

Gestão de Crises e a Pandemia de COVID-19

Luís Elias

Superintendente da PSP. Investigador do Centro de Investigação (ICPOL) do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).

Resumo

Face à situação de emergência global provocada pela disseminação do vírus COVID-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde, é patente que as organizações internacionais, os Estados, as instituições públicas e privadas e os cidadãos foram surpreendidos pelos seus efeitos nas diferentes sociedades.

Os anos de 2020 e 2021 têm sido caracterizados pela adoção de sucessivas medidas em termos globais e nacionais, visando mitigar os efeitos da pandemia, as quais, têm provocado efeitos profundos em termos socioeconómicos e políticos. Refletimos sobre o enquadramento político-institucional da gestão de crises em Portugal e sobre o edifício jurídico que resultou de um processo evolutivo, o qual, criou algumas áreas de complementaridade, mas muitas também de sobreposição e de atomização. Nesse sentido, refletimos sobre a necessidade de consolidar uma abordagem transversal, transdisciplinar, multi-institucional e coordenada entre o MNE, MDN, MAI, MJ, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério das Finanças. A gestão de crises cada vez mais complexas e marcadas pela incerteza implica abordagens holísticas que confirmam maior resiliência e preparação às sociedades, assim como aproveitem o conhecimento e experiência acumulados em termos institucionais e pessoais. Aspetos igualmente fundamentais são a necessidade de criação de mecanismos de direção estratégica e de comando e controlo mais coerentes que ultrapassem entropias, prestando assim um melhor serviço à comunidade e aos cidadãos.

Palavras-chave: Pandemia; Crise; Segurança; Proteção; Saúde; Gestão de Crises.

Artigo recebido: 15.06.2020

Aprovado: 30.06.2020

<https://doi.org/10.47906/ND2020.156.01>

Abstract

Crisis Management and the COVID-19 Pandemic

In view of the global emergency situation caused by the spread of the COVID-19 virus, declared by the World Health Organization, it is clear that International Organizations, States, public and private institutions and citizens were surprised by its effects on different societies.

The years 2020 and 2021 have been characterized by the adoption of successive measures in global and national terms, aiming to mitigate the effects of the pandemic, which, have provoked profound effects in socioeconomic and political terms. We reflected on the political-institutional framework of crisis management in Portugal and on the legal building that resulted from an evolutionary process, which created some areas of complementarity, but many also of overlap and fragmentation. In this sense, we reflect on the need to consolidate a transversal, transdisciplinary, multi-institutional and coordinated approach between the Foreign Affairs, National Defense, Internal Security, Justice, Health, Education and Finance. Crisis management that is increasingly complex and marked by uncertainty implies holistic approaches that provide greater resilience and preparation for societies, as well as taking advantage of the accumulated institutional and personal knowledge and experience. Equally fundamental aspects are the need to create more coherent strategic direction and command and control mechanisms that go beyond entropy, thus providing a better service to the community and citizens.

Keywords: Pandemic; Crisis; Security; Protection; Health; Crisis Management.

Introdução

O mundo globalizado e em rede do século XXI é marcado pela interconexão. As crises são mais frequentes, variando de intensidade e duração, de acordo com o contexto geográfico, político, social e económico.

A pandemia de COVID-19 veio colocar a segurança sanitária no centro da agenda política dos Estados e das Organizações Internacionais (Carreiras, 2020). Nos próximos meses (talvez nos próximos anos) a atenção das organizações supranacionais, dos governos, das empresas multinacionais, da academia e dos cidadãos será centrada em aspetos como a procura de uma vacina, o controlo da transmissão da doença, a sustentabilidade dos sistemas de saúde pública, a crise económico-financeira, o desemprego, a segurança interna e a segurança transnacional.

Face à situação de emergência global de saúde pública provocada pela disseminação do vírus COVID-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde a 30 de janeiro de 2020 e de pandemia a 11 de março de 2020, em Portugal, o Ministro da Administração Interna e a Ministra da Saúde, assinaram o despacho de Declaração de Situação de Alerta que abrangia todo o território nacional a 13 de março de 2020.

O contágio galopante em vários países da União Europeia, especialmente no Reino Unido, em Itália e em Espanha, determinaram em 18 de março de 2020 a Declaração do estado de emergência por S. Exa. o Presidente da República, nos termos dos Artigos 19.º, 134.º, alínea d), e 138.º da Constituição e da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, a primeira vez, desde 1975 que, no nosso país, foi decretado um estado de exceção (o estado de emergência), o qual, foi renovado por Decreto Presidencial por duas vezes: em 2 de abril e em 17 de abril, tendo vigorado até ao dia 2 de maio de 2020.

Com o fim do estado de emergência, a partir do dia 3 de maio, o Governo decretou a Situação de Calamidade nos termos da Lei de Bases de Proteção Civil (LBPC).

Entretanto, depois de sucessivas renovações da situação de calamidade em 29 de junho de 2020 entra em vigor a situação de calamidade, contingência ou de alerta em diferentes concelhos do país.

De 12 a 23 de agosto de 2020 decorre a fase final da Liga dos Campeões em Lisboa com a realização sucessiva de quartos de final, meias finais e final, num total de sete jogos sem público.

Em 14 de agosto de 2020 é declarada a situação de contingência e de alerta. Em 11 de setembro é declarada a situação de contingência.

Em 14 de outubro a declaração de calamidade.

Em 6 de novembro de 2020 o estado de emergência volta a ser decretado pelo Presidente da República, sendo renovado sucessivamente.

1. Problemática, Objetivos e Metodologia

Formulamos o seguinte problema de partida: os sistemas de gestão de crises encontram-se preparados para as prevenir e enfrentar?

Os objetivos da nossa investigação serão: 1) refletir sobre as implicações das crises na segurança e qualidade de vida das nossas sociedades; 2) abordar os diferentes conceitos e tipologias de crises; 3) apresentar alguns modelos de evolução das mesmas; 4) refletir sobre a direção político-estratégica, sobre o comando operacional e tático em situações de crise, abordando a pandemia gerada pelo COVID-19; 5) propor medidas de âmbito estratégico, no sentido de melhorar a abordagem sistémica a esta problemática.

Um conjunto de questões chave orienta a nossa análise, designadamente: as crises podem ter um efeito de tal forma negativo ao ponto de perturbarem gravemente a estabilidade política, social, económica e segurança internacionais? O estudo da tipologia crises e da sua evolução pode ajudar na adoção de estratégias preventivas e reativas? Deverá ser criado no nosso país um órgão de direção político-estratégica para gerir e coordenar a intervenção em situação de crise?

Formulamos as seguintes hipóteses de estudo que tentaremos confirmar ou não no final:

1. as ameaças, riscos e as crises contemporâneas são mais complexas, menos previsíveis e difíceis de catalogar;
2. o(s) sistema(s) nacional(is) de prevenção e resposta a crises revela(m) um excesso de departamentalização e alguma atomização;
3. em Portugal será essencial uma maior coerência política e legislativa e a criação de um órgão de coordenação estratégica e de gestão de crises de grande magnitude.

2. Crises e Segurança

O conceito de segurança abarca nos nossos dias a atuação e o empenhamento de instituições públicas e privadas, da sociedade local e da sociedade civil, bem como de organizações internacionais (Elias, 2011, p. 27). Abordaremos as ameaças e riscos, os diferentes conceitos de crise, tipologias de crise e modelos de evolução das crises e impactos na segurança.

2.1. Ameaças e Riscos Contemporâneos

Na atualidade, as ameaças são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis. A maioria das estratégias e relatórios internacionais debruçam-se sobre

as ameaças transnacionais que têm maior impacto nas nossas sociedades, sendo identificadas invariavelmente ameaças de origem humana como o terrorismo, a criminalidade organizada, a criminalidade violenta e grave, as ciberameaças, os acidentes de origem dolosa ou negligente. Quanto às ameaças naturais são referidos: sismos, incêndios florestais, cheias, poluição, entre outras. Podemos ainda acrescentar as crises económico-financeiras e crises bolsistas, as pandemias, os problemas ambientais e os problemas na segurança alimentar.

Diversos relatórios internacionais identificam as principais ameaças e riscos transnacionais potencialmente geradoras de crises pontuais ou sistémicas. A “Estratégia Europeia em matéria de Segurança – uma Europa segura num mundo melhor” de 12 de dezembro de 2003, “Estratégia de Segurança Interna da UE – rumo a um modelo Europeu de segurança”, de março de 2010 e a Agenda Europeia para a Segurança apresentada em 28 de abril de 2015 apontam invariavelmente o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade como ameaças à segurança interna dos Estados e à segurança global.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 19/2013 de 5 de abril elenca no ambiente de segurança global e à segurança nacional, entre outras: o terrorismo, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade, a pirataria, alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, pandemias e outros riscos sanitários.

Entretanto, a Estratégia da UE para a União da Segurança para o período de 2020 a 2025¹ sublinha a necessidade de garantir a proteção e resiliência das infraestruturas críticas, garantir a cibersegurança, assegurar a proteção dos espaços públicos, prevenir e reprimir a cibercriminalidade, consolidar a justiça e forças policiais enquanto serviços modernos e com acesso às novas tecnologias (inteligência artificial, acesso a metadados, acesso a elementos de prova digitais, 5G, interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE), combate aos conteúdos ilegais em linha, deteção e prevenção de ameaças híbridas, prevenção e combate ao terrorismo e radicalização, prevenção e combate à criminalidade organizada, cooperação e intercâmbio de informações, garantia de fronteiras externas sólidas, reforço da investigação e da inovação em matéria de segurança.

As ameaças e riscos atrás elencados poderão, de forma individual ou combinada, ser causadores de crises pontuais, de crises sistémicas ou de crises em cadeia.

1 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM (2020) 605 final de 24-07-2020).

2.2. Conceitos de Crise

O termo “crise” provém do grego, *krisis*. Significava conflito, disputa, separação, decisão, juízo, sentença. Podemos referir que, “do ponto de vista social e sobretudo de política interna ou internacional, o conceito mais abstrato é o que identifica a crise como o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte” (Moreira, 2010, p. 17).

Crise significa “algo em perigo, sob ataque, em transformação (...), indica situações em que agentes ou estruturas políticas passam por mudanças radicais” (Thaler e Sustein, 2008, p. 68). Para Coombs (2007) e Coombs e Holladay (2010), um incidente é uma desordem localizada e de menor dimensão. O conceito de crise – sistêmica ou pontual – deve ficar reservado para os eventos de maior dimensão, ou seja, para aqueles que requerem atenção especial por parte dos dirigentes políticos, dos gestores, dos comandantes militares e policiais e que têm potencial para causar sérios impactos na sociedade, na atividade organizacional e nos seus *stakeholders*. De acordo com Sellnow e Seeger (2013, p. 7), uma crise tanto se pode consubstanciar em um evento único, como pode derivar de uma “série de eventos interativos e em cascata”, isto é, pode ter origem num acontecimento específico, inesperado e não-rotineiro ou numa série de eventos. Tanto uma situação como a outra criam altos níveis de incerteza e representam uma ameaça significativa para os Estados ou as organizações.

Em momentos de crise geram-se situações delicadas onde se revela necessário, por um lado, salvaguardar a ordem e a paz social, e por outro, não cair em excessos resultantes de quem detém o poder, sendo fundamental manter-se o equilíbrio necessário para a estabilidade do Estado e da sua sociedade (Faria, 2011).

De um modo geral, uma crise corresponde a uma mudança ou alteração, de um cenário, que anteriormente estava em equilíbrio, e que passa a estar numa situação problemática, instável, causada por um ou mais fatores, “designa uma fase ou uma situação perigosa, da qual pode resultar algo benéfico ou algo nocivo para o indivíduo ou para a comunidade que passa por essa situação” (Morujão, 1989).

O conceito de crise é poliédrico, podendo integrar-se em mais do que um quadro teórico ou conceitual, conforme o fim e o domínio em que se desenvolve. Consoante o objeto de análise, pode-se falar em crise humanitária, sanitária, diplomática, económico-financeira, social, política, securitária, ambiental, militar, energética, do sistema de justiça, do quadro de valores. Em muitos casos, as crises são multidimensionais e transversais, não podendo ser caracterizadas como tendo uma vertente meramente política, social ou económica e, numa outra perspetiva, são difíceis de catalogar enquanto crises internas ou externas ou como crises nas áreas militar, *security* ou *safety*. Na “realidade líquida” (Bauman, 2000), num mundo globalizado

e em rede, as crises podem mais facilmente propagar os seus efeitos para diversas latitudes e de forma quase imediata.

Diegues (2011) considera pertinente dividir as crises em situações imprevisíveis e previsíveis, referindo que as imprevisíveis são aquelas, tais como catástrofes naturais, acidentes ou sabotagem, que provocam mais danos decorrentes da sua imponderabilidade, ao passo que as previsíveis decorrem de ações que à partida já existe conhecimento, podendo de certa forma existir uma preparação prévia para enfrentar a crise que surgirá, como é o caso de algumas crises económicas que atingem países ou instituições.

Oficialmente a OTAN considera que podem existir “crises políticas, militares ou humanitárias, podendo ser causadas por conflitos armados ou políticos, incidentes tecnológicos ou desastres naturais”, no entanto, para se lidar com uma crise, é necessária uma “avaliação sobre a natureza, dimensão e gravidade da mesma” (Saraiva, 2011).

A Cláusula de Solidariedade, prevista no Título VII, Art.º 222.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia poderá ser invocada aquando de crises graves na UE, em vários Estados-membros ou apenas num Estado. A Cláusula menciona que a UE e os seus Estados-membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe. Nestes casos, a mesma Cláusula refere que a UE mobilizará todos os meios ao seu dispor, incluindo os militares, disponibilizados pelos Estados-membros, para prevenir a ameaça terrorista noutros Estados-membros bem como para proteger as instituições democráticas e a população de um eventual ataque, prestar assistência, a pedido das autoridades políticas, em caso de ataque terrorista e ainda prestar assistência a um Estados-membros, também a pedido das autoridades políticas, caso ocorra uma catástrofe. Para que, a pedido de uma autoridade política, ocorra esta assistência de um Estado-membro para outro Estado, os mesmos devem coordenar-se no Conselho Europeu.

A UE não aprovou ainda uma definição política de crise para orientar os seus esforços e dos seus membros na gestão de crises que afetem a segurança internacional e os interesses da União. Ainda assim, a Decisão Quadro 2008/617/JAI de 23 de junho de 2008 do Conselho, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-membros da UE perante crises, define “situação de crise” como: “qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave e direta para as pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado-membro, em particular as situações (...), relativa à luta contra o terrorismo”. Esta Decisão, também designada por Decisão ATLAS, estabelece as regras e condições gerais que permitem às unidades especiais de intervenção de um Estado-membro prestar assistência e/ou atuar

no território de outro Estado-membro, a pedido deste último para fazer face a uma situação de crise.

Em Portugal não existe também um conceito político ou jurídico consolidado sobre crises. As referências legais a esta questão encontram-se dispersas por diversos diplomas e, sem se pretender ser exaustivo e esgotar o assunto, temos por objetivo ajudar à reflexão sobre a prevenção e resposta às crises.

O Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho que criava um sistema nacional de gestão de crises - destinado a apoiar o Primeiro-Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise - foi revogado pela Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna (LSI). Há que referir que este mecanismo não chegou verdadeiramente a ser implementado, dado o curto período de vigência deste diploma legal. Este, definia as crises como situando-se “entre a normalidade e a guerra, a urgência de decisões e de ações imediatas e a aplicação de meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa”. Criava um gabinete de crise² presidido pelo Primeiro-Ministro e um gabinete de apoio, os quais, na prática nunca chegaram a ser constituídos.

2.3. Tipologias de Crises

Decorrente da abordagem em diversos relatórios internacionais e nacionais as tipologias de crises que consideramos mais relevantes e que, por isso, vamos abordar para enquadrar os diversos Sistemas e Subsistemas de Gestão de Crises em Portugal são: os acontecimentos que possam levar a que seja decretado o estado de sítio ou o estado de emergência, os Incidentes Tático-Policiais, os Acidentes Graves e as Catástrofes e as Crises no Ciberespaço.

2 O Gabinete de Crise era composto por Ministro das Finanças; Ministro da Defesa Nacional; Ministro dos Negócios Estrangeiros; Ministro da Administração Interna; Ministro da Justiça; outros membros do Governo, por determinação do Primeiro-Ministro; o membro do Governo que coordena o Grupo de Apoio; Ministros da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sempre que a situação de crise envolva ou possa envolver, as respetivas Regiões Autónomas; Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, sempre que a situação de crise envolva, ou possa envolver, as respetivas Regiões Autónomas; os diretores dos serviços de informações que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa; o diretor nacional da Polícia Judiciária; outras entidades ou personalidades, designadas pelo Primeiro-Ministro, quando a situação o aconselhe.

2.3.1. Estado de Sítio e Estado de Emergência

A tipologia mais grave de crises prevista no ordenamento jurídico português está estatuída no Art.º 19.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), implicando a suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Referimo-nos aos estados de exceção: estado de sítio e estado de emergência.

O Art.º 19.º n.º 2 da CRP prevê que “o estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública”. Poderemos considerar, neste âmbito, ameaças como: um ataque militar convencional ou não convencional de um Estado ou de um poder errático contra o Estado português, uma catástrofe natural – sismos, cheias e inundações, incêndios florestais, ou outros – ou um acidente grave de origem humana e/ou tecnológica – acidentes rodoviários, ferroviários e marítimos, acidentes industriais, acidentes com substâncias perigosas ou semelhantes.

Nos termos do Art.º 8.º n.º 1 da Lei n.º 44/86 de 30 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, Regime do estado de sítio e do estado de emergência (RESEE), “o estado de sítio é declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei”. A declaração deste estado de exceção implica a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas (Art.º 8.º n.º 2). As Forças de Segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMG-FA), por intermédio dos respetivos Comandantes-Gerais (Art.º 8.º n.º 3).

Segundo o Art.º 9.º n.º 1 do RESEE, “o estado de emergência é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública”. Neste âmbito, está previsto, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas pelas Forças Armadas.

No Art.º 1.º do RESEE, bem como no n.º 2 do Art.º 19.º da CRP, consta que ambos os estados de exceção “só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, no caso de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou ainda em caso de calamidade pública”, podendo ser decretados da “forma prevista na CRP, regendo-se pelas normas constitucionais, e pelo regulamentado no RESEE”, ressalvando-se que, especificamente, no caso do estado de emergência, este apenas é declarado quando as agressões, ameaças, perturbações ou as calamidades em causa, são de

menor gravidade, e apenas poderá “determinar a suspensão parcial de alguns Direitos, Liberdades e Garantias (DLG) suscetíveis de serem suspensos, prevenendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das Autoridades Administrativas Cíveis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas” (Art.º 19.º, n.º 3, CRP e Art.º 9.º do RESEE), o que aconteceu aliás com a presente crise pandémica.

O estado de sítio é declarado “quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição, que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática, e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei” (Art.º 8.º, n.º 1), podendo o mesmo estado de exceção “suspender ou restringir, parcial ou totalmente, o exercício de DLG, sendo possível estabelecer a subordinação das Autoridades Cíveis às Autoridades Militares ou a sua substituição por estas” (Art.º 8.º, n.º 2). No Art.º 4.º do RESEE, verificamos ainda que cada um dos estados de exceção possam ser declarados “em relação a todo ou a parte do território nacional, consoante o âmbito geográfico das suas causas determinantes, só podendo sê-lo relativamente à área em que a sua aplicação se mostre necessária para manter ou restabelecer a normalidade”. Segundo o Art.º 3.º, n.º 1 do RESEE, bem como o Art.º 19.º, n.º 4 da CRP, constatamos que a declaração e execução de ambos os estados de exceção “devem respeitar o princípio da proporcionalidade, e adequação das medidas, e limitar-se, nomeadamente quanto à sua extensão, duração e meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional”.

No que concerne às Forças de Segurança, no decorrer do estado de sítio, as mesmas “ficam colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do CEMGFA, por intermédio dos respetivos Comandantes-Gerais” (Art.º 8.º, n.º 3 do RESEE), ao passo que as Autoridades Administrativas Cíveis “continuarão no exercício das competências que, nos termos da lei e da declaração do estado de sítio, não tenham sido afetadas pelos poderes conferidos às autoridades militares, mas deverão em qualquer caso facultar a estas os elementos de informação que lhes forem solicitados” (Art.º 8.º, n.º 4).

O estado de emergência, nos termos do Art.º 9.º é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública. Na declaração do estado de emergência apenas pode ser determinada a suspensão parcial do exercício de direitos, liberdades e garantias (como aconteceu na fase mais grave da pandemia de COVID-19), prevenendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas cíveis e o apoio por parte das Forças Armadas.

No Art.º 13.º prevê-se a cessação dos mesmos estados de exceção, quando as circunstâncias que os fizeram ser declarados também cessam, ou então quando termina o prazo fixado na respetiva declaração ou pela recusa da sua ratificação pelo Plenário.

Os cenários de crise, em alguns casos, podem levar à perturbação do exercício pacífico e integral, no todo ou em parte, dos DLG dos cidadãos, existindo a possibilidade de se proceder à suspensão ou limitação dos mesmos (Faria, 2011). A aplicação destes dois estados de exceção, limita e condiciona de certa forma alguns direitos, porém, no que concerne aos DLG dos cidadãos, “a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência é adequadamente fundamentada e contém a especificação dos DLG cujo exercício fica suspenso, não podendo o estado declarado ter duração superior a quinze dias, ou duração superior à fixada por lei quando em consequência de declaração de guerra, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites” (Art.º 19.º, n.º 5, CRP e Art.º 5.º do RESEE), como aliás tem acontecido durante a pandemia de COVID-19. A declaração destes mesmos estados não pode, em caso algum, colocar em causa alguns DLG, nomeadamente o direito à vida, à integridade pessoal, o direito à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroatividade da lei criminal, direito à defesa dos arguidos e os direitos à liberdade de consciência e de religião (Art.º 19.º, n.º 6, CRP e Art.º 2.º, n.º 1 do RESEE). Nos casos em que possa ocorrer a suspensão dos DLG dos cidadãos terá sempre de ser respeitado o princípio da igualdade e da não discriminação assim como os limites expostos nas alíneas do n.º 2 do Art.º 2.º do RESEE.

Nos termos do Art.º 27.º, os atos de processo previstos nos Artigos respeitantes à declaração e vigência dos dois estados de exceção, revestem natureza urgentíssima e têm prioridade sobre quaisquer outros.

A declaração do estado de sítio ou de emergência deverá conter, de forma clara e expressa, a caracterização e fundamentação do estado declarado, o âmbito territorial, a duração, deverá conter a especificação dos DLG cujo exercício fica suspenso ou restringido. No estado de sítio deverão ser expressamente definidos os poderes conferidos às autoridades militares, nos termos do n.º 2 do Art.º 8.º do mesmo diploma legal, e no estado de emergência, deverá ser determinado o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o tipo de apoio às mesmas pelas Forças Armadas, sendo caso disso, conforme verificável no Art.º 14.º do RESEE.

A execução da declaração de ambos estados de exceção compete ao Governo, que deverá, por sua vez, manter informados o Presidente da República e a Assembleia da República (Art.º 17.º do RESEE). O emprego das Forças Armadas para execução da declaração do estado de sítio nas regiões autónomas é assegurado pelo respetivo comandante-chefe, verificando-se igualmente que a execução da declaração do estado de emergência nas regiões autónomas é assegurada pelo Representante da República, em cooperação com o governo regional (Art.º 20.º do RESEE). No que concerne aos poderes conferidos às autoridades militares, nos termos do disposto no n.º 2 do Art.º 8.º, do RESEE, a execução da declaração do estado de sítio no território continental, a nível local, é assegurada pelos comandantes militares, na área do respetivo comando. Compete ainda ao Governo da República, nomear as

autoridades que coordenam a execução da declaração do estado de emergência no território continental, a nível local, sem embargo de, em situações de calamidade pública, a coordenação mencionada ser assegurada pelos comandantes operacionais distritais de operações de socorro, na área da respetiva jurisdição (Art.º 20.º do RESEE).

No que respeita ao funcionamento dos órgãos de direção e fiscalização, conforme o Art.º 18.º do RESEE, declarado um dos referidos estados de exceção, que abranja todo o território nacional, o Conselho Superior de Defesa Nacional, bem como a Procuradoria-Geral da República e o Serviço do Provedor de Justiça, mantêm-se em sessão permanente.

A modificação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência no sentido da redução das respetivas providências ou medidas, bem como a sua revogação, operam-se por decreto do Presidente da República, referendado pelo Governo, independentemente de prévia audição deste e de autorização da Assembleia da República (n.º 2, Art.º 26.º do RESEE).

Quem violar o legalmente disposto quanto ao estado de sítio e estado de emergência, incorre no crime de desobediência (Art.º 7.º RESEE), como aliás tem acontecido durante os períodos de estado de emergência decretados pelo Presidente da República durante a presente pandemia de COVID-19. É importante referir que, mesmo declarado um destes estados de exceção, as medidas de polícia estão sempre sujeitas ao princípio da proporcionalidade (Faria, 2011).

Como consta no Art.º 59.º, da Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, em estado de guerra, de sítio ou de emergência, verifica-se ainda que as atividades de proteção civil subordinam-se ao disposto na LDN e no RESEE.

A formação e os exercícios conjuntos entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança têm sido praticamente inexistentes para preparar a atuação conjunta, as relações de comando e controlo, as comunicações entre os diferentes atores num cenário de extrema gravidade.

2.3.2. Incidentes Tático-Policiais

No domínio da segurança interna, os incidentes tático-policiais são tipificados na lei como ocorrências resultantes de ameaças como o terrorismo, a criminalidade organizada e a criminalidade violenta e grave. Segundo o Art.º 18.º n.º 3 da LSI, “consideram-se incidentes tático-policiais graves, além dos que venham a ser classificados como tal pelos MAI e MJ, os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma Força e Serviço de Segurança e que envolvam:

- a) ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de

- necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas;
- b) o emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas;
 - c) a utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas;
 - d) sequestro ou tomada de reféns”.

O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) tem competências de direção, coordenação, controlo e comando operacional das Forças e Serviços de Segurança. De acordo com o Art.º 19.º n.º 1 da LSI, “em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes Forças e Serviços de Segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), estes são colocados na dependência operacional do SGSSI, através dos seus dirigentes máximos”. O Art.º 19.º n.º 2 estipula que no âmbito destas competências extraordinárias, o SGSSI tem poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços de segurança e de controlo da respetiva execução, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

Refira-se ainda que o SGSSI, nos termos do Art.º 17.º n.º 2 alínea e) da LSI é “o ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia”, sendo o ponto de entrada de alertas de outros Estados-membros e também o canal de difusão de pedidos de apoio no quadro da cooperação internacional.

No Art.º 35.º da LSI estipula-se que “as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional”, a qual terá que ser deli-neada através de um plano que ainda não foi aprovado.

2.3.3. Acidentes Graves e Catástrofes

Nos termos do Art.º 3.º n.º 1 e 2 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (LBPC), alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015 de 03 agosto, “acidente grave é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente” e “catástrofe é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados

prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional”. Paralelamente à ocorrência de um acidente grave ou de uma catástrofe, pode ser declarada a situação de alerta, de contingência ou de calamidade. Assim, face à ocorrência ou iminência da ocorrência de um acidente grave ou de uma catástrofe, estaremos perante uma situação de alerta quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas ou de medidas especiais de reação (Art.º 9.º n.º 1 da LBPC); perante uma situação de contingência quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal (Art.º 9.º n.º 2 da mesma Lei); e perante uma situação de calamidade (Art.º 9.º n.º 3 da LBPC) quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos.

Os Artigos 19.º e 20.º da LBPC preveem que a declaração da situação de calamidade é da competência do Governo e reveste a forma de RCM, a qual pode ser precedida de despacho do Primeiro-Ministro e do MAI reconhecendo a necessidade de declarar a situação de calamidade.

O Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, transferiu para a ANEPC as atribuições do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, nomeadamente: a missão de assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra.

Tratou-se de um reforço substancial da ação da ANEPC, a qual passou a englobar as situações de crise e de guerra para além dos acidentes graves e catástrofes. A promoção e coordenação das atividades em matéria de planeamento civil de emergência, em estreita ligação com os serviços públicos competentes em cada setor, deverá ser empreendida pela ANEPC, sem prejuízo da necessária coordenação com o MDN.

2.3.4. Crises no Ciberespaço

De acordo com a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (RCM n.º 36/2015, de 12 de junho), cabe ao Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS) “consolidar o papel de coordenação operacional e de autoridade nacional em matéria de cibersegurança, relativamente às entidades públicas e às infraestruturas críticas”. O CNCS deve desenvolver e aplicar medidas que visem a capacitação humana e tecnológica das infraestruturas públicas e das infraestruturas críticas, com vista à prevenção e à reação de e a incidentes de cibersegurança. Com vista à eficácia operacional e a uma melhor avaliação situacional, devem ser criados mecanismos de reporte

de incidentes de cibersegurança para entidades públicas e para os operadores de infraestruturas críticas. A desejada avaliação situacional resulta na criação de condições para a identificação de um nível de alerta nacional em matéria de segurança do ciberespaço, partilhado entre todas as entidades envolvidas.

Em articulação com as autoridades competentes e a comunidade nacional de segurança do ciberespaço, o CNCS deve: criar uma base de conhecimento que reúna informação sobre ameaças e vulnerabilidades conhecidas, para servir as entidades públicas e os operadores de infraestruturas críticas e produzir e apresentar um quadro integral e atual dos incidentes, ameaças e vulnerabilidades que pendem sobre o ciberespaço nacional.

Esta missão do CNCS deverá ser desenvolvida em cooperação com diversas entidades públicas e privadas e designadamente com o Centro de Ciberdefesa.

Nos termos da Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço e do respetivo Eixo 1 (Estrutura de segurança do ciberespaço), encontram-se previstas várias medidas.

Uma das primeiras medidas é a de consolidar o papel de coordenação operacional e de autoridade nacional do CNCS em matéria de cibersegurança, relativamente às entidades públicas e às infraestruturas críticas.

Outra das medidas previstas consiste em estabelecer um gabinete para gestão de crises no ciberespaço que se insira numa abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos num efetivo sistema nacional de gestão de crises e que integre atores relevantes neste domínio; organizar e realizar exercícios nacionais de gestão de crises no ciberespaço, que permitam avaliar o grau de preparação e a maturidade das diversas entidades para lidar com incidentes de grande dimensão, potenciando as sinergias decorrentes da integração, sempre que possível, com outros exercícios neste âmbito, organizados e conduzidos a nível nacional.

A Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e dos sistemas de informação em toda a União. Esta lei aplica-se: à Administração Pública; aos operadores de infraestruturas críticas; aos operadores de serviços essenciais; aos prestadores de serviços digitais; a quaisquer outras entidades que utilizem redes e sistemas de informação.

O Art.º 7.º da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto prevê que o CNCS funciona no âmbito do Gabinete Nacional de Segurança (GNS) e é a Autoridade Nacional de Cibersegurança. O CNCS tem por missão garantir que o País usa o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da definição e implementação das medidas e instrumentos

necessários à antecipação, detecção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes, ponham em causa o interesse nacional, o funcionamento da Administração Pública, dos operadores de infraestruturas críticas, dos operadores de serviços essenciais e dos prestadores de serviços digitais.

O desenvolvimento da capacidade de Ciberdefesa foi aprovado pelo Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro, publicado no *Diário da República* n.º 208, 2.ª série, de 28 de outubro. Esta Orientação Política para a Ciberdefesa, edifica a estrutura de ciberdefesa nacional; visa estabelecer e consolidar uma estrutura de comando e controlo da ciberdefesa nacional, recaindo as atribuições de orientação estratégica-militar da ciberdefesa sobre o Conselho de Chefes de Estado-Maior e o planeamento e resposta imediata e efetiva a uma crise no ciberespaço ao Centro de Ciberdefesa e às capacidades dos ramos das Forças Armadas; visa implementar, desenvolver e consolidar a capacidade de ciberdefesa, com vista a assegurar a condução de operações militares no ciberespaço, assegurando a liberdade de ação do país no ciberespaço e, quando necessário e determinado, a exploração proactiva do ciberespaço para impedir ou dificultar o seu uso hostil contra o interesse nacional; tem por objetivo que a ciberdefesa promova sinergias e potencie o emprego dual das suas capacidades, no âmbito das operações militares e da cibersegurança nacional, desenvolvendo e consolidando um sistema de partilha de informação aos vários níveis e patamares de decisão.

3. Gestão de Crises

A gestão de crises não deve ser apenas a resposta à(s) crise(s). É um processo integrado que engloba a atividade contínua de avaliação das ameaças e de gestão de riscos concretos e potenciais, o desenvolvimento de capacidades institucionais e de competências das lideranças, dos diversos setores da sociedade e grupos profissionais para fazer face a essas ameaças, para gerir os riscos, reduzir as vulnerabilidades, procurando assim diminuir as oportunidades para que as ameaças se concretizem. Deverá prever a análise de riscos e de vulnerabilidades, estudos de impacto de crises potenciais, sistemas de deteção de sinais, barómetros/sensores dos sinais de desordem ou de crise e planos de contingência.

O diagnóstico das crises preconiza a identificação e categorização dos fenómenos despoletados por um evento por uma sucessão de eventos críticos, a identificação e caracterização de parceiros, *stakeholders*, adversários e públicos, a seleção e preparação da estratégia de resposta à crise e das diferentes variáveis operacionais e táticas e a ativação do sistema de resposta.

A gestão de crises deverá contemplar também a resposta aos fenómenos que perturbem o equilíbrio das sociedades e das organizações, auditorias pós-crise, a

recuperação bem como a aprendizagem, com vista a sedimentar a aprendizagem e a memória institucional e a memória no seio da comunidade, realimentando assim o sistema.

Para Coombs (2007), a gestão de crises é um processo que pode ser dividido nas fases pré-crise, crise e pós-crise. A fase pré-crise consiste na prevenção e na preparação; a fase da resposta à crise é quando se verifica uma reação, uma resposta às manifestações da crise; e, por último, na fase de pós-crise procura-se tirar lições para situações futuras (lições aprendidas) e estabelecer mecanismos de acompanhamento/monitorização para que o Estado, as instituições e a sociedade civil se restabeleça, de forma a prevenir futuras ocorrências (Coombs, 2007; Heath, 2010).

3.1. Mecanismos Nacionais de Gestão de Crises

Os cinco mecanismos nacionais de gestão de crises que consideramos fundamentais são os seguintes: diplomacia/negócios estrangeiros, defesa nacional, segurança interna, proteção civil e segurança do ciberespaço.

3.1.1. A Diplomacia

A diplomacia tem um carácter oficial, de onde lhe advém a legitimidade, nacional e internacional e a sua capacidade funcional. Tem ainda um conjunto de regras, rituais, vocabulário específico e um corpo de funcionários especializados – a sua natureza generalista, evolutiva e universalista – e, *à la limite*, dispõe de um certo grau de autonomia, sobretudo, em cenários espaço-temporais mais complexos que requerem urgência/imediatismo na ação e na decisão. Reunindo estes pressupostos, a Diplomacia teve sempre um carácter preventivo e de gestão de crises. Quando falha, pode desencadear-se a guerra. Contudo, mesmo em cenário de guerra, a Diplomacia atua, direta ou indiretamente, através de intermediários, para negociar a paz (Mongiardim, 2007: 25-45). Atua também durante as crises e no pós-crise, procurando criar condições para a resolução de problemas e para consolidação da normalidade.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal. Neste âmbito coordena, nomeadamente com o MDN, a participação das Forças Armadas em operações de apoio à paz da ONU, operações da OTAN, missões de gestão de crises da UE, missões de cooperação técnico-militar, entre outras. Coordena também com o MAI a participação das Forças e Serviços de Segurança em operações de apoio à paz da ONU (na respetiva componente policial), em missões de gestão civil de crises no quadro da UE, em operações desenvolvidas pela agência FRONTEX – na

atual crise migratória para a Europa –, a cooperação policial europeia no âmbito da EUROPOL e do Acervo Schengen – ao nível do combate ao terrorismo e criminalidade organizada –, entre outras.

O Plano Nacional de Regresso, aprovado pela Deliberação do Conselho de Ministros n.º 254/2016 de 28 de julho, é uma das referências importantes neste enquadramento. Tem por objetivo responder com eficácia às necessidades de apoio a cidadãos portugueses residentes ou localizados no estrangeiro, que por motivo de situações de crise nos países onde residem ou se localizam, tenham de regressar a Portugal num curto espaço de tempo ou tenham de ser evacuados desses países devido a crises de segurança, catástrofes naturais, pandemias ou outras. O Plano tem três fases de abordagem, que podem ocorrer de forma sucessiva ou em simultâneo, englobando as seguintes ações:

- 1.ª Fase – a efetuar no país de proveniência e as relativas ao transporte para local seguro ou para Portugal – coordenada pelo MNE, com a colaboração do MDN;
- 2.ª Fase – relativas ao acolhimento inicial e de emergência, à chegada a Portugal – coordenada pelo MAI, com a colaboração dos Ministérios das Finanças, do MDN e do Ministério da Segurança Social; e
- 3.ª Fase – relativas ao acolhimento até à integração definitiva – coordenada pelo Ministério da Segurança Social, em articulação com os membros do Governo responsáveis pelas áreas do Trabalho e da Educação.

3.1.2. A Defesa Nacional

De acordo com o Art.º 273.º n.º 1 da CRP é obrigação do Estado assegurar a defesa nacional. O n.º 2 do mesmo artigo prevê que a defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

O Art.º 1.º n.º 1 da Lei n.º 31-A/2009 de 7 de julho (Lei da Defesa Nacional) reitera o previsto na Constituição prevendo que a defesa nacional tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas.

O Art.º 10.º da LDN prevê que os ramos das Forças Armadas – Marinha, Exército e Força Aérea – têm por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente

vocacionados para a geração, preparação e sustentação das forças da componente operacional do sistema de forças, assegurando também o cumprimento das missões reguladas por legislação própria e das missões de natureza operacional que lhes sejam atribuídas pelo CEMGFA.

3.1.3. Sistema de Segurança Interna

Nos termos do Art.º 1.º n.º 1 da LSI a segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. Segundo o n.º 2 do mesmo artigo a atividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da Lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança. O n.º 3 refere que as medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.

O Sistema de Segurança Interna tem um conjunto de órgãos relevantes: o já mencionado Secretário-Geral do SSI (SGSSI), o Conselho Superior de Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) e o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI).

O SGSSI funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. Tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional.

De acordo com o Art.º 16.º da LSI no âmbito das suas competências de coordenação, o SGSSI tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

O SGSSI tem competências de comando operacional (Art.º 19.º da LSI) em caso de incidentes tático-políciais graves, coordenando com o Diretor Nacional da PSP e/ou com o Comandante-Geral da GNR a gestão dos mesmos, de acordo com o princípio da competência territorial. A LSI prevê, em situações extraordinárias

perante incidentes graves no quadro da segurança interna e da proteção civil, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, a possibilidade de serem colocados sob o comando operacional do SGSSI. Estão abrangidos atentados terroristas, acidentes graves ou catástrofes, situações de criminalidade violenta ou grave (sequestro ou tomada de reféns), ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas, o emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas, utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas.

Exercem funções de segurança interna a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica (Art.º 25.º n.º 2 da LSI).

3.1.4. O Sistema Integrado de Operações de Socorro

A proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. A atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores (Art.º 1.º da LBPC).

Nos termos do Art.º 37.º do mesmo diploma, a Comissão Nacional de Proteção Civil é presidida pelo MAI.. Segundo o Art.º 48.º da LBPC, o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) é o conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.

A lei em referência prevê que são agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias, os seguintes: os corpos de bombeiros, as forças de segurança, as Forças Armadas, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional, a Autoridade Nacional da Aviação Civil, o INEM e demais entidades públicas prestadoras de

cuidados de saúde, os sapadores florestais. A Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social (Art.º 46.º da LBPC).

A ANEPC, de acordo com o Decreto-Lei n.º 398/2019 tem atribuições de planeamento civil de emergência, de previsão e gestão de riscos e planeamento de emergência de proteção civil e de proteção e socorro, no âmbito dos recursos de proteção civil e da atuação dos bombeiros (Art.º 4.º). A nova organização da proteção civil prevê: um Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil, Comandos Regionais de Emergência e Proteção Civil (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e Comandos Sub-regionais de Emergência e Proteção Civil – circunscrição territorial correspondente ao território de cada entidade intermunicipal existe um comando sub-regional de emergência e proteção civil.

No Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil, nos comandos regionais de emergência e proteção civil e nos comandos sub-regionais de emergência e proteção civil funcionam salas de operações e comunicações dotadas de operadores de telecomunicações de emergência.

O Decreto-Lei n.º 2/2019 de 11 de janeiro institui o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População, estabelecendo orientações para o fluxo da informação entre as autoridades de proteção civil, agentes de proteção civil, entidades técnico-científicas e demais entidades envolvidas nos domínios da monitorização e comunicação de riscos, do alerta ao sistema de proteção civil e do aviso às populações, face à iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe.

No relatório de dezembro de 2018 do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais elaborado pelo Observatório Técnico Independente no quadro da Assembleia da República, é mencionado que “apesar de as áreas de atuação estarem por vezes bem definidas, há muitas vezes repetições (embora nem sempre prejudiciais), mas por vezes contradições, quase sempre ineficiências e, mais ou menos explicitamente, até competição entre organismos públicos que teriam por obrigação primeira a cooperação (...). O sistema é apelidado de “excessivamente complexo” (...). “A complexidade do sistema é fruto da complexidade do problema mas também de um histórico de acumulação de entidades e estruturas que se vão criando ao longo do tempo, sendo muito mais fácil e politicamente atraente criar novas entidades ou estruturas do que extingui-las ou fundi-las de modo a torná-lo mais operacional” (OTI, 2018, p. 18).

3.1.5. A Segurança do Ciberespaço

O CNCS tem por missão contribuir para que o país use o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, à deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento das infraestruturas críticas e os interesses nacionais.

Neste sentido, o CNCS atua junto dos operadores de serviços essenciais, dos prestadores de serviços digitais e das entidades do Estado na medida em que estes são cruciais para o bom funcionamento da sociedade portuguesa. O CNCS atua também em articulação e estreita cooperação com as estruturas nacionais responsáveis pela ciberespionagem, ciberdefesa e cibercrime e ciberterrorismo, devendo comunicar à Polícia Judiciária, os factos de que tenha conhecimento relativos à preparação e execução de crimes.

4. Comando Estratégico e Operacional

Todo o edifício jurídico atrás exposto é marcado pela complexidade, por sistemas com competências complementares em alguns cenários e concorrentes ou sobrepostos noutros, o que não facilita a prevenção e resposta às crises.

A formulação de políticas públicas em Portugal não se tem caracterizado pela racionalidade e continuidade, mas em grande medida por estas políticas serem casuísticas, reativas e descontínuas. Em face de um problema, a opção adotada é legislar, criar novas estruturas e novos sistemas e, muito poucas vezes, se envereda pela fusão ou redução das redundâncias e estruturas duplicadas.

De acordo com Dye (2010) a maioria das políticas públicas é uma combinação de: planeamento racional, incrementalismo, competição entre grupos, preferências das elites, escolhas públicas, processos políticos e influências institucionais que contribuem para criar, alterar, ajustar interesses e ideias antes, durante e após cada uma das fases da geração da política. Temos, assim, um processo complexo de adoção de políticas e estratégias para garantir a defesa nacional, a segurança interna, a proteção civil, a cibersegurança com estruturas próprias e com poucos vasos comunicantes.

Abordámos cinco sistemas paralelos e em alguns vetores sobrepostos para fazer face a crises: diplomacia, defesa, segurança interna, proteção civil e cibersegurança, verificando-se que muitas forças/entidades empenhadas têm uma atuação multimodal ou transversal, de acordo com o tipo de cenário.

A estratégia, para Abel Cabral Couto, é “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política” (Couto, 1987: 209). Segundo o mesmo autor, “a sua finalidade é a consecução de objetivos políticos, através do desenvolvimento e utilização da força. É da competência das mais altas hierarquias civis e militares. A sua execução estende-se a todos os setores de uma unidade política ou coligação. É simultaneamente uma ciência e uma arte” (Couto: 1987: 209). O nível estratégico coincide com a tutela política e com as direções nacionais, direções gerais ou comandos gerais.

Ao comando estratégico cabe: manter a ligação com a tutela política; definir de forma clara os objetivos estratégicos orientadores de cada operação, devendo ser evitados os demasiado genéricos – ex.: garantir a segurança pública, em vez de especificar como se pretende garantir a segurança pública na operação em concreto; manter a ligação com o nível operacional de comando e assegurar o seu alinhamento com a estratégia definida; acionar recursos necessários ao comando operacional; assegurar o alinhamento das ações policiais com as linhas estratégicas orientadoras definidas; apesar do comandante estratégico não tomar decisões táticas, é responsável por garantir que aquelas são genericamente adequadas e proporcionais aos riscos identificados, são legais e estão alinhadas aos objetivos estratégicos; assegurar o registo do racional e dos pressupostos das decisões estratégicas e das ordens emitidas; definir os pressupostos genéricos que justificam uma intervenção de emergência em ITP; aprovar a política e orientações da comunicação institucional para o evento que originou o acionamento da cadeia de comando e controlo dedicada; assegurar a realização de um *debriefing* sobre o incidente/operação com os comandantes dos diversos níveis de comando.

De acordo com o Art.º 19.º n.º 2 do RESEE, o estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. O n.º 3 prevê que o estado de emergência é declarado quando os pressupostos referidos no número anterior se revistam de menor gravidade e apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias suscetíveis de serem suspensos. O n.º 4 estipula que a opção pelo estado de sítio ou pelo estado de emergência, bem como as respetivas declaração e execução, devem respeitar o princípio da proporcionalidade e limitar-se, nomeadamente quanto à sua extensão e duração e aos meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional. Nos termos do n.º 8 do mesmo artigo, a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional.

Segundo o Art.º 10.º do RESEE, a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Presidente da República e depende da audição do Governo e da autorização da Assembleia da República ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da respetiva Comissão Permanente, sendo que, quando autorizada pela Comissão Permanente da Assembleia da República, a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência terá de ser ratificada pelo Plenário logo que seja possível reuni-lo. No Art.º 11.º do RESEE apura-se ainda que a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência reveste a forma de Decreto do Presidente da República e carece da Referenda do Governo. Em contraponto, verificamos no n.º 2 do Art.º 26.º do RESEE, que a modificação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência no sentido da redução das respetivas providências ou medidas, bem como a sua revogação, operam-se por Decreto do Presidente da República, referendado pelo Governo, independentemente de prévia audição deste e de autorização da Assembleia da República.

Ao nível da segurança interna os órgãos estratégicos com competências genéricas ou específicas são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, o MAI, o MJ, o SG/SSI, o Conselho Superior de Segurança Interna, o CGS, o PUC-CPI, a UCAT, o Comando-Geral da GNR, as Direções Nacionais da PSP, PJ e SEF, o Comando Geral da Polícia Marítima e a Direção do SIS.

O MAI tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de segurança rodoviária, de administração eleitoral, bem como uma política global e coordenada na área das autarquias locais (Art.º 15.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro). O SG/SSI, no plano estratégico constitui-se como a pedra angular do sistema, detendo competências de direção, coordenação e controlo.

No que tange à proteção civil, os órgãos estratégicos são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, MAI, a Comissão Nacional de Proteção Civil, o SGSSI, a ANEPC, o ICNE, a AGIF, os supracitados agentes de proteção civil: os corpos de bombeiros; as Forças de Segurança; as Forças Armadas; os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; a ANAC; o INEM, e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde; os sapadores florestais e a Cruz Vermelha Portuguesa.

No quadro da segurança do ciberespaço os principais órgãos estratégicos são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, o Ministro da Presidência, o Diretor Geral do GNS, o coordenador do CNC, e o Conselho Superior de Segurança do Ciberespaço. Ao nível da Ciberdefesa destacam-se do ponto de vista estratégico, o Presidente da República, o Ministro da Defesa, o CEMGFA, os comandantes dos três ramos.

Neste contexto, podemos salientar a existência em Portugal de cinco estruturas ou órgãos de comando e controlo, e coordenação, suscetíveis de serem acionados em

situações de crise e, neste sentido, permitirem a gestão da mesma no plano político-estratégico e, nos casos previstos na lei, também no plano operacional e tático, assim como recursos e meios interinstitucionais e abordagens transdisciplinares.

No que concerne à Defesa Nacional e em concreto na dependência do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), encontra-se a funcionar o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM). Está previsto no Art.º 9.º n.º 1 alínea a) da Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de julho que aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). O CCOM assegura o exercício do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, pelo CEMGFA, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos, bem como a ligação com as forças e serviços de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições.

Na dependência do GCS, existe a Sala de Situação para “acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna”, conforme estabelecido no Art.º 21.º n.º 6 da LSI. Ao nível do SIOPS, encontra-se o Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON). Este está previsto no Art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelos Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro e Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, assegurando que todas as entidades e instituições de âmbito nacional imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência previsíveis ou decorrentes de acidente grave ou catástrofe se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto. O CCON integra representantes da ANEPC, das Forças Armadas, da GNR, da PSP, do INEM, do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P., e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e de outras entidades que cada ocorrência em concreto venha a justificar. O CCON é coordenado pelo presidente da ANEPC, podendo este fazer-se substituir pelo comandante operacional nacional da ANEPC. O CCON tem como atribuições: integrar, monitorizar e avaliar toda a atividade operacional quando em situação de acidente grave ou catástrofe. O CCON é coordenado pelo presidente da ANPC, podendo este fazer-se substituir pelo comandante operacional nacional da ANEPC. Ao CCON compete, entre outras: integrar, monitorizar e avaliar toda a atividade operacional quando em situação de acidente grave ou catástrofe.

No quadro da Segurança do Ciberespaço, na dependência do Gabinete Nacional de Segurança, está sediado o CNC e sob tutela do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Centro de Ciberdefesa.

O Centro de Ciberdefesa, de acordo com o Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro de 2013 do Ministro da Defesa Nacional, constitui o órgão, na dependência do CEMGFA, responsável pela condução de operações no ciberespaço e pela resposta

a incidentes informáticos e ciberataques, com responsabilidades de coordenação, operacionais e técnicas. A Escola de Comunicações e Sistemas de Informação da Aliança – NATO Communications and Information Academy, a NCI Academy – em construção em Oeiras será um polo fundamental em termos internacionais e nacionais na criação de conhecimento sobre a segurança e defesa do ciberespaço. Merece ainda referência o Sistema de Busca e Salvamento que no âmbito marítimo funciona com um Centro de Coordenação para a Busca e Salvamento Marítimo, sediado no Comando Naval, no Alfeite e, no âmbito aéreo, é de salientar a existência do Centro de Coordenação para a Busca e Salvamento Aéreo, sediado no Comando Aéreo, em Monsanto.

As estratégias em vigor são diversificadas e cobrem um vasto leque de áreas, mas raramente estão relacionadas entre si. Têm vindo a ser aprovadas ao longo dos anos em função dos ciclos políticos e, por vezes, não recorrem à memória institucional sobre as temáticas que abordam e nem sempre têm uma perspetiva holística. Apresentamos apenas alguns exemplos: o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030, a Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária.

Para além dos órgãos nacionais de natureza mais transversal, existem centros de comando e controlo/salas de situação nos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) e nas Forças e Serviços de Segurança (GNR, PSP, Polícia Marítima e PJ).

No caso dos centros de comando e controlo operacionais das Forças de Segurança é de referir que têm ligação via SIRESP, por videoconferência e através dos respetivos sistemas de informação (SIOP da GNR e SEI da PSP) aos Comandos Regionais e Distritais em todo o país, o que se constitui como uma mais-valia para as situações de crise e emergência no quadro da segurança interna.

No âmbito do SIOPS existem os centros de coordenação operacional distrital (CCOD)³ que asseguram que todas as entidades e instituições de âmbito distrital imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência previsíveis ou decorrentes de acidente grave ou catástrofe se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto.

3 Os CCOD integram, obrigatoriamente, representantes da ANPC, das Forças Armadas, da GNR, da PSP, do INEM, I.P. e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e das demais entidades que cada ocorrência em concreto venha a justificar.

5. A Pandemia de COVID-19

Uma das lições aprendidas com a crise decorrente da disseminação do vírus COVID-19 consiste na necessidade de planear de forma prospetiva, delinear cenários e avaliar potenciais ameaças e riscos. Esta pandemia surpreendeu as Organizações Internacionais, os Governos, as instituições públicas e privadas e os cidadãos.

Em termos estratégicos, a criação das estruturas interministeriais de monitorização do estado de emergência e de acompanhamento da situação de calamidade, funcionando em formato de reuniões regulares e não como estruturas permanentes, as reuniões com presença do Presidente da República, Primeiro-Ministro, Ministros e diversos membros da comunidade científica, assim como o trabalho da Comissão Nacional de Proteção Civil e dos Centros de Coordenação Operacional Distrital revelaram-se muito importantes. As reuniões ao nível da Subcomissão de Proteção Civil, assim como as realizadas ao nível do Sistema de Segurança Interna e com a Procuradoria-Geral da República contribuíram para a coordenação entre entidades de diversos quadrantes, a troca de informações e o estabelecimento de procedimentos.

A Direção-Geral de Saúde (DGS) enquanto Autoridade Nacional de Saúde (Art.º 3.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril), os delegados de saúde aos níveis regional e local, assim como todo o sistema nacional de saúde têm desempenhado um papel incontornável. Revelaram-se fundamentais os *briefings* e relatórios diários da evolução pandémica por parte da DGS, o parecer sobre a miríade de diplomas legais que foram sendo publicados durante o estado de emergência e situação de calamidade regulando o exercício de diversos setores económicos e atividades laborais, o decretar de medidas de confinamento a cidadãos infetados pelos delegados de saúde, assim como o trabalho de todos os profissionais de saúde.

Durante os 45 dias de estado de emergência, entre 18 de março e 2 de maio de 2020, a Polícia de Segurança Pública (PSP) efetuou 266 detenções por crime de desobediência, das quais, 87 detenções por violação do dever de confinamento obrigatório a cidadãos infetados, uma média de 6 detenções por dia, realizou 19.244 operações policiais, fiscalizou 359.373 viaturas, encerrou 490 estabelecimentos, sensibilizou 225.957 cidadãos, contactou e sinalizou 98.100 cidadãos idosos, protegeu mais de 8.000 vítimas de violência doméstica, efetuou 120 escoltas a material sanitário, transporte de análises clínicas, escoltas sanitárias de cidadãos estrangeiros, segurança das cidades, dos aeroportos, dos transportes públicos, de infraestruturas críticas, entre muitas outras missões. Efetuou igualmente 81 detenções por violência doméstica, a maioria em flagrante delito, 160 por tráfico de estupefacientes e 87 por crimes contra a propriedade.

Após a declaração de situação de calamidade e até ao dia 1 de junho de 2020, a PSP deteve 15 pessoas por crime de desobediência, das quais, 13 em situação de

confinamento obrigatório, 129 por tráfico de estupefacientes e 84 por crimes contra a propriedade. Neste período a PSP realizou 12.428 operações, fiscalizou 89.820 viaturas, encerrou 140 estabelecimentos comerciais, sensibilizou 90.683 cidadãos, contactou e sinalizou 23.200 idosos, protegeu 4.111 vítimas de violência doméstica. Desde março de 2020, a PSP efetuou 476 detenções por crimes relacionados com a prevenção da pandemia, detetou 4.604 contraordenações e encerrou 1.075 estabelecimentos comerciais, dados que retratam o trabalho realizado por esta Força de Segurança.

Sublinha-se sobretudo a cooperação registada entre municípios, agentes de proteção civil, forças e serviços de segurança, Forças Armadas, entidades públicas e privadas que muito contribuiu para a prevenção e para respostas multidisciplinares para fazer face à pandemia.

Considerações Finais e Propostas

A segurança e as crises tornaram-se conceitos de banda larga (Guedes e Elias, 2010, p. 30). Já não são matérias exclusivas da atenção dos Estados. Por um lado, a segurança perdeu a sua dimensão quase exclusivamente pública, nacional e militar. Por outro, as crises podem ser políticas, económicas, sociais, de segurança, sanitárias, ambientais.

Refletimos sobre as crises nos planos diplomático, de defesa, de segurança interna, de proteção civil e de segurança no ciberespaço. Estamos conscientes da existência de outras tipologias de crises e de dimensões de prevenção e resposta a crises, por exemplo: no âmbito bancário e do sistema financeiro; de segurança das matérias-classificadas e de segurança industrial para prevenir atos de espionagem e sabotagem. Pareceu-nos relevante circunscrever este breve estudo sobre a gestão de crises às áreas que poderão ter um imediato impacto disruptor do Estado de direito e respetivas instituições, daí termos considerado as áreas que estudámos mais detalhadamente, como prioritárias na gestão de crises.

Os acontecimentos críticos podem ser transversais ou podem começar num determinado setor e ter um efeito catalisador de outros eventos que impliquem a adoção de procedimentos excecionais de prevenção de consequências mais graves ou de reação a incidentes em curso. Daí pensarmos que as políticas públicas de segurança e estratégias preventivas e de ação têm que ser transversais, multi-institucionais, flexíveis, apostando sobretudo, no comando e controlo, na interoperabilidade de comunicações e de equipamentos.

No debate público e em alguns meios académicos é referido que em Portugal não existe uma estrutura consolidada de resposta a crises. Muitas vezes, é apontada a extinção do Sistema Nacional de Gestão de Crises como uma opção política que

amputou as nossas estruturas de segurança, de defesa e de proteção na reação a emergências e na resolução de incidentes críticos ou catástrofes de diversa natureza. Mas esse sistema não passou efetivamente do papel e, quer as Forças e Serviços de Segurança quer as Forças Armadas, quer a Proteção Civil evoluíram, modernizaram-se e adaptaram-se aos novos desafios.

A questão fulcral consiste no aperfeiçoamento do trabalho conjunto e na definição clara do comando e controlo e de coordenação estratégica, operacional e tática perante crises inesperadas, voláteis, em constante evolução e difíceis de catalogar. Face a crises sistémicas ou transversais será importante estabelecer pontes entre as diversas áreas da resposta, sendo o exemplo da crise gerada pela pandemia de COVID-19 significativo em relação a este aspeto. A nossa perceção é que perante eventos críticos inesperados e de grande intensidade as estruturas de resposta nacionais podem colapsar por falta de articulação sistémica.

Não existe um Sistema Nacional de Prevenção e Resposta a Crises. Existem diversos sistemas que cumprem esta missão nas suas áreas de competência, embora de forma paralela, por vezes coordenada, outros de modo sobreposto ou em competição. Não é, todavia, verdade que não tenhamos dispositivos legais, estruturas e órgãos para a prevenção e reação a crises de diversa natureza. Eles existem em grande quantidade e em permanente atualização, numa dinâmica legislativa profícua.

Em resultado da nossa investigação, tendo em vista confirmar ou refutar as hipóteses colocadas na abertura, colocamos em evidência o seguinte:

1. confirmámos que as ameaças, riscos e as crises contemporâneas são mais complexas, menos previsíveis e difíceis de catalogar, na medida em que se interpenetram, são flexíveis e interrelacionadas. Uma crise pode começar por ser económica e rapidamente tornar-se uma crise política e uma crise de segurança. Na sequência de uma catástrofe pode verificar-se uma crise social, sanitária e de segurança. Assim como, perante uma crise sanitária, como a que vivemos, surgirá uma crise económico-financeira com muito prováveis efeitos políticos;
2. concluímos que o sistema nacional de prevenção e resposta a crises revela um excesso de departamentalização e uma marcada atomização, patente nos diversos documentos estratégicos aprovados para um conjunto de matérias que são, na maioria das vezes, relacionadas entre si, assim como na multiplicidade de estruturas de coordenação e de comando e controlo criadas;
3. comprovámos que em Portugal será essencial uma maior coerência política e legislativa bem como a criação de um órgão de coordenação estratégica e de gestão de crises de grande magnitude.

No nosso ponto de vista, fará sentido refletir sobre a resiliência destas estruturas, a interoperabilidade de recursos, de comunicações e de sistemas de informação.

Os diversos Ministérios – e em concreto, o MNE, MDN, MAI, MJ, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Finanças – deverão adotar uma abordagem transversal, transdisciplinar, multi-institucional e atuarem de forma mais coordenada nas suas áreas de sobreposição.

Na sociedade do risco (Beck, 1992), a passagem do estado de normalidade ao estado de crise pode, em muitas circunstâncias, ser instantâneo e ter efeitos em cadeia, pelo que será avisado estudar causas previsíveis e apostar na prevenção a médio e longo prazo, no fortalecimento das estruturas de gestão de crises, no planeamento conjunto entre diversas entidades e na sensibilização e formação da sociedade civil.

Em termos internacionais a pandemia tem provocado um crescimento dos índices de corrupção e de crime organizado, fomentando, por exemplo, o açambarcamento e a especulação de preços de medicamentos e de vacinas em muitos países. Outra tendência contemporânea tem consistido no incremento da desinformação, de teorias da conspiração e de outro tipo de ameaças híbridas em ambiente virtual, as quais, aludem à adoção de um “estado de exceção permanente” violador de direitos fundamentais e têm gerado manifestações de protesto e desordens públicas orquestradas por movimentos (oriundos de um vasto espectro ideológico) contestatários das medidas de prevenção, profiláticas e de confinamento adotadas pelos Estados.

A COVID-19 não se resume a um mero problema de saúde pública, mas tem consequências sociopolíticas, económicas e de segurança. Em Portugal o serviço nacional de saúde tem revelado uma capacidade de resposta extraordinária. A segurança interna e, em particular a PSP, por desempenhar a sua missão nos principais centros urbanos em Portugal, tem demonstrado um papel insubstituível, uma grande capacidade de adaptação, resiliência e competência para fazer face à miríade de desafios resultantes desta crise, salientando-se o seguinte: fiscalização do cumprimento dos normativos aprovados em contexto de pandemia, gestão de segurança durante reuniões e manifestações de protesto em relação às restrições legais impostas, gestão da segurança de grandes eventos desportivos (Final da Liga dos Campeões em agosto de 2020, por exemplo), segurança da campanha eleitoral e as eleições para a Presidência da República em janeiro de 2021, os eventos relacionados com a Presidência Portuguesa do Conselho da UE desde janeiro de 2021.

Os profissionais de saúde, as Forças de Segurança, as Forças Armadas, a proteção civil, mas também a sociedade civil no seu todo, têm conseguido num trabalho titânico fazer face a uma pandemia inesperada.

Permanece, todavia, a necessidade de criar estruturas que reúnam os diferentes atores relevantes, com vista a garantir uma visão holística, assim como maior robustez, sustentabilidade, conhecimento, experiência, capacidade de planeamento e de execução, em respeito pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos. Um vírus que surpreendeu o mundo, bem como o país e as suas instituições, confirma

a tendência de incerteza e de interconexão das ameaças e riscos, multiformes e difusas, que impendem sobre uma sociedade globalizada e em rede. Antecipa-se também que estes fenómenos tenham um carácter cada vez mais cíclico e impactante na sociedade contemporânea, pelo que a geração de cenários e o planeamento estratégico serão cruciais.

Neste contexto, o desafio que se coloca aos Estados e em concreto a Portugal, será a consolidação de uma cultura de trabalho mais cooperativa e cada vez menos corporativa, a criação de estruturas e de mecanismos interinstitucionais de comando, controlo e coordenação.

A comunidade científica e em particular as universidades e as instituições das áreas da defesa, da segurança interna, da proteção civil, da cibersegurança, da saúde, entre outras, podem dar um contributo muito relevante quanto à reflexão e investigação científica sobre o planeamento, execução e avaliação da intervenção conjunta e combinada nos planos estratégico, operacional e tático, entre as vertentes *security* e *safety*, entre os setores público e privado, entre as instituições e a sociedade civil, entre a prevenção e a reação.

Defendemos a aprovação de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises e a constituição formal de um Gabinete Nacional de Gestão de Crises na dependência do Primeiro-Ministro, sem que se faça tábua rasa das estruturas e legislação já existentes, às quais, fizemos referência com algum detalhe. Este Gabinete deveria ter uma componente interministerial e multisectorial, devendo ser composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, Presidência do Conselho de Ministros, Finanças, Defesa Nacional, Administração Interna, Justiça, Saúde, Planeamento e Infraestruturas, Ambiente, podendo incluir caso necessário, o Procurador-Geral da República, o CEMGFA, o SG/SSI e o SG/SIRP e faria a ligação com o CCOM, com a Sala de Situação do Sistema de Segurança Interna, com o CCON, com o Centro de Ciberdefesa e com CNCS, na condução político-estratégica das crises. Poderia desempenhar também um papel relevante na coordenação de eventuais pedidos de apoio internacional, assim como das operações de recuperação, de restabelecimento e de regresso à normalidade. O Gabinete teria que ter condições de segurança e ligação permanente através de redes seguras e redundância (por exemplo analógica) com os Centros de Comando Estratégico da defesa, da segurança interna, da proteção civil e da segurança do ciberespaço.

Esta Estratégia Nacional de Gestão de Crises tem que ter em conta a definição das infraestruturas críticas nacionais, de modo a estabelecer prioridades e ativar os planos de segurança necessários.

A formação e exercícios conjuntos regulares entre Forças Armadas, Forças e Serviços de Segurança, Proteção Civil, Emergência Médica, CNCS e de muitos outros atores, ações de sensibilização junto da sociedade civil, das universidades, escolas do ensino básico e secundário, autarquias, aeroportos internacionais, empresas de

transportes públicos, serviços públicos, empresas privadas de setores estratégicos, a realização de exercícios conjuntos, seriam fundamentais com vista à supressão dos ruídos e competição institucionais que resultam em desconfianças, competição e desperdício de energias e de recursos.

A interoperabilidade de meios de comunicação, de recursos informáticos, de equipamento e de infraestruturas parece-nos algo essencial e evidente num país com recursos financeiros limitados.

A comunicação pública em situação de crise deverá ser privilegiada e coordenada, porquanto, contribuirá para informar os cidadãos. Antes das crises, será crucial a sensibilização e formação sobre procedimentos em situação de catástrofe, acidentes graves ou outros. Durante as crises é primordial o aconselhamento sobre comportamentos preventivos, ações recomendadas, a informação sobre o evoluir da situação. Apesar de, até ao momento, a cooperação interinstitucional ser globalmente positiva na presente pandemia, a lógica de abordagem corporativa, setorial e pouco coordenada para responder a emergências e incidentes críticos poderá revelar-se desastrosa em crises de grande dimensão. Torna-se crucial aproveitar o conhecimento e experiência acumulados em termos institucionais e pessoais e criar mecanismos de direção estratégica mais coerente e de comando e controlo eficazes e eficientes que ultrapassem as entropias existentes, prestando assim um melhor serviço à sociedade e aos cidadãos.

A segunda, terceira e eventuais vagas subsequentes apresentam-se como desafios ainda maiores para Portugal, tendo em conta o aumento do número de óbitos e de infeções e os impactos avassaladores em termos sociais, económicos e em outras vertentes ainda difíceis de apurar. Será crucial que, em conjunto, o Governo e restantes órgãos de soberania, instituições públicas, privadas, a sociedade civil, encarem de frente este desafio e ajam de forma planeada e coerente, sendo o processo de vacinação em curso fulcral, de modo a derrotarmos este inimigo invisível e conseguirmos regressar a uma vida normal.

Bibliografia

Barrento, António (2010). *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História.

Bauman, Zygmunt (2008). *Liquid Times*, 2nd ed. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.

Bigo, Didier (2001). Internal and External Security(ies): The Möbius Ribbon. In Mathias Albert, David Jacobson e Yosef Lapid, eds., *Identities, Borders and Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: Minnesota University Press, pp. 91-136.

- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear*. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry; Waeber, Ole e de Wilde, Jaap (1998). *Security. A New Framework For Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- Carreiras, Helena (2020). Covid-19 e a gestão de crises: um novo paradigma? *IDN Brief*, 13 de maio. Disponível em https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_13maio2020.pdf
- Chiles, J. R. (2001). *Inviting Disaster: Lessons from the Edge of Technology*. New York: Harper Business.
- Cochran, Clark E., et al. (2009). *American Public Policy: An Introduction*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Coombs, Timothy (2007). *Crisis Management and Communications* [em linha], October 30. Institute for Public Relations. Disponível em: <http://www.instituteforpr.org/crisis-management-and-communications/> [consultado em: 2 de outubro de 2017].
- Coombs, Timothy e Holladay, Sherry (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. UK: Wiley-Blackwell.
- Couto, Abel Cabral (1987). *Elementos da Estratégia*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Diegues, Silvia (2011). *A Comunicação da Crise e a Web 2.0: um Retrato das Empresas Portuguesas*. Dissertação de Mestrado. Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- Dye, Thomas R. (2010). *Understanding Public Policy*. Boston: Longman.
- Elias, Luís (2011). Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises. *Nação e Defesa*, n.º 129, pp. 145-184.
- Elias, Luís (2011). *Segurança na Contemporaneidade. Comunitarização e Internacionalização*. Dissertação de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
- Elias, Luís e Guedes, Armando Marques (2010). *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.
- Faria, M. J. (2001). *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Vol. I. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Heath, Robert L. e O'Hair, H. Dan (2010). *Handbook of risk and crisis communication*. New York: Routledge.
- Mongiardim, Maria Regina (2007). *Diplomacia*. Coimbra: Edições Almedina.
- Moreira, Adriano (2010). *A Crise, a Segurança, a Mudança*. Lisboa: Academia de Ciências de Lisboa.
- Morujão, Carlos (2013). *Crise e Responsabilidade. Husserl, Heidegger e a Fenomenologia*. Lisboa: Editorial Aster.

- Roberts, Jonathan C. (2005). Exploratory visualization with multiple linked views. In Alan MacEachren, Menno-Jan Kraak, e Jason Dykes, eds., *Exploring Geovisualization*. Amsterdam: Elseviers.
- Seeger, Matthew W., et al., (2009). Crisis and Emergency Risk Communication in Health Contexts: Applying the CDC Model to Pandemic Influenza. In Heath, Robert L., O'Hair, H. Dan, eds., *Handbook of Risk and Crisis Communication*. New York, Routledge.
- Sellnow, T. e Seeger, M. (2013). *Theorizing Crisis Communication*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell.
- Snyder, M.; Decker Tanke, E. e Berscheid, E. (1977). Social perception and interpersonal behavior: on the self-fulfilling nature of social stereotypes. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35, pp. 656-666.
- Thaler, Richard e Sustein, Cass (2008). *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven & London: Yale University Press

Legislação Nacional e Internacional

- Decisão 2008/617/JAI do Conselho de 23 de Junho de 2008 relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-Membros da União Europeia em situações de crise. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 210, 6.8.2008, pp. 73-75. Conselho da União Europeia. Disponível em EUR-Lex [website] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0617&from=HU>
- Declaração n.º 344/2008, Comissão Nacional de Protecção Civil. Regulamento de Funcionamento dos Centros de Coordenação Operacional. *Diário da República*, 2.ª série, n.º 202, 17 de outubro de 2008. Disponível em http://www.prociv.pt/bk/LEGISLACAO/Documents/declaracao_344_2008_CCO.pdf
- Decreto Legislativo Regional n.º 16/2009/M, de 30 de junho. Aprova o regime jurídico do Sistema de Protecção Civil da Região Autónoma da Madeira. *Diário da República* n.º 124/2009, Série I de 2009-06-30. Região Autónoma da Madeira - Assembleia Legislativa.
- Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho. Cria o Serviço Regional de Protecção Civil, IP-RAM e aprova a respetiva orgânica. *Diário da República*, n.º 124/2009, Série I de 2009-06-30. Região Autónoma da Madeira - Assembleia Legislativa.
- Decreto Legislativo Regional n.º 7/99/A, de 19 de março. Estabelece a orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil e de Bombeiros dos Açores. Revoga o Decreto Legislativo Regional n.º 8/87/A, de 22 de junho. *Diário da República*, n.º 66/1999, Série I-A de 1999-03-19. Região Autónoma dos Açores - Assembleia Legislativa Regional (Alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 39/2006/A, de 31 de outubro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2007-A, de 23 de abril).
- Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro. Aprova a orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. *Diário da República*, n.º 34/2018, Série I de 2018-02-16.

Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro. Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna. *Diário da República*, n.º 249/2011, 1.º Suplemento, Série I de 2011-12-29. Ministério da Administração Interna (alterado pelo Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho).

Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro. Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil. *Diário da República*, n.º 211/2014, Série I de 2014-10-31. Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho. Cria o Sistema Nacional de Gestão de Crises. *Diário da República*, n.º 170/2004, Série I-A de 2004-07-21. Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro. Institui o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População. *Diário da República*, n.º 8/2019, Série I de 2019-01-11. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro. Aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional. *Diário da República*, n.º 246/2015, 1.º Suplemento, Série I de 2015-12-17. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio. Cria o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional. *Diário da República*, n.º 100/2017, Série I de 2017-05-24. Presidência do Conselho de Ministros (conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da UE para 2015-2020, Doc. 9798/15, de 10 de junho de 2015, JAI 442 COSI 67).

Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio. Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, que cria o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro. *Diário da República*, n.º 105/2013, Série I de 2013-05-31. Ministério da Administração Interna (Sistema criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro).

Deliberação do Conselho de Ministros 254/2016, de 28 de julho. Aprova o Plano de Regresso.

Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro. Orientação para a política de Ciberdefesa. *Diário da República*, n.º 208/2013, Série II de 2013-10-28. Ministério da Defesa Nacional – Gabinete do Ministro (Cria o Centro de Ciberdefesa).

Despacho n.º 14688/2014, de 25 de novembro. Unidades orgânicas flexíveis da Autoridade Nacional de Proteção Civil. *Diário da República*, n.º 235/2014, Série II de 2014-12-04. Ministério da Administração Interna – Autoridade Nacional de Proteção Civil. Retificado pela Declaração de Retificação n.º 85/2015 de 13 de janeiro (Retificação do Despacho n.º 14688/2014, de 25 de novembro) *Diário da República*, n.º 21/2015, Série II de 2015-01-30, Ministério da Administração Interna - Autoridade Nacional de Proteção Civil; e alterado pelo Despacho n.º 1553/2015 de 13 de janeiro (Alteração ao Despacho n.º 14688/2014, de 25 de novembro), *Diário da República*, n.º 31/2015, Série II de 2015-02-13, Ministério da Administração Interna – Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. Sétima revisão constitucional. *Diário da República*, n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12. Assembleia da República.

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho. Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil. *Diário da República*, n.º 126/2006, Série I de 2006-07-03. Assembleia da República (Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma).

Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho. Aprova a Lei da Defesa Nacional. Esta Lei é rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 52/2009, de 20 de Julho, na qual se publica a Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho. *Diário da República*, n.º 129/2009, 1.º Suplemento, Série I de 2009-07-07. Assembleia da República

Lei n.º 44/86, de 30 de setembro. Regime do estado de sítio e do estado de emergência. *Diário da República*, n.º 225/1986, Série I de 1986-09-30. Assembleia da República.

Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto. Estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União. *Diário da República*, n.º 155/2018, Série I de 2018-08-13. Assembleia da República.

Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro. Define o enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de protecção civil e determina as competências do comandante operacional municipal. *Diário da República*, n.º 217/2007, Série I de 2007-11-12. Assembleia da República.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Aprova a Lei de Segurança Interna. *Diário da República*, n.º 167/2008, Série I de 2008-08-29. Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho. Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. *Diário da República*, n.º 129/2009, 1.º Suplemento, Série I de 2009-07-07. Assembleia da República.

Portaria n.º 224-A/2014, de 4 de novembro. Fixa a Estrutura nuclear da Autoridade Nacional de Protecção Civil. *Diário da República*, n.º 213/2014, 1.º Suplemento, Série I de 2014-11-04. Ministérios das Finanças e da Administração Interna

Portaria n.º 302/2008, de 18 de abril. Estabelece as normas de funcionamento da Comissão Nacional de Protecção Civil. *Diário da República*, n.º 77/2008, Série I de 2008-04-18. Ministério da Administração Interna.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 134/2017 de 27 de setembro. Aprova a Estratégia para o Turismo 2027. *Diário da República*, n.º 187/2017, Série I de 2017-09-27. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 157-A/2017, de 27 de outubro. Aprova alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais. *Diário da República*, n.º 208/2017, 1.º Suplemento, Série I de 2017-10-27 Presidência do Conselho de Ministros (determina a criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais).

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 157-B/2017, de 27 de outubro de 2017. Cria uma Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIF). *Diário da República*, n.º 208/2017, 1.º Suplemento, Série I de 2017-10-27. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 19/2013, de 5 de abril. Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 26/2013, de 19 de abril. Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma “Defesa 2020”. *Diário da República*, n.º 77/2013, Série I de 2013-04-19. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 36/2015, de 12 de junho. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço. *Diário da República*, n.º 113/2015, Série I de 2015-06-12. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução n.º 25/2008, de 18 de julho. Diretiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil. *Diário da República*, n.º 138, 2.ª série, 18 de julho de 2008. Comissão Nacional de Proteção Civil. Disponível em <http://www.prociv.pt/bk/LEGISLACAO/Documents/Res.%20CNPC%20n%C2%BA%2025-2008.pdf>

Relatórios Nacionais e Internacionais

Agenda Europeia para a Segurança. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2015) 185 final. Estrasburgo, 28 de abril de 2015. Disponível em EUR-Lex [website] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=EN>

Observatório Técnico Independente (OTI): Castro Rego, F., Fernandes, P., Sande Silva, J., Azevedo, J., Moura, J. M., Oliveira, E., Cortes, R., Viegas, D. X., Caldeira, D., e Duarte Santos, F., coords., 2018. *Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais*. Relatório Final. Observatório Técnico Independente, Assembleia da República, Lisboa, pp. 116. Disponível em Observatório Técnico Independente, Assembleia da República [website] https://www.parlamento.pt/Documents/2019/janeiro/RelatorioFinal_OTI_GABPAR.pdf

Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (PES) da UE de 2016

Secretariado-Geral do Conselho, 2010. *Estratégia de segurança interna da União Europeia – Rumo a um modelo europeu de segurança*, março de 2010. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em Conselho Europeu [website] <https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>