

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

2016/2017



Trabalho de Investigação Individual

**A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO
COMBATE AO TERRORISMO**

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

CMG M Vizinha Mirones



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

**A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS
PORTUGUESAS NO COMBATE AO TERRORISMO**

CMG M Vizinha Mirones

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2016/17

Pedrouços 2017



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

**A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS
PORTUGUESAS NO COMBATE AO TERRORISMO**

CMG M Vizinha Mirones

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2016/17

Orientador: COR TIR Barreiro Saramago

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Anti-plágio

Declaro por minha honra que o documento intitulado A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO COMBATE AO TERRORISMO corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do CPOG 2016/17 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.

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

Pedrouços, 28 de abril de 2017

CMG M Vizinha Mirones



Agradecimentos

A elaboração deste Trabalho de Investigação Individual foi possível devido à disponibilidade demonstrada por diversas entidades contactadas, que se traduziu em contributos de grande valia para este trabalho. Apresento aqui o meu agradecimento à Doutora Helena Fazenda, ao Vice-almirante Pires da Cunha, ao Superintendente-chefe Lopes Clemente, ao Doutor Costa Diogo, à Doutora Maria Palmeiro Ferreira, ao Coronel Martins Lavado, ao Tenente-coronel Björn Taube, Adido de Defesa da Alemanha, à Coronel Ann Dubois, Adido de Defesa (não-residente) da Bélgica, ao Capitão-de-fragata Christian Queffelec, Adido de Defesa da França, ao Capitão-de-mar-e-guerra Juan Jose Diaz Del Rio Duran, Adido de Defesa da Espanha, ao Capitão-de-mar-e-guerra Brian Hoyt, Adido de Defesa dos Estados-Unidos da América, ao Capitão-de-fragata François Escarras, ao Coronel Stéphane Marchenoir, ao Doutor Hermínio Matos e ao Doutor Manuel Vieira.

Uma palavra particular aos meus camaradas auditores pela camaradagem, amizade e apoio ao longo de todo o curso.

O agradecimento terá de ser, necessariamente, extensível ao meu orientador, Coronel TIR Barreiro Saramago cuja disponibilidade para aconselhamento e orientação da investigação devo relevar.

À minha mulher, Carla, com muito amor, por todo o apoio, sem o qual não teria sido possível superar este período. Um agradecimento muito especial, à Maria Rita, ao António Maria e à Maria do Carmo, pela compreensão quanto ao afastamento do pai.

Aos meus Pais, por tudo.

A meu pedido, este trabalho foi lido e comentado por alguns camaradas e amigos a quem não posso deixar de agradecer: Capitão-de-mar-e-guerra Sardinha Monteiro, Capitão-de-fragata Ferreira da Silva e Capitão-de-fragata Rodrigues Pedra.



Índice

Introdução.....	1
1. Revisão da literatura e metodologia	7
1.1. Conceitos estruturantes	7
1.2. A definição de terrorismo	7
1.3. O combate ao terrorismo.....	8
1.4. O conceito de Segurança Nacional.....	10
1.5. Posição epistemológica.....	12
1.6. Metodologia	13
2. Enquadramento legal da participação das Forças Armadas no combate ao terrorismo ..	14
3. Caracterização da participação de Forças Armadas aliadas no combate ao terrorismo ..	20
3.1. Alemanha	20
3.1.1. A Constituição e o quadro legal	20
3.1.2. A articulação operacional.....	21
3.1.2.1. Os militares e as funções de polícia.....	21
3.2. Bélgica	21
3.2.1. A Constituição e o quadro legal	22
3.2.2. A articulação operacional.....	22
3.2.2.1. Os militares e as funções de polícia.....	22
3.3. Espanha.....	23
3.3.1. A Constituição e o quadro legal	23
3.3.2. A articulação operacional.....	23
3.3.2.1. Os militares e as funções de polícia.....	24
3.4. Reino Unido	24
3.4.1. A Constituição e o quadro legal	25
3.4.2. A articulação operacional.....	25
3.4.2.1. Os militares e as funções de polícia.....	26
3.5. França	26
3.5.1. A Constituição e o quadro legal	26
3.5.2. A articulação operacional.....	27
3.5.2.1. Os militares e as funções de polícia.....	27
4. Capacidades das Forças Armadas no combate ao terrorismo	30
5. Contributos para o desenho de um plano de articulação operacional	38



5.2. As áreas estratégicas	40
5.1. As competências funcionais.....	42
Conclusões.....	46
6. Bibliografia	50

Índice de Apêndices

Apêndice A — Corpo de conceitos	Apd A-1
Apêndice B — Estrutura-guia da investigação e percurso metodológico	Apd B-1
Apêndice C — O plano <i>Cota de Malla</i>	Apd C-1
Apêndice D — O plano Vigipirate	Apd D-1
Apêndice E — O “ <i>contrat protection</i> ”	Apd E-1
Apêndice F — A estratégia de Segurança Nacional, a estratégia de luta contra o terrorismo e a gestão de crises	Apd F-1
Apêndice G — Níveis de alerta terrorista	Apd G-1
Apêndice H — Relações de comando.....	Apd H-1
Apêndice I — Planeamento Civil de Emergência.....	Apd I-1

Índice de Figuras

Figura 1 – O ataque contra o mercado de Natal, a 19 de dezembro de 2016.....	20
Figura 2 – Os ataques em Bruxelas a 22 de março de 2016.....	21
Figura 3 – Os atentados de 11 de março de 2004, em Madrid	23
Figura 4 – Os atentados de 7 de julho de 2005, no Reino Unido	24
Figura 5 – Patrulhamento nos <i>Champs-Élysées</i>	26
Figura 6 – A articulação e a cadeia de comando (FFAA e FSS).....	35
Figura 7 – As áreas estratégicas do PAO e os objetivos estratégicos da ENCT	39
Figura 8 – O <i>continuum</i> de segurança.....	40
Figura 9 – As áreas estratégicas e as competências funcionais.....	41
Figura 10 – Estrutura-guia da investigação	Apd B-1
Figura 11 – Percurso metodológico	Apd B-1
Figura 12 – Os treze domínios de ação do plano VIGIPIRATE	Apd D-1
Figura 13 – Contrato operacional das FFAA	Apd E-3
Figura 14 – Os níveis de alerta em Espanha	Apd G-1
Figura 15 – Os níveis de alerta no Reino Unido.....	Apd G-2



Figura 16 – Os níveis de alerta França..... Apd G-2

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Caracterização da participação das FFAA em ações antiterroristas	28
Tabela 2 – Objetivos estratégicos vs capacidades militares disponíveis	31
Tabela 3 – Gestão de consequências.....	33
Tabela 4 – As áreas estratégicas e as capacidades e competências transversais	43



Resumo

O terrorismo é um crime que ameaça a nossa Segurança Nacional e que esbate as dimensões interna e externa da Segurança Interna e da Defesa Nacional.

A presente investigação procura refletir sobre propostas que potenciem uma resposta articulada e abrangente do Estado a ameaças e a ataques terroristas, contribuindo para o desenho de um Plano de Articulação Operacional, previsto na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, que contemple medidas de coordenação e de interoperabilidade de sistemas e de equipamentos, de Forças e Serviços de Segurança, Forças Armadas e de Agentes de Proteção Civil.

Analisamos de forma crítica o quadro legal português, concluindo que a participação das Forças Armadas em Território Nacional está regulamentada e que o normativo legal reconhece o terrorismo internacional como uma das principais ameaças externas à segurança nacional, apontando a maximização da articulação das capacidades militares e civis e preconizando o aprofundamento da cooperação, no respeito das respetivas competências.

Após estudo comparativo com alguns países aliados e de termos avaliado as capacidades das Forças Armadas, propomos um modelo que enquadra uma resposta operacional articulada numa perspetiva securitária alargada e que considera de forma integrada ações antiterroristas e de gestão das consequências de um eventual atentado.

Palavras-chave

Terrorismo internacional; Segurança Nacional; Combate ao terrorismo; Articulação operacional; Forças Armadas; Forças e Serviços de Segurança.



Abstract

Terrorism is a crime that threatens our National Security and that cuts across the internal and external dimensions of Homeland Security and National Defence.

The present investigation seeks to reflect on proposals that foster an articulated and comprehensive response of the State to terrorist attacks and to facilitate the design of an Operational Articulation Plan, foreseen in the National Strategy to Combat Terrorism, which includes coordination and interoperability of systems and equipment, Security Forces, Armed Forces and Civil Protection Agents.

Our study analyses critically the Portuguese legal framework, concluding that the participation of the Armed Forces in National Territory is regulated and that the legal norm recognizes the international terrorism as one of the main threats to the Portuguese National Security, pointing to the maximization of the articulation of military and civil capacities and capabilities, and recommending the deepening of current cooperation.

After a comparative study of several allied countries and having assessed the capabilities of our Armed Forces, we propose a model that designs an operational response articulated in a broad and integrated security perspective that considers antiterrorist actions and the consequence management of a possible attack.

Keywords

International terrorism; National security; Operational articulation; Armed Forces; Security Forces.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AN – *Assemblée Nationale*

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil

APC – Agentes de Proteção Civil

AR – Assembleia da República

BBC – *British Broadcasting Company*

BI – *Bundesministerium des Innern* (Ministério Federal do Interior)

BJV – *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* (Ministério Federal da Justiça e da Defesa do Consumidor)

BVF – *Bundesamt für Verfassungsschutz* (Escritório Federal para a Proteção da Constituição)

BVT – *Bundesministerium der Verteidigung* (Ministério da Defesa)

CC – *Crisiscentrum*

CCEM – Conselho de Chefes de Estado-Maior

CCOM – Comando Conjunto para as Operações Militares

CDSN – *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale*

CE – Conselho Europeu

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEM – Conceito Estratégico Militar

CEMGFA – Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CEPED – Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres

CFS – *Bundessicherheitsrat* (Segurança Federal)

CG – *Cortes Generales*

CIC – *Centre Interministériel de Crise*

CITCO – *Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado*

CMOPS – *Comando del Mando de Operaciones*

CPCSRS – *Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité*

CPP – Código de Processo Penal

CR – Constituição da República

CSDN – Conselho Superior de Defesa Nacional

CSN – *Conseil National de Sécurité*

CSSI – Conselho Superior de Segurança Interna

Défense – *Ministère de la Défense*

EMA – *État-major des armées*



EMGFA – Estado-Maior-General das Forças Armadas
ENCT – Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
ETA – *Euskadi Ta Askatasuna*
FCSE – *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*
FEMA – *Federal Emergency Management Agency*
FFAA – Forças Armadas
FOE – Forças de Operações Especiais
FPS – *Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation*
FSS – Forças e Serviços de Segurança
GCS – Gabinete Coordenador de Segurança
GE – *Gobierno de España*
GTAZ – *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum* (Centro Comum de Ação Antiterrorista)
HS – *Department of Homeland Security*
IC – Infraestruturas Críticas
IDN – Instituto de Defesa Nacional
IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares
IFIJ – *Institut Français d'Information Juridique*
IFRC – *International Federation of Red Cross and Red Crescent*
IRA – *Irish Republican Army*
ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
IUM – Instituto Universitário Militar
JE – *Jefatura del Estado*
JEMAD – *Jefe de Estado Mayor de la Defensa*
JESIP – *Joint Emergency Services Interoperability Programme*
JTAC – *Joint Terrorism Analysis Centre*
LBD – Livro Branco da Defesa
LBDSN – Livro Branco sobre a Defesa e a Segurança Nacional
LBPC – Lei de Bases da Proteção Civil
LCT – Lei de Combate ao Terrorismo
LDN – Lei de Defesa Nacional
LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI – Lei de Segurança Interna
MACA - *Military Aid to the Civil Authorities*



MAI – Ministro/Ministério da Administração Interna

MDN – Ministro/Ministério da Defesa Nacional

MI – *Ministerio del Interior*

MI5 – *Security Service*

MOD – *Ministry of Defence*

NSC – *National Security Council*

OE – Objetivos Específicos

OG – Objetivo Geral

OSCT – *Office for Security and Counter Terrorism*

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAO – Plano de Articulação Operacional

PC – Proteção Civil

PCOFSS – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos
Serviços de Segurança

PFB – *Police Fédérale*

PGR - Procuradoria-Geral da República

PJ – Polícia Judiciária

PM – Primeiro-Ministro

PNIC – Plano Nacional de Infraestruturas Críticas

PPPA – Plano de Prevenção e Proteção Antiterrorista

PPS – *Posture Permanente de Sûreté*

PR – Presidente da República

PSN – Política de Segurança Nacional

PSP – Polícia de Segurança Pública

QC – Questão Central

QD – Questões Derivadas

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SGDSN – Secretário-geral da defesa e da segurança nacional

SGSSI – Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna

SI – Serviços de Informações

SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

SSI – Sistema de Segurança Interna

TII – Trabalho de Investigação Individual

TN – Território Nacional



UCAT – Unidade de Coordenação Antiterrorismo

UE – União Europeia

UME – *Unidad Militar de Emergencias*



Introdução

Enquadramento e justificação do tema

“Before September 11th there was a peace that was not a peace, there has now been a war that is not a ‘war’ between sovereign nation-states, and there is a world on the edge of chaos not at all at peace with itself. This is a complex world, unpredictable yet irreversible, fearful and violent, disorderly but not simply anarchic” (Urry, 2002, p. 68).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (Governo, 2013, p. 1985) caracteriza as principais ameaças à segurança nacional como sendo de “natureza global: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e a pirataria”.

Da concretização de algumas daquelas ameaças, por vezes com pouco ou nenhum aviso, podem resultar elevados níveis de destruição com efeitos devastadores na segurança, prosperidade e bem-estar do país. Esta possibilidade exige uma resposta estratégica multissetorial e integrada, devendo o Estado maximizar as suas capacidades (Governo, 2013, p. 1989) numa resposta articulada entre entidades, órgãos e serviços com o objetivo de criar sinergias funcionais (Ribeiro, 2009, p. 50).

Das ameaças identificadas no CEDN, o terrorismo assume particular relevância “uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional” (Governo, 2013, p. 1985).

É um tema central no quadro da segurança nacional e “nos anos mais recentes tem desafiado o quadro conceptual, que tradicionalmente separava, ou delimitava, os conceitos de segurança e defesa e distinguiu segurança interna de segurança externa” (Costa, 2010).

Como refere o Livro Branco da Defesa (LBD) alemão de 2016, deixou de ser possível distinguir de forma nítida o que é a segurança interna do que é a segurança externa pois as atuais ameaças situam-se frequentemente numa zona ambígua entre ambas. *“These circumstances necessitate an effective whole-of-government approach to security”* (BVT, 2016, p. 48).

O terrorismo já era considerado uma ameaça antes do ataque às Torres Gémeas, mas só então foi considerado uma ameaça global (Moreira, 2004b, p. 15) e fez com que as sociedades ocidentais compreendessem “que não estavam preparadas para demonstrações de violência com tal nível de planeamento e de letalidade” (Fernandes, 2004, p. 461). O grande número de vítimas, o elevado grau de destruição infligido e a audiência global que alcançou, com a transmissão em direto pelos *media*, fez sobressair a perceção de “alguma



impotência face a uma prática criminosa fortemente motivada, não inserida na prática vivencial das sociedades ocidentais” (Farinha, 2005, p. 388).

Foi assim que num planeta cada vez mais interconectado (Guedes, 2007, p. 28), com fronteiras cada vez mais difusas (Moreira, 2014), da conceção do terrorismo considerado com alcance e efeitos limitados, se passou à perceção do terrorismo como “fenómeno global” (CE, 2003, p. 3).

A ameaça terrorista alastrou a áreas antes não abrangidas, ultrapassou fronteiras geográficas e tornou-se altamente móvel e flexível no lançamento das suas operações. A segurança do Estado deixou de distinguir o que é do domínio externo e do domínio interno, e passou a exigir outro tipo de resposta, com recurso às Forças Armadas (FFAA) e às Forças e Serviços de Segurança¹ (FSS), atuando em coordenação, num amplo espectro de operações, que têm lugar em qualquer local, dentro ou fora do território, de forma integrada numa ação estratégica de defesa e orientadas por um quadro de segurança nacional em sentido amplo e alargado (Telo e Pires, 2013, pp. 148-149).

Em consequência, a maior parte dos países repensou as relações entre as FFAA e as FSS e reviu as respetivas estratégias de resposta, atribuindo às suas FFAA missões nem sempre idênticas, e de relevância díspar, mas contando sempre com elas (Martín, 2006, p. 1).

Em Portugal, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) (Governo, 2015, pp. 1022-(2)-1022-(4)) “representa um compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio da luta contra esta ameaça” (MAI, 2015).

A ENCT contempla um Plano de Articulação Operacional (PAO) e um Programa Nacional de Proteção de Infraestruturas Críticas (PNIC) (Governo, 2015, pp. 1022-(4)) - já referidos no CEDN de 2013 (Governo, 2013, p. 1990). Contudo aqueles documentos ainda não existem.

No decorrer do Exercício Lusitano 16, confirmou-se que a inexistência do PAO dificulta, ou impede, o desenvolvimento eficaz de ações coordenadas para responder a um ataque terrorista em território nacional (TN). De facto, sem ele, não existem planos de contingência para situações particulares, não estão desenhadas as medidas de coordenação a utilizar, como os procedimentos e as relações de comando, não se garante a

¹ São FSS, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança e a Polícia Marítima (art.º 25.º da LSI) (AR, 2008, p. 6139).



interoperabilidade dos meios, nem se desenham as regras de empenhamento a utilizar pelos militares em missões de apoio às FSS (Carmona, 2017).

Assim, a oportunidade desta investigação funda-se na inexistência dum PAO, como previsto na ENCT.

O tema da investigação - A participação das FFAA no combate ao terrorismo – insere-se na área científica dos Estudos de Segurança e das Políticas Públicas, focando-se, em particular, no desenho de um PAO entre as FFAA e as FSS.

Esta temática assume uma especial relevância, na medida em que se propõe colmatar parcialmente a vulnerabilidade identificada no decorrer do Exercício Lusitano 16, pretendendo contribuir para clarificar que linhas de ação estratégica deverão ser consideradas no desenho do PAO para potenciar a colaboração² efetiva com as FSS, na resposta ao terrorismo.

Objeto do estudo e sua delimitação

A presente investigação tem como objeto de estudo os modelos de articulação das FFAA com as FSS, no combate ao terrorismo. Foca-se, em particular, nas práticas adotadas por países aliados e passíveis de aplicação no desenho de um PAO, em contexto nacional, em situações de intervenção perante ameaças e agressões terroristas.

Atendendo às limitações de tempo e de espaço, o trabalho foi delimitado da seguinte forma:

– É considerado, somente, o terrorismo internacional. Numa caracterização sucinta, e em contraposição com o terrorismo doméstico, considera-se que a sua ação é dirigida do exterior dos Estados-alvo, não é limitada pelas fronteiras de um país, situa-se para lá de conflitos internacionais localizados e luta por objetivos mais amplos e difusos (Sanches, 2009; Boyle, 2011, p. 242); a nacionalidade dos agentes é diversa (Martins, 2010, p. 14); e o “campo de batalha é o mundo” (Ferreira, 2006, p. 42). O carácter internacional traduz um cenário de múltiplos grupos e indivíduos, distribuídos em rede pelo globo de forma descentralizada e sem reconhecer fronteiras, organizados em estruturas de comando e de ação difusas e fluidas, com células secretas quase independentes, atuando sem linhas de batalha fixas no espaço e no tempo e com uma enorme mobilidade e flexibilidade nas suas opções e iniciativas (Telo e Pires, 2013, pp. 138-139);

– As potenciais linhas de ação estratégica adotadas por países aliados não serão consideradas se implicarem alterações ao atual enquadramento legal nacional;

² “Colaboração não significa substituição, sobreposição ou duplicação (Elias, 2017, p. 49)



– No contexto desta investigação, serão somente consideradas ações de resposta a atos de natureza terrorista;

– Atendendo a que os atentados de 11 de setembro de 2001 constituíram um choque estratégico³, de efeitos globais e, conseqüentemente, uma alteração na compreensão do terrorismo contemporâneo e nas formas de o enfrentar, o estudo tomará aquela data como sua referência inicial;

– A participação das FFAA será considerada, somente, em espaço do TN;

– Não serão consideradas as missões reguladas por legislação própria dos Ramos das FFAA;

– Serão estudados modelos de articulação de países aliados que pertençam à União Europeia (UE) e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), nomeadamente a Alemanha, a Bélgica, a Espanha, o Reino Unido e a França. A escolha dos países em análise teve como critério que tivessem sido alvo de terrorismo após o 11 de setembro.

Objetivos da investigação

O objetivo central da investigação é avaliar, a partir de um estudo multi-caso que linhas de ação estratégicas devem ser consideradas, na elaboração de um PAO, para operacionalizar a colaboração das FFAA no combate ao terrorismo.

De modo a alcançar o objetivo central, foram definidos quatro objetivos específicos:

OE1 Analisar de forma crítica o quadro legal português que norteia a participação das FFAA no combate ao terrorismo;

OE2 Identificar e analisar as linhas de ação que recentemente tiveram de ser implementadas ou modificadas em países amigos e aliados para operacionalizar a colaboração das FFAA com as FSS, no combate ao terrorismo, avaliando a sua aplicabilidade ao caso português;

OE3 Avaliar a participação das FFAA na resposta a um ataque terrorista;

OE4 Apresentar contributos que propiciem a edificação de um PAO.

Questões da investigação

No seguimento das entrevistas exploratórias e das leituras iniciais, e determinados os objetivos da investigação, definiu-se a questão central (QC) e as questões derivadas (QD):

QC: Que linhas de ação estratégicas contribuem para operacionalizar o PAO previsto na ENCT?

Questões derivadas:

³ Evento inteiramente inesperado e de grande impacto, capaz de originar uma alteração abrupta do ambiente estratégico global (Monteiro, 2016, p. 4)



QD1 – Qual o enquadramento legal que condiciona a participação das FFAA em ações de resposta a um ataque terrorista?

QD2 – Como se caracteriza a participação das FFAA de países aliados, nos seus territórios nacionais, em ações de resposta a um ataque terrorista?

QD3 – Qual a possível participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista?

QD4 – Que propostas favorecem a edificação de um PAO?

Breve síntese da metodologia da investigação

A investigação insere-se no campo da pesquisa aplicada, ou seja, destina-se a gerar conhecimento útil, prático e aplicável à solução de um problema ou desafio específico da sociedade. Em concreto, a inexistência de um PAO. Propõe-se, por isso, construir um quadro geral de linhas de ação estratégica, uma esquematização simplificada de princípios que apoiem a formulação e a operacionalização do PAO.

Estruturou-se a investigação em quatro fases essenciais. Em primeiro lugar, fez-se uma caracterização aproximada do modelo teórico do objeto de estudo, isto é, os conceitos e os conhecimentos essenciais existentes. Em segundo lugar, realizou-se um estudo com base em casos múltiplos, que consistiu na observação das experiências de um número de países aliados, como a Alemanha, a Espanha, a Bélgica, o Reino Unido e a França, e na avaliação das suas aprendizagens para a coordenação das forças de defesa e de segurança. Em terceiro lugar, observaram-se as suas linhas de ação estratégica, em contraste com a ENCT e em obediência ao quadro legal de atuação das FFAA e das FSS portuguesas. Em quarto e último lugar, retiraram-se ensinamentos para a formulação e operacionalização do PAO, um conjunto lógico de princípios que servem a disposição e a coordenação das FFAA e das FSS, no quadro da ENCT e dos respetivos domínios de atuação.

Trata-se de uma investigação de carácter construtivo, na medida em que procura uma explicação simplificada e um modelo de funcionamento da realidade que avalia. Recorre, nesse sentido, ao estudo dos factos e à observação empírica de dados e casos concretos.

Nos momentos das pesquisas teórica e empírica, recorreu-se à observação documental e direta: a primeira incluiu a análise de obras literárias, da imprensa, de arquivos públicos e privados e de documentos oficiais; a segunda abrangeu entrevistas semiestruturadas e abertas, com personalidades eminentes na matéria. Quanto ao modelo teórico e aplicado, o seu desenho implicou o uso do raciocínio sistemático do investigador e da sua capacidade para produzir conhecimento válido, fazendo uso de instrumentos clássicos da análise gráfica e de mapas mentais, para a elaboração de princípios e técnicas de formulação e operacionalização do PAO, com base em teoria geral sobre a sua articulação estratégica e



operacional e em saberes e exemplos empíricos de peritos e organizações com experiência (Yin, 2015, p. 60).

O trabalho foi conduzido de acordo com as Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (IUM, 2016) e as normas ACA 010 (IESM, 2015a) e ACA 018 (IESM, 2015b) .

Organização do estudo

O presente trabalho é formado pela introdução, por cinco capítulos e conclusões.

A introdução enquadra e justifica o tema, o objeto de estudo, os objetivos da investigação, a questão central e as questões derivadas. Efectua uma síntese da metodologia e apresenta a estrutura do trabalho.

No primeiro capítulo, faz-se a revisão da literatura, definem-se os conceitos fundamentais, apresenta-se a metodologia seguida e o modelo de análise utilizado.

No segundo capítulo, caracteriza-se o enquadramento legal da participação das FFAA no combate ao terrorismo.

No terceiro capítulo, identificam-se as linhas de ação estratégica que tiveram que ser implementadas, ou modificadas, em países aliados, para dar resposta às alterações securitárias ocorridas após os recentes ataques terroristas, fazendo-se uma análise comparativa das suas realidades e avaliando-se a adequabilidade e a aceitabilidade das práticas daqueles países ao caso português.

No quarto, caracteriza-se a possível participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista.

No quinto e último capítulo, desenvolve-se uma proposta visando a apresentação de contributos prospetivos tendentes à edificação de um PAO.

Cada capítulo terá uma síntese conclusiva.

Nas conclusões apresenta-se uma síntese do trabalho e uma avaliação da investigação.

No final é apresentada a bibliografia e são incluídos os apêndices ao relatório.



1. Revisão da literatura e metodologia

No contexto do combate ao terrorismo, a gradação da resposta é, numa sociedade democrática e regida pelo primado da Lei, o principal desafio do legislador:

“How can we ensure that government and society responses to terrorism are effective and proportionate to the actual risk terrorists pose, not the attention they aim to attract?”
(Gomis, 2016, p. xix)

Consciente deste desafio, procurar-se-á contribuir, no respeito do quadro legal nacional, tendo em atenção as experiências e as lições de países aliados, para identificar princípios estratégicos que contribuam para construir um PAO.

1.1. Conceitos estruturantes

Tendo em vista uma adequada precisão do tratamento do objeto de estudo, explicitar-se-ão em Apêndice A os seguintes conceitos:

Acidente grave; Ameaça; Articulação; Catástrofe; *Comprehensive Approach*; Comunicação em contexto de crise; Crise; Defesa Nacional; Democracia liberal; Direito internacional humanitário; Estado; Infraestruturas críticas; *Intelligence, surveillance and reconnaissance*; Mitigação; Nação; Perspetiva realista do Estado; Plano de contingência; Políticas públicas; Pontos sensíveis; Recuperação; Resiliência; Risco; Segurança cooperativa; Segurança humana; Sociedade civil; Vulnerabilidade.

1.2. A definição de terrorismo

O terrorismo é um fenómeno complexo com muitas e diferentes definições, não existindo uma definição inequívoca que seja consensual ou universalmente aceite (UN, 2017; Sassòli, 2007, p. 45; Schmid, 2011, pp. 39-44): serve um fim político (Teixeira, et al., 2009, p. 197); é um inimigo mortal das democracias liberais (Martins, 2010, p. 84); utiliza a violência, ou a ameaça do seu emprego, de forma errática, sem aviso ou alerta (Moreira, 2004a, p. 148); é um método (Baud, 2004); não respeita o direito internacional ou a vida humana (Martins, 2010, p. 13); não discrimina os alvos (Elias, 2017, p. 28); assume como alvos prioritários a população civil (Moreira, 2004a, p. 143); tem a intenção de intimidar uma audiência (Sandler, 2014, p. 1); visa potenciar os efeitos psicológicos e propagandísticos da sua ação (Bauer, 2016, p. 31); propõe-se quebrar a relação de confiança entre a sociedade civil e os governos no exercício do dever de proteção (Moreira, 2016).

Sendo a definição de terrorismo importante para um combate articulado e eficaz (Ganor, 2002, p. 288) e considerando relevante uma definição que enquadre este estudo, propomos uma definição, tentando dar-lhe um sentido e fundamento operacional, com a seguinte redação:



Método de utilização da violência usualmente com objetivos políticos, principalmente contra civis e não combatentes, de forma indiscriminada e imprevisível, tentando criar e aproveitar um clima de medo para potenciar os efeitos psicológicos e propagandísticos da sua ação, para quebrar a relação de confiança entre a sociedade civil e a capacidade dos governos no exercício do dever de proteção, sem restrições legais, ou morais, ou constrangimentos quanto às fronteiras geográficas da sua ação.

1.3. O combate ao terrorismo

A ameaça que o terrorismo coloca às nossas sociedades, aos nossos valores e estilo de vida, é consequência não só das ameaças e dos atos perpetrados pelos grupos terroristas, mas também da forma como pensamos o fenómeno, o mediatizamos, e nos preparamos para o enfrentar, lhe responder e recuperar das agressões sofridas (Crenshaw, 1983, pp. 31-37). Estes fatores são sinal de uma democracia saudável mas também são um indicador de como é complexo o envolvimento de um Estado democrático no combate contra o terrorismo (Hughes, 2011, p. 16). Com efeito, como notou Schmid (1993, pp. 14-19), há quatro fatores que condicionam a resposta das democracias liberais ao terrorismo e que afetam a forma como os Estados democráticos desenham as suas políticas de luta contra aquele fenómeno: a liberdade de movimentos, a liberdade de associação, a abundância de alvos e as restrições e os condicionalismos legais⁴.

Aquelas políticas desenvolvem-se complementarmente e em articulação, aos esforços globais e contínuos de "prevenção e cooperação entre Estados e serviços de polícia às escalas europeia e global" (Farinha, 2005, p. 388). São ações de longa duração que devem ser conduzidas sob a égide de uma estratégia nacional, regional e internacional, com firmeza, mas "sem abdicar dos valores, liberdades e garantias que são o pilar fundamental das sociedades democráticas, pluralistas e liberais" (Espada, 2016).

Neste contexto, os peritos no fenómeno terrorista identificam dois modelos para a resposta dos Estados: o judicial, que trata o terrorismo como um crime, combatido pelo poder judicial e pelas FSS; o militar, que considera o terrorismo uma ameaça mortal para os Estados a conter pelas FFAA (Hughes, 2011, p. 25). Refere Cronin (2010 cit. por Hughes, 2011, p. 25) a respeito da discussão sobre qual o enquadramento que melhor se adequa, "*war or crime, says more about the rigid intellectual and bureaucratic structures of the state than*

⁴ Segundo o Professor Jorge Miranda, uma restrição é uma amputação ou compressão do conteúdo essencial de um direito, ou seja, das faculdades destinadas à obtenção ou fruição de um bem jurídico enquanto que o condicionamento de um direito é apenas uma exigência adicional de certos requisitos a preencher para que seja possível o exercício de certo direito (s.d.).



it does about the nature of terrorism”: não é assim surpreendente que, na prática, muitas democracias adotem políticas que contém elementos de ambos os modelos.

Esta afigura-se ter sido a solução adotada no quadro jurídico e legal português, mormente no Código de Processo Penal (CPP), considerando terroristas “as condutas que integram os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional⁵” (AR, 2011, p. 8264); na Lei de Combate ao Terrorismo (LCT), recorrendo à definição do que considera ser um ato de terrorismo, como via para identificar como “grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente” pratique atos, entendidos como infrações penais, definidas numa lista composta, na sua maioria, por crimes graves contra as pessoas e a propriedade (AR, 2003, p. 5398); e na ENCT, incluindo a Defesa Nacional na luta contra o terrorismo (Governo, 2015).

Para efeitos desta investigação, utiliza-se o quadro conceptual de combate ao terrorismo instituído pela OTAN (2016b) segundo o qual a resposta consiste em: “*All preventive, defensive and offensive measures taken to reduce the vulnerability of forces, individuals and property against terrorist threats and/or acts, to respond to terrorist acts. In the frame of the NATO Comprehensive Approach⁶, this can be combined with or followed by measures enabling recovery after terrorist acts*”. Esta definição considera ações contraterroristas, utilizando medidas ofensivas; ações antiterroristas, empregando medidas de natureza preventiva e defensiva para reduzir a vulnerabilidade de forças, pessoas e infraestruturas; e gestão das consequências do atentado, utilizando procedimentos de emergência⁷, do âmbito da proteção civil (PC), para minimizar os efeitos resultantes de uma eventual agressão.

O contraterrorismo contempla a ação direta, nomeadamente a destruição de campos de treino, a captura, ou a eliminação física dos terroristas, a infiltração dos grupos por agentes dos Serviços de Informações (SI) e os ataques preventivos contra países que oferecem santuário. São exemplos de ações antiterroristas, a recolha de informações, os perímetros defensivos junto a edifícios governamentais e embaixadas, a guarda de infraestruturas críticas (IC), a disrupção de ações terroristas em curso, a promulgação de níveis de alerta, a instalação de pontos de controlo de passageiros à entrada de terminais aeroportuários e ferro-

⁵ A investigação destes crimes é competência reservada da Polícia Judiciária (AR, 2008a, pp. 6039-6040).

⁶ Ver uma possível definição de *Comprehensive Approach* no Apêndice A.

⁷ Sobre Planeamento Civil de Emergência, ver o Apêndice I.



rodoviários e a produção de legislação específica para enquadrar a ação legal do Estado e dos seus agentes (Ferreira, 2006, pp. 91-92; Sandler, 2014, pp. 12-13).

A resposta a uma agressão terrorista contempla dois processos funcionais, a gestão da crise e a gestão das consequências do ataque, que podem desenvolver-se consecutivamente, ou simultaneamente caso a agressão ocorra sem aviso prévio (Larson e Peters, 2001).

A gestão de crises, particularmente aquando de um ataque terrorista de grandes dimensões, propõe-se “evitar a escalada dos efeitos provocados pela disrupção do atentado” no equilíbrio interno do Estado; garantir o “controlo político e as funções vitais básicas”; e minorar “a tensão existente e as perdas, criando as condições do retorno à normalidade na vida da sociedade” (Rodrigues, 2012, p. 17).

Consequentemente, como afirma Pinkowski (2008, pp. 4-14), é cada mais premente uma abordagem integrada para a coordenação e articulação dos vários órgãos, serviços e entidades do Estado e das agências e organizações privadas.

1.4. O conceito de Segurança Nacional

A função política do Estado pode ser definida como a “atividade dos órgãos do Estado cujo objetivo direto e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e a prossecução do interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou soluções consideradas preferíveis” (Caetano, 1996, p. 172). Ribeiro (2009, p. 48) relaciona a prossecução do interesse geral com a justiça e o bem-estar, interligando-as com a satisfação das necessidades materiais da sociedade.

Assim, a instabilidade que uma ameaça multifacetada, como o terrorismo, projeta na sociedade, determina que a sua prevenção, e a resposta adequada às suas consequências, devem encontrar-se no centro das preocupações do Estado, no contexto da “preservação da sociedade política associada à noção de Segurança Nacional, fim derradeiro ou teleológico do Estado, condição essencial à independência e integridade nacionais” (Ribeiro, 2009, p. 48).

Uma “definição normativa” (Moreira, 2004a, p. 132) da Segurança Nacional é fundamental não só em termos de formulação conceptual, mas também para a operacionalização da coordenação e articulação dos vários órgãos, entidades e serviços do Estado.

Em linhas gerais, a segurança pode ser considerada como o estado desejado ou “fim último de um conjunto de políticas públicas”, coerentes com os interesses nacionais, que podem variar de acordo com as circunstâncias históricas ou com as circunstâncias políticas



gerais, em que o Estado, a sociedade e os indivíduos não se sintam coagidos por ameaças (Aguiar, 1989, p. 63).

Sacchetti (1986, p. 15) refere que os “interesses nacionais são interpretações particulares do interesse nacional em face das situações concretas” e constituem a preocupação dominante da Nação e do Estado. Variam de acordo com o contexto específico e são usados como forma de legitimar uma ação. São congregadores de objetivos nacionais, estejam ou não definidos e são adaptativos, pois os Estados procuram adaptar os seus interesses aos dos outros atores, para os redefinirem e optarem pela melhor via de os prosseguir (Hermenegildo, 2012).

Neste TII consideramos Segurança Nacional como a “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, integridade do território, salvaguarda coletiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, desenvolvimento normal das funções do Estado, liberdade de ação política dos órgãos de soberania e pleno funcionamento das instituições democráticas” (IDN, 1979, p. 9). Esta definição, abrangente, enuncia os aspetos fundamentais de uma estratégia integral do Estado e os valores e interesses nacionais que constituem a preocupação dominante da Nação e do Estado e que suscitam a mobilização das capacidades, estruturas e recursos da Nação, com vista a atingir os objetivos da política de segurança nacional definidos no CEDN em vigor.

Como notou Sacchetti (1986, pp. 14-16), nesta definição, os interesses nacionais vão além da manutenção da identidade, individualidade e sobrevivência nacional. Pelo facto do Estado atribuir prioridades diversas, em função do momento estratégico vivido, àqueles interesses, não fará sentido privilegiar-se a análise vestefaliana do interesse nacional ligado apenas à unidade, soberania e independência nacional, ganhando espaço uma abordagem que integra os interesses humanos, particularmente a sua segurança e o seu bem-estar (Sacchetti, 1986, p. 16).

Borges (2013) refere que o conceito de segurança nacional tem vindo a alargar-se integrando não só o elemento militar, mas também o “político, económico, social, ambiental e de direitos humanos”. Em consequência, as políticas públicas que têm como objetivo a segurança têm vindo a envolver não só as FFAA e as FSS, mas também outros atores da sociedade civil: a Defesa Nacional, no entanto, permanece como missão principal das FFAA, continuando a ser estas o seu instrumento militar exclusivo. Moliner (2015, p. 2) defende que o conceito de segurança integrou o conceito de defesa e que as políticas de defesa integraram-se nas políticas de segurança.



Nesta circunstância, diversos países adotaram uma abordagem abrangente na qual, a par da segurança do Estado, assume relevância a segurança das pessoas num quadro de Segurança Humana (Défense, 2013, pp. 11-12; Gov.UK, 2015; BVT, 2016).

Desta abordagem resulta a necessidade, no ordenamento interno, de adequada coordenação interministerial ou interdepartamental dos diversos órgãos, serviços e entidades do Estado e, no seio da comunidade internacional, de uma arquitetura de segurança cooperativa. Esta é também a solução perspetivada pelo CEDN (Governo, 2013, pp. 1989-1991).

Por outro lado, vários dos interesses nacionais referidos no conceito de Segurança Nacional considerado, não têm uma associação geográfica definida. Como nota Adriano Moreira (2014), “a fronteira geográfica é hoje um apontamento administrativo em vista da livre circulação, a fronteira política e económica de base não se confunde com aquela porque é a da União, e a fronteira de segurança é a da OTAN”.

Ganha assim importância a definição e a valorização da ameaça, não devendo a localização geográfica dos interesses nacionais ou das ameaças servir para subordinar a Segurança Nacional a uma lógica de utilização em ambiente externo ou interno (Elias, 2011, pp. 148-149). Como nota um relatório à Assembleia Nacional francesa, “*face à cet ennemi, qui se joue des distinctions traditionnelles entre «l'intérieur» et «l'extérieur» et vise notre société dans son ensemble, notre sécurité nationale repose plus que jamais sur une articulation très serrée entre sécurité intérieure et défense extérieure*” (Défense, 2016, p. 7).

1.5. Posição epistemológica

Adota-se uma posição epistemológica de natureza qualitativa e de cariz ontológico realista⁸, segundo a qual o sistema político internacional é ordenado pelo princípio da anarquia⁹, sendo composto no essencial por Estados com funções equivalentes e sem reconhecer um poder hierarquicamente superior (Keohane, 1986, p. 14).

Ademais o Estado constitui o principal sujeito e objeto de segurança, tendo “capacidade de sustentar a integridade dos interesses próprios contra as agressões, e de os expandir eventualmente a expensas de interesses apoiados em capacidades menores” (Moreira, 1999, p. 104). Neste contexto, só é possível manter uma posição de segurança

⁸ Sobre a perspetiva realista do Estado, ver o Apêndice A.

⁹ Anarquia não significa, neste contexto, caos. Significa, simplesmente, a ausência de uma autoridade mundial que se sobreponha aos Estados.



procurando, de forma permanente, maximizar o respetivo poder e a capacidade de influenciar os contrários (Snyder, 2011, p. 4).

1.6. Metodologia

A metodologia adotada foi descrita, resumidamente, na introdução ao presente trabalho, sendo o modelo de análise e o percurso metodológico sido esquematizados no Apêndice B.



2. Enquadramento legal da participação das Forças Armadas no combate ao terrorismo

Se a participação das FFAA em ações externas de combate ao terrorismo internacional já ocorreu, veja-se a participação de Forças Nacionais Destacadas na Operação *Inherent Resolve*, Iraque (EMGFA, 2016), o empenhamento das FFAA em TN, como preconizado na ENCT, ainda não está operacionalizado.

Ao atuarem em TN “em suplemento das FSS, numa situação de necessidade justificante ou mesmo de crise, fora do estado de emergência ou de sítio, as FFAA não só potenciam a cidadania, mas também ajudam a salvaguardar a liberdade cívica de ameaças emergentes, maiormente de pendor terrorista, como ainda podem auxiliar à reposição do sentimento de segurança” (Clemente, 2016). Elias (2017, p. 43) refere que não se pode tornar aquela atuação “a regra, como acontece em Estados falhados, colapsados ou frágeis”, ou seja “*the military should be used as an instrument of last resort, rather than a first line of defence*” (Crelinsten e Schmid, 1993, p. 320).

Loureiro dos Santos (2009, p. 163) considera que as FFAA podem ser chamadas a atuar de forma complementar, “o processo mais provável e desejável da sua atuação”.

Relativamente ao atual enquadramento constitucional, Clemente observa que, apesar de não impedir a utilização das FFAA fora dos estados de exceção, não é claro (2017b). Elias (Rodrigues, et al., 2017, p. 43) defende a “necessidade de prever, do ponto de vista legal e doutrinário, a utilização de meios militares em situações excecionais em TN que não as previstas no estado de sítio e de emergência”. Mas, como nota Rodrigues (2017, p. 18) “nunca o Tribunal Constitucional se pronunciou pela inconstitucionalidade das leis que regulamentam a colaboração das FFAA com as FSS”.

Estabelece a Constituição da República (CR) (AR, 2005, pp. 4642-4686), que são “órgãos de soberania competentes em matéria militar”:

- O Presidente da República (PR), “que é comandante supremo” das FFAA (art.º 120.º), “nomeia as chefias militares” (art.º 133.º, alínea p, e art.º 274.º) e preside ao Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) (art.º 133.º, alínea o);

- A Assembleia da República (AR), à qual compete definir “as bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina” das FFAA (art.º 164.º, alínea d);

- O Governo, que é o “órgão da condução da política geral do País e o órgão superior da Administração Pública, incluindo da administração militar” (art.º 182 e art.º 199.º, alínea d).



A condução da política de defesa nacional, de acordo com a Lei de Defesa Nacional (LDN), compete ao Governo (art.º 12.º, n.º1) (AR, 2009, p. 4550).

A CR distingue e trata, até em Títulos diferentes, a Segurança Interna, constitucionalmente cometida à polícia (art.º 272.º, n.º1), e a Defesa Nacional que se destina a “garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas” (art.º 273.º, n.º2), e cuja vertente militar é assegurada pelas FFAA (art.º 275.º, n.º1) (AR, 2005, p. 4682).

No entanto, como defende Pereira (2010, p. 9) se persiste a distinção entre “Segurança Interna e Defesa Nacional como funções de soberania tendentes a assegurar a subsistência do Estado”, não significa que não haja interdependência, e até convergência, para responder a ameaças e agressões terroristas, observadas as premissas legais. “Não estará em causa, nessas situações, uma ingerência inconstitucional das FFAA na segurança interna. Trata-se antes do cumprimento das suas missões próprias, que podem coincidir, nos casos de terrorismo e criminalidade organizada, com as missões das FSS” (Pereira, *ibidem*).

Reis Rodrigues (2017, p. 19) refere que a leitura do conceito de defesa nacional tem de ser atualizada, porque tendo a CR sido redigida em contexto de Guerra Fria continua a basear a dicotomia entre segurança e defesa apenas na origem geográfica da ameaça.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) (2002, p. 3103) defende, através de parecer, que uma tese que restrinja o uso de meios militares contra ações agressivas diretas, armadas ou de tipo militar, não tem apoio na expressão literal do n.º2 do art.º 273.º, que não aponta nenhuma definição para os conceitos de "agressão" ou de "ameaça", limitando-se a exigir que tenham origem externa.

Considera a PGR (2002, p. 3104) que quaisquer ameaças externas que afetem de forma séria e fundada “os bens jurídicos fundamentais que a Constituição aponta como fazendo parte do objeto da defesa nacional podem justificar no plano interno uma reação de natureza militar proporcionada” e confinada ao espaço do TN.

Refere ainda a PGR que a “defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações” se enquadra no n.º 2 do artigo 273.º da CR (PGR, 2002, p. 3105).

Importa sublinhar que a “República Portuguesa defende os interesses nacionais por todos os meios legítimos, dentro e fora do seu território, das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e do espaço aéreo sob sua responsabilidade” (art.º 2.º, n.º2) (AR, 2009, p. 4548).



Por outro lado, a CR atribui às FFAA a possibilidade de intervir nos estados de sítio e de emergência (art.º 275.º, n.º7) e de colaborar, “nos termos da lei, em missões de PC” (art.º 275.º, n.º6) (2005, p. 4682), matéria que tem tratamento específico e desenvolvimento normativo na alínea c), do nº1, do artigo 46º, e toda a Secção VI, da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) (AR, 2006).

Esta possibilidade de utilização em missões de PC é também referida no Conceito Estratégico Militar de 2014 (CEM) (CCEM, 2014, pp. 16-44).

A Lei de Segurança Interna (LSI), respaldada no art.º 272.º da CR (AR, 2005, p. 4682), dedica o seu capítulo I à enunciação de um conjunto de normas enformadoras de todo o Sistema de Segurança Interna (SSI), define o conceito de segurança interna (art.º 1.º, n.º1) (AR, 2008b, p. 6135) e estipula os princípios fundamentais que regem aquela atividade¹⁰:

- As medidas de polícia são apenas as previstas na lei (princípio da excecionalidade) (art.º 2.º, n.º1) (AR, 2008b, p. 6135);

- Desenvolve-se com respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado democrático (art.º 2.º, n.º1) (AR, 2008b, p. 6135);

- Subordina-se ao princípio da necessidade, da adequação e da proporcionalidade (art.º 2.º, n.º2) (AR, 2008b, p. 6135);

- A utilização de meios coercivos é possível em “legítima defesa¹¹, própria ou de terceiros”, e para fazer cumprir funcionalmente a lei na execução da atividade policial (art.º 34.º, n.º1, alínea a) e b)) (AR, 2008b, p. 6141).

A LSI prevê ainda um conjunto de princípios de natureza funcional, mas não menos importantes:

- O dever geral de colaboração de todos os cidadãos (art.º 5.º, n.º1) (AR, 2008b, p. 6135);

- O dever especial de colaboração dos militares que devem comunicar prontamente “os factos de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções e por causa delas, relativos à preparação de factos que possam ser classificados como crimes de terrorismo” (art.º 5.º, n.º2 e n.º3) (AR, 2008b, p. 6135).

¹⁰ A prevenção do terrorismo, enquanto crime, e sujeito a investigação criminal, também respeita estes princípios.

¹¹ A situação de legítima defesa implica que a ação de defesa se apresente como necessária para repelir a agressão, exigindo-se que o defendente só utilize o meio considerado necessário, no momento e segundo as circunstâncias concretas, suficiente, adequado e eficaz para sustentar a agressão (Coimbra, Tribunal da Relação de, 2003)



Constituem órgãos do SSI, o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) (art.º 11.º) (AR, 2008b, p. 6136).

Entre outras atribuições, cabe ao CSSI apoiar o Primeiro-Ministro (PM) “na adoção das providências necessárias em situação de grave ameaça da segurança interna” (art.º 13.º) (AR, 2008b, p. 6137).

O SGSSI, que funciona na dependência direta do PM, é o órgão dotado de competências de “controlo e comando operacional das FSS” em situações de agressões terroristas que “requeiram a intervenção conjunta e combinada” de diferentes FSS e, “eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Socorro” (SIOPS), que lhe são “colocados na sua dependência operacional, através dos seus dirigentes máximos” (art.º 19.º, n.º1) (AR, 2008b, p. 6138).

O SGSSI desempenha funções “num quadro complexo de tutelas e necessita de estabelecer diariamente mecanismos de ligação e de coordenação operacional entre os diversos atores”. No âmbito das suas competências desenvolve a sua atividade de articulação de “acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança” (PCCCOFS) (Fazenda, 2017).

O GCS é um “órgão de assessoria e consulta para a coordenação técnica” e funcional da atividade das FSS, “funcionando na direta dependência do PM” ou, por sua delegação, do MAI (art.º 21.º e 22.º) (AR, 2008b, pp. 6138-6139).

A LSI determina ainda, correspondendo à necessidade de articulação entre Segurança Interna e Defesa Nacional, a inclusão na composição do CSSI, do Ministro da Defesa Nacional (MDN) e do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (art.º 12.º, n.º2, alínea c) e f)).

Adicionalmente estipula que as FFAA “colaboram em matéria de Segurança Interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional” (art.º 35.º) (AR, 2008b, p. 6141).

Para Elias (2017, p. 45), a atuação dos militares na colaboração com as FSS deve respeitar alguns limites legais:

- Não podem aplicar medidas de polícia ou “medidas especiais de polícia” (art.º 28.º e 29.º da LSI) (AR, 2008b, p. 6140);

- Só podem deter suspeitos em flagrante delito, como qualquer cidadão (art.º 255 do CPP) (AR, 2011, p. 8306);



- O “uso da força” e de outros “meios coercivos” só poderá ser exercido em legítima defesa, tal como definida no art.º 32.º do CP (AR, 2017)

- O recurso a armas de fogo está condicionado, pela não aplicabilidade do Decreto-Lei 457-99 sobre a utilização de armas de fogo pelas FSS (MAI, 1999).

A LDN determina que:

- As FFAA, nos termos da CR e da lei cooperam com as FSS “tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” (art.º 24.º, n.º1, alínea e) (AR, 2009, p. 4554);

- As FSS “colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da CR e da lei” (art.º 48.º, n.º1) (AR, 2009, p. 4557);

- A articulação operacional, para aquele efeito, está cometida, à semelhança do determinado na LSI, ao CEMGFA e ao SGSSI (art.º 48.º, n.º2) (2009, p. 4557);

- A utilização das FFAA “em missões que envolvam a colaboração com as FSS contra ameaças transnacionais deve ser prévia e fundamentadamente comunicado ao PR” (art.º 10.º, n.º1, alínea c)) (AR, 2009, p. 4549));

- Compete ao Governo “aprovar os mecanismos que assegurem essa cooperação (art.º 12.º, n.º3, alínea h)) (AR, 2009, p. 4550)) e ao MDN a “coordenação e orientação das ações necessárias” para garantir aquela colaboração (art.º 14.º, n.º3, alínea z) (AR, 2009, p. 4551).

O cuidado do poder político em articular novas capacidades e formatos de intervenção é, ainda, patente no CEDN e no CEM.

O CEDN ao referir que a ação do Estado, na resposta às ameaças e riscos, deve “maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises” (Governo, 2013, p. 1989);

O CEM ao identificar como ameaça o terrorismo internacional, relevando a articulação da “componente militar da defesa nacional” com outros organismos do Estado, em reforço e complemento, (CCEM, 2014, p. 13).

Síntese conclusiva

No presente capítulo procurou-se responder à QD1. Neste contexto, verificou-se que persiste em Portugal a distinção entre Segurança Interna e Defesa Nacional como funções de soberania vocacionadas para garantir a conservação do Estado, o que não significa que não haja articulação, observadas as premissas legais, na resposta a ameaças e agressões terroristas. A participação das FFAA no combate ao terrorismo internacional, em TN, e a colaboração com as FSS, em reforço e complemento, para aquele efeito, está regulamentada



no ordenamento jurídico nacional e o quadro constitucional e legal responde à necessidade de cooperação entre as FFAA e as FSS para garantir a segurança do Estado.

O normativo legal português reconhece o terrorismo internacional como uma das principais ameaças externas à segurança nacional, e aponta a maximização da articulação das capacidades militares e civis, preconizando o aprofundamento da cooperação, no respeito das respetivas competências e no quadro constitucional e legal vigente.

A resposta a uma ameaça ou agressão terrorista é liderada pelas FSS, no âmbito do SSI, e envolve ações de investigação criminal pela PJ. A atividade de segurança interna observa as regras gerais da polícia e o combate do terrorismo, enquanto crime, também as deve respeitar, assim como aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Quando solicitadas a tal, as FFAA colaboram com as FSS, numa situação de necessidade justificante, em reforço e complemento, podendo a intervenção ocorrer, durante os estados de exceção, quando se verificarem as condições previstas na CR ou, fora deles, quando a avaliação do SGSSI indicar tal necessidade.

Nesta última situação, a utilização operacional das FFAA deverá ser articulada entre o CEMGFA e a SGSSI.

A participação das FFAA em ações antiterroristas deve respeitar escrupulosamente os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e adequação, bem como os princípios da excecionalidade e da complementaridade (cooperação e colaboração).

Quando empenhadas naquelas ações, as forças militares estão impossibilitadas de aplicar medidas de polícia e devem comunicar prontamente às FSS os factos relevantes de que tenham conhecimento.

A participação das FFAA no âmbito da PC está claramente enquadrada pela CR e regulamentada pela LBPC.

Esta análise constitui a resposta à QD1.



3. Caracterização da participação de Forças Armadas aliadas no combate ao terrorismo

O terrorismo utiliza deliberadamente e indiscriminadamente a violência e apesar dos SI procurarem identificar precocemente potenciais ameaças terroristas para proteger pessoas e bens, não é possível assegurar que uma agressão não venha a ocorrer (Baird, 2010), como infelizmente nos é dado a ver, quase diariamente, através dos *media*.

Neste capítulo estudaremos os casos de alguns países aliados para compreender como é que as suas FFAA participam em ações antiterroristas.

3.1. Alemanha



Figura 1 – O ataque contra o mercado de Natal, a 19 de dezembro de 2016

Fonte: Getty Images (2016)

O terrorismo internacional de motivação islâmica é avaliado presentemente como sendo a maior ameaça à segurança alemã (BI, 2017).

No entanto, o terrorismo não é um fenómeno novo e desde o fim do anos 70, para fazer face às ações de grupos como o Baader-Meinhof¹², a Alemanha tem vindo a dotar-se de um quadro legal robusto (Bonditti, et al., 2008, p. 18).

3.1.1. A Constituição e o quadro legal

O artigo 35º da Constituição (BJV, 2014), reforçado por parecer do Tribunal Constitucional (Jordan, 2012), autoriza a intervenção das FFAA em TN, em apoio das FSS, em "*exceptional situations of catastrophic proportions*", para manter, ou reestabelecer, a

¹² Rote Armee Fraktion/Red Army Faction, ou Baader-Meinhof Gang/Group. Grupo terrorista de extrema-esquerda realizou 50 ataques entre 1972 e 1990. O grupo declarou um cessar-fogo em abril de 1992 e foi dissolvido em março de 1998 (Jenkins, 2015).



ordem pública e para acudir a desastres de causa natural. No entanto, a possibilidade de intervenção é muito remota porque *“It's not just when the capacities of the police, federal police and border protection are not enough, but when the situation is catastrophic”* (Hein, 2017).

3.1.2. A articulação operacional

O terrorismo, tratado no âmbito da Segurança Interna, é um crime penalizado pela lei geral (Gesley, 2015; Bonditti, et al., 2008, p. 19). Contudo, existem leis especiais (e.g. financiamento) que se lhe aplicam (DOD, 2015).

Não tendo nunca sido empregues em TN na luta contra o terrorismo (Taube, 2017), a sua participação “através de requisição da polícia alemã” (Werkhäuser, 2016) está considerada. Apesar do discurso político, a participação das FFAA alemãs em ações antiterroristas é considerada de forma marginal nas suas missões e a concretizar-se consubstanciar-se-á em patrulhas, na proteção de IC e no apoio à gestão das consequências de um atentado (BVT, 2016, pp. 92-99; BVT, 2011, p. 10).

A Alemanha possui um organismo interministerial de gestão de crises (BI, 2015, pp. 10-16).

3.1.2.1. Os militares e as funções de polícia

Não existe um plano de resposta a incidentes terroristas que articule operacionalmente as FFAA e as FSS e não está previsto que os militares alemães, se vierem a ser utilizados em ações antiterroristas, assumam funções policiais (Taube, 2017).

3.2. Bélgica

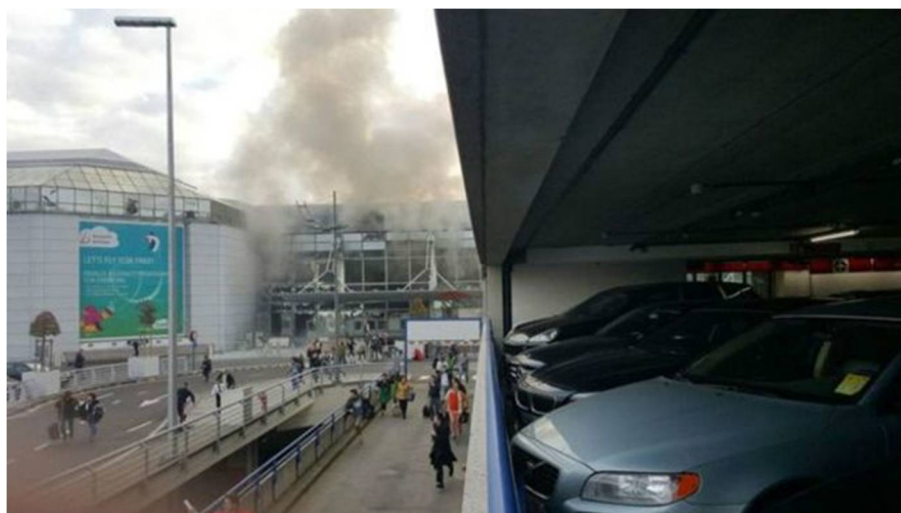


Figura 2 – Os ataques em Bruxelas a 22 de março de 2016

Fonte: Rozina Sini News (2016)

O terrorismo internacional de inspiração islâmica fundamentalista é uma das maiores ameaças à segurança belga (Weyembergh e Cocq, 2015, p. 235).



3.2.1. A Constituição e o quadro legal

As únicas restrições constitucionais à utilização das FFAA em TN são as do Direito Internacional Humanitário (Schnabel e Krupanski, 2012, p. 45).

O terrorismo é um crime punido pela lei geral (Failla, 2016).

As ações de investigação e de imposição da lei são conduzidas pelo ministério do Interior sendo as FFAA utilizadas em situações de agravamento da ameaça ou após ações violentas, a pedido da *Police Fédérale* (PFB) em ato regulado por protocolo de cooperação entre os ministérios da Defesa e do Interior (Dubois, 2017).

3.2.2. A articulação operacional

As FFAA participam na luta contra o terrorismo, em apoio das FSS, desde 16 de janeiro de 2015, em ações antiterroristas, contraterroristas e de gestão de consequências (Governo Belga, 2014, pp. 3-4; Dubois, 2017). Sob controlo operacional da PFB, contribuem para a proteção de infraestruturas críticas e de pontos sensíveis e executam patrulhas conjuntas com a Polícia e reforçando o dispositivo de segurança (Dubois, 2017).

A gestão de crises a nível nacional é garantida pelo *Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise* que colige, analisa e difunde a informação relevante (Crisiscentrum, 2017).

3.2.2.1. Os militares e as funções de polícia

Os militares empenhados na luta contra o terrorismo têm algumas competências policiais mas não podem prender pessoas, controlar as suas identidades ou apreender objetos. A detenção de suspeitos até à chegada da polícia, assim como a verificação de mochilas e outras malas pessoais é autorizada em condições muito específicas. Estão autorizados a manter suspeitos sob controlo até à chegada das autoridades policiais. Regem-se por um conceito alargado de legítima defesa que permite a utilização de armas de fogo para defender terceiros em caso de ataques diretos. A resposta deve ser proporcional ao nível da ameaça. O comandante no local é sempre um oficial de polícia (Dubois, 2017).



3.3. Espanha



Figura 3 – Os atentados de 11 de março de 2004, em Madrid

Fonte: AFP (2004)

O fenómeno terrorista em Espanha não é novo e nos anos em que a ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) esteve ativa¹³ produziu uma grande instabilidade social e causou muitas vítimas (Rueda e Boldova, 2015, p. 297).

A ação contra a ETA, pela sua natureza doméstica, manteve as FFAA à margem¹⁴ das operações e foi desde sempre considerada uma questão de Segurança Interna (Bonditti, et al., 2008, p. 19). Contudo, no rescaldo dos atentados de 11 de março de 2004, os militares foram pela primeira vez empenhados em TN na proteção de IC¹⁵ (Martín, 2006, p. 7).

3.3.1. A Constituição e o quadro legal

As FFAA têm como missão principal garantir a soberania e a independência nacional (CG, 2011, p. 2).

Para além daquela missão, devem em articulação com outros órgãos do Estado, contribuir para preservar a segurança e o bem-estar dos cidadãos em situações de grave risco, catástrofe e calamidade, podendo ainda conduzir operações antiterroristas em TN, em apoio das FSS (JE, 2005, pp. 7-8).

3.3.2. A articulação operacional

O terrorismo é considerado em Espanha um crime e está penalizado em legislação especial (Rueda e Boldova, 2015, pp. 301-311).

¹³ 1959 a 2006.

¹⁴ Com a exceção da impermeabilização da fronteira de Navarra com a França, em 1981.

¹⁵ Operação Romeo-Mike, março de 2004 a abril de 2005, 31700 militares Expo Zaragoza de 2008 e eleições gerais do mesmo ano.



O *Plan de Prevención y Protección Antiterrorista* (PPPA) define as linhas de ação estratégica para assegurar a deteção e avaliação contínua dos riscos de atentado terrorista e considera a articulação e a coordenação das *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado* (FCSE) e das FFAA. As medidas do PPAA estão focalizadas maioritariamente na proteção de IC e pontos sensíveis, assim como de pessoas, bens ou serviços cuja destruição, ou degradação, tenha grande impacto na vida nacional (MI, 2015).

A participação das FFAA no combate ao terrorismo é enquadrada ao nível militar, por um plano de cooperação classificado, denominado *Cota de Malla* (em Apêndice C).

As forças militares empenhadas naquela missão mantêm-se na sua estrutura de comando: comando operacional é do *Jefe de Estado Mayor de la Defensa* (JEMAD) e o controle operacional é do *Comandante del Mando de Operaciones* (CMOPS).

A gestão das crises a nível nacional é da responsabilidade do *Consejo de Seguridad Nacional*, órgão interministerial presidido pelo PM (JE, 2015, p. 9).

3.3.2.1. Os militares e as funções de polícia

A legislação espanhola (GE, 2010, pp. 25325-25326), confere temporariamente, para o cumprimento da missão, aos militares empenhados em ações antiterroristas e em ações de gestão de consequências, o estatuto temporário de agentes com autoridade de polícia (Camacho, 2013)

3.4. Reino Unido



Figura 4 – Os atentados de 7 de julho de 2005, no Reino Unido

Fonte: BBC (2005)



O terrorismo no Reino Unido não é recente: tentativa de destruição do Parlamento, em 1605; atividade do *Irish Republican Army* (IRA) na Irlanda do Norte, entre 1968 e 1998; terrorismo de inspiração *jihadista*¹⁶ na atualidade (Syrett, 2015, p. 167).

3.4.1. A Constituição e o quadro legal

O Reino Unido não tem uma constituição e o emprego das FFAA em TN é em última análise uma prerrogativa real. O uso das FFAA decorre da tradição britânica de apoio militar às autoridades civis¹⁷, seja no âmbito da PC ou da luta antiterrorista (Stevenson, 2005, pp. 121-133). Este apoio é precedido de um pedido formal do *Home Office* ao *Ministry of Defence* (MOD) (Hughes, 2011, p. 39).

3.4.2. A articulação operacional

Como nota Anderson, não existe uma legislação antiterrorista específica e os atos terroristas são tratados, na generalidade, no enquadramento legal da lei geral “*the main perpetrators of the most serious acts of terrorism are almost always charged with offences under the ordinary criminal law*” (2013 cit. por Syrett, 2015, p. 173). A consequência é que, mesmo apesar da excecionalidade da Irlanda do Norte onde as FFAA foram utilizadas, não tem existido vontade política para voltar a utilizar as FFAA em ações antiterroristas, “*there has been no significant appetite to utilize the military forces in counter-terrorism strategy*” (Syrett, 2015, p. 194).

As FFAA sob comando operacional militar, podem apoiar as autoridades civis em ações antiterroristas (Gov.UK, 2017, pp. 12-34): na proteção de IC quando as capacidades das FSS forem insuficientes; na disponibilização de facilidades de comunicações e de comando e controlo; aquando da realização de grandes eventos (*e.g.* jogos olímpicos).

Os militares podem atuar sem um pedido formal das autoridades civis, em circunstâncias muito excecionais, perante uma emergência grave e inopinada, e quando a situação exigir uma intervenção imediata para salvar vidas, aliviar o sofrimento dos cidadãos e proteger os seus bens (Gov.UK, 2017, p. 34).

No local, a polícia coordena os militares para a execução da tarefa, mas se existirem divergências quanto ao cumprimento da missão o comandante militar deverá informar a sua cadeia de comando (JESIP, 2016, p. 34).

A gestão de uma crise de origem terrorista é da responsabilidade política do *Home Office* e conduzida pelo *Office for Security and Counter-Terrorism*. Dependendo da

¹⁶ O *jihadismo* é impulsionado pela ideia de que a *jihad* (guerra religiosamente sancionada) é uma obrigação individual (*fard 'ayn*) obrigatória para todos os muçulmanos (Dar e Hamid, 2016).

¹⁷ *Military Aid to the Civil Authorities* (MACA).



magnitude da mesma poderá ser ativado o centro nacional de gestão de crises, o *Cabinet Office Briefing Room* (COBR) (Gov.UK, 2013).

3.4.2.1. Os militares e as funções de polícia

Os militares empenhados em MACA estão sujeitos à disciplina militar.

Apesar de durante a crise na Irlanda do Norte, os militares terem tido poderes alargados, nomeadamente o de interpelar e identificar os cidadãos (Bonditti, et al., 2008, p. 19), atualmente não têm poderes de polícia (Gov.UK, 2017, p. 32).

3.5. França



Figura 5 – Patrulhamento nos *Champs-Élysées*

Fonte: Défense (2016, p. 34)

A utilização das FFAA no combate ao terrorismo, em articulação com as FSS, é hoje em França uma situação recorrente. Como refere Hollande, na sequência do ataque de 20 de abril, “*Tout doit être fait pour que ces policiers, gendarmes et militaires, puissent exercer leur mission, bien sûr dans l’État de droit, et avec le respect des procédures mais avec la confiance de toute la Nation*” (2017).

3.5.1. A Constituição e o quadro legal

A principal missão das FFAA é a defesa militar da França. Embora a Constituição só preveja a sua utilização em TN quando declarado o estado de sítio, aquela utilização está prevista na lei geral (estado de emergência) (Queffelec, 2016).

O estado de sítio é declarado “*en cas de péril imminent résultant d’une guerre étrangère ou d’une insurrection armée*” e caracteriza-se essencialmente pela atribuição às FFAA de poderes de polícia (AN, 2015, p. 17).



O estado de emergência¹⁸, previsto na lei geral, aplica-se “*en cas de péril imminent résultant d’atteintes graves à l’ordre public, soit en cas d’événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamite publique*” e enquadra a atuação das FFAA em TN, fora do estado de sítio (AN, 2017).

3.5.2. A articulação operacional

O terrorismo é um crime de direito comum. As FFAA colaboram em atividades antiterroristas contribuindo regularmente para o dispositivo securitário do plano Vigipirate¹⁹, ou através de operação militar^{20, 21} conduzida de acordo com o “*contrat protection en TN*”²².

Em TN, as missões de luta contra o terrorismo internacional são da responsabilidade política do Ministro do Interior, que define o estado final a alcançar. As FSS lideram as intervenções e as FFAA atuam em complemento e reforço. O *Chef d’État-Major des Armées* retém o comando operacional das forças empenhadas em missões em TN. A coordenação local da atividade militar é das autoridades policiais (controlo tático).

As missões atribuídas às FFAA traduzem-se em patrulhas para garantir a segurança de pontos sensíveis e IC e para proteger e tranquilizar os cidadãos, maximizando o efeito dissuasor da utilização dos militares. Como notou o *Directeur Général de la Sécurité Intérieure*, “*une dimension psychologique importante – les terroristes ne vont pas attaquer une cible où des militaires sont présents car ils savent qu’il y aura une riposte*” (Calvar, 2016).

A gestão de crises é efetuada pelo *Centre Interministériel de Crise* (CIC), organismo sob a tutela do Ministro do Interior (*Ministère de l’Intérieur*, 2017)

3.5.2.1. Os militares e as funções de polícia

Os militares como qualquer cidadão francês podem, de acordo com o Código do Processo Penal, deter autores de crimes em flagrante delito (IFIJ, 2017, pp. 12-13).

A utilização da força só deve ser utilizada em último recurso, “*dernier ressort*”, de forma proporcional e suficiente. A utilização de armas é muito condicionada e é regulada pelas regras de empenhamento aprovadas para aquelas missões. Não podem revistar suspeitos, nem podem proceder à identificação de terceiros (Queffelec, 2016).

¹⁸ Esta figura jurídica tem vindo a ser usada desde os atentados de 13 de novembro de 2015. Com uma duração, por defeito, de 12 dias, pode ser prolongado, como tem vindo a acontecer, por um período maior pela AN.

¹⁹ Ver Apêndice D.

²⁰ Presentemente a operação *Sentinelle*.

²¹ Os planos militares estão articulados com os planos Vigipirate (EMA, 2010, pp. 17-19; EMA, 2016, pp. 19-28).

²² O *contrat protection* designa um novo conceito operacional de emprego das FFAA. Ver Apêndice E.



Síntese conclusiva

Tabela 1 - Caracterização da participação das FFAA em ações antiterroristas

Fonte: (Autor, 2017)

	Quadro legal de utilização	Gestão de crises/FFAA em TN (ações anti-terroristas)	Crime/ Quadro penal	FFAA com autoridade policial/ Utilização da força	FFAA em reforço e complemento das FSS/ Cadeia de comando	Documento enquadrador da participação das FFAA	Tarefas
Alemanha	Constituição	Sim/ Nunca aconteceu	Sim/ Lei geral	Não/ -	Sim/ -	-	Patrulhas/ Proteção infraestruturas críticas/ Gestão de consequências
Bélgica				Não/ Legítima defesa alargada	Sim/ Cadeia de comando militar (controle operacional da policia)		Patrulhas conjuntas/ Proteção infraestruturas críticas e pontos sensíveis
Espanha	Lei geral	Sim/ Recorrente	Sim/ Lei especial	Sim/ Legítima defesa alargada	Sim/ Cadeia de comando militar	Protocolo de cooperação	Patrulhas/ Proteção infraestruturas críticas/ Pontos sensíveis/ Gestão de consequências
Reino Unido		Sim/ Irlanda do Norte (1968-1998)	Sim/ Lei geral	Não/ Legítima defesa	Sim/ Cadeia de comando militar (coordenação funcional da policia)		Patrulhas/ Proteção infraestruturas críticas/ Pontos sensíveis/ Forças Operações Especiais/ Facilidades de Comando e controlo/ Gestão de consequências
França		Sim/ Recorrente		Não/ Legítima defesa alargada			Directiva interministerial

Como se pode verificar na tabela 1, o terrorismo é crime em todos os países estudados e em todos eles as ações coercivas de imposição da lei são lideradas pelos respetivos Ministérios do Interior/Administração Interna. Consequentemente, em todos eles, a luta contra o terrorismo é dirigida pela FSS e as FFAA colaboram em reforço e complemento das primeiras.

Todos os países analisados possuem estruturas para gerir crises de natureza terrorista.

A utilização das FFAA em TN, em ações antiterroristas em apoio das autoridades civis, em reforço e complemento das FSS, está contemplada em todos os países, seja de forma explícita na Constituição, seja na lei geral. Os moldes e a intensidade da sua utilização



variam de país para país: em todos os países, com a exceção da Alemanha, existe um protocolo ou uma diretiva interministerial que regulamenta as relações das FFAA com as autoridades civis.

No apoio prestado às autoridades civis, com a exceção das forças belgas, as forças militares permanecem sempre integradas na sua cadeia de comando: no local, por norma, a polícia lidera as atividades e coordena com a força militar a utilização dos meios no terreno.

Com a exceção do caso espanhol, os militares não possuem competências policiais. Todos podem fazer uso da força em legítima defesa, restrita ou alargada. No contexto antiterrorista, as missões desempenhadas pelas FFAA são diversas, embora no universo estudado haja uma tipologia comum de missões: patrulhas, proteção de IC e pontos sensíveis.

Esta análise constitui a resposta à QD2.



4. Capacidades das Forças Armadas no combate ao terrorismo

Consideramos neste capítulo a participação das FFAA em ações antiterroristas empregando medidas de natureza preventiva e defensiva e medidas reativas do âmbito da PC, para minimizar os efeitos resultantes de uma eventual agressão.

Pelo significado e possível dimensão de um ataque terrorista, que pode ocorrer em qualquer momento, com pouco ou nenhum aviso, num local ou em locais múltiplos e configura a possibilidade de elevados níveis de destruição humanos e materiais, “justifica-se uma reação de natureza militar proporcionada” (Elias, 2017, p. 43) que terá necessariamente de se desenvolver na “estrita observância dos princípios da necessidade, da adequação, da proporcionalidade e da eficácia, das liberdades cívicas, do Estado de Direito e da liberdade de escrutínio” (Governo, 2015, pp. 1022-(2)).

4.1. A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

Portugal dispõe, inspirada na legislação europeia, de uma ENCT (Governo, 2015, pp. 1022-(2) - 1022-(3)) com cinco objetivos estratégicos:

- **Detetar**, que corresponde a identificar “potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz”;

- **Prevenir**, consistindo em “conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas;

- **Proteger**, representando o incremento da “segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade, quer o impacto de potenciais ameaças terroristas”;

- **Perseguir**, que equivale a “desmantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, e as suas redes de apoio, impedir as deslocações e as comunicações e o acesso ao financiamento e aos materiais utilizáveis em atentados e submeter os fenómenos terroristas à ação da justiça”;

- **Responder**, que consiste na administração funcional de “todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas. A capacidade de resposta permite limitar as consequências de um ato terrorista, quer ao nível humano, quer ao nível das infraestruturas”.

Como refere a ENCT, a cooperação entre as FFAA e as FSS é “aprofundada, no quadro constitucional e legal, em situações de intervenção perante agressões terroristas” de acordo com o PAO que “contempla medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e equipamentos, serviços de PC, emergência médica e FFAA” (Governo, 2015, pp. 1022-(4)).

4.2. As FFAA em ações antiterroristas

A utilização das FFAA deverá ser ponderada “sempre como último recurso e apenas nas situações em que a intensidade das medidas a levar a efeito ultrapassem as capacidades



doutros protagonistas”. Na eventualidade de se concretizar uma agressão terrorista deverão ainda “ser implementadas medidas de resposta, preparadas e treinadas em antecipação, envolvendo todos os recursos do Estado” (Teixeira, et al., 2009, pp. 165-167).

4.2.1. Capacidades disponíveis

Cunha (2017) refere que a cooperação entre as FFAA e as FSS poderá ser aprofundada no âmbito dos pilares Detetar, Proteger e Perseguir através de diversas capacidades disponíveis e correspondentes tarefas, como discriminado na tabela 2:

Tabela 2 – Objetivos estratégicos vs capacidades militares disponíveis

Fonte: Cunha (2017)

OE	Capacidades militares disponíveis
Detetar	C2 ²³ e ISR ²⁴ . De forma permanente através de unidades navais e aéreas em missão. Meios ISR do Exército. Forças de Operações Especiais (FOE) quando determinado.
Proteger	C2; Capacidades navais, terrestres e aéreas. Capacidade de inativação de engenhos explosivos. FOE. Ciberdefesa.
Perseguir	C2; Capacidades navais, terrestres e aéreas; FOE; Ciberdefesa.
OE	Tarefas
Detetar	Vigilância, policiamento aéreo e controlo do espaço marítimo e aéreo nacional (<i>e.g.</i> interceção de agentes terroristas ou de armamento); operações de recolha de informações.
Proteger	Reforço da segurança das instalações próprias e de IC; patrulhas marítimas, terrestres e aéreas. Treino com FSS.
Perseguir	Desmantelamento e neutralização de células ou iniciativas terroristas utilizando forças de operações espaciais (<i>e.g.</i> resgate de reféns); procedimento <i>Renegade</i> ²⁵ .

Borges (2017, pp. 59-60) releva como cenário de utilização possível o empenhamento de pequenos escalões²⁶, com pessoal preparado e treinado para o efeito, em reforço das FSS, “de modo a que estas fiquem libertas para atuarem na ordem pública”.

²³ Comando e controlo.

²⁴ *Intelligence, surveillance and reconnaissance* (definição em Apêndice A).

²⁵ Intercetar, interrogar, identificar e se necessário, intervir sobre aeronaves ou outros meios aéreos que, na área de responsabilidade nacional, sejam consideradas merecedoras de atenção especial (*e.g.* desvio de aviões civis por terroristas) (Bennett, 2003).

²⁶ Pelotão ou companhia.



Elias (2017, p. 46) considera a colaboração da FFAA “uma mais-valia” na vigilância do espaço marítimo e aéreo, aquando da “visita de chefes de Estado e de Governo”, da “realização de grandes eventos políticos, desportivos e culturais”, na “prestação de apoio no domínio das comunicações e na execução de reconhecimento aéreos e marítimos no quadro da investigação criminal ou da ordem pública”. Ainda segundo o autor, é desejável o apoio das FFAA em situações de agravamento da ameaça terrorista e na segurança de IC e de pontos sensíveis, libertando as forças policiais “para missões de primeira linha, segurança e ordem pública, investigação criminal e inteligência policial”. Quanto às “operações inopinadas”, em resposta a ataques terroristas, considera adequadas, entre outras, em reforço ou complemento: o estabelecimento de perímetros de segurança; a intervenção tática, preventiva ou reativa; a “partilha de informações de natureza operacional e tática”; a disponibilização de circuitos alternativos de comunicações e de comando e controlo; e a disponibilização de equipamentos logísticos e de instalações.

Clemente (2017b) sublinha a colaboração na proteção de IC, na gestão de grandes eventos de elevado risco, na reposição temporária da fronteira terrestre e quando for necessário arremeter meios somente disponíveis nas FFAA²⁷.

4.3. As FFAA na gestão de consequências

As consequências das agressões terroristas, merecendo especial atenção o potencial uso de armas de grande capacidade de destruição²⁸, podem ser muito graves: pessoas mortas e feridas; infraestruturas destruídas ou danificadas; incerteza da população sobre o que poderá ocorrer após o evento; pessoas em pânico e em fuga, congestionando os acessos; uma necessidade premente de especialistas em primeiros-socorros de ambulâncias e de rotas abertas para os hospitais; e uma cobertura mediática que pode interferir com as operações de busca e criar pressão adicional nos gestores da crise e restantes autoridades. Em consequência, o planeamento interdepartamental deve ser feito em antecipação, contemplando cadeias de comando e redes de comunicações robustas, fiáveis e interoperáveis, o armazenamento de abastecimentos de emergência, o treino dos socorristas e a comunicação em contexto de crise (Crelinsten, 2014).

Cunha (2017), como discriminado na tabela 3, refere que a participação das FFAA em funções de PC tem vindo a corresponder ao legislado na LBPC e que para agilizar a comunicação o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) possui um oficial de ligação junto da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

²⁷ E.g. defesa antiaérea, patrulhamento marítimo.

²⁸ Nomeadamente armas químicas, biológicas, nucleares, radiológicas ou de alto-explosivo.



Tabela 3 – Gestão de consequências

Fonte: Cunha (2017)

OE	Capacidades militares disponíveis
Responder	Âmbito cooperação ANPC e a pedido.
OE	Tarefas
Responder	Apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens, no âmbito da cooperação com a ANPC e a pedido.

4.3.1. Capacidades disponíveis

Refere a LBPC que a ação das FFAA pode consubstanciar-se no auxílio ao “combate e rescaldo de incêndios”; no apoio nos cuidados de saúde, particularmente “na hospitalização e evacuação de feridos e doentes”; em ações “de busca e salvamento”; na “disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações de limpeza” de detritos; na “reabilitação de infraestruturas; na execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos; e na prestação de apoio em comunicações” (art.º 52º a art.º58º) (AR, 2006, pp. 5325-5326).

4.4. A cadeia de comando

Se durante o estado de sítio as FSS e os Agentes de Proteção Civil (APC)²⁹ subordinam-se ao comando operacional do CEMGFA, por intermédio dos respetivos comandantes-gerais, no estado de emergência as FFAA apoiam as FSS e a atividade de PC.

4.4.1. Ações antiterroristas

Fora dos estados de exceção as relações de comando entre as FFAA e as FSS não estão reguladas.

Em contextos securitários críticos, as FSS através dos seus dirigentes máximos são colocadas na dependência operacional do SGSSI, que no âmbito das dependências de comando operacional tem poderes de planeamento e atribuição de “missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua natureza, tempo ou espaço, que impliquem uma atuação conjunta” (art.º 19.º, n.º1 da LSI) (AR, 2008b, p. 6138).

No contexto dum processo que se pretende cooperativo e coordenado, dentro da dinâmica das relações institucionais entre FFAA e FSS, a que poderemos chamar contexto de coordenação interagências, propomos uma solução que privilegia a unidade de esforço

²⁹ São APC, entre outros, os “corpos de bombeiros”, as FSS, as FFAA, a “autoridade marítima e aeronáutica, o Instituto Nacional de Emergência Médica e demais serviços de saúde e os sapadores florestais” (AR, 2006).



entre meios militares e meios policiais, mantendo cada um a sua unidade de comando, com a possibilidade das forças policiais terem autoridade funcional, caracterizada como a autoridade conferida às FSS para superintender processos e ações, no âmbito das respetivas áreas ou atividades específicas, sem que tal inclua competência disciplinar sobre os meios militares empregues.

Neste contexto, esta autoridade funcional, poderá ser entendida como a “capacidade de decisão do local e do momento de empenhamento das forças” (Clemente, 2017a, p. 72).

A modalidade de emprego dos recursos militares (força apoiante) deverá, no entanto, ser regulamentada por protocolo interministerial, permitindo a articulação local, sob autoridade da força policial apoiada a quem deverá ser atribuída a coordenação ou o controlo tático (ou mesmo o comando tático) dos militares no terreno, à semelhança, “*mutatis mutandis*” do que já vem a ocorrer no âmbito da PC (Gov.UK, 2017, pp. 47-50; JESIP, 2016, p. 35).

Assim, as forças militares empenhadas em ações antiterroristas, à semelhança dos países estudados, dever-se-ão manter sob o comando operacional do CEMGFA para manterem a unidade de propósito e de comando; articularem de forma integrada a relação com as FSS; desenvolverem o planeamento do seu emprego operacional, crítico ao desempenho da ação de comando; assegurarem a mobilidade estratégica, indispensável para movimentar, empenhar e sustentar as forças e meios nas atividades e operações que se venham a desenvolver.

A unidade de esforço requer o desenvolvimento de uma cultura de comunicação, coordenação, colaboração e cooperação entre as FFAA e as FSS. Afigura-se ser também esta a solução defendida pelo CEM, que em contexto de coordenação interagências, defende a racionalização no emprego dos meios, a unidade de esforço e a eficácia nas respostas operacionais, através da promoção de um ambiente colaborativo (CCEM, 2014, p. 31).

O desenvolvimento de doutrina e procedimentos comuns, que efetivem aquela cultura e a implementem em tempo de crise deverá ser conseguido através de um órgão de coordenação interagências, onde tenham assento oficiais de ligação das FFAA: “*national security begins with homeland security, and homeland security depends fundamentally on our ability to work together, to bring our enormous capacity to bear at the right time, the right place, and in the right measure*” (Blum e McIntyre, 2012).

Propomos que esta função seja desempenhada pelo GCS, que deverá integrar para o efeito o CEMGFA. O Gabinete poderá também servir como Gabinete de Crise de nível



operacional. Se for considerado adequado e desejável pelo Governo³⁰, poderá ainda desempenhar as funções de Gabinete de Crise de nível político-estratégico, que à data não existe³¹. Para o efeito, e a título meramente ilustrativo, apontamos tentativamente na figura 6 a constituição de um possível Gabinete de Crise.

A articulação das ações antiterroristas ao nível tático já é feita na Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), órgão de coordenação, no âmbito da ameaça terrorista (Governo, 2016) que utiliza todos os instrumentos ao dispor do Estado, particularmente os SI, para de uma forma intragovernamental e transversal, com elevada prontidão, reunir informações da ameaça terrorista que poderá afetar a comunidade nacional (Fazenda, 2017).

Considera-se que para tendo em vista o incremento dos laços de cooperação com as FSS um oficial de ligação das FFAA deverá integrar a equipa técnica daquela Unidade.

A figura seguinte espelha A articulação e a cadeia de comando fora dos estados de exceção:

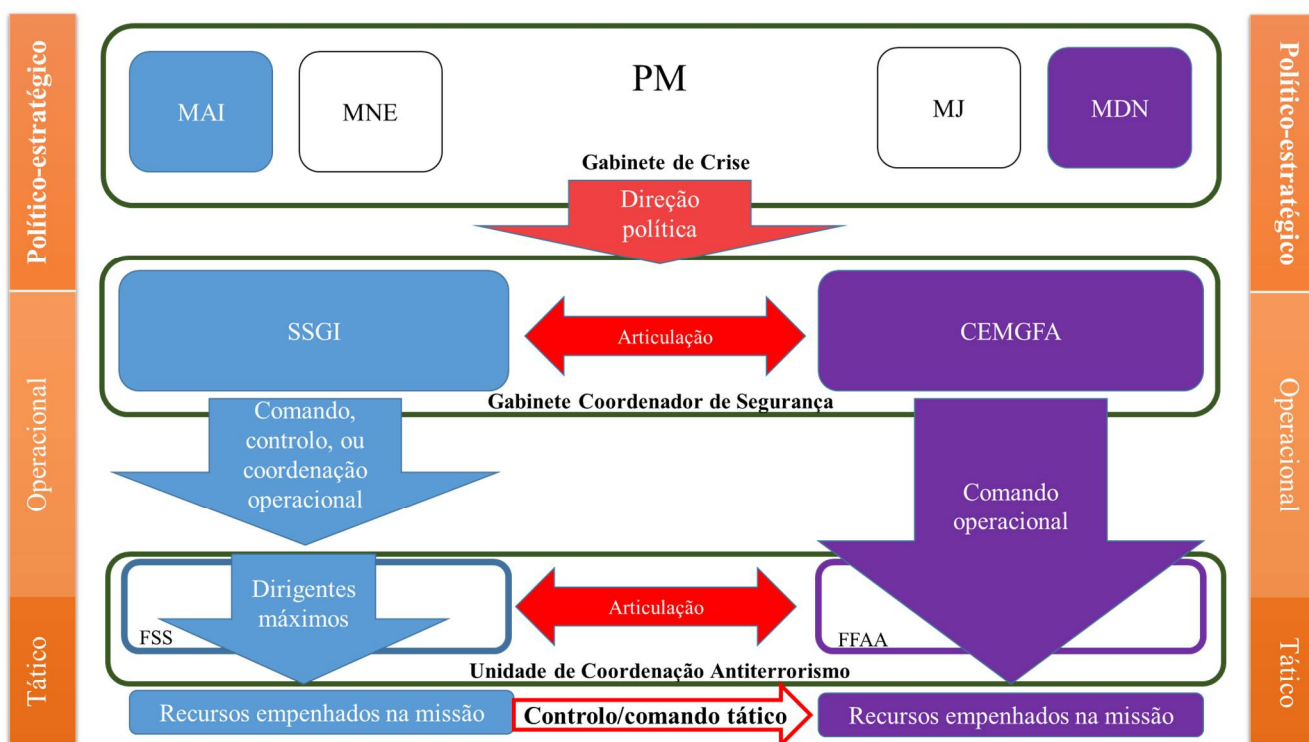


Figura 6 – A articulação e a cadeia de comando (FFAA e FSS)

Fonte: Autor (2017)

³⁰ Esta intenção foi reafirmada pelo MDN em dezembro de 2015 dizendo que o terrorismo exige a operacionalização de "um efetivo sistema nacional de gestão de crises", o que passa por "aprofundar a cooperação entre as FFAA e as FSS" (Freire, 2015).

³¹ O Decreto-Lei n.º 173/2004 que criou o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC), "destinado a apoiar o PM no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise", está revogado (MDN, 2004).



4.4.2. Gestão de consequências

A gestão das consequências de um eventual atentado é uma atividade multidisciplinar, desenvolvida pelos APC, organizados no SIOPS, que assegura que todos “atuam, no plano operacional, articuladamente sob uma única entidade, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional” (Governo, 2006; Lavado, 2017). Como vimos no capítulo 2, o SIOPS na eventualidade de uma agressão terrorista poderá ser subordinado ao SGSSI.

Fora do estado de sítio e do estado de emergência as forças e os meios militares são empregues mediante autorização do CEMGFA, sob a sua cadeia de comando, a pedido do comandante operacional nacional da ANPC.

A LBPC considera duas formas de apoio: programado e inopinado. A primeira modalidade está prevista nos “programas e planos de emergência previamente elaborados, após parecer favorável das FFAA, havendo, para tanto, integrado nos centros de coordenação operacional um oficial de ligação”. O apoio inopinado é conferido de “acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios”, cabendo essa análise ao EMGFA (AR, 2006, pp. 5325-5326).

Síntese conclusiva

As FFAA têm capacidade para colaborar em situações de agravamento da ameaça terrorista, contribuindo, em articulação com as FSS, para a proteção e a tranquilidade dos cidadãos, libertando as forças policiais para missões de segurança, de manutenção da ordem pública e de investigação criminal.

Aquela cooperação pode consubstanciar-se na contribuição para o incremento do conhecimento situacional através da partilha de informação recolhida por meios próprios, na vigilância do espaço marítimo e aéreo, no estabelecimento de perímetros de segurança, na intervenção tática preventiva ou reativa com FOE, na disponibilização de facilidades de comunicações e de comando e controlo, no patrulhamento dissuasor com pessoal preparado e treinado para o efeito, na reposição de fronteiras, na segurança de IC e de pontos sensíveis, na disponibilização de capacidades de inativação de engenhos explosivos e de ciberdefesa.

No âmbito da gestão das consequências de um atentado, antecipa-se a colaboração no combate e rescaldo de incêndios, no apoio nos cuidados de saúde, particularmente na hospitalização e evacuação de feridos e doentes, em ações de busca e salvamento, na disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações de limpeza de detritos, na reabilitação de infraestruturas, na execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e na prestação de apoio em comunicações



Relativamente à cadeia de comando, afigura-se adequada uma solução que privilegie a unidade de esforço entre meios militares e autoridades civis, assegurando á semelhança do que já acontece na Proteção Civil que todos atuam no terreno articuladamente sob uma única entidade, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica através das respetivas cadeias de comando.

Consideramos adequado que o GCS desempenhe ao nível operacional funções de Gabinete de Crise, integrando na sua constituição o CEMGFA. Se assim entendido pelo poder político poderá também constituir-se como Gabinete de Crise do nível político-estratégico.

Esta análise constitui a resposta à QD3.



5. Contributos para o desenho de um plano de articulação operacional

“All things are ready, if our minds be so” (Shakespeare, 1998, p. 57)

A coordenação do PAO é da responsabilidade da UCAT, que funciona no âmbito do SSI, na dependência e sob coordenação do SGSSI. Aquela Unidade viu as suas competências reforçadas no quadro da ENCT, “quer no que respeita aos objetivos estratégicos e correspondentes linhas de ação a adotar, quer em matéria de cooperação internacional, quanto à articulação e coordenação relativa à rede de pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo” (Governo, 2015, pp. 1022-(4); Governo, 2016, pp. 2481-2482).

5.1. O plano de articulação operacional - conceito

A resposta a uma ameaça ou agressão terrorista, liderada pelas FSS, requer um modelo de resposta abrangente e integrado que, através de políticas públicas transversais e multidisciplinares, envolva todos os órgãos, entidades e serviços do Estado com responsabilidades conexas, que deverão concertar as suas estratégias e ações, desde o início e ao mais alto nível, partilhando objetivos e planeamento para garantir uma sociedade segura e resiliente. O PAO deve enquadrar a resposta do Estado com o objetivo de prevenir ou abortar os atentados e na eventualidade destes se concretizarem de minimizar as suas consequências. A estrutura de coordenação entre as FFAA, as FSS e os APC deve estar bem definida e o Plano necessita de corresponder às necessidades de comunicação com a sociedade e com os *media*. Por fim, tem de considerar o restabelecimento da normalidade na comunidade afetada (Gov.UK, 2017, pp. 5-15).

O modelo que propomos considera dois processos funcionais, a gestão da crise e a gestão de consequências que, como vimos no capítulo 1, podem desenvolver-se consecutivamente, ou simultaneamente, caso a agressão ocorra sem aviso prévio. Contribui, em linha com a ENCT, para prossecução de quatro dos objetivos daquela estratégia: detetar e perseguir, dismantando ou neutralizando iniciativas terroristas, planeadas ou em execução, submetendo os terroristas à ação da justiça; proteger pessoas e bens, tornando-os menos atrativos para um ataque terrorista; e corresponder rapidamente a uma eventual agressão com meios de PC para salvar vidas e proteger bens. A sua redação deverá ter em consideração planos já existentes, tais como o PCOFSS (Governo, 2010) e os diversos planos de emergência no âmbito da PC.

A mitigação do risco assume neste contexto uma importância fulcral pois, ao desenhar medidas precaucionais e estruturantes que aumentam a resiliência de sectores estratégicos



para a segurança nacional, salva vidas, protege a propriedade e contribui para uma sociedade mais segura e resiliente.

Neste contexto, apresentamos um conjunto de propostas que consideramos puderem contribuir para o desenho de um PAO abrangente, multisectorial e integrado que potencie o desenvolvimento de competências funcionais transversais e multidisciplinares e promova a articulação entre a sociedade civil, as FFAA, as FSS e os APC concertando modalidades de ação e partilhando objetivos.

O objetivo último do PAO é ter uma Nação segura e resiliente que se previna e proteja de agressões terroristas e responda e recupere de atentados, particularmente os de grande escala, caso eles se concretizem. Como nota Clemente (2017a, p. 73), “nada disto significa a militarização da polícia, e muito menos, da segurança pública, nem sequer a policialização das FFAA. Significa apenas defender a cidadania e salvaguardar o bem-estar dos cidadãos”.

Consideramos, num *continuum de segurança* (Valls, et al., 2016; HS, 2015, p. 1; Baird, 2010, pp. 1-15), cinco áreas estratégicas: prevenir ataques terroristas; proteger pessoas e bens; mitigar a ameaça e os danos causados por eventuais ataques, aumentando a resiliência da sociedade e a coesão das comunidades; responder rapidamente, com meios de PC, para salvar vidas e recuperar dos eventuais efeitos catastróficos de uma agressão, reconstruindo infraestruturas e o tecido socioeconómico afetado (HS, 2015, p. 1).

As áreas têm correspondência com os objetivos estratégicos da ENCT como ilustrado na figura seguinte:

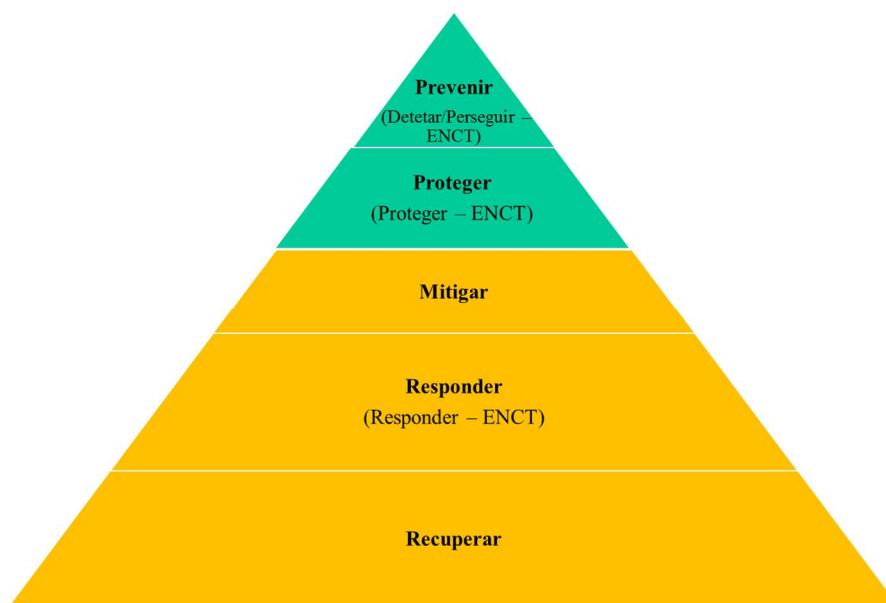


Figura 7 – As áreas estratégicas do PAO e os objetivos estratégicos da ENCT

Fonte: Autor (2017)



Na figura 8 pode observar-se a conceptualização gráfica do *continuum* de segurança e das áreas estratégicas.

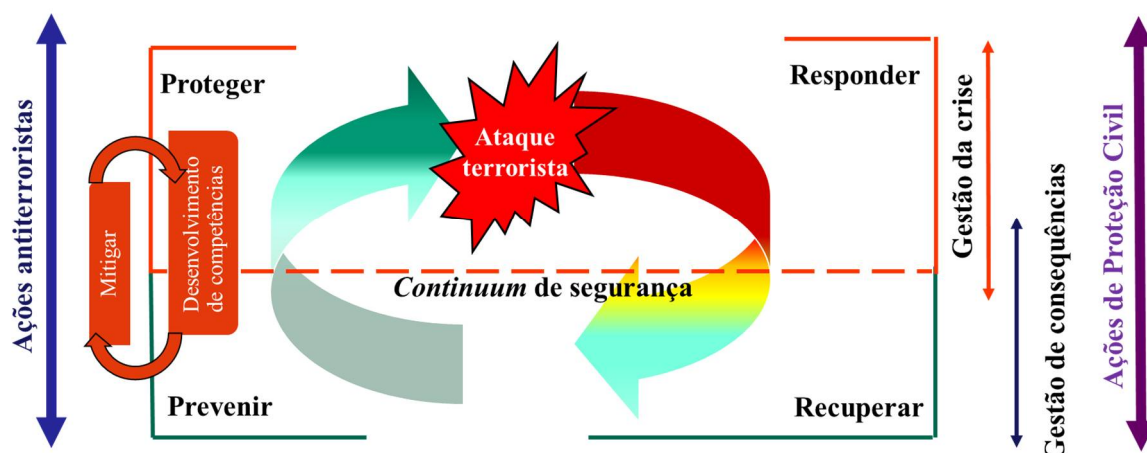


Figura 8 – O *continuum* de segurança

Fonte: Autor (2017)

5.2. As áreas estratégicas

Prevenir – Compreende as capacidades para impedir ou parar ataques terroristas. Estrutura-se em torno da UCAT, organismo de “coordenação e de partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo” (Governo, 2016).

Inclui atividades de recolha e tratamento de informações e de investigação criminal no sentido de contribuir para uma resposta cabal aos compromissos antiterroristas nacionais e internacionais, designadamente através da operacionalização da informação recolhida pelos órgãos legalmente competentes para esse efeito, os SI e a Polícia Judiciária. Devem considerar-se duas situações distintas: operação policial em consequência do trabalho de investigação e incidente inopinado. No primeiro caso, o tempo, o modo e, eventualmente, o lugar da ação são conhecidos das FSS e a operação de resposta é conduzida com a intenção de atingir os objetivos definidos pela estratégia de investigação. No segundo caso prevalece a função de reposição da situação de legalidade e de segurança. O objetivo principal é resolver o incidente, minimizando os danos pessoais e materiais (Fazenda, 2017).

Na sequência de um ataque terrorista, nos termos do art.18º, n.º3. da LSI (AR, 2008b, p. 6138), será ativada a sala de situação do GCS, para onde, o SGSSI convocará os dirigentes máximos das FSS envolvidos. As atividades de investigação criminal (investigação, recolha de prova e identificação de suspeitos) poderão iniciar-se em qualquer ocasião (Governo, 2010, pp. 30-32).



Proteger – Visa proteger, em particular, IC e pontos sensíveis. Considera a avaliação do risco sobre um alvo, ou evento, a proteção de IC, a segurança de fronteiras, a segurança marítima, terrestre e aérea e a cibersegurança, entre outras.

Mitigar – A mitigação é uma responsabilidade de toda a sociedade, sendo crítica para aumentar a resiliência da sociedade. Contribui para reduzir os riscos para as pessoas, os bens e o bem-estar e desenvolve-se pelo conhecimento da fenomenologia da ameaça, pelo desenho de planos de contingência, pela avaliação do grau do risco, considerando vários cenários, pela existência de um eficaz sistema de alerta e de aviso à população e pela difusão, de forma sóbria e sem alarmismos, de medidas de prevenção a implementar pelos cidadãos, bem como de procedimentos a adotar face à ocorrência de um ataque (IFRC, 2016; HS, 2016a).

Responder – Desenvolve-se no âmbito da gestão de consequências, em sede de SIOPS, e enquadra as capacidades tendentes a minimizar o impacto da agressão. O objetivo primário é salvar vidas e é conduzida no mesmo formato das operações de contenção de outras emergências ou desastres naturais. Inclui a estabilização de infraestruturas e a limpeza de detritos, busca e salvamento de sobreviventes, a contenção ambiental de elementos nocivos para as pessoas e o ambiente, o restabelecimento de comunicações, o apoio médico-sanitário, o combate a incêndios, a recolha das vítimas, a manutenção da ordem pública e o isolamento do local para recolha de prova para perícias de investigação criminal (IFRC, 2016; HS, 2016a; CEPED, 2014, pp. 73-126).



Figura 9 – As áreas estratégicas e as competências funcionais

Fonte: Autor (2017)

Recuperar - A recuperação inicia-se assim que a situação esteja estabilizada e segura e inclui o desenvolvimento das capacidades necessárias ao processo de reconstrução e



reabilitação das infraestruturas físicas e do bem-estar emocional e socioeconómico da comunidade atingida. Em contraste com a fase de resposta, o processo de recuperação pode demorar meses ou anos (IFRC, 2016; HS, 2016a; CEPED, 2014, pp. 161-174).

5.1. As competências funcionais

Cada uma das áreas estratégicas que agora propomos deverá ter um enquadramento legislativo e normativo que identifique quais as entidades relevantes da sociedade civil e os órgãos, entidades e serviços do Estado com responsabilidades particulares, incluindo as FFAA.

Para operacionalizar funcionalmente as áreas estratégicas, contribuindo para a interoperabilidade e a unidade de esforço, propomos, destacando as que se nos afiguram ser prioritárias, o desenvolvimento de competências funcionais e transversais (HS, 2016b, pp. 9-17; HS, 2016d, pp. 11-20), nomeadamente:

- Iniciar processos de planeamento multidisciplinares (HS, 2016b, p. 14; HS, 2016d, p. 13), envolvendo as FFAA, as FSS e os APC conforme apropriado, para numa abordagem comum e articulada aprofundar a interoperabilidade de sistemas e de equipamentos (Clemente, 2017a, p. 73); promover a realização de treino integrado (Borges, 2017, p. 58) e de exercícios conjuntos (Hughes, 2011, p. 141); definir regras de empenhamento (Elias, 2017, p. 47; Hughes, 2011, p. 141); estabelecer doutrina comum (Elias, 2017, p. 48) e promover ações de formação integradas (Borges, 2013, p. 58; Hughes, 2011, p. 141).

- Desenvolver mecanismos de difusão e de partilha de notícias e informações não sujeitas a regime especial de reserva ou proteção, necessários à prossecução da missão dos vários intervenientes (HS, 2016d, p. 15; JESIP, 2016, p. 15);

- Sistematizar os procedimentos sobre gestão de incidentes tático-policiais e de regulação das atividades de investigação, recolha de prova e identificação de suspeitos identificando de forma clara as competências de cada força no terreno (Governo, 2010, pp. 30-32; HS, 2016b, p. 14; HS, 2016d, p. 16);

- Criar procedimentos partilhados de cibersegurança, protegendo os sistemas de comunicações eletrónicas, informações e serviços contra danos, uso não autorizado e exploração maliciosa (HS, 2016d, p. 18);



- Conceber um sistema integrado de alerta e de aviso público que considere graus de ameaça³² terrorista e a sua articulação com os estados de alerta do SIOPS e os estados de segurança³³ em vigor (HS, 2016b, p. 16; HS, 2016d, pp. 13-14);

- Aprofundar a articulação operacional das FSS, FFAA e ANPC em sede do GCS e da UCAT: promovendo o intercâmbio de oficiais de ligação (Elias, 2017, p. 49); usando eficácia e pragmatismo na tomada de medidas e na conduta operacional; aprofundando a unidade de esforço e o relacionamento interdepartamental integrando oficiais de ligação no GCS e na UCAT; criando protocolos comuns de procedimentos para situações padrão (Elias, 2017, p. 47; Clemente, 2017a, p. 73); otimizando os meios e o aproveitamento racional das capacidades dos vários órgãos e serviços (JESIP, 2016, pp. 6-7; HS, 2016b, p. 17; HS, 2016d, p. 14);

- Aumentar a resiliência da sociedade melhorando a capacidade de resposta das organizações e da sociedade promovendo, entre outras atividades, o desenho de planos de contingência e a realização de ações de informação pública e de esclarecimento (HS, 2016c);

- Desenvolver a avaliação do risco, assegurando que as FSS, FFAA, APC e os sectores com IC e pontos sensíveis possuem um sistema idêntico de avaliação, conducente ao estabelecimento de matrizes comuns de classificação de vulnerabilidades e de graduação do risco permitindo uma utilização eficiente e eficaz dos recursos disponíveis (Elias, 2017, p. 47; JESIP, 2016, p. 7; Governo, 2010, pp. 76-78);

- Criar terminologia comum contribuindo para incrementar a interoperabilidade e a eficácia das operações conjuntas (JESIP, 2016, pp. 6-7; Elias, 2017, p. 49);

- Operacionalizar um efetivo sistema nacional de gestão de crises³⁴;

- Preparar planos para a proteção de IC e de pontos sensíveis.

Tabela 4 – As áreas estratégicas e as capacidades e competências transversais

³² “Destinam-se a definir em TN, no âmbito das medidas de segurança interna, as diversas ameaças que impedem sobre pessoas, eventos ou instalações” (Governo, 2010, p. 25).

³³ “Correspondem a diferentes graus de segurança das instalações, unidades e órgãos das FSS, das FFAA, e dos APC, bem como a diferentes graus de prontidão dos seus meios” (Governo, 2010, p. 28).

³⁴ Esta intenção foi reafirmada pelo MDN em dezembro de 2015 dizendo que o terrorismo exige a operacionalização de "um efetivo sistema nacional de gestão de crises", o que passa por "aprofundar a cooperação entre as FFAA e as FSS" (Freire, 2015).



Prevenir	Proteger	Mitigar	Responder	Recuperar
Doutrina e terminologia comum				
Planeamento multidisciplinar contribuindo para a interoperabilidade dos sistemas e dos equipamentos				
Sistema nacional de gestão de crises				
Articulação operacional				
Exercícios conjuntos e treino integrado				
Sistema integrado de alerta e de aviso				
Partilha de notícias e de informações		Planos de contingência	Estabilização de infraestruturas	
Atividades de investigação		Informação pública	Apoio médico de emergência	Reestabelecimento dos serviços de fornecimento de água, electricidade, telefone e similares.
Investigação criminal	Avaliação do grau do risco		Contenção ambiental	Recuperação do tecido sócio-económico
Cibersegurança		Identificação de riscos e ameaças	Recolha de vítimas	Reconstrução urbana
	Proteção de IC e de pontos sensíveis		Combate e rescaldo de incêndios	
	Patrulhamento dissuasor		Isolamento do local e recolha de prova	
			Busca e salvamento de sobreviventes	
Regras de empenhamento e protocolos comuns de procedimentos			Manutenção da ordem pública	

Fonte: (Autor, 2017)

Síntese conclusiva

A proposta de cinco áreas estratégicas agregadoras e o desenvolvimento de diversas capacidades e competências funcionais, suportado por processos de gestão de crise e de gestão de consequências de um eventual atentado, visa a coordenação e a interoperabilidade de sistemas e de equipamentos, serviços de proteção civil, emergência médica, FFAA e FSS, envolvendo todos os órgãos, entidades e serviços do Estado com responsabilidades conexas.



Os contributos que apresentamos enquadram a resposta operacional com o objetivo de prevenir, abortar ou minimizar as consequências de um atentado; clarificam a estrutura de coordenação entre as FFAA, as FSS e os APC; atendem às necessidades de comunicação com a sociedade e os media; e, preparam o restabelecimento da normalidade. O conceito do *continuum* de segurança, as cinco áreas estratégicas e as respetivas capacidades e competências transversais associadas concorrem para uma sociedade mais segura e resiliente e correspondem ao preconizado na ENCT. Em consequência encontra-se respondida a QD4.



Conclusões

O objetivo do presente trabalho consistiu em avaliar, a partir de um estudo comparativo, as principais práticas adotadas por países aliados em situações de intervenção face a ameaças e agressões terroristas.

Atendendo às limitações de tempo e de espaço o estudo foi delimitado considerando somente o terrorismo de carácter internacional e as reações de resposta a atos de natureza terrorista.

Não incluímos na análise linhas de ação estratégica adotadas por países aliados que implicassem alterações ao atual enquadramento legal nacional e a data dos ataques de 11 de setembro de 2001 foi usada como data de referência inicial desta investigação. Atendemos à participação das FFAA somente em TN e não considerámos as missões reguladas por legislação própria dos Ramos.

Estruturou-se a investigação em cinco fases essenciais. Em primeiro lugar, fez-se uma caracterização aproximada dos conceitos e dos conhecimentos existentes. Em segundo lugar, estudaram-se os casos da Alemanha, da Espanha, da Bélgica, do Reino Unido e da França. Seguidamente, analisou-se o quadro legal de atuação das FFAA e das FSS portuguesas e identificaram-se as capacidades das FFAA com utilidade na resposta a uma ameaça ou ataque terrorista. Finalmente, retiraram-se ensinamentos que contribuem para a formulação e operacionalização do PAO.

O Estado português, assim como os Estados dos países analisados, considera o terrorismo um crime e recorre à definição do que considera ser um ato de terrorismo, como via para identificar como grupo terrorista todo o agrupamento de pessoas que, atuando concertadamente pratique atos, entendidos como infrações penais, definidas numa lista composta, na sua maioria, por crimes graves contra as pessoas e a propriedade.

Apesar de no quadro constitucional ser clara a distinção entre Segurança Interna e Defesa Nacional tal não significa que não se aprofunde a articulação para responder a ameaças e agressões terroristas, observadas as premissas legais. O normativo legal português reconhece o terrorismo internacional como uma das principais ameaças externas à segurança nacional e preconiza o aprofundamento da cooperação entre FFAA e FSS na resposta a uma ameaça ou agressão terrorista, no respeito das respetivas competências.

Consequentemente, quando solicitadas a tal, as FFAA deverão colaborar com as FSS, sob liderança destas, numa situação de necessidade justificante, ou mesmo de crise, em reforço e complemento, podendo a intervenção ocorrer, durante os estados de exceção, quando se verificarem as condições previstas na CR ou quando a avaliação do SGSSI indicar



tal necessidade. A participação das FFAA em ações antiterroristas deve respeitar escrupulosamente os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e adequação, bem como os princípios da excecionalidade e da complementaridade (cooperação e colaboração).

Quando empenhadas naquelas ações, as forças militares estão impossibilitadas de aplicar medidas de polícia e devem comunicar prontamente às FSS os factos de que tenham conhecimento e que sejam relevantes para a missão.

A participação das FFAA no âmbito da proteção civil está claramente enquadrada pela Constituição e regulamentada pela LBPC.

Constata-se que as FFAA, em articulação com as FSS, têm capacidade para contribuir para a proteção e a tranquilidade dos cidadãos, libertando as forças policiais para missões de manutenção da ordem pública e de investigação criminal. A cooperação pode traduzir-se na contribuição para o incremento do conhecimento situacional através da partilha de informação recolhida por meios próprios, na vigilância do espaço marítimo e aéreo, no estabelecimento de perímetros de segurança, na intervenção tática preventiva ou reativa com FOE, na disponibilização de facilidades de comunicações e de comando e controlo, no patrulhamento dissuasor com pessoal preparado e treinado para o efeito, na reposição de fronteiras, na segurança de IC e de pontos sensíveis, na inativação de engenhos explosivos e disponibilizando capacidades no âmbito da ciberdefesa.

No âmbito da gestão das consequências de um atentado, antecipa-se a colaboração no combate e rescaldo de incêndios, no apoio nos cuidados de saúde, particularmente na hospitalização e evacuação de feridos e doentes, em ações de busca e salvamento, na disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações de limpeza de detritos, na reabilitação de infraestruturas, na execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e na prestação de apoio em comunicações

Relativamente à cadeia de comando, é adequada uma solução que privilegie a unidade de esforço entre meios militares e autoridades civis, assegurando à semelhança do que já acontece na Proteção Civil que todos atuam no terreno articuladamente sob uma única entidade, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica através das respetivas cadeias de comando. O GCS pode desempenhar ao nível operacional funções de Gabinete de Crise, integrando na sua constituição o CEMGFA e se assim entendido pelo poder político poderá também constituir-se como Gabinete de Crise do nível político-estratégico.

A resposta a uma ameaça ou agressão terrorista requer um modelo de resposta abrangente e integrado que envolva todos os órgãos, entidades e serviços do Estado com



responsabilidades conexas, que deverão concertar as suas estratégias e ações para garantir uma sociedade segura e resiliente.

Com o sentido de potenciar a edificação de um PAO, deduziram-se com cinco áreas estratégicas que o devem estruturar, designadamente:

- Prevenir ataques terroristas;
- Proteger pessoas e bens;
- Mitigar a ameaça e os danos causados por um ataque, aumentando a resiliência da sociedade;
- Responder a um ataque, salvando vidas;
- Recuperar dos efeitos do atentado reconstruindo infraestruturas e o tecido socioeconómico afetado.

Com base nestas cinco áreas estratégicas identificaram-se os princípios e as competências a edificar, transversais às várias áreas, para se edificar um modelo de articulação que, num *continuum* de segurança, enquadre a resposta operacional à ameaça ou a um ataque terrorista, minimize as consequências de um eventual atentado, atenda às necessidades de comunicação para com a sociedade e os *media* e prepare o restabelecimento da atividade normal da comunidade afetada.

Em resumo, os princípios a respeitar e as medidas prioritárias a desenvolver são:

- Iniciar processos de planeamento que numa abordagem articulada garantam a interoperabilidade de sistemas e de equipamentos;
- Realizar treino integrado e exercícios conjuntos;
- Definir regras de empenhamento;
- Estabelecer doutrina comum e promover ações de formação integradas;
- Desenvolver mecanismos de difusão e de partilha de notícias e informações, não sujeitas a regime especial de reserva ou proteção, necessárias à prossecução da missão dos vários intervenientes;
- Sistematizar os procedimentos de gestão de incidentes tático-policiais e de regulação das atividades de investigação, recolha de prova e identificação de suspeitos, identificando de forma clara as competências de cada força no terreno;
- Criar procedimentos partilhados de cibersegurança, protegendo os sistemas de comunicações eletrónicas, informações e serviços contra danos, uso não autorizado e exploração maliciosa;



- Conceber um sistema integrado de alerta e de aviso público que considere graus de ameaça terrorista e a sua articulação com os estados de alerta do SIOPS e os estados de segurança em vigor;

- Aprofundar a articulação operacional promovendo o intercâmbio de oficiais de ligação;

- Usar eficácia e pragmatismo na conduta operacional, aprofundando a unidade de esforço e o relacionamento interdepartamental;

- Criar procedimentos comuns para situações padrão;

- Otimizar os meios e o aproveitamento racional das capacidades dos vários órgãos e serviços;

- Aumentar a resiliência da sociedade melhorando a capacidade de resposta das organizações e da sociedade promovendo, entre outras atividades, o desenho de planos de contingência e a realização de ações de informação pública e de esclarecimento sobre a ameaça terrorista;

- Desenvolver a avaliação do risco, assegurando que as FSS, as FFAA, os APC e os sectores com IC e pontos sensíveis possuem um sistema idêntico de avaliação, conducente ao estabelecimento de matrizes comuns de classificação de vulnerabilidades e de graduação do risco, permitindo uma utilização eficiente e eficaz dos recursos disponíveis;

- Criar terminologia comum contribuindo para incrementar a interoperabilidade e a eficácia das operações conjuntas;

- Operacionalizar um efetivo sistema nacional de gestão de crises;

- Preparar planos de contingência para a proteção de IC e de pontos sensíveis.

Considera-se que o objetivo assumido por esta investigação foi atingido ao propor-se uma solução para a edificação e governação de um PAO robusto e sustentável, subsidiando-se assim o conhecimento científico através da proposta de uma definição de terrorismo e de um sistema de resposta à ameaça terrorista, articulado e integrado, com aplicabilidade nacional e internacional. Afigura-se que a solução tem também interesse como contributo e exemplo para a governança e a gestão de outros setores do Estado.

Finalmente, recomenda-se a abertura de linhas de investigação sobre:

- Os mecanismos de gestão de crise num ambiente interdepartamental e em resposta a uma ameaça terrorista;

- O impacto na opinião pública da possível utilização das FFAA no combate ao terrorismo.



6. Bibliografia

- AFP, 2004. El mayor atentado de la Historia de España.. [Em linha]
Disponível em: <http://www.elmundo.es/documentos/2004/03/espana/atentados11m/hechos.html> [Acedido em 11 abril 2017].
- Aguiar, J., 1989. A política de defesa nacional como política pública interdepartamental. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- AN, 2015. Constitution de la République française. [Em linha]
Disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_01-2015.pdf [Acedido em 9 abril 2017].
- AN, 2015. Loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019. (LOI no 2015-917 du 28 juillet 2015), Paris: Journal Officiel de la République Française.
- AN, 2017. État d'urgence. (Loi n° 55-385 du 3 avril 1955, Dernière modification : 16 mars 2017), Paris: Légifrance.
- ANPC, 2015. Sistema de Gestão de Operações. (Despacho n.º 3551/2015 de 13 de janeiro), Lisboa: Diário da República.
- ANPC, 2016. Planeamento civil de emergência. [Em linha]Disponível em: <http://www.prociv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/SISTEMAPROTECAOCIVIL/PLANOCIVILEMERGENCIA/Paginas/default.aspx> [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- AR, 2003. Lei de combate ao terrorismo. (Lei n.º 52/2003 de 22 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2005. Constituição da República Portuguesa. (Diário da República 1ªsérie-A de 12 de agosto de 2005), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2006. Lei de bases da proteção civil. (Lei n.º27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º1/2011, de 30 de novembro e pela Lei Orgânica n.º80/2015, de 3 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008a. Lei de Organização da Investigação Criminal. (Lei n.º 49/2008, alterada pelas Leis n.º 34/2013, de 16 de maio, n.º 38/2015, de 11 de maio e n.º 57/2015, de 23 de junho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008b. Lei de Segurança Interna. (Lei n.º53/2008, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º59/2015, de 24 de junho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009. Lei de Defesa Nacional. (Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.5º/2014, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2011. Código de Processo Penal. (Declaração de Rectificação n.º 105/2007 de 9 de novembro), Lisboa: Diário da República.



- AR, 2017. Código Penal. (Decreto-Lei n.º 45/2017), Lisboa: Diário da República.
- Baird, M. E., 2010. Vanderbilt Center for Transportation Research (VECTOR), Memphis: Vanderbilt Center for Transportation Research.
- Baud, J., 2004. Services de renseignement et terrorisme – Entretien avec Jacques Baud [Entrevista] (2 dezembro 2004).
- Bauer, A., 2016. Combate ao terrorismo [Entrevista] (5 outubro 2016).
- BBC, 2005. 15 medidas de segurança adotadas após atentados há 10 anos em Londres. [Em linha] Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/07/150707_15_medidas_atentados_londres [Acedido em 11 abril 2015].
- Bennett, C., 2003. Combating terrorism. [Em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/english/art2.html> [Acedido em 21 março 2017].
- BI, 2015. The crisis management system in Germany. [Em linha] Disponível em: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2012/system_krisenmanagement_en.html [Acedido em 1 abril 2017].
- BI, 2017. Security Counter-terrorism. [Em linha] Disponível em: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Security/Counter-terrorism/counter-terrorism_node.html [Acedido em 1 abril 2017].
- BJV, 2014. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. [Em linha] Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0176 [Acedido em 1 abril 2017].
- Blum, S. & McIntyre, K., 2012. Enabling unity of effort in homeland response operations, Carlisle, PA: U.S. Army Strategic Studies Institute.
- Bonditti, P. et al., 2008. Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme, Paris: Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense.
- Borges, J. V., 2013. As Forças Armadas na segurança interna: mitos e realidades. [Em linha] Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/796> [Acedido em 15 janeiro 2017].
- Borges, J. V., 2017. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna. Em: O papel das Forças Armadas na segurança interna. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, pp. 53-63.
- Boyle, M., 2011. Terrorism and Insurgency. Em: C. Snyder, ed. Contemporary Security and Strategy. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 241-264.
- BVF, 2017. Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ – Joint Counter-Terrorism Centre). [Em linha] Disponível em: <https://www.verfassungsschutz.de/en/fields-of-work/islamism-and-islamist-terrorism/gtaz-en> [Acedido em 1 abril 2017].



- BVT, 2011. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011. [Em linha] Disponível em: http://www.planungsamt.bundeswehr.de/portal/a/plgabw/start/grundlagen/verteidigungspolitische_richtlinien!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinSx8QnyMLI2MQjydDAwc3f2MjM3NPYzdDc30wwkpiAJKGAAjgb6wal5pFAM8xxmuEBVKQfpR-VIViWWKFXkF9UkpNaopeYDhKhfMRGY15K [Acedido em 8 abril 2017].
- BVT, 2016. Das Weißbuch 2016. [Em linha] Disponível em: https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/weissbuch/downloads!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinSx8QnyMLI2MXNzNjQ0cAy2CHc1cjA3c3Uz0wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxm2GsH6wfpR-VIViWWKFXkF9UkpNaopeYDhKhfMRGY15KTmpAfrIjRKAgN6LcoNxREQDBsD0r/dz/d5/L2dBISEvZ0F [Acedido em 27 fevereiro 2017].
- Caetano, M., 1996. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina.
- Calvar, P., 2016. Commission de la défense nationale et des forces armées. [Em linha] Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/15-16/c1516047.asp> [Acedido em 18 abril 2017].
- Camacho, A. V., 2013. Los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad. [Em linha] Disponível em: http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=6782 [Acedido em 31 março 2017].
- Carmona, S., 2017. O exercício Lusíada [Entrevista] (26 abril 2017).
- CCEM, 2014. Conceito Estratégico Militar. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- CE, 2003. European Security Strategy. [Em linha] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [Acedido em 02 dezembro 2016].
- CEPED, 2014. Gestão de desastres e ações de recuperação: módulo III, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres..
- CG, 2011. La Constitución Española de 1978. [Em linha] Disponível em: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Documents/29022016Constitucion.Consolidado.pdf> [Acedido em 29 março 2017].
- CICV, s.d. A guerra e o Direito. [Em linha] Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/guerra-e-o-direito> [Acedido em 7 abril 2017].
- Clemente, P., 2016. As Forças Armadas na Segurança Interna. Segurança e Defesa, junho, pp. 25-26.



- Clemente, P., 2017a. As Forças Armadas na Segurança Interna: o papel do Exército. Em: O papel das Forças Armadas na segurança interna. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, pp. 67-73.
- Clemente, P., 2017b. A participação das Forças Armadas no combate ao terrorismo [Entrevista] (3 abril 2017b).
- Coimbra, Tribunal da Relação de, 2003. Legítima Defesa. (Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, 2021/03 de 17 de setembro), Coimbra: Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça I.P..
- Costa, J. P. B., 2010. Combate ao terrorismo e cooperação civil-militar: o papel da UE e da NATO - reflexos nas áreas da segurança interna e defesa nacional. Lisboa, AFCEA .
- Costa, M., 2005. Michael Walzer: A teoria da guerra justa e o terrorismo. Braga: Universidade do Minho.
- Couto, A. C., 1988. Elementos de Estratégia: Vol I. Lisboa: IAEM.
- CPCSRs, s.d. Qu'est-ce que l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ? [Em linha] Disponível em: <http://www.comiteri.be/index.php/fr/34-pages-fr/298-qu-est-ce-que-l-organe-de-coordination-pour-l-analyse-de-la-menace> [Acedido em 2 abril 2017].
- CPM, s.d. Chancellery of the prime minister/ Directorate-general for secretariats and consultation. [Em linha] Disponível em: <http://kanselarij.belgium.be/en/content/directorate-general-secretariats-and-consultation> [Acedido em 2 abril 2017].
- Crelinsten, R., 2014. Perspectives on Counterterrorism: From Stovepipes to a Comprehensive Approach. Perspectives on Terrorism, fevereiro, Volume 8, nº1, pp. 2-15.
- Crelinsten, R. & Schmid, A., 1993. A Twenty-five year Balance Sheet. Em: R. D. Crelinsten & A. P. Schmid, edits. Western Responses to Terrorism. Chippenham: Frank Cass & CO. Ltd., pp. 306-337.
- Crenshaw, M., 1983. Terrorism, legitimacy and power - the consequences of political violence. Middletown: Wesleyan University Press.
- Crisiscentrum, 2017. Crisiscentrum. [Em linha] Disponível em: <https://crisiscentrum.be/fr/content/phase-federale-gestion-de-crise-au-niveau-national> [Acedido em 7 abril 2017].
- Cunha, P. d., 2017. Participação das FFAA no combate ao terrorismo [Entrevista] (20 janeiro 2017).



- Dar, R. & Hamid, S., 2016. Islamism, Salafism, and jihadism: A primer. [Em linha] Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2016/07/15/islamism-salafism-and-jihadism-a-primer/> [Acedido em 22 abril 2017].
- David, C.-P., 2001. A Guerra e a paz: abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia. Lisboa: Instituto Piaget.
- de Sousa, M. R., 1989. Ciência Política - Conteúdo e Métodos. Coimbra: Coimbra Editora.
- Défense, 2008. Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc. Paris: La Documentation française.
- Défense, 2013. Livre Blanc Défence et Sécurité Nationale. Paris: Ministère de la Défence.
- Défense, 2016. Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population. [Em linha] Disponível em: <http://www.defense.gouv.fr/content/download/453474/7156938/RAP%202016.PDF> [Acedido em 9 abril 2017].
- DOD, 2015. Chapter 2. Country Reports: Europe Overview. [Em linha] Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257516.htm> [Acedido em 14 abril 2017].
- Dubois, A., 2017. A participação das FFAA belgas no combate ao terrorismo [Entrevista] (24 janeiro 2017).
- Durán, J. D. d. R., 2016. A participação das FFAA francesas no combate ao terrorismo [Entrevista] (30 12 2016).
- Egmont Institute, 2016. Egmont Royal Institute for International Relation. [Em linha] Disponível em: http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/10/Egmont-Paper-89_OFFICIAL-FINAL.pdf [Acedido em 2 abril 2017].
- Elias, L., 2011. Estratégia portuguesa na gestão civil de crises. IDN, Nação e Defesa, Volume (n.º 129), pp. 145-184.
- Elias, L. M., 2017. As Forças de Segurança e as Forças Armadas face às ameaças e riscos transnacionais: atuação operacional conjunta no quadro interno e externo. Em: O papel das Forças Armadas na segurança interna. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, pp. 25-51.
- EMA, 2010. Directive interarmées sur l'emploi de la force dans le cadre des missions intérieures, hors états d'exception (NºD-10-00-002077/DEF/EMA/EMP.1/NP du 23 novembre 2010). Paris: État-major des armées.
- EMA, 2016. Emploi des armées sur le territoire national (Nº 130/DEF/CICDE/NP du 28 juin 2016). Paris: Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations.



- EMGFA, 2016. Combined Joint Task Force - OPERATION INHERENT RESOLVE (CJTF OIR) - Iraque. [Em linha] Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/missoes/cjtfoir> [Acedido em 5 novembro 2016].
- Espada, J. C., 2016. Em defesa da democracia, contra o terrorismo. [Em linha] Disponível em: <http://observador.pt/opiniao/em-defesa-da-democracia-contra-o-terrorismo/> [Acedido em 22 fevereiro 2017].
- Exército Português, 2012. Publicação Doutrinária do Exército 3-00 Operações. Lisboa: Exército Português.
- Failla, J., 2016. Lutte contre le terrorisme: que prévoit le droit pénal belge?. [Em linha] Disponível em: <http://www.ismllw-be.org/session/2016-09-20%20FAILLA%20J.pdf> [Acedido em 2 abril 2017].
- Farinha, L. M., 2005. Cooperação Policial Internacional - separata. Coimbra: Almedina.
- Fazenda, H., 2017. A participação das FFAA no combate ao terrorismo [Entrevista] (7 fevereiro 2017).
- Fernandes, L. M. F., 2004. As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista. Em: Terrorismo. Coimbra: Almedina, pp. 461-481.
- Ferreira, P. A., 2006. O novo terrorismo. Lisboa: Prefácio.
- FPS, 2016. Fight against terrorism. [Em linha] Disponível em: http://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/peace_and_security/terrorism/fight_against_terrorism [Acedido em 2 abril 2017].
- Freire, M. C., 2015. Ministro quer operacionalizar sistema de gestão de crises. [Em linha] Disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/ministro-quer-operacionalizar-sistema-de-gestao-de-crises-4939656.html> [Acedido em 18 abril 2015].
- Ganor, B., 2002. Defining terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter?. Police Practice and Research, Vol. 3, No. 4, pp. 287-304.
- GE, 2010. Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas. [Em linha] Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/03/15/pdfs/BOE-A-2010-4219.pdf> [Acedido em 31 março 2017].
- GE, 2013a. Estrategia de Seguridad Nacional. [Em linha] Disponível em: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional> [Acedido em 30 março 2017].
- GE, 2013b. Nivel de Alerta Antiterrorista. [Em linha] Disponível em: <http://www.interior.gob.es/prensa/nivel-alerta-antiterrorista> [Acedido em 7 abril 2017].



- GE, 2015. Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización. [Em linha] Disponível em: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+DEFINITIVO+APROBADO.pdf/f8226631-740a-489a-88c3-fb48146ae20d> [Acedido em 31 março 2017].
- Gesley, J., 2015. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force. [Em linha] Disponível em: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/> [Acedido em 7 abril 2017].
- Getty Images, 2016. Observador. [Em linha] Disponível em: <http://s3.observador.pt/wp-content/uploads/2016/12/19230646/630267548.jpg> [Acedido em 11 abril 2017].
- Gomis, B., 2016. Counterterrorism - Reassessing the Policy Response. Boca Raton: CRC Press.
- Gonçalves, F., 2014. O Comprehensive Approach na NATO e na UE – Duas Orientações opostas e convergentes. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Gouv.fr, 2016. Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme. [Em linha] Disponível em: <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/7050/master/projet/Plan-d-action-contre-la-radicalisation-et-le-terrorisme.pdf> [Acedido em 9 abril 2017].
- Gov.UK, 2011. Contest. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism. [Em linha] Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97995/strategy-contest.pdf [Acedido em 7 abril 2017].
- Gov.UK, 2013. Surveillance and counter-terrorism. [Em linha] Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/surveillance-and-counter-terrorism> [Acedido em 19 abril 2017].
- Gov.UK, 2015. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. [Em linha] Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf [Acedido em 17 fevereiro 2017].
- Gov.UK, 2017. Operations in the UK (JDP 02). [Em linha] Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/591639/20170207_JDP02_Resilience_web.pdf [Acedido em 8 abril 2017].
- Gov.UK, s.d. National Security Council. [Em linha] Disponível em: <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council> [Acedido em 7 abril 2017].



- Governo Belga, 2014. Forum for Security Co-operation. [Em linha] Disponível em: <http://www.osce.org/fsc/119463?download=true> [Acedido em 2 abril 2017].
- Governo Belga, 2016. Le Plan R. Le Plan d'Action Radicalisme. [Em linha] Disponível em: https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure_radicalisme_fr.pdf [Acedido em 2 abril 2017].
- Governo, 2006. Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS). Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 72/2013 de 31 de maio), Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2010. Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança. (Deliberação do Conselho de Ministros nº140/2010, de 25 de março), Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Governo, 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. (Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013 de 21 de março), Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015. Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. (Resolução do Conselho de Ministros n.º7-A/2015 de 19 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2016. Organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo. (Decreto Regulamentar n.º 2/2016 de 23 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Guedes, A. M., 2007. O papel das organizações internacionais. Revista Negócios Estrangeiros, 11 Julho, pp. 27-42.
- Hein, M. v., 2017. German soldiers as a domestic security force?. [Em linha] Disponível em: <http://www.dw.com/en/german-soldiers-as-a-domestic-security-force/a-37881989> [Acedido em 31 março 2017].
- Hermenegildo, R. S., 2012. Revista Militar. N.º2523. [Em linha] Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/689> [Acedido em 7 abril 2017].
- Hollande, F., 2017. Déclaration du président à la suite de l'attentat des Champs-Élysées. [Em linha] Disponível em: <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-a-la-suite-de-l-attentat-des-champs-elysees/> [Acedido em 21 abril 2017].
- HS, 2015. National Preparedness Goal. [Em linha] Disponível em: https://www.fema.gov/media-library-data/1443799615171-2aae90be55041740f97e8532fc680d40/National_Preparedness_Goal_2nd_Edition.pdf [Acedido em 20 fevereiro 2017].
- HS, 2016a. National Mitigation Network. [Em linha] Disponível em: <https://www.fema.gov/media-library-data/146601416614711a14dee807e1ebc67>



- cd9b74c6c64bb3/National_Mitigation_Framework2nd.pdf [Acedido em 28 fevereiro 2017].
- HS, 2016b. National Prevention Framework, Washington: Homeland Security.
- HS, 2016c. National Mitigation Framework, Washington: Homeland Security.
- HS, 2016d. National Protection Framework, Washington: Homeland Security.
- Hughes, G., 2011. The military's role in counterterrorism: examples and implications for liberal democracies. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- IDN, 1979. Editorial. Nação e Defesa, outubro-dezembro, pp. 7-12.
- IESM, 2015a. Trabalhos de Investigação (NEP / ACA - 010). Lisboa: IESM.
- IESM, 2015b. Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM (NEP / ACA - 018). Lisboa: IESM.
- IFIJ, 2017. Code de la défense. [Em linha] Disponível em: <http://codes.droit.org/CodV3/defense.pdf> [Acedido em 9 abril 2017].
- IFRC, 2016. Contingency planning. [Em linha] Disponível em: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/preparing-for-disaster/disaster-preparednesstools/contingency-planning-and-disaster-response-planning/> [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- IUM, 2016. Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Cadernos do IESM N.º 8. Lisboa: IESM.
- JE, 2005. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. [Em linha] Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf> [Acedido em 29 março 2017].
- JE, 2015. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. [Em linha] Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10389-consolidado.pdf> [Acedido em 23 março 2017].
- Jenkins, J. P., 2015. Red Army Faction (RAF). [Em linha] Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Red-Army-Faction> [Acedido em 24 abril 2017].
- JESIP, 2016. Joint Doctrine: the Interoperability Framework. [Em linha] Disponível em: <http://www.jesip.org.uk/uploads/resources/JESIP-Joint-Doctrine.pdf> [Acedido em 10 abril 2017].
- Jordan, F., 2012. Judges rule that German army can use force. [Em linha] Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/judges-rule-that-german-army-can-use-force-8057349.html> [Acedido em 31 abril 2017].
- Keohane, R. O., 1986. Neorealism and its Critics. New York: Columbia University Press.



- Lavado, C., 2017. A participação das FFAA em ações de proteção civil [Entrevista] (20 janeiro 2017).
- Leitão, A., 2016. Cooperação e colaboração interadministrativas. [Em linha] Disponível em: <http://aprenderamadeira.net/cooperacao-e-colaboracao-interadministrativas/> [Acedido em 20 abril 2017].
- MAI, 1999. Regime de utilização de armas de fogo e explosivos pelas forças e serviços de segurança. (Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2012. Atribuições da ANPC em termos de planeamento civil de emergência. (Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março), Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2014. Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional. (Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro), Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2015. Notícias: Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. [Em linha] Disponível em: <http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Estrategia-Nacional-de-Combate-ao-terrorismo-.aspx> [Acedido em 30 outubro 2016].
- Maltez, J. A., 2009. Repertório Português de Ciência Política. [Em linha] Disponível em: http://maltez.info/respublica/topicos/aaletas/sociedade_civil.htm [Acedido em 18 fevereiro 2017].
- Martín, M. Á. B., 2006. Biblioteca do Real Instituto Elcano. [Em linha] Disponível em: <http://biblioteca.ribei.org/1045/1/ARI-91-2006-E.pdf> [Acedido em 24 fevereiro 2017].
- Martins, R. F. C., 2010. Acerca de «Terrorismo» e de «Terrorismos». Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- MDN, 2004. Sistema Nacional de Gestão de Crises. (Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de julho), Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2011. Procedimentos de identificação e de protecção das infra-estruturas críticas. (Decreto-Lei n.º 62/2011), Lisboa: Diário da República.
- MI, 2015. Plan de Prevención y Protección Antiterrorista. [Em linha] Disponível em: http://www.interior.gob.es/documents/10180/4422164/Dossier_NAA.pdf/57ebdc94-8226-4b05-9c9a-3b44d8f2be62 [Acedido em 9 abril 2017].
- MI5, 2017. Threat Levels. [Em linha] Disponível em: <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels> [Acedido em 7 abril 2017].



- Ministère de l'Intérieur, 2017. Le centre interministériel de crise de Beauvau. [Em linha] Disponível em: <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/Le-centre-interministeriel-de-crise-CIC-de-Beauvau> [Acedido em 9 abril 2017].
- Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2017. Coopération de sécurité et de défense. [Em linha] Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/cooperation-de-securite-et-de-defense/> [Acedido em 21 abril 2017].
- Miranda, J., s.d. Comunidade de Juristas de Língua Portuguesa. [Em linha] Disponível em: http://www.cjlp.org/principio_eficacia_juridica_direitos_fundamentais.html [Acedido em 2017 abril 2].
- Moliner, J. A., 2015. La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, pp. 1-16.
- Monteiro, S., 2016. Da cor dos Cisnes. *Revista da Armada*, março, pp. 4-5.
- Moreira, A., 1999. *Teoria das relações internacionais*. 3ª ed. Coimbra: Almedina.
- Moreira, A., 2004a. *Insegurança sem fronteiras: o Martírio dos Inocentes*. Em: *Terrorismo*. Coimbra: Livraria Almedina, pp. 131-157.
- Moreira, A., 2004b. Prefácio. Em: *Terrorismo*. Coimbra: Livraria Almedina, pp. 15-19.
- Moreira, A., 2014. A fronteira dos interesses. [Em linha] Disponível em: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/adriano-moreira/interior/a-fronteira-dos-interesses-3823137.html> [Acedido em 19 novembro 2016].
- Moreira, A., 2016. Desafio à autenticidade. [Em linha] Disponível em: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/adriano-moreira/interior/desafio-a-autenticidade-5100243.html> [Acedido em 22 dezembro 2016].
- Oliver, M., 2007. Operation Banner, 1969-2007. [Em linha] Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk/2007/jul/31/northernireland.military1> [Acedido em 11 abril 2017].
- OTAN, 2016a. Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm [Acedido em 20 abril 2017].
- OTAN, 2016b. NATO's military concept for defence against terrorism. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm [Acedido em 25 dezembro 2016].
- Pereira, R., 2010. Segurança interna e defesa nacional. [Em linha] Disponível em: <http://segurancaedefesa.blogs.sapo.pt/7274.html> [Acedido em 15 janeiro 2017].



- PGR, 2002. Parecer 147/2001. Forças Armadas - defesa nacional - defesa militar - ameaça externa - terrorismo - missões de interesse público - segurança interna. (Parecer 147/2001, de 16 de Fevereiro), Lisboa: Diário da República-II série.
- Pinkowski, J., 2008. Disaster Management Handbook. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Président de la République, 2009. Conseil de défense et de sécurité nationale et secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009), Paris: Legifrance.
- Queffelec, C., 2016. As FFAA francesas e o combate ao terrorismo [Entrevista] (14 setembro 2016).
- Ribeiro, A. S., 2009. Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico. Coimbra: Almedina.
- Rodrigues, A. R. et al., 2017. O papel das Forças Armadas na segurança interna. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Rodrigues, C. M., 2012. IDN cadernos, nº8. Contributo para uma «estratégia abrangente» de gestão de crises. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Rozina Sini News, 2016. Pelo menos 31 mortos em ataques em aeroporto e metrô em Bruxelas. 'EI' assume autoria. [Em linha] Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160322_explosao_belgica_lab [Acedido em 10 abril 2017].
- Sacchetti, A. E., 1986. Temas de Política e estratégia. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Sanches, D. V., 2009. Terrorismo de matriz islâmica - papel dos serviços de informações na estratégia de prevenção de actos terroristas. Em: Terrorismo transnacional - estratégias de prevenção e resposta. Lisboa: Prefácio, pp. 91- 104.
- Sandler, T., 2014. Terrorism and counterterrorism: an overview. [Em linha] Disponível em: <http://oep.oxfordjournals.org/content/67/1/1.full.pdf+html?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=&fulltext=terrorism+and+counterterrorism&searchid=1&FIRSTINDEX=0&resourcetype=HWCIT> [Acedido em 10 janeiro 2017].
- Santos, L. d., 2000. Reflexões sobre Estratégia. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Sassòli, M., 2007. La définition du terrorisme et le droit international humanitaire. Revue québécoise de droit international, Volume Hors-série, pp. 29-48.
- Schmid, A. P., 2011. The Routledge Handbook of Terrorism Research. London and New York: Routledge.



- Schmid, A. . P. & Crelinstein, R., 1993. Western responses to terrorism. Chippenham: Frank Cass& Co. Ltd..
- SGDSN, 2016. Le citoyen au couer du nouveau dispositif Vigipirate. [Em linha] Disponível em: http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/brochure_vigipirate_gp-bd_0.pdf [Acedido em 8 abril 2017].
- Shakespeare, W., 1998. Henry V, Hazleton: PSU-Hazleton.
- Snyder, C., 2011. Contemporary Security and Strategy. Em: C. Snyder, ed. Contemporary Security and Strategy. 3ª ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 1-16.
- Stevenson, J., 2005. The role of the armed forces of the United Kingdom in Securing the State Against Terrorism. The Quarterly Journal, pp. 121-133.
- Syrett, K., 2015. The United Kingdom. Em: K. Roach, ed. Comparative counter-terrorism law. New York: Cambridge, pp. 167-202.
- Taube, B., 2017. A participação das FFAA alemãs no combate ao terrorismo [Entrevista] (11 1 2017).
- Teixeira, N. S., do Santos, J. L. & Monteiro, A. P., 2009. Terrorismo transnacional. Estratégias de prevenção e resposta. Lisboa: IESM.
- Telo, A. J. & Pires, N. L., 2013. Conflitos e Arte Militar na Idade da Informação (1973-2013). Cascais: Tribuna da História.
- UASI, 2016. Bay Area Urban Areas Security Initiative. [Em linha] Disponível em: http://www.bayareauasi.org/sites/default/files/resources/20122015%20Bay%20Area%20Homeland%20Security%20Strategy_0.pdf [Acedido em 26 fevereiro 2017].
- UN, 2017. 07 February 2017, Security Council Briefing on the Fourth Report on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security, Under-Secretary-General for Political Affairs Jeffery Feltman. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/07022017/ISIL> [Acedido em 10 fevereiro 2017].
- UN, 2017. Human Development Report 1994. [Em linha] Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf [Acedido em 17 fevereiro 2017].
- Urry, J., 2002. The global complexities of September 11th. Em: Theory, culture & society. London: Sage, pp. 57-69.
- Valls, M., Palomeros, J.-P. & Darrason, O., 2016. Le continuum Sécurité-Défense. Paris, Ecole Militaire.



- Waltz, K., 1986. Anarchic Orders and Balances of Power. Em: R. O. Keohane, ed. Neorealism and its Critics. New York: Columbia University Press, pp. 98-130.
- Werkhäuser, N., 2016. New mission for Germany's Bundeswehr in a time of terrorism?. [Em linha] Disponível em: <http://www.dw.com/en/new-mission-for-germanys-bundeswehr-in-a-time-of-terrorism/a-19447203> [Acedido em 13 abril 2017].
- Weyembergh, A. & Cocq, C., 2015. Belgium. Em: K. Roach, ed. Comparative counter-terrorism law. New York: Cambridge, pp. 234-268.
- Yin, R. K., 2015. Estudo de Caso. Planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre: bookman.
- Zimmermann, S., 2016. Attentats à Bruxelles : à quoi correspond le niveau d'alerte 4, niveau maximal en Belgique ?. [Em linha] Disponível em: <http://www.rtl.fr/actu/international/attentats-a-bruxelles-a-quoi-correspond-le-niveau-4-le-niveau-d-alerte-maximal-en-belgique-7782489244> [Acedido em 2 abril 2017].



Apêndice A — Corpo de conceitos

Acidente grave

“Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente” (AR, 2006, p. 5316).

Ameaça

“Qualquer ação, em curso ou previsível, com carácter hostil, que contrarie a consecução de um objetivo e que seja causadora de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988, p. 329).

Articulação

A articulação entre as tarefas próprias de entidades administrativas diferentes pode assumir as formas de coordenação, cooperação e colaboração. Na primeira forma, cada uma continua a realizar as suas tarefas, mas fá-lo considerando o trabalho das entidades concorrentes, de modo a evitar atritos e potenciar resultados. A coordenação pressupõe a existência de uma entidade coordenadora com capacidade diretiva e decisória e traduz-se num limite ao exercício das competências das entidades coordenadas.

Os conceitos de cooperação e de colaboração, muito próximos, traduzem, respetivamente, uma atuação conjunta de duas entidades administrativas para a resolução de uma tarefa que releva das atribuições ou competências de ambas, ou (no caso da colaboração) a relação que se estabelece entre duas entidades que atuam conjuntamente para a resolução de uma tarefa que recai no âmbito das atribuições ou competências de apenas uma delas (Leitão, 2016).

Catástrofe

“Acidente ou série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional” (AR, 2006, p. 5316).

Comprehensive Approach

“Método de resolução de problemas, transversal e multidisciplinar, envolvendo todos os órgãos, entidades e serviços do Estado com responsabilidades conexas, que, para a definição de uma solução, deverão concertar as suas estratégias e ações, desde o início e ao mais alto nível, partilhando objetivos e planeamento para evitar que a gestão de crises seja afetada por diferentes prioridades, falta de realismo nos objetivos, duplicação de tarefas ou enfraquecimento das estratégias” (Gonçalves, 2014, pp. 13-14).



Comunicação em contexto de crise

Conjunto de ações de comunicação planeadas e estruturadas de forma a responder a um ataque terrorista, situação de carácter imprevisto que, pelo seu impacto negativo, pode quebrar a relação de confiança entre a sociedade civil e o Estado no exercício do dever de proteção.

Crise

“Disrupção crítica grave no equilíbrio interno do Estado de direito democrático ou da sociedade”, causada por uma ameaça ou um atentado terrorista, “com ameaça ao controlo político e à garantia da realização das tarefas fundamentais do Estado e das funções vitais da sociedade, impondo um tempo limitado de resposta e reposição da situação de normalidade e existindo a probabilidade de emprego da força” (Rodrigues, 2012).

Defesa Nacional

“Conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, direta ou indiretamente, possam por em causa a Segurança Nacional” (Santos, 2000, p. 81).

Democracia liberal

Sistema político definido por ter eleições livres e justas, mas também por ser regido pelo primado da lei, pela separação de poderes e pela proteção das liberdades de expressão, de reunião, de confissão religiosa e da propriedade privada (Zakaria, 1997 cit. por Hughes, 2011, p. 13)

Direito Internacional Humanitário

O Direito Internacional Humanitário, ou *jus in bello*, é o direito que rege a maneira como a guerra é conduzida. Tem fins puramente humanitários, buscando limitar o sofrimento causado pela guerra. Independe de questões sobre a justificativa ou os motivos para a guerra, ou a prevenção da mesma - áreas cobertas pelo *jus ad bellum*. É um conjunto de normas que busca limitar os efeitos dos conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar das hostilidades e restringe os meios e métodos de guerra (CICV, s.d.).

Estado

Marcello Caetano define Estado como “um povo, fixado num território de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos



que elaborem as leis necessárias à vida coletiva e imponham a respetiva execução” (1996, p. 122). Ver, também, Marcelo Rebelo de Sousa, para quem o Estado é “um povo fixado num determinado território que institui por autoridade própria, dentro desse território, um poder político relativamente autónomo” (1989, p. 78)

Infraestruturas críticas

“A componente, sistema ou parte deste situado em território nacional que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções” (MDN, 2011, p. 2624).

Intelligence, surveillance and reconnaissance

A capacidade de *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) é vital para todas as operações militares. Fornece informação e informações aos decisores e aos elementos em ação na área de operações, ajudando-os a tomar decisões informadas, oportunas e precisas. Enquanto a vigilância (*Surveillance*) e o reconhecimento (*reconnaissance*) podem responder ao "quê", "quando" e "onde", os elementos combinados de várias fontes e disciplinas de informações fornecem as respostas ao "como" e "porquê" (OTAN, 2016a).

Mitigação

“Medidas destinadas a diminuir ou limitar a configuração de uma situação de risco” (CEPED, 2014, p. 26).

Nação

A Nação é uma forma de sociedade caracterizada por um passado comum, um desejo de viver em comum e por aspirações comuns (Moreira, 1999, p. 49)

Perspetiva realista do Estado

O realismo é, desde Tucídides, uma teoria das relações internacionais que assenta em três premissas (Costa, 2005): os Estados são as unidades básicas do sistema internacional; os Estados estão envolvidos numa luta pelo poder, visando-o quer como um meio quer como um fim em si mesmo; e o seu comportamento é racional (Keohane, 1986, p. 11) e, por isso, inteligível aos olhos dos outros Estados (1986, p. 7). Para um neorrealista como Waltz, os Estados são as unidades de um sistema competitivo pelo predomínio na esfera internacional, cujas interações visam o equilíbrio e a distribuição de poderes (1986).



Plano de contingência

Um plano de contingência apresenta uma estrutura estratégica e operativa com o objetivo de controlar uma situação de emergência e a minimizar as suas consequências negativas. Estipula uma série de procedimentos alternativos ao funcionamento normal de uma organização, sempre que alguma das suas funções usuais se vê prejudicada por uma ação interna ou externa (IFRC, 2016).

Políticas Públicas

Consideramos política pública “um programa de ação específico de uma ou várias entidades públicas ou governamentais”. Visa “estabelecer uma estrutura de comportamentos sociais, normalmente através da explicitação de um conjunto de normas, onde se insere uma condição coerciva e que vai afetar um certo número de indivíduos, de grupos e de organizações, supondo-se que tanto o seu conteúdo (conjunto de medidas) como o seu processo (procedimentos dotados de legalidade) obedecem a uma orientação racional, explícita ou implícita, manifesta ou latente” (Aguiar, 1989, p. 18).

Pontos sensíveis

Os pontos sensíveis correspondem a entidades ou infraestruturas, não substituíveis por outra alternativa, em prazo curto, suscetíveis de se constituírem como alvo de ação terrorista (ANPC, 2015, p. 8640; Governo, 2010, p. 35).

Recuperação

“Conjunto de medidas que visam a reabilitação de infraestrutura, do meio ambiente, da economia e da saúde da comunidade atingida por desastre, tendo como foco evitar a instalação de novas situações de risco” (CEPED, 2014, p. 27).

Resiliência

Capacidade da sociedade absorver uma perturbação, sofrer uma disrupção e manter recuperar as mesmas funções, estrutura, identidade (HS, 2015).

Risco

Efeito (positivo ou negativo) da incerteza nos objetivos, podendo ocasionar desvios. O risco tem como variáveis: ameaça, vulnerabilidade, probabilidade e impacto. O risco é intrínseco às atividades humanas e só é possível eliminá-lo completamente quando encerrada (s) a (s) atividade (es) correspondente (s). Os riscos podem ser classificados de diversas formas e com distintos critérios. Uma das formas mais utilizadas para se verificar a magnitude ou o nível de um risco considera a combinação do impacto (consequência) e da probabilidade de ocorrência de um evento.



Segurança cooperativa

Pode entender-se por segurança cooperativa a vontade de cooperar entre adversários potenciais a fim de atenuar riscos. A cooperação encoraja a adoção de medidas que contribuem para prevenir, reduzir, conter ou resolver ameaças militares suscetíveis de desencadear um conflito armado. Aquelas medidas incluem, entre outros fatores: o enunciado de doutrinas e de políticas tranquilizadoras, uma maior transparência entre forças militares, limites observáveis ou verificáveis ao desenvolvimento e colocação das armas, mecanismos de consulta facilitando a recolha de dados e informações sobre o estado das diversas capacidades (David, 2001, p. 256).

Segurança Humana

A reflexão sobre o conceito de segurança nos anos que se seguiram ao fim da Guerra Fria estabeleceu alterações de substância no conceito de segurança, deixando este de se centrar exclusivamente no Estado e passando a abarcar também a segurança das pessoas e dos cidadãos desse Estado (UN, 2017).

Sociedade civil

Expressão que indica o conjunto de organizações e instituições nas quais os indivíduos podem seguir interesses comuns sem a direção ou a interferência do governo (Maltez, 2009).

Vulnerabilidade

Suscetibilidade de um alvo (entendido como uma pessoa, grupo ou sistema) aos efeitos de um ataque terrorista.

A vulnerabilidade é função da capacidade de resiliência dos alvos. Quanto maior a vulnerabilidade do alvo, maior a possibilidade de um ataque terrorista ter êxito. Por exemplo, um edifício sem um muro de proteção é mais vulnerável a um veículo armadilhado do que o mesmo edifício com um portão reforçado ou com um muro de betão projetado para bloquear o tráfego de veículos (UASI, 2016, p. 27).



Apêndice B — Estrutura-guia da investigação e percurso metodológico

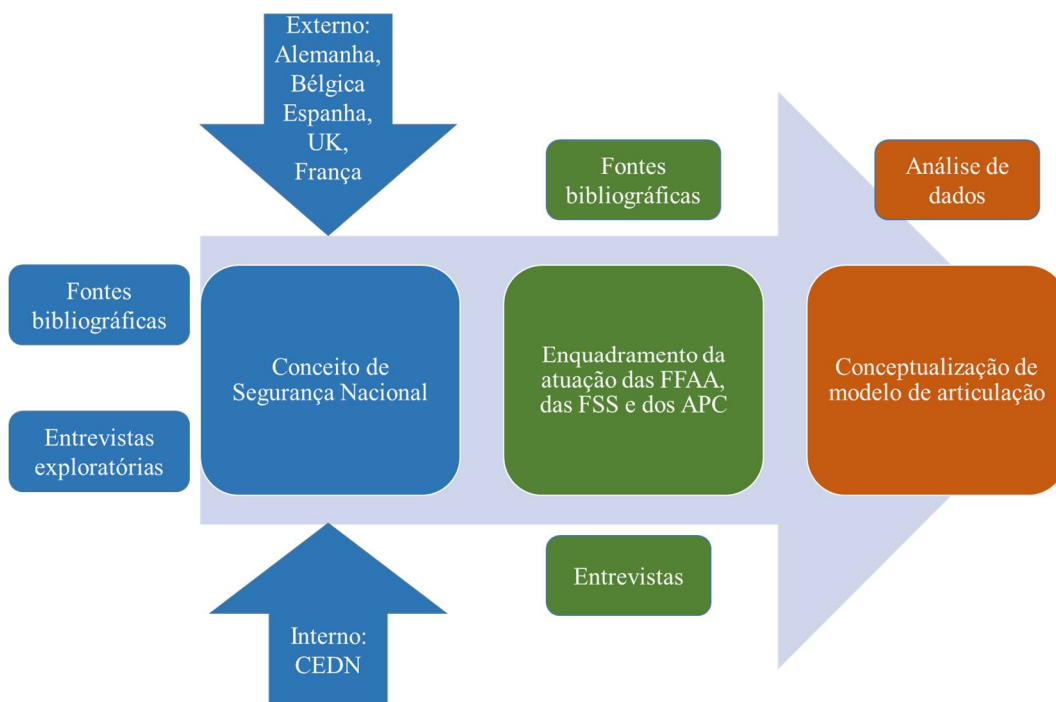


Figura 10 – Estrutura-guia da investigação

Fonte: Autor (2017)

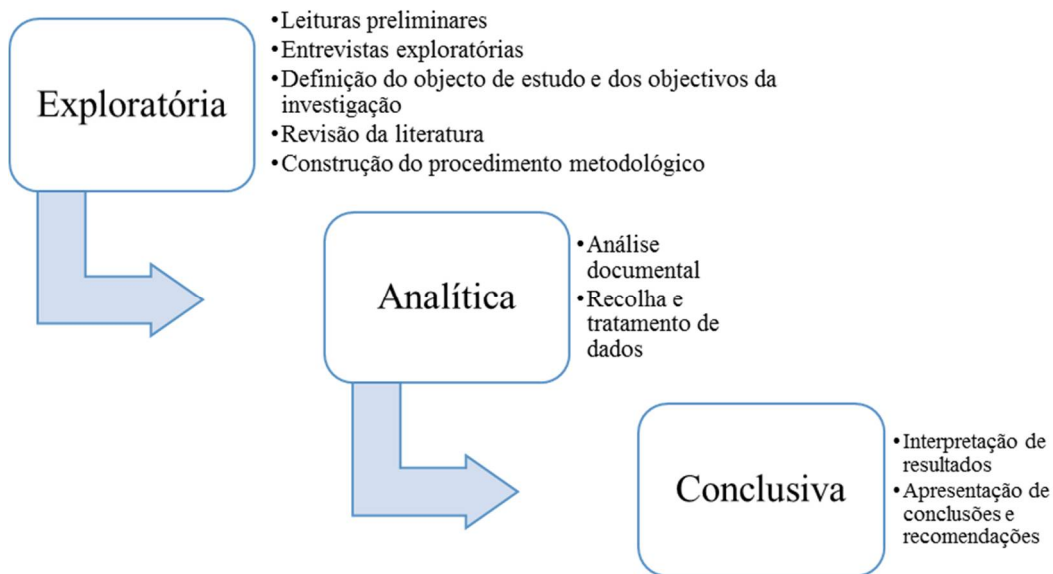


Figura 11 – Percurso metodológico

Fonte: Autor (2017)



Apêndice C — O plano *Cota de Malla*

A participação das FFAA no combate ao terrorismo em TN é enquadrada por um plano de cooperação, classificado, denominado *Cota de Malla*. De acordo com aquele plano:

- As FFAA apoiam as FCSE sob o comando operacional do JEMAD e controle operacional do CMOPS (comando equiparado ao nosso CCOM), na proteção de pontos sensíveis e estratégicos, na proteção das IC, no controlo do espaço aéreo e marítimo e desenvolvendo ações de ciberdefesa (Durán, 2016);

O plano *Cota de Malla* é ativado por iniciativa política (Durán, 2016):

- No âmbito do PPPA;
- Correspondendo ao Plano de Proteção de Infraestruturas Críticas;
- Durante a realização de eventos de alta visibilidade (*e.g.* durante a Expo Zaragoza, de junho a setembro de 2008, foram empenhados 1000 militares em patrulhamento e usadas capacidades antiaéreas e NBQ; nas eleições gerais de março de 2008, foram utilizados 1800 militares na vigilância de estações ferro/rodoviárias e de pontos sensíveis).



Apêndice D — O plano Vigipirate

O *Plan Gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes* (plano Vigipirate) (SGDSN, 2016) tem como objetivo proteger a França e os franceses da ameaça terrorista.

O plano organiza uma resposta permanente, integrada e articulada do Estado e da sociedade civil e tem como objetivo prevenir ataques terroristas, ou mitigar as suas consequências. Prevê 300 medidas no âmbito da prevenção, vigilância e proteção e estrutura-se em torno de 13 domínios de ação. Contempla áreas muito diversas, desde a segurança dos sistemas de informação, à alimentação e aos transportes (SGDSN, 2016, p. 12).

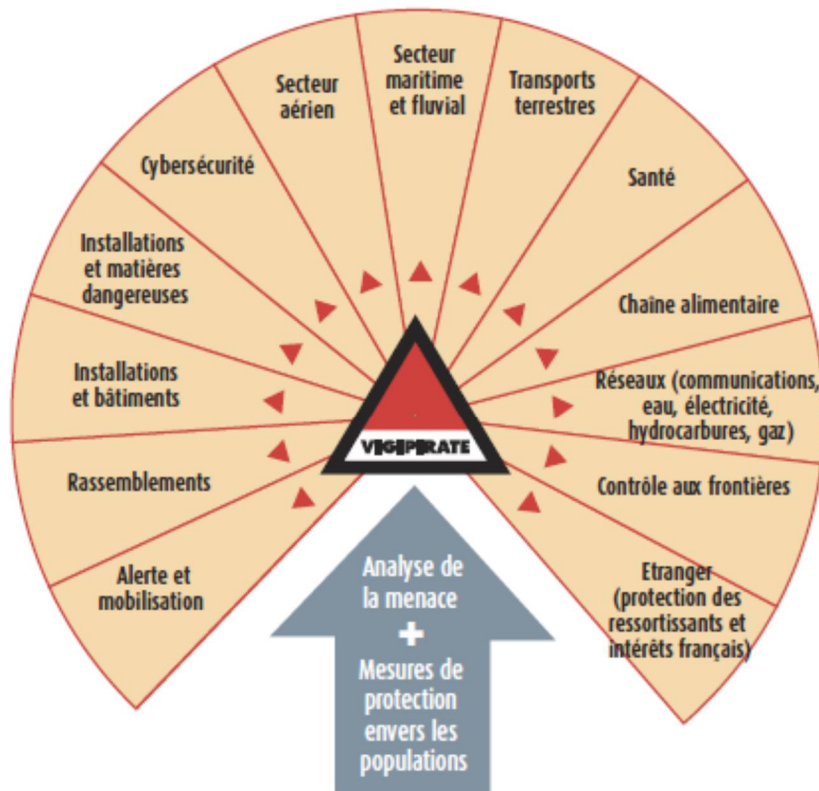


Figura 12 – Os treze domínios de ação do plano VIGIPIRATE

Fonte: SGDSN (2016, p. 13)



Apêndice E — O “*contrat protection*”

A identificação da tipologia das ameaças pelas autoridades francesa levou à adoção do conceito de *continuum défense-sécurité*, no plano interno (Queffelec, 2016), e do *continuum "défense-sécurité"* e "*sécurité-développement*", no plano externo (Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2017). O *continuum défense-sécurité* foi conceptualizado na edição de 2008 do LBDSN, conjuntamente com o conceito de Segurança Nacional e com a função estratégica “*protection*³⁵” (Défense, 2008, pp. 65, 70), e originou um novo conceito de emprego operacional das FFAA em TN, o “*contrat protection en TN*” (Défense, 2008, p. 195). O conceito evoluiu com o LBDSN de 2013 (Défense, 2013, pp. 90-91) e foi materializado pela lei que atualizou a Lei de Programação Militar para o quadriénio 2015-2019.

Aquela Lei (AN, 2015), dá corpo ao “*contrat protection en TN*” e determina que as FFAA “*seront en mesure de déployer dans la durée, dans le cadre d’une opération militaire terrestre, 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu’à 10 000 hommes pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes*”.

Este contingente, sempre que empenhado, reforça e complementa o dispositivo padrão das FSS (Défense, 2013, p. 24).

Uma diretiva interministerial determina o modo do empenhamento daqueles militares, referindo que (2010 cit. por Défense, 2016, p. 24; EMA, 2010, p. 17):

- A decisão da utilização das FFAA é do PR, sendo a missão definida pelo PM;
- O empenhamento das FFAA “*s’inscrit dans le cadre du droit commun*”;
- Trata-se de uma medida excecional, implementada com carácter de urgência, em contexto de crise grave e em resposta a um pedido de uma autoridade civil;
- As necessidades da autoridade requerentes são expressas em termos de efeitos a obter;
- As FSS lideram a intervenção e as FFAA intervêm em complemento e reforço.

O documento define ainda (2010 cit. por Défense, 2016, p. 24) quatro cenários de crise que podem suscitar a intervenção das FFAA:

- Um ataque terrorista de grandes dimensões;
- Uma pandemia de forte letalidade;
- Uma catástrofe natural ou de origem humana;

³⁵ Assegurar em TN a segurança dos cidadãos, da sociedade e da vida económica (Défense, 2008, p. 65).



- Uma grande perturbação da ordem pública.

Vejamos o enquadramento deste conceito no âmbito geral do empenhamento das FFAA.

As FFAA desenvolvem missões (ver figura 13) (Défense, 2013, pp. 23-63):

- De forma ininterrupta:

- Com carácter permanente e de longa duração (*missions permanentes et dans la durée*) e que constituem o quadro operacional de referência (e.g. defesa militar, dispositivo de busca e salvamento, exercício da autoridade do estado no mar, contributo para o plano Vigipirate, operações Titan e Harpie³⁶);

- Com carácter periódico (e.g. combate ao narcotráfico e operação Héphaïstos³⁷).

- Pontuais, de intervenção (*non permanentes d'intervention*):

- No exterior do país (e.g. autonomamente ou em coligação);

- Em TN, aquando de uma grave crise, “*crise majeure*”³⁸, num contexto interministerial, enquadradas pelo “*contrat protection*” (e.g. operação *Sentinelle*).

No âmbito da luta contra o terrorismo, o empenhamento de 7000 militares, no decurso da operação *Sentinelle*³⁹ e do dispositivo *Cuirasse*⁴⁰, foi alcançado logo após os ataques terroristas de 7 Janeiro de 2015 e atingiu um pico máximo de 10000 militares após os atentados de 13 de Novembro de 2015 (Défense, 2016, pp. 7, 13).

A operação *Sentinelle*⁴¹ tem natureza militar, foi lançada em janeiro de 2015, enquadrada pelo “*contrat protection*”, e não está diretamente relacionada nem com o estado de emergência declarado a 14 de novembro de 2015, nem com o plano Vigipirate⁴², sendo o seu âmbito mais alargado (Défense, 2016, p. 13) utilizando um dispositivo flexível, que permite uma maior cobertura do país. Teve como origem um novo *modus faciendi* dos terroristas, caracterizado pela militarização das suas ações, por ataques coordenados,

³⁶ Guiana Francesa: *Titan* - proteção do Centro Espacial; *Harpie* - combate à prospeção ilegal de ouro (Défense, 2013, p. 63).

³⁷ Combate aos incêndios (Défense, 2013, p. 63).

³⁸ “*Une crise dont la gravité et la portée nationale conduisent les autorités Gouvernementales à activer le dispositif de gestion interministérielle de crise*” (Défense, 2016, p. 24).

³⁹ Lançada ao abrigo do contrato operacional de proteção para proteger e tranquilizar os cidadãos; garantir a segurança de pontos sensíveis e IC; maximizar o efeito dissuasor da utilização com grande visibilidade das FFAA (Défense, 2013, p. 39).

⁴⁰ Dispositivo operacional para proteção de instalações militares sensíveis (Défense, 2016, p. 47).

⁴¹ Com características eminentemente terrestres.

⁴² A participação das FFAA no Vigipirate é de algumas centenas de soldados (Défense, 2016, p. 3).



atentados suicidas e assassinatos em massa, por disparos de armas ligeiras, em áreas públicas (Défense, 2016, p. 39).



Figura 13 – Contrato operacional das FFAA

Fonte: Défense (2016, p. 24)



Apêndice F — A estratégia de Segurança Nacional, a estratégia de luta contra o terrorismo e a gestão de crises

Alemanha

- A estratégia de segurança nacional

A Alemanha não possui uma definição normativa de Segurança Nacional (Taube, 2017).

Segundo o LBD (2016, pp. 56-59), o atual ambiente estratégico requer uma resposta transversal e multidisciplinar do Estado, da indústria, da comunidade científica e da sociedade civil. Ao nível estratégico, esta atuação interministerial é supervisionada pelo *Bundessicherheitsrat* (Conselho Federal de Segurança).

- A estratégia de luta contra o terrorismo

A estratégia de luta contra o terrorismo está alinhada com a da UE: “*counter-terrorism policy is based on the Federal Government’s comprehensive security strategy to fight Islamist terrorism in line with the aims of the EU’s strategy*” (BI, 2017).

A luta contra o terrorismo é liderada pelo *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum* (GTAZ – Centro conjunto de luta contra o terrorismo) um organismo interdepartamental de articulação das quarenta agências segurança interna alemãs de (BVF, 2017).

- A gestão de crises

A gestão, ao nível federal, de uma crise originada por uma ameaça terrorista é da responsabilidade de um órgão interministerial, liderado pelo Ministro Federal do Interior, o *Interministerial Panel on National Crisis Management*. Têm assento neste órgão de coordenação os delegados de diversos Ministros Federais, nomeadamente do Interior; da Alimentação e da Agricultura; da Saúde; da Defesa; dos Transportes e das Infraestruturas Digitais; e do Ambiente, Conservação da Natureza e Energia Nuclear (BI, 2015, pp. 10-16).

Bélgica

- A estratégia de segurança nacional

“*We are working on the development of a national intelligence and security plan. Until now there is a national security plan, integrating objectives for police, state security and justice, but not for defence. Doctrine and concept 3DLO valid for abroad should be translated within our internal borders. A comprehensive concept would integrate prevention, crisis management, repression and rehabilitation measures*” (Dubois, 2017).



Em janeiro de 2015, foi criado o *Conseil National de Sécurité*. Este órgão de coordenação interministerial, responsável pela coordenação da política de informações e de segurança, é presidido pelo PM (CPM, s.d.).

- A estratégia de luta contra o terrorismo

No início de 2016, a Bélgica finalizou a Nota-Quadro sobre Segurança Integral (2016-19), documento orientador da política de segurança, no qual a luta contra o terrorismo assume uma importância particular. O documento encoraja a cooperação interministerial e a articulação interagências entre todos os departamentos com responsabilidades conexas no combate ao terrorismo (Egmont Institute, 2016, p. 8).

A legislação antiterrorista é muito influenciada pela pertinente legislação europeia (Weyembergh e Cocq, 2015, p. 234) e as principais linhas de ação no combate ao terrorismo são a prevenção, a ação penal e a tentativa de reintegração dos agentes terroristas numa estreita cooperação e coordenação entre as FSS, FFAA, SI, Regiões e Municípios (FPS, 2016).

Para evitar a radicalização e o extremismo violento, foi elaborado em 2005 e revisto em 2015, um "*Actieplan Radicalisme*" (Governo Belga, 2016).

- A gestão de crises

A gestão de crises a nível nacional é efetuada pelo *Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise* que colige, analisa e difunde a informação relevante. O CC assegura (Crisiscentrum, 2017): a coordenação das FFAA e das FSS na segurança de grandes eventos, de personalidades (chefes de Estado e de governo) e de instituições (embaixadas); o planeamento civil de emergência.

Espanha

- A estratégia de segurança nacional

A Espanha possui uma estratégia de Segurança Nacional aprovada em 2013. O documento propõe um conceito de segurança abrangente e adota uma ação articulada e coerente de todos os elementos do Estado por forma a alcançar os objetivos nacionais. Define o conceito de Segurança Nacional⁴³ e identifica o terrorismo internacional como uma das principais ameaças (GE, 2013a).

O *Consejo de Seguridad Nacional* conduz a política de segurança nacional e pronuncia-se, ao nível político-estratégico, sobre a luta contra o terrorismo, o crime

⁴³ "*Acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos*"



organizado, as catástrofes naturais, os ciberataques e os riscos de uma quebra económica (JE, 2015, p. 9).

A Lei de Segurança Nacional (JE, 2015) define os princípios da política de segurança nacional, considerando como componentes essenciais para a sua prossecução, com o apoio dos Serviços de Informações, a Defesa Nacional, a Segurança Pública e a Ação Externa.

- A estratégia de luta contra o terrorismo

A luta contra o terrorismo tem como pilar a *Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización* um documento com marca de segurança SECRETO (JE, 2015). A coordenação operacional do combate contra o terrorismo é da responsabilidade do *Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado*, integrado na Secretaria de Estado de Segurança, do Ministério do Interior (GE, 2015).

- A gestão de crises

A condução das crises, a nível nacional, é feita pelo CSN. Este órgão reúne-se com carácter bimestral, ou sempre que as circunstâncias o exijam. É presidido pelo PM e nele têm assento, entre outros, os ministros dos Assuntos Exteriores e da Cooperação, da Justiça, de Defesa, do Interior, da Economia e da Saúde (JE, 2015, p. 9).

Reino Unido

- A estratégia de segurança nacional

De acordo com Estratégia de Segurança Nacional do Reino Unido aprovada em 2015, o terrorismo é considerado uma das principais ameaças àquele país (Gov.UK, 2015, pp. 9, 15-16).

A luta contra o terrorismo, em TN, é uma das missões atribuídas às FFAA (Gov.UK, 2015, pp. 27-29) e a necessidade de treino conjunto das FSS, dos APC e das FFAA é referida com destaque.

Após utilizar as FFAA no contexto da luta antiterrorista na Irlanda do Norte⁴⁴ o Reino Unido adotou, à semelhança de França, um dispositivo de utilização dos seus militares em TN. Referido na *Strategic Review* de 2016, com forças em prontidão elevada - cerca de 10000 efetivos em apoio das FSS - tem como missão principal proteger pontos sensíveis e IC, na eventualidade de um ataque terrorista de grandes proporções. Pode ser mantido durante um período máximo de 14 dias (Operação *Temperer*) (Gov.UK, 2015, p. 39; Défense, 2016, p. 7).

⁴⁴ Operação *Banner* – decorreu contra o IRA, entre 1969 e 2007 (Oliver, 2007).



A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO COMBATE AO TERRORISMO

O contributo das FFAA para a segurança e a resiliência do Reino Unido está consagrado no objetivo estratégico n.1: ‘*protect our people – at home... and ... protect our territories, economic security, infrastructure and way of life*’ (Gov.UK, 2015, p. 23).

A implementação da Estratégia está a cargo do *National Security Council* (NSC), que reúne semanalmente sob a presidência do PM (Gov.UK, s.d.).

- A estratégia de luta contra o terrorismo

Após os ataques de 11 de setembro, o governo britânico decidiu reavaliar e atualizar sua estratégia de segurança nacional para refletir a crescente ameaça do terrorismo internacional. Em consequência, em 2006, implementou uma estratégia intergovernamental de combate ao terrorismo, CONTEST.

As ações CONTEST têm carácter abrangente e integram medidas do foro económico, educacional, social, do âmbito dos negócios estrangeiros, da defesa, da segurança interna e das informações. Para supervisionar a política CONTEST foi estabelecido, em 2007, o *Office for Security and Counter Terrorism* (Gov.UK, 2011).

França

- A estratégia de segurança nacional

O Livro Branco sobre a Defesa e a Segurança Nacional (LBDSN) de 2013 estabelece as linhas de ação estratégica de defesa e de segurança da França, baseando-se no conceito de “segurança nacional” definido no LBDSN de 2008 (Défense, 2013, p. 10), associando de forma articulada, sem as confundir, no contexto de uma estratégia integral do Estado, as políticas de defesa, de segurança interna, de negócios estrangeiros e de economia (Défense, 2013, pp. 90-91). A proteção do TN e dos cidadãos e a preservação das funções essenciais do Estado estão no centro daquela estratégia (Défense, 2013, pp. 47-59).

Para definir as orientações estratégicas da política de defesa e segurança nacional foi criado em 2009 o *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale* (CDSN). Participam neste órgão de coordenação interministerial, presidido pelo PR, o PM e vários ministros (Président de la République, 2009).

O *Secretariat General de la Defense et de la Securite Nationale* (SGDSN) secretaria os Conselhos de Defesa e Segurança Nacional, presididos pelo PR e apoia no exercício das suas responsabilidades em matérias de defesa e segurança nacional, o PM.

- A estratégia de luta contra o terrorismo

A estratégia de luta contra o terrorismo tem como base o “*Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme*” (Gouv.fr, 2016), aprovado em maio de 2016. Foca-se na



A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO COMBATE AO TERRORISMO

prevenção e no combate á radicalização, na proteção dos pontos sensíveis e no apoio às vítimas.

- A gestão de crises

A gestão de crises é efetuada pelo CIC (*Centre Interministeriel de Crise*), organismo sob a tutela do Ministro do Interior, e que faz a articulação entre o nível político e o nível operacional (Ministère de l'Intérieur, 2017)



Apêndice G — Níveis de alerta terrorista

Bélgica

Os níveis de alerta terrorista são estabelecidos pelo *Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace*, entidade responsável pela avaliação estratégica da ameaça terrorista (CPCSRS, s.d.):

- Nível 1, risco baixo de ataque terrorista;
- Nível 2, ameaça "*peu vraisemblable*" (improvável);
- Nível 3, ameaça "*possible et vraisemblable*" (possível e provável);
- Nível 4, uma ameaça "*sérieuse et imminente*" (grave e iminente) (Zimmermann, 2016).

Espanha



Figura 14 – Os níveis de alerta em Espanha

Fonte: Gobierno de España (2013b)

Existem 5 níveis de alerta:

- No nível 4, as FFAA aumentam a segurança própria e preparam-se para, a pedido, reforçar e apoiar as FCSE;
- No nível 5, em apoio das FCSE, as FFAA atuam no âmbito da Segurança Interna e, entre outras ações, reforçam a proteção de IC (Moliner, 2015).



Reino Unido



Figura 15 – Os níveis de alerta no Reino Unido

Fonte: PA (2017)

Existem cinco níveis de ameaça terrorista, estabelecidos pelo *Joint Terrorism Analysis Centre* e pelo *Security Service* (MI5) (2017):

- Baixo (*low*), um ataque é improvável;
- Moderado (*moderated*) - um ataque é possível mas não é provável;
- Substancial (*substantial*) - um ataque é uma possibilidade forte;
- Grave (*severe*) - um ataque é altamente provável;
- Crítico (*critical*) - um ataque é esperado em qualquer altura.

França

O VIGIPIRATE considera três níveis de alerta terrorista (SGDSN, 2016):

- Nível “*vigilance*” – 100 medidas implementadas. Postura atenta;
- Nível “*sécurité renforcée*” – risco de atentado elevado. Adotadas medidas extra de acordo com os domínios afetados pela ameaça (aeroportos, locais de culto, etc.);
- Nível “*urgence attentat*” – implementado após um ataque ou quando um grupo identificado, mas não localizado, está a preparar um ataque iminente. Este nível tem uma duração limitada no tempo: a sua durabilidade é a da duração da gestão da crise.



Figura 16 – Os níveis de alerta França

Fonte: SGDSN (2016)



Apêndice H — Relações de comando

Comando Operacional

Autoridade conferida a um comandante para utilizar forças postas à sua disposição no desempenho de missões de natureza operacional, nomeadamente para atribuir missões ou tarefas aos comandantes subordinados, articular forças para a execução de tarefas operacionais e reter ou delegar controlo operacional, comando tático e/ou controlo tático, conforme considerado necessário. A sua caracterização é dada pelo vínculo hierárquico funcional, ou seja, circunscrito aos aspetos operacionais. Não inclui em si autoridade no plano administrativo ou responsabilidade de ordem logística. Permite, contudo, inspecionar e determinar aspetos administrativo-logísticos diretamente relacionados com a atividade operacional. Tem competência disciplinar e responsabilidade pelo treino operacional das forças atribuídas (Exército Português, 2012, pp. 3-13).

Controlo Operacional

Autoridade conferida ou delegada num comandante para dirigir forças atribuídas, no desempenho de missões ou tarefas específicas, sendo as missões ou tarefas limitadas pela natureza, tempo e área. Não inclui a autoridade para utilizar separadamente os elementos que constituem as unidades envolvidas nem, tão pouco, comporta em si o controlo administrativo-logístico. Não tem competência disciplinar, nem pode determinar missões ou delegar nos comandos subordinados qualquer tipo de autoridade relacionada com as forças sobre o seu comando (Exército Português, 2012, pp. 3-13).

Comando Tático

Autoridade delegada num comandante para atribuir às forças e unidades sob o seu comando as tarefas necessárias ao cumprimento da missão que lhe tenha sido atribuída (Exército Português, 2012, pp. 3-13).

Controlo Tático

Autoridade delegada num comandante para a direção e controlo de pormenor, normalmente limitados no plano local, dos movimentos ou manobras necessários para executar as missões ou tarefas cometidas (Exército Português, 2012, pp. 3-13).



Apêndice I — Planeamento Civil de Emergência

Apesar da existência de um Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEPC) e de Planos Regionais, Distritais e Municipais, “os quais descrevem, nos respetivos níveis territoriais, a atuação das estruturas de PC”, não existe um modelo de articulação que interligue, por exemplo, a proteção de bens sujeitos a ameaça de agressão terrorista com a resposta às potenciais consequências catastróficas do atentado, caso este se concretize (ANPC, 2016).

As atribuições do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) foram transferidas para a ANPC em 2012 (MAI, 2012, p. 1436). Em 2014, foi atribuído à ANPC a missão de “assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise [o caso da ameaça/ataque terrorista], ou de guerra, para além dos acidentes graves e catástrofes” (MAI, 2014, pp. 5615-5624).