

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2020/2021



TII

**PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA RESPOSTA NACIONAL A CRISES
COMPLEXAS**

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

**Sérgio Miguel Gorjão Marques
MAJOR INFANTARIA PARAQUEDISTA**



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

**PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA RESPOSTA
NACIONAL A CRISES COMPLEXAS**

MAJOR, INFANTARIA Sérgio Miguel Gorjão Marques

Trabalho de Investigação Individual CEMC

Pedrouços 2021



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

**PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA RESPOSTA
NACIONAL A CRISES COMPLEXAS**

MAJOR, INFANTARIA Sérgio Miguel Gorjão Marques

Trabalho de Investigação Individual CEMC

Orientador: MAJOR DE ARTILHARIA Bruno Filipe Simões Ladeiro

Pedrouços 2021



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Sérgio Miguel Gorjão Marques**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Papel das Forças Armadas na Resposta Nacional a Crises Complexas** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso de Estado Maior Conjunto 2020/2021** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, **12 de maio de 2021**

Sérgio Miguel Gorjão Marques



Agradecimentos

Agradecer neste momento e nesta página parece sempre um pouco forçado, um simples cumprir do protocolo e não um sentimento sincero. Mas, de facto, tenho muito a agradecer, não só aos que me apoiaram no desenvolvimento deste trabalho, mas, vendo a meta a aproximar-se, é justo agradecer a todos os que me acompanharam neste percurso.

Primeiro que tudo, agradecer à minha “Pequenina” que sempre encontra forma de estar presente e é incansável, independentemente da distância ou dos desafios. Obrigado por tudo e podias ter-me dado mais na cabeça.

À minha família, mais do que agradecer importa desculpar-me pela falta de atenção. Espero voltar a estar mais presente para vos apoiar como me apoiam a mim.

Ao Major Paraquedista Nelson Inácio, companheiro de muitas lutas e muitas curvas. É bom ter amigos assim.

Ao meu orientador, o Major Bruno Ladeiro, sempre disponível e colaborante. Foi incansável em todo este percurso.

Ao Coronel Manuel Carvalho, que se mostrou sempre disponível e interessado. A sua entrevista, os documentos e experiência partilhados foram preciosos para os resultados finais.

Ao TGen Marco Serronha, ao MGen Duarte da Costa, ao VAlm Alberto Correia, ao MGen Rui Tendeiro, ao Cor Luís Barroso, ao Cor Rui Gago, ao TCor Sérgio Trindade, ao Sr. Manuel Gonçalves e à Sra. Joana Capucho os meus mais sinceros agradecimentos. O tempo e a atenção que me dispensaram são merecedores do meu mais profundo reconhecimento e gratidão por me ajudarem a conseguir este objetivo.

Ao Cor Paulo Abreu, Cor Miguel Silva, TCor Carlos Ferreira, TCor Vladimir Cancela, TCor Victor Gomes e ao TCor Pais dos Santos obrigado pela camaradagem. Em todos procurei soluções para as minhas dificuldades em algum momento e todos me responderam com prontidão e vontade de ajudar. O tempo vai passando e os caminhos vão-se afastando, mas não há como esquecer a “família”.

A todo o curso, que ajudou a passar estes meses de forma mais fácil e bem-disposta, mas em particular ao Major Xavier, Major Reis, Major Borges e Major Moura. Companheiros do primeiro andar, tornaram melhores os dias passados no Instituto, com muita camaradagem e entreaajuda.

A todos, muito obrigado.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento	4
2.1 Revisão de literatura	4
2.2 Enquadramento conceptual.....	6
2.2.1 Crise complexa	6
2.2.2 Pandemia	7
2.2.3 Resposta Nacional	7
2.3 Enquadramento legal	7
3. Metodologia e método	9
3.1 Enquadramento metodológico	9
3.2 Percurso da investigação.....	10
3.3 Instrumentos de recolha	10
4. Preparação da participação das FFAA na RN à pandemia	12
4.1 Situação.....	12
4.2 Enquadramento na Resposta Nacional	13
4.3 Preparação e planeamento das FFAA.....	15
4.4 Síntese conclusiva.....	18
5. As FFAA na Resposta Nacional à pandemia.....	19
5.1 Resposta Nacional	19
5.2 Respostas das FFAA.....	23
5.3 Síntese conclusiva.....	26
6. prospetiva para crises pandémicas futuras.....	28
6.1 A próxima pandemia.....	28
6.2 Lições aprendidas da RN à COVID-19	29
6.3 As FFAA na próxima pandemia	31
6.4 Síntese conclusiva.....	33
7. Conclusões	34
Referências bibliográficas	39



Índice de Apêndices

Apêndice A — Modelo de análise	Apd A-1
Apêndice B — Guião de entrevista	Apd B-1
Apêndice C — Entrevistas realizadas	Apd C-1
Apêndice D — Resumo das entrevistas.....	Apd D-1

Índice de Figuras

Figura 1 – The Evolving Risks Landscape, 2013–2020.....	13
Figura 2 – Resumo comparativo em 2003 e 2020 da situação da Saúde Militar, em Lisboa, para o combate à SARS e ao Covid-19.....	17
Figura 3 – Número de novos casos confirmados (últimos 7 dias) de infeção por SARS- CoV-2/COVID-19.....	21
Figura 4 – Soma de lotação praticada e média de ocupação em internamento - 2020.....	23
Figura 5 – Estratégia das FFAA na Prevenção e Resposta à COVID-19.....	24
Figura 6 – Mapa com Apoios às Entidades Civas no âmbito do combate ao COVID 19 ...	25
Figura 7 – The History of Pandemics	29

Índice de Quadros

Quadro 1 – Modelo de Análise.....	Apd A-1
Quadro 2 – Entrevistas realizadas	Apd C-1
Quadro 3 – Resumo das Entrevistas Realizadas~	Apd D-1



Resumo

O presente trabalho de investigação individual aborda a problemática da crise provocada pela pandemia da COVID-19 e visa propor contributos para potenciar a participação das Forças Armadas como parte da Resposta Nacional a crises complexas.

A metodologia assentou numa perspetiva construtivista e um processo indutivo. O desenho de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, a estratégia de investigação seguida foi qualitativa e a recolha de dados consistiu em análise documental e entrevistas semiestruturadas a entidades com responsabilidades e experiência no tema.

Portugal não estava preparado para a enfrentar a pandemia. As Forças Armadas responderam com rapidez, adaptabilidade e capacidade de planeamento, colmatando as lacunas dos restantes intervenientes da Resposta Nacional à crise. As Forças Armadas são a reserva estratégica nacional e vão continuar a empregar os seus meios, privilegiando o duplo uso, em complemento às autoridades civis.

O sucesso da Resposta Nacional à próxima pandemia está diretamente relacionado com a capacidade de aprender com a atual e implementar medidas prevenindo a próxima. O planeamento e treino interagências é fundamental para otimizar os mecanismos de cooperação e melhorar o conhecimento mútuo entre as instituições que integram a Resposta Nacional a crises.

Palavras-chave:

Pandemia; Crise Complexa; Resposta Nacional; Forças Armadas; Gestão da Crise; Reserva Estratégica.



Abstract

The present individual research study addresses the problem of the crisis caused by the COVID-19 pandemic and aims to propose contributions to enhance the participation of the Armed Forces as part of the National Response to complex crises.

The methodology was based on a constructivist perspective and an inductive process. The research design chosen was the case study, the research strategy followed was qualitative and data collection consisted of documentary analysis and semi-structured interviews with entities with responsibilities and experience in the subject.

Portugal was not prepared to face the pandemic. The Armed Forces responded with promptness, adaptability and planning capacity, filling the gaps of the remaining players in the National Response to the crisis. The Armed Forces are the national strategic reserve and will continue to use their resources, privileging dual use, in support of the civil authorities.

The success of the National Response in the next pandemic is directly related to the ability to learn from the current and implement measures to prevent the next. Inter-agency planning and training is essential to optimize cooperation mechanisms and improve mutual acquaintance between the institutions that are part of the National Crisis Response.

Keywords:

Pandemic; Complex Crisis; National Response; Armed forces; Crisis Management; Strategic Reserve.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

ANEPC Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

ANPC Autoridade Nacional de Proteção Civil

C

CA Comandante Aéreo

CCOM Comando Conjunto para as Operações Militares

CEDN Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEIP Centro de Epidemiologia e Intervenção Preventiva

CEM Chefe de Estado-Maior

CEMC Curso de Estado Maior Conjunto

CEMGFA Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas

CFT Comandante das Forças Terrestres

CN Comandante Naval

COVID-19 *Coronavirus disease 2019*

CNPC Comissão Nacional de Proteção Civil

CPLP Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CPOG Curso de Promoção a Oficial General

CRP Constituição da República Portuguesa

D

DGPDN Direção Geral de Política de Defesa Nacional

DGS Direção-Geral da Saúde

DIOPS Dispositivo Integrado de Operações de Proteção e Socorro

DIROP Diretiva Operacional

DON Diretiva Operacional Nacional

E

EMEE Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência

EE Estado de emergência

EMEE Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência

EMGFA Estado-Maior-General das Forças Armadas

EP Exército Português



EPI	Equipamentos de proteção individual
EUA	Estados Unidos da América
F	
FFAA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
H	
HFAR	Hospital das Forças Armadas
I	
IDN	Instituto da Defesa Nacional
IUM	Instituto Universitário Militar
L	
LA	Lições aprendidas
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LDN	Lei da Defesa Nacional
LMPQF	Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOEMGFA	Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas
M	
MDN	Ministro da Defesa Nacional
O	
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OMS	Organização Mundial de Saúde
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P	
PROCIV	Proteção Civil
Q	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
R	
REM	Reserva estratégica de medicamentos
RN	Resposta Nacional



S

SCNPC	Subcomissão Nacional de Proteção Civil
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SSM	Serviço de Saúde Militar

T

TII	Trabalho de Investigação Individual
-----	-------------------------------------

U

UE	União Europeia
----	----------------



1. Introdução

A 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) qualificou como pandemia a emergência de saúde pública causada pela *Coronavirus disease 2019* (COVID-19). A situação evoluiu muito rapidamente no mundo, particularmente na União Europeia (UE), levando a medidas restritivas de direitos e liberdades para limitar a transmissão do vírus (Decreto do Presidente da República 14-A/2020, 2020). A pandemia provocada pela COVID-19 teve um forte impacto na UE e nos seus Estados-membros. Este impacto provocou uma crise multifacetada, porque afetou a saúde pública, mas rapidamente se alastrou ao setor económico tendo em conta que as restrições de movimentos levaram à paragem da economia e obrigaram a intervenções governamentais em larga escala (Meyer et al., 2020).

A gravidade da situação, com um número crescente de infetados em Portugal, e a observação da experiência vivida por outros países europeus conduziram à declaração do estado de emergência (EE) em Portugal a 18 de março, como forma de dar cobertura legal às medidas necessárias para conter a expansão da Covid-19 (Decreto do Presidente da República 14-A/2020, 2020). Algumas nações rapidamente entraram numa situação de emergência civil sem precedente nos tempos modernos. A mobilização de recursos para enfrentar esta emergência foi transversal, incluindo as Forças Armadas (FFAA). Na UE as FFAA foram empregues essencialmente de três formas: provisão de capacidade médica adicional, apoio em transportes e reforço da segurança interna. Contudo, o reforço da segurança interna não é consensual (Pepe & Lapo, 2020).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) (Decreto de Aprovação da Constituição, 2005) e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (Lei Orgânica n.º 6/2014, 2014) enquadram como Missões das Forças Armadas a colaboração em missões de Proteção Civil (PROCIV) “e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”. A própria Lei de Bases da PROCIV (LBPC) identifica, no seu Artigo 46.º, as FFAA como agente de PROCIV (Lei n.º 27/2006, 2006).

Esta participação das FFAA como parte da Resposta Racional (RN) à pandemia foi efetivada e os relatórios da Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência¹ (EMEE),

¹ A EMEE é “composta por representantes das áreas governativas definidos por despacho do Primeiro Ministro e de representantes das forças e serviços de segurança, para efeitos de acompanhamento e produção de informação regular sobre a situação [...]” (Decreto n.º 2-A/2020, 2020)



do Ministério da Administração Interna, sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, referem o contributo das FFAA como importante para a gestão da crise pandémica. A disponibilização da capacidade técnica, logística e de recursos humanos por parte das FFAA materializou-se numa oferta muito ampla de apoios, desde os mais diferenciados, como a desinfeção de instalações, a produção de gel desinfetante, a realização de testes ou a disponibilização de camas em unidades militares de saúde, aos mais generalistas, como a montagem de tendas e camas, a distribuição de alimentação ou o transporte (incluindo aéreo) e distribuição de materiais em reforço do Serviço Nacional de Saúde (SNS) ou do dispositivo da Proteção Civil (PROCIV) (EMEE, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g).

O impacto da pandemia da Covid-19 em Portugal é inegável e a crise provocada acabou por atingir todos os setores no país. Quer pela quantidade como pela multiplicidade de apoios prestados, as FFAA tiveram desde o primeiro momento, e continuarão a ter, um papel significativo na resposta integrada de combate à doença. Pela atualidade do tema e impacto na sociedade portuguesa, considera-se pertinente estudar o papel das FFAA como parte da RN a esta crise complexa. Importa não apenas estudar qual foi o desempenho ou o relevo das FFAA, mas também compreender a forma como se enquadrou na globalidade da RN à pandemia.

Considerando a abrangência do tema, foi necessário delimitar a investigação relativamente a “tempo, espaço e conteúdo” (Santos & Lima, 2019), adequando a mesma ao tempo e recursos disponíveis no decorrer do Curso de Estado Maior Conjunto (CEMC). Delimitou-se assim o estudo às ações das FFAA em apoio da RN à COVID-19, no território continental, entre 5 de janeiro de 2020, quando foi divulgado o primeiro relatório da OMS (World Health Organization, 2020), e finais de 2020, considerando que acompanhar a informação depois desta data não permitiria o avanço da investigação.

Como Objetivo Geral (OG) do TII foi definido: Propor contributos para potenciar a participação das FFAA como parte da RN a uma crise complexa provocada por uma pandemia. Para o atingir definiu-se como Questão Central (QC): Como potenciar a participação das FFAA como parte da RN a crises complexas provocadas por pandemias?

Com vista a atingir o OG deste Trabalho de Investigação Individual (TII) foram desenvolvidos três Objetivos Específicos (OE) que norteiam o modelo de análise:

OE1: Analisar como as FFAA estavam preparadas para integrar a RN à pandemia.

OE2: Avaliar a forma como as FFAA responderam às necessidades levantadas.



OE3: Identificar perspetivas para a participação das FFAA como parte da RN a crises pandémicas futuras.

Decorrente destes OE foram desenvolvidas três Questões Derivadas (QD), cujo conteúdo das respostas permite satisfazer os OE.

QD1: Como estavam as FFAA preparadas para integrar a RN à pandemia?

QD2: Como é que as FFAA responderam às necessidades levantadas?

QD3: Quais são as perspetivas para a participação das FFAA como parte da RN a crises pandémicas futuras?

O presente TII está estruturado em sete capítulos. O segundo capítulo serve de enquadramento a todo o trabalho, incluindo o enquadramento conceptual e legal. A metodologia está apresentada no terceiro capítulo. Os capítulos quatro a seis procuram responder às QD. No sétimo capítulo apresentamos as conclusões, integrando a informação recolhida e os resultados alcançados, procurando responder à QC e realçando os contributos para o conhecimento obtidos, bem como as limitações desta investigação.



2. Enquadramento

Com o presente capítulo pretende-se enquadrar o tema por forma a consolidar o ponto de partida, permitindo ao leitor melhor compreender a presente investigação e os resultados que apresenta.

2.1 Revisão de literatura

A COVID-19 e a pandemia que provocou são um tema relativamente recente. No entanto, o seu intenso impacto global, tanto pelas consequências diretas da doença como pela forma como veio condicionar as sociedades, leva a que já esteja disponível uma vasta literatura. Neste subcapítulo destacamos alguma desta literatura, procurando expor a visão de alguns autores, ou das instituições que representam, sobre o impacto da pandemia e da forma como as FFAA participam na resposta à mesma.

O Instituto da Defesa Nacional (IDN) iniciou em março de 2020 a publicação de edições do seu IDN *Brief* (IDN. s.d.), com vista a “acompanhar o desenvolvimento da crise mundial produzida pela pandemia COVID-19 com análises e reflexões para melhor conhecer a realidade, lançar o debate e apoiar intervenções e políticas de resposta” (Carreiras, 2020). Conforme destaca o primeiro artigo desta publicação, a pandemia não é um “cisne negro”, não veio para mudar o sistema internacional, mas constitui um catalisador das mudanças em curso, acelerando a erosão da ordem internacional (Gaspar, 2020).

O impacto da pandemia da COVID-19 constituiu-se como uma preocupação significativa para a UE e nesse sentido o subcomité de Segurança e Defesa do Parlamento Europeu solicitou um estudo sobre como a crise da Covid-19 afetou os aspetos relacionados com a segurança e defesa da UE. O estudo assenta na análise do período entre dezembro de 2019 e junho de 2020, identificando os pontos essenciais que os legisladores devem abordar nos próximos meses e anos. As conclusões deste estudo são breves e assertivas. Sublinha o preço a pagar por agir tarde e os benefícios da preparação, resiliência e prevenção, considerando que os riscos e vulnerabilidades da cadeia de fornecimento global foram subvalorizados. Questiona-se uma visão estreita do que são a defesa e a segurança, demonstrando a interdependência entre os setores civil e militar em tempos de verdadeira crise. A Covid-19 acentuou a necessidade da UE ser ainda mais clara na sua definição de objetivos e prioridades, numa era de recursos financeiros escassos e apostas políticas mais elevadas (Meyer et al., 2020).

Aquando da resposta inicial à crise pandémica, os auditores do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020 (2020), lecionado no Instituto Universitário Militar



(IUM), aceitaram o desafio do Chefe de Estado-Maior-General das FFAA (CEMGFA) e desenvolveram uma investigação subordinada aos “Desafios Estratégicos para Portugal no pós-Covid-19”, para compreender a situação, interna e externa, em apoio da “avaliação dos desafios estratégicos para o futuro de Portugal no pós-COVID-19.” Estas considerações podem resumir-se em quatro consequências principais para as FFAA portuguesas, com foco na ampliação da resiliência nacional a ameaças híbridas (CPOG, 2020, p. 235):

- “[...] a necessidade de aumentar a coordenação entre as FFAA e os outros atores (públicos e privados) [...]”;
- a importância da articulação das “[...] estratégias e modelos de atuação com as organizações internacionais, nomeadamente OTAN e UE [...]”;
- o ajuste das estratégias militares, genética, estrutural e operacional;
- e a “[...] cooperação com os países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) na melhoria da sua resiliência nacional [...]”.

Anteriormente à pandemia de Covid-19, a Direção Geral de Saúde (DGS) havia emitido um plano de contingência para fazer face a uma situação de pandemia. O Plano de Contingência Nacional do Setor da Saúde para a Pandemia de Gripe destinava-se a fazer face à infeção pelo vírus da gripe, na sua variante H1N1. A finalidade deste plano era “minimizar o impacto da pandemia, sobretudo no que respeita à letalidade e à disfunção social”, e tinha como principais objetivos reduzir a sua incidência, gravidade e mortalidade, bem como minimizar a disrupção social e económica (DGS, 2007).

Enquanto que esta finalidade e objetivos se poderiam considerar atuais, com a alteração textual referente ao vírus, o restante conteúdo não considera o papel das FFAA, à exceção da possibilidade de apoiar o transporte de “produtos biológicos para os laboratórios de referência”, que poderia ser igualmente feito por empresas de transportes ou voluntários (DGS, 2007). O relatório subsequente, publicado em 2010, refere outros tipos de apoio, como a vacinação ou a reserva estratégica de medicamentos (REM). Na sua avaliação refere a importância dos planos anteriores, no caso para a prevenção da gripe aviária (H5N1) em 2005, da REM, do “levantamento da capacidade instalada e real em todos os hospitais” e do “envolvimento de *stakeholders* da saúde e da proteção civil e a definição de outros com importância no processo de gestão da pandemia” (DGS, 2010). No entanto, as únicas referências às FFAA estão relacionadas com o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF), pelo seu papel no armazenamento dos medicamentos da REM e no processo de distribuição dos mesmos (DGS, 2010).



A Revista Militar (Revista Militar, s.d), que destaca assuntos estratégicos de segurança e defesa, publicou diversos artigos relativos a esta temática, nomeadamente sobre a participação das FFAA na resposta à crise. Importa recorrer também ao conhecimento que existia antes da COVID-19. Em 2007, a Revista Militar publicava um artigo intitulado “Medicina global e estratégia para fazer face a uma nova pandemia” (Barros, Gomes, Neto & Silva, 2007), onde se questionava se estaríamos “em vésperas de uma nova Pandemia, de uma dessas pestes violentas que ao longo da história da humanidade ceifaram milhões de vidas humanas” (Barros et al., 2007). Este artigo alude às diversas pandemias, aos seus impactos e à probabilidade de ocorrerem novamente. As conclusões e a ação estratégica proposta estão muito atuais, talvez porque grande parte dos pressupostos são imutáveis.

2.2 Enquadramento conceptual

2.2.1 Crise complexa

O conceito de crise é muito abrangente, com diversas definições a emergirem de diferentes entidades em função da sua área de ação. Sendo esta crise eminentemente de saúde pública, como atividade que visa proteger e restabelecer a “saúde da população através de ações coletivas e sociais” (Silva & Anderson, 2009), e de PROCIV, que visa “prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens” (Lei n.º 27/2006, 2006), é pertinente interligar definições de base de ambas as áreas.

Para a DGS uma crise é uma “situação grave, inesperada e frequentemente perigosa, que requer ação atempada e que pode afetar ou ameaçar a vida, o ambiente, infraestruturas críticas ou o funcionamento normal da sociedade; pode ser consequente à intervenção humana ou a desastre natural” (DGS, 2020). A Autoridade Nacional de Emergência e PROCIV (ANEPC) define crise como uma situação delicada em que “se verifica uma rutura violenta da normalidade ou do equilíbrio dinâmico de um sistema, o que favorece a sua desorganização e descontrolo”, acarretando “ameaça severa, incerteza, um resultado desconhecido e urgência” (Silva & Anderson, 2009).

Complexa é definida como a forma feminina do adjetivo complexo, que se refere a algo que envolve uma grande quantidade de elementos distintos, mas relacionados entre si (Lexico, s.d.). O Doutor Carlos Rodrigues, ex-diretor do Curso de Gestão Civil de Crises do IDN, descreveu a crise complexa como “num primeiro plano, um processo político, assente num ambiente político-estratégico e em fins e, num segundo plano, um processo estratégico e setorial, de caminhos e de meios, tangíveis e intangíveis.” (Rodrigues, 2020)



2.2.2 Pandemia

Uma pandemia é uma “epidemia que envolve vários países ou continentes e que afeta uma população grande”, sendo que uma epidemia corresponde a uma “frequência superior ao expectável de casos de uma determinada infeção ou doença, numa comunidade ou região.” Neste caso a doença em questão é chamada de COVID-19, que consiste na “doença causada pelo novo coronavírus / SARS-CoV-2 / 2019-nCoV.” (DGS, 2020)

2.2.3 Resposta Nacional

Para a DGS a resposta corresponde aos serviços de emergência e à assistência prestados “durante ou imediatamente após uma crise, a fim de salvar vidas, reduzir o impacto na saúde, no ambiente e na sociedade, garantir a segurança pública e satisfazer as necessidades básicas de subsistência das pessoas afetadas”. (DGS, 2020 projeto) Por outro lado, a ANEPC considera o conceito mais abrangente sendo que além do socorro inclui como resposta a uma situação de emergência as “decisões e ações tomadas durante e imediatamente após a catástrofe, incluindo as ações de avaliação do risco, auxílio à população e reabilitação de funcionalidades e serviços” (Silva & Anderson, 2009).

Esta resposta entende-se como nacional, quer pela abrangência dos órgãos de Estado envolvidos como pela dispersão territorial que a resposta a esta crise exigiu. Referindo-se à gestão da crise, elemento essencial da resposta, Rodrigues (2020) afirma que “as estratégias nacionais só o são se forem inclusivas, o que exige a compreensão e o envolvimento da sociedade civil”, reforçando que enfrentar esta crise exige “uma aproximação holística que combina instrumentos, nacionais e internacionais, políticos, diplomáticos, económicos, de segurança e defesa, psicológicos, sanitários e humanitários, civis e militares, explorando a cooperação e a coordenação multilateral de esforços.” (Rodrigues, 2020)

2.3 Enquadramento legal

De acordo com a CRP (Decreto de Aprovação da Constituição, 2005), a missão original das FFAA, nos termos do n.º 1 do artigo 275.º, consiste na defesa militar da República, podendo-lhe, no entanto, ser atribuídas outras tarefas, designadamente a colaboração em ações de PROCIV que visem satisfazer as necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida das populações, nos termos do n.º 6 do referido diploma e vertida na alínea f), do n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, que aprovou a Lei de Defesa Nacional, ratificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2009.

Consequentemente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, define como missões



atribuídas constitucionalmente às FFAA: o “[...] apoio ao Serviço Nacional de Proteção Civil, para fazer face a situações de catástrofe ou calamidade pública; (e) o apoio à satisfação das necessidades básicas das populações [...]”, estando estas enquadradas pelo n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (Lei Orgânica n.º 6/2014, 2014).

As FFAA enquanto agentes de PROCIV, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º e do artigo 52.º da LBPC, prestam apoio aos restantes agentes de PROCIV de acordo com as suas missões específicas. O regime estabelecido para a colaboração das FFAA nas Operações de PROCIV vem definido nos termos do n.º 1 do artigo 53.º da LBPC, assim como as formas de colaboração previstas, referenciadas no artigo 54.º do mesmo documento, e em que se destacam, entre outras, o “reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes; [...] disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações” (Lei n.º 27/2006, 2006). O artigo 55.º também prevê o desenvolvimento de “ações de formação e instrução necessárias ao desempenho das suas funções no âmbito da proteção civil” (Lei n.º 27/2006, 2006).

No âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), as FFAA atuam articuladamente no plano operacional, sob um comando único, o qual “assenta nas duas dimensões do Sistema, a da coordenação institucional e a do comando operacional” (Decreto-Lei n.º 72/2013, 2013). Nos termos da alínea j) do n.º 2 do artigo 11.º da Lei Orgânica do Estado-Maior-General das FFAA (Decreto-Lei n.º 184/2014, 2014), compete ao Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) “planear e coordenar o emprego operacional das forças e meios do Sistema de Forças em ações de PROCIV”.



3. Metodologia e método

3.1 Enquadramento metodológico

No desenvolvimento deste TII foi necessário adotar uma metodologia consonante com os objetivos propostos. Do ponto de vista ontológico foi escolhida a perspetiva construtivista, assumindo que a complexidade do tema não permite um conhecimento global do assunto (Santos & Lima, 2019, p.16). O dinamismo, permanentemente evolutivo, da crise pandémica conduz a uma realidade mutável no tempo, obrigando a estudar cada momento separadamente.

Epistemologicamente adotou-se o ponto de vista interpretativista. Não se pretende apenas verificar quais os fenómenos que ocorreram, mas interpretar o seu significado subjetivo (Santos & Lima, 2019, p. 18). A análise da atuação das FFAA no contexto de pandemia de Covid-19 adota esta perspetiva porque é feita num ambiente difuso sob o qual não tem controlo, mas onde, ainda assim, conseguem modificar as condições na realidade vivida com a sua intervenção.

A forma de raciocínio que se considerou melhor permitir abordar este tema é o processo indutivo. Esta forma de raciocínio parte do particular para o geral, consonante com o que este TII pretende fazer ao abordar a resposta das FFAA à crise pandémica provocada pela Covid-19 para extrair conclusões generalistas que se espera poderem ser aplicadas a outras situações semelhantes. (Santos & Lima, 2019, p. 18).

A estratégia de investigação a seguir foi uma estratégia qualitativa, assumindo que este objeto de estudo não pode ser abordado convertendo dados obtidos num conjunto de números e que a complexidade do mesmo encerra em si uma subjetividade, onde será importante considerar diferentes perspetivas que permitam interpretar a realidade social em estudo. Quanto ao desenho de pesquisa, foi escolhido o estudo de caso por ser aquele que melhor se adequa em termos de dados disponíveis para recolha e análise no âmbito de uma estratégia de investigação qualitativa e encerrando uma perspetiva interpretativista (Santos & Lima, 2019).

Como ferramentas de recolha de dados foi utilizada a análise documental e a condução de entrevistas semiestruturadas. A análise documental incidiu na legislação enquadradora, despachos ministeriais, planos e relatórios relacionados com a RN à pandemia. As entrevistas procuraram recolher os pareceres e opiniões de diversas entidades, civis e militares, com responsabilidades na RN à pandemia da COVID-19, que pudessem estar em



condições de avaliar ou tecer considerações relativamente ao contributo, efetuado ou potencial, das FFAA como parte de uma resposta global (Santos & Lima, 2016).

3.2 Percurso da investigação

A investigação para este trabalho seguiu o percurso típico, dividindo-se em duas fases, como previsto na NEP / INV-001 (A1) do IUM. Na primeira fase, após a escolha do tema foram feitas diversas leituras e análise inicial de documentos para procurar consolidar o ponto de partida deste TII. Este processo foi importante na definição do objeto de estudo e na delimitação da pesquisa. Foi possível perceber que mais do que estudar as inúmeras tarefas desenvolvidas pelas FFAA era importante abordar o enquadramento, incluindo o enquadramento legal, e a articulação entre as FFAA e os restantes elementos da RN à pandemia. Este estudo preliminar permitiu consolidar os conceitos estruturantes da investigação, desenvolver os OE e as QD que guiaram os passos seguintes da investigação, tanto na recolha de informação como na sistematização da análise e na apresentação dos resultados. A definição da metodologia de investigação seguida foi efetuada ainda na primeira fase.

A recolha de dados foi aprofundada na segunda fase, obtendo documentação específica sobre o enquadramento e os contributos das FFAA para a RN à pandemia, assim como outros planos e diretivas emanados. Esta pesquisa documental foi complementada com entrevistas semiestruturadas a diversas entidades militares e civis, que permitiram obter uma visão mais abrangente sobre a temática. O cruzamento da diversa informação obtida permitiu uma análise aprofundada, da qual se conseguiram extrair os dados que permitem responder à QC e atingir o OG desta investigação.

3.3 Instrumentos de recolha

Como referido anteriormente, a recolha de dados assentou na análise do conteúdo de documentos relevantes sobre a temática e em entrevistas.

A pesquisa documental procurou ser alargada, incluindo artigos, notícias, legislação, relatórios, planos e ordens, sendo fundamental para compreender o enquadramento das FFAA no seio da RN à crise pandémica, mas também as necessidades que levaram ao recurso às FFAA e a capacidade de atuação das mesmas, contribuindo, por conseguinte, para a prospetiva relativamente a empenhamentos futuros.

As entrevistas semiestruturadas, realizadas a uma amostra não-probabilística (Santos & Lima, 2019), procuraram recolher informação qualitativa junto de pessoas ou entidades que têm um papel importante na gestão da resposta à crise ou que estiveram envolvidas na



relação interagências que permitiu o planeamento e a participação das FFAA em ações na esfera de outros ministérios. No âmbito das FFAA foram solicitadas entrevistas ao Chefe de Estado-Maior (CEM) do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), ao Comandante Naval (CN), ao Comandante das Forças Terrestres (CFT), ao Comandante Aéreo (CA), ao Chefe do Departamento de Operações Interagências do CCOM e ao Comandante do Regimento de Apoio Militar de Emergência. O CA delegou a resposta no seu 2º Comandante e o CFT não respondeu à entrevista por falta de disponibilidade, tendo sido solicitado, à posteriori, uma entrevista ao Chefe da Célula de Resposta COVID-19 do Exército Português (EP), pelo seu envolvimento em todo o processo.

Entre as entidades civis, com as quais as FFAA se relacionaram neste processo, foram solicitadas entrevistas junto da ANEPC, do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social, do Ministério da Justiça e do Ministério da Educação. Responderam às entrevistas o Presidente da ANEPC, o Diretor de Serviços de Segurança da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e uma representante do gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde.



4. Preparação da participação das FFAA na RN à pandemia

O mundo tem que se preparar para pandemias com a mesma seriedade com que se prepara para a guerra (Gates, 2018).

Pretende-se neste capítulo analisar qual era o ponto de situação relativamente à forma como as FFAA estavam preparadas para integrar a RN à pandemia (QD1).

4.1 Situação

As pandemias não são um conceito novo, tanto que estão previstas na maioria dos conceitos estratégicos dos países europeus. No entanto, a resposta demonstrou que parte deles não estava preparado, demorando a responder e a perceber como os meios eram escassos para enfrentar este desafio (Branco, 2020). Efetivamente, o CEDN identifica as pandemias entre os riscos de natureza ambiental aos quais Portugal está exposto, destacando a capacidade causar elevado número de vítimas e que a resposta deve ser multissetorial e integrada (Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013, 2013).

O Major-General Duarte Costa (entrevista presencial, 13 de abril de 2021), Presidente da ANEPC, considera a pandemia da COVID-19 um risco de baixa probabilidade e elevado impacto, o que a torna numa das situações mais disruptivas da sociedade. Esta alusão leva-nos a uma forma de avaliação do risco, em que este é o produto que resulta da probabilidade de um evento ocorrer pela severidade das suas consequências ou potenciais consequências (ISO s.d.). É ensinado aos comandantes e planeadores militares que o risco é inerente às operações e atividades militares, pelo que deve ser permanentemente avaliado e mitigado, sendo inevitável a aceitação de um determinado nível de risco (EP, 2017. NATO, 2019).

Assim é também na sociedade civil. É impossível evitar todos os riscos e mitigar cada risco implica empenhar recursos escassos que devem ser bem geridos, sob o risco de hipotecar o bom funcionamento do Estado. É necessário fixar um limite e admitir um risco aceitável, mesmo que isso coloque questões éticas ou políticas (Almeida, 2014). No caso em estudo, todas as entidades reagiram. Nenhuma instituição assumiu uma preparação específica para uma pandemia, pois era entendido que seria uma situação de baixa probabilidade (J. Costa, *op. cit.*). Consultando o *Global Risk Report* de 2020, é fácil compreender esta “impreparação” para enfrentar a pandemia. Este relatório aborda a problemática dos sistemas de saúde estarem em risco de se tornarem inaptos para enfrentar as novas vulnerabilidades e refere que o progresso na luta contra as pandemias está a ser sabotado pela desconfiança na vacinação (anterior ao COVID-19) e pela resistência à medicação, sublinhando que os sucessos anteriores face aos desafios para a saúde não são

garantia de resultados no futuro. No entanto, as pandemias não se encontram entre os cinco riscos mais prováveis ou entre os cinco riscos de maior impacto (World Economic Forum, 2020). A figura 1 apresenta a evolução dos riscos, em termos de probabilidade e de impacto, desde 2013, ano de publicação do último CEDN.

Figura 1 – *The Evolving Risks Landscape, 2013–2020*



Fonte: Adaptado de World Economic Forum (2020).

4.2 Enquadramento na Resposta Nacional

Não existindo planos ou preparação específica para o caso de pandemia, a realidade é que, decorrente das suas missões e obrigações legais, as FFAA integram o SIOPS. Neste âmbito, as FFAA apoiam-se na documentação emanada pela ANEPC para assegurar a necessária articulação institucional, como a Diretiva Operacional Nacional (DON) nº1, que é o “[...] instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional [...]” do Dispositivo Integrado de Operações de Proteção e Socorro (DIOPS) e se constitui



como “[...] documento de referência para os planos, diretivas ou ordens de operações de outras entidades públicas ou privadas da área da proteção e socorro.” (ANPC, 2010)

As outras DON n.º 2, n.º 3 e n.º 4 referem-se, respetivamente, ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais, Dispositivo Integrado de Operações – Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico e ao Dispositivo Integrado de Resposta a Acidentes com Aeronaves. A participação das FFAA está incluída em todas estas diretivas, considerando as especificidades das diretivas e as capacidades das FFAA. Nenhuma destas diretivas prevê a situação de pandemia (ANPC 2010b, ANPC 2013, ANEPC 2020).

De referir que a ativação das FFAA para participação em missões de PROCIV, nos termos do Artigo 53.º da LBPC, que se reflete nas diretivas subsequentes, depende de solicitação do comandante operacional nacional das ANEPC ao Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA). A LBPC prevê ainda que, em casos de manifesta urgência, os presidentes de câmara municipal possam solicitar o apoio diretamente aos comandantes de unidade (Lei n.º 27/2006, 2006).

Da análise das entrevistas, identificamos problemas sobretudo na gestão superior da crise, por falta de uma organização nacional de gestão de crises que tutele toda a resposta do Estado (J. Costa, *op. cit.*, M. Serronha, entrevista por videoconferência, a 20 de abril de 2021), e falta de conhecimento sobre as capacidades das FFAA, por parte das autoridades civis, à exceção da ANEPC.

Enquanto que a LBPC enquadra a participação das FFAA em operações de PROCIV, como defenderam todos os entrevistados, esta não é suficiente para garantir a coordenação entre todos os ministérios (M. Serronha, *op. cit.*) e foi necessário ativar em permanência a Comissão Nacional de PROCIV (CNPC) (J. Costa, *op. cit.*), que:

[...] reúne representantes de todos os ministérios, das regiões autónomas, dos municípios e das freguesias, dos bombeiros e das Forças Armadas e de segurança, a Autoridade Marítima Nacional e a Autoridade Nacional da Aviação Civil, o Instituto Nacional de Emergência Médica, a Cruz Vermelha e a DGS. (Lusa, 2020)

Posteriormente foi delegada à ANEPC, na pessoa do seu presidente, a coordenação da Subcomissão Nacional de PROCIV (SCNPC) para resolver pequenos conflitos. Sendo que a liderança da gestão da crise continuou a pertencer à DGS, atuando as FFAA e a ANEPC em conformidade com as solicitações da DGS, foi necessário adaptar um quadro legal específico da PROCIV à área da saúde. Este tipo de situação já acontecera, pois na crise



provocada pela greve dos motoristas de matérias perigosas foi necessário recorrer a condutores das FFAA e da Guarda Nacional Republicana, ao abrigo da LBPC (J. Costa, *op. cit.*). Ainda relativamente ao enquadramento legal, a maioria dos entrevistados faz referência a problemas ou limitações no âmbito do emprego das FFAA em missões de apoio às Forças e Serviços de Segurança (FSS), apesar disto estar enquadrado legalmente na Lei Orgânica n.º 1/2012 (2012). A opinião da maioria dos entrevistados é que este enquadramento é insuficiente ou que necessita de ser otimizado.

4.3 Preparação e planeamento das FFAA

À semelhança dos restantes órgãos do Estado, e sem faltar a qualquer orientação superior, as FFAA não estavam preparadas de forma específica para a pandemia. Entre os entrevistados as opiniões dividem-se relativamente ao facto das FFAA estarem preparadas de forma adequada. Metade considera que as FFAA não estavam preparadas, chegando a afirmar que ninguém estava (J. Costa, *op. cit.*, R. Gago, entrevista por *email*, 05 de maio de 2021). Os restantes afirmam que as FFAA estavam preparadas, mesmo que essa adequação seja subjetiva (R. Tendeiro, entrevista por *email*, 22 de abril de 2021) ou que uma missão destas nunca tivesse sido prevista (L. Barroso, entrevista presencial, 27 de abril de 2021).

Contudo, é consensual que as características das FFAA, como a multidisciplinaridade, competência no planeamento, versatilidade, adaptabilidade e resposta rápida, e as capacidades das FFAA, que permitem preparar e desenvolver qualquer tipo de operação, seja ela estritamente militar ou de apoio à PROCIV, como a logística, o apoio sanitário ou a rede de comando e controlo, são fatores valiosos no combate à pandemia. As FFAA enfrentaram esta crise com antecipação, disponibilidade 24 horas por dia e a adaptabilidade para “cumprir as missões necessárias, com o rigor e a competência de sempre, e antecipar os passos seguintes, a curto, médio e longo prazo.” (Pires, 2020)

A antecipação faz parte da natureza militar, que por doutrina e rotina tratam de “antecipar, perspetivar, planear, para o cenário mais provável acautelando sempre o mais perigoso.” (Pires, 2020) O Tenente-General Marco Serronha, CEM do CCOM (2020) explicou como a “gestão eficaz e eficiente duma situação de crise grave, como está a ser o caso, exige prospetiva, planeamento, organização, ação e avaliação permanentes”. Em entrevista, reforçou esta ideia, de como a antecipação e a proatividade permitiram colmatar a falta de planos e preparação específica, analisando experiências internacionais para preparar as FFAA para enfrentar a COVID-19 (M. Serronha, *op. cit.*).



Quando o primeiro caso de infeção por COVID-19 em Portugal foi noticiado, a 2 de março de 2020 (Rico, 2020), já o Centro de Epidemiologia e Intervenção Preventiva (CEIP) do Hospital das FFAA (HFAR) tinha emitido a sua primeira orientação relativa a “Procedimentos de encaminhamento de pessoa com caso suspeito de COVID-2019” a 7 de fevereiro (CEIP, 2020).

Nas FFAA existem diversos planos e diretivas relacionadas com a colaboração no âmbito da PROCIV ou do apoio militar de emergência. Entre estes documentos podemos encontrar a Diretiva Operacional (DIROP) N.º 032/CEMGFA/2018 que se constitui como principal orientação operacional e:

[...] estabelece a forma de colaboração no âmbito da proteção civil, define a articulação com as estruturas do sistema da proteção civil e identifica as tarefas e procedimentos a adotar pela estrutura de comandos a nível de planeamento, coordenação, execução e controlo de ações de proteção civil. (CEMGFA, 2018)

Esta diretiva apresenta as formas gerais de colaboração ou apoio das FFAA, as quais se encontram associadas a capacidades edificadas das FFAA, incluindo pessoal, treino e meios. Entre estas podemos encontrar algumas muito pertinentes para a crise atual, tais como:

- “Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, nomeadamente na triagem, cuidados médicos de emergência e na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;”
- “Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico, quer para as operações quer para a população afetada, o que pode incluir fornecimento de alimentação (eventualmente confeção) e distribuição de abastecimentos, nomeadamente medicamentos, água e combustíveis;”
- “Fornecimento temporário de alojamento, na sua capacidade sobranante, ou com possibilidade de recurso a tendas;”
- “Prestação de apoio em comunicações;”
- “Contribuir na preparação e implementação dos planos de emergência, elaborados aos diferentes níveis (nacional, regional, distrital e municipal), nos termos da legislação em vigor;”
- “Participar na realização de exercícios de simulação e treino, para operações de proteção civil.” (CEMGFA,2018)



Entre as capacidades existentes, duas destacaram-se pela sua importância neste contexto específico. O Serviço de Saúde Militar (SSM), como um todo, e o LMPQF. Quanto ao SSM pode ser feito um comparativo da evolução da capacidade existente recorrendo a um artigo do Major General Alfarroba (2020), que constata que a capacidade hospitalar em Lisboa era menor no início de 2020 do que em 2003, quando outro Coronavírus atingiu o mundo, enquanto que, em sentido contrário, verificamos uma melhoria com a inclusão da medicina veterinária e a criação do Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e Química. (Vide Figura 2.) O LMPQF, que em 2015 esteve prestes a fechar (Meira, 20015) e em fevereiro de 2021 foi sucedido pelo Laboratório Nacional do Medicamento (Decreto-Lei n.º 13/2021, 2021), mantém a sua capacidade de produção, armazenamento e distribuição de medicamentos que permitem “[...] fazer face a situações de emergência, de epidemia ou pandemia.” (EP, s.d.)

			SARS em 2003	Covid-19 em 2020
Frente	Elemento de Defesa Biológica	Recolha de amostras	Inexistente	Existente, com drones e efectuando recolha para testes de diagnóstico
		Descontaminação	Equipas da Engenharia Militar	Equipas de Engenharia e de Saúde colaborando com doutrina e treino de defesa biológica, consolidadas com formadores para multiplicação da capacidade
Elo Laboratorial	Laboratório de Defesa Biológica		Inexistente	Existente, com meios laboratoriais para efectuar testes (PCR) e estudos virais com Microscopia Electrónica
Elo Hospitalar	Hospital		Hospital Militar de Belém	Hospital das Forças Armadas - Pólo Lisboa
	Ramos das Forças Armadas		3 Ramos	3 Ramos
	Pressão Negativa	Salas e Quartos	1 Sala de Cuidados Diferenciados, 7 quartos e 2 salas de técnicas, sendo uma de Broncologia	1 Sala
		Total de camas instaladas	16	4

Figura 2 – Resumo comparativo em 2003 e 2020 da situação da Saúde Militar, em Lisboa, para o combate à SARS e ao Covid-19.

Fonte: Alfarroba (2020).

Recorrendo à análise das entrevistas, podemos confirmar esta interpretação relativa à inexistência de planos específicos e que isso não é sinónimo de que não existia capacidade de resposta das FFAA. Pelo contrário, apesar de não existir um plano que permitisse uma gestão ótima da intervenção das FFAA, as capacidades existentes antes da COVID-19 revelaram-se adequadas e importantes. Salienta-se que os entrevistados relevam, mais do



que as capacidades operacionais, as características das FFAA, como a versatilidade, rapidez de atuação e organização, assim como a capacidade de planeamento rápido.

4.4 Síntese conclusiva

Respondendo à QD1 podemos afirmar que, apesar das pandemias serem consideradas um risco de elevada severidade que seria necessário acautelar, não eram consideradas como prováveis o suficiente para alocar recursos e esforços à sua prevenção ou preparação de uma resposta que as permitisse mitigar. Foi assim para as FFAA e para as restantes autoridades nacionais, à semelhança do que aconteceu nos restantes países europeus.

Não obstante as FFAA não estarem preparadas especificamente para enfrentar uma pandemia, estas têm capacidades e características que lhes permitiram integrar a RN à pandemia por COVID-19 desde o início, de forma complementar às autoridades civis.

A coordenação e ligação com a ANEPC encontrava-se perfeitamente funcional e a LBPC enquadra a participação das FFAA em missões de apoio à PROCIV. No entanto, a inexistência de uma autoridade que tutele toda a RN comporta alguns entraves à gestão global da resposta à crise. Por outro lado, a participação das FFAA em apoio das FSS ainda levanta questões e carece de esclarecimento e enquadramento legal adicionais.



5. As FFAA na Resposta Nacional à pandemia

“As Forças Armadas existem para combater, mas a pandemia da Covid-19 veio mais uma vez demonstrar que elas podem ser de grande utilidade em situações de crise ou catástrofe.” (Barrento, 2020)

Enquanto o capítulo anterior foca o ponto de partida das FFAA para integrarem a RN à pandemia, neste capítulo procuramos responder à QD2 analisando como é que essa participação se efetivou.

5.1 Resposta Nacional

A RN encontrava-se à partida condicionada pelos efeitos da crise de 2008 e da falta de investimento público nos anos seguintes, que não permitiram uma recuperação (Mateus 2019, cit. por CPOG 2020), fazendo com que “setores como os da Saúde, Investigação e Desenvolvimento (I&D), Administração Interna e Defesa, entre outros, não tenham sido dotados dos meios suficientes.” (CPOG, 2020) Os constrangimentos financeiros limitaram tanto a capacidade de resposta civil, que tem falta de capacidade de internamento e cuidados intensivos, como a capacidade militar, que viu a sua dimensão hospitalar ser muito reduzida (CPOG 2020, Alfarroba, 2020).

Não obstante, a RN inicial ao COVID-19 foi vista internacionalmente como um exemplo (Campos, 2020):

- Pela rapidez na sua implementação, decretando medidas de confinamento quando o número de pessoas infetadas era ainda muito baixo;
- Pelas políticas implementadas, que protegeram a população idosa, legalizaram e integraram no SNS imigrantes e continuaram a permitir atividades ao ar livre;
- Pelo comportamento da população, com redes de solidariedade a multiplicarem-se em apoio aos mais desfavorecidos e uma disciplina e civismo assinaláveis, que não obrigou à implementação medidas repressivas por parte das FSS.

A evolução da doença e situação internacional estavam já a ser acompanhadas por diferentes autoridades. A 15 de janeiro foi feita a primeira declaração oficial da Diretora-Geral da Saúde, onde afirmava que o vírus ainda estava contido, e a 22 de janeiro eram acionados os dispositivos de saúde pública e os hospitais postos em alerta (Porfírio, 2020). Contudo, o acompanhamento e a preparação da RN foram desenvolvidos desde o início, como é o exemplo do anúncio do reforço do *stock* de medicamentos e do reforço de pessoal hospitalar feitos a 28 de fevereiro (Porfírio, 2020).



A 2 de março, ainda antes da confirmação dos primeiros dois casos em Portugal, o Governo Português anunciava a implementação do teletrabalho para funcionários públicos e as orientações para a implementação de plano de emergência (Lusa (2020b)). No dia seguinte, o Ministro da Administração Interna convocou a CNPC para “abordar as diferentes dimensões da coordenação estratégica relacionadas com os mecanismos de prevenção, preparação e resposta face ao Covid-19” (República Portuguesa, 2020). Ao abrigo da LBPC, a CNPC é um órgão interministerial, presidido pelo Ministro da Administração Interna, que integra os representantes dos diversos agentes de PROCIV e os especialistas entendidos como necessários, garantindo a coordenação em matéria de PROCIV (Lei n.º 27/2006, 2006).

Seguiram-se a divulgação de diversos normativos legais e a implementação progressiva de medidas de contenção da pandemia. A 13 de março foi declarada a situação de alerta em todo o território nacional em despacho conjunto da Administração Interna e da Saúde, implementando diversas medidas de mitigação da pandemia, incluindo o cancelamento de eventos e o encerramento de espaços de cultura e lazer. Decretou-se ainda que o acompanhamento passaria a ser feito em permanência por uma Subcomissão no âmbito da CNPC (Despacho n.º 3298-B/2020).

A implementação progressiva de medidas de contenção manteve-se, mas os casos continuaram a aumentar e, a 17 de março, é reconhecida a necessidade de declarar situação de calamidade no município de Ovar por se verificar uma situação de transmissão comunitária do vírus (Despacho n.º 3372-C/2020).

Foi necessário recorrer a medidas de contenção mais abrangentes que implicavam limitações de direitos, liberdades e garantias, só possíveis ao abrigo da lei do EE (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020). Apesar dos números de infetados relativamente baixos em Portugal, a declaração do EE (INE, 2020), a 18 de março, considerou o acompanhamento e aprendizagem com a situação dos países europeus que sofreram graves efeitos da pandemia (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020). O EE foi renovado por duas vezes consecutivas, mantendo-se ativo até 02 de maio (Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020).

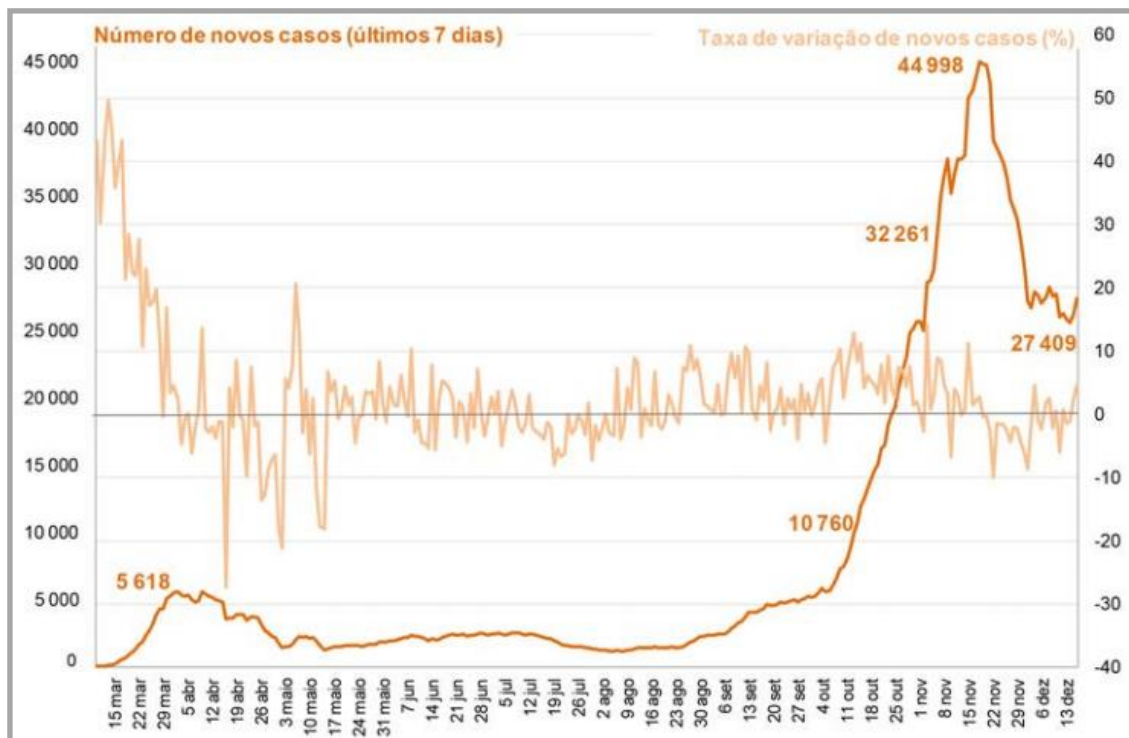


Figura 3 – Número de novos casos confirmados (últimos 7 dias) de infecção por SARS-CoV-2/COVID-19 e respetiva taxa de variação, Portugal, por dia (10/3/2020 a 16/12/2020)

Fonte: INE (2020).

Terminado o EE mantiveram-se diversas medidas de contenção da pandemia, tanto de alcance nacional como regionais ou locais, que foram ajustadas ao longo do tempo em função da evolução dos contágios. No final do verão assistimos a um novo aumento dos contágios (INE, 2020) mas, por diversos motivos, a capacidade de antecipação, que tão bom resultado trouxe em março, não se repetiu. Apesar do agravamento das medidas que vinha a ser imposto pelo Governo, o ritmo de contágios continuou a aumentar e a registar recordes sucessivos até à nova declaração de EE, a 6 de novembro (Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020).

Aquando da declaração do primeiro EE, em março, foram criadas duas estruturas superiores de gestão da crise: o Gabinete de Crise, constituído pelo Conselho de Ministros e presidido pelo Primeiro Ministro (República Portuguesa, 2020), e a EMEE (Decreto n.º 2-A/2020).

A criação destas estruturas foi um reflexo da falta de uma estrutura permanente de gestão de crises que tutele a resposta do Estado a diversos tipos de emergência (M. Serronha, *op. cit.*), garantindo que a gestão da crise é feita “[...] como um processo abrangente e integrado, holístico, envolvendo os poderes do Estado [...] e a sociedade, desde o cidadão às diferentes representações do coletivo [...]” (Rodrigues, 2020). Situação semelhante



ocorreu a nível regional, com as dificuldades na coordenação regional e local a serem colmatadas com a nomeação de cinco Secretários de Estado para a coordenação da declaração de EE ao nível regional e local (Gabinete do Primeiro Ministro, 2020).

A DGS anunciou o “Plano Nacional de Preparação e Resposta à doença por novo coronavírus (COVID-19)” a 17 de março, com o objetivo de servir “de referência para a atualização dos planos regionais, locais e institucionais.” (SNS, 2020) Este plano faz referência às FFAA pela sua responsabilidade no armazenamento da REM, através do LMPQF, e pela possibilidade de disponibilizar meios para a distribuição da REM. As FFAA são vistas igualmente como parceiras na gestão da Reserva de Equipamentos de Proteção Individual (DGS, 2020). Não é feita qualquer referência ao recurso à capacidade hospitalar ou ao pessoal médico das FFAA.

A RN foi liderada pela DGS e coordenada, principalmente, pela ANEPC, mas foi transversal à sociedade portuguesa. A sua dimensão e abrangência causaram dificuldades e constrangimentos, sendo que as primeiras grandes dificuldades se prenderam com falta de equipamentos, testes, ventiladores e equipamentos de proteção individual (EPI), bem como ao nível da comunicação, nomeadamente aquando da recomendação inicial do não uso de máscara (Marques, 2020) que era corroborada pela OMS (BBC, 2020), e a manutenção em funcionamento de setores essenciais que foram severamente afetados pelas restrições de movimentos (EMEE, 2020c).

Gradualmente foi possível melhorar a RN em função das necessidades. A coordenação interinstitucional foi otimizada, foi possível adquirir ou produzir mais equipamentos ou bens necessários (álcool gel, EPI, medicamentos), foi ampliada a capacidade hospitalar e aumentada a participação dos privados (EMEE, 2020c, 2020a, 2020b, 2020e, 2020d, 2020f, 2021). A Figura 4 evidencia que ao longo de 2020, apesar da oscilação da soma da lotação praticada ser pequena, a percentagem de ocupação baixou significativamente dos primeiros meses até ao final do ano.

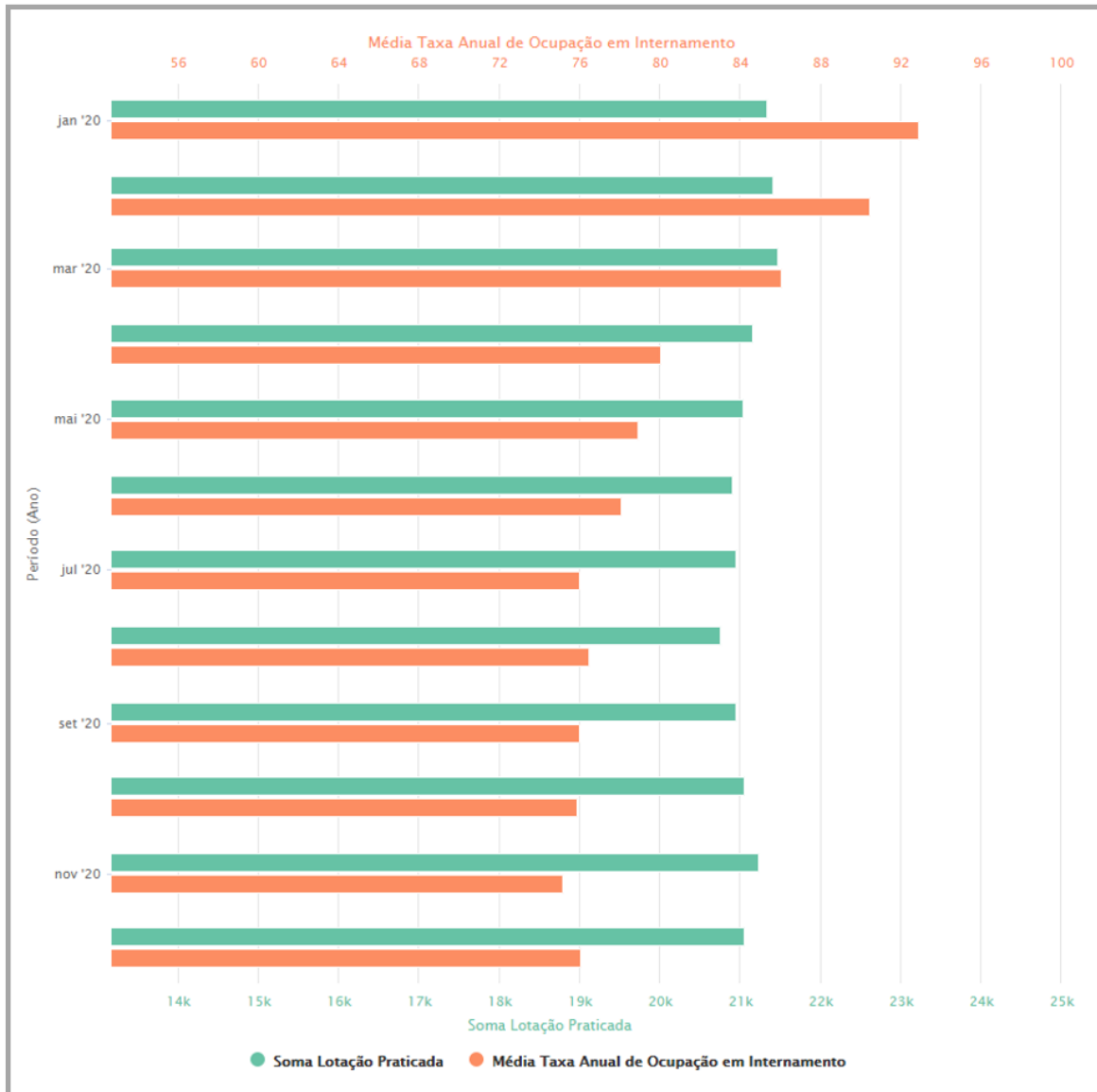


Figura 4 – Soma de lotação praticada e média de ocupação em internamento - 2020
Fonte: Adaptado Transparência (2021).

5.2 Resposta das FFAA

A valorização das “missões de interesse público das Forças Armadas” e a capacidade de responder “às ameaças e riscos”, como as pandemias, são Linhas de Ação Estratégica previstas no CEDN (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, 2013). Ao abrigo da legislação em vigor e da DIROP N.º 032/CEMGFA/2018, a disponibilidade das FFAA para “missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações” (Lei Orgânica n.º 6/2014, 2014) é permanente. Esta disponibilidade assegurou o rápido e grande empenhamento inicial nas diferentes tarefas (Figura 5), permitindo às autoridades civis tempo para se prepararem para

assumir respostas para as quais não estavam inicialmente preparadas (M. Serronha, *op. cit.*, M. Gonçalves, *op. cit.*).

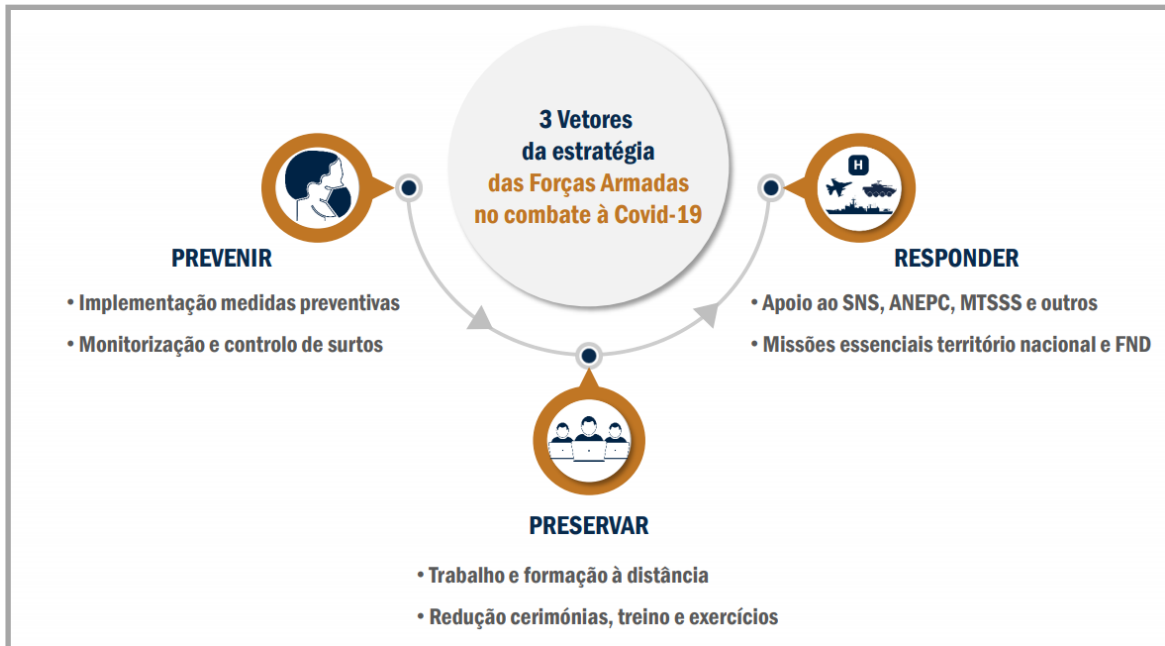


Figura 5 – Estratégia das FFAA na Prevenção e Resposta à COVID-19

Fonte: Adaptado de EMGFA (2021).

As FFAA são parte integral da capacidade nacional de resposta às crises internas. Na presente crise os Estados europeus empregaram as suas FFAA em complemento da resposta civil à pandemia, mantendo os seus compromissos operacionais (Meyer et al., 2020). A importância das FFAA na resposta à pandemia ficou clara desde o início. Os militares empregaram as suas capacidades organizadas, prontamente disponíveis, em complemento dos sistemas civis de resposta à crise (Soeters, 2020).

Ainda antes da declaração de EE, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu medidas de combate à situação epidemiológica da COVID-19, requeria “[...] ao Ministro da Defesa Nacional a garantia da prontidão do Hospital das Forças Armadas, demais unidades de saúde das forças armadas e do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos para responder às necessidades do Serviço Nacional de Saúde.” (RCM n.º 10-A/2020) Nesse mesmo dia foi anunciado que o LMPQF ia iniciar a testagem à COVID-19 e aumentar a sua produção de paracetamol e gel desinfetante (Ordem dos Farmacêuticos, 2020).

Na regulamentação do EE, o Decreto n.º 2-A/2020 previa um empenhamento mais abrangente das FFAA de forma a assegurar “a articulação com as restantes áreas governativas para garantir, quando necessário, o empenhamento de pessoas, meios, bens e

serviços da Defesa Nacional necessários ao cumprimento do disposto no presente decreto.” (Decreto n.º 2-A/2020)

Examinando os pontos de situação emitidos pela Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), verificamos que a primeira frase se mantém muito semelhante em todos:

Todo o Dispositivo [...] das Forças Armadas (FFAA) está ativo [...]. O plano de Contingência COVID-19 do Ministério da Defesa Nacional e os diversos Planos e Diretivas do EMGFA estabelecem as principais orientações, por forma não só a proteger respetivamente o funcionamento e a segurança do efetivo como a corresponder às inúmeras solicitações das instituições nacionais, incluindo o Ministério da Saúde e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC). (DGPDN, 2020)

A Figura 6 permite compreender a diversidade e a dispersão territorial dos apoios prestados pelas FFAA, sem a ambição de conseguir representar na imagem ou descrever no presente TII a totalidade dos apoios prestados.

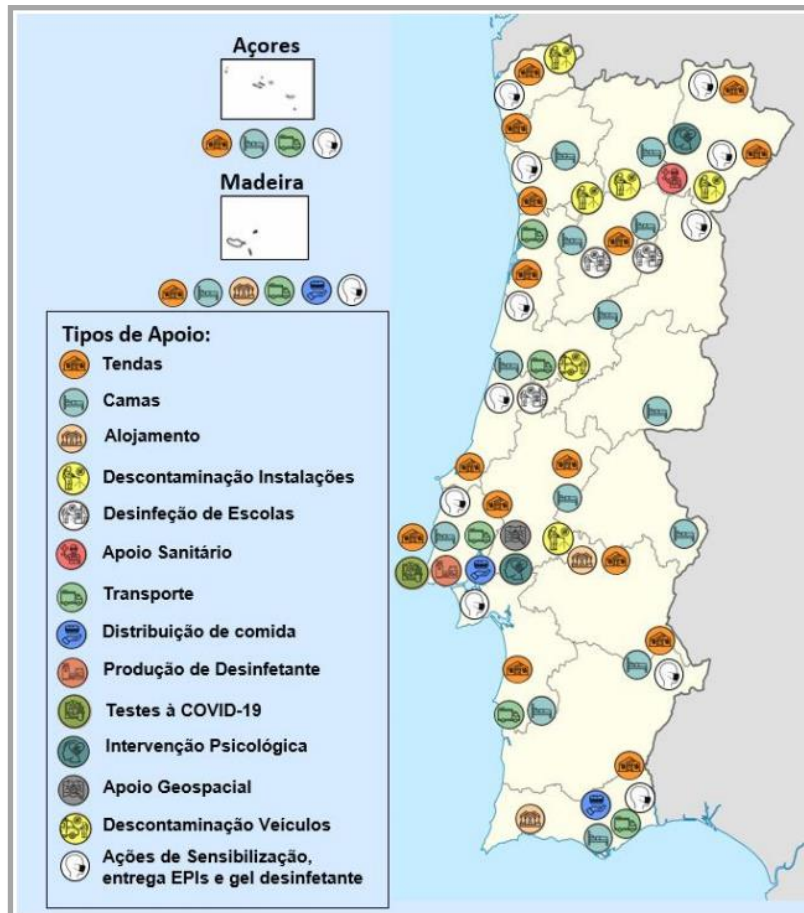


Figura 6 – Mapa com os Apoios às Entidades Civis no âmbito do combate ao COVID 19

Fonte: Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (2020).



A elevada capacidade e qualidade no planeamento e análise também permitiu complementar a RN (R. Tendeiro, *op. cit.*). São exemplos disto o contributo para a gestão das camas hospitalares, em que uma equipa constituída apenas por três militares conseguiu incrementar a previsão da taxa de ocupação de três para 15 dias (Ribeiro, 2020) e a nomeação de cinco oficiais para apoiarem os Secretários de Estado nomeados para a “[...] coordenação regional do combate à pandemia.” (DGPDN, 2020) O Departamento para a Inovação e Transformação do EMGFA criou um algoritmo para combater *Fake News*, num contexto em que a confiança na informação publicada era determinante para a eficácia da globalidade das medidas de combate à pandemia (R. Tendeiro, *op. cit.*).

As entidades entrevistadas destacam que a resposta às solicitações foi sempre adequada e muito próxima de ser total, salientando que isto só foi possível graças à competência no planeamento, capacidade de coordenação e grande adaptabilidade. Esta adaptabilidade é conseguida beneficiando da boa formação e vontade de cumprir dos recursos humanos, permitindo encontrar soluções à medida que eram identificadas necessidades. A rápida formação de equipas de desinfeção ou das equipas de Operadores de Plataforma Trace COVID-19/SNS² são exemplos disto.

Destaca-se ainda a multidisciplinaridade das FFAA, que se verifica em todos os patamares da hierarquia. Militares do Serviço de Saúde integraram as células de resposta do CCOM e dos Ramos (M. Serronha, *op. cit.*, R. Tendeiro, *op. cit.*, R. Gago, *op. cit.*), da mesma forma como normalmente integram, incorporando sob “a mesma cadeia de comando médicos, farmacêuticos, enfermeiros e veterinários.” (Castro, 2020). O SSM “[...] respondeu de forma rápida e credível demonstrando capacidade e versatilidade constituindo-se como elemento fundamental na resposta à pandemia COVID-19[...].” (Castro, 2020).

Relativamente às limitações das FFAA face às necessidades identificadas, os entrevistados referem apenas a limitação de meios, sem que estas tenham afetado o cumprimento das missões. As FFAA cumpriram 99 % das missões solicitadas (M. Carvalho, *op. cit.*) e se não fizeram mais foi porque não lhes foi pedido (J. Costa, *op. cit.*).

5.3 Síntese conclusiva

As características e meios das FFAA tornam-nas num ativo incontornável na resposta à pandemia (Branco, 2020). O apoio à RN à COVID-19 foi transversal, demonstrando extraordinária disponibilidade, adaptabilidade e capacidade de planeamento. O conjunto de

² Equipas de militares das FFAA nomeadas para reforçar as atividades de rastreio telefónico à COVID-19, sob coordenação das Administrações Regionais de Saúde (EMGFA, 2020).



contributos teve elevado volume e enorme diversidade, apesar das limitações de recursos. Isto foi possível devido a “uma extraordinária capacidade de adaptação e planeamento” que demonstra a “elevada qualidade das Forças Armadas que nós temos.” (Cravinho, 2020a)

É sublinhada a importância do SSM, no contexto de emergência de saúde pública (Castro, 2020), e do LMPQF, como REM (Cruz, 2020). O maior volume dos apoios prendeu-se com tarefas eminentemente logísticas, mas as capacidades diferenciadas, em muitos casos únicas, permitiram preencher lacunas que vão além da simples supletividade da capacidade dos restantes integrantes da RN à pandemia.

A articulação interdisciplinar que as FFAA aplicaram à sua participação na RN pode ser vista como um modelo, à escala, da interdisciplinaridade imprescindível à eficácia da gestão de uma crise complexa.



6. Prospetiva para crises pandémicas futuras

As FFAA “[...] são o único agente de proteção civil que reúne o conjunto mais diversificado de valências para responder de forma integrada e coordenada ao cenário de crise que vivemos e para preparar o futuro [...]” (Santos, 2020)

Analisada a preparação da resposta à COVID-19 e avaliada a forma como esta se efetivou, neste capítulo analisamos quais são as prospetivas para a participação das FFAA como parte da RN a crises pandémicas futuras (QD3).

6.1 A próxima pandemia

A COVID-19 não foi a primeira pandemia a devastar o mundo e não será a última (Joi, 2021). Os cientistas não conseguem prever qual será a genética do próximo patógeno nem quando vai atingir o mundo, mas uma série de surtos têm vindo a ocorrer desde os anos 1990 e a investigação científica cada vez mais sofisticada deixava antever que aconteceria novamente (McKay & Dvorak, 2020). “Mundialmente, o número de potenciais patógenos é muito alto, enquanto que os recursos para pesquisa e desenvolvimento são muito limitados.” (WHO, s.d.)

A “Doença X” é hipotética e representa o inesperado. Representa o surto desconhecido que os cientistas temem que possa evoluir para uma doença grave à escala mundial. (CNN, 2021) “O Ébola era desconhecido. O COVID-19 era desconhecido. Temos que ter medo das novas doenças.” (Bonkole, 2021)

Nas conferências internacionais, como a Conferência de Segurança de Munique (2014) ou a Cimeira Mundial de Saúde em Berlim (2017), já era abordada a “Doença X” como uma doença infecciosa desconhecida com potencial para se transformar numa pandemia. Contudo, a maioria dos países europeus não estavam preparados para uma pandemia como a atual (Anja Opitz, 2020).



Nos capítulos anteriores percebemos, em parte, as razões pelas quais Portugal não estava preparado para a pandemia e como respondeu à pandemia atual. Como pode, então, Portugal preparar-se melhor para a próxima?

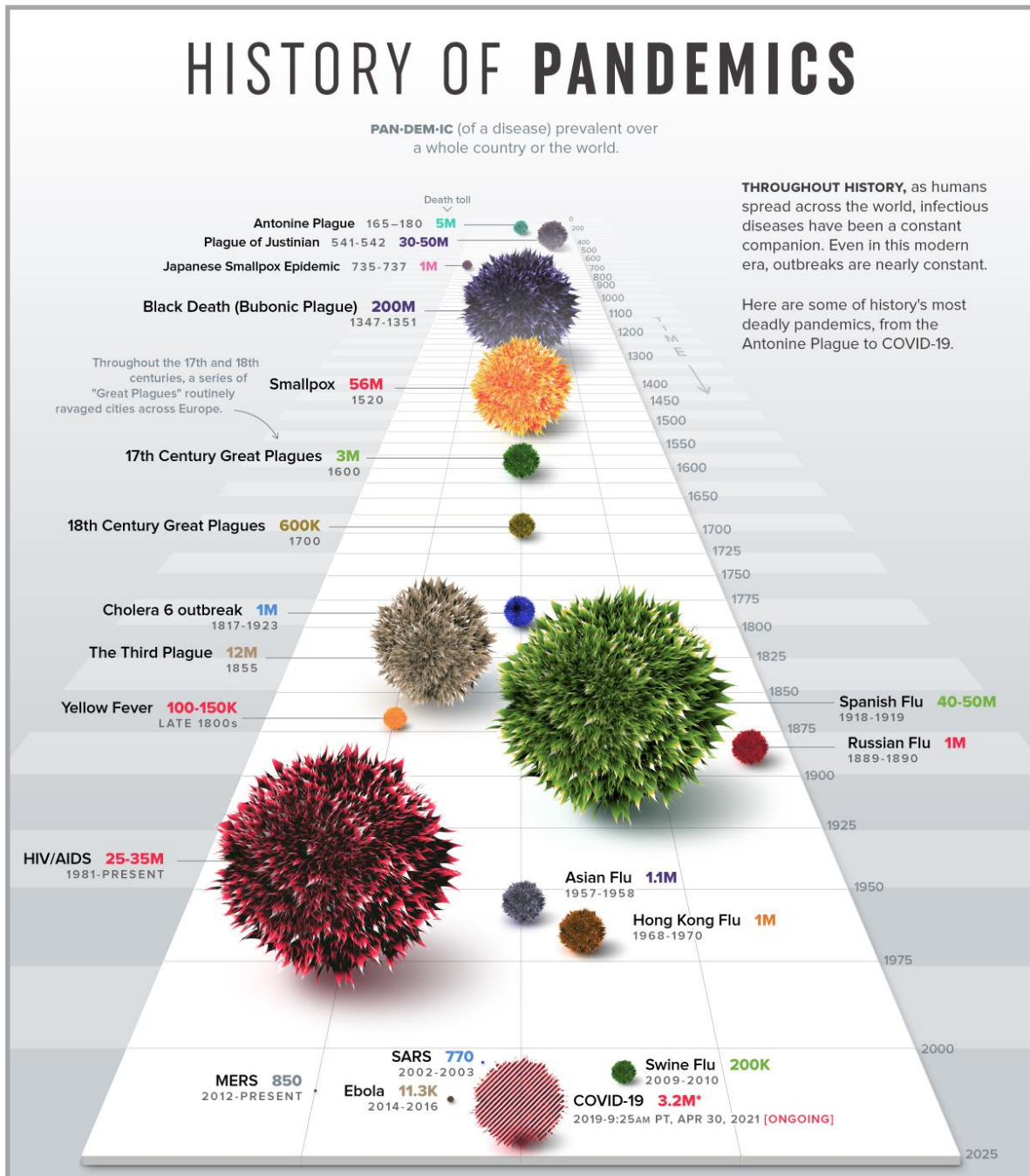


Figura 7 – The History of Pandemics
Fonte: Adaptado de LePan (2020).

6.2 Lições aprendidas da RN à COVID-19

A pandemia é provavelmente o mais grave dos cenários possíveis de emergência civil. À semelhança dos sismos, são eventos de enorme potencial disruptivo pela sua baixa



probabilidade, que os torna imprevisíveis, mas de elevada severidade (J. Costa, *op. cit.*, Costa, 2020). No entanto, como afirmou o Ministro da Defesa Nacional (MDN) “emergências como a pandemia de Covid-19 poderão vir a ser mais frequentes no futuro, nomeadamente por via dos riscos resultantes das alterações climáticas, ou das transformações na biotecnologia ou no ciberespaço.” (Cravinho, 2020b)

A RN a uma crise complexa é necessariamente um processo multidisciplinar e integrado, onde articulação entre todos os intervenientes é fundamental. “O planeamento é central em saúde pública, revestindo-se de especial importância no caso da gestão das crises pandémicas.” (Lapão, 2020) O bom uso do conhecimento decorrente de anteriores pandemias para permite desenvolver e analisar cenários para orientar a coordenação da resposta. “A literatura mostra que, por norma, as epidemias (e as pandemias) são pior geridas que as outras catástrofes, pois os ministérios da saúde não estão usualmente preparados para tal.” (Lapão, 2020)

A perceção da maioria dos entrevistados é consonante com esta ideia. A colaboração abnegada e flexível entre os diferentes atores, das FFAA em particular, e a implementação de medidas como a ativação da SCNPC ou da EMEE não substituem um “órgão de gestão de crise que tutele a resposta do Estado e dos diversos tipos de agência.” (M. Serronha. *op. cit.*) Em sentido contrário, os entrevistados assinalam que a articulação entre as FFAA e a ANEPC, e os seus agentes, encontra-se a funcionar com grande fluidez, beneficiando da existência de oficiais de ligação, que fazem uma reunião semanal, de bom conhecimento mútuo e rotinas de colaboração e treino.

Como escreveu Augusto Cury (2008), as pessoas inteligentes aprendem com os próprios erros enquanto que pessoas sábias conseguem aprender com os erros dos outros. Como referido anteriormente, estudar surtos noutros países permite criar cenários para desenvolver o planeamento (Lapão, 2020). Se coletivamente não tivemos a capacidade de usar as experiências de outros países para nos prepararmos para a pandemia, agora temos a responsabilidade de utilizar esta experiência, que custou milhares de vidas, e estar prontos para enfrentar a próxima pandemia.

As melhores lições em como nos prepararmos para a próxima pandemia são, mais uma vez, aquilo que fazemos para a guerra (Gates, 2015). A maioria dos entrevistados e um número significativo de obras consultadas destacam a importância das lições aprendidas (LA). O conceito de LA pressupõe mais do que a simples avaliação de acontecimentos anteriores para retirar conclusões. Para os militares, LA é um processo que permite aprender



de forma eficiente, apresentando justificações validadas que permitem corrigir ou melhorar a forma de fazer as coisas. Pretende mitigar riscos, reduzir custos e aumentar a eficácia das instituições. O sucesso deste processo depende do envolvimento de todos os participantes (NATO, 2019).

A antecipação e a reação rápida a uma crise complexa exigem uma boa preparação. Isso só é possível com a existência de planos que agreguem todas as agências que fazem parte da RN. Esta é a opinião de todos os entrevistados. A ANEPC assume esta responsabilidade e procura fazer isto (J. Costa, *op. cit.*). É o que acontece com os planos de combate a incêndios, onde existe um Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais que agrega todos intervenientes, sendo um bom exemplo a seguir (R. Tendeiro, *op. cit.*). Em paralelo com as melhorias na capacidade de RN, isto permite também definir de forma antecipada as responsabilidades e evitar sobreposições (A. Correia, entrevista por *email*. 04 de maio de 2021, M. Gonçalves, entrevista por *email*. 05 de maio de 2021).

O treino conjunto é igualmente essencial, permitindo o conhecimento mútuo de processos e capacidades (J. Costa, *op. cit.*). É necessário juntar “[...] médicos com os militares, aproveitando a capacidade dos militares em mover-se depressa, fazer a logística e proteger áreas. Precisamos de fazer simulações, jogos de germes, não jogos de guerra, para vermos onde estão as falhas.” (Gates, 2015)

6.3 As FFAA na próxima pandemia

Não compete às FFAA “[...] o papel principal num combate a uma pandemia, mas esta é também uma das suas missões.” (Pires, 2020) No planeamento e execução das suas missões um dos princípios orientadores é a intenção do comandante, que apresenta de forma simples “a finalidade da operação, as tarefas-chave iniciais e o estado final desejado” (EP, 2017). À falta de outros planos ou orientações superiores, estes pontos devem ser suficientes para que uma força militar assuma a missão como sua e se prepare para a desempenhar da melhor forma possível. O caso das operações de apoio à PROCIV “[...] em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações [...]” (Decreto de Aprovação da Constituição, 2005) está determinado na CRP e desenvolvido no restante enquadramento legal e nos planos militares daí decorrentes.

As FFAA fizeram isso no início da crise, acompanhando a situação e preparando-se para a enfrentar, e já estão a preparar-se para a próxima. Um novo Conceito de Apoio Militar a Emergências Civas foi apresentado ao MDN na proposta N.º 001/CEMGFA/2021 (CEMGFA, 2021). A partir deste conceito vão ser desenvolvidos, pelo CCOM, planos para



fazer face a diversos tipos de crise (M. Carvalho, entrevista presencial, 07 de abril de 2021). É reconhecido entre os entrevistados que a existência de planos integrados, interagências, são importantes para a melhor gestão da crise e melhor aproveitamento das capacidades das FFAA em prol da RN como um todo. No entanto, apesar da antecipação inerente ao planeamento militar, isto requer uma abordagem de “*Top-Down*” (M. Serronha, *op. cit.*). “Compete à tutela definir o emprego das FFAA e compete aos militares estarem prontos a servir [...]” (A. Correia, *op. cit.*)

A perspetiva de emprego de forças e meios deverá continuar a privilegiar o duplo uso (civil e militar), que faz parte do enfoque da execução da Lei de Programação Militar previsto no Programa do XXII Governo Constitucional com o objetivo de “reforçar e racionalizar os meios ao serviço da Defesa.” (Governo Português, 2019) O duplo uso permite uma poupança e racionalização dos recursos financeiros, mas não resolve tudo e provoca elevado desgaste em material destinado a uso essencialmente militar. Isto pode ser visto como uma desvantagem. Sugere-se que devia ser equacionada a aquisição de “uso duplo”, com a aquisição de equipamentos orientados para a utilização em contexto de *safety* (J. Costa, *op. cit.*).

Os entrevistados são consensuais na afirmação de que não existem desvantagens na participação das FFAA como parte da RN à crise, mas apontam alguns inconvenientes. Estes prendem-se com o potencial impacto provocado pela paragem que se verificou na formação e no treino operacional, cuja dimensão importa ainda analisar (Serronha, *op. cit.*). Há um impacto imediato, na medida em que os militares foram empenhados em ações que não se relacionam diretamente com treino ou operações militares, mesmo que se esteja a viver uma guerra contra a Covid-19. O próprio risco de contágio por Covid-19 entre os militares das FFAA é elevado, pois os soldados vivem e trabalham juntos. (Vanholme, 2020).

Por outro lado, esta operação não deixa de ser uma operação de apoio de serviços de grande envergadura, em que grande parte das tarefas se assemelham ao que é feito em qualquer operação militar e, por isso, não deixa de ser uma oportunidade de treino e teste de capacidades e meios (L. Barroso, *op. cit.*). Os entrevistados apontam também como principal vantagem a capacidade de empregar meios, de forma rápida, em todo o território nacional e em apoio a setores sobrecarregados na RN.

Para as FFAA, a participação no combate à pandemia tem também um interesse próprio, além do contributo para o bem-estar e segurança das populações. A própria doença pode afetar diretamente a capacidade operacional das FFAA. Tem também a vantagem de



demonstrar, em particular à população recrutável, a importância do papel das FFAA, contribuindo para a sua aceitação e para legitimar o orçamento que lhe é alocado. A importância reconhecida do contributo das FFAA no combate à crise pandémica da COVID-19, leva a crer que estas continuem a manter este papel, trabalhando com os parceiros civis para atingir os objetivos definidos pelo governo (Kalkman, 2020).

6.4 Síntese conclusiva

No futuro é expectável que o tipo de tarefas a desenvolver pelas FFAA em resposta a uma pandemia se mantenha, sendo imprescindível que mantenham a flexibilidade para se ajustarem àquilo que forem as necessidades da sociedade. O sucesso da RN à próxima pandemia está diretamente relacionado com a capacidade de aprender com a atual e implementar medidas prevenindo a próxima. Será de todo vantajoso se o processo de LA for aplicado à RN como um todo. Só o envolvimento de todos os participantes na resposta à crise pode garantir uma resposta verdadeiramente integrada à próxima pandemia.

Não será descabido considerar uma posição de destaque das FFAA no processo de LA e mesmo em patamares superiores da gestão estratégica da crise.

As FFAA vão continuar a empregar os seus meios, privilegiando o duplo uso, para colmatar as lacunas necessárias, num papel de supletividade e complementaridade. São assim a reserva estratégica nacional, seja de medicamentos, capacidade hospitalar ou de apoio logístico indiferenciado. Importa dimensionar corretamente esta capacidade de reserva. Isso só será conseguido recorrendo à integração das FFAA nos planos de contingência dos diferentes setores da sociedade e com a alocação dos recursos necessários em Orçamento de Estado.



7. Conclusões

A COVID-19 teve no ano de 2020 um impacto global inegável e abrangeu todos os setores da sociedade portuguesa. O impacto na saúde pública e a consequente agitação social, a crise económica ainda em desenvolvimento e as medidas de controlo da pandemia, que implicaram significativas limitações à liberdade da população, tiveram consequências que ainda hoje não é possível mensurar. A COVID-19 ainda não foi vencida e é tido como certo que outras pandemias vão voltar a atingir o mundo.

Portugal, como a maior parte das nações, não estava preparado para enfrentar uma pandemia desta dimensão. Rapidamente se esgotaram as capacidades dos diversos serviços públicos, principalmente serviços de saúde e as capacidades relacionadas com a PROCIV. O recurso às FFAA em resposta à pandemia ocorreu de forma tão natural como inevitável, empregando o seu lote de capacidades, alargado e diferenciado, para mitigar os efeitos da COVID-19, protegendo e promovendo o bem-estar da população.

Apesar do lamentável número de vidas perdidas, da disrupção social e do sofrimento que a COVID-19 comportou, nem tudo correu mal. Em muitos momentos, as medidas de controlo produziram efeitos rápidos e determinantes que permitiram evitar situações ainda mais graves. Uma experiência tão marcante e abrangente merece ser analisada cuidadosamente, procurando recolher lições que permitam uma melhor preparação para enfrentar pandemias futuras.

As ações e medidas no terreno são a parte mais visível da RN à crise. No entanto, a gestão abrangente e integrada da crise é imprescindível para que se possa retirar o melhor benefício dos recursos disponíveis, explorar sinergias entre intervenientes e evitar a agitação social. Importou assim estudar como as FFAA se enquadram no seio da RN a crises complexas, em particular no caso da COVID-19 em que a mobilização foi total, procurando encontrar medidas que potenciem o seu contributo.

Assim, foi definido como OG: Propor contributos para potenciar a participação das FFAA como parte da RN a uma crise complexa provocada por uma pandemia. Como QC que permite atingir este objetivo: Como potenciar a participação das FFAA como parte da RN a crises complexas provocadas por pandemias?

Este TII adotou uma perspetiva construtivista, porque a complexidade do tema não permite um conhecimento global sobre o assunto, e interpretativista, na tentativa de interpretar relações de causa e efeito entre as ações dos diversos atores e a realidade (complexa, difusa) sob a qual não têm controlo, mas podem modificar pela sua intervenção.



A estratégia de investigação seguida foi qualitativa, assumindo que este objeto encerra em si uma subjetividade onde importa considerar diferentes perspetivas. O desenho de pesquisa escolhido foi o estudo de caso e como ferramentas de recolha de dados foram utilizadas a análise documental e a condução de entrevistas semiestruturadas. A análise documental incidu na legislação enquadradora, despachos ministeriais, planos e relatórios relacionados com a RN à pandemia. As entrevistas procuraram recolher os pareceres e opiniões de diversas entidades, civis e militares, com responsabilidades na RN à pandemia da COVID-19.

A investigação seguiu o percurso em uso no IUM, dividido em duas fases: 1) consolidação do ponto de partida, definição do objeto de estudo e delimitação da pesquisa, desenvolvimento dos OE e QD, bem como clarificação da metodologia e modelo de análise que culminou na apresentação do Projeto de Investigação; e 2) recolha de dados relevantes sobre o enquadramento e desenvolvimento do papel das FFAA na RN à pandemia, através de análise documental e entrevistas, da qual se conseguiram extrair os dados que permitem responder à QC e atingir o OG desta investigação.

Respondendo à QD1 — Como estavam as FFAA preparadas para integrar a RN à pandemia? — para satisfazer o OE1 — Analisar como as FFAA estavam preparadas para integrar a RN à pandemia. — podemos afirmar que, apesar das pandemias serem consideradas um risco de elevada severidade que seria necessário acautelar, as FFAA não estavam preparadas especificamente para enfrentar uma pandemia, tal como as restantes autoridades nacionais e mesmo nos restantes países europeus. Não obstante, as FFAA têm capacidades e características que lhes permitiram integrar a RN à pandemia por COVID-19 desde o início, de forma complementar às autoridades civis. Apesar dos esforços permanentes de cooperação e articulação, a inexistência de uma autoridade que tutele toda a RN comporta alguns entraves à gestão global da resposta à crise. A participação das FFAA em apoio das FSS ainda levanta questões e carece de esclarecimento e enquadramento legal adicionais.

Relativamente ao OE2 — Avaliar a forma como as FFAA responderam às necessidades levantadas. — este foi conseguido respondendo à QD2 — Como é que as FFAA responderam às necessidades levantadas? Conclui-se que as características e meios das FFAA tornam-nas num ativo incontornável na resposta à pandemia. O apoio à RN à COVID-19 foi transversal, demonstrando extraordinária disponibilidade, adaptabilidade e capacidade de planeamento.



A limitação de recursos existente não implicou limitações à satisfação das necessidades solicitadas. No entanto, não permitiu oferecer mais soluções à sociedade.

Destaca-se a importância do SSM, no contexto de emergência de saúde pública, e do LMPQF, como REM, entre outras capacidades diferenciadas, em muitos casos únicas, que permitiram preencher lacunas que vão além da simples supletividade à capacidade dos restantes integrantes da RN à pandemia. A articulação interdisciplinar que as FFAA aplicaram deve ser vista como um modelo da interdisciplinaridade imprescindível à eficácia da gestão de uma crise complexa.

O OE3 — Identificar as prospetivas para a participação das FFAA como parte da RN a crises pandémicas futuras. — foi alcançado respondendo à QD3 — Quais são as prospetivas para a participação das FFAA como parte da RN a crises pandémicas futuras? É possível afirmar que no futuro é expectável que o tipo de tarefas a desenvolver pelas FFAA em resposta a uma pandemia se mantenha, sendo imprescindível que as FFAA mantenham a flexibilidade necessária para se ajustarem àquilo que forem as necessidades da sociedade.

O sucesso da RN à próxima pandemia está diretamente relacionado com a capacidade de aprender com a atual e implementar medidas prevenindo a próxima. O processo de LA é crucial e só o envolvimento de todos os participantes na resposta à crise pode garantir uma resposta verdadeiramente integrada à próxima pandemia. Não será descabido considerar uma posição de destaque das FFAA no processo de LA, mesmo em patamares superiores da gestão estratégica da crise.

As FFAA são a reserva estratégica nacional e vão continuar a empregar os seus meios, privilegiando o duplo uso, para colmatar as lacunas necessárias. Importa dimensionar corretamente esta capacidade de reserva, recorrendo à integração das FFAA nos planos dos diferentes setores da sociedade e alocando os recursos. O treino interagências é fundamental para otimizar os mecanismos de cooperação e melhorar o conhecimento mútuo entre as instituições que integram a RN a crises.

Os resultados obtidos nesta investigação permitem responder à QC e, consequentemente, atingir o OG do TII. Assim, estamos em condições de afirmar que o papel das FFAA na RN a crises complexas é, no caso da COVID-19 como será em todas as crises complexas, o que o poder político definir e os portugueses necessitarem. O contributo potencial das FFAA será tanto maior quando melhor as FFAA estiverem preparadas para o cenário que vão enfrentar, mas é igualmente condicionado pela capacidade nacional de gestão de crises.



Só uma verdadeira integração de todas as respostas que compõe a RN a crises complexas permite ótima gestão de meios e definição de prioridades. As FFAA, pela sua experiência em análise e planeamento rápido em situações hostis, podem dar um contributo para o planeamento e gestão nacionais de crise, incluindo na definição dos diferentes cenários a desenvolver.

As FFAA são a reserva estratégica nacional de resposta e conseguem responder às mais variadas situações de crise e emergência. Esta capacidade deve ser considerada nos planos de resposta dos diferentes setores da sociedade e deve ser corretamente dimensionada para as necessidades identificadas.

Compete ao governo assegurar a integração e articulação interministerial dos elementos que compõem a capacidade de RN a crises complexas e alocar os recursos adequados para que as FFAA possam manter a capacidade de suprir as lacunas. Compete às FFAA continuar a antecipar e preparar-se para responder às próximas ameaças.

Si vis pacem, para bellum.

A COVID-19 é uma guerra que custou demasiadas vidas. A população portuguesa vai continuar a confiar nas suas FFAA para a defesa contra quaisquer ameaças. Sejam elas visíveis ou invisíveis, previsíveis ou completas surpresas. Devem os militares continuar a merecer esta confiança, preparando-se para estarem sempre prontos a lutar, como todos juraram a quando do seu ingresso nas FFAA.

O estudo aqui apresentado tem algumas limitações que reconhecemos merecer serem apresentadas. A abrangência do tema e a quantidade de fatores que inclui é impossível de ser tratada num TII desta dimensão. Seria importante aprofundar o estudo sobre os contributos do SSM e do LMPQF, que têm um papel permanentemente ativo na sociedade em condições normais e são da maior importância na resposta a crises sanitárias, nacionais ou locais, tanto pela capacidade de resposta como de planeamento e gestão.

A proximidade temporal do caso em estudo leva a que a investigação sobre ele ainda não tenha amadurecido o suficiente para se poderem tirar conclusões profundas e detalhadas. Somos da opinião de que visitar este assunto no futuro permitirá estudos mais ricos.

De futuro será interessante estudar qual o papel das FFAA noutros países para podermos colher também as suas lições. Esta abordagem deve ser feita a vários casos, retratando países de dimensões semelhantes a Portugal, seja em área, população, recursos ou dimensão relativas das FFAA, e países tidos como exemplares, sejam eles os países mais ricos ou os mais pobres, que conseguiram responder melhor com menos recursos.



Manter uma capacidade de reserva estratégica para resposta às necessidades da sociedade civil é exigente relativamente a recursos. Devem ser estudadas formas de financiamento desta capacidade, incluindo o recurso a fundos europeus. No mesmo sentido, é importante analisar como os custos inerentes a uma intervenção desta dimensão têm impacto nas restantes atividades das FFAA e/ou como pode funcionar o ressarcimento que cubra todas as despesas, incluindo o desgaste do material empregue em duplo uso.

A possível participação das FFAA numa estrutura interministerial permanente de prevenção e gestão de crises, seja com parte da estrutura ou mesmo na liderança, como propõe um dos Partidos do arco da governação, deve ser igualmente equacionada.

As ações de formação e sensibilização feitas em escolas devem ser encaradas como uma oportunidade a explorar, alargando o tempo e o tipo de formação ministrado a outros conteúdos, proporcionando aos jovens em idade escolar conteúdos formativos numa perspetiva extracurricular e um melhor conhecimento sobre as FFAA.

Propõem-se ainda a implementação de um sistema nacional de LA e que sejam desenvolvidos seminários e exercícios, do tipo *Table Top Exercises*, com participação das agências que contribuem para na RN a crises, trabalhando diversos cenários de crise regional e local, especialmente as situações menos frequentes para as quais existe menos rotina e experiência.



Referências bibliográficas

- Alfarroba, E. (2020). Reflexos da SARS de 2003 Vs COVID-19. *Gestão Hospitalar*, 20, 24-30.
- Almeida, A. (2014). *Gestão do risco e da incerteza: conceitos e filosofia subjacente*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra
- ANEPC (2020b). *Diretiva Operacional Nacional n.º 2 – DECIR*. Carnaxide: Autor
- ANPC (2010). *Diretiva Operacional Nacional n.º 1 – DIOPS*. Carnaxide: Autor
- ANPC (2010b). *Diretiva Operacional Nacional n.º 3 – NRBQ*. Carnaxide: Autor
- ANPC (2013). *Diretiva Operacional Nacional n.º 4 – DIRACAERO*. Carnaxide: Autor
- Barrento, E. (2020). O Exército e a pandemia. *Revista Militar*, No5, 431-436. Retirado de http://www.revistamilitar.pt/recursos/files/2020/Revista_Militar_Mai_2020.pdf
- Barros, J., Gomes, N., Neto, R., Silva, N. (2007). Medicina Global e Estratégia Para Fazer Face A Uma Nova Pandemia. *Revista Militar*. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/234>
- BBC (2020). *Falsa sensação de segurança: prós e contras das máscaras contra o coronavirus*. [Página online]. Retirado de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51358488>
- Bonkole, D. (2021). *Hunting for 'Disease X' - In the Congo rainforest, the doctor who discovered Ebola warns of deadly viruses yet to come*. [Página online]. Retirado de <https://edition.cnn.com/2020/12/22/africa/drc-forest-new-virus-intl/index.html>
- Branco, C. (2020). *As Forças Armadas e o combate ao COVID-19*. *IDN Brief*, 3.
- Campos, T. (2020). *Covid-19: os elogios a Portugal que chegam lá de fora*. [Página online]. Retirado de <https://visao.sapo.pt/atualidade/sociedade/2020-04-01-covid-19-os-elogios-a-portugal-que-chegam-la-de-fora/>
- Carreiras, H. (2020). A pandemia Covid-19: que impacto nas áreas da segurança e defesa? *IDN Brief*, 1.
- Castro, J. (2020). A pandemia COVID-19 e o Serviço de Saúde Militar. *IDN Brief*, 5.
- CEIP (2020). *Procedimentos de encaminhamento de pessoa com caso suspeito*. Lisboa: HFAR
- CEMGFA (2018). *Directiva Operacional N.º 032/CEMGFA/2018 Participação das Forças Armadas em Ações de Proteção Civil*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.



- CEMGFA (2020). *Directiva Operacional N.º 059/CEMGFA/2020 Apoio das Forças Armadas ao Ministério da Saúde: Rastreio Epidemiológico à COVID-19*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- CEMGFA (2021). *Proposta N.º 001/CEMGFA/2021 – Conceito de Apoio Militar a Emergências Civas e Conceito Experimental de Emprego dos meios das Forças Armadas em Ações de Vigilância e Detecção no âmbito do SGIFR*. Lisboa: Autor.
- CNN (2021). *Hunting for 'Disease X' - In the Congo rainforest, the doctor who discovered Ebola warns of deadly viruses yet to come*. [Página online]. Retirado de <https://edition.cnn.com/2020/12/22/africa/drc-forest-new-virus-intl/index.html>
- Cravinho, J. (2020a). Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, na audição em sede de Comissão de Defesa Nacional sobre a pandemia da COVID-19. Lisboa: Autor
- Cravinho, J. (2020b). *Ministro da Defesa Nacional destaca papel das Forças Armadas no combate à pandemia*. [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=ministro-da-defesa-nacional-destaca-papel-das-forcas-armadas-no-combate-a-pandemia>
- Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020. (2020). *Desafios Estratégicos para Portugal no Pós-Covid-19*. Cadernos do IUM, 43. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Cury, A. (2008). *O Código da Inteligência*. Lisboa: Pergaminho.
- Decreto de Aprovação da Constituição. (2005). Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional. Diário da República Série I, 86, 738-775. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março (2020). *Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*. Diário da República, 1.ª Série, 55, 13-(2) – 13-(4). Lisboa: Presidência da República.
- Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril (2020). *Procede à segunda renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*. Diário da República, 1.ª Série, 76, 7-(2) – 7-(5). Lisboa: Presidência da República.
- Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro (2020). *Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de*



calamidade pública. Diário da República, 1.^a Série, 217, 12-(2) – 12-(3). Lisboa: Presidência da República.

Decreto n.º 2-A/2020, 20 de março. (2020). *Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março*. Diário da República Série I, 57, 1º Suplemento, 11-(5) a 11-(17). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 13/2021, de 10 de fevereiro. (2021). *Estabelece os termos da criação do Laboratório Nacional do Medicamento e da sua sucessão ao Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos*. Diário da República, 1.^a Série, 13, 3 - 19. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro. (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas*. Diário da República, 1.^a Série, 250, 6382 - 6397. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio (2013). *Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, que institui o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)*. Diário da República, 1.^a Série, 105, 3190 – 3199. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março (2020). *Declaração de situação de alerta em todo o território nacional*. Diário da República, 2.^a Série, 52, 452-(3) – 452-(4). Lisboa: Administração Interna e Saúde - Gabinetes do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde.

Despacho n.º 3372-C/2020, de 17 de março (2020). *Reconhece a necessidade da declaração da situação de calamidade no município de Ovar*. Diário da República, 2.^a Série, 54, 318-(2). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Administração Interna - Gabinetes do Primeiro-Ministro e do Ministro da Administração Interna.

DGS. (2007). *Plano de contingência nacional do sector da saúde para a pandemia de gripe*. Lisboa: Autor.

DGS. (2010). *Relatório da Pandemia da Gripe em Portugal*. Lisboa: Autor.

DGS. (2020). *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença Por Novo Coronavírus (COVID-19)*. Retirado de <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/plano-nacional-de-preparacao-e-resposta-para-a-doenca-por-novo-coronavirus-covid-19-pdf.aspx>



- Direção Geral de Política de Defesa Nacional (2020). *Medidas que o MDN e as FFAA estão a executar no combate à COVID19*. [Página online]. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/20200617_MDN_Medidas-MDN-FFAA-combate-COVID19.pdf
- EMEE (2020a). *Relatório sobre a aplicação da 2ª declaração do estado de emergência, 3 de abril de 2020 a 17 de abril de 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- EMEE (2020b). *Relatório sobre a aplicação da 3ª declaração do estado de emergência, 18 de abril de 2020 a 2 de maio de 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- EMEE (2020c). *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, 19 de março de 2020 a 2 de abril de 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- EMEE (2020d). *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, 24 de dezembro de 2020 a 7 de janeiro de 2021*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- EMEE (2020e). *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, 24 de novembro a 8 de dezembro de 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- EMEE (2020f). *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, 9 de dezembro a 23 de dezembro de 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- EMEE (2020g). *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, 9 de novembro a 23 de novembro de 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- EMGFA (2021). *As Forças Armadas na prevenção e combate à Covid-19*. [Página online]. Retirado de <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030765130564254554e50566b6c454d546b765247396a6457316c626e52766330466a64476c32615752685a4756446232317063334e686279396c5a6d45795a4749324f4330355a444d344c54526859546b745954646d4d53316c5a4456684d7a557a595752685a446b756347526d&fich=efa2db68-9d38-4aa9-a7f1-ed5a353adad9.pdf&Inline=true>
- Exército Português (2017). *Processo Operacional de Planeamento Tático, Volume I – Processo Operacional*. Lisboa: Autor.
- Exército Português (s.d.). Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos [Página online]. Retirado de <https://www.exercito.pt/pt/quem-somos/organizacao/ceme/cmdlog/lmpqf>



- Gabinete do Primeiro Ministro (2020). Nota à comunicação social – 6 de abril de 2020. Lisboa: Autor.
- Gaspar, C. (2020). Cisnes Negros. *IDN Brief*, 2.
- Gates, B. (2015). *O próximo surto? Não estamos prontos*. [Página online]. Retirado de https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready?language=pt
- Gates, B. (2018). Innovation for Pandemics [Página online]. Retirado de <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1806283>
- Governo Português (2019). Programa do XXII Governo Constitucional. Lisboa: Autor.
- IDN. (s.d.). *IDN Brief*. [Página online]. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/idnbrief>
- INE (2020). *Síntese COVID-19 23 de dezembro de 2020*. [Página online]. Retirado de https://www.ine.pt/scripts/covid/covid_23dezembro/8/
- ISO (s.d.). *ISO 31000:2018(en)*. [Página online] Retirado de <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>
- Joi, P. (2021). *The next pandemic*. [Página online] Retirado de <https://www.gavi.org/vaccineswork/next-pandemic>
- Kalkman, J. P. (2020). Military crisis responses to COVID-19. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1468-5973.12328. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12328>
- Lapão, L. (2020). Porque falhamos tanto na coordenação se é um pilar da gestão de crises. *IDN Brief*, 7-8.
- Lei n.º 27/2006, de 03 de março. (2006). *Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, Serie I, 126, 4696-4706. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio. (2012). Segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência). Diário da República, Serie I, 92, 2465 - 2470. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro. (2014). *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Diário da República Série I, 167, 4597 - 4611. Lisboa: Assembleia da República.
- LePan, N. (2020). *Visualizing the History of Pandemics*. [Página online] Retirado de <https://www.visualcapitalist.com/history-of-pandemics-deadliest/>



- Léxico. (s.d.) Significado de Complexo [Página *online*]. Retirado de <https://www.lexico.pt/complexo/>
- Lusa (2020a). *Comissão Nacional de Protecção Civil activada em permanência devido ao Covid-19* [Página *online*]. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/03/sociedade/noticia/covid19-comissao-nacional-proteccao-civil-activada-permanencia-1906379>
- Lusa (2020b). *Coronavírus: Funcionários públicos em teletrabalho ou isolamento não perdem salário* [Página *online*]. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/02/sociedade/noticia/covid19-funcionarios-publicos-teletrabalho-isolamento-nao-perdem-salario-1906068>
- Marques, M. (2020). *Máscaras: fomos tratados como crianças*. [Página *online*] Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/15/sociedade/opiniao/mascaras-tratados-criancas-1912280>
- McKay, B. & Dvorak, P. (2020). *Deadly Coronavirus Was Inevitable. Why Was No One Ready?* [Página *online*] Retirado de <https://www.wsj.com/articles/a-deadly-coronavirus-was-inevitable-why-was-no-one-ready-for-covid-11597325213>
- Meira, I. (2015). O Laboratório Militar Vai mesmo ser extinto [Página *online*] Retirado de <https://www.tsf.pt/portugal/laboratorio-militar-vai-mesmo-ser-extinto-4747293.html>
- Meyer, C., Besch, S., Bricknell, M., & Jones, B. (2020). *How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects for the EU*. Bruxelas: Directorate-General for External Policies of European Parliament.
- NATO (2019). *AJP-3 Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Edition C, Version 1. NATO Standardization Office.
- NEP/INV – 001 (A1) (2020). *Procedimentos Relativos à Elaboração de Trabalhos de Investigação no Âmbito de Cursos que não Atribuem Grau Académico* Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Optiz, A. (2020). EU security crisis management and COVID-19. *IDN Brief*, 1.
- Ordem dos Farmacêuticos (2020). *Laboratório Militar vai produzir gel e testes ao Covid-19*. [Página *online*]. Retirado de <https://ordemfarmaceuticos.pt/pt/noticias/laboratorio-militar-vai-produzir-gel-e-testes-ao-covid-19/>



- Pepe, E., & Lapo, A. (2020). *Europe's armed forces and the fight against COVID-19*. *International Institute for Strategic Studies*. [Página online]. Retirado de <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/04/europe-armed-forces-covid-19>
- Pires, N. (2020). Antecipar – Servir – Antecipar. *IDN Brief*, 8-9.
- Porfírio, J. (2020). *Primeiro caso de Covid-19 conhecido há exatamente um ano. As imagens e a cronologia de doze meses de pandemia*. [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/2020/11/17/primeiro-caso-de-covid-19-descoberto-ha-exatamente-um-ano-as-imagens-e-a-cronologia-de-um-ano-de-pandemia/>
- República Portuguesa (2020). *Comissão Nacional de Proteção Civil aborda coordenação estratégica dos mecanismos de prevenção e resposta ao Covid19*. [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=comissao-nacional-de-protecao-civil-aborda-coordenacao-estrategica-dos-mecanismos-de-prevencao-e-resposta-ao-covid19>
- República Portuguesa (2020). *Constituído gabinete de crise*. [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=constituído-gabinete-de-crise>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março (2020). *Aprova um conjunto de medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19*. Diário da República, 1.º suplemento, 1.ª Série, 52, 22-(14) – 22-(18). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981 - 1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Revista Militar. (s.d.) [Página online]. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/index>
- Ribeiro, N. (2020). *Militares planeiam a 15 dias gestão das camas na ARS de Lisboa*. [Página online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/10/29/politica/noticia/militares-planeiam-15-dias-gestao-camas-ars-lisboa-1937187>
- Rico, C. (2020). *Confirmado primeiro caso de coronavírus em Portugal. Segundo caso aguarda contra-análise*. [Página online]. <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/confirmados-dois-primeiros-casos-de-contagio-pelo-novo-coronavirus-em-portugal-11876592.html>



- Rodrigues, C. (2020). COVID-19 e a gestão de crises em Portugal. *IDN Brief*, 2.
- Santos, A. (2020). *A resposta à pandemia está no ADN das Forças Armadas*. [Página online]. Retirado de <https://www.dn.pt/opiniaio/opiniaio-dn/convidados/a-resposta-a-pandemia-esta-no-adn-das-forcas-armadas-12076005.html>
- Santos, L. A. B., Lima, J. M. M. V., Garcia, F. M. G. P. P., Monteiro, F. T., Silva, N. M. P., Silva, J. C. V. F., Santos, R. J. R. P., Afonso, C. F. N. L. D., & Piedade, J. C. L. (2019). Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação. (2.a Ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar.
- Serronha, M. (2020). As Forças Armadas na crise do COVID-19, Prevenir – Preservar – Responder. *IDN Brief*, 9-10.
- Silva, M., Anderson, A. (2009). *Glossário de Protecção Civil*. Lisboa: ANPC.
- SNS (2020). *Covid-19 | Plano Nacional de Resposta*. [Página online]. Retirado de <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/03/17/covid-19-plano-nacional-de-resposta/>
- Soeters, J. (2020). The military in and after the virus. *IDN Brief*, 6-7.
- Transparência (2021). *Soma de lotação praticada e média de ocupação em internamento – 2020*. [Página online]. Retirado de <https://transparencia.sns.gov.pt/explore/embed/dataset/ocupacao-do-internamento/analyze/?flg=pt&disjunctive.regiao&disjunctive.instituicao&sort=tempo&refine.tempo=2020&dataChart=eyJxdWVyaWVzIjpbeyJjaGFydHMiOlt7InR5cGUiOiJiYXliLCJmdW5jIjoiU1VNIiwieUF4aXMiOiJsb3RhY2FvX3ByYXRpY2FkYSIsImNvbG9yIjoiIzY2YzJhNSIsInNjaWVudGlmaWNEaXNwbGF5Ijpb0cnVlF Sx7ImFsaWduTW9udGgiOnRydWUsInR5cGUiOiJiYXliLCJmdW5jIjoiQVZHliwieUF4aXMiOiJ0YXhhX2FudWFsX2RlX29jdXBhY2FvX2VtX2ludGVybmFtZW50byIsInNjaWVudGlmaWNEaXNwbGF5Ijpb0cnVILCJjb2xvciI6IiNmYzhkNjIifV0sInhBeGlzIjoidGVtcG8iLCJtYXhwb2ludHMiOjEwMCwidGltZXNjYWxlIjoibW9udGgiLCJzb3J0IjoiIiwieW9uZmlnIjpb7ImRhdGFzZXQiOiJvY3VwYWVhby1kby1pbnRlcm5hbWVudG8iLCJvcHRpb25zIjpb7ImZsZyI6InB0IiwieW9uZmlnIjpb0cnVILCJkaXNqdW5jdG1ZS5pbN0aXR1aWNhbyI6dHJlZSwic29ydCI6InRlXBvIiwieW9uZmlnIjpb0cnVILCJkaXNwbGF5Ijpb0cnVILCJhbGlnbk1vbnR0Ijpb0cnVlQ%3D%3D>



- Vanholme, R. (2020). How COVID-19 may impact the European Defence. [Página *online*]. Retirado de <https://finabel.org/how-covid-19-may-impact-the-european-defence/>
- World Economic Forum (2020). The Global Risks Report 2020. Geneve: Autor,
- World Health Organization (2020). *Weekly epidemiological update - 5 January 2021*. [Página *online*]. Retirado de <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update---5-january-2021>
- World Health Organization (s.d.). *Prioritizing diseases for research and development in emergency contexts*. [Página *online*]. Retirado de <https://www.who.int/activities/prioritizing-diseases-for-research-and-development-in-emergency-contexts>

**Apêndice A — Modelo de análise**

O Quadro 1 relaciona, de forma simplificada, os objetivos do TII com as questões, conceitos, dimensões e indicadores que os permitem atingir. Assim, este modelo de análise divide a abordagem a este estudo de caso em três momentos temporais, procurando recolher conteúdos para cada um deles.

Quadro 1 – Modelo de Análise

Tema	Papel das FFAA na RN a crises complexas: O caso da pandemia da COVID-19				
Objetivo Geral	Propor contributos para potenciar a participação das FFAA como parte da RN a uma crise complexa provocada por uma pandemia.				
Objetivos Específicos	Questão Central	Como potenciar a participação das FFAA como parte da RN a crises complexas provocadas por pandemias?			
	Questões Derivadas	Conceito	Dimensões	Indicadores	Técnicas de Recolha de Dados
OE1 Analisar como as FFAA estavam preparadas para integrar a RN à pandemia.	QD1 Como estavam as FFAA preparadas para integrar a RN à pandemia?	Situação Enquadramento Preparação	Risco percecionado Legal Operacional Capacidades	Probabilidade Severidade Legislação Planos Liderança Treino	Análise documental Entrevistas semiestruturadas
OE2 Avaliar a forma como as FFAA responderam às necessidades levantadas.	QD2 Como é que as FFAA responderam às necessidades levantadas?	Resposta Nacional Resposta das FFAA	Medidas Necessidades	Integração Adequação Resposta às necessidades Limitações	
OE3 Identificar as prospetivas para a participação das FFAA como parte da RN a crises pandémicas futuras.	QD3 Quais são as prospetivas para a participação das FFAA como parte da RN a crises pandémicas futuras?	Próxima pandemia LA As FFAA na próxima pandemia	Risco percecionado Gestão da crise Interoperabilidade Necessidades	Probabilidade Severidade Integração Planos Treino Meios	



Apêndice B — Guião de entrevista

Como forma de nortear as entrevistas foi criado um guião base, que foi ajustado posteriormente para ir de encontro às responsabilidades e/ou experiência da entidade entrevistada e ao seu papel na coordenação da participação das FFAA como parte da RN à presente crise pandémica. Assim, nas linhas abaixo podemos verificar quais foram as questões que integraram este guião e as respetivas anotações relativamente às alterações às questões para as diferentes entrevistas.

Questões

1. Numa perspetiva anterior à Pandemia da COVID-19:
 - a. Quais são os principais motivos que poderiam levar ao recurso às Forças Armadas como parte da RN no âmbito de um evento pandémico?
 - b. Considera que as Forças Armadas estavam preparadas de forma adequada para integrar a RN à COVID-19 ou a outro tipo de evento pandémico?
 - c. Do ponto de vista do enquadramento legal, acredita que o quadro legal atual é adequado para abranger toda a tipologia de ações que podem ser solicitadas ou que as Forças Armadas podem desempenhar na RN a uma situação à COVID-19?
 - d. Que planos estavam em vigor, antes da COVID-19, para servir de guia ao contributo das Forças Armadas numa situação de Pandemia? (Questão apresentada apenas a entidades militares.)
 - e. Que planos estavam em vigor que permitissem enquadrar o recurso às Forças Armadas numa situação de Pandemia? (Questão apresentada apenas às entidades civis.)
 - f. Antes da resposta à COVID-19 se desenvolver no território nacional, quais considera que eram as capacidades das Forças Armadas mais importantes no apoio às operações de emergência e PROCIV? (Capacidades existentes ou a desenvolver)? (Questão apresentada apenas ao Presidente da ANEPC e ao Chefe do Departamento de Operações Interagências)
 - g. Ao nível da interoperabilidade, considera que existem limitações? Identifica algumas medidas que devam ser alteradas?
2. Quanto à forma como as Forças Armadas responderam às necessidades levantadas:
 - a. Considera que as Forças Armadas corresponderam de forma adequada às necessidades identificadas/solicitações externas?
 - b. Na sua opinião que outras áreas da RN à pandemia poderiam ser colmatadas com o emprego das Forças Armadas?
 - c. Relativamente às diversas entidades civis, em que medida estavam preparadas recorrer ao contributo das Forças Armadas?
 - d. Quais foram as limitações das Forças Armadas no seu contributo na RN à COVID-19? Existiram algumas solicitações que não foi possível satisfazer?
 - e. Quais as características ou capacidades das Forças Armadas que considera mais importantes na RN à pandemia por COVID-19? (Esta questão não foi colocada ao Presidente da ANEPC e ao Chefe do Departamento de Operações Interagências)



3. Olhando para o futuro:
 - a. Em que medida as tarefas desenvolvidas pelas Forças Armadas foram adequadas às suas características e capacidades? Quais devem ser consideradas como prováveis de ocorrer novamente ou quais devem ser colmatadas pelas entidades civis?
 - b. É pertinente desenvolver planos integrados e abrangentes, entre Forças Armadas e as entidades civis, prevendo diferentes tipos de crise ou emergência, para melhorar a capacidade de RN e evitar duplicações desnecessárias de capacidades?
 - c. Considerando a dimensão do envolvimento das Forças Armadas na resposta à COVID-19, deve ser considerada alguma alteração à estrutura das Forças Armadas para colmatar a capacidade nacional de resposta a crises? (Questão apresentada apenas a entidades militares)
 - d. Na sua opinião quais são as principais vantagens e/ou inconvenientes do emprego das Forças Armadas como parte da resposta a uma situação pandémica?



Apêndice C — Entrevistas realizadas

Quadro 2 – Entrevistas Realizadas

Nr.	Posto e Nome	Cargo	Formato	Dia
1	Tenente-General Marco Serronha	Chefe de Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares	Video-conferência	26ABR21
2	Vice-Almirante Alberto Correia	Comandante Naval	<i>e-mail</i>	04MAI21
3	Major-General Rui Tendeiro	2.º Comandante Aéreo Chefe do Departamento para Inovação e Transformação no Estado-Maior General das Forças Armadas	<i>e-mail</i>	22ABR21
4	Coronel Rui Gago	Ex-Chefe da Célula de Resposta COVID-19	<i>e-mail</i>	05MAI21
5	Coronel Luís Barroso	Comandante do Regimento de Apoio Militar de Emergência	Presencial	27ABR21
6	Coronel Manuel Carvalho	Ex-Chefe do Departamento de Operações Interagências	Presencial	07ABR21
7	Major General José Costa	Presidente da ANEPC	Presencial	13ABR21
8	Manuel Gonçalves	Diretor de Serviços de Segurança da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	<i>e-mail</i>	05MAI21
9	Joana Capucho	Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde	<i>e-mail</i>	11MAI21



Apêndice D — Resumo das entrevistas

Quadro 3 – Resumo das Entrevistas Realizadas~

P1-a: Quais são os principais motivos que poderiam levar ao recurso às FFAA como parte da RN no âmbito de um evento pandémico?	
1	Não tendo um plano, não havia nenhuma listagem de capacidades específicas para fazer face a um apoio à pandemia. É evidente que muitas das capacidades que nós temos permanentemente ativadas para apoio de emergências civis podem também servir para apoiar a pandemia. E, aliás, tem acontecido. São apoios de diversa natureza. Mas muitas das capacidades foram criadas à posteriori. Aqui não há dúvida.
2	Os motivos/necessidades constituem os mesmos que levaram o Governo a indicar ao recurso às FFAA, no âmbito da resposta à pandemia COVID-19. Atento ao profissionalismo, rigor na organização e flexibilidade no planeamento, que tornam as FFAA especialmente aptas a responder em situações de crise, onde muitas outras estruturas governamentais colapsam na sua normal capacidade de resposta.
3	Devem assim as FFAA manter uma capacidade própria que promova, de forma autónoma ou quando integrada num esforço coletivo, a dissuasão e defesa assim como a proteção da população contra qualquer tipo e ameaça que comprometa o cabal funcionamento do Estado democrático. Recordo que de acordo com a Constituição, as FFAA também cooperam [...] na defesa contra ameaças Nucleares, Biológicas, Químicas ou Radiológicas. Na minha opinião, o que caracteriza e individualiza as FFAA é a capacidade de executar missões que contribuam para objetivos militares e objetivos políticos, com missões de interesse público e benefício para as populações sempre no quadro do contexto militar, continuando a ser claro que se pretende: dissuadir e combater. Significa assim que são passadas três mensagens sobre a atuação das FFAA: espírito de cumprimento de missão, diversidade de cenários de atuação e disponibilidade permanente. Na minha perspetiva terão sido estes os motivos que levaram ao recurso às FFAA, associado à necessidade de utilizar todas as ferramentas de dissuasão e combate disponíveis, associado à confiança que a presença militar ainda tem.
4	Regressando à data a que se referem estes acontecimentos, recordo que ninguém esperava um “avanço” tão rápido da COVID-19 como o que aconteceu. Diria que o “segredo” se encontra na antecipação. Planeamento, visualização dos cenários e programação das áreas de resposta, sabendo que numa situação desta gravidade haverá certamente o recurso às FFAA (FFAA) e ao Exército em particular, por ser uma operação essencialmente terrestre e pelo efetivo e tipologia de equipamentos disponíveis. Neste particular, destaco a dispersão territorial da estrutura fixa do Exército que permite um apoio imediato às várias regiões do País. Em resumo, planeamento, planeamento, planeamento, antecipação, antecipação, antecipação.
5	O que as FFAA têm sempre, naquilo que são as situações de emergência, é a rapidez de atuação e sua versatilidade. O estarem prontas a acorrer. Ou seja, para nós, o apoio à pandemia é uma espécie de apoio de serviços de grande envergadura. Grosso modo, o que nós tivemos que fazer foi criar respostas com aquilo que temos. Se tivéssemos os módulos já prontos, ou os meios para empenhar, empenhávamos. Mas depois fomos criando as equipas mediante aquilo que tinha vindo a ser as necessidades, como as equipas de desinfeção, descontaminação, as equipas de sensibilização, depois as equipas de rastreio. A versatilidade e a rapidez acabaram por ser decisivas. E neste aspeto do apoio militar de emergência as FFAA são sempre chamadas para primeira intervenção. Inicialmente, durante o período do choque e espanto, por causa destas características que estão associadas à rapidez do emprego. FFAA estavam preparadas? Estavam tal e qual como os outros. Não sei se estamos preparados, mas o que é certo é que, também falo pelo exército, em 4 ou 5 de março, salvo erro, o governo decretou, ou emitiu uma resolução do conselho de ministros que definiu a necessidade de as instituições do país elaborarem planos de resposta, ou para se adaptarem, e o que é certo é que o exército no dia 9 ou 10 de março tinha um plano.
6	A principal necessidade para a qual faltava capacidade de resposta nas estruturas civis [e que levou ao recurso às FFAA] era a capacidade de alojamento para pessoal infetado



7	<p>Como referiu a secretária de Estado no seminário no âmbito da presidência portuguesa da UE, ninguém está preparado para uma situação destas, quer seja um país ou uma organização dentro de um país. Nós começámos a trabalhar nos planos de contingência quando nos apercebemos que isto podia acontecer, mas todos reagiram, ninguém foi proativo. É difícil ser proativo numa situação de baixa probabilidade, mas que é de grande impacto.</p> <p>As FFAA são detentoras de um conjunto de capacidades que têm de estar adaptadas a poder ser usadas em todas as áreas em que as FFAA possam ajudar. Consegue-se justificar os impostos que a população paga para as FFAA. Primeiro, perceber para que é que elas servem e, segundo, ° perceber que são úteis. Para a justificação do segundo ponto, as FFAA têm as suas capacidades e podem empregar as suas capacidades na mitigação naquilo que são os efeitos de uma qualquer situação complexa, seja ela pandemia, terramoto ou outro qualquer. Sempre num regime de complementaridade e supletividade. Não é missão das FFAA responder a situações de PROCIV, responder a situações do âmbito de saúde, ou seja, responder a situações que saem fora daquilo que é o seu <i>core business</i>, em que se enquadra não só na segurança e soberania do Estado, mas também no apoio ao desenvolvimento e bem-estar da população, como definido no CEM.</p> <p>Deve-se recorrer às FFAA apenas depois de estarem esgotadas as capacidades das entidades primariamente responsáveis, quer sejam elas de que âmbito forem. No caso de uma pandemia, primeiro atua a DGS com os seus meios. Não esquecer que as capacidades das FFAA visam outras missões e têm de ser convertidas para resposta à crise numa situação complexa. Por esse motivo, antes de se utilizar as capacidades das FFAA deve-se esgotar as capacidades das entidades que têm essa responsabilidade. Este deve ser o paradigma a seguir.</p> <p>Para concluir, na minha opinião: ponto n.º1, acho que as FFAA são fundamentais na coordenação em termos de supletividade das capacidades que existem nas outras instituições; ponto n.º2, essa supletividade indica que essas capacidades entram num momento mais tardio. Contudo em algumas situações podem entrar num momento mais recente, como é o caso da vigilância e reconhecimento. Por fim, o ponto n.º3, as FFAA são detentoras de um manancial de capacidades importantíssimas para complementar todas as capacidades das entidades primariamente responsáveis.</p> <p>Pelo que posso dizer que o Regimento de apoio de emergência faz todo o sentido, não só para agilizar as condições do duplo uso das capacidades, mas também do uso duplo. Ou seja, as capacidades de defesa que são usadas na segurança e as capacidades para segurança.</p>
8	<p>A falta de capacidade logística (indiferenciada) por parte de entidades públicas, em especial na utilização de meios que normalmente não são utilizados, mas que as FFAA têm ao seu dispor, decorrente da sua necessidade de garantir capacidade de resposta a eventuais ameaças e consequentes situações de risco por estas provocadas (meios humanos especializados na área da saúde, equipamentos).</p>
9	<p>As Forças Armadas, pela sua natureza, são uma estrutura ao serviço dos cidadãos e fortemente organizada. Estas duas características tornam-nas essenciais no quotidiano de qualquer país, mas sobretudo numa situação de emergência como a que atravessamos.</p>
P1-b: Considera que as FFAA estavam preparadas de forma adequada para integrar a RN à COVID-19 ou a outro tipo de evento pandémico?	
1	<p>Preparadas não estavam. Responderam mais rápido do que as outras entidades, porque essencialmente, enfim, nós temos algumas competências muito específicas na área do planeamento e na capacidade de fazer face, rapidamente, a levantar capacidades e ajustar capacidades para aquilo que são as necessidades de resposta que se punham.</p>
2	<p>Considero que no final deste processo irão ser recolhidas muitas lições, que permitirão otimizar a capacidade de resposta das FFAA em situações análogas futuras. No entanto, numa forma geral, julgo que o compromisso para com a missão que caracteriza os militares nas fileiras das FFAA está de tal forma enraizado que, não obstante a preparação inicial existente, a resiliência que caracteriza quem serve as FFAA permite que, no final, a missão seja sempre cumprida com sucesso.</p>
3	<p>É difícil responder a esta questão com objetividade, pois era necessário definir muito bem o que se entende por “adequação” e igualmente conhecer na íntegra o que era a “RN à COVID-19”. No entanto, penso que podemos considerar que sim, respondemos a todas as solicitações que nos foram colocadas. Fomos adaptando as nossas capacidades militares àquilo que eram os desafios da crise, ao nível da Força Aérea (FA). Posso dizer que, por inerência e natureza das missões que cumprimos, estamos sempre prontos para nos adaptarmos a novas situações. Dou o exemplo da constituição de equipas de rastreio epidemiológico para apoio ao Ministério da Saúde, que são praticamente <i>call centers</i> e que não existem na FA na sua missão normal, mas que foi necessário implementá-los e assim aconteceu, com reconhecido sucesso. Esta capacidade ímpar de apoiarmos as necessidades do país em situações imprevistas, só é possível porque treinamos para uma</p>



	diversidade muito grande de missões. Assim, podíamos não estar preparados para integrar uma RN, pois não sabíamos que ajuda ou contributos seriam necessários, mas quando apareceram correspondemos.
4	A esta distância podemos dizer que ninguém estava preparado para o problema, ou melhor dizendo, ninguém estava verdadeiramente consciente da gravidade do que aí vinha. Contudo, Portugal, em particular as FFAA, souberam adaptar-se de uma forma rápida e organizar-se de forma muito efetiva, nomeadamente na constituição das respetivas equipas de trabalho. Neste particular tenho que referir a Célula de Resposta do Exército, a qual foi constituída de forma multidisciplinar, com as valências que foram consideradas necessárias para desenvolver o trabalho específico no contexto da pandemia. Refiro as valências tipicamente militares às quais pudemos juntar militares especialistas em saúde pública e infeciologia, veterinários e farmacêuticos, estes dois últimos elementos da Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e LMPQF, respetivamente, bem como especialistas em descontaminação, do Elemento de Defesa Biológico, Químico e Radiológico.
5	Adequado estava, pesar de ser uma coisa que nunca tinha sido feita, fizemos um plano com três objetivos principais. E eu recorde-me disso porque eu era o chefe da equipa, e fui eu que liderei a equipa e acabei por apresentar ao general-chefe. Definimos três objetivos. Que era preservar o potencial humano. Portanto, dentro da nossa capacidade de ação e para garantir a proteção das pessoas necessárias, inclusive na família militar. Depois era garantir os serviços essenciais, vá lá. Os essenciais era fazer com que as unidades não fechassem e terem alguma capacidade de gerar meios para o terceiro objetivo que era garantir capacidade de resposta militar. Que era responder às solicitações em território nacional, de apoio à COVID, e aquilo que são as responsabilidades de Portugal.
6	Considero que sim. As FFAA atuam como uma reserva estratégica e complemento das capacidades civis. Dispõe de meios para cumprir a missão, com flexibilidade e vontade. Há sempre soluções moldáveis nas FFAA.
7	Ninguém estava preparado para isto. Andámos todos à procura das melhores soluções. Foi uma resposta complexa do Estado ao abrigo da LBPC, que serviu não só para clarificação da restrição de alguns direitos de liberdades e garantias das pessoas devido à COVID-19. Fomos utilizando as várias capacidades dos vários organismos do Estado. As FFAA, bem, avançaram com as suas capacidades, especificamente em duas áreas. Ajuda ao SNS no apoio com os seus hospitais militares, que é uma capacidade inegável. Aqui não havia forma das FFAA não participarem. A outra área prende-se com o apoio que as FFAA deram na área da desinfeção e ao próprio SNS na sua vertente logística, sempre sobe a égide da DGS, que é a entidade responsável por toda esta operação. Nós, a PROCIV, também fazemos aquilo que a DGS pede para fazermos. Contudo, o conjunto do apoio das capacidades militares, algumas depois de adaptadas, como é o caso das obras no Hospital Militar de Belém, da transformação de algumas alas do HFAR em enfermarias. As FFAA prepararam-se para a resposta à pandemia, porque não digo que as FFAA estavam preparadas. Como o caso de ter as enfermarias preparadas, quando no dia a dia não são utilizadas. Apenas foram transformadas quando houve essa necessidade. Em suma, não, as FFAA não estavam preparadas, ninguém estava preparado. Mas as FFAA adaptaram-se muito bem àquilo que foram as suas missões dedicadas ao desenvolvimento e bem-estar da população em apoio ao SNS, ao sistema de vacinação e em outras áreas como os transportes e que acabaram por ajudar muito o sistema nacional que não pertence à defesa, mas pertence ao MS, ao MAI. O apoio das FFAA foi bem conseguido.
8	Sim.
9	O Ministério da Saúde tem com as Forças Armadas uma longa relação no âmbito da prestação de cuidados de saúde. Por essa razão, as parcerias estabelecidas com o Hospital das Forças Armadas ou com o Estado-Maior-General das Forças Armadas foram bastante naturais, quer no sentido de expandir a prestação de cuidados, quer em assegurar a logística e operacionalização do plano de vacinação.
P1-c: Do ponto de vista do enquadramento legal, acredita que o quadro legal atual é adequado para abranger toda a tipologia de ações que podem ser solicitadas ou que as FFAA podem desempenhar na RN a uma situação à COVID-19?	



1	A LBPC enquadra a colaboração das FFAA em ações de apoio à PC. Mas já percebemos que não é suficiente para garantir a coordenação entre os diferentes ministérios. Se tivéssemos uma lei de emergência sanitária provavelmente não era preciso haver estado de emergência. Porque estava coberto.
2	Acredito que existiu o ajuste possível do quadro legal, no sentido de permitir ao país responder à situação pandémica sem colocar o foco no enquadramento legal e deixando para segunda prioridade a intervenção imediata das instituições, cada qual ao seu nível na medida do apoio possível, no sentido de mitigar a propagação pandémica do vírus. Das lições a identificar, certamente ficará também contemplada uma otimização do enquadramento legal associado.
3	Sim. Na vertente de relacionamento e articulação das FFAA com as entidades civis, é relevante a Lei de Bases da Proteção Civil, que dedica às FFAA um capítulo e define que são agentes de PROCIV e colaboram, de forma programada e não programada, em funções de PROCIV. Existe assim um vasto enquadramento legal que pode enquadrar, não toda a tipologia de missões, mas a grande maioria.
4	Parece-me suficiente para o nível de empenhamento exigido neste caso concreto. Em nada senti que pudesse haver conflito legal nas solicitações efetuadas às FFAA. No entanto, no caso de existir uma situação que preveja a intervenção em apoio das Forças e Serviços de Segurança, parece-me, salvo melhor opinião, que haverá muito a clarificar e desenvolver.
5	Não, a única coisa que houve aqui, podes explorar aqui, é aquele facto entre a PSP e a equipa que estava em Vila Real, salvo erro. Agora, houve aí uma altura que se começou a pensar que não seria completamente descabido as FFAA terem participado, juntamente com as FSS, em operações de vigilância. Vá lá, de cumprimento das regras impostas pela situação. Pela resolução do conselho de ministros. Mas acabou por ser colocado de lado depois. Ia criar atritos, mas dentro da Lei do Estado de Emergência era possível.
6	O quadro legal não apresenta qualquer constrangimento ao emprego das FFAA neste contexto.
7	A única forma para resolver o problema da pandemia foi recorrer à LBPC. Teve de se reunir a CNPC, onde têm assento vários ministros e o primeiro-ministro, onde foi delegada à ANPC, através do seu presidente, para controlar a SCNPC e atuar como um centro de reserva para a resolução de pequenos problemas, sendo que a batuta continuava no seu maestro por direito, a DGS. Quer as FFAA, quer a ANEPC, atuam conforme as solicitações da DGS. Do ponto de vista jurídico, teve de se adaptar uma coisa que é completamente da área da PROCIV para a área da saúde. Mas isto não foi a primeira vez. Já quando tivemos a greve dos motoristas de matérias perigosas, a utilização de condutores militares e da GNR teve de se recorrer à LBPC. Neste momento o único instrumento que o governo tem para lançar mão a um conjunto de prerrogativas no âmbito da restrição dos direitos de liberdades e garantias das pessoas, por forma a conseguir resolver situações, é ao abrigo da LBPC. Valeria a pena um revisitar dos instrumentos jurídicos, do estado de sítio, estado de emergência, quer da própria lei de bases.
8	De uma forma geral, sim. No entanto, a dicotomia Defesa Nacional/ Segurança Interna, em situações de maior especificidade, pode originar conflitos nos diversos níveis (estratégico, tático e operacional).
9	As Forças Armadas estão permanentemente preparadas para assumir destaque em situações de emergência. Isso verificou-se nesta emergência sanitária.
P1-d: Que planos estavam em vigor, antes da COVID-19, para servir de guia ao contributo das FFAA numa situação de Pandemia?	
1	As FFAA não tinham nenhum plano específico para uma pandemia. Para além de não haver um plano nacional, também não havia planos setoriais. Isto não quer dizer que uma pandemia não fizesse parte da lista de ameaças, riscos, hipóteses a colocar aos países e às FFAA, deste tipo de situação. Mas não, não havia de facto um plano para uma emergência sanitária. E, portanto, foi preciso fazer mais alguma coisa. Nós não tínhamos nenhum plano específico. Tivemos que criar o plano SALUS que de algum modo tentasse orientar as respostas das FFAA. É evidente que a resposta das FFAA tem duas partes. Uma é a parte interna, de gestão pandémica interna mesmo. De salvaguarda dos nossos recursos. E outra é a resposta externa. A resposta externa, enfim, não foi muito difícil porque era de algum modo expectável. Foi preciso fazer aqui uma análise prospetiva e até à experiência anterior noutros países relativamente àquilo que foi a resposta das FFAA, no sentido de se tentar perceber que capacidades é que nós tínhamos que identificar para prestar algum tipo de apoio. E tínhamos ideia até do que as FFAA noutros países estavam a tratar. Mas em Portugal houve alguma resistência de pedir apoios às FFAA, só começaram a pedir mesmo quando estavam mesmo no limite.



	<p>Mas nós começámos a organizar o serviço. Portanto, organizámo-nos em termos internos, capacidades internas, e a resposta externa também. A resposta externa fomos construindo um puzzle relativamente àquilo que seriam as necessidades para apoiar o MTSSS nos lares de idosos, o MS em diversas vertentes, ou mesmo as autarquias, seja aquilo que for. Conseguimos que houvesse uma faixa importante que corresse via ANEPC. Aquelas entidades que já trabalhavam com a PROCIV, nomeadamente as câmaras e algumas outras entidades que trabalhavam já no âmbito das emergências diversas com a PROCIV. A questão mais complicada foi sem dúvida o MS e o MTSSS. Essas é que foram as grandes questões que se puseram. Mais difíceis não só pelo volume, mas como pela própria falta de conhecimento dessas duas entidades de como é que funciona um sistema de emergência via PROCIV. Eles tinham delegados na CNPC que estava ativa em permanência, mas é sempre complicado.</p>
2	<p>À exceção de medidas de proteção de força que estão permanentemente implementadas nas nossas unidades e forças no terreno, a entidade primariamente responsável por delinear as linhas de ação para uma resposta concertada a uma situação pandémica assenta no Centro de Epidemiologia e Intervenção Preventiva – CEIP, integrado no Hospital das FFAA e pertencente ao EMGFA. Não existiam planos específicos imediatamente após a descoberta deste vírus, todavia a metodologia adotada é a que se recorre independentemente da origem da pandemia em questão. Ou seja, as grandes linhas de ação são estabelecidas por esta entidade técnica, em estreita coordenação com outras entidades médicas no foro do MS.</p>
3	<p>Estavam em vigor os Planos existentes entre as FFAA e a PROCIV, como por exemplo o LIRA, TEJO e ALUVIÃO, que irei desenvolver mais tarde. Simultaneamente, estavam e ainda estão em vigor um grande número de despachos do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), com o objetivo de controlar e coordenar todas as ações relacionadas com a COVID-19 na FA, a fim de mitigar a disseminação da pandemia, precavendo os diversos apoios institucionais no âmbito operacional e logístico e apoiar o Comando para a tomada de decisão, assim como coordenar as atividades com entidades externas. Estas missivas estão disponíveis no portal interno da FA.</p>
4	<p>Os planos de contingência para esta situação em concreto foram elaborados na fase inicial de planeamento.</p>
5	<p>Que planos estavam em vigor nas FFAA? Não faço ideia. Nem no exército. Não, não haviam.</p>
6	<p>O principal documento enquadrador é a diretiva operacional n.º 032/CEMGFA/2018.</p>
7	<p>Não havia nenhum plano. A única coisa que havia era uma lei de bases que nos permitia planear para a questão do COVID e nós, ANEPC, elaborámos logo planos de contingência para os agentes da PROCIV, pois a nossa atividade teria de continuar sem interrupção. Claro que as FFAA estão habituadas a planear e rapidamente planeiam para estas situações.</p> <p>A ANEPC sabia exatamente o ponto de situação das FFAA, não só porque eu, como presidente, sou um OfGen do exército, mas porque também temos em permanência os oficiais de ligação das FFAA conosco, que me permite estar a par sobre as capacidades disponíveis e em último caso pego no telefone e falo diretamente com a estrutura superior das FFAA.</p>
P1-e: Que planos estavam em vigor que permitissem enquadrar o recurso às FFAA numa situação de Pandemia?	
8	<p>No que se refere especificamente à DGRSP, para além da existência de um protocolo com a Força Aérea poderia existir recurso pontual aos meios da Marinha, em especial na capacidade de apoio no transporte de meios materiais e equipamentos entre o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Numa vertente mais estratégica, o recurso poderia passar, como posteriormente se verificou, no âmbito da atividade da ANEPC.</p>
9	<p>As Forças Armadas são transversais a todos os planos e incorporáveis em qualquer plano. São a reserva estratégica, moral e operacional de um país.</p>
P2-a: Considera que as FFAA corresponderam de forma adequada às necessidades identificadas/solicitações externas?	
1	<p>Tentámos construir um modelo de resposta com base nas realidades que ainda não eram as nossas em termos de preparação. E avançámos com coisas que depois até nem foram muito necessárias. Como os centros de acolhimento de apoio ao SNS. Chegámos a ter mil camas para doentes não graves, ativados para apoio ao SNS. Rapidamente percebemos que aquilo que fossem capacidades nossas, com as quais fosse necessário alocar meios do SNS para prestar apoio, pessoal de saúde, para funcionarem não iria funcionar. E esses centros de acolhimento para funcionarem precisavam de pessoal do SNS. Rapidamente percebemos que isso</p>



	<p>não ia funcionar porque o SNS não estava interessado em alocar recursos fora do seu próprio contexto. E, portanto, tivemos estes centos ativados com camas, com a parte de apoio, mas só um ou outro foi acionado, mas sempre ou com recursos humanos de saúde da tropa. Mas nós necessitávamos que recursos humanos de saúde da tropa estivessem alocados a infraestruturas sanitárias nossas. O Hospital Militar do Pólo do Porto, o Hospital das FFAA do Pólo de Lisboa ou aqui o anterior Hospital Militar de Belém, que tem funcionado como centro também de apoio misto. Também com capacidades do SNS também. Mas fora disso o SNS não deu apoios. Nós demos também o nosso centro em Coimbra. Também, também foi dado e eles ativaram lá uma capacidade de retaguarda do hospital. Mas alocado ao hospital. Aconteceu também com o Centro de Saúde de Évora, em apoio ao Hospital de Évora. Mas sempre nesse quadro. Portanto, nós fomos também levantando capacidades que fizessem face às necessidades concretas que os ministérios punham. Pronto, e essa parte inicial foi muito complicada porque a gente não tinha essa dimensão de apoio. Aquelas equipas de descontaminação, inicialmente com base no pessoal da parte do NBQ, dos Ramos, depois tiveram que dar formação a outros. Enfim, percebemos que não era uma descontaminação muito complicada de se fazer, mas existia um conjunto de procedimentos. Fomos levantando uma série de capacidades de apoio.</p> <p>É evidente que tudo o que eram capacidades logísticas era mais fácil. Alocar capacidades de logística, de transporte, aquele reforço de coisas que as FFAA têm é muito mais fácil. Foi o transporte aéreo de materiais e de equipamentos para os Açores e para a Madeira. A distribuição nas escolas dos equipamentos individuais de proteção, e do álcool gel, e tal, das luvas, essas coisas todas. Assumimos a tarefa da sensibilização das equipas nas escolas e nos lares, que ainda está a decorrer nos lares. E a parte de apoio em situações, epá, gravíssimas que não foi só indiferenciado, mas também de saúde aos lares, como foi o caso daquele lar em Reguengos e outros lares onde temos pessoal de saúde para apoiar. Enfim, o SNS não tem capacidade. Portanto, isto foi feito um bocadinho às apalpadelas, por assim dizer, de acordo com as necessidades que iam sendo colocadas.</p>
2	As FFAS demonstraram uma capacidade de adaptação e resiliência digna de realce.
3	À semelhança da resposta dada anteriormente, tudo depende do que se considerar adequado. Assumindo que corresponder “de forma adequada” foi responder aos pedidos feitos pelo Ministério da Saúde e Administração Interna, a resposta é, sim! No caso da FA, posso afirmar que investimos os nossos melhores recursos, tanto humanos quanto materiais, no apoio a diversos Organismos e Serviços na área da Saúde, por forma a dar resposta ou pelo menos contribuir para mitigar lacunas e colmatar necessidades.
4	Não me recordo da existência de alguma solicitação que ficasse por responder de forma afirmativa. Os pedidos apresentados estavam dimensionados de forma a que pudessem ser realizados. Existia coordenação aos diversos níveis para que fossem encaminhados para o ramo que tivesse melhores condições para prestar o apoio solicitado. De qualquer das formas, em situações de emergência como esta o apoio às populações assume prioridade e não se regateiam esforços.
5	Eu acho que sim. Tudo de forma adequada. No meu ponto de vista, isto foi feito de forma um bocadinho de forma atomizada, ou seja, todas as unidades participam com um bocadinho. Eu acho que em determinadas zonas podia-se atribuir missões a grandes unidades ou OCAD. E assim colocava parte do exército em missões de apoio à COVID e outras a fazer a sua atividade normal. Podia ser assim. Mas também como a atividade normal foi substancialmente reduzida por causa das imposições da DGS, poderia não ganhar-se muito com isso, não é? Mas, pronto. Mas isso é aquilo que eu acho. Foi adequado, mas de forma atomizada. Quer dizer, espartilhada. Porque o CCOM puxou a si “N” coisas que não devia. Foi tudo muito espartilhado, muito bocadinho em cada sítio. Mas pronto, é o que é. Também acaba por não estar completamente errado, ou não estar errado, porque também temos pouco pessoal. E o facto de ter pouco pessoal e estar espalhado, obriga-nos a isto. Mas se calhar em Lisboa e no Porto podia-se ter trabalhado de maneira diferente. Se calhar. Ou aqui na região de Tancos, onde havia mais concentração de unidades.
6	Verificou-se uma lacuna na capacidade de internamento. Além dos meios, também os recursos humanos limitaram a capacidade de resposta.
7	Sim. As FFAA respondem sempre de forma adequada. Mas poderíamos responder melhor ainda. Mas se tivessem mais recursos, mais capacidades, poderiam ser disponibilizadas. Por exemplo, se as FFAA tivessem ambulâncias medicalizadas poderiam reforçar a capacidade de transporte do SNS. Se tivéssemos maior capacidade de descontaminação sanitária poderíamos ter apoiado mais a GNR a descontaminar hospitais e lares, para o qual a descontaminação das FFAA não



	estava adaptada. O duplo uso não resolve tudo. Seria necessário ter capacidades de uso duplo, com capacidades dedicadas às atividades de segurança (<i>safety</i>). Não havendo temos que adaptar, mas a resposta foi adequada.
8	Sim.
9	Sim.
P2-b: Na sua opinião que outras áreas da RN à pandemia poderiam ser colmatadas com o emprego das FFAA?	
1	Entrámos numa fase já mais tardia no apoio aos inquéritos epidemiológicos, que é uma coisa que em Espanha, por exemplo, as FFAA asseguraram desde o início da pandemia, logo, em termos de apoio. Nós só começámos a fazer isto já em setembro ou outubro do ano passado. E agora já estão estas equipas, além de fazerem isso, já estão a fazer também marcações da vacinação. Portanto, havia coisas que nós identificámos, que foram oferecidas e que o Sistema Nacional de Saúde ou as ARS não pediram.
2	Cabe à tutela definir o emprego das suas FFAA, aos militares cabe a responsabilidade de estarem prontos em prol da nação e dos portugueses.
3	<p>O apoio das FFAA ao Serviço Nacional de Saúde, no âmbito do combate à pandemia, começou logo na primeira hora. Foi a 19 de março, um dia depois de ser declarado pelo Presidente da República o primeiro estado de emergência, já as FFAA distribuíam e montavam tendas em várias unidades de saúde para triagem de casos suspeitos e milhares de camas cedidas em instalações militares do país. Seguiram-se desinfecções de lares e escolas, abertura de espaços para receber casos positivos, campanhas de sensibilização, intervenções em prisões e apoio aos inquéritos epidemiológicos. Mais recentemente, três militares estavam a trabalhar com a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo na gestão da previsão de “camas COVID-19” e da taxa de esforço de cada hospital daquela região. Este pequeno grupo de militares especialista em tratamento de dados, planeamento estratégico e previsão introduziu um novo modelo matemático que passou a permitir uma previsibilidade, ao nível das camas disponíveis, a 15 dias, em vez de quatro, como estava a acontecer.</p> <p>Considero que nós militares somos muito bons em planeamento e foi nesta área que demos o maior contributo.</p> <p>Outra área em que considero que nós militares somos bons é a da análise de dados. Sendo características da ação militar a rigorosa análise e o cuidadoso planeamento, assente em informação fidedigna e completa, o ambiente em que se iria operar no combate à pandemia deixava antever desafios de gestão desta crise. A indefinição e o dinamismo da situação acentuaram-se com o enorme fluxo de dados sobre a COVID-19, veiculados pelas mais diversas redes sociais, media e canais científicos, num clima gerador de alguma ânsia de protagonismo e de informação em primeira mão, dificultando a obtenção de informação judiciosa, coerente e credível. Este contexto, propiciador de desinformação, veio colocar em evidência a necessidade de estudar, criteriosamente, os dados científicos disponíveis, transformando-os em informação de apoio à decisão. Foram estas as circunstâncias que levaram a que fosse criado, o denominado Grupo do Conhecimento, com a missão de apoiar a tomada de decisão para uma ação eficaz e segura das FFAA, recolhendo, processando, filtrando e difundindo a informação relevante. Simultaneamente era desenvolvido pelo Departamento para a Inovação e Transformação, um modelo analítico de combate às “fake news”, que seria submetido à avaliação do <i>Allied Command Transformation</i> (ACT) da NATO e que recolheria muitos elogios. Basicamente, este modelo permitia, através de algoritmos, distinguir o que era falso na comunicação social do que era verdadeiro.</p> <p>Este grupo, constituído por jovens médicos militares e civis do HFAR, foi coordenado por um oficial general médico, com vasta experiência profissional, contando, ainda, com o apoio de elementos do corpo docente da Universidade Católica e da Faculdade de Medicina de Lisboa. O seu trabalho procurou dar resposta a questões objetivas, agrupadas em quatro áreas distintas, mas interligadas: a epidemiologia, para acompanhar e antecipar a evolução da crise pandémica; a prevenção, para otimizar as medidas entretanto adotadas; a área clínica e terapêutica, para identificar os casos de doença, as carências e as soluções que se iam revelando mais eficazes; e os meios, humanos e materiais, para conhecer o que estava disponível e identificar os potenciais recursos críticos para uma resposta adequada.</p> <p>A produção de conhecimento fez-se não só pela análise de estudos e artigos científicos, mas também através da observação das experiências de países atingidos pela pandemia antes de Portugal, procurando compreender a relação entre as medidas que tomaram e os resultados que obtiveram. A metodologia adotada baseou-</p>



	<p>se no que é designado, no meio militar, como processo de LA que, de uma forma sistemática e estruturada, visa reduzir o erro e melhorar a eficácia, através da implementação, ou correção, de ações, de acordo com o registo e a análise de eventos semelhantes anteriores.</p> <p>Talvez tenha sido esta área que não foi bem aproveitada. No que diz respeito a LA, as FFAA poderiam ter sido muito melhor aproveitadas.</p>
4	<p>É uma boa questão que poderá ter uma resposta depois de uma reflexão fria sobre todo este processo de combate à pandemia. No entanto, o apoio prestado incidu sobre uma gama de atividades muito alargado e, como referi, não me recordo de qualquer solicitação de apoio que tivesse obtido resposta negativa.</p> <p>No caso do Exército, desde ações de âmbito logístico (transporte e distribuição de EPIs, guarda de EPIs, produção e distribuição de gel desinfetante, distribuição de alimentação, cedência, montagem e guarda de tendas, camas, camas de campanha, etc.), distribuição, formação, sensibilização, vacinação, desinfeção, descontaminação, apoio hospitalar, ações de apoio em lares que estavam em situações dramáticas e sem pessoal para tratar dos respetivos utentes, alojamento de migrantes, bem como a constituição de equipas de rastreio em apoio das várias regiões.</p>
5	<p>Acho que, relativamente à vacinação, o exército podia ter um papel mais relevante. Considerando a vacinação como uma grande operação de apoio de serviços, as unidades podem até ser o local ideal para a grande concentração de número de pessoas diariamente. Outros países, como a Alemanha e o Japão também não queriam recorrer às FFAA, mas acabaram por o fazer. Um quartel, por exemplo este regimento. Repara nas condições que tem. Tem espaço aberto. Podíamos instalar aqui centros de controlos de entradas e saídas. Podemos ter aqui um grande local de estacionamento para carros. E havendo disponibilidade de vacinas, num curto período de tempo as unidades, na grande maioria do país, podiam apoiar o esforço nacional de vacinação. Não quer dizer que fosse só com enfermeiros militares só. Se formos a ver, na esmagadora maioria das cidades ao longo do litoral os centros de saúde são em prédios, de segundo e terceiro andar, onde não há sítio para estacionar um carro. Podia ser colmatado esse aspeto.</p>
6	<p>Não foram identificadas outras necessidades.</p>
7	<p>Quem definiu o que foi necessário ou não foi a DGS. A DGS assumiu o comando estratégico desta operação e identifica as falências do sistema e onde buscar as capacidades para as colmatar. Às FFAA coube a tarefa de colmatar as necessidades levantadas pela DGS e estiveram bem nesse aspeto. Acho que poderiam ter feito mais, não lhes foi pedido mais. Quando foi pedido responderam e esse é o papel das FFAA, como capacidade de reserva estratégica do Estado Português. E quando quem gere uma situação de crise complexa, que não é uma situação de guerra ou outra liderada pelas FFAA, é outra estrutura que define as necessidades e solicita os apoios às FFAA. As FFAA poderiam ter feito mais, mas não foi solicitado mais. E acho que estiveram ao nível do que foi solicitado, e que se adaptaram muito bem ao que lhes foi pedido.</p>
8	<p>No âmbito da Segurança Interna, após prévia definição do quadro de intervenção, as FA poderiam complementar com meios a ação preventiva das FSS.</p>
9	<p>As Forças Armadas foram transversais a todas as áreas, tendo apoiado, por exemplo, na realização de inquéritos epidemiológicos, nos rastreios, na vacinação e na cooperação com outros países. De salientar, ainda, o contributo que o Laboratório Nacional do Medicamento tem dado à Reserva Estratégica do Medicamento.</p>
P2-c: Relativamente às diversas entidades civis, em que medida estavam preparadas recorrer ao contributo das FFAA?	
1	<p>O problema central é que o país não tem nenhuma organização de gestão de crises que de algum modo tutele, por assim dizer, a resposta do Estado a diversos tipos de emergências. Tem uma entidade que é a ANEPC que tem a responsabilidade legal de fazer face a tudo o que sejam emergências, sejam elas de que natureza forem. O que aconteceu é que o contexto desta pandemia, desta emergência, é uma emergência que tem muito mais necessidade de ser gerida pela estrutura da saúde do que propriamente pela ANEPC. E, portanto, criou-se aqui uma dificuldade de ativação dos meios do quadro daquilo que está prescrito, em termos de apoio a uma emergência, que numa fase inicial foi um bocado, enfim, desordenada. Ao cabo e ao resto, a saúde pedia diretamente ministério a ministério, não passava, pela ANEPC. E, portanto, percebeu-se que rapidamente nós tínhamos que ter nas FFAA uma articulação direta com determinados ministérios, tentando ao máximo possível manter a ANEPC informada do que estava a decorrer. Mas em determinada altura foi completamente impossível, porque os próprios ministérios não procuravam encaminhar os pedidos pela ANEPC.</p>



2	<p>É uma relação de confiança que se constrói. As entidades civis apoiadas foram paulatinamente reconhecendo a resiliência e capacidade de adaptação e resposta a crise dos militares, pelo que seguramente o conjunto sai reforçado.</p>
3	<p>A Constituição faz a distinção entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional. As ameaças que potencialmente colocam em causa a segurança de um Estado podem ser ameaças internas ou ameaças externas. Para combater as ameaças internas, o Estado Português dispõe das Forças e Serviços de Segurança, e para combater as ameaças externas dispõe das FFAA, como já tinha referido.</p> <p>Existem aspetos comuns nas leis orgânicas dos três ramos das FFAA. Todos devem cooperar com as Forças e Serviços de Segurança e todos colaboram em missões de PROCIV, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e com a melhoria da qualidade de vida das populações. Esta função relacionada com a PROCIV está consagrada na Constituição que refere que as FFAA podem ser incumbidas de colaborar em missões de PROCIV, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e também em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.</p> <p>A grande maioria destas entidades estava relativamente bem rotinada a trabalhar com as FFAA, quer em exercícios quer em operações reais como é o caso do Ministério da Administração Interna, Ministério da Justiça ou mesmo o Ministério da Saúde com a FA, no caso das evacuações aeromédicas. De qualquer forma, a colocação de elementos de ligação em pontos chave e a identificação de Pontos de Contacto, facilitou a articulação e coordenação para os contributos das FFAA. Por isso considero que existiam os mecanismos, as rotinas, as pessoas e os processos para que as entidades civis recorressem às FFAA.</p>
4	<p>Estavam montados os canais adequados para realizar o encaminhamento dos pedidos de apoio de forma correta, através dos canais da Autoridade Nacional de Emergência e PROCIV, nos quais existem representantes das FFAA, que ao mesmo tempo permitiam realizar um processo de assessoria neste âmbito. Os pedidos eram remetidos à célula de resposta em condições de poderem ser executados.</p>
5	<p>Há uma coisa interessante. É que a COVID veio relevar o papel das FFAA e aquilo que é o seu contributo na RN. A rapidez, disponibilidade, os meios 3 a logística.</p>
6	<p>As solicitações são feitas em função das necessidades e não das capacidades. Não existe, entre a grande maioria das entidades civis, uma noção de qual é a melhor forma de recorrer ou explorar as capacidades das FFAA, ou sequer a preocupação de ajustar os seus pedidos.</p>
7	<p>É necessário treinar. E se na ANEPC temos feito alguns exercícios com as FFAA, a realidade é que os primeiros não foram fáceis. Existia alguma desconfiança, no sentido de desconhecer os processos de comando e controlo. A utilização de oficiais de ligação é muito importante. Na ANEPC fazemos semanalmente o CCON (Centro de Coordenação Operacional Nacional), todas as semanas reunimos com os oficiais de ligação. Por isto, para a PROCIV a ligação é muito fácil. Para a DGS era mais difícil, mas rapidamente as FFAA se adaptaram. Agora a DGS tem que fazer o “caminho das pedras” para perceber como se podem adaptar a uma situação de crise complexa, quando normalmente estão apenas adaptados a uma situação de rotina. Adaptaram-se, mas com algumas situações de falência nas suas estruturas. Acho que é uma questão que apenas se resolve com treino e exercícios, participando em atividades conjuntas. Acho que há muito desconhecimento sobre o papel que as FFAA podem desempenhar nestas situações. Esta pandemia teve o condão de voltar a pôr as FFAA na primeira linha do apoio. E se aos militares é fácil perceber que as FFAA têm que estar presentes porque compreendem o papel das FFAA, a maior parte das outras agências desconhecem e acabam por recorrer à ANEPC para fazer o interface com as FFAA. E temos feito bem essa interface. A pandemia voltou a pôr as FFAA na boca do mundo e espero que se mantenha este conhecimento entre as entidades civis para perceberem as FFAA como um multiplicador do seu “potencial relativo de combate”, um <i>leverage</i>, para os ajudar a resolver os seus problemas ou dificuldades no âmbito das suas missões. As FFAA são um conjunto de capacidades incontornável naquilo que é o sistema de apoio à população, no âmbito do apoio ao desenvolvimento e bem-estar da população, como está previsto no conceito estratégico militar.</p> <p>Relativamente à forma como é estabelecida a ponte entre as FFAA e as restantes entidades com o apoio da ANEPC, utilizamos apenas o CCON e todas as suas valências, como as Águas, FSS, eletricidade... A SCNPC foi criada para pôr estas unidades todas a falar a um patamar superior, subindo do patamar operacional para o patamar ministerial.</p>



8	Para a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais não há dificuldades.
9	No que às entidades do Ministério da Saúde diz respeito, elas estavam plenamente recetivas a receber o contributo das Forças Armadas.
P2-d: Quais foram as limitações das FFAA no seu contributo na RN à COVID-19? Existiram algumas solicitações que não foi possível satisfazer?	
1	A grande limitação é a mesma limitação que tem o SNS. É recursos humanos qualificados na área da saúde. Que a DGS necessitava bastante e ainda hoje necessitam. Agora estão a pedir apoio para Odemira, para apoiar os emigrantes que trabalham nas estufas. Vamos enviar uma equipa de apoio. Porque há falta. E aqui é difícil. Nós sabemos que os nossos recursos humanos na área da saúde, enfim, são escassos para as necessidades das próprias FFAA. Muita gente pensava, tinha a ideia, que as FFAA tinham médicos e enfermeiros com fatura, e chegaram à conclusão que afinal não temos. A capacidade de evacuação também é limitada. Se nós precisarmos de ir buscar evacuados das FND aos teatros em grandes quantidades, isto não é possível. Nós, se calhar, necessitamos de meios aéreos dimensionados para fazer esse transporte. E portanto, isso tem que ser equacionado.
2	Todos os pedidos foram atendidos, dentro das limitações e condicionalismos que a escassez de recursos impõe.
3	Posso falar no caso da FA. Para além das limitações próprias da falta de recursos, considero que não houve mais nenhuma. Aliás, mesmo assim, e para que a colaboração fosse maior e ao encontro de todas as solicitações, foram chamados militares na Reserva para atender aos pedidos de apoio. Recordo que o aumento dos casos no final do ano passado criou uma grande necessidade de rastreadores para realizarem inquéritos epidemiológicos pelo telefone. Nessa data, e estamos a falar de um curto período de tempo, estavam a operar 22 equipas, num total de 433 militares a grande maioria deles na Reserva, chamados à efetividade do serviço apenas para estas funções. Não tenho conhecimento de nenhuma solicitação que não tenha sido satisfeita, eventualmente algum pedido pontual mais específico.
4	Limitações existirão sempre. Contudo, um dos princípios da atuação do Exército era a preservação do seu efetivo, para manter a capacidade de resposta no âmbito do apoio ao combate à pandemia, o cumprimento dos seus compromissos internacionais, mantendo ao mesmo tempo capacidade de realizar as suas tarefas essenciais. Este objetivo foi possível de ser atingido, pelo menos até ao presente momento, através do planeamento rigoroso e atempado, avaliação dos cenários e aplicação rigorosa de medidas de contenção da transmissão do vírus.
5	Eu não sei se houve algum caso que não foi possível satisfazer. E o que é certo é que, por exemplo, eu recebi aqui um pedido da câmara para utilizarem as nossas casernas para acolhimento se fosse necessário. Mas a gente não temos as condições ideais. Não temos ar condicionado, não temos banhos com privacidade e o acesso às instalações tem barreiras arquitetónicas, que pode impedir o acesso a quem tinha mais necessidade na altura, que eram idosos.
6	A principal limitação é os Recursos Humanos. Verificou-se também alguma limitação de materiais, como tendas ou camas, mas o que mais condiciona de uma forma geral a capacidade de resposta das FFAA é a falta de pessoal. No entanto não podemos dizer que isso tenha afetado os apoios, pois cumprimos cerca de 99% das missões solicitadas. Mas se tivéssemos mais poderíamos disponibilizar mais capacidades. Em algumas ações isto pode ser compensado com a contratação externa de serviços, como pessoal de limpeza ou pessoal médico, que permite operar mais centros de acolhimento. No entanto, isto tem baixo nível de prontidão, pois o processo de contratação obriga a prazos de resposta mais lentos.
7	Eu não vejo as coisas como limitações. Todos devemos estar orgulhosos das nossas FFAA, quer nos seus laboratórios quer nas suas estruturas, que se souberam adaptar às necessidades solicitadas pela DGS. Se mais não fizeram é porque mais não lhes foi solicitado, seja por não ser necessário seja por desconhecimento. Mas o papel das FFAA foi adaptado e ajustado às necessidades levantadas pela ANEPC e pela DGS.
8	No que se refere à DGRSP, todas as solicitações foram atendidas.
9	Não. As Forças Armadas estiveram sempre disponíveis para colaborar.
P2-e: Quais as características ou capacidades das FFAA que considera mais importantes na RN à pandemia por COVID-19?	
1	-----



2	Capacidade de decisão e gestão de prioridades. Capacidade de adaptação e flexibilidade de emprego. Agilidade e resiliência na resposta à crise. Abnegação no cumprimento da missão.
3	<p>A característica que considero mais importante para responder a este tipo de pedido, é sem dúvida o duplo uso das FFAA.</p> <p>Como referi anteriormente, as FFAA existem e são treinadas para serem usadas no âmbito Defesa Nacional, contra ameaças e agressões externas. Contudo, estas não desempenham apenas funções de Defesa Nacional, sendo que, as suas competências mais consensuais no interior do Estado são as de colaboração em missões de PROCIV e a satisfação das necessidades básicas da população, garantindo-lhes a melhoria da sua qualidade de vida.</p> <p>No que diz respeito a capacidades, saliento a de articulação dos respetivos empenhamentos de meios e capacidades militares em prol de um objetivo comum. Esta é a razão pela qual existem representantes das FFAA na estrutura de PROCIV, de modo a permitir a articulação eficaz e a concretização da sua colaboração enquanto ator de segurança e defesa. É o resultado desta articulação que garante o sucesso da resposta no apoio à proteção em caso de catástrofe, ou outras crises, procurando tornar mais eficiente o apoio das FFAA em cooperação com os outros intervenientes.</p>
4	A capacidade de planeamento, de antecipação, de organização e coordenação que permite uma atuação rápida e muito eficiente, sempre e quando foi necessário. A disponibilidade dos meios foi total, salvaguardando a capacidade de intervenção nos TO onde estavam empenhados os nossos Elementos e Forças Nacionais Destacadas.
5	Situações de emergência complexas em que as FFAA irão ser empenhadas, infelizmente, a probabilidade aumenta. Portanto, sobre isto, olhando o futuro, epá, em termos de probabilidade, a probabilidade vai sendo cada vez maior. Porque o número de pessoas afetadas é cada vez maior. E sobre isso não há dúvida nenhuma. Eu já não refiro as questões securitárias derivadas das situações. Estou a falar mesmo do apoio militar de emergência.
8	A sua capacidade logística e o conhecimento na área de saúde.
9	A disciplina, a formulação de cenários e a preparação de cada um deles, e a capacidade de compromisso e serviço público.
P3-a: Em que medida as tarefas desenvolvidas pelas FFAA foram adequadas às suas características e capacidades? Quais devem ser consideradas como prováveis de ocorrer novamente ou quais devem ser colmatadas pelas entidades civis?	
1	Não há dúvida que a pandemia pôs aqui questões novas. Há coisas que não são capacidades específicas das FFAA, como as Equipas de sensibilização. Essas coisas só surgiram fruto da incapacidade do Sistema Nacional de Emergência. No futuro muito provavelmente outras entidades podem-se organizar para isto também, como os bombeiros, a própria Cruz Vermelha. Criando outras capacidades que possam de algum modo fazer face a coisas que não existiam e que as FFAA acabaram por ter que responder. Temos que criar um plano para as situações pandémicas. Para isso, temos agora um novo Conceito AMEC para as FFAA. Estamos a refazer planos e vamos ter um plano para apoiar situações pandémicas no futuro.
2	<p>Todas as tarefas desenvolvidas pelas FFAA foram, regra geral, adequadas, visto que quem presta serviço no Ministério da Defesa Nacional, seja militar ou civil, iria procurar fazer o possível para colaborar, na máxima extensão praticável, no empenho nacional em mitigar o impacto desta pandemia, mesmo que isso suscitasse alguma adaptação no emprego das pessoas. A otimização dos potenciais recursos disponíveis existentes neste Ministério era, à partida, expectável.</p> <p>Todas as tarefas até agora desempenhadas são prováveis de acontecer novamente, numa situação semelhante. A colaboração da Defesa Nacional veio colmatar uma sobrecarga sentida por entidades civis sob a tutela de vários Ministérios.</p> <p>É, por isso, provável que todas as tarefas que foram executadas sejam solicitadas mais uma vez, ou sempre que o País se encontrar numa situação tal, visto que, as pessoas chamadas a agir receberam formação para executar as funções que lhes foram exigidas, tendo acumulado experiência, que poderá ser valiosa numa situação futura, e que os processos desenvolvidos para concretizar o apoio requerido já foram, entretanto, aperfeiçoados.</p>
3	Na minha opinião, na íntegra! Como referi anteriormente, fomos ao encontro de todas as solicitações, com soluções e resultados positivos. No caso da FA, além de continuarmos a cumprir as missões diárias, investimos os nossos melhores recursos, tanto humanos quanto materiais, no apoio a diversos organismos e serviços na área da saúde. Assegurámos o repatriamento dos nossos concidadãos que se encontravam em França, bem como na Roménia, os primeiros provenientes de



	<p>Wuhan, através da ação sempre pronta dos nossos meios aéreos. Ainda no âmbito do plano de resposta à COVID-19 garantimos, através do nosso Destacamento Aéreo dos Açores, a evacuação aeromédica de vários pacientes nesta Região Autónoma, e assegurámos igualmente o necessário Apoio Aéreo Logístico, com a realização de voos para os nossos Arquipélagos, transportando mais do que cinco toneladas de material sanitário e hospitalar, bem como o necessário equipamento de proteção individual, o que se refletiu, até agora, num total de mais de 60 horas voadas.</p> <p>Durante esta crise pandémica a FA continuou a voar, e assim sempre se manteve, plenamente consciente deste novo desafio que com o espírito de sempre, certa de que nesta hora, mais do que nunca, as Operações Aéreas deviam manter-se ininterruptas. Com alguma habilidade e num curto espaço de tempo, foi possível reinventar novos processos de trabalho e edificadas novas capacidades e metodologias de trabalho.</p> <p>Numa situação semelhante no futuro, as necessidades e solicitações serão em tudo iguais às que apareceram agora. Quanto às que devem ser colmatadas por entidades civis, penso que esta distribuição está bem definida e que eu me tenha apercebido não causou grandes problemas nesta crise. No entanto, é necessário analisar caso a caso e ter atenção à fragmentação dos meios e à sobreposição das competências.. Considero esta área da definição de competências de atuação como a mais importante a acautelar no futuro.</p>
4	As solicitações efetuadas às FFAA, em particular ao Exército, puderam ser realizadas por se encontrarem ao seu alcance. Os meios empregues estavam disponíveis (materiais e humanos) porque a prioridade de atuação foi corretamente estabelecida.
5	-----
6	<p>Grosso modo, o tipo de tarefas ou missões continuará a ser o mesmo. No entanto, o novo conceito de AMEC está a ser desenvolvido, o que permitirá uma melhor gestão e acompanhamento das necessidades.</p> <p>A forma como as FFAA desenvolveram as suas ações também poderá ser melhorada com uma melhor gestão dos pedidos, e rastreabilidade das necessidades, em função da evolução da pandemia e evitando desperdícios de esforços.</p> <p>Mesmo entre as entidades civis, deveria de existir uma melhor gestão e integração dos pedidos para as FFAA poderem intervir onde for efetivamente mais necessário.</p>
7	<p>Temos que ter flexibilidade suficiente para adaptar as nossas estruturas às necessidades do país. O que se tem vindo a ver, tanto com a pandemia como com os incêndios, é que se tem vindo a multiplicar a participação das FFAA em situações de emergência civil, e a integração entre as FFAA e os organismos civis deve estar cada vez mais oleada. A presença das FFAA neste tipo de missões será cada vez maior, mantendo a perspetiva de complementaridade de supletividade, em que o comando operacional é atribuído à organização responsável por essa operação, sem que se criem fantasmas associados a esta alternância de comando das operações. É meu desejo que esta presença das FFAA se mantenha e seja cada vez maior. Não há forma melhor de justificar o dinheiro dos impostos gasto na defesa do que dar visibilidade àquilo que a defesa pode fazer em benefício da população.</p>
8	Novamente, no que respeita á DGRSP, as tarefas desenvolvidas foram adequadas. Poderá existir novamente o apoio na sensibilização e formação de meios humanos para a aplicação das medidas adequadas de prevenção da infeção no interior dos Estabelecimentos Prisionais.
9	Foram sempre adequadas e adequadas em complementaridade.
P3-b: É pertinente desenvolver planos integrados e abrangentes, entre FFAA e as entidades civis, prevendo diferentes tipos de crise ou emergência, para melhorar a capacidade de RN e evitar duplicações desnecessárias de capacidades?	
1	É necessário, mas a responsabilidade destes requer uma aproximação <i>top-down</i> . Não nos articulamos à por iniciativa própria das FFAA com outras instituições ou ministérios sem orientações superiores. Tivemos uma experiência e julgo que tem que haver aqui um sistema de LA do próprio Estado relativamente a esta questão. E isto da integração tem que ser feito, partindo de orientações governamentais. Tem que haver uma RN articulada e orientada. E é aqui que surgirão os planos de articulação. Internamente, foi criada imediatamente aqui na Célula Permanente de Crises, aqui no CCOM, que tinha um médico em permanência. Tinha que ter sempre um médico em permanência, com ligação ao CEIP e tinha outra aos Ramos. Tinha logo essas valências multidisciplinares e garantia também a



	articulação. Provavelmente, se em termos da resposta sanitária podemos ter uma articulação mais programada, podia ser mais planeada. Nós respondemos muito a necessidades do terreno. Até a capacidade de internamento do HFAR, foi crescendo conforme a pandemia ia evoluindo. Tudo aponta para a necessidade, mas isto tem que ser o próprio Serviço Nacional de Saúde a enquadrar. A capacidade de internamento em reserva, acho que é uma lição. A reserva de internamento tem que estar preparada para ser ativada. E aí as FFAA poderão colaborar com algumas capacidades instaladas.
2	Sim. A duplicação de capacidades não é, à partida, prejudicial, se for vista como criação de uma capacidade sobranete, complementar, ou de reserva, capaz de ser utilizada em caso de necessidade. No entanto, a sobreposição de responsabilidades é prejudicial. Saber quem é o organismo ordenante, por ter a responsabilidade legal em si delegada, é essencial para clarificar instruções em qualquer circunstância e melhorar os processos ao longo do tempo, com os devidos ajustamentos ou mesmo, por vezes, naturais retrocessos.
3	Sim. Conforme referi anteriormente os Ramos das FFAA dispõem de planos específicos para apoio à PROCIV na prevenção e resposta à catástrofe. Aos Ramos compete a preparação, o aprontamento, a execução, a sustentação e o controlo dos meios empregues em ações de PROCIV, mas se efetivamente existir mais treino conjunto em exercícios com os diversos APC, consegue-se por certo melhorar tanto a preparação como o aprontamento dos meios. Como dei exemplos, os planos já existem e estão adequados, de facto não cobrem todas as vertentes de atuação das FFAA, por isso é necessário mantê-los atualizados e garantir flexibilidade, para que numa fase inicial de necessidade de empenhamento possam ser utilizados.
4	Melhorar a capacidade de planeamento e garantir uma coordenação eficaz é um fator essencial para que as FFAA tenham possibilidade de apoiar com a eficácia que se espera. Quanto melhor for a prestação neste âmbito melhor resultará o apoio a prestar. Eliminar duplicações significa mais disponibilidade de recursos. Tudo realizado em favor das populações.
5	Aqui no RAME estamos a procurar fazer isto. Que é tentar desenvolver aqui planos a partir do conhecimento que nós temos na nossa área da responsabilidade, daquilo que são os riscos, planos de contingência. Agora, entre as FFAA e entidades civis isso é possível e desejável. É preciso é dar passos nesse sentido. Porque nós não podemos dar-nos ao luxo de ter duplicação de meios. E como tal, havendo aqui uma cooperação entre as autoridades e as FFAA tinha toda a vantagem. E pelo menos uma vez por ano ou uma vez de dois em dois anos reunirmos aí em exercícios, nem que sejam de <i>table top</i> , tipo os jogos de guerra. Um sismo e uma pandemia, que são coisas que não são previsíveis. O sismo não é de todo e a pandemia, apesar de ser previsível, a resposta só é dada quando atinge um determinado volume. Teríamos muito a ganhar, a RN teria muito a ganhar, havendo esta discussão deste fator, da integração e da abrangência. A ligação e a cooperação devem manter-se. Pelo menos para evitar duplicações e para que cada um conheça as capacidades de cada um, que isso também é muito importante na agilização dos pedidos e na interoperabilidade.
6	Sim. É de todo pertinente desenvolver planos que abranjam os diferentes tipos de emergência ou catástrofe possíveis. Isso vai de acordo com o novo conceito de AMEC que está a ser desenvolvido. Os planos previstos para cada situação serão difundidos à ANEPC para que esta entidade os possa considerar no seu planeamento.
7	Considero que sim e já estamos a trabalhar em alguns nesse sentido, em conjunto. Mas cada vez mais é importante que existam esses planos. E é nesta casa que temos que fazer planos abrangentes para disseminar aos outros órgãos e escalões para que estes os possam adotar. Porque neste âmbito e numa questão de subsidiariedade a ANEPC é o alto escalão e as FFAA são o baixo escalão, não num sentido de minoridade, mas a responsabilidade de integração é da ANEPC. O novo sistema de planeamento civil de emergência aqui já vai ser um bom sistema para aumentar esta capacidade de integração.
8	Previamente a este desenvolvimento de planos, será adequado definir em concreto que tipo de capacidade de resposta se pretende. Assim, deverá existir uma definição clara das áreas de intervenção e não se resumir apenas a um mero aproveitamento de meios.
9	Sim.
P3-c: Considerando a dimensão do envolvimento das FFAA na resposta à COVID-19, deve ser considerada alguma alteração à estrutura das FFAA para colmatar a capacidade nacional de resposta a crises?	



1	-----
2	<p>Não. Os motivos que possam levar a alguma mudança na estrutura das FFAA não devem ser baseados em acontecimentos, de periodicidade aproximadamente secular, de índole sanitário.</p> <p>Se a estrutura das FFAA mudar, deverá ser por fatores que estejam na génese da sua criação e manutenção, e partir desse ponto deverá então ser avaliada qual é a capacidade de resposta que existe, ou passou a existir.</p>
3	<p>Especificamente em relação à resposta à COVID-19 penso que não, uma vez que, de acordo com o que disse anteriormente, fomos capazes de responder a todas as solicitações e desafios. No entanto, considerando que se nota uma tendência e vontade política de envolver as FFAA em mais missões de interesse público e apoio a crises e catástrofes, deve ser estudada a adequação da dimensão face a estes compromissos.</p>
4	<p>Esta é uma questão atual e que tem surgido muito nos OCS, com declarações dos vários setores nacionais. Julgo que se estará a referir à anunciada reforma das FFAA. No entanto, é um assunto em curso, que está a originar alguma polémica e que não gostaria de abordar.</p> <p>Certo é que o apoio prestado pelas FFAA funcionou da forma esperada. Tudo poderá ser melhorado e será muito importante que seja realizado um processo de LA para que sejam retificados os pormenores que eventualmente tenham falhado.</p>
5	<p>Eu acho que não. Acho que está bem assim. Estou a falar pelo exército. O exército tem aqui esta estrutura de comando e controlo, que acaba por ser sempre um dos aspetos mais críticos, que é o plano, e nós trabalhamos 365 dias por ano, 24 x 7. E até somos um exemplo para as FFAA de como esta estrutura é útil. E o facto é que nós acompanhamos a situação, produzimos doutrina e o general CFT tem sempre aqui um comando pronto a desempenhar o papel de comando e controlo. Posso dizer-te que, assim de repente, este fim-de-semana, no sábado, era meia-noite e estava ao telefone com o general CFT. Onze e tal, pelo menos, quase meia-noite. Tinha emitido uma ordem operatória para apoiar a situação, para apoiar as autoridades em Odemira.</p>
6	<p>Não entendo que sejam necessárias alterações. Tanto a estrutura de comando como a territorial funcionam. No CCOM será implementada a função do Adjunto J3 para as Operações Interagências, que fará o planeamento e gestão correntes deste tipo de operações.</p>
P3-d: Na sua opinião quais são as principais vantagens e/ou inconvenientes do emprego das FFAA como parte da resposta a uma situação pandémica?	
1	<p>A grande vantagem é que nós temos de facto capacidade de ter um empenhamento grande inicial, um pico inicial de empenhamento, que permite depois, naturalmente, que as outras organizações do Estado se organizem para ter capacidade de resposta. Mas na realidade não têm. Não tiveram e não estavam organizadas para isso, e nem sei se o vão estar. Aconteceu numa coisa ou outra. Aconteceu na descontaminação, porque rapidamente a GNR também entrou no processo de descontaminação. E os bombeiros também, alguns. Nós demos formação. E, portanto, aí fomos, por assim dizer, libertos disso a partir de determinada altura. A descontaminação de infraestruturas também continuámos a participar, mas muito menos porque outras organizações começaram a fazê-lo, nomeadamente os bombeiros. E as próprias empresas civis, que estavam preparadas para o efeito e até se queixaram. Recebemos aqui queixas a dizer que estávamos a prejudicar o negócio.</p> <p>Desvantagens não considero que há. Não há desvantagem, quer dizer, as FFAA apoiam aquilo que o Estado português precisar dentro das suas capacidades. Se falarmos em inconvenientes, podemos listar inconvenientes, mas esses inconvenientes não inibem a participação.</p> <p>Nós parámos e esse <i>assessment</i> não está ainda feito. Nós parámos a formação durante meses. Isto tem impacto, como é lógico. Portanto, há aqui factos que têm que ser identificados. Mas parámos muitas atividades para redirecionar recursos humanos para o apoio à pandemia. Portanto, e isto de algum modo é um inconveniente. Ou não será um inconveniente, é uma constatação. Há um impacto.</p>
2	<p>Vantagens:</p> <p>Disponibilizar ajuda aos setores da sociedade mais sobrecarregados, devido aos efeitos da pandemia. Contribuir para o sentimento nacional de união, e de pertença, por de forma válida, e permanente, até ao limite das nossas capacidades, sem prejudicar a missão a cumprir. Termos demonstrado adaptação a um cenário para o qual não fomos, ou somos, vocacionados para.</p>



	<p>Desvantagens: nenhuma, desde que os pressupostos se mantenham. Isto é, se o apoio for na sua génese baseado na capacidade sobranter, deve manter-se dinâmico face aos eventuais compromissos já assumidos com outras missões, entidades, organismos, etc. que sejam considerados prioritários durante o esse período. Por outro lado, assumir claramente o ponto em que as FFAS deixam de apoiar apenas com a capacidade sobranter. Mas ao ultrapassar essa barreira, assumir o que forçosamente se deixa de poder cumprir.</p>
3	<p>Como principais vantagens aponto as seguintes:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Boa preparação. As FFAA estão melhor preparadas para este tipo de missões complexas. Treinam com frequência cenários híbridos, não convencionais contra ameaças desconhecidas. Têm um elevado sentido de “missão cumprida”, disciplina e uma cultura organizacional forte assente numa hierarquia vertical, muito bem definida e com uma política de planeamento centralizado e execução descentralizada.2) Recursos humanos e matérias variados e diferenciados.3) Rapidez de resposta.4) Abrangência de atuação.5) Adaptação a novos modelos. <p>Em relação aos inconvenientes, apontaria mais fragilidades, que podem comprometer o desempenho das FFAA. A principal, a falta de recursos. Estas limitações podem comprometer o papel das FFAA nos diferentes Planos.</p>
4	<p>Não seria muito fácil de compreender que estando as FFAA disponíveis não integrassem o esforço nacional de combate à pandemia. No caso concreto, as vantagens são as que decorrem da disponibilidade de meios, humanos e materiais, imediatamente disponíveis e passíveis de serem empregues em todo o território nacional para o cumprimento das mais variadas tarefas de apoio às populações e às entidades civis.</p>
5	<p>Não há nenhum inconveniente. Antes pelo contrário, só há vantagens. Para já, relevo o papel das FFAA. Ao estar a trabalhar neste tipo de funções está a desempenhar uma MIFA, porque a proteção das populações e dos seus bens faz parte das missões das FFAA. E encarando isto, como eu digo num artigo, como operação de apoio de serviços de grande envergadura, estar a trabalhar de forma atomizada ou concentrada, agora não vou estar aqui a discutir, estamos a preparar o pessoal para responder em qualquer situação de apoio de serviços em qualquer tipo de operação. Não estou a ver grandes inconvenientes. Se calhar, se fores a uma brigada o inconveniente é o prejuízo para a atividade de treino.</p>
6	<p>A principal vantagem é o ampliar da capacidade de segurança, proteção e socorro na salvaguarda de pessoas e bens. Não há nenhum inconveniente na participação das FFAA neste tipo de operações.</p>
7	<p>Havendo respeito pela supletividade, complementaridade e coordenação entre estruturas não vejo nenhum inconveniente. Se tivesse que fazer uma matriz SWOT para identificar os pontos fracos não veria nenhum. A única coisa que vejo é a necessidade de maior integração e cada vez temos que estar mais adaptados a trabalhar uns com os outros.</p> <p>Os recursos são escassos e vêm todos do pagamento dos impostos dos portugueses, que têm o direito que nós lhes proporcionemos os melhores patamares de segurança (<i>safety</i> e <i>security</i>) e defesa. A única coisa que temos que fazer é organizarmo-nos todos para produzir essa melhor integração. Mas não vejo nenhuma desvantagem. Pelo contrário, fico muito mais seguro sabendo que conto com o apoio das FFAA em complementaridade e supletividade.</p>
8	<p>Vantagens: pronta resposta em meios humanos e materiais; ação enquadrada no âmbito da PROCIV. Desvantagens: limitação de atuação no contexto da Segurança Interna.</p>
9	<p>Podemos destacar, por exemplo, a capacidade de planificação, a estratégia, o rigor e a disciplina.</p>