

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

2009/2010



Trabalho de Investigação Individual

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS

**AS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA
DE COMBATE ÀS AMEAÇAS EMERGENTES EM PORTUGAL.
O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS.**

***JORGE MANUEL NOVO PALMA
Capitão-de-mar-e-guerra***



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

AS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA DE COMBATE ÀS AMEAÇAS EMERGENTES EM PORTUGAL. O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS.

**Jorge Manuel Novo Palma
Capitão-de-mar-e-guerra**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA DE COMBATE ÀS
AMEAÇAS EMERGENTES EM PORTUGAL. O PAPEL
DAS FORÇAS ARMADAS.**

**Jorge Manuel Novo Palma
Capitão-de-mar-e-guerra**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Coronel ADMAER Nuno José Alves dos Ramos

Lisboa 2010



Agradecimentos

A elaboração do presente trabalho, sendo individual, reúne contributos de várias pessoas, pelo que cumpre-me agradecer a todos os entrevistados a disponibilidade com que me receberam e o valor que acrescentaram com as perspectivas, análises, textos e visões que me proporcionaram.

Ao Major Falcão Escorrega e ao Capitão-tenente Rodrigues Vicente agradeço a permanente disponibilidade com que me receberam, para debater os temas do trabalho, assim como pela excelente bibliografia que me forneceram.

Ao Coronel Alves dos Ramos agradeço as orientações criteriosas, úteis e práticas que formulou ao longo do trabalho, o apoio na hora certa, a permanente disponibilidade e a confiança que em mim depositou.

Ao Comandante Oliveira e Lemos agradeço as reflexões e amizade partilhadas ao longo desta singradura.

Ao Comandante Fonseca Ribeiro agradeço o conhecimento que me proporcionou ao longo dos dois anos em que servimos juntos no Estado-Maior da Armada, sob a forma de análises partilhadas, quase diárias, e de diversos apontamentos por si elaborados sobre o tema, que constituíram matéria relevante para a consolidação deste trabalho.

Ao Vice-Almirante Medeiros Alves, que inquieta a segurança das nossas convicções e assim nos obriga à reflexão, que prepara para o futuro e para a incerteza, agradeço reconhecido os contributos que formulou, valiosos para levar o trabalho a bom porto.

À minha Família, que viveu o trabalho a distância, e contudo, ao mesmo tempo, tão perto.



Índice

Agradecimentos	i
Índice	ii
Resumo	v
Abstract	vi
Palavras-chave	vii
Lista de abreviaturas	viii
1. Introdução	1
a. Problema e contexto de desenvolvimento	1
b. Importância do estudo	2
c. Objecto de estudo e sua delimitação	3
d. Objectivos da investigação	3
e. Método.....	3
f. Estrutura e conteúdo	5
2. As ameaças emergentes em Portugal	5
a. Segurança, Ameaças e Riscos	5
b. O processo de informações e conhecimento	7
c. Perspectivas de análise das ameaças e riscos	9
d. Caracterização das ameaças e riscos emergentes em Portugal	10
e. Síntese Conclusiva	11
3. As operações inter-agência em Portugal	12
a. Caracterização	12
b. Quadro institucional com atribuições de Segurança	15
(1) Defesa Nacional	15
(2) Sistema de Segurança Interna	16
(3) Outros Sistemas e Órgãos no âmbito da Segurança.....	17
c. Cooperação operacional	20
(1) Protocolos de Cooperação	20
(2) Cooperação internacional	21
(3) Operações e Exercícios	22
d. Síntese conclusiva	23
4. As Forças Armadas e as ameaças emergentes	24
a. O ordenamento constitucional.....	25



b.	Defesa Nacional e Segurança Interna.....	26
c.	Competição e Cooperação.....	30
d.	Síntese Conclusiva	31
5.	Estruturas, meios e actuação nas operações inter-agência.....	32
a.	Resposta às ameaças.....	32
b.	Modelos implementados noutros Estados	33
(1)	França.....	34
(2)	Austrália	35
(3)	Alemanha e da Espanha	36
c.	Elementos estruturais, genéticos e operacionais	36
d.	Síntese Conclusiva	38
6.	Missões das Forças Armadas nas operações inter-agência.....	39
a.	Capacidades e recursos.....	39
b.	Análise SWOT	40
(1)	Visão, objectivos e missões.....	41
(2)	Oportunidades e Ameaças e Potencialidades e Vulnerabilidades	42
(3)	Linhas de Acção	42
c.	Conceito de operações inter-agência para as FFAA	42
d.	Síntese Conclusiva	43
7.	Conclusões e Recomendações	44
	BIBLIOGRAFIA	48

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Segurança Nacional. Missão Nacional	6
Figura VII.1-	Conselhos e Comissões Superiores. Âmbito da Segurança e Defesa .VII.1	
Figura VIII.1-	Operações Inter-institucionais. Vectores externo e interno. Atribuição de missões e tarefas, articulação, execução e acompanhamento ... VIII.1	
Figura VIII.2-	Operações Inter-institucionais. Vectores externo e interno. Missões das Forças Armadas	VIII.2

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Tipos, Finalidades e Conteúdos das Informações Acabadas	8
Tabela 2-	Ameaças e Riscos Emergentes	11
Tabela 3-	Elementos presentes nas estratégias de resposta a ameaças	32



Tabela 4- Capacidades das Forças Armadas no combate às ameaças emergentes.....	40
Tabela III.1- Tabela de Validação	III-1
Tabela IV.1 – Ameaças e Riscos. Caracterização resumida comum	IV-1
Tabela IV.2 - Ameaças e Riscos. Perspectivas internacionais, nacionais e internas nacionais.....	IV-2
Tabela VI.1 – Principais Órgãos Colectivos no âmbito da Segurança e Defesa	VI-1
Tabela IX.1 – Relações Inter-agência	IX-1
Tabela X.1 – As Ameaças à França	X-2
Tabela XI.1 – Análise SWOT. Ambiente Externo Geral	XI-2
Tabela XI.2 - Análise SWOT. Ambiente Externo Operacional	XI-3
Tabela XI.3 - Análise SWOT. Ambiente Interno	XI-4
Tabela XI.4 - Análise SWOT.	XI-5
Tabela XII.1 – Capacidades e Recursos	XII-5

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I	GLOSSÁRIO DE CONCEITOS.....	I-1
APÊNDICE II	GUIÃO BASE DAS ENTREVISTAS SEMI-DIRIGIDAS	II-1
APÊNDICE III	TABELA DE VALIDAÇÃO.....	III-1
APÊNDICE IV	AMEAÇAS E RISCOS À SEGURANÇA.....	IV-1
APÊNDICE V	QUADRO INSTITUCIONAL COM ATRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA	V-1
APÊNDICE VI	PRINCIPAIS ÓRGÃOS COLECTIVOS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA.....	VI-1
APÊNDICE VII	QUADRO DOS CONSELHOS E COMISSÕES SUPERIORES NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA.....	VII-1
APÊNDICE VIII	QUADRO DE OPERAÇÕES INTER-INSTITUCIONAIS NOS VECTORES EXTERNO E INTERNO.....	VIII-1
APÊNDICE IX	RELAÇÕES INTER-INSTITUCIONAIS EM PORTUGAL NO ÂMBITO DA SEGURANÇA.....	IX-1
APÊNDICE X	ESTUDO DE CASOS. FRANÇA E AUSTRÁLIA	X-1
APÊNDICE XI	ANÁLISE SWOT. FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA.....	XI-1
APÊNDICE XII	CONCEITO DE OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA PARA AS FORÇAS ARMADAS	XII-1



Resumo

O objecto de estudo do trabalho apresentado neste documento é a articulação da actuação do Estado e das instituições que visam garantir a Defesa Nacional e o papel das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal. Caracterizar o papel das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes foi a finalidade que norteou o estudo. Este foi limitado à actuação interdepartamental no âmbito nacional e aos planos estratégico e operacional e baseou-se na formulação de seis hipóteses e na recolha de dados de observação por análise documental e realização de entrevistas semi-dirigidas.

Como contribuições do trabalho, identificam-se como ameaças emergentes em Portugal o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de armas de destruição ou de efeito em massa, as ameaças cibernéticas, a espionagem, as catástrofes naturais e industriais e as pandemias. Evidenciou-se que em Portugal, a resposta a estas ameaças compreende um quadro legal para a condução de operações inter-agência, o qual possui, contudo abordagens diferenciadas à problemática da segurança e fragilidades na articulação institucional pretendida. As melhorias que se têm verificado no desenvolvimento da cooperação inter-institucional, ocorrem primeiro no plano internacional e só depois no plano nacional. Concluiu-se também que o ordenamento constitucional e legal não dá um tratamento harmonizado à segurança, à segurança nacional, à defesa nacional e à segurança interna e que a forma pouco detalhada como a legislação contemplou as formas de colaboração, de apoio e procedimentos na cooperação prevista das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, constituindo, entre outras, razões para o desenvolvimento e prossecução do debate relativo ao emprego das Forças Armadas na segurança interna e para uma competição arraigada em identidades institucionais fortes. O estudo conclui também quanto à adequação em edificar estruturas dedicadas às operações inter-agências, intra e extra institucionais. Formula-se um contributo para um conceito de operações inter-agência para as Forças Armadas e caracteriza-se o seu papel nas operações de combate às ameaças emergentes em Portugal: (1) assegurar em contínuo o conhecimento situacional do espaço de envolvimento da segurança nacional e responder com prontidão quando solicitadas; (2) assegurar em contínuo o aprontamento, a edificação e a transformação das capacidades identificadas para cooperar com as FSS no combate a agressões e ameaças externas.



Abstract

The object of this paper is the role of Armed Forces in inter-agency operations to counter emerging threats in Portugal in the scope of the articulation of government action and institutions for National Defense. Characterization of the role of the Armed Forces in the inter-agency operations to combat emerging threats is the aim that guided the investigation. This was limited to inter-departmental action in the national context and at strategic and operational levels. Investigation was based on the formulation of a central question and the validation of six working hypotheses. Collection of data for observation was based in document analysis and interviews.

As contributions, the study identify and typifies the emerging threats in Portugal as terrorism, transnational organized crime, proliferation of weapons of mass destruction / weapons of mass effect, cyber threats, espionage, natural and industrial disasters and pandemics. To respond to this threats Portugal has a legal framework for conducting inter-agency operations. However the research identified different approaches to security and weaknesses in the institutional articulation. Improvements in inter-institutional development occurred, in first place, at international level, and only then, nationally. It was also concluded that the constitutional and legal framework does not provide an harmonized framework to paramount concepts, such as security, national security, national defense and internal security. It was found that the legislation that established Armed Forces cooperation with Security Forces is not detailed enough, providing new reasons for further discussion on the use of Armed Forces in homeland security, as for a renewed competition, rooted in strong institutional identities. The study also concludes as to the appropriateness of creating structures devoted to inter-agency operations, intra and extra institutional. Finally, a concept of inter-agency operations for the Armed Forces is presented and the role of Armed Forces in inter-agency operations to counter threats emerging in Portugal is characterized: (1) ensuring continuous national security situational awareness and respond promptly when requested; (2) ensuring the continuous preparation and capability generation, required to cooperate with the Security Forces.



Palavras-chave

Ameaças emergentes
Defesa Nacional
Forças Armadas
Forças e Serviços de Segurança
Inter-agência
Operações
Riscos
Segurança externa
Segurança interna
Segurança Nacional



Lista de abreviaturas

AAN	Autoridade Aeronáutica Nacional
ACL	Academia das Ciências de Lisboa
ADM	Armamento de Destruição em Massa
AEM	Armamento de Efeitos em Massa
AICT	Acções Ilícitas de Sustentação do Terrorismo
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
CCNSAM	Conselho Coordenador Nacional do SAM
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMC	Curso de Estado-Maior Conjunto
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CISMIL	Centro de Informações e Segurança Militares
COC	Comando Operacional Conjunto
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSI	Conselho Superior de Informações
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
HIP	Hipótese / Hipóteses
IA	Inter-agência
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INAC	Instituto Nacional da Aviação Civil
LDN	Lei da Defesa Nacional



LSI	Lei de Segurança Interna
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização e Funcionamento das FFAA
MAOC-N	Maritime Analysis Operating Centre - Narcotics
MDN	Ministério da Defesa Nacional
NA	Não aplicável
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte / <i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
ONU	Organização das Nações Unidas
PCCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS
PGR	Procurador-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PM	Primeiro-Ministro
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada / Questões Derivadas
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAM	Sistema de Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG	Secretário-Geral
SGDSN	Secrétaire Générale de la Défense et Sécurité Nationale
SIED	Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações e Segurança
SNBSA	Sistema Nacional de Busca e Salvamento Aéreo
SNBSM	Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo
SNPC	Sistema Nacional de Protecção Civil
SSI	Sistema de Segurança Interna
UCAT	Unidade de Coordenação Anti-Terrorista
UE	União Europeia



“... Deste modo, por definição sua, a fronteira móvel da rede passa pelo interior dos Estados e estes, se utilizarem a linguagem tradicional, terão de reconhecer que a ameaça e a agressão externas estão eventualmente dentro dos países e que as definições tradicionais de segurança e defesa, a distinção entre segurança interna e externa, reclamam nova articulação.
...”

Adriano Moreira¹

1. Introdução

Com o aprofundamento da globalização, o falhanço de estados e o aparecimento de actores não estatais, emergem novas ameaças e riscos à segurança dos Estados e dos cidadãos. A natureza, forma, origem e efeitos destas ameaças e riscos não os permite situar exclusivamente, enquanto fenómeno, nos domínios das actividades de segurança interna ou da defesa nacional. Para responder a estas ameaças e riscos os Estados vêm implementando modelos organizacionais, de funcionamento e de actuação que incluem a condução de operações inter-agência² (IA).

a. Problema e contexto de desenvolvimento

Na organização do poder político, a Constituição da República Portuguesa (CRP) fixa, para a polícia³, as funções de garantia da segurança interna e para as Forças Armadas (FFAA), a defesa militar da República (CRP, 2005). As ameaças que modernamente emergem apresentam-se, contudo, sob formas multifacetadas e com carácter transnacional (Garcia, 2006: 344)⁴, podendo encerrar potencial para afectar a segurança nacional, do Estado e dos seus cidadãos. Esta realidade, tem conduzido ao reforço de actuações cooperativas para garantir a segurança, ora no plano interno, ora no plano externo. No plano interno, estas actuações incluem a implementação de medidas de natureza estrutural, genética e operacional, as quais incluem a condução de operações IA no combate às novas ameaças e a participação das FFAA com atribuições e em circunstâncias próprias a cada estado. Também em Portugal, têm sido implementadas soluções organizacionais e de funcionamento para a condução de operações IA, as quais procuram explorar as

¹ *Estratégia para a defesa nacional*, Opinião, Diário de Notícias, 27 de Agosto de 2002.

² Neologismo, na forma como vem sendo utilizado no contexto da governação, pois engloba órgãos, estruturas departamentais, instituições e serviços do Estado e instituições privadas. Corresponde a inter-departamental, quando não participam instituições privadas.

³ Polícia: recolher informações, vigiar e controlar, manter e repor a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, designadamente através da aplicação de medidas de polícia e quando exigível, nos termos do ordenamento jurídico em vigor, proceder e investigar em âmbito criminal.

⁴ ... *ameaças não militares que cruzam fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ... a saúde dos seus habitantes, ... a sua qualidade de vida e bem-estar.*



potencialidades disponíveis na polícia, nas FFAA, noutros serviços do Estado e nas relações internacionais do Estado Português. Persistem, contudo, imperfeições decorrentes da coexistência de soluções organizacionais, cuja caracterização legal, estrutural e de funcionamento não assegura a adequada coerência (Silva, 2008: 40; Vicente, 2009: 41) e do facto do conceito de Segurança Nacional não se encontrar tratado no âmbito nacional, em termos estruturais do ordenamento constitucional e legal, contrariamente ao que acontece com a Defesa Nacional (Alves, 1999: 61).

O VALM Medeiros Alves, no estudo⁵ intitulado “*O papel da Instituição Militar na Segurança Nacional. Que âmbito?*”, abordou o tema de forma abrangente, enquadrando-o metodologicamente na Segurança Nacional. Trabalhos de investigação mais recentes (Silva, 2008; Vicente, 2009) concluíram que os enquadramentos estruturais, genéticos e operacionais relativos à segurança interna poderão não dar resposta cabal aos desafios colocados pela actuação das FFAA em apoio às forças e serviços de segurança (FSS)⁶.

O contexto actual inclui espaço para novas abordagens, as quais, reconhecendo especificidades, prevejam o crescimento das relações entre civis e militares. Esta opção fundamenta-se nas necessidades de participação não militar na segurança externa e de participação militar na segurança interna, ambas motivadas pelo imperativo de complementaridade e sincronização na acção unificada do Estado, enquadradas pelo espaço de envolvimento criado pela “sociedade do conhecimento”⁷, o qual impõe um aprofundamento nas relações entre as organizações militares e não militares, governamentais e não-governamentais, internacionais e privadas (Ribeiro, 2007: 14). A investigação desenvolveu-se numa fase de mudança, no fim de um ciclo, no qual se publicou a Lei de Segurança Interna (LSI), em 2008, a Lei de Defesa Nacional (LDN) e a Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA (LOBOFA), em 2009. Este contexto pauta-se ainda pela actual legislatura poder acolher um processo de revisão constitucional.

b. Importância do estudo

O tema do presente trabalho de investigação individual conduz à abordagem do papel das FFAA nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em

⁵ Estudo de Média Duração, realizado quando frequentou o Curso Superior Naval de Guerra.

⁶ “As FSS são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apolíticos e concorrem para garantir a segurança interna” (LSI, 2008: art.º 25.º).

⁷ “O que distingue as sociedades actuais, convertendo-as em sociedades do conhecimento, é o aumento sem precedentes de um tipo de conhecimento específico, que se designa *conhecimento para a acção*. A ciência tem vindo a produzir cada vez mais este tipo de conhecimento, e a sua aquisição por parte dos indivíduos, possibilitada a sua objectivação simbólica, tem vindo também a alargar-se. Tornando-se num recurso cultural das sociedades, converte-se em ‘capacidade para a acção’ ” (Ávila, 2006: 20).



Portugal. A investigação perspectiva-se com utilidade pois os seus resultados podem servir para o desenvolvimento das relações das FFAA com outros serviços do Estado, designadamente nas circunstâncias susceptíveis de implicarem a sua actuação efectiva na missão “*cooperar com as FSS tendo o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*” (LDN, 2009).

c. Objecto de estudo e sua delimitação

Constituem objecto de estudo os conceitos, a organização e o funcionamento consagrados à actuação do Estado e das instituições que visam garantir a Defesa Nacional. O âmbito do problema é a articulação da actuação combinada dos diversos departamentos para fazer face às ameaças emergentes em Portugal. A investigação abarca em especial os aspectos estruturais, genéticos e operacionais necessários ao enquadramento das FFAA nas operações inter-agência. Tendo em conta o objecto da investigação, esta poderia com facilidade desembocar na abordagem de modelos de governação. De forma a assegurar a exequibilidade da investigação no tempo atribuído, esta limitou-se ao âmbito da actuação interdepartamental, no plano nacional e nos níveis estratégico e operacional.

d. Objectivos da investigação

A investigação visou formular um contributo que permita aperfeiçoar a actuação das FFAA quando cometidas para participar em operações IA, caracterizando as atribuições correspondentes às missões legalmente instituídas. Tendo presente o propósito da investigação, estabeleceram-se os seguintes objectivos:

- Enunciar a tipologia das ameaças emergentes em Portugal;
- Mostrar qual é o quadro existente em Portugal para a condução de operações inter-agência de combate às ameaças à segurança nacional;
- Esclarecer as dificuldades que se colocam à exploração das potencialidades das Forças Armadas no combate às ameaças emergentes em Portugal e à sua participação na condução de operações inter-agência;
- Contribuir para aperfeiçoar a doutrina relativa à condução de operações IA;
- Estabelecer um quadro de referência informativo, ajustado à realidade nacional, para apoiar o desenvolvimento da condução de operações IA;
- Caracterizar que tarefas podem as FFAA executar no combate às novas ameaças.

e. Método

Com a finalidade de estabelecer um fio condutor para a investigação, foram realizadas leituras de Trabalhos de Investigação Individual (TII) do Curso de Promoção a



Oficial General (CPOG) e do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) e de diversos artigos relacionados com o tema. Foram realizadas entrevistas exploratórias e formulou-se uma pergunta de partida, a qual conduziu após reflexão à questão central, cuja resposta a investigação procurou estabelecer: *Quais podem ser as atribuições⁸ das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal?*

Com o conjunto de leituras e entrevistas exploratórias efectuadas e tendo presente os objectivos estabelecidos para a investigação, deduziram-se as seguintes seis questões derivadas (QD), as quais caracterizam a problemática:

QD1 – Quais são as ameaças emergentes em Portugal?

QD2 – Quais são os modelos para a condução de operações inter-agência, estabelecidos actualmente em Portugal, para o combate a ameaças à segurança nacional?

QD3 – Quais são as motivações da discussão relativa à participação das FFAA na condução de operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal?

QD4 – Quais são os elementos estruturais, genéticos e operacionais necessários para a condução de operações inter-agência?

QD5 – Que modelos implementados podem ser tomados como referência para o desenvolvimento das operações inter-agência para o combate a ameaças em Portugal?

QD6 – Que missões podem as FFAA desempenhar no combate às ameaças emergentes em Portugal?

Tendo em conta a formulação duma resposta à questão central, enunciaram-se, para as questões derivadas, as seguintes hipóteses (HIP), a validar pela investigação:

HIP1 – Tendo por referência estudos prospectivos existentes, é possível estabelecer o quadro de ameaças emergentes que sirva de referência ao aperfeiçoamento de modelos para a condução de operações inter-agência para as combater;

HIP2 – O Estado Português possui um quadro legal para a condução de operações inter-agência, no qual estão estabelecidas atribuições, competência e linhas de autoridade;

HIP3 – As motivações da discussão relativa à participação das Forças Armadas na condução de operações inter-agência, em relação ao combate às ameaças emergentes em Portugal, estão relacionadas com o facto do conceito de Segurança Nacional não se encontrar tratado no âmbito nacional, em termos estruturais do ordenamento constitucional e legal, contrariamente ao que acontece com a Defesa Nacional;

HIP4 – É possível identificar os elementos estruturais, genéticos e operacionais que caracterizam os modelos para a condução de operações inter-agência;

⁸ As atribuições são as finalidades.



HIP5 – Existem modelos para a condução de operações inter-agência no combate a ameaças, implementados noutros Estados, cuja evolução e funcionamento asseguram as condições necessárias para servirem de referência ao desenvolvimento dos modelos existentes em Portugal;

HIP6 – Podem ser criadas condições estruturais, genéticas e operacionais para o cumprimento pelas Forças Armadas de missões no âmbito da condução de operações inter-agência no combate às ameaças emergentes em Portugal.

Tendo por referência a pergunta de partida enunciada e com base em leituras adicionais, finalizou-se a construção do modelo de análise e elaborou-se um guião para entrevistas semi-dirigidas (apêndice II). Após a fase de observação, concluiu-se a investigação com a análise da informação recolhida e a elaboração das conclusões.

f. Estrutura e conteúdo

O texto está organizado em sete capítulos. No presente capítulo identificou-se e delimitou-se o objecto de estudo e enunciou-se o método para a investigação. Elaborou-se um glossário de conceitos, o qual consta do apêndice I. No segundo capítulo enunciam-se as ameaças e os riscos emergentes em Portugal e no terceiro caracterizam-se as operações inter-agência no âmbito da segurança interna. No quarto capítulo identificam-se os constrangimentos à utilização das potencialidades das FFAA no combate às ameaças emergentes em Portugal e à sua participação nas operações inter-agência. No quinto capítulo enunciam-se os elementos que caracterizam estas operações e quais são os modelos que podem ser tomados como referência para o seu desenvolvimento em Portugal. No sexto capítulo analisa-se a participação das FFAA nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal e formula-se um contributo para um conceito de operações. No capítulo final apresentam-se as conclusões da investigação e formula-se uma resposta à questão central e, assim, ao enunciado do trabalho de investigação.

2. As ameaças emergentes em Portugal

Na abordagem às ameaças interessa clarificar os conceitos, pois trata-se de matéria actualmente objecto de uma renovação conceptual (Escorrega, 2009: 5).

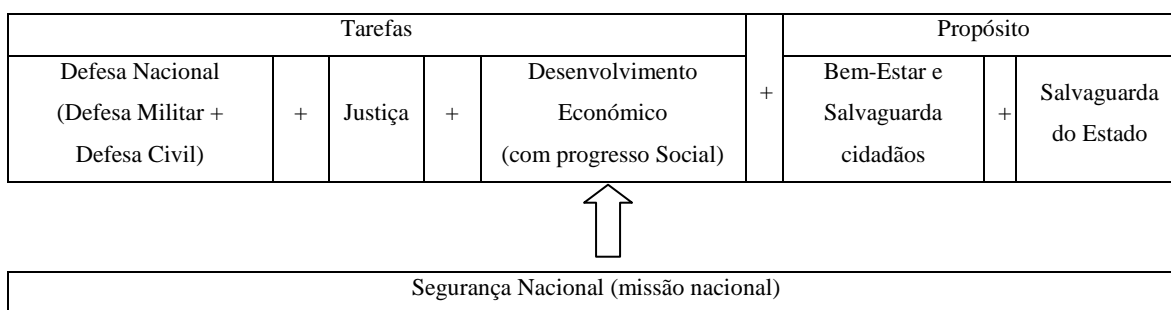
a. Segurança, Ameaças e Riscos

O IDN definiu o conceito de segurança nacional como “*a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento*



normal das funções do Estado, a liberdade da acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Silvério, 2008: 41). Este conceito foi desenvolvido pelo VALM Medeiros Alves que o definiu como “a condição alcançada por um país como consequência do desenvolvimento harmonioso do seu Poder Nacional e de ter adoptado previsões e acções tendentes a atenuar ou eliminar as vulnerabilidades, de modo a assegurar a satisfação dos Objectivos Nacionais, tendo em consideração os riscos e ameaças internas e externas no respeito pelo ordenamento constitucional, legal e regulamentar” (Alves, 1999: 8).

O declínio da incidência de guerras inter-estatais e a emergência de ameaças transnacionais tem tido como resultado que a ênfase política tem sido dada à segurança, face à defesa, evoluindo aquela dos conceitos de segurança nacional e segurança internacional para uma ideia de segurança humana (UKMOD, 2010: 76). Esta evolução, para uma segurança alargada à segurança dos indivíduos, resulta para o Estado o dever de rentabilizar e de tornar proficientes todos os meios ao seu dispor, quando a natureza da ameaça ultrapassa o âmbito ou a capacidade de actuação das FSS (Silvério, 2008: 43). Contudo, nas revisões estratégicas que têm sido publicadas e nos conceitos estratégicos de combate ao terrorismo, é a segurança nacional que está presente como missão a ser prosseguida (cumprida) pelo Estado. Assim, a segurança nacional, assume-se como missão nacional, integrando a segurança externa e a segurança interna, para executar tarefas de defesa nacional, integrando a defesa militar e a defesa civil, de desenvolvimento⁹ económico, com progresso social, e de justiça, visando como propósito o bem-estar e a salvaguarda dos cidadãos, e a salvaguarda do Estado (Fig. 1).



(Adaptado de Alves, 1999, FRAGOV, 2008 e GOP, 2010: 1466)

Figura 1 – Segurança Nacional. Missão nacional.

Aborda-se seguidamente as ameaças, definidas como acontecimentos ou acções, em curso ou previsíveis, que afectem negativamente a segurança (Couto, 1988: 329). Nesta matéria, e tendo em conta o conceito de segurança nacional apresentado, as ameaças

⁹ Sua Santidade o Papa Paulo VI, na sua encíclica *Populorum Progressio*, afirmou ser o Desenvolvimento o novo nome da Paz (Carvalho, 1999: 98).



incluem os acontecimentos portadores de intencionalidade humana e de capacidade para causar dano¹⁰, e os riscos, os quais podendo igualmente causar dano e afectar a segurança, não englobam intencionalidade, sendo independentes da vontade humana. Os riscos são tanto maiores quanto maior for a probabilidade de ocorrerem. Quando podem causar danos transformam-se em ameaças. Verifica-se que nos estudos de segurança é quase invariável a associação dos riscos às ameaças. Contudo, sendo a natureza do risco diferente da ameaça, podem resultar problemas na forma como se enfrentam. O desenvolvimento da gestão do risco tem tido como consequência uma tendência acrescida para integrar nas medidas e acções que visam a segurança abordagens que contemplam as ameaças. A razão é que o termo *risco* captura um conjunto mais abrangente de fenómenos que a mais tradicional designação *ameaça*, ou mesmo o termo *desafio*, adaptando-se melhor à problemática da segurança alargada, pois a análise baseada no risco pode reforçar as abordagens que preconizam um quadro cooperativo e global de resposta a vulnerabilidades humanas partilhadas e, por consequência, a interesses partilhados (Bailes, 2007: 1-2). Neste âmbito, importa referir que os termos *security* e *safety* vêm sendo indiferentemente traduzidos por segurança, com evidentes inconvenientes, pois enquanto que a segurança/*security* se relaciona com ameaças, já a segurança/*safety*¹¹ se relaciona com riscos. A clarificação, adoptando novos léxicos, deve, no entanto, ser tratada com cuidado (ACL, 2001: 3368).

Quando se analisa a segurança no médio e longo prazo, não é possível estabelecer com exactidão a tipologia das ameaças que se podem materializar, pois quanto mais longo é o prazo, mais incerta é a previsão. Deste modo, as análises adoptam métodos que procuram identificar múltiplos cenários futuros, dentre os quais seleccionam os mais verosímeis, a fim de informar a decisão (NATO, 2009a). Nestes casos, identificam-se essencialmente riscos, mas cuja natureza é diversa, pois incluem-se os que dependem do homem (e exigem uma resposta de acompanhamento e acção) e os que não incorporam intencionalidade (acidentes, etc, cuja resposta passa pela mitigação de consequências¹²).

b. O processo de informações e conhecimento

O processo de informações inicia-se quando responsáveis – governantes, políticos, comandantes – expressam necessidades de conhecimento para os apoiar no cumprimento

¹⁰ A ameaça pode ser empiricamente definida como o produto da capacidade para poder ser ameaça pela intenção de ser ameaça (Carvalho, 1999: 70).

¹¹ “Safety” já foi em tempos traduzida por salvaguarda, como é o caso, por exemplo, da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, correspondendo igualmente a “safo”, “que saiu ou livrou de uma situação difícil” (ACL, 2001:3304).

¹² É neste âmbito que se compreende que os Estados Unidos da América (EUA) possam classificar as mudanças climáticas como ameaças à sua segurança nacional (Broder, 2009).



das suas missões. Estas necessidades são dirigidas aos serviços de informações sob a forma de requisitos, os quais servem para dar sentido e orientação às estratégias de recolha das informações e para a consolidação do conhecimento acumulado¹³. Existem seis fontes¹⁴ básicas de informações: SIGINT, IMINT, MASINT, HUMINT, OSINT, GEOINT¹⁵.

No contexto nacional a disciplina SIGINT é proibida por lei, excepto em âmbito de investigação criminal e obedecendo a procedimentos judiciais. A disciplina MASINT é incipiente e a GEOINT dá os primeiros passos, pelo que a maioria das informações se baseiam nas fontes IMINT, HUMINT e OSINT. O processamento, exploração e a análise asseguram o seu completamento, contextualização e transformação em conhecimento. Quando estes processos se concluem (informações revistas e correlacionadas com outras fontes), designam-se informações acabadas, cujos conteúdos determinam o tipo (Tabela 1).

Tabela 1 – Tipos, Finalidades e Conteúdos das Informações Acabadas

Tipo ¹⁶	Finalidade e conteúdos
Corrente	Respeita a eventos do dia a dia. Visa fornecer desenvolvimentos e factos relacionados, avaliar o seu significado, alertar para as consequências e sinalizar situações perigosas no curto prazo.
Estimativa	Trata do que poderá ser ou acontecer. Visa preencher lacunas entre factos, sugerindo padrões alternativos onde possam encaixar e fornecendo avaliações sobre possíveis alcances e resultados.
Aviso / Alerta	Faz soar o alarme. Inclui a previsão de eventos que poderão levar ao emprego de forças ou a efeitos negativos na política externa. Explora futuros e cenários de baixa probabilidade e elevado impacto.
Pesquisa	Estudos aprofundados. Sustenta a estimativa de inteligência e a inteligência corrente. Inclui duas subcategorias de investigação: básica (dados estruturados - geográficos, demográficos, sociais, militares e políticos); apoio operacional (feita à medida, focada e elaborada para planeadores e operacionais).
Científica e técnica	Inclui informações sobre características e desenvolvimentos técnicos, desempenhos, capacidades e tecnologias. Cobre todo o espectro de ciências, tecnologias, sistemas de armas e operações integradas.

Fonte: Adaptado de *Air War College Gateway to Intelligence*.

Nas FFAA e nas FSS estão disponíveis os tipos indicados, produzidos pelos serviços de informações nacionais, e considerados, em regra, como bons e úteis. Na segurança interna não existem os tipos de informações “científica e técnica” (RASIO9, 2010: 91-94). O estabelecimento de requisitos pelos destinatários não é uma prática sustentada, em resultado duma baixa consciencialização sobre as capacidades dos serviços, do reduzido desempenho na ligação das informações ao planeamento operacional e de preconceitos históricos em relação ao fomento e utilização das informações. Esta situação é agravada nas FFAA pela escassa actividade de planeamento ligada à preparação de respostas pré-planeadas e à elaboração de planos de contingência.

¹³ *Intel* ou inteligência, designação esta pouco comum em Portugal.

¹⁴ Ou disciplinas de informações.

¹⁵ O Apêndice I contém a caracterização de cada uma das fontes. A doutrina da NATO inclui a fonte MASINT no IMINT e não individualiza a GEOINT (NATO, 2009b: 1-2-5).

¹⁶ A doutrina da NATO estabelece três tipos de informações acabadas: básica; corrente; alvo (targetting).



c. Perspectivas de análise das ameaças e riscos

Tendo em conta o âmbito do estudo¹⁷, a discussão antecedente sobre a segurança, as ameaças e os riscos, então as perspectivas de análise a considerar na caracterização das ameaças e riscos são as que podem afectar a segurança nacional. Diversos trabalhos recentes apresentam as diversas perspectivas de análise da segurança e das ameaças, tipologicamente caracterizadas (Escorrega, 2009: 6) e que incorporam praticamente todos os contextos presentes numa perspectiva de segurança externa nacional¹⁸. O governo francês classifica as ameaças em função da probabilidade¹⁹ de ocorrência e da amplitude²⁰ da crise que poderão suscitar (FRAGOV, 2008: 59), o que corresponde à adopção de um modelo de gestão de risco. Contudo, os efeitos que se retiram para a decisão devem ser cuidados, pois por mais baixa que seja a probabilidade de um ataque com Armamento de Destruição em Massa (ADM)²¹, as consequências são muito significativas. No presente estudo, incorporam-se as conclusões destas referências e uma perspectiva de segurança interna nacional²², presente na LSI (LSI, 2008: art.º 1.º, n.º 3), na análise ao Relatório Anual de Segurança Interna de 2009 (RASI09) e noutra investigação sobre o mesmo tema (Vicente, 2009: 31). No apêndice IV incluem-se as tabelas com os resultados obtidos²³.

Nas perspectivas internacionais, as referências à pirataria e aos conflitos intra-estatais não são referidos, no entanto constituem ameaças que estão na ordem das preocupações de segurança internacional. Verificou-se também que as perspectivas nacionais, internas e externas, apresentam alguma diversidade, que se atribui ao tempo decorrido desde a sua elaboração, como é o caso do conceito estratégico de defesa nacional (CEDN), e ao facto de na elaboração das análises os utilizadores estarem constrangidos pela separação defesa nacional e segurança interna, de que resultam leituras diferentes.

¹⁷ Actuação interdepartamental que visa a Defesa Nacional, contexto nacional e níveis estratégico e operacional.

¹⁸ Das organizações internacionais de que Portugal é membro, globais, regionais e dos Estados vizinhos.

¹⁹ Três graus de probabilidade: baixa, média e elevada.

²⁰ Quatro graus de amplitude: baixa, média, elevada e severa. Conforme os métodos, a amplitude também é por vezes designada por impacto ou gravidade.

²¹ A probabilidade de um ataque com Armamento de Efeitos de Massa (AEM) é sempre diferente da probabilidade de um ataque com ADM.

²² Que também incluem perspectivas internacionais, decorrentes do aprofundamento da integração europeia e dos processos de cooperação internacional em que as FSS e o próprio SSI se inserem.

²³ “Tabela IV.1 – Ameaças e Riscos. Caracterização resumida comum” e “Tabela IV.2 - Ameaças e Riscos. Perspectivas internacionais, nacionais e internas nacionais”.



Observou-se que os elementos caracterizadores das ameaças, para além da probabilidade e amplitude, não sistematizadas nos documentos abertos nacionais²⁴, devem incluir sempre que possível outros dados da sua natureza²⁵: tipo, erosivo²⁶ ou sistémico²⁷; origem, incluindo a transnacionalidade; intenção ou finalidades; capacidades, incluindo a logística; linhas de acção ou modos de actuação; espaços; alvos; desafios. Por exemplo, o crime organizado pode ser um fim em si mesmo (ameaça erosiva) ou ser um instrumento e apoio do terrorismo. O detalhe na caracterização das ameaças está directamente relacionado com o contexto, prazos de acção e fim a que se destinam as informações.

d. Caracterização das ameaças e riscos emergentes em Portugal

Os critérios aplicados para a selecção e caracterização das ameaças e riscos emergentes em Portugal, que a seguir se apresentam, são o contexto do estudo²⁸, a transnacionalidade, o curto e médio prazo e o seu reconhecimento nos documentos oficiais nacionais não classificados e públicos (CEDN, LSI, RASI09). Importa referir que as ameaças podem concretizar-se em quadros complexos, dos quais decorrem requisitos de exigência num quadro de respostas “inter-agência” (Araújo, 2006: 4), ora pela simultaneidade ora pelas interdependências com outras ameaças e riscos. Situações de catástrofes naturais que afectam vastas áreas urbanas revestem-se de consequências imediatas para a segurança interna. Assim, incluiu-se também como critério os efeitos da materialização de riscos que podem gerar circunstâncias extraordinárias que afectem a segurança interna. Nos documentos oficiais mais recentes, o contexto nacional de segurança é caracterizado como de multiplicidade de ameaças e riscos não convencionais, simultaneamente transnacionais e sub-estatais, que constituem ameaças à segurança nacional e internacional (PGXVIII, 2009: 118; RASI09, 2010: 31-36).

Observou-se que o impacto sobre a segurança varia conforme se considera a perspectiva de análise externa ou interna (apêndice IV). Contudo, são comuns os efeitos para a segurança. Tendo em conta o propósito e contexto do estudo e face ao que antecede e à análise efectuada aos elementos incluídos no apêndice IV, identificam-se como

²⁴ Considera-se que não é adequado classificar as ameaças e os riscos quanto à probabilidade e amplitude enquanto o Estado não assegurar, de forma sustentada e tecnicamente actualizada, a administração do risco, abrangente a todos os sectores.

²⁵ “... alterou-se a natureza da ameaça. Será muito difícil indicar, com o mínimo de rigor, os elementos que caracterizam a ameaça: o quê, como, onde, quando, com quê” (Sacchetti *apud* Silvério, 2008: 43) e para onde (VALM Medeiros Alves, entrevista semi-dirigida, 2010).

²⁶ Ameaças erosivas: subsistem à margem da actual ordem internacional, dela precisam para existir e são combatidas pelo aumento quantitativo dos meios securitários (Ribeiro, 2009b).

²⁷ Ameaças sistémicas: visam a alteração da ordem internacional vigente, podem incluir a implantação de outra ordem e são combatidas por meios securitários inovadores e qualitativos (Ribeiro, 2009b).

²⁸ O papel das FFAA, as operações inter-agência e o vector interno da segurança nacional.



ameaças e riscos emergentes em Portugal o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de ADM e AEM, as ameaças cibernéticas, a espionagem, as catástrofes naturais e industriais e as pandemias, cuja breve caracterização é apresentada na tabela 2.

Tabela 2 – Caracterização das Ameaças e Riscos Emergentes

Ameaça / risco	Caracterização (tipo / origem / intenção / capacidades / linhas de acção / alvos / espaços / desafios)
Terrorismo	Sistémica / transnacional (actores não estatais, fundamentalismos religiosos e políticos, anarquistas, incertos) / atingir a política, a sociedade, a economia, as relações internacionais / redes, estruturas de treino, meios assimétricos, acções ilícitas de sustentação do terrorismo (AICT) / acções de terrorismo directas (ATD): sabotagem; sequestro; ataques directos / indiscriminados / terrestre, marítimo, aéreo e cibernético / detecção inicial improvável.
Proliferação de ADM / AEM	Erosiva / transnacional (grupos terroristas, estados pária) / edificar poder nuclear (pária ou terrorista), AICT / manuseamento material nuclear / corrupção, rapto, aquisição e transporte clandestino / outros estados / terrestre, marítimo e aéreo / fabrico de componentes de difícil detecção, elevado poder de destruição; efeitos duradouros em caso de acidente com material físsil.
Crime organizado transnacional	Erosiva / transnacional (global) / enriquecimento ilícito, AICT, branqueamento de capitais, poder, financiamento de actividades ilícitas / básicas a sofisticadas, estruturas sofisticadas, redes multinacionais complexas, meios e estruturas operacionais / tráficos (pessoas, estupefacientes, armas), ajuda à imigração ilegal, escravatura, operações financeiras e económicas ilícitas, jogo ilícito / - / terrestre, marítimo, aéreo e cibernético / afecta a economia, afecta a estabilidade de um Estado, afecta a segurança (intra e inter-estatal, regional).
Ataques cibernéticos	Erosiva / transnacional (global, estados e actores não estatais) / poder, instrumento de estados, instrumento de ameaças sistémicas (sobre sociedades com elevada dependência cibernética) / redes cibernéticas / - / infra-estruturas críticas, sistema bancário, redes sociais, empresas / cibernético / tecnologia.
Espionagem	Erosiva / transnacional (global, estados e actores não estatais) / aquisição valores transaccionáveis (conhecimento patenteado, tecnologia, inovação), aquisição de informações estratégicas / HUMINT, SIGINT, IMINT, MASINT, OSINT, GEOINT / corrupção, furto, observação / Estado e empresas / terrestre, marítimo, aéreo, cibernético / vigilância, controlo.
Desastres naturais ou industriais graves	Não aplicável (NA) / NA / NA / NA / infra-estruturas críticas, pessoas / ambiente / rotura na satisfação das necessidades básicas de vida (ar, água, alimentação), potencial alteração da ordem pública, efeitos duradouros no bem-estar, na sociedade e na economia.
Pandemias	Erosiva / transnacional (global) / NA / mobilidade / NA / população / físico / roturas na vida da sociedade ou comunidade, potencial alteração da ordem pública, efeitos duradouros no bem-estar, na sociedade ou comunidade e na economia.

e. Síntese Conclusiva

Para o estabelecimento e caracterização de um quadro actualizado de ameaças emergentes em Portugal concorre a clarificação conceptual da segurança e das ameaças e riscos, da qual resultam consequências nos âmbitos de actuação das diversas instituições com atribuições e que exercem competências que visam a defesa nacional, a segurança interna e a protecção civil. Clarificaram-se os vários conceitos de segurança, segurança nacional, ameaça e risco, concluindo que as abordagens dos Estados evoluem para se focarem nas ameaças propriamente ditas, independentemente da sua materialização territorial e de incluírem os riscos no processo de análise.

Caracterizou-se o processo de informações subjacente ao estabelecimento do quadro de ameaças e riscos, observando-se que existem estruturas, meios e práticas que



asseguram a elaboração de estudos prospectivos de apoio aos processos de administração superior do Estado, nos quais se descrevem e caracterizam as ameaças.

Com base em resultados disponíveis em várias fontes abertas identificou-se que as ameaças emergentes em Portugal são o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de ADM e AEM, as ameaças cibernéticas, a espionagem, as catástrofes naturais e industriais e as pandemias, as quais foram brevemente caracterizadas quanto à sua natureza, origem, intenção, capacidades, linhas de acção, espaços, alvos, e desafios.

Face ao que antecede, conclui-se que é possível estabelecer um quadro de ameaças emergentes, que sirva de referência ao aperfeiçoamento de modelos para as combater através da condução de operações inter-agência, validando assim a HIP1.

3. As operações inter-agência em Portugal

No capítulo anterior caracterizou-se o conjunto de ameaças e riscos emergentes no contexto nacional. As ameaças emergentes colocam desafios aos modelos edificados, nos contextos nacional e internacional, cujas respostas vêm incorporando formas de densificar a cooperação e a actuação coordenada das instituições públicas e privadas, na partilha de informações e no planeamento e execução de operações em cooperação.

No presente capítulo abordam-se as operações inter-agência em Portugal, no contexto do combate às ameaças emergentes, começando por caracterizar-se o que são operações inter-agência, quais são os domínios de institucionalização destas operações e de que forma estão sustentadas na legislação, em protocolos e na actuação operacional.

a. Caracterização

As operações IA surgem num contexto de situações complexas e interdependentes cuja magnitude é de tal ordem que nenhuma instituição possui capacidade para a resolver sozinha (Friis, 2008: 2). Estas operações vêm sendo estudadas e analisadas no âmbito da abordagem abrangente à acção externa dos Estados. Contudo, face ao carácter transnacional das ameaças e aos processos de integração regional em que os estados estão envolvidos, de que a União Europeia (UE) é um exemplo, as operações IA fazem parte da realidade da acção interna que visa a segurança, envolvendo instituições nacionais e organizações internacionais. A institucionalização do Sistema Nacional de Protecção Civil (SNPC), do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), e mais recentemente, do Sistema de Segurança Interna (SSI), são exemplos de soluções que visam regular as operações IA e aumentar a eficácia do cumprimento da missão de cada uma das instituições. No plano internacional assiste-se



igualmente a fortes desenvolvimentos na cooperação entre instituições nacionais. Em termos multilaterais, o aprofundamento da cooperação surge dinamizado por organizações internacionais, como é o caso da UE, com as suas agências²⁹, ou por comunidades de estados³⁰. Do referido, constata-se que as operações IA estão presentes no domínio da acção do Estado, tanto no plano interno, como no plano externo, integrando-se na abordagem abrangente. Importa pois clarificar o que são as operações IA e as outras categorias relacionadas: acção integrada ou unificada do Estado³¹; e operações intra-agência (Friis, 2008: 2).

A *acção unificada do Estado* é própria e tem por finalidade harmonizar os esforços das várias instituições governamentais para um uso mais racional dos recursos e contribuir para os esforços internacionais. As *operações intra-agência* materializam-se no âmbito duma grande organização, em regra internacional, de que são exemplos a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a Organização das Nações Unidas (ONU), quando diferentes departamentos ou agências suas se envolvem na mesma situação operacional, com vocações diferentes mas com campos de actuação sobrepostos.

O processo IA refere-se a um processo sistémico de coordenação departamental, mais que uma organização ou lugar (O'Neil, 2006: 4). As operações IA compreendem a colaboração, a cooperação e a coordenação entre diversos actores, na resposta a uma situação complexa, não estando estabelecida, em regra, uma hierarquia comum³². Os actores podem ser FFAA, FSS, organizações internacionais, instituições e serviços governamentais, organizações não governamentais, instituições governamentais do país de acolhimento da operação, e outras organizações públicas e privadas (Friis, 2008: 4).

Observou-se que *inter-agência* introduz grande imprecisão na doutrina. Contudo, também lhe é associada uma percepção de maior agilidade, enquanto a *inter-institucional* é atribuída uma percepção mais burocratizada. A designação *inter-institucional* é na generalidade considerada mais adequada às circunstâncias em que se verifique uma actuação operacional no vector interno da acção unificada do Estado, envolvendo órgãos públicos, atento que o significado de agência é mais associado a organizações não

²⁹ Controlo de Fronteiras (FRONTEX) e Segurança Marítima (EMSA), por exemplo.

³⁰ Como é o caso do *Maritime Analysis Operation Center-Narcotics* (MAOC-N).

³¹ *Whole of Government Approach*: traduziu-se por Estado e não Governo, por se considerar mais adequado à organização política de Portugal no que concerne à acção externa.

³² A NATO é uma organização internacional em termos estruturais e, por isso, sem hierarquia comum, contudo no contexto do emprego da sua estrutura militar é uma organização multinacional e, por isso, com uma hierarquia que é comum.



governamentais e a uma responsabilidade³³ mais difusa. Observou-se que em França não se aplica o termo inter-agência no plano interno e que no plano externo, quando envolve meios civis e militares, as operações designam-se *mistas* (FRAGOV, 2008: 129).

Em Portugal, os factos mais relevantes que levaram ao reforço da cooperação inter-agências são o incremento da cooperação internacional, a realização de grandes eventos, a complexidade de alguns domínios e a escassez de recursos. Após o 11 de Setembro, a maioria das instituições evoluiu muito rapidamente, por solicitação externa, para contextos em que a cooperação internacional atingiu graus muito superiores à cooperação nacional, o que originou um processo de reflexão, estudo e mudança. A realização em Portugal do EURO 2004 exigiu a adopção pragmática de soluções organizacionais, de funcionamento e de actuação, cujo sucesso reforçou os processos latentes de mudança e criou as condições objectivas ao seu desencadeamento no patamar de decisão político.

As instituições que se empenham nas operações inter-agência alcançam um grau acrescido de partilha na motivação, visão e objectivos (Friis, 2008: 20). Algumas das razões identificadas para as instituições cooperarem em operações inter-agência, designadamente no vector externo, incluem, entre outras, a *eficiência*, a *consistência*, a *urgência*, a *segurança*, a *política* e a *legitimidade*³⁴. Contudo, num mesmo ambiente operacional as razões válidas podem não ser comuns aos actores, mas o conhecimento recíproco das razões pode ser determinante para a continuação e o sucesso das operações.

Na análise documental, identificaram-se razões de ordem política, de eficiência e de segurança, tanto no vector interno, como no vector externo³⁵. Nas observações efectuadas, verificou-se que uma das razões mais invocadas é a eficiência, fundamentada na complexidade do enquadramento legal, na especialização das instituições e nos níveis de exigência impostos pelo desenvolvimento e regulação das actividades. Deste modo, são empregues agentes em acções em cooperação, que partilham e disponibilizam um acervo de conhecimento sinérgico, o qual resulta em benefício para o cumprimento das missões. A orientação política para o incremento da cooperação foi outra das razões mencionadas.

Razões mencionadas que não constam no conjunto inicialmente elaborado são a *racionalidade*, imposta pelos recursos disponíveis para actuação ao nível tático, especialmente para as FSS que dispõem de efectivos mais escassos, e a *credibilidade* na

³³ *Accountability*.

³⁴ O Apêndice I contém a caracterização de cada um dos tipos, adaptada (Friis, 2008, 3) ao vector interno.

³⁵ “as FFAA possuem capacidades que podem ser usadas para apoiar a segurança interna, a protecção das fronteiras, o contra-terrorismo, a resposta a emergências e a recuperação de desastres” (AUSGOV, 2009: 24) e “as intervenções em guerras intra-estatais são caracterizadas pela necessidade das FFAA operarem lado a lado com agências civis” (AUSGOV, 2009: 21).



capacidade de resposta. As motivações observadas mais importantes são a eficiência, a consistência e a urgência. Em situações extraordinárias os factores urgência e política são determinantes, designadamente para restabelecer rapidamente o sentimento de segurança.

b. Quadro institucional com atribuições de Segurança

Face à sua extensão para inclusão no texto do trabalho, inclui-se no apêndice V a análise documental realizada ao ordenamento legal que respeita às instituições com atribuições na defesa nacional, na segurança interna e na protecção civil e noutros sistemas relacionados, plausíveis de actuarem no vector interno. Caracteriza-se seguidamente os aspectos relevantes da análise e apresentam-se os resultados das observações efectuadas.

(1) Defesa Nacional

No desenvolvimento do instituído na CRP e das orientações do CEDN³⁶, a LDN (LDN, 2009) e a LOBOFA (LOBOFA, 2009) atribuem às FFAA a nova missão “*Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*” e mantêm do antecedente a missão “*Colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações*”, assim como o seu emprego quando se verifique o estado de emergência, de sítio e de guerra³⁷. Importa sublinhar que a cooperação com as FSS é estrita às agressões e ameaças transnacionais. A legislação não clarifica como é que a cooperação e colaboração das FSS se efectuam no sentido inverso, isto é, *em matéria de defesa nacional* (LDN, 2009: 48.º), nem faz menção à gestão de crises ou estabelece competência específica do Conselho Superior de Defesa Nacional sobre o emprego das FFAA em missões de cooperação com as FSS contra agressões ou ameaças transnacionais.

No âmbito da implementação do que se encontra instituído, não foram recolhidas evidências das competências estabelecidas para o Governo, para o Primeiro-ministro (PM) e para o Ministro da Defesa (MDN) terem sido exercidas, designadamente quanto à aprovação dos mecanismos que asseguram a cooperação entre as FFAA e as FSS e à coordenação e orientação superior sobre as acções necessárias. Em Janeiro de 2010, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas emitiu directivas operacionais para a defesa de pontos sensíveis e para a defesa aérea, assim como para a colaboração em acções

³⁶ O CEDN estabelece como objectivo para a Defesa Nacional assegurar a coordenação entre as políticas sectoriais do Estado e “garantir a correcta articulação entre as FFAA e as FSS”, “quando necessário”.

³⁷ As FFAA e as autoridades militares não têm atribuídas ou cometidas competência para deliberar.



de protecção civil. Não há evidências de terem ocorrido colaborações ou cooperação das FFAA³⁸ com as FSS no combate a ameaças transnacionais.

(2) Sistema de Segurança Interna

O SSI foi estabelecido em 2008 (LSI, 2008), na sequência de orientações do Governo vertidas em Resolução do Conselho de Ministros (RCM) (RCM, 2007). As razões para a reforma, entre outras, foram: a inexistência dum órgão coordenador no domínio da prevenção capaz de ligar e coordenar os vários níveis da Administração Pública e a sociedade civil; as limitações nas competências do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) no domínio da ordem pública; o imperativo de assegurar a partilha de informações e a “*adoção de formas eficazes de articulação institucional*” como único meio de evitar duplicação de recursos e garantir eficácia. Esta RCM apontou para a criação de uma solução inovadora, baseada na implementação de uma estrutura vocacionada para conduzir operações IA, e pautada pela valorização da vertente operacional (RCM, 2007). Outras orientações foram eliminar a gestão de crises³⁹ enquanto estado entre a normalidade e os estados de emergência⁴⁰ ou sítio⁴¹, ou mesmo entre a Paz e o estado de guerra⁴², por evidente inconsistência e irrelevância legal do conceito de crise, que se caracteriza em Portugal por notável polissemia (Carreira, 2008: 5), substituindo-a por três patamares⁴³ de intervenção do SSI, e valorizar a componente de cooperação internacional, satisfazendo os compromissos do Estado assumidas no âmbito da UE⁴⁴, designadamente em matéria da melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados Membros da UE em situações de “crise”⁴⁵.

³⁸ Aqui consideradas no seu conjunto.

³⁹ Foi revogado o Sistema Nacional de Gestão de Crises instituído em 2004, quatro anos antes.

⁴⁰ Estado de emergência – Determina o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis (onde está a autoridade) e o apoio a estas pelas FFAA, sendo caso disso. A execução do estado de emergência a nível regional e local no território continental é coordenada pelos governadores civis, na área da respectiva jurisdição.

⁴¹ Estado de sítio – Determina os poderes conferidos às autoridades militares (onde está a autoridade), estabelecida a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas (onde está). A execução do estado de sítio a nível regional e local no território continental é assegurada pelos comandantes militares, na área da respectiva jurisdição.

⁴² O estado de guerra existe desde a declaração de guerra até à feita da paz, competindo a condução militar da guerra ao CEMGFA e aos comandantes-chefes, de acordo com as orientações e directrizes dos órgãos de soberania competentes (onde está a autoridade). As cartas de comando dos comandantes-chefes definem a missão, a dependência, o grau de autoridade (onde está) e a área onde esta se exerce, as entidades abrangidas, os meios atribuídos e outros aspectos relevantes (LDN, 2009: art.º 40.º a 43.º).

⁴³ Situação de normalidade; operações planeadas de elevado risco ou incidentes tático-policiais graves; e situação extraordinária.

⁴⁴ Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008.

⁴⁵ Incidente tático-policial grave, situação extraordinária ou estado de excepção, conforme avaliação e decidido.



O estabelecimento do Secretário-Geral do SSI (SG/SSI) assegura o aprofundamento da cooperação, colaboração e partilha de informações entre FSS, outras instituições do Estado e as FFAA, no combate às ameaças e na gestão dos riscos que afectem a segurança interna. O SG/SSI preside ao GCS que funciona na directa dependência do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna, é equiparado a secretário de Estado e possui competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, exaustivamente descritas na lei e que se aplicam, em função das circunstâncias, desde a normalidade até situações extraordinárias. Possui os poderes necessários para a concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, para a articulação entre estas e outras entidades públicas ou privadas e para a cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS (PCCCOFSS). Assegura igualmente a articulação entre as FSS e o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), entre as FSS e os serviços de emergência médica, de segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, entre o SSI e o planeamento civil de emergência, entre as instituições nacionais com as de âmbito local e com as estruturas privadas.

A LSI contempla a actuação das FSS fora do território no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, em cooperação com serviços de Estados estrangeiros ou com organizações de que Portugal faça parte, mas não contempla a cooperação com as FFAA nacionais, tal como a LDN contempla.

O PCCCOFSS, aprovado pelo Governo, em Março de 2010, não inclui disposições específicas relativas à articulação com as FFAA.

(3) Outros Sistemas e Órgãos no âmbito da Segurança

Analisa-se seguidamente os principais sistemas e subsistemas com que o SSI interage, para além da defesa nacional atrás analisada.

O **Sistema de Informações da República Portuguesa** integra uma abordagem inter-agência, pois inclui dois serviços de informações, prevê a articulação com outros serviços ao nível nacional, no âmbito da segurança interna e da segurança externa, pode cooperar com serviços estrangeiros congéneres e inclui um órgão vocacionado para assegurar a direcção e coordenação das actividades, o Secretário-Geral do SIRP (SG/SIRP). A produção de informações é assegurada pelos dois serviços mencionados, o Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações e Segurança (SIS). O SIRP depende hierarquicamente do PM, de cujas competências salienta-se manter especialmente informado o Presidente da República, presidir ao



Conselho Superior de Informações (CSI), e controlar, tutelar e orientar a acção dos serviços de informações. O SIRP acolhe uma solução integrada e coerente para as vertentes externa e interna da segurança. O Director do Centro de Informações e Segurança Militar (CISMIL) faz parte do Conselho Consultivo do SIRP e participa na definição das prioridades de pesquisa. Existe colaboração entre o SIED e as FFAA, através do CISMIL, que tem vindo a intensificar-se. Contudo, não se atingiu o grau de cooperação operacional em operações no âmbito das Forças Nacionais Destacadas que é observado em forças aliadas a operar nos mesmos teatros.

O **sistema de autoridade marítima (SAM)** possui carácter transversal, integra todas as entidades, civis e militares, com atribuições de exercício da autoridade marítima⁴⁶, e visa potenciar as capacidades das FSS, através da partilha de informação, do planeamento de acções conjuntas no âmbito da vigilância das costas e espaços marítimos sob jurisdição nacional e da celebração de protocolos de cooperação entre as várias entidades e órgãos que, em razão da matéria e do território, ali detêm responsabilidades. O SAM inclui meios de coordenação nacional de nível ministerial e de coordenação operacional de alto nível (LOSAM, 2002: Preâmbulo). A coordenação nacional das entidades e órgãos integrantes do SAM é assegurada pelo Conselho Coordenador Nacional (CCNSAM), cuja composição é indicada no apêndice V. O Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM) foi instituído, com carácter de permanência, com a finalidade de agilizar a articulação, de forma integrada, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes⁴⁷ (CNCM, 2007). Através do CNCM clarifica-se a entidade que compete coordenar a acção, em razão da matéria ou do espaço marítimo. Contudo, não está definida uma entidade com autoridade para coordenar as diferentes entidades e como único delegado do Estado, do Governo e de cada uma das tutelas governamentais para a prossecução da autoridade do Estado no mar, investida de poderes de polícia de generalidade.

A organização das FFAA prevê que existam nos Ramos órgãos que integram sistemas regulados por legislação própria, nomeadamente o **Sistema de Autoridade**

⁴⁶ “Exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das respectivas competências as seguintes entidades: a) Autoridade Marítima Nacional (AMN); b) Polícia Marítima (PM); c) Guarda Nacional Republicana (GNR); d) Polícia de Segurança Pública (PSP); e) Polícia Judiciária (PJ); f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); g) Inspeção-Geral das Pescas (IGP); h) Instituto da Água (INAG); i) Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM); j) Autoridades Portuárias (AP); k) Direcção-Geral da Saúde (DGS); l) Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo (ACTM).” (art.º 7.º)

⁴⁷ Órgãos e serviços da Marinha/ AMN, Força Aérea Portuguesa (FAP), GNR, SEF, PJ, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), INAG e IPTM.



Aeronáutica (LOBOFA, 2009: art.º 15.º), no âmbito do qual foi criada a Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN) no âmbito da Força Aérea (LOFA, 2009: art.º 29º), cujas competências, estrutura e funcionamento constam de legislação própria. Contudo, esta legislação não existe, pelo que a autoridade não se encontra regulamentada. A Lei orgânica do **Instituto Nacional da Aviação Civil** (INAC)⁴⁸ refere diversas vezes a condição do INAC como autoridade nacional no âmbito aeronáutico⁴⁹. Contudo, a competência não inclui a implementação de medidas de polícia (normais/ especiais), cuja imposição o exija, pela mesma entidade ou outra com competência e capacidade. A entidade com capacidade operacional para, em qualquer local do espaço aéreo sob a jurisdição nacional, implementar medidas especiais de polícia, decididas por autoridade competente, é a Força Aérea. Enquanto não é instituída a AAN, está implementado o procedimento RENEGADE, através de despacho do PM e de directiva do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA). Tendo em conta a natureza e grau das medidas a implementar, e o período muito curto para as comunicações, tomada de decisão e execução, a competência para decidir a implementação das medidas mais gravosas é exercida pelo PM e a execução pelo Comandante Aéreo e unidades subordinadas. A instituição duma autoridade aeronáutica nacional revestir-se-á, com elevada probabilidade, de processos inter-agência, tendo em conta as instituições, civis e militares, que estarão necessariamente envolvidas.

A Lei de Bases da **Protecção Civil** (LBPC, 2006) define a actividade e o que são acidentes graves e catástrofes e estabelece os respectivos objectivos e domínios de actuação, a natureza dos acontecimentos a prevenir ou a enfrentar e a gravidade e extensão dos seus efeitos actuais ou potenciais, assim como a competência para declarar as situações de alerta, contingência e calamidade, cabendo a última ao Governo (LBPC, 2006; Silva, 2010). A LBPC estabelece ainda o enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de protecção civil, designadamente a natureza e competência da intervenção dos diversos órgãos de governo na actividade⁵⁰, e a composição da Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC), indicada no apêndice VI. No âmbito das operações institui o SIOPS, no que se refere às suas estruturas, aos procedimentos e pedidos e concessão de auxílio externo (LOSIOPS, 2006). Os termos e os procedimentos relativos à colaboração

⁴⁸ DL 145/2007, de 27 de Abril.

⁴⁹ “enquanto autoridade nacional da aviação civil portuguesa” (preâmbulo), “Autoridade Nacional”; “autoridade supervisora nacional”, “Autoridade Aeronáutica Nacional”, “enquanto autoridade competente, o cumprimento das normas comunitárias em matéria de segurança da aviação civil”.

⁵⁰ Governo, PM, Governador Civil e Presidente da Câmara Municipal, CNPC, comissões e unidades de protecção civil -, assim como a estrutura da protecção civil – Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), agentes de protecção civil e instituições de investigação técnica e científica.



das FFAA em funções de protecção civil estão amplamente detalhados na LBPC, designadamente quanto aos modos e circunstâncias para ser efectuada a solicitação de colaboração, às formas de que pode revestir-se, à formação e instrução, às autorizações de actuação, às cadeias de comando, às formas de apoio programado e não programado, à protecção civil em estado de emergência ou estado de sítio e de guerra e às Regiões Autónomas (LBPC, 2006). Existe uma Directiva Operacional Nacional que constitui um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional do dispositivo Integrado das Operações de Protecção e Socorro.

O **Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo (SNBSM)** (SNBSM, 1994) e o **Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo (SNBSA)** têm por finalidade assegurar as acções de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com navios, embarcações e aeronaves nas regiões de busca e salvamento de Lisboa e de Santa Maria, coincidentes com as regiões de informação de voo do mesmo nome. Compete ao MDN dirigir os sistemas, no âmbito dos quais estão criados os serviços correspondentes⁵¹, respectivamente no âmbito da Marinha e da Força Aérea.

O **Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE)** é um órgão de coordenação e apoio, de natureza colegial, na directa dependência do PM e tem por objectivos a definição e permanente actualização do planeamento civil de emergência (PCE) a fim de garantir a continuidade da acção governativa, a sobrevivência e a capacidade de resistência da Nação, o apoio às FFAA, a protecção das populações e a salvaguarda do património nacional. Indica-se no apêndice VI a composição do CNPCE.

c. Cooperação operacional

Com a implementação do SSI a decorrer há cerca de dois anos, começa a verificar-se actualmente um aumento de acções em cooperação envolvendo várias FSS⁵² (RASIO9, 2010). Em 2009 e início de 2010 foram constituídas quatro equipas conjuntas de combate ao crime (RASIO9, 2010: 11), incorporando representantes de várias FSS, tendo-se registado resultados positivos na contenção e prevenção. A partilha de informação de natureza criminal entre FSS nacionais e estrangeiras no âmbito da UE dispõe desde 2009 de regimes jurídicos e de normativo que visa a interoperabilidade (RASIO9, 2010: 21).

(1) Protocolos de Cooperação

⁵¹ Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM) e Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (SBSA).

⁵² A título de exemplo, refere-se que em 9143 operações dirigidas ao controlo de permanência em território nacional realizadas pelo SEF, 6570 foram autónomas e 2573 (28%) foram conjuntas (RASIO9, 2010: 111), das quais 878 com a Polícia Marítima (RASIO9, 2010: 126). Em 2008, a AMN realizou 118 operações conjuntas (RASIO8, 2009: 282).



Na década de 90, foi assinado um protocolo entre as Forças Policiais e Aduaneiras, com aplicação ao nível nacional e regional, com base no qual foram criadas Unidades de Coordenação e Intervenção Conjunta Nacional, envolvendo a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Direcção-Geral de Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), visando a optimização de recursos e a cooperação judiciária (Araújo, 2006:16).

No quadro das FFAA, das FSS e dos sistemas atrás descritos existem dois protocolos de cooperação, celebrados em 2003, respectivamente entre a Marinha e a PJ e a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e a PJ, cuja finalidade é o estabelecimento das bases de cooperação e articulação no combate à criminalidade e que visam a partilha de informação, a articulação operacional e o apoio mútuo na formação e o transporte de elementos da PJ pela Marinha (Silva, 2008). A execução assenta numa boa ligação inter-institucional, caracterizada pela continuidade e permanência, e na operação em cooperação ao nível tático, caso a caso, discreta, singular nos contactos, com pré-aviso muito reduzido e que se desfaz logo que a operação é concluída. Existem outros protocolos que visam a cooperação operacional, como é o caso entre o INAC e a PSP (RASI09, 2010: 130). A Força Aérea possui protocolos com as empresas NAV e ANA. Observou-se que a articulação cada vez maior que se verifica ao nível do GCS, da Unidade de Coordenação Anti-Terrorista (UCAT), das equipas conjuntas que foram criadas e das operações do âmbito das diversas agências da UE, tem tido como efeito que os protocolos não são considerados essenciais para que se concretize a cooperação e a actuação operacional, mas são úteis para clarificar aspectos de articulação e para agilizar a resposta.

(2) Cooperação internacional

No âmbito da cooperação internacional no combate ao crime organizado transnacional, registam-se francos desenvolvimentos (RASI09, 2010: 142-157)⁵³. Sublinha-se o alargamento de competências do Serviço Europeu de Polícia, as diversas acções no domínio das *catástrofes decorrentes de ameaças terroristas*, demonstrando a preocupação maior que esta ameaça constitui no espaço europeu, a atribuição de 2 M€ de financiamento ao programa FRONTEX para a realização de voos conjuntos de vigilância, a participação de Portugal em 12 operações FRONTEX (RASI09, 2010: 147), o estabelecimento de diversos acordos bilaterais e a dimensão de processos abertos no

⁵³ Mais de 10% do RASI é dedicado à cooperação internacional (operacional, genética ou estrutural).



âmbito da cooperação⁵⁴. Há desenvolvimento na participação das FSS em missões internacionais da UE e da ONU, 8 em 2009, com uma participação média de 210 elementos (RASI09, 2010: 149). Para o incremento da cooperação internacional no domínio das ameaças transfronteiriças muito tem contribuído a actividade do *Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics* (MAOC-N), no qual estão representantes da PJ e também um oficial de ligação da AMN (Silva, 2008), assim como as participações da Marinha, da Força Aérea, da GNR e do SEF em várias operações, designadamente nas que se desenrolam no quadro da FRONTEX (Silva, 2008). No âmbito da Iniciativa 5+5 realizou-se em 2009 um exercício do tipo RENEGADE, envolvendo o espaço aéreo nacional, marroquino e espanhol.

Observou-se que o incremento da cooperação internacional da maioria das instituições nacionais, FSS e FFAA, bilateralmente com instituições congéneres e multilateralmente no âmbito das organizações internacionais e das agências europeias especializadas, têm tido o efeito de aumentar a cooperação ao nível nacional⁵⁵.

(3) Operações e Exercícios

As áreas de cooperação contemplam acções de apoio de transporte aéreo ou naval e utilização dos meios técnicos de vigilância do espaço aéreo e marítimo. Envolvem elementos e meios da Marinha, da AMN e da Força Aérea em apoio de actividades da PJ e SEF e GNR. Com a Força Aérea não existe protocolo mas há entendimento perfeito entre a PJ e o Comando Aéreo para o apoio que é necessário prestar (Silva, 2008). Existe uma boa cooperação entre a Força Aérea e a GNR relacionada com a missão *air policing*⁵⁶, pois quando uma aeronave é obrigada a aterrar e o faz em aeródromo não guarnecido com autoridades de polícia, a articulação assegura a deslocação da GNR para o local de aterragem, tomando conta da ocorrência. Observou-se que os progressos que se verificam na cooperação operacional entre a Marinha, a AMN, a Força Aérea, a PJ, o SEF, a GNR e outras FSS no combate ao crime organizado, constituem uma boa base para o desenvolvimento e aprofundamento das operações inter-institucionais.

Nos anos de 2008 e 2009 realizaram-se diversos exercícios, nos quais estiveram envolvidas as FSS e as instituições e serviços mencionados (RASI08, 2009; RASI09, 2010: 114). A UE e a NATO realizam exercícios que envolvem componentes civis e militares, e

⁵⁴ INTERPOL (4010), EUROPOL (1043) e SIRENE (1258, mais de 120 000 dados inseridos por Portugal).

⁵⁵ As operações FRONTEX têm suscitado a continuidade da actuação operacional cooperativa nacional.

⁵⁶ Emprega-se no âmbito deste trabalho a designação da missão utilizada na doutrina da NATO, em vez de *policimento aéreo*, por aquela doutrina remeter quaisquer medidas de restrição da utilização do espaço aéreo para as autoridades nacionais e por em Portugal não estar estabelecida na lei.



testam os sistemas de apoio à decisão e o processo de consulta e de decisão colectiva na resposta a crises ao nível estratégico político-militar, assim como os mecanismos de comando e controlo. O terrorismo e as ameaças assimétricas são incluídos nos cenários (Silva, 2008). No exercício *Crisis Management Exercise* (CME) de 2009, da UE, exercitou-se a transição duma operação de manutenção da paz, conduzida por forças policiais para uma operação de imposição da paz, conduzida por militares (RASI09, 2010: 115). Contudo, a nível nacional, são escassos os exercícios envolvendo as FFAA e FSS que exercitem ameaças transnacionais. As razões para o escasso historial são a inexistência, até 2009, de um ordenamento legal inequívoco sobre a missão a desempenhar pelas FFAA, e o facto de as FSS terem escassos recursos e disponibilidade para atribuir a exercícios, preferindo privilegiar a cooperação em operações reais.

d. Síntese conclusiva

No presente capítulo caracterizaram-se as operações inter-agência e descreveu-se o quadro institucional existente em Portugal para o combate às ameaças emergentes. Na análise das motivações para o envolvimento em operações inter-agência identificaram-se razões de ordem política, de eficiência e de urgência e que o conhecimento recíproco entre as instituições é importante para a manutenção e sucesso das operações.

Existe um quadro legal, recentemente instituído, que atribui às FFAA a missão de cooperar com as FSS no combate a ameaças transnacionais, a qual se concretiza através da articulação do CEMGFA com o SG/SSI, configurando um modelo de operações inter-agência. Contudo, existem vulnerabilidades estruturais para a adequada articulação. Quando comparado com o quadro legal que estabelece os termos e os procedimentos de colaboração das FFAA com a PC, o quadro de cooperação com as FSS não é detalhado.

No quadro existente assume papel central o SSI, o qual interage com os outros sistemas e quadros institucionais, contudo em graus e escalões institucionais diversos. As estruturas e os órgãos contemplam a resposta às ameaças tipificadas pelo terrorismo, pela criminalidade organizada transnacional e pela proliferação de ADM/AEM e os riscos associados à ocorrência de catástrofes naturais ou industriais. Não foi evidenciado que contemplem exigências de resposta a ataques cibernéticos, à espionagem e às pandemias e existem fragilidades na implementação duma abordagem abrangente à segurança alargada. No quadro da acção unificada do Estado e dos seus vectores, externo e interno (apêndice VIII), evidencia-se que o processo de operações inter-agência visando a segurança está em desenvolvimento para a acção interna, mas incipiente para a acção externa, em cujo âmbito



se verificam participações cada mais significativas de elementos e forças policiais. Para a actuação no domínio da segurança interna, que inclui uma componente de cooperação internacional e de cooperação privada, foi adoptada uma abordagem que inclui estruturas próprias para o processo inter-agência. Para a actuação no domínio da defesa nacional e da acção externa do Estado, não foi.

As operações em cooperação têm vindo a desenvolver-se significativamente, no plano interno e no plano internacional, verificando-se que o incremento da cooperação inter-institucional nacional ocorre primeiro no plano internacional e só depois no plano nacional.

Face ao que antecede, concluiu-se que o Estado Português possui um quadro legal para a condução de operações inter-agência, no qual estão estabelecidas atribuições, competência e linhas de autoridade, o qual, contudo, evidencia abordagens diferenciadas à problemática da segurança e fragilidades para assegurar uma articulação institucional robusta, designadamente com as FFAA, validando parcialmente a HIP2.

4. As Forças Armadas e as ameaças emergentes

Como se concluiu no capítulo 2, as ameaças emergentes em Portugal possuem carácter transnacional. No presente capítulo procura-se esclarecer as dificuldades que se colocam à exploração das potencialidades das FFAA no combate às ameaças emergentes em Portugal e à sua participação na condução de operações inter-agência, concluindo quanto às razões que motivam a discussão, sempre presente, relativa a esta participação.

As interrogações sobre as relações entre as FFAA e a sociedade constituem um tema central da sociologia militar, recolocado em voga com a profissionalização das FFAA e a diversificação das suas missões (JANKOWSKI, 2009: 24). O estudo das relações entre as FFAA e a sociedade inclui a temática do controlo democrático das FFAA pelo poder político, o qual não sendo posto em causa, já o é o grau de influência que os militares podem ter no decisor político (JANKOWSKI, 2009: 47). As FFAA têm vindo a ser empregues em apoio das FSS, em situações especiais, como a que recentemente se verificou no EURO 2008, durante o qual parte significativa das forças colocadas em tarefas de vigilância pertencia ao Exército Suíço. Esta discussão está patente na forma como é suscitada, inclusive, a partir do actual CEDN, de 2003, ao incluir orientações específicas



no sentido da defesa nacional participar na segurança interna⁵⁷, que têm tido avanços e recuos⁵⁸, mas que o actual Governo mantém⁵⁹ (PG XVIII, 2009: 120).

a. O ordenamento constitucional

Ao longo das suas revisões a CRP continua a manter uma separação rígida, quase que mecânica, entre segurança interna e a defesa nacional, atribuindo a primeira para a actuação da polícia⁶⁰ e, no âmbito da segunda, a defesa militar da República para as FFAA⁶¹ (Carreira, 2008). Contudo, ao nível político, os atentados de Nova Iorque, em Setembro de 2001, foram determinantes para se procurarem novas respostas em Portugal. Nesta sequência, o MDN solicitou um parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR), colocando objectivamente a questão⁶² (Silva, 2008). No parecer emitido, conclui-se que *“os conceitos de ‘agressão’ e ‘ameaça’ externas são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista, de modo a abranger novas formas de actuação externa susceptíveis de afectar os bens jurídicos que constituem objecto do conceito constitucional de defesa nacional.”*. Concluiu-se ainda que *“perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afecte de forma séria e fundada os bens jurídicos objecto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita protecção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional (n.º 2 do Art.º 273.º da CRP, conjugado com o n.º 1 do Art.º 2.º da LDNFA)”*. Estas conclusões serviram para fundamentar o despacho do MDN, que no preâmbulo refere que o terrorismo internacional apresenta-se como uma ameaça externa e,

⁵⁷ “Para proteger o Estado e a comunidade de qualquer agressão, a defesa nacional deverá ... Ter capacidade para participar na segurança interna, nos termos da lei”(§6.1).

⁵⁸ A orientação presente na RCM para o estabelecimento de um SSI, de o GCS incluir um oficial de ligação do sistema de defesa nacional, que a LSI não veio a contemplar, é um bom exemplo.

⁵⁹ O Programa de Governo estabelece como objectivo as FFAA assumirem a sua parte de luta contra agressões e ameaças transnacionais, em coordenação com os instrumentos internos para esse combate.

⁶⁰ “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.” Art.º 272.º n.º 1 da CRP.

⁶¹ “Às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República” (Art.º 275.º n.º 1 da CRP) e “A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.” (Art.º 273.º n.º 2 da CRP).

⁶² “Saber se, no quadro legal vigente, as Forças Armadas podem se incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos colectivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de sectores essenciais da vida nacional – designadamente importantes instalações industriais dos sectores eléctrico, e gás de telecomunicações, ou ainda portuárias e aeroportuárias, etc. – em casos de agressão ou ameaça externas”.



quando concretizado em actos, como uma agressão externa (MDN, 2001). Com esta interpretação, o critério da intervenção das FFAA é o da natureza da ameaça, e não o do território, podendo as FFAA ser empenhadas quando se trate de agressão ou ameaça externas, quer estas se materializem dentro ou fora do território nacional, desde que enquadradas no normativo constitucional e legal instituído (Carreira, 2008). É nesta linha que posteriormente o CEDN deu um conjunto de orientações⁶³ e os sucessivos Governos vêm concretizando abordagens à segurança numa perspectiva alargada (GOP, 2010: 82).

Observou-se que a solução interpretativa plasmada no parecer da PGR, e posteriormente no despacho do MDN, não é satisfatória para imprimir segurança à generalidade das entidades envolvidas. Se por um lado, as revisões legislativas operadas entre 2007 e 2009⁶⁴, sem alteração da CRP, estabelecem normativo e disposições visando o desenvolvimento da colaboração e cooperação entre as FFAA e as FSS, por outro lado, ficaram por instituir em lei parte das orientações estratégicas plasmadas no CEDN (RCM, 2003)⁶⁵. Os desenvolvimentos que se venham a verificar no ordenamento constitucional e na legislação continuarão a ser marcados pelo processo histórico^{66 67}, pelas práticas seguidas na UE e dentro desta nos países mais próximos como a França, a Espanha e, eventualmente, o Reino Unido e por situações extraordinárias que venham a ter repercussões na sociedade portuguesa: acontecimentos graves no estrangeiro; grandes eventos; ataques que a afectem; e “*pelos efeitos indesejáveis das acções desejadas*”⁶⁸.

b. Defesa Nacional e Segurança Interna

Uma das facetas do debate entre defesa nacional e segurança interna é a dificuldade de estabelecer uma fronteira na implementação de um conceito de segurança alargada. Observou-se que a actuação das FSS no estrangeiro, num quadro de missões de manutenção da Paz é aceite sem grandes problemas. Sendo questionável o quadro de segurança interna, já não o é num conceito de segurança alargada. Se a continuidade da segurança é consensual, já não o é a forma como a edificar, pois quaisquer

⁶³ Parágrafos §6.1, §6.2, 6.3, §8.2 e §9.5.

⁶⁴ LSI, de 2008, LDN, de 2009 e LOBOFA, de 2009.

⁶⁵ O CEDN qualifica o crime organizado transnacional como agressão externa, contudo não é claro se se inclui na nova missão das FFAA: “*Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança (FSS) tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.*”

⁶⁶ “No Estado Novo a Instituição militar desempenhava um papel relevante na ordem política interna, não só pela natureza e origem do regime mas também devido à problemática colonial. A Constituição de 1933 cometia às FFAA as tarefas de manutenção da ordem e paz públicas, pelo que, para além de instrumento de defesa, as FFAA eram ainda garante da segurança, no âmbito interno, quando e se necessário.” (Pratas, 2010)

⁶⁷ Em Portugal, desde a monarquia constitucional, os governos foram em regra depositos com revoltas militares, tendo ficado conotados com os aspectos negativos dos regimes que se seguiram, designadamente quando estes impuseram restrições no exercício dos direitos, liberdades e garantias.

⁶⁸ Entrevista semi-dirigida ao VALM Silva Carreira,.



desenvolvimentos que se verifiquem neste âmbito terão que atender aos normativos constitucionais em vigor nos Estados. Enquanto aqueles não abordarem a segurança como um todo, tal constituirá um constrangimento à implementação de respostas que incorporem de forma integrada as medidas adequadas, exequíveis e aceitáveis. A continuidade da segurança é, em regra, associada ao espaço físico, designadamente ao território, não se relevando o elemento tempo. Contudo, este é relevante na gestão das actividades e na articulação entre entidades e actuações. Assim, no âmbito das medidas, incluindo as de carácter legislativo, há melhorias possíveis de implementar em termos conceptuais e práticos. Abordam-se seguidamente a segurança interna e a segurança externa, a articulação da actuação das FFAA com o SSI e a gestão de crises.

No que respeita ao tratamento do conceito de segurança interna, o n.º 1 do art.º 272.º da CRP, já mencionado, estabelece que a “polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. No seu desenvolvimento, a LSI institui a segurança interna como uma actividade desenvolvida pelo Estado. Verifica-se no entanto que identifica o propósito (finalidade) da actividade⁶⁹ (LSI, 2008). Na Lei Orgânica do SIRP, o tratamento dado ao conceito é de uma condição, seja quando se refere à segurança externa, seja quando se refere à segurança interna e à segurança externa (LOSIRP, 2007). Tendo presente que Portugal tem assumido compromissos internacionais sobre matérias do âmbito da segurança, no âmbito da ONU, da UE, da NATO e de outras instâncias, os “quais funcionam como guias de acção e facilitadores, condicionando algumas alterações legislativas e de procedimento” (Silva, 2008: 21), a clarificação e harmonização conceptual dos conceitos defesa nacional, segurança interna e segurança externa na legislação assumem relevância para a implementação das novas abordagens à segurança e para conferir confiança e segurança à actuação institucional e individual. Contudo, observou-se que foram dados passos na lei, mas os actores não estão seguros para passar à prática. Para o efeito é necessário estabelecer claramente os limites de actuação.

Na breve análise efectuada às operações IA em Portugal, referiram-se as disposições que asseguram a articulação entre as FFAA e o SSI para efeitos do cumprimento da missão das FFAA de cooperar com as FSS. A forma extremamente abrangente e lata como esta articulação ficou explanada na legislação, remetendo para

⁶⁹ A segurança interna é a actividade 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 (LSI, 2008: 1.º).



competência a exercer pelo PM, pelo MDN, pelo CEMGFA e pelo SG-SSI, demonstra as dificuldades colocadas ao cumprimento da missão. Esta forma contrasta com a que foi utilizada no ordenamento legal referente ao cumprimento da missão atribuída às FFAA de colaboração com a protecção civil, cuja lei de bases dedica um capítulo inteiro a estabelecer formas de colaboração, de apoio e procedimentos. A lei atribuiu maior autonomia política no estabelecimento das formas de cooperação das FFAA com as FSS, no apoio e nos procedimentos. Contudo, no caso desta autonomia não ser praticada e utilizada para detalhar aqueles aspectos, identificam-se dificuldades para o cumprimento da missão. Ao não consagrar a existência de um oficial de ligação no GCS, como já se referiu, não assegura o controlo do factor tempo atrás mencionado na continuidade da segurança. Ao estabelecer a participação do CEMGFA no processo de aconselhamento ao nível político, não assegurou a assessoria e consulta para coordenação técnica e operacional da actividade, a qual é efectuada de forma contínua ao nível do GCS e do seu Secretariado Permanente, sem que as FFAA estejam representadas. Importa ainda referir no âmbito da articulação entre as FFAA e as FSS que o quadro legal específico da actividade de segurança interna, logo de polícia⁷⁰, é essencialmente a lei penal e processual penal, a lei quadro da política criminal, as leis sobre a política criminal e as leis orgânicas das forças e serviços de segurança, pelo que a actuação das FFAA em cooperação com as FSS encerra desafios significativos, que necessitam de ser enfrentados de forma metódica e sistematizada, para a qual a continuidade da articulação funcional é essencial. Observaram-se neste âmbito as seguintes preocupações: quanto à inconsistência da solução encontrada para o emprego das FFAA na ordem interna, pelo que a LDN e a LSI deviam ter ido mais longe na clarificação do emprego das FFAA na colaboração com as autoridades civis; quanto a questões relacionadas com a actuação das FFAA, de legalidade e de conhecimento, designadamente na preparação das FFAA para actuar no relacionamento com o cidadão, no sentido que os Estados são Estados de Direito e não se pode actuar à margem do Direito, logo é necessário conhecer o quadro jurídico em que se está a actuar; quanto às diferenças existentes nas formas de actuação de polícias e militares, atendendo que o agente policial actua com competência própria, investida pela lei; quanto ao grau de exigência que a sociedade incorpora⁷¹, cujos padrões sobem continuamente.

⁷⁰ Polícia – recolher informações, vigiar e controlar, manter e repor a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, designadamente através da aplicação de medidas de polícia e quando exigível, nos termos do ordenamento jurídico em vigor, proceder e investigar vem âmbito criminal.

⁷¹ Hoje em dia mais exigente, mais conhecedora, mais desenvolvida, mas também mais competitiva.



O outro aspecto recorrentemente abordado no contexto da defesa nacional e da segurança interna é a que respeita à gestão de crises⁷². Observou-se neste âmbito um reconhecimento generalizado que a revogação do Sistema Nacional de Gestão de Crises, operada pela LSI, foi um passo positivo, dada a irrelevância do conceito de crise⁷³, para a qual foram ensaiadas várias definições, sem resultados satisfatórios, durante a preparação da legislação que instituiu aquele sistema. A adopção do conceito de crise, pela UE⁷⁴, está ligada a actos terroristas e o ordenamento legal nacional relativo a esta matéria resulta limitativo, pois um acto terrorista não é um incidente tático-policial grave, pois pode afectar o Estado no seu todo, correspondendo pois à situação mais gravosa que expressa a inutilidade dos conceitos de segurança externa e interna. Assim, as crises do âmbito do contexto de integração de Portugal num espaço alargado de segurança são tratadas através das disposições previstas na LBPC, na LSI, em legislação do âmbito da segurança marítima⁷⁵, em procedimentos contemplados para suprir a omissão de legislação no âmbito da segurança aeronáutica⁷⁶ e na legislação relativa aos estados de emergência e de sítio. Se por um lado, a normalidade, por oposição à excepção, contempla a gestão das “crises”, o ordenamento nacional não está harmonizado em relação a todas as situações possíveis, quer ocorram no estrangeiro, com cidadãos ou interesses nacionais, quer em Portugal.

No que respeita às FFAA, a forma como está estabelecida na lei a articulação do CEMGFA com o SG/SSI, caso não seja desenvolvida pelas medidas complementares previstas na lei, para além da consolidação do “*ad hoc-ismo*”, representa um sério risco a uma intervenção adequada, exequível e aceitável, quando for necessária e solicitada. Ao longo do tempo verificou-se uma interpretação da CRP que limitava o empenhamento das FFAA no interior do território. A intervenção das FFAA agora prevista na LDN é estrita a um papel de apoio, sendo que o seu empenhamento é articulado⁷⁷ no topo hierárquico das cadeias de comando civis e militares, respectivamente o SG-SSI e o CEMGFA.

⁷² A crise corresponde a uma situação de incerteza sobre o desenvolvimento dos acontecimentos, quando o conceito de vida habitual está em risco, ou seja quando não há garantia que as regras não serão violadas (Professor Doutor Adriano Moreira, Conferência ao CPOG, 20 JAN 2010).

⁷³ “Bem andou o legislador quando, através da LSI, ... revogou o DL 173/2004 ...” (Carreira, 2009: 5).

⁷⁴ Decisão 2008/617/JAI, do Conselho, de 23 de Junho de 2008.

⁷⁵ Segurança marítima – conjunto de conceitos e sistemas que integram a segurança da navegação safe (safety), no âmbito do navio como plataforma e do tráfego marítimo, a meteorologia, no que se refere ao estado do mar e ao estado do ar, a salvaguarda da vida humana no mar, nos âmbitos do salvamento marítimo, da protecção, da prevenção e do combate à poluição do meio marinho, e da salvação marítima, a integridade das pessoas e bens, no contexto da sua protecção e defesa seguras (security) e o Tempo (time) (adaptado de Alves, 1998: 350-351).

⁷⁶ Procedimento para defesa contra aeronave RENEGADE.

⁷⁷ *Articulação* é uma expressão que vem sendo empregue com regularidade na legislação. Contudo, observou-se que o seu significado não é o mesmo para todos.



c. Competição e Cooperação

No ambiente de mudança acelerada no contexto da segurança, marcado por constrangimentos orçamentais, mas também pela implementação nas instituições públicas, de instrumentos de gestão cada vez mais aperfeiçoados de cariz empresarial, observa-se a adopção de posturas institucionais extremamente competitivas. Nas circunstâncias em que não existam abordagens do tipo “whole of the Government” ou controlos dos desenvolvimentos institucionais fortes ao nível do Estado, a competição convive com a cooperação institucional. Sem coordenação interdepartamental, e por vezes também intra-departamental, a competição gera a edificação de capacidades concorrentes e o robustecimento das instituições especializadas. Se o processo legislativo, em regra originado ao nível institucional, não é devidamente contrabalançado por uma tutela bem apoiada e uma lógica política integradora, origina sobreposições nas missões, e a prazo, a necessidade de conduzir processos de emagrecimento do tipo do PRACE. Com o processo de integração europeia, a procura da eficiência organizacional gera processos com maior complexidade, pois há uma tendência mais forte de importar modelos em vigor noutros países, com outras realidades políticas, sociológicas, económicas e tecnológicas, e com a aplicação do princípio da subsidiariedade, verifica-se uma tendência para transferir para instâncias comunitárias actividades atribuídas previamente a instâncias nacionais.

A implementação de operações inter-agência passa por ultrapassar um conjunto de constrangimentos, que potencialmente se manifestam nas fases iniciais, designadamente a *cultura, mentalidades e preconceitos*, a *rigidez burocrática*, a *segurança*, o *financiamento*, as *prioridades*, os *recursos disponíveis*, a *liderança* e a *descentralização da autoridade* (Friis, 2008: 8)⁷⁸. Nas operações inter-agências não existe uma cadeia hierárquica comum às diversas instituições entre os escalões operacional e estratégico, pelo que existe diversidade na tipologia das relações e colaborações presentes nas operações, a qual pode ser expressa numa escala crescente: *coexistência (I)*; *colaboração e coordenação (II)*; *cooperação (III)*; *coerência (IV)* (Fries, 2008: 7)⁷⁹. Utilizando esta escala e dados presentes nas referências e obtidos nas entrevistas semi-dirigidas procedeu-se a uma análise das relações inter-institucionais presentes no vector interno da segurança e elaborou-se a tabela incluída em apêndice IX. Observa-se que a maioria das relações se situa nos graus II e III. Os graus IV estão presentes nas relações inter-institucionais que contemplam o EMGFA e os Ramos das FFAA entre si, os dois serviços do SIRP entre si e a AMN e a Marinha. É

⁷⁸ O Apêndice I contém a caracterização de cada um dos factores.

⁷⁹ O Apêndice I contém a caracterização de cada um dos graus.



expectável que a implementação do SSI venha a originar melhorias na condução de operações em cooperação entre as instituições agregadas no GCS e na UCAT.

Observou-se que no desenvolvimento da cooperação inter-institucional é atribuída elevada importância ao papel das lideranças e ao estabelecimento de confiança nos processos de implementação políticos, pois a cooperação está na lei, mas falhou. As estruturas do tipo do SSI são associadas a formas de resolver o que as instituições e as tutelas não foram capazes de fazer. Assim, o facto de as FFAA não estarem presentes no GCS não as limita no cumprimento da missão, desde que medidas de controlo e coordenação garantam que são edificados os meios, que são estabelecidas as estruturas e que são elaborados os planos operacionais, de contingência ou de rotina, para a actuação em cooperação. As diferenças significativas nas capacidades são geradoras de reservas no aprofundamento da cooperação. Se as FFAA dispõem de capacidades robustas⁸⁰, adaptáveis e flexíveis em determinadas áreas⁸¹, as FSS possuem um conhecimento para actuação mais robusto⁸² nos cenários de combate às ameaças emergentes. Observou-se igualmente que, de uma forma geral, os protagonistas das diversas instituições, possuem culturas de actuação operacional que são avessas a um papel subalterno ou de apoio.

d. Síntese Conclusiva

No presente capítulo efectuou-se uma abordagem sintética às motivações da discussão relativa à participação das FFAA na condução de operações inter-agência, no quadro do combate às ameaças emergentes. Evidenciou-se que as abordagens à segurança, à segurança nacional, à defesa nacional e à segurança interna não estão harmonizadas no ordenamento constitucional e legal, e que são motivações para a discussão razões históricas, únicas ao Estado português, às suas FFAA e às FSS portuguesas. A forma pouco detalhada como a legislação contemplou as formas de colaboração, de apoio e procedimentos na cooperação prevista das FFAA com as FSS, e o facto da gestão de crises ser objecto de modelos diversos, ao longo do tempo, são razões acrescidas para o debate. Finalmente, evidenciou-se que o ordenamento institucional tem sido palco de estudos e mudanças, com origem externa, na União Europeia, mas também ao nível do Governo, que suscitam processos de competição arreigados em identidades institucionais fortes.

Face ao que antecede, conclui-se que as motivações da discussão relativa à participação das FFAA nas operações inter-agência relacionam-se com o facto do conceito

⁸⁰ Adequadas e sustentadas.

⁸¹ Vigilância e superioridade de informação, mobilidade, aplicação de força, protecção de força, sustentação.

⁸² Adequado e sustentado.



de segurança nacional não se encontrar tratado no ordenamento constitucional e legal. Contudo, identificaram-se outras motivações, pelo que a HIP 3 é parcialmente validada.

5. Estruturas, meios e actuação nas operações inter-agência

Neste capítulo apresenta-se um contributo para a edificação de doutrina de operações inter-agência. Aborda-se, para o efeito, a resposta às ameaças emergentes, a implementação de operações inter-agência na Austrália e em França e a caracterização dos elementos de natureza estrutural, genética e operacional nos processos de inter-agência.

a. Resposta às ameaças

O Programa de Governo explicita como implicações das ameaças que a segurança corresponde à segurança dos Estados e à Segurança Humana e que a resposta terá que se basear na Segurança Cooperativa (PGXVIII, 2009: 118), reflectindo-se este comando no RASI09, cujas orientações aprofundam a cooperação internacional (RASI09, 2010: 175).

Ao nível operacional, a estratégia de combate ao espectro actual de ameaças concretiza-se através de uma arquitectura apresentada nas orientações para a criação do SSI e que inclui a prevenção, contenção e resposta (RCM, 2007: n.º 2)⁸³. Contudo, observa-se que estes elementos funcionais não estão sempre claramente assumidos em documentos posteriores, designadamente no RASI09 ou no PCCCOFSS. Na análise a um conjunto abrangente de estratégias (Tabela 3), verifica-se que os elementos funcionais são claros, apesar de algumas das estratégias serem contra ameaças específicas, em regra o terrorismo⁸⁴. Também no caso da UE, a estratégia antiterrorista está delineada segundo quatro vertentes: Prevenir; Proteger, Perseguir, e Responder (Barros, 2009: 9).

Tabela 3 – Elementos presentes nas estratégias de resposta a ameaças

Estado / OI	Portugal	França	União Europeia	Reino Unido	Austrália
Estratégia/ Documento	RCM LSI ⁸⁵	LBSDN (Segurança Nacional) ⁸⁶	Contra- terrorismo	Contra- Terrorismo	Contra- terrorismo
Elementos funcionais (vertentes)	Prevenir Conter Responder	Conhecer ⁸⁷ Prevenir Dissuadir Proteger Intervir	Prevenir Proteger Perseguir Responder	Perseguir Proteger Preparar Prevenir	Análise Protecção Resposta Resiliência

Fontes: RCM, 2007; FRAGOV, 2008; Barros, 2009; UKGOV, 2008; AUSGOV, 2010.

⁸³ No preâmbulo da resolução, o Governo dá-lhe um carácter de conceito estratégico de segurança interna.

⁸⁴ Este facto indicia a conveniência de se dispor de estratégias divulgadas, no âmbito das quais seja possível a todos os actores da sociedade inteirarem-se e integrarem-se na resposta (PETERSEN, 2008: 409).

⁸⁵ Uma leitura sistematizada da LSI e do PCCCOFSS permite identificar quatro áreas de actividade na LSI: informações; prevenção; manutenção e reposição da ordem pública; investigação criminal.

⁸⁶ A estratégia de segurança interna em relação ao terrorismo é anterior, de 2006.

⁸⁷ Conhecer e antecipar.



Sublinha-se a relevância dada à edificação duma capacidade de resiliência e a resposta, propriamente dita, perante a iminência ou a concretização de uma agressão. A resiliência⁸⁸ é identificada nas estratégias mais recentes como elemento essencial, fundado no reconhecimento da impossibilidade de impedir todos os ataques terroristas ou catástrofes naturais de grandes proporções e no propósito de garantir que a sociedade e os poderes públicos não são afectados de forma duradoura. Em Portugal, têm sido desenvolvidos esforços associados a melhorias de resiliência, conduzidos no âmbito do CNPCE e da Protecção Civil, contudo focados na capacidade de resistência de infra-estruturas críticas. No que respeita à resposta à iminência ou à concretização de uma agressão ou ataque, as decisões, as acções e as medidas tomadas nos momentos imediatos podem ter elevada relevância política e societal. Contudo, desencadeada a agressão, as suas consequências humanas e materiais pouco poderão ser alteradas, entrando-se para todos os efeitos num processo de gestão dos efeitos produzidos^{89 90}, em oposição à gestão de crises. Deste modo, assumem relevância os planos de contingência, conhecidos em profundidade pelos agentes que actuam face à agressão, em todos os escalões, e a gestão da situação na fase prévia à agressão, no âmbito da qual a gestão do tempo e a partilha de informação são cruciais. A correcta colocação em prática dos planos de contingência passa por treino prévio e sistematizado de todos os envolvidos, a todos os níveis (IESM, 2009: 2).

A seguir ao 11 de Setembro acentuou-se o princípio da necessidade de partilhar em contraponto ao princípio da necessidade de conhecer, contudo sem que se anulasse as virtualidades deste (Pereira, 2007: 97). Para as FFAA poderem satisfazer com prontidão qualquer solicitação que seja colocada, devem estar preparadas, sendo prioritários a edificação do conhecimento situacional da situação de segurança e a elaboração de planos de contingência, abrangendo o leque de cenários possíveis (Silva, 2008; Vicente, 2009).

b. Modelos implementados noutros Estados

Na escolha de modelos de estudo, foi utilizado um conjunto de critérios que conjugados assegurassem a adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade da análise a

⁸⁸ “a vontade e capacidade de um país, da sociedade e dos poderes públicos a resistir às consequências duma agressão ou de uma catástrofe de grandes proporções, e a restabelecer rapidamente a sua capacidade de funcionar normalmente, ou pelo menos de modo aceitável. (FRAGOV, 2008: 64)”.

⁸⁹ Gestão de consequências.

⁹⁰ Releva-se que no âmbito das missões atribuídas às FSS assume particular importância a *salvaguarda da prova*, não estando, por outro lado, salvo situações consideradas no contexto da legítima defesa, cometidas tarefas qualificadas como de *destruição* que, pela sua natureza, se encontram exclusivamente destinadas a serem cometidas no âmbito das missões atribuídas ao serviço público militar.



efectuar. Para o efeito foram incluídos os seguintes: um estado da UE; maritimidade⁹¹; actualidade das reformulações estruturais; disponibilidade de conceitos estratégicos; facilidade de acesso a informação; inclusão de estados anglo-saxónicos. No presente trabalho foram aproveitados os elementos relativos a Espanha e à Alemanha (Silva, 2008), e foram estudados os modelos da França e da Austrália, cujo resultado, face à sua extensão, foi incluído no apêndice X, expondo-se seguidamente os aspectos mais relevantes.

(1) França⁹²

A reorganização da defesa e segurança nacional francesa⁹³ em curso⁹⁴ inclui inovações conceptuais e estruturais, designadamente, pela primeira vez, uma abordagem à Defesa e Segurança Nacional. O Conselho de Defesa e de Segurança Nacional pode reunir-se em formação especializada em função das matérias a tratar, tais como defesa, informações ou matérias restritas, gestão de crises ou questões nucleares. Ao nível do PM a coordenação é assegurada por um conjunto de órgãos adequados à natureza e âmbito das matérias. Existe um secretariado-geral de defesa e segurança nacional⁹⁵ (SGDSN) que acompanha a implementação das políticas de defesa e de segurança nacional, transversais às diversas tutelas. Foi constituída uma Agência de Segurança dos Sistemas de Informação, que assegura operacionalmente a prevenção e a reacção contra ataques cibernéticos, em rede com peritos e observatórios de segurança dos sistemas de informação. Na resposta às ameaças cibernéticas separa-se o combate defensivo, baseado nesta agência, do combate ofensivo, atribuído ao Ministério da Defesa, ao EMA⁹⁶ e a serviços especializados. Existe uma comissão interministerial de coordenação do combate à ameaça nuclear, biológica, química e radiológica (NBQR), presidida pelo SGDSN, com a atribuição de assegurar a coerência das capacidades de protecção NBQR, assim como a boa execução dos programas de investigação e de equipamento. As crises internas são geridas no Ministério do Interior, a partir de um centro capaz de controlar a polícia, a *gendarmérie* e a protecção civil.

A capacidade de reacção rápida dos poderes públicos em caso de crise reside no mais alto nível, assegurando o Ministério do Interior a preparação dos planos relativos à ordem pública e à protecção civil. A coordenação de meios civis e militares nas zonas da defesa e segurança é assegurada através do apoio do oficial general responsável, colocado

⁹¹ Relação entre o tamanho da fronteira marítima e o da fronteira terrestre (Carvalho, 1999: 72)

⁹² Carácter misto – continental e marítimo mediterrânico.

⁹³ Suscitada pelo livro branco de 2008. O livro precedente foi publicado em 1994.

⁹⁴ O ex-SGDN foi empossado na sua nova função de SGDSN em Janeiro do presente ano.

⁹⁵ Solução estrutural comum em França já há alguns anos para integrar a implementação de políticas que são transversais a várias tutelas, como é o caso da política abrangente para o mar.

⁹⁶ Correspondente ao EMGFA.



para esse efeito sobre a autoridade directa do CEMMA⁹⁷, e do estabelecimento de um único estado-maior de planeamento civil e militar, sob a autoridade do Perfeito⁹⁸ da zona.

(2) Austrália⁹⁹

No domínio das operações IA e das tarefas para as FFAA australianas (*Australian Defence Forces - ADF*), as operações de estabilização e segurança a realizar em territórios estrangeiros são integradas com as agências civis, decorrendo para as FFAA a edificação e sustentação de capacidades de coordenação civil-militar e IA (AUSGOV, 2009: 54)

A governação da segurança nacional australianas inclui uma abordagem abrangente a todo o governo, que inclui ligar as diversas agências¹⁰⁰ e alinhar as estratégias, interna e internacional, contra o terrorismo (Rerden, 2006: 2). Existe uma comissão presidida pelo PM, com os principais ministros e autoridades, apoiada pelo secretariado da Comissão de Segurança Nacional, estando estabelecida uma comissão específica para o contra-terrorismo (Rerden, 2006: 5 e 6). A missão do Comando de Operações Especiais inclui forças prontas para conduzir operações especiais no espaço de envolvimento operacional contínuo, num ambiente conjunto, combinando e de inter-agência (Rerden, 2006: 9).

A estratégia australianas possui quatro elementos chave: análise, protecção, resposta e resiliência (AUSGOV, 2010: 19). O papel da Defesa situa-se principalmente na resposta, compreendendo o apoio às autoridades civis, na resposta às emergências e à recuperação da normalidade após o incidente (resiliência). Para este efeito, são edificadas pela Defesa capacidades específicas, quando estas estiverem para além das possibilidades das agências governamentais edificarem e manterem numa forma eficiente (AUSGOV, 2010: 62).

Para responder a ataques cibernéticos¹⁰¹ a redes de informação da defesa, do governo, comerciais ou relacionadas com infra-estruturas essenciais, o governo australianas decidiu edificar uma capacidade de defesa, melhorando a consciência situacional cibernética e localizando a resposta a incidentes num Centro de Operações de Segurança Cibernética. Este centro está continuamente guarnecido por equipas, de alerta e de análise, das FFAA e da organização para a ciência e tecnologia da defesa (AUSGOV, 2009: 83).

⁹⁷ Equivalente ao CEMGFA.

⁹⁸ Equivalente ao Governador Civil.

⁹⁹ Carácter marítimo.

¹⁰⁰ Independentemente da sua vocação de actuação ser externa ou interna.

¹⁰¹ Os quais, segundo a apreciação australianas, pode comprometer a segurança nacional.



(3) Alemanha¹⁰² e da Espanha¹⁰³

Na Alemanha a operação das FFAA é admissível no combate ao terrorismo e ao crime organizado, restringindo-se no interior do país a um papel de apoio técnico e em caso excepcional, para combate a um incidente particularmente grave quando as forças da polícia forem insuficientes. A coordenação das operações é do respectivo estado federado ou do Ministro do Interior. A actuação no exterior é admissível no âmbito de um sistema de segurança colectiva, desde que aceite pelo Parlamento Federal (Silva, 2008).

Em Espanha, a colaboração das FFAA com as FSS está prevista na lei que atribui às FFAA a missão de *preservar, junto com as Instituições do Estado e as Administrações Públicas, a segurança e o bem-estar dos cidadãos nas situações de risco grave, catástrofe, calamidade e outras necessidades públicas*. As tarefas previstas incluem o apoio às FSS no combate ao terrorismo. Em circunstâncias concretas, tais como a utilização de aeronaves com fins terroristas que ponham em perigo a vida da população, a resposta é militar. Para o emprego das FFAA no combate ao terrorismo existe um plano de contingência da Defesa, articulado com o plano permanente do Ministério do Interior (Silva, 2008).

c. Elementos estruturais, genéticos e operacionais

A edificação das capacidades deve ser garantida em termos de compatibilidade, inter-mutabilidade e comunidade de procedimentos, treino e experiência e a sua transformação deve ser prosseguida com base no conhecimento acumulado, através do saber experimental permanente, constante e sucessivo (incremental e em espiral), visando garantir a interoperabilidade suportada na uniformização da doutrina, da organização, do treino, do material, do comando e liderança, do pessoal e das infra-estruturas e serviços (MDN, 2008: 6). Tendo em conta o impacto do processo inter-institucional nas estratégias institucionais, apresentam-se seguidamente as evidências recolhidas, na análise documental e na observação efectuada, sobre requisitos a satisfazer para a condução de operações inter-agência, sistematizadas segundo a sua natureza estrutural, genética e operacional.

A gestão continuada das operações IA, abarcando as fases de planeamento, implementação ou actuação e avaliação é essencial (Friis, 2008: 20), assim como o desenvolvimento de um corpo de doutrina comum. No âmbito estrutural, a lei prevê que para a cooperação entre as FFAA e as FSS sejam estabelecidas as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais (LOBOFA, 2009: 26.º). Observou-se que é essencial

¹⁰² Carácter misto – continental e marítimo mediterrânico.

¹⁰³ Carácter continental.



para o sucesso das operações IA que o ordenamento legal seja claro e não suscite insegurança na actuação. Para a execução da actuação das FFAA em colaboração com as FSS é necessário colocar um oficial de ligação das FFAA no secretariado permanente do GCS. O processo IA deve estar apoiado numa estrutura extra às instituições envolvidas, que coordene o processo. O GCS e a UCAT foram indicados como bons exemplos. Foi mencionada a necessidade de clarificar a gestão das situações mais gravosas para o emprego das FFAA, das FSS e da protecção civil, antes dos estados de emergência ou de sítio, ou do estado de guerra. Neste âmbito, foi suscitada a evolução do SNPCE para Secretariado-geral da Defesa e Segurança Nacional, em ligação com o SG/SSI, junto do qual pode funcionar, designadamente no GCS, e a criação de um centro nacional coordenador de segurança com ligações aos centros de situação nacionais (EMGFA, ANPC, CCON, CNCM) e internacionais, à semelhança de Espanha e da Austrália.

A liderança profissional, as boas relações pessoais e a redução de preconceitos e de barreiras culturais são tão importantes para o sucesso das operações IA como são os arranjos estruturais (Friis, 2008: 20). A formação para operações IA constitui, assim elemento a considerar, existindo modelos de formação que podem servir de referência, designadamente nos EUA, onde as FFAA tomaram a liderança há cerca de dez anos, com a criação de um centro de formação pós-graduada na *Naval Postgraduate School*. A formação conjunta de elementos das várias instituições foi mencionado como um passo importante para mudar as mentalidades e desenvolver as operações IA. Tendo em conta que as diferenças na hierarquização das instituições e da forma como se manifesta na actuação operacional, podem ter impactos sérios no desenvolvimento do processo IA, a formação deve incluir o aprofundamento do conhecimento recíproco organizacional. Observou-se que entre as medidas destinadas a reforçar o processo IA foram mencionadas a edificação de capacidade de planeamento nos órgãos coordenadores e a troca de oficiais de ligação e de observadores para participação nas operações das outras instituições. Observou-se ainda que a nova missão pode determinar a edificação de capacidades específicas em função da percepção da ameaça, e que deve ser inserida a par de todas as outras missões das FFAA no processo de planeamento de capacidades. Para a gestão continuada das operações identificou-se como requisito uma capacidade de assessoria jurídica no Comando Operacional Conjunto (COC), dedicada ao nível operacional.

No âmbito operacional, observou-se a necessidade de desenvolver conceitos de operação, planos de contingência operacionais e realizar exercícios. Duma forma geral foi observado que o cerne do processo IA é a partilha de informação e de informações e que na



actuação operacional os objectivos têm que ser claros. A coerência da acção só é garantida na actuação se a informação for partilhada, pois quem actua pode ter competência ou não, e ao querer prosseguir bem as suas atribuições pode interferir na actuação de outras forças.

d. Síntese Conclusiva

Nas estratégias nacionais de resposta às ameaças emergentes salientam-se as preocupações com o terrorismo, em regra objecto de estratégias singulares, mas que se inserem em estratégias de segurança abrangentes. Os elementos funcionais presentes são similares e incluem a edificação do conhecimento situacional – conhecer, analisar – e a resposta – prevenir, conter, responder, proteger, perseguir, dissuadir e resiliência.

A análise do sistema francês, com um único conselho superior, que reúne em formações especializadas, suscita a eventual reformulação dos conselhos superiores existentes em Portugal¹⁰⁴ a eventualmente um só, o Conselho Superior de Segurança Nacional¹⁰⁵. Neste âmbito, também se suscita a adequabilidade de ser apoiado por um Secretariado-Geral de Segurança Nacional, para apoiar a coordenação e a articulação das políticas de segurança nacional, podendo funcionar junto do GCS, no qual se criaria um centro nacional coordenador de segurança que federasse os centros de situação nacionais (EMGFA, ANPC, COCN, CNCM) e se ligasse aos internacionais¹⁰⁶. A resposta ao novo ambiente de segurança está a determinar a reformulação das organizações, dos procedimentos e a exploração abrangente das capacidades ao dispor dos Estados. Existem modelos que se inserem em ordenamentos constitucionais e em abordagens que possuem semelhanças com o caso nacional e que podem servir de referência para serem observados para se recolherem ensinamentos úteis para aplicação em Portugal. Considera-se que os critérios de escolha dos modelos deve contemplar conjugadamente a inserção política de Portugal na UE, ser membro da NATO, da ONU e da OSCE, as características geo-marítimas e geo-oceânicas, designadamente a maritimidade e o facto das fronteiras marítimas nacionais e do espaço de circulação livre interna na UE coincidirem. Face ao que antecede conclui-se que existem noutros Estados modelos para a condução de operações IA, cuja evolução e funcionamento asseguram condições para servirem de referência ao desenvolvimento dos modelos nacionais, validando assim a HIP5.

No que respeita aos aspectos de natureza estrutural, genética e operacional para as operações IA, evidenciou-se a adequação em edificar estruturas dedicadas, intra e extra

¹⁰⁴ Designadamente o CSDN, o CSSI, o CSI, a CNPC e o CNPCE.

¹⁰⁵ Solução que não é inovadora, tendo sido suscitada em estudos anteriores (Alves, 1999: 55; Vicente, 2009: 39).

¹⁰⁶ O MIC, da UE, e o EADRRCC e o Centro de Situação, da NATO.



institucionais, para coordenação, de gerir continuamente o processo IA, de edificar doutrina comum e de colocar um representante do CEMGFA no GCS e um oficial de ligação no SPGCS. No âmbito genético evidenciou-se a necessidade de edificar capacidades de formação em operações IA e de assessoria jurídica no COC, de assegurar a interoperabilidade nas comunicações e de incorporar a nova missão no processo de planeamento de capacidades. No âmbito operacional evidenciou-se a necessidade de partilhar informações, de desenvolver conceitos de operações e planos de contingência e de realizar exercícios. Face ao que antecede, foram identificados elementos que caracterizam os modelos para a condução de operações IA, validando-se assim a HIP4.

6. Missões das Forças Armadas nas operações inter-agência

No presente capítulo caracterizam-se que missões¹⁰⁷ podem as FFAA desempenhar no combate às ameaças emergentes em Portugal e que linhas de acção devem ser prosseguidas no cumprimento da missão de cooperação com as FSS. Assim, estando a missão *cooperar com as FFS* atribuída, analisou-se que capacidades e recursos podem ser empregues na missão, elaborou-se uma análise SWOT e identificaram-se linhas de acção.

a. Capacidades e recursos

Tendo em conta que a missão das FFAA de cooperação com as FSS no vector interno é de actuação supletiva¹⁰⁸, pois as FFAA não detêm autoridade de polícia, um aspecto que se procurou aprofundar foi identificar o impacto desta missão concorrer na edificação de capacidades das FFAA. No modelo australiano são dois os critérios: o *alcance*¹⁰⁹ e a *especificidade e dimensão* de determinadas capacidades inerentes à actuação das FFAA, as quais não faz sentido, por critérios de racionalidade pública ou por não terem a dimensão crítica mínima, serem edificadas por outras entidades públicas sob o critério único de não serem militares. Observou-se que estes critérios foram bem aceites nas entrevistas efectuadas, contudo, para se prosseguir neste sentido, deve o planeamento de

¹⁰⁷ Considerando que a missão de cooperar com as FSS é uma missão de nível estratégico, o significado aqui empregue traduz-se nas missões de nível operacional.

¹⁰⁸ Duplo uso –o conceito de duplo uso baseia-se no emprego dos meios das FFAA no serviço público militar e no serviço público não militar, compatibilizando, em conformidade com o ordenamento constitucional e legal em vigor, o cumprimento das tarefas de serviço público militar com as tarefas do serviço público não militar, potenciando sinergias, assentes na racionalização e complementaridade dos meios e da sua logística, sendo que, no exercício do serviço público não militar, a Força, serviço público militar, é empregue, quando necessário, a apoiar a Autoridade, à qual a lei comete o poder sancionatório – sancionamento penal, contra-ordenacional e/ou através de medidas de polícia -, o qual exige uma correspondente e consequente resposta judiciária, sem cujas existências a Autoridade não é exercida de forma eficaz, com a necessária exequibilidade exterior (VALM Medeiros Alves, entrevista semi-dirigida; e GOP, 2010: 82).

¹⁰⁹ *Reach*.



capacidades adquirir uma abordagem abrangente às instituições envolvidas, devendo esta orientação constar nas directivas, a aprovar pelo Governo, respeitantes ao cumprimento da missão e à articulação CEMGFA-SG/SSI, ou ser plasmada no próximo CEDN. Acresce que o actual Governo pode considerar a criação de unidades civis e militares de ajuda de emergência para reforçar, em coordenação com as ONG, a actuação no contexto de crises humanitárias e no quadro das organizações internacionais (PG XVIII, 120).

Em trabalhos de investigação já citados foi esta temática abordada, na perspectiva das capacidades a edificar (Vicente, 2009) e disponíveis (Silva, 2008). Para o caso específico de combate ao terrorismo, outros autores elegeram outros conjuntos de capacidades: forças especiais (CIOE, BAI, Comandos, Fuzileiros); meios de projecção estratégica (aéreos e navais); helicópteros de transporte e de combate; informações; comando, controlo e comunicações; viaturas blindadas de transporte de pessoal; outras viaturas blindadas para efeitos específicos; meios de defesa aérea e protecção anti-aérea; meios de protecção contra ataques NBQR¹¹⁰ (Leandro, 2004: 347). Neste âmbito, a França dispõe de capacidades móveis NBQR pré-posicionadas no território (LBDSN, 2008:179).

Face ao que antecede, tendo em conta os critérios indicados (*alcance e especificidade e dimensão*) e os elementos funcionais da resposta às ameaças emergentes (*conhecimento situacional e resposta*) identificaram-se as capacidades¹¹¹ (tabela 4).

Tabela 4 – Capacidades das Forças Armadas no combate às ameaças emergentes.

Tipo	Conhecimento situacional	Resposta
Alcance	<i>Comando e Controlo</i> (Apoio de quartel-general, estado-maior, operações de rede, coordenação inter-agência) <i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo e aéreo; análise, processamento e produção de informações)	<i>Comando e Controlo</i> (Apoio de quartel-general, estado-maior, coordenação inter-agência, operações de rede) <i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo e aéreo; análise, processamento e produção de informações) <i>Engage</i> (Operações especiais, reacção rápida, intervenção, defesa e <i>air policing</i> , operações navais e aéreas, operações de rede) <i>Projecção</i> (Marítima, terrestre e aérea)
Especificidade e dimensão	<i>Comando e Controlo</i> (Apoio de quartel-general, estado-maior, operações de rede, coordenação inter-agência) <i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo, terrestre e aéreo, análise, processamento e produção de informações)	<i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo, terrestre e aéreo, análise, processamento e produção de informações) <i>Protecção</i> (NBQR, viaturas blindadas) <i>Sustentação</i> (Apoio Geral, acolhimento e saúde)

b. Análise SWOT

O método de análise SWOT é brevemente descrito no apêndice XI e consiste na

¹¹⁰ FFAA, FSS, infra-estruturas críticas e pontos sensíveis.

¹¹¹ Referências: capacidades SFN e tipologia do planeamento de capacidades da União Europeia.



caracterização dos factores relevantes presentes nos ambientes externos¹¹², e no ambiente interno¹¹³ de uma organização, e em função de uma visão, objectivos ou missão, apoiar a decisão sobre as linhas de acção a implementar para as concretizar (Wright, 1996: 55).

(1) Visão, objectivos e missões

A visão é a edificação de FFAA capazes de responder com prontidão quando solicitadas e de empenhar na plenitude as capacidades de que disponha no cumprimento da missão “cooperar com as FSS no combate a agressões ou ameaças transnacionais”.

Para a concretização desta visão, identificam-se os objectivos: (1) melhorar as relações inter-institucionais entre as FFAA, o SSI, as FSS e a PC; (2) edificar uma capacidade inter-institucional no EMGFA; (3) elaborar e manter actualizados planos de contingência para actuação em cooperação com as FSS no combate a ameaças transnacionais; e (4) acompanhar em permanência a situação de segurança nacional.

Com a atribuição da missão de cooperação com as FSS, o enquadramento da actuação das FFAA no apoio às autoridades civis¹¹⁴ e no apoio à resposta a emergências associadas a desastres ou catástrofes naturais ou industriais¹¹⁵, passou a estar vertido no ordenamento legal em termos similares ao que é praticado nos espaços em que Portugal se insere, seja no âmbito regional, seja na tipologia de regime político.

Da conjugação do enquadramento da missão atribuída às FFAA - apoiar, à ordem -, das duas vertentes mencionadas para as FFAA e da análise do Quadro de Resposta Nacional dos EUA a emergências (EUAGOV, 2008), considera-se que a implementação do cumprimento da missão das FFAA de cooperação com as FSS seja efectuada através de dois processos contínuos: *preparação* e *resposta*. O processo *preparação* visa a edificação da capacidade para responder ao cumprimento da missão e inclui a execução continuada de um ciclo com quatro fases: (I) Planeamento; (II) Organização, Treino e Equipamento; (III) Execução (exercícios); (IV) Avaliação e Melhoria. O processo *resposta* visa responder a qualquer situação que se coloque da solicitação para a cooperação das FFAA com as FSS e inclui a execução continuada da primeira etapa do ciclo (I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança) e o accionamento das outras etapas, quando necessário (II – Ordem de movimento e projecção das capacidades e recursos; III – Coordenação e comando das acções de resposta; IV – Retracção). As FFAA combinam as capacidades de que dispõem, para em função do vector prioritário de actuação -

¹¹² Categorizados como oportunidades (O) ou ameaças (A).

¹¹³ Categorizados como potencialidades (P) ou vulnerabilidades (V).

¹¹⁴ Apoio à Defesa Civil – Autoridades Cívicas e Autoridades de Polícia.

¹¹⁵ Apoio à Defesa Civil – Protecção Civil.



conhecimento situacional do espaço envolvente ou da resposta à ameaça -, apoiar, sob solicitação e nas condições a definir pelo PM e pelo MDN, para cooperar com as FSS.

(2) Oportunidades e Ameaças e Potencialidades e Vulnerabilidades

A descrição das oportunidades (O), ameaças (A), potencialidades (P) e vulnerabilidades (V), correspondentes às primeiras etapas, consta no apêndice XI.

(3) Linhas de Acção

Na terceira etapa, construiu-se a tabela XI.4 - Análise SWOT, seleccionando-se os três factos mais relevantes (O, A, P e V) e deduziram-se as linhas de acção:

- Explorar a realização de grandes eventos para desenvolver e aperfeiçoar conceitos e doutrina de cooperação das FFAA com as FSS (exploração das oportunidades em função das potencialidades – O x P);

- Explorar os desenvolvimentos institucionais no domínio da cibernética para colocar as capacidades das FFAA ao serviço da segurança do espaço cibernético nacional (O x P);

- Aplicar o conhecimento situacional disponível e partilhá-lo com as FSS (A x P);

- Demonstrar a utilidade do emprego das FFAA no combate às agressões e ameaças transnacionais, que habilitam a continuidade da actuação no ambiente de segurança nacional, no vector interno cooperando com as FSS, e no vector externo cooperando, conjunta e combinadamente com os aliados (A x P);

- Melhorar a interoperabilidade com as FSS, especialmente nas tecnologias de informação e comunicações (O x V);

- Elaborar cenários e planos de contingência para o emprego das FFAA (A x V);

- Criar estruturas dedicadas às relações e operações inter-agência (A x V).

c. Conceito de operações inter-agência para as FFAA

Constituindo a nova missão um problema para o serviço público militar, que exige o desenvolvimento de novos conceitos de actuação operacional e a implementação de medidas de natureza estrutural, genética e operacional, afigura-se essencial a elaboração de um conceito de operações inter-agência para as FFAA. Elaborou-se para o efeito um contributo cuja implementação contempla o aprontamento e a resposta (apêndice XII).

Atendendo ao que antecede e à análise expressa no conceito, considera-se que as tarefas das FFAA que decorrem da missão *Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais* são as seguintes:



- I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança. Missão que deve estar atribuída permanentemente. Missão permanente;

- II – Projecção das capacidades e recursos disponíveis (tabela XII.1) e prontos, quando for necessário e solicitado para o cumprimento de tarefas de apoio às FSS, podendo compreender apoio de comando, de informações, de combate, de protecção, de projecção e de sustentação. Missão a atribuir (programada e não programada). Missão de resposta;

- III – Coordenação e comando da resposta militar, incluindo a revisão contínua do planeamento, de contingência e de curto prazo, em articulação com o SSI. Missão a atribuir (programada e não programada). Missão de resposta;

- IV – Retracção. Missão a atribuir (programada e não programada). Missão de resposta.

Considera-se, contudo, que o cumprimento da missão, incluindo o seu aprontamento, está dependente das directivas do Governo e das orientações do MDN nesta matéria. Esta directiva e as orientações devem incluir linhas de acção estruturais, genéticas e operacionais, assim como para a articulação do CEMGFA com o SG-SSI.

d. Síntese Conclusiva

A preparação das FFAA para o cumprimento da missão *Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais* envolve medidas políticas, estratégicas e operacionais, assim como a implementação de linhas de acção estruturais, genéticas e operacionais. Evidenciou-se que sendo uma missão nova para as FFAA, está o seu cumprimento dependente de directivas do Governo e de orientações do MDN. Identificaram-se dois critérios que poderão ser aplicáveis nas decisões políticas de atribuir às FFAA a edificação de capacidades para apoiarem as autoridades civis: *alcance* e *especificidade e dimensão*, e caracterizou-se o conjunto de capacidades para o cumprimento pelas FFAA da nova missão. Foi elaborada uma análise SWOT, tendo-se identificado sete linhas de acção, uma das quais aponta para a elaboração de um conceito de operações inter-agência para as FFAA e outra para a edificação de uma capacidade de operações inter-agência na estrutura do EMGFA. Foi elaborado um contributo para um conceito de operações inter-agência, em cujo âmbito se identificou um conjunto de missões a executar quando tal for determinado. São missões permanentes, tais como a aquisição e partilha do conhecimento situacional da segurança, assim como missões de resposta, programada e não programada, nas quais se inclui a projecção das capacidades para o cumprimento de missões em apoio às FSS, ou no



exterior¹¹⁶. No conceito de operações que foi elaborado evidencia-se o conjunto de acções e tarefas a executar para a edificação de uma capacidade inter-agências no EMGFA.

Assim, foram identificadas condições de natureza estrutural, genética e operacional para o cumprimento pelas FFAA de missões no âmbito das operações inter-agência no combate às ameaças emergentes em Portugal, pelo que validou-se a HIP6.

7. Conclusões e Recomendações

O presente trabalho teve como propósito caracterizar quais podem ser as atribuições das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal, questão central que guiou a investigação, da qual se derivaram seis questões, em relação às quais se formularam seis HIP. Para a construção do modelo de referência, analisou-se o ordenamento constitucional em termos estruturais nos âmbitos atinentes à Segurança e à Defesa Nacional, assim como os estudos prospectivos relativos a ameaças e a modelos para a condução de operações inter-agência implementados noutros Estados. Privilegiou-se a observação indirecta e, dentro desta, a entrevista semi-dirigida, tendo sido realizadas 14 entrevistas, sob um guião (apêndice II).

Começou-se por caracterizar as ameaças emergentes em Portugal (QD1) pela clarificação conceptual da segurança e das ameaças e riscos, face à evolução que estas matérias têm registado. Concluiu-se que as abordagens dos Estados ao problema evoluem para se focarem nas ameaças, independentemente da sua territorialidade, e incluírem os riscos. Concluiu-se igualmente que existem estruturas, meios e práticas capazes, que asseguram a pesquisa, análise, processamento e produção de informações sobre as ameaças e os riscos que afectam o bem-estar e salvaguarda dos cidadãos e a salvaguarda do Estado. Identificaram-se e caracterizaram-se como ameaças emergentes em Portugal o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de ADM/AEM, as ameaças cibernéticas, a espionagem, as catástrofes naturais e industriais e as pandemias e concluiu-se que é possível estabelecer um quadro de ameaças emergentes, para servir de referência ao aperfeiçoamento de modelos para as combater através de operações inter-agência.

¹¹⁶ Deve ser reflectido sobre a missão das FFAA em cooperar com as FSS, nomeadamente no contexto do emprego de FSS em teatros de operações expedicionários, designadamente polícias de especialidade como o SEF, a PM e a PJ, contextualmente entendidas no âmbito do léxico doutrinário prescritivo das Alianças e Coligações em que Portugal se integra, e constitui, como parte, nas quais, devidamente sustentado em mandato legítimo, se considere como adequado, na sede governamental própria, a presença de uma força policial com tais características de especialidade para executar missões defensivas, referenciadas com rigor no geo-posicionamento e no Tempo (*time*), e assim contribuir para vencer a marginalidade e o incumprimento da lei, designadamente quanto à segurança relativa à proliferação de armamento para produzir efeitos de massa, no respeitante a movimentos traficantes de escravatura e imigração clandestina, para efeitos de manutenção da paz em termos de conflituosidade espectral não cooperativa ou de conflituosidade elevada (adaptado de Alves, 2006: 15).



Prosseguiu-se em seguida para a caracterização das operações inter-agência em Portugal, para o combate às ameaças emergentes (QD2), tendo-se identificado, como motivações para o envolvimento das instituições neste tipo de operações, razões políticas, de eficiência e de urgência. Evidenciou-se o papel central que o SSI possui neste contexto, contemplando a resposta à generalidade das ameaças identificadas, com excepção da resposta a ataques cibernéticos, à espionagem e às pandemias. Do ponto de vista operacional, a realização de operações em cooperação tem vindo a desenvolver-se significativamente, no plano interno e no plano internacional. Concluiu-se que o quadro legal recentemente instituído, que atribui às FFAA a missão de cooperar com as FSS no combate a ameaças transnacionais, possui fragilidades, pois não contempla ligações ao nível operacional nem o Governo aprovou os mecanismos e as orientações previstos. Outra conclusão relevante é que o desenvolvimento da cooperação inter-institucional no plano internacional precede o plano nacional. Concluiu-se assim, que o Estado Português possui um quadro legal para a condução de operações inter-agência, no qual estão estabelecidas atribuições, competência e linhas de autoridade, o qual, contudo, evidencia abordagens diferenciadas à problemática da segurança e fragilidades para assegurar uma articulação institucional consistente, designadamente com as FFAA.

Com a QD3 caracterizaram-se as motivações da discussão relativa à participação das FFAA na condução de operações inter-agência, no quadro do combate às ameaças emergentes, cuja natureza é em regra, transnacional, impondo abordagens também transnacionais. Concluiu-se que o tratamento da segurança, da segurança nacional, da defesa nacional e da segurança interna não está harmonizado no ordenamento constitucional e legal, evidenciando-se, contudo, que as motivações da discussão incluem outras razões: de natureza histórica; e da recente legislação não detalhar as formas de colaboração das FFAA com as FSS.

No que respeita a um quadro de referência para o desenvolvimento das operações inter-agência, com base na identificação de elementos estruturais, genéticos e operacionais e na observação de modelos implementados em estados estrangeiros, concluiu-se que o estabelecimento de operações inter-agências deve ser acompanhado pela edificação de estruturas dedicadas, dentro e fora das instituições envolvidas. Concluiu-se também que o processo inter-agências deve ser contínuo, que deve existir doutrina comum, que partilhar informação e informações é o cerne da actuação operacional e que os modelos para operações inter-agência em vigor em França e na Austrália apresentam elementos para apoiar o desenvolvimento das operações inter-agência em Portugal.



Tendo-se caracterizado um quadro de referência para as operações inter-agência em Portugal, procurou caracterizar-se que missões podem as FFAA desempenhar no âmbito da missão de cooperação com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais. Concluiu-se que sendo uma missão nova para as FFAA, o seu cumprimento dependente, contudo, da emanção de directivas do Governo e de orientações do MDN. Existem capacidades nas FFAA cujo emprego pode ser útil e relevante para o cumprimento da nova missão, tendo-se identificado linhas de acção para a implementação da missão, logo que as directivas do Governo sejam comunicadas, e elaborou-se um contributo para um conceito de operações inter-agência para as FFAA. As missões a executar, quando tal for determinado, incluem missões permanentes, tais como a aquisição e partilha do conhecimento situacional da segurança, e missões de resposta, programada e não programada, nas quais se inclui a projecção das capacidades para missões em apoio às FSS, ou no exterior.

Concluindo, formula-se a resposta à QC. Assim, tendo em conta o que antecede e que é propósito das FFAA serem capazes de responder com prontidão quando solicitadas e de empenhar as capacidades de que disponham, que sejam necessárias ao cumprimento da missão *cooperar no combate a agressões ou ameaças transnacionais*, as atribuições das FFAA nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal são:

- Aprontar para cooperar no combate a ameaças transnacionais, mobilizando as capacidades disponíveis e edificando as que forem identificadas, num processo de planeamento abrangente do Estado, incluindo uma capacidade de actuação inter-institucional, e;
- Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança na resposta a agressões ou ameaças transnacionais, quando determinado.

A cada uma destas atribuições deve corresponder a implementação de um processo contínuo. O processo de aprontamento visa a edificação da capacidade para responder ao cumprimento da missão e inclui a execução de um ciclo com quatro fases: (I) Planeamento; (II) Organização, Treino e Equipamento; (III) Execução (exercícios); (IV) Avaliação e Melhoria. O processo de resposta visa responder a qualquer situação de solicitação para a cooperação das FFAA com as FSS e inclui a execução permanente da primeira etapa do ciclo (I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança) e o accionamento das outras etapas, quando necessário (II – Ordem de movimento e projecção das capacidades; III – Coordenação e comando das acções de resposta; IV – Retracção).



Para além do que antecede, o trabalho contém um conjunto de contribuições que podem ter utilidade para o IESM e o EMGFA. A investigação concluiu que para o desenvolvimento e sucesso das operações inter-agência concorre um conjunto de actividades e meios, sobressaindo a formação. Considera-se adequado que seja analisada a criação de um curso modular no IESM, com a finalidade de fornecer competências em operações inter-agência. Considera-se que a abertura deste curso conjuntamente a oficiais das FFAA e a oficiais, agentes, técnicos e dirigentes das FSS pode valorizá-lo e constituir um contributo importante para a edificação em Portugal duma abordagem abrangente à problemática da segurança.

O trabalho inclui um contributo para um conceito de operações inter-agência para as FFAA, para o combate às ameaças emergentes em Portugal, no âmbito da missão de cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões e ameaças transnacionais. Considera-se adequado que este documento seja analisado em âmbito do EMGFA, com a finalidade de serem retirados elementos que apoiem o aprontamento para o cumprimento da missão, se e quando estiverem reunidas as condições para a sua condução.

Finalizando, considera-se que em futuros trabalhos de investigação sobre este tema, seja abordado o papel das FFAA nas operações inter-agência no âmbito da acção unificada do Estado no vector externo.

*Transforming any institution is an ambitious
and complicated process that must begin with a deep
grasp of the past and an open mind about the future.*

J. N. Mattis, General USMC¹¹⁷

¹¹⁷ NATO Supreme Allied Commander Transformation (NATO, 2009: ii).



BIBLIOGRAFIA

Livros, publicações, monografias e outras fontes

- ACL, (2001), *Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa e Editorial Verbo.
- ALVES, Luís F. de Medeiros, (1999). *O Papel da Instituição Militar na Segurança Nacional. Que âmbito?* Estudo de Média Duração, CSNG. Lisboa: ISNG.
- ARAÚJO, Marta I. F., (2006). *A Cooperação entre a Marinha e as Forças de Segurança no combate à criminalidade por via marítima*. Alfeite: Escola Naval. Memória de Fim de Curso.
- ÁVILA, Patrícia Durães, (2006). *A Literacia dos Adultos. Competências-chave na Sociedade do Conhecimento*. Lisboa: ISCTE. Tese PhD.
- BARROS, Correia de, (2009). *A Abordagem Coordenada e Abrangente dos Instrumentos de Poder: o caso da União Europeia*. Lição Inaugural do Ano Lectivo 2009-2010. Lisboa: IESM.
- CARVALHO, Virgílio de, (1999). *Elementos de Cultura Histórica, Política, Estratégica e Militar*. Lisboa: Sociedade Histórica da Independência de Portugal.
- COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia, VOL I – Apontamentos para um curso*. Pedrouços: IAEM.
- FRIIS, Karsten e JARMYR, Pia, (2008). *Comprehensive Approach, Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: Norsk Utenikspolititikk Institutt.
- IESM, (2007). *Norma de Execução Permanente n.º 218, de 27 de Julho de 2007*. Lisboa: IESM.
- IESM, (2008). *Trabalhos de Investigação Individual*. Despacho do Director do IESM n.º 13/2008, de 10 de Setembro. Lisboa: IESM.
- IESM, (2009). *Relatório do Seminário “Sistema Integrado de Segurança”*. Informação n.º 05/2009 - AID, de 9 de Junho. Lisboa: IESM.
- O’NEIL, John E., (2006). *The Interagency Process – Analysis and reform Recommendations*, US Army War College, Carlisle Barraks, Carlisle, PA.
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª Ed., Lisboa: Gradiva.
- RIBEIRO, António Silva (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Almedina.



SILVÉRIO, Paulo J. A., (2008). *A Nova Ordem e o empenhamento de Forças no Estado de Excepção. O Caso de Portugal*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2008. Tese de Mestrado.

SILVA, J. Esperança da, (2008). *A Cooperação Institucional e Funcional entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança: A capacidade das Forças Armadas para a colaborar na prevenção e combate ao crime organizado e fazer face às Ameaças Terroristas. Os conceitos de segurança interna e segurança externa e as suas linhas de separação*. TII CPOG. Lisboa: IESM.

SILVA, Pires da, PALMA, Jorge, MILICE, Miguel (2010). *O Planeamento Civil de Emergência e a articulação com as Forças Armadas*. TIG CPOG. Lisboa: IESM.

LEANDRO, TGEN Garcia, (2004). *Uma visão militar sobre o terrorismo*. In Terrorismo, coordenador Adriano Moreira. Coimbra : Almedina, 2004. pp. 323 – 373.

VICENTE, P. Rodrigues, (2009). *O Combate Interagencial às “Novas Ameaças”*. *O Papel das Forças Armadas*, TII Final CEMC. Lisboa: IESM.

WRIGHT, Peter L., KROLL, Mark J., Parnell, John A. (1998). *Strategic Management: concepts and cases*. 4th ed., New Jersey: Prentice Hall, Inc.

Revistas, Artigos e Comunicações

ALVES, Armando C. (2009). *Seguridade – Governo e Governança*. Revista Segurança e Defesa. Loures: Diário de Bordo. n.º 12, pp. 20-26.

ALVES, L.F. de Medeiros, DIOGO, L. Costa, (1998). *A Influência da Hidrografia no Desenvolvimento Marítimo-Portuário*. Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXVIII. Lisboa: CMN. pp. 341-389.

ALVES, L.F. de Medeiros, (2006). *O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania e Jurisdição Marítima*. Autoridade Marítima. Temas e Discursos Doutrinários. Coleção Temas e Reflexões. N.º 5/Dezembro de 2006. Comissão Cultural da Marinha e Grupo de Estudo e Reflexões de Estratégia (GERE).

BAILES, Alyson J. K., (2007). *A world of risk*. SIPRI Yearbook 2007. Stockholm International Peace Research Institute. Stockholm.

BRODER, John M., (2009). *Climate Change Seen as Threat to U.S. Strategy*. New York Times, 9th Aug 2009.

CARREIRA, Silva, (2009). *A actuação das Forças Armadas nos Estados de Crise e de Excepção. Enquadramento conceptual e legal*. Comunicação.



- ESCORREGA, Luís C. F. (2008). *A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Diferentes Perspectivas*. Revista militar n.º 2491-2492. Lisboa.
- GARCIA, F. Proença (2006). *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo*. Revista dos Negócios Estrangeiros. Lisboa: MNE, n.º 9.1, pp. 339 - 369.
- JANKOWSKI, Barbara, (2009). *L'évaluation des relations entre les militaires et la société civile*. Defense et Societe, Les Armées à L'épreuve des nouveaux défis. Centre D'Études en Science Sociales de La Défense.
- PETERSEN, K.L. (2008). *Risk, responsibility and roles redefined: is counterterrorism a corporate responsibility?* Cambridge Review of International Affairs. Vol. 21, number 3, September 2008.
- PEREIRA, Júlio, (2007). *Segurança Interna: O mesmo conceito, novas exigências*. Revista Segurança e Defesa. Lisboa: n.º3, pp 97-101.
- RERDEN, COL Mal (2006). *Perspectives on Australian Interagency operations*. 17th Annual NDIA SO/LIC Symposium, Arlington, VA, 13-15 March 2006. [referência de 20 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em <<http://www.dtic.mil/ndia/2006solic/erden.pdf>>
- RIBEIRO, A. Silva, CAJARABILLE, V. Lopo, (2009b). *A Relevância da Segurança no Mar*. Políticas Públicas Marítimas. Comunicação na Academia das Ciências de Lisboa, 9 de Dezembro de 2009.
- RIBEIRO, João F., (2007). *A interação Civil-Militar e as Relações Interagência*. Revista Planeamento Civil de Emergência. Lisboa: CNPCE, n.º 19.

Legislação e Documentos Oficiais

- AUSGOV (2009), *Defence White Paper*. [referência de 15 de Janeiro de 2010]. Disponível em <http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf>
- AUSGOV (2010). *Counter-Terrorism White Paper: Securing Australia – Protecting our Community*. [referência de 24 de Fevereiro de 2010]. Disponível em <http://www.dpmc.gov.au/publications/counter_terrorism/docs/counter-terrorisim_white_paper.pdf>.
- CNCM, (2007). *Criação do Centro Nacional Coordenador Marítimo*. Decreto-Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro.
- CNPCE, (1984), *Criação do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência*. Decreto-Lei n.º 279/84, de 13 de Agosto.



- CNPCE, (2002), *Alteração da Lei Orgânica do SNPCE (DL n.º 153/91, de 23 de Abril) e criação das CPEAM e a CPE do Ciberespaço*. Decreto-Lei n.º 128/2002, de 11 de Maio. DR n.º 109, de 11 de Maio, I-A Série. Lisboa.
- CNUDM, (1982). *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, [em linha] [referência de 30 de Março de 2010]. Disponível na Internet em http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ISA/convencao_NU_direito_mar-PT.htm
- CRP, (2005), *Constituição da República Portuguesa* [em linha]. Diário da República Electrónico. [referência de 4 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em <http://dre.pt/comum/html/crp.html>
- EUAGOV, (2007). *A concept for interagency campaign design* [em linha]. United States Marine Corps Deputy Commandant for Combat Development and Integration [referência de 15 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em http://www.quantico.usmc.mil/download.aspx?Path=../Uploads/Files/CDI_ia%20concept%20web%20version.pdf.
- EUAGOV, (2008). *National Framework Response*. [em linha]. [referência de 15 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf>.
- EUAGOV, (2008b). *Forging a New Shield*. [em linha]. Project on National Security Reform. Arlington, Virginia. [referência de 15 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.pnsr.org>.
- FRAGOV, (2006). *Le Livre Blanc pour la sécurité intérieure terrorisme*.
- FRAGOV, (2007). *Carte de Mission pour le Livre Blanc de Défense et Sécurité Nationale*.
- FRAGOV, (2008). *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*. La Documentation Française. Paris: Odile Jacob. Juin 2008.
- GOP, (2010). *Grandes Opções do Plano 2010 -2013*. [em linha]. [referência de 30 de Março de 2010] Disponível na Internet em: http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/gop/GOP_2010-2013_VF.pdf
- LBPC, (2006). *Lei de Bases da Protecção Civil*. Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho. DR n.º 126, de 3 de Julho, I Série. Lisboa.
- LDN, (2009). *Lei de Defesa Nacional*. Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho. DR n.º 138, de 20 de Julho, I Série. Lisboa.
- LOANPC, (2007). *Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil*. Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março. DR n.º 63, de 29 de Março, I Série. Lisboa.



- LOBOFA, (2009). *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07 de Julho. DR n.º 129, de 7 de Julho, I Série. Lisboa.
- LOEMGFA, (2009). *Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro. DR n.º 179, I Série. Lisboa.
- LOFA, (2009). *Lei Orgânica da Força Aérea*. Decreto-Lei n.º 232/2009, de 15 de Setembro. DR n.º 179, I Série. Lisboa.
- LOSAM, (2002). Define a organização e atribuições do Sistema de Autoridade Marítima e cria a autoridade marítima nacional. Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março. DR n.º 52, I-A Série. Lisboa.
- LOSIOPS, (2006). *Criação do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro*. Decreto-Lei n.º 136/2006, de 25 de Julho.
- LOSIRP, (2007). *Lei Orgânica do SIRP*. Lei n.º 9/2007, de 19 Fevereiro
- LQSIRP, (2004). *Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa*. Lei n.º 4/2004, de 6 de Novembro.
- LSI, (2008), *Lei da Segurança Interna*. Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto. DR n.º 167, de 29 de Agosto, I Série. Lisboa.
- MDN (2008). *Directiva Sectorial da Direcção-Geral da Autoridade Marítima. Alteração n.º 1*. MDN, Autoridade Marítima Nacional. Lisboa: Marinha. 2008.
- NATO, (2009), *Multiple Futures Project*, [em linha]. [20 de Dezembro de 2009].
- PGR, (2001). Parecer n.º 147/2001, de 9 de Novembro
- PGXVII, (2005). Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009.
- PGXVIII, (2009). Programa do XVIII Governo Constitucional.
- RASI09, (2010), Relatório Anual de Segurança Interna de 2009. Ministério da Administração Interna, 26 de Março de 2010.
- RCM, (2003), *Aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Dezembro de 2002. DR n.º 16, de 20 de Janeiro de 2003, I-B Série. Lisboa.
- RCM (2007), *Aprovação de orientações para a criação de um sistema integrado de segurança interna*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 1 de Março de 2007. DR n.º 55, de 19 de Março de 2007, I Série. Lisboa.
- SNBSA, (1995). *Sistema Nacional de Busca e Salvamento Aéreo*. Decreto-Lei (DL) n.º 253/95, de 30 de Setembro.



SNBSM, (1994). *Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo*. Decreto-Lei (DL) n.º 15/94, de 22 de Janeiro.

UE, (2003), *Estratégia Europeia de Segurança* [em linha]. [referência de 4 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>

UE, (2008), *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*. Texto provisório [em linha]. JOUE n.º C115, 51.º ano, 9 de Maio de 2008. [referência de 27 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:PT:PDF>>

UKMOD, (2010). *Global Strategic Trends Out to 2040* [em linha]. [referência de 15 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.mod.uk/defenceInternet/microsite/dcdc>>

Sítios na Internet

EUAAF - Air War College Gateway to Intelligence -

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-ntel.htm#types>

MDN – <http://www.mdn.gov.pt>

NZDF – <http://www.nzdf.mil.nz/operations/support-services/govt-inter-agency-support.htm>

OTAN – <http://www.nato.int>

UE – http://europa.eu/index_pt.htm

ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS E SEMI-DIRIGIDAS

Entrevistas exploratórias

ALVES, VALM Medeiros, Presidente do Conselho Superior de Disciplina da Armada, 27 de Novembro de 2009, Director-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima no período 2004 a 2008;

MARQUES, CALM Gameiro, Superintendente dos Serviços e Tecnologias de Informação, 11 de Novembro de 2009;

SILVA, CMG Braz da, Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada, 10 de Novembro de 2009;

Entrevistas semi-dirigidas (observação indirecta)

ALVES, VALM Medeiros, Presidente do Conselho Superior de Disciplina da Armada, Março de 2010, Director-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima no período 2004 a 2008;



ARESTA, CMG Dores, Chefe do Estado-Maior do Comando Naval, 4 de Março de 2010.

CARREIRA, VALM Silva, Director-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima, 25 de Fevereiro de 2010.

CARVALHO, TGEN Leonel, Ex-Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, 15 de Março de 2010.

CARVALHO, TGEN Meireles de, Comandante Operacional da Guarda Nacional Republicana, 5 de Abril de 2010.

DIAS, CFR Carrondo, Chefe da Divisão de Operações e Informações do Estado-Maior do Comando-Geral da Polícia Marítima e representante do Almirante Autoridade Marítima Nacional no Gabinete Coordenador de Segurança.

DIOGO, Doutor Costa, Chefe da Assessoria Jurídica da Direcção-Geral da Autoridade Marítima, 20 de Fevereiro de 2010.

LOPES, CALM Cunha, Subdirector-Geral da Autoridade Marítima e Segundo Comandante-Geral da Polícia Marítima, 3 de Março de 2010.

MORGADO, Dr. José Casimiro, Chefe de Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, 29 de Março de 2010.

NETO, CFR J. Pais, Adjunto para as Relações Inter-agências e Interdepartamentais, Divisão de Relações Externas do Estado-Maior da Armada, 25 de Fevereiro de 2010.

RIBEIRO, CMG João Fonseca, Chefe da Divisão de Relações Externas do Estado-Maior da Armada, 24 de Fevereiro de 2010

RIBEIRO, MGEN Martins, Chefe do Estado-Maior do Comando Operacional Conjunto do EMGFA, 26 de Fevereiro de 2010

ROLO, MGEN, Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, 24 de Março de 2010.

VIEIRA, TGEN Amaral Vieira, Comandante das Forças Terrestres, 17 de Março de 2010



APÊNDICES



APÊNDICE I GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Ameaça – “Uma ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988: 329)

Coerência (inter-agências) – Grau muito elevado nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agência. Existe quando parceiros numa coligação partilham o mandato, a visão estratégica e os objectivos. Nestas circunstâncias, os parceiros actuam quase como uma organização unificada, conduzindo o seu planeamento, implementação e avaliação conjuntamente. Incluem em regra um elemento de comando ou de controlo. De qualquer modo, nestas circunstâncias, as instituições envolvidas estão sujeitas a adoptar soluções que não são, à partida, as que pareceriam melhores, por forma a estabelecerem raízes práticas e exequíveis para cooperarem (Adaptado, Friis, 2008, 7).

Coexistência (inter-agências) - Grau baixo nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agência. Existe quando o relacionamento entre instituições encerra ambições limitadas no que respeita à cooperação. O relacionamento pode não ser directamente hostil mas pode incorporar resistência às actividades com potencial para interferir com a sua esfera de interesses. Nestas circunstâncias pode ser necessário aplicar algum esforço na comunicação e na resolução de conflitos, assim como empregar a persuasão, e por vezes até o uso da pressão da força (Adaptado, Friis, 2008, 7).

Colaboração e coordenação (inter-agências) – Grau médio nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agência. Existe quando as instituições possuem mandatos diferentes ou requisitos de independência organizacional clara, mas que de alguma forma partilham interesses ou visão estratégica similares, pelo que reconhecem a necessidade de algum grau de coordenação com as outras instituições. Nestas circunstâncias existe, em regra, uma rede de mecanismos de coordenação, alguns mais densamente ligados que outros, alguns operando com hierarquias a vários níveis entre os mesmos actores, enquanto outros estarão ligados de forma ténue (Adaptado, Friis, 2008, 7).

Cooperação (inter-agências) – Grau elevado nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agência. Existe quando as instituições envolvidas podem actuar com mandatos e objectivos que se sobrepõem ou que se complementam. As instituições retêm a independência organizacional, mas têm vontade em estreitarem significativamente a organização de actividades conjuntas (Adaptado, Friis, 2008, 7).

Consistência (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agência. A noção que existe partilha de informação entre instituições afins é particularmente relevante quando estão a operar para um mesmo fim. Não é só uma



questão de eficiência, é também um sinal enviado aos contribuintes e a outros actores no campo de actuação (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

Cultura, mentalidades e preconceitos (inter-agências) – Factores de constrangimento nas relações inter-agências. As instituições presentes possuem culturas e mentalidades próprias, incorporando valores e crenças diversas (Adaptado, Friis, 2008: 8).

Desconcentração da autoridade (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais A forma como as diversas instituições delegam a autoridade nos diversos níveis é diversa, criando dificuldades nos diversos níveis de articulação inter-institucional (Adaptado, Friis, 2008: 8).

Eficiência (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agência. A junção e a coordenação de recursos escassos e limitados originam benefícios de custo e eficácia para ambos. Este factor aplica-se igualmente quanto à natureza dos esforços e quanto à sua sequência, já que o factor tempo é muitas vezes tão importante quanto a quantidade de recursos empregues (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

Estratégia – Ciência ou arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política (Couto, 1988: 209).

Estratégia operacional – Trata da forma como devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objectivos superiormente fixados (Couto, 1988: 231).

Estratégia genética – Tem por objecto a invenção, construção ou obtenção de novos meios, a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado, e que sirvam o conceito estratégico adoptado e tendo em atenção a evolução previsível da conjuntura (Couto, 1988: 231).

Estratégia estrutural – Trata da forma como as estruturas devem ser eliminadas, corrigidas, desenvolvidas ou criadas, de forma a reduzirem-se as vulnerabilidades e a reforçarem-se potencialidades, obtendo um melhor rendimento dos meios e recursos (Couto, 1988: 232).

Financiamento (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. As instituições presentes competem muitas vezes pelas mesmas fontes de financiamento (Adaptado, Friis, 2008: 8).

Fontes de informações (ou disciplinas) – Classificação das técnicas de colheita de informações. Podem ser SIGINT, IMINT, MASINT, HUMINT, OSINT, GEOINT.

GEOINT - Fonte de informações geo-referenciadas¹ (EUAAF).

¹ Latitude, longitude, altitude/cota/sonda reduzida, DATUM geodésico e, grupo data e hora.



HUMINT - Fonte de informações que envolve técnicas de recolha abertas e clandestinas: fontes clandestinas, incluindo fotografia, documentos e outros materiais; resumos por pessoal que viaja e tem acesso a informação externa; interrogação de detidos ou recolha de resumos orais durante as operações; contactos oficiais (EUAAF).

IMINT - Fonte de informações provenientes da captação de imagens de terreno, estruturas ou pessoas (EUAAF).

Inteligência e *Intell* – Conhecimento acumulado. O produto que resulta da recolha, processamento, integração, análise, avaliação e interpretação de informação disponível acerca de áreas ou países estrangeiros. Informação e conhecimento sobre um adversário, obtidos através da observação, investigação, análise e compreensão (adaptado de EUAAF).

MASINT - Fonte de informações que emprega um grupo abrangente de sub-disciplinas, incluindo ciências nucleares, óptica, radiofrequência, acústica, sísmica e ciências de materiais. Tecnicamente diferente do IMINT e do SIGINT (EUAAF).

Legitimidade (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agência. O empenhamento de mais instituições operando conjuntamente tem o efeito de aumentar a legitimidade de actuação, moral e política, assegurando igualmente a edificação da solidariedade institucional, que poderá tornar mais fácil a sustentação de operações quando a situação de segurança sofra recessão (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

Liderança (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. Mesmo quando a articulação é cuidada e todos os aspectos de actuação em ambiente de inter-agência foram previstos, designadamente sobre quem toma conta e de quê, a liderança e a vontade de protagonismo no terreno induz dificuldades no estabelecimento da liderança (Adaptado, Friis, 2008: 8).

OSINT - Fonte de informações aberta: informação disponível sob a forma impressa ou digital, na rádio e televisão, em jornais e na INTERNET, em bases de dados comerciais, gráficos, desenhos, revistas e livros (EUAAF).

Político (inter-agências) – Enviar sinais de empenhamento político às opiniões públicas e aos eleitorados, perante circunstâncias em que os níveis de segurança se acentuam por períodos prolongados (Adaptado, Friis, 2008: 3).

Prioridades (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. As instituições podem partilhar a visão e os objectivos, mas possuir perspectivas diferentes sobre o que fazer e quando (Adaptado, Friis, 2008: 8).

Recursos (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. Os recursos disponíveis e aplicados por cada uma das instituições podem ser desconformes em relação ao papel que cada uma preconiza numa operação. As FFAA, têm tendência por doutrina em efectuar abordagens iniciais abrangentes e a empenhar recursos robustos no planeamento, no estudo e no treino, que as outras instituições têm em regra



dificuldade em acompanhar, criando condições para a manifestação de conflitos quanto ao papel de cada uma das instituições nas operações (Adaptado, Friis, 2008: 8).

Resiliência (inter-agências) – A resiliência define-se como a vontade e a capacidade de um país, da sociedade, e dos poderes públicos a resistir às consequências dos acontecimentos graves, e ainda a restabelecer rapidamente o seu funcionamento normal, em todos os meios nas condições socialmente aceitáveis (FRAGOV, 2008: 64).

Rigidez burocrática (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. Apesar das boas intenções, as instituições públicas possuem por vezes estruturas burocráticas rígidas, sem a flexibilidade adequada e necessária à adaptação inter-institucional e ao ajustamento de planos e orçamentos aos requisitos das operações, protagonizando graus de resposta diferenciados que dificultam a coordenação (Adaptado, Friis, 2008: 8).

Risco – Qualquer acontecimento ou acção (em curso ou provável), aparentemente desprovido de intenção, que, normalmente não é causador de danos, materiais ou morais.

Segurança (inter-agências, 1) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. As instituições possuem doutrinas de protecção própria e das pessoas, correspondendo a formas de actuação diferentes (Adaptado, Friis, 2008: 8).

Segurança (inter-agências, 2) – Razão para a participação em operações inter-agência. A realização de uma operação específica em certas áreas, por uma força de competência especializada, pode originar uma alteração não controlada da situação de segurança geral, que suscita a cooperação com outras forças e instituições, por exemplo no estabelecimento de perímetros de segurança (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

SIGINT - Fonte de informações provenientes da interceptação de comunicações, radar e telemetria (EUAAF).

Soberania – É o termo que designa o poder político do Estado moderno, de tipo europeu, ou a específica situação do Estado dotado da plenitude da capacidade de direito em relação aos demais Estados, sem prejuízo de, no quadro da União Europeia, existirem obrigações supranacionais, que são vistas e se constituem de facto, como limitações ao exercício pleno da soberania nacional nos Estados membros (Entrevista semi-dirigida ao VALM Medeiros Alves, 2010).

Urgência (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agência. No caso de não se registar progresso numa operação, ou em caso de verificar recessão, procuram-se novas soluções que passam pela melhoria da coordenação internacional e nacional (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008: 3).

....



APÊNDICE II

GUIÃO BASE DAS ENTREVISTAS SEMI-DIRIGIDAS

Trabalho de Investigação Individual

AS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA DE COMBATE ÀS AMEAÇAS
EMERGENTES EM PORTUGAL. O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

Guião para as entrevistas semi-dirigidas

(entidade)

1. (Cap 2 – QD1) Ameaças Emergentes em Portugal
 - 1.1 Quais são as perspectivas a considerar na definição das ameaças?
(Externa? Interna? Porquê?)
 - 1.2 Quando se fala em ameaças surge também o risco. Qual é a relação entre ameaça e risco?
 - 1.3 Quais são as ameaças emergentes que identifica para Portugal?
 - 1.4 Quais são os elementos caracterizadores das ameaças?
(origem / intenção (objectivos estratégicos) / capacidade / meios / linhas de acção / alvos / probabilidade / amplitude dos efeitos) Algum a mais? Mais algum?
 - 1.5 Como se classificam as fontes?
(SIGINT / IMINT / MASINT / HUMINT / OSINT / GEOINT)?
 - 1.6 Como dirigido o processo de informações?
Para o problema operacional? Pelo mais alto nível?
 - 1.7 Que tipos de relatórios são produzidos em Portugal?
(Comparar com as tipologias US)
 - 1.8 Que prazos cobrem os relatórios?
(Associar às tipologias)
 - 1.9 São efectuadas análises de fidelidade das informações que constam nos relatórios
 - 1.10 A tipologia das ameaças com que se confronta hoje são conhecidas desde quando?
2. (Cap 3 – QD2) As Operações Inter-agência em Portugal
 - 2.1 Gostaria que caracterizasse o que são operações inter-agência?
 - 2.2 A designação “operações inter-agência” é um neologismo directamente proveniente do termo “*inter-agency operations*”. Concorda com esta designação? Que outra tradução do termo *inter-agency* lhe parece mais adequada ou correcta?
 - 2.3 Que modelos de operações inter-agência / inter-institucionais de combate às ameaças identifica em Portugal?
 - 2.4 Em que contextos se desenvolvem as operações inter-institucionais?



- 2.5 Que factores identifica para motivar a participação em operações inter-institucionais?
- 2.6 Classifique os seguintes factores quanto à sua relevância para se realizarem operações inter-institucionais para o combate a ameaças emergentes em Portugal?
- | <i>Eficiência</i> | <i>Consistência</i> | <i>Urgência</i> | <i>Segurança</i> | <i>Politica</i> | <i>Legitimidade:</i> |
|-------------------|---------------------|-----------------|------------------|-----------------|----------------------|
| _____ | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
- 2.7 Quais são as ameaças que exigem a intervenção ou participação de mais de um serviço e quais (ou são plausíveis, à partida e face à sua caracterização)?
- 2.8 Que protocolos existem no seu serviço para a condução de operações inter-institucionais?
- 2.9 Que matérias cobrem os protocolos existentes?
- 2.10 Que estruturas existem na sua organização dedicadas aos processos interinstitucionais?
Que atribuições possuem, a que nível estão colocadas e que outras atribuições possuem?
- 2.11 Participam em exercícios? Que exercícios foram realizados envolvendo outras instituições do Estado?
3. (Cap 4 – QD3) As FFAA no combate às ameaças emergentes
- 3.1 Quais são as motivações do debate relativo à participação das FFAA na condução das operações inter-institucionais?
- 3.2 Quais são as circunstâncias que identifica para o empenhamento das FFAA no combate às ameaças atrás mencionadas?
4. (Cap 5 – QD4 e 5) Elementos estruturais, genéticos e operacionais na condução de operações inter-agência?
- 4.1 Quais são os elementos necessários para a condução de uma operação inter-institucional?
- 4.2 Que aspectos específicos relaciona com os níveis de condução de operações inter-institucional? (estratégico-operacional)
- 4.3 Que modelos de operações inter-institucionais implementados noutros países identifica como adequados para servirem de referência para Portugal?
5. (Cap 6 – QD6) Missões das FFAA no combate às ameaças emergentes
- 5.1 Quais são as missões e circunstâncias correspondentes que identifica para a participação pelas FFAA em operações inter-institucionais no combate a ameaças emergentes?



APÊNDICE III – TABELA DE VALIDAÇÃO

Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Validação
Quais poderão ser as atribuições das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal?	QD1 – Quais são as ameaças emergentes em Portugal?	HIP1 – Tendo por referência estudos prospectivos existentes, é possível estabelecer o quadro de ameaças emergentes que sirva de referência ao aperfeiçoamento de modelos para a condução de operações inter-agência para as combater.	Capítulo 2. Síntese conclusiva: pág. 11. Validada.
	QD2 – Quais são os modelos para a condução de operações inter-agência, estabelecidos actualmente em Portugal, para o combate a ameaças à segurança nacional?	HIP2 – O Estado português possui um quadro legal para a condução de operações inter-agência, no qual estão estabelecidas atribuições, competência e linhas de autoridade.	Capítulo 3. Síntese conclusiva: pág. 22. Parcialmente validada.
	QD 3 – Quais são as motivações da discussão relativa à participação das Forças Armadas na condução de operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal?	HIP3 – As motivações da discussão relativa à participação das Forças Armadas na condução de operações inter-agência, em relação ao combate às ameaças emergentes em Portugal, estão relacionadas com o facto do conceito de segurança nacional não se encontrar tratado no âmbito nacional, em termos estruturais do ordenamento constitucional e legal, contrariamente ao que acontece com a defesa nacional.	Capítulo 4. Síntese conclusiva: pág. 30. Parcialmente validada.
	QD4 – Quais são os elementos estruturais, genéticos e operacionais necessários para a condução de operações inter-agência?	HIP4 – É possível identificar os elementos estruturais, genéticos e operacionais que caracterizam os modelos para a condução de operações inter-agência.	Capítulo 5. Síntese conclusiva: pág. 37. Validada.
	QD5 – Que modelos implementados poderão ser tomados como referência para o desenvolvimento das operações inter-agência para o combate a ameaças em Portugal?	HIP5 – Existem modelos para a condução de operações inter-agência no combate a ameaças, implementados noutros estados, cuja evolução e funcionamento asseguram as condições necessárias para servirem de referência ao desenvolvimento dos modelos existentes em Portugal.	Capítulo 5. Síntese conclusiva: pág. 37. Validada.
	QD6 – Que missões poderão as Forças Armadas desempenhar no combate às ameaças emergentes em Portugal?	HIP6 – Podem ser criadas condições estruturais, genéticas e operacionais para o cumprimento pelas Forças Armadas de missões no âmbito da condução de operações inter-agência no combate às ameaças emergentes em Portugal.	Capítulo 6. Síntese conclusiva: pág. 43. Validada.
Resposta à Questão Central:	As atribuições das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal são aprontar para cooperar no combate a ameaças transnacionais, mobilizando as capacidades disponíveis e necessárias e edificando as que vierem a ser identificadas, num processo de planeamento abrangente do Estado, incluindo uma capacidade de actuação inter-institucional, e cooperar com as Forças e Serviços de Segurança na resposta a agressões ou ameaças transnacionais, quando determinado.		



APÊNDICE IV

AMEAÇAS E RISCOS À SEGURANÇA

Tabela IV.1 – Ameaças e Riscos. Caracterização resumida comum.

Ameaça / Risco	Perspectiva (descrição resumida)	
	Alargada	Segurança interna
Terrorismo	Variadas formas; origem exterior; extremismo religioso de carácter violento.	Internacionalização: grupos terroristas servem-se do país como plataforma (refúgio, passagem e acções violentas). Fundamentalismos religiosos usam a violência e o terrorismo.
Proliferação de Armas de Destruição e Efeitos em Massa	Proliferação e desenvolvimento não regulado de armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas; meios de lançamento; meios convencionais, especialmente destrutivos, de médio e longo raio de acção.	O surgimento de redes de comércio internacional de armas e material radioactivo, geralmente com origem nos países do Leste europeu.
Conflitos interestatais e regionais	Agressão armada ao território, população, FFAA e património; Caxemira; Grandes Lagos; Coreia; Europa (latentes).	-
Atentados ao ecossistema	Poluição marítima; utilização abusiva dos recursos marinhos; destruição florestal; instalações nucleares; veículos a propulsão ou transportando armas nucleares; resíduos nucleares; instalações químicas.	Prática de crimes ecológicos de grandes dimensões.
Crime organizado transnacional	Redes de promoção e exploração da imigração ilegal, do tráfico de pessoas e da escravatura; tráfico de estupefacientes; tráfico de armas.	Redes transnacionais de imigração clandestina e de tráfico de pessoas (escravatura e exploração de mão-de-obra e da prostituição). Consumo e tráfico de droga, apoiado em redes multinacionais complexas, sofisticadas e robustas em meios. Internacionalização de organizações criminosas (máfias, tráfades, etc.), com potencial diverso (droga, prostituição, escravatura, jogo ilícito, comércio de armas). Crimes económicos e financeiros sistémicos. Branqueamento de capitais (origem ilícita).
Falhaço dos Estados	Má governação; tirania; separatismo; guerra civil; genocídio; discriminação ou intolerância; disparidades económicas e sociais; inexistência de Estado de direito; má gestão empresarial; corrupção; pobreza generalizada; elevado desemprego; branqueamento de capitais; fracasso na integração social e migratória.	Estados falhados.
Cibernética e Tecnologia	Ameaças cibernéticas e espaciais emergentes; ataques cibernéticos.	Utilização das potencialidades tecnológicas para a prática de novas formas de crime (ex. terrorismo ou pirataria informática).
Catástrofes naturais	Perigos meteorológicos e geológicos.	Acidentes graves ou catástrofes (afectando a segurança interna).
Pandemias	Pandemias.	Pandemias (afectando a segurança interna).
Competição por recursos	Competição por ou interrupção do acesso a recursos.	-
Proliferação de Armamento	Acumulação e crescente disponibilidade de armas convencionais e ligeiras.	Comércio de armas.
Migração	Movimentos migratórios extraordinários e descontrolados.	-
Pirataria	Pirataria no alto mar.	-
Criminalidade violenta e organizada	-	Presença de criminosos, facilitada pela liberdade de circulação na UE. Gangs nas periferias degradadas das cidades (exclusão, desemprego ou discriminação racial).
Sabotagem	-	Sabotagem.
Espionagem	-	Espionagem.

Fontes: Adaptado (Escorrega, 2009; Vicente, 2009; RAS109, 2010).



Tabela IV.2 – Ameaças e Riscos. Perspectivas internacionais, nacionais e internas nacionais.

Ameaça / Risco ¹	Perspectiva de Segurança											
	Alargada ou Externa								Interna nacional			
	ONU	OSCE	UE	NATO	EUA	União Africana	FRANÇA	ESPANHA	PORTUGAL CEDN	Lei de Segurança Interna	RASI09	Vicente, 2009
Terrorismo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Proliferação de Armas de Destruição e de Efeitos de Massa	●	●	●	●	●	●		●	●	-	●	●
Conflitos inter-estatais e regionais	●	●	●	●	●	●		●	●	-	-	-
Atentados ao ecossistema	●	●	●	-	●	●		●	●	●	-	●
Crime organizado transnacional	● ²	●	●	-	●	●	●	●	●	●	●	●
Falha dos Estados	●	●	●	●	●	●		-	-	-	-	-
Cibernética e Tecnologia	-	-	●	●	●	-	●	●	-	-	●	●
Catástrofes naturais	●	-	●	-	●	●	●	-	-	●	-	-
Pandemias	●	-	-	-	-	●	●	-	-	●	-	-
Competição por recursos	-	-	●	●	●	-		●	-	-	-	-
Proliferação de Armamento Convencional	-	●	●	●	-	-		-	-	-	●	-
Migração	-	-	●	●	●	●		●	-	-	-	-
Pirataria	● ³	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Criminalidade violenta e organizada	● ⁴	-	●	-	-	●		-	-	●	●	-
Sabotagem	-	-	-	-	-	●		-	-	●	-	-
Espionagem	-	-	-	-	-	-		-	-	●	●	-

Fontes: Adaptado (Escorrega, 2009; Vicente, 2009; RASI09, 2010, CNUDM, 1982)

¹ Conforme descrição genérica comum apresentada na tabela IV.1.

² Incluindo o tráfico de escravos. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (art.º 99.º a 110.º), acedida por Portugal.

³ Pirataria. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (art.º 100.º a 107.º e 110.º), acedida por Portugal.

⁴ Incluindo o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (art.º 108.º), acedida por Portugal.



APÊNDICE V

QUADRO INSTITUCIONAL COM ATRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA

1. Defesa Nacional

No desenvolvimento do instituído na CRP e das orientações do CEDN¹, a LDN (LDN, 2009) e a LOBOFA (LOBOFA, 2009) atribuem às FFAA a nova missão “*Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança (FSS) tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*” e mantém do antecedente a missão “*Colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações*” (LDN, 2009: 24.º), assim como o seu emprego quando se verifique o estado de emergência e de sítio (LDN, 2009: 24.º; LOBOFA, 2009: 4.º). Importa sublinhar que a cooperação com as FSS é estrita às agressões e ameaças transnacionais. Para o cumprimento desta missão a lei dispõe que o Governo e o PM procedem à comunicação fundamentada prévia ao Presidente da República (LDN, 2009: 10.º e 13.º), asseguram que a defesa nacional é exercida beneficiando das actividades de informações dos órgãos do SIRP e das FFAA e aprovam os mecanismos (LDN, 2009: 12.º). Neste âmbito, compete ao MDN coordenar e orientar as acções necessárias para garantir a colaboração das FFAA com as FSS (LDN, 2009: 14.º) e ao CEMGFA assegurar a articulação operacional com o SG/SSI (LDN, 2009: 48.º). Ao Conselho Superior de Defesa Nacional compete emitir parecer sobre as condições de emprego das FFAA nos estados de sítio e de emergência (LDN, 2009: 17.º). O funcionamento das FFAA é orientado para a sua permanente preparação, tendo em vista a sua actuação para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externa (LOBOFA, 2009: 2.º), tendo presente que o conceito estratégico militar define as grandes linhas conceptuais da actuação assim como as orientações gerais para a preparação, emprego e sustentação (LOBOFA, 2009: 3.º). O COC assegura a ligação com as FSS e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil. O Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) é responsável pela produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das FFAA e à garantia da segurança militar. No desenvolvimento das operações, compete ao CEMGFA, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior, elaborar e submeter à aprovação do MDN os planos de defesa militar e os planos de contingência, assegurar, com o SG/SSI, a articulação operacional relativa à cooperação entre as FFAA e as FSS (LOBOFA, 2009: 11.º) e definir as condições do emprego de forças e meios afectos à componente operacional do sistema de forças no cumprimento das missões e tarefas referidas. A execução da articulação das FFAA com os sistemas de gestão de crises (nível estratégico) está atribuída à Divisão de Planeamento Estratégico Militar (LOEMGFA, 2009: 11.º). Para a edificação da interoperabilidade, a lei atribui à Divisão de Comunicações e Sistemas de Informações do EMGFA definir as arquitecturas, sistemas e especificações técnicas, tendo em vista a coerência, a normalização de equipamentos e a promoção da interoperabilidade sistémica nas FFAA e com organizações externas, assim como gerir o espectro electromagnético atribuído às FFAA e às FSS, em coordenação com as organizações nacionais e internacionais (LOEMGFA, 2009: art.º 12.º). Está atribuído ao COC “planear e coordenar

¹ O CEDN estabelece como objectivo para a Defesa Nacional assegurar a coordenação entre as políticas sectoriais do Estado e “garantir a correcta articulação entre as FFAA e as FSS”, “quando necessário”.



o emprego e exercer o comando operacional das forças em operações decorrentes dos estados de sítio ou de emergência;”, “assegurar a ligação com as forças de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil”, “planear e coordenar o emprego das forças e meios do sistema de forças nacional em acções de protecção civil”, assegurar a componente de execução que permita garantir a capacidade de comando e controlo do CEMGFA, da sua estrutura operacional, bem como a ligação com os organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil; e garantir o exercício do comando e controlo das forças de segurança quando, nos termos da lei, sejam colocadas na dependência do CEMGFA (LOEMGFA, 2009: 14.º). Ao Estado-Maior do COC está atribuído definir as condições de emprego de forças e meios afectos à componente operacional do Sistema de Forças Nacional para o cumprimento da cooperação com as FSS, de missões de protecção civil e outras missões (LOEMGFA, 2009: 17.º). O Centro de Situação e Operações Conjunto (CSOC) tem por missão “garantir o acompanhamento do empenhamento das forças e meios das FFAA” nas missões acima referidas e “assegurar a ligação a centros de situação de organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil, nomeadamente o Centro de Situação de Segurança Interna, o Centro de Situação da Autoridade Nacional de Protecção Civil e do Sistema Nacional do Planeamento Civil de Emergência (LOEMGFA, 2009: 18.º). Os Comandos Operacionais dos Açores e da Madeira prosseguem no âmbito regional as atribuições que assegurem a colaboração das FFAA nas mesmas situações, respeitando a especificidade e o ordenamento regional (LOEMGFA, 2009: 21.º e 24.º).

Na legislação, não está clarificado como é que a cooperação e colaboração das FSS se efectua no sentido inverso, isto é, “em matéria de defesa nacional” (LDN, 2009: 48.º), nem a LDN não faz menção à gestão de crises ou estabelece competências específicas do Conselho Superior de Defesa Nacional sobre o emprego das FFAA em missões que envolvam a colaboração com as FSS contra agressões ou ameaças transnacionais.

2. Sistema de Segurança Interna

As principais disposições contidas na LSI contemplam a definição do âmbito e circunstâncias do processo inter-agência, através do desenvolvimento das atribuições e competência dos órgãos existentes – Governo, PM, Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) e GCS –, da criação de órgãos especificamente dedicados ao processo inter-agência – o SG/SSI e a UCAT² – e de um secretariado permanente. Para além da prevenção e repressão da criminalidade, o âmbito passa a abarcar a prevenção e reacção a acidentes graves ou catástrofes, a defesa do ambiente e a preservação da saúde pública.

Exercem funções de segurança interna a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Serviço de Informações de Segurança (SIS) e exercem funções de segurança, nos termos previstos na respectiva legislação, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e os órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica (SAA).

Compete ao Governo, sob proposta do PM, “Aprovar o PCCCOFSS e garantir o seu regular funcionamento” (LSI, 2008: 8.º). Compete ao PM convocar as reuniões do CSSI, informar o Presidente da República, dirigir a actividade interministerial e coordenar e orientar a acção dos membros do Governo em matéria de segurança interna. Quando as medidas de coordenação e cooperação das FSS dependentes de diferentes ministérios não dimanarem do PM são acordadas entre o MAI e os ministros competentes.

² Institucionaliza a sua existência.



O CSSI, cuja composição se indica no apêndice VI, possui dois tipos de competências: assistir o PM em situações de grave ameaça à segurança interna (operacional); dar parecer sobre aspectos de natureza governativa (administração).

A criação do SG/SSI assegura o aprofundamento da cooperação, colaboração e partilha de informações entre FSS, outras instituições do Estado e as FFAA, no combate às ameaças e na gestão dos riscos que afectem a segurança interna. Preside ao GCS que funciona na directa dependência do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna, é equiparado a Secretário de Estado e possui competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, exaustivamente descritas na lei e que se aplicam, em função das circunstâncias, desde a normalidade até situações extraordinárias. Possui os poderes necessários para a concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, para a articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e para a cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o PCCCOFSS. Assegura igualmente a articulação entre as FSS e o SIOPS, entre as FSS e os serviços de emergência médica, de segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, entre o SSI e o planeamento civil de emergência, entre as instituições nacionais com as de âmbito local e com as estruturas privadas.

Existem três patamares de intervenção para o SG-SSI: (I) situação de normalidade; (II) situação de operações planeadas, de elevado risco ou ameaça, ou incidentes táctico-policiais graves, como tal classificados pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça; (III) situação extraordinária, como tal classificada pelo PM. A estas situações correspondem, respectivamente, a coordenação, o controlo e o comando operacional de FSS e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS), colocados na dependência operacional do SG-SSI, através dos respectivos dirigentes máximos.

Ao GCS compete apoiar de modo regular e permanente o SG-SSI, que a ele preside, e constituído pela generalidade das entidades que compõem o CSSI, com as excepções indicadas no apêndice VI, das quais se destaca o CEMGFA. Sob a coordenação do SG/SSI, funciona o secretariado permanente (SPGCS), constituído por oficiais de ligação das entidades que compõem o GCS, cuja regulamentação está em processo de submissão para aprovação. O GCS dispõe de uma sala de situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna.

À UCAT, cuja composição é indicada no apêndice VI, compete garantir a coordenação e a partilha de informações no âmbito do combate ao terrorismo. Não está estabelecido quem a coordena, funcionando nas instalações da PJ, que a secretaria.

No que respeita à colaboração das FFAA na segurança interna, a LSI contém disposições homólogas da LDN, designadamente sobre a articulação operacional. Importa sublinhar que se observou que a orientação do Governo para a LSI (RCM, 2007: 3.1) previa a existência de um oficial de ligação da Defesa Nacional no GCS, contudo tal não foi contemplado. O responsável pelo SIOPS tem assento no CSSI e no GCS e oficiais de ligação no secretariado permanente do GCS. No que respeita à defesa nacional, o CEMGFA tem assento no CSSI mas não no GCS e não tem oficiais de ligação no SPGCS.

O actual governo tem como programa reforçar a coordenação do SSI, propor a aprovação do regime das FSS, o qual definirá o elenco das FS e os respectivos estatutos, será criada uma brigada de investigação tecnológica para combater eficazmente a



criminalidade organizada transnacional e serão ampliados os mecanismos operacionais de cooperação bilateral e multilateral (PGXVIII, 2009: 109-111).

Analisa-se seguidamente os principais sistemas e subsistemas com que o SSI interage, para além da defesa nacional atrás analisada.

3. Outros Sistemas e Órgãos no âmbito da Segurança

Analisa-se seguidamente os principais sistemas e subsistemas com que o SSI interage, para além da defesa nacional atrás analisada.

a. Sistema de Informações da República Portuguesa

O Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) integra uma abordagem inter-agência, pois inclui dois serviços de informações, prevê a articulação com outros serviços ao nível nacional, no âmbito da segurança interna mas também da segurança externa, pode cooperar com serviços estrangeiros congéneres e inclui órgãos vocacionados para assegurar a direcção e coordenação das actividades, designadamente o Secretário-Geral do SIRP (SG/SIRP).

As finalidades do SIRP realizam-se exclusivamente mediante as atribuições e competências dos órgãos e serviços previstos na Lei-Quadro do SIRP, nomeadamente o Conselho de Fiscalização do SIRP, o Conselho Superior de Informações (CSI), a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, o SG/SIRP, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS).

A produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna é assegurada pelos dois serviços de informações, o SIED e o SIS. O SIRP depende hierarquicamente do PM, de cuja competência salienta-se “manter especialmente informado o Presidente da República, directamente ou através do SG/SIRP, presidir ao CSI, e controlar, tutelar e orientar a acção dos serviços de informações”.

O CSI é o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações e possui uma composição alargada, indicada no apêndice VI³, competindo-lhe aconselhar e coadjuvar o PM na coordenação dos serviços de informações, propor a orientação geral das actividades dos serviços de informações e a orientação específica das respectivas actividades de pesquisa.

O SIRP reflecte o regime de direcção unificada personalizado pelo SG/SIRP, revelando a orientação conceptual por um modelo alargado de segurança nacional⁴ (LOSIRP, 2007). O SG/SIRP, colocado na directa dependência do PM, é equiparado a Secretário de Estado⁵, sendo a sua nomeação precedida de audição em comissão da Assembleia da República.

O SG/SIRP dirige superiormente, através dos directores do SIED e do SIS, a actividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e dos interesses nacionais e à garantia da segurança externa e interna do Estado. Salienta-se da competência do SG/SIRP conduzir a actividade dos serviços de informações, exercer a sua inspecção, superintendência e coordenação, em ordem a assegurar a efectiva prossecução das suas finalidades institucionais, transmitir informações pontuais e sistemáticas às entidades que lhe forem indicadas pelo PM e garantir a articulação entre os serviços de informações e os demais órgãos do SIRP. No desenvolvimento da orgânica do sistema existe um Conselho Consultivo, que é um órgão

³ Inclui o CEMGFA.

⁴ Não restrita às fronteiras clássicas e dicotómicas de segurança externa *versus* segurança interna.

⁵ Excepto no que respeita à forma de nomeação e exoneração, pelo que não integra o Governo.



de consulta do PM e é presidido pelo SG/SIRP. O Conselho Consultivo do SIRP possui duas composições básicas, reunindo diversas entidades em função do domínio das atribuições em causa, respectivamente do SIED ou do SIS (Apêndice VI). Importa sublinhar que sempre que o SG/SIRP considere necessário, o Conselho Consultivo do SIRP reúne em permanência, podendo os seus membros fazerem representar-se.

O SIED detém a exclusividade da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado, enquanto o SIS integra o elenco das FSS, sendo o único organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito. O SIED e o SIS cooperam com organismos congéneres estrangeiros.

Observou-se que o SIRP acolhe uma solução integrada e coerente para as vertentes externa e interna da segurança. Contudo, observou-se que os Estados europeus que possuem mais de um serviço estão num processo de concentração de serviços. O plano anual para a pesquisa de informações, com as prioridades, é aprovado pelo CSI. Os planos de acção e actividades são aprovados pelo SG e as medidas de execução dos planos são aprovados pelas direcções dos serviços.

b. Sistema de Autoridade Marítima

O sistema de autoridade marítima (SAM) possui carácter transversal e integra todas as entidades, civis e militares, com atribuições de exercício da autoridade marítima.

Nas razões para a sua institucionalização incluem-se potenciar as capacidades dos organismos e forças de segurança, designadamente pela partilha de informação, planeamento de acções conjuntas no âmbito da vigilância das costas e espaços marítimos sob jurisdição nacional e celebração de protocolos de cooperação entre as várias entidades e órgãos que, em razão da matéria e do território, ali detêm responsabilidades^{6 7}. O SAM inclui meios de coordenação nacional de nível ministerial e de coordenação operacional de alto nível, potenciando a conjugação de esforços, a maximização de resultados no combate ao narcotráfico, na preservação dos recursos naturais, do património cultural subaquático e do ambiente e na protecção de pessoas e bens (LOSAM, 2002: Preâmbulo). O SAM corresponde ao quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima (LOSAM, 2002: art.º 2.º).

A coordenação nacional das entidades e órgãos integrantes do SAM é assegurada pelo Conselho Coordenador Nacional (CCN), cuja composição é indicada no apêndice VI, competindo-lhe “aprovar e emitir orientações para assegurar a articulação efectiva entre entidades e órgãos de execução do poder de autoridade marítima” e “definir metodologias de trabalho e acções de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz acção

⁶ “Exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das respectivas competências as seguintes entidades: a) Autoridade marítima nacional; b) Polícia Marítima; c) Guarda Nacional Republicana; d) Polícia de Segurança Pública; e) Polícia Judiciária; f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; g) Inspeção-Geral das Pescas; h) Instituto da Água; i) Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos; j) Autoridades portuárias; k) Direcção-Geral da Saúde; Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo.” (art.º 7.º)

⁷ Para além de outras que lhe sejam cometidas por lei, são atribuições do SAM, entre outras a prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria (LOSAM, 2002: art.º 6.º, alínea 2.k)



das entidades e dos órgãos de execução do poder de autoridade marítima nos diversos níveis hierárquicos”. O CCNSAM nunca reuniu. A coordenação operacional das entidades ou órgãos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM é assegurada, a nível nacional, pelos respectivos dirigentes máximos. Está constituído um Conselho Consultivo da AMN, cuja actividade principal se tem centrado sobre aspectos de poluição marinha e sobre o Plano Mar Limpo.

O Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM) foi instituído, com carácter de permanência, com a finalidade de agilizar a articulação, de forma integrada, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes⁸. Através do CNCM clarifica-se a entidade que compete coordenar a acção, em razão da matéria ou do espaço marítimo, designadamente quando se verificam situações de atribuições parcialmente sobrepostas. O CNCM funciona, igualmente, para efeitos dos projectos de cooperação a nível europeu de combate à imigração ilegal por via marítima, designadamente a Rede Europeia de Patrulhas Costeiras, assim como para, em situações de crise ou emergência relacionadas com fluxos de imigração ilegal por via marítima, assegurar a coordenação das actividades a desenvolver pelas diferentes entidades no âmbito do plano de contingência aprovado para o efeito. Indica-se no apêndice VI as entidades cujos representantes integram o CNCM. O CNCM reúne ordinariamente em cada mês, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias, designadamente para activação de planos de contingência. O CNCM dispõe de um secretariado permanente, que agenda as reuniões mensais, elaborando a ordem do dia com base nos assuntos designados em prévia reunião plenária, elabora as actas das reuniões e divulga-as. A coordenação roda a cada seis meses, com o secretariado.

Observou-se que o CNCM tem reunido com regularidade, tendo sido no seu âmbito coordenada pela Marinha, que assegura a representação nacional, a participação nas reuniões anuais de peritos do *North Atlantic Coast Guard Forum*, através de uma delegação integrando diversas entidades, assegurando Portugal a presença em todos os painéis estabelecidos. O CNCM realizou dois exercícios, em 2008 e em 2009 e assegura a coordenação operacional da actuação das entidades que o constituem, incluindo a resolução de potenciais conflitos. Outros Estados com a dimensão marítima de Portugal, de que é exemplo a Nova Zelândia, mantêm em funcionamento centros similares, em regra co-localizados com quartéis-generais. No caso referido, o centro é operado por uma organização independente, que assegura que os meios disponíveis, designadamente aeronaves e navios, independentemente da sua origem ou posse, pública ou privada, nos quais se incluem os das FFAA, são utilizados da melhor forma para a protecção e resposta às ameaças marítimas, desde o terrorismo, ao tráfego de drogas e à pesca ilegal (NZDF).

Relacionado com o SAM, importa referir a implementação do Código *International Ship and Port Facility Security Code*, cuja finalidade é a implementação de medidas em matéria de protecção dos portos e dos navios e que envolve uma ligação ao GCS, através da Direcção-Geral da Autoridade Marítima, assim como a participação da AMN, da autoridade competente para a protecção do transporte marítimo e dos portos (ACPTMP), o Instituto Portuário e de Transportes Marítimos (IPTM), as autoridades portuárias (AP), a

⁸ Órgãos e serviços da Marinha e AMN, Força Aérea Portuguesa (FAP), GNR, SEF, PJ, DGAIEC, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), Instituto da Água (INAG) e IPTM.



PJ, o SIS, o SEF, a Direcção-Geral das Actividades e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), a Autoridade Nacional de Saúde (ANS), a PSP e a GNR.

c. Sistema de Autoridade Aeronáutica

A organização das FFAA prevê que existam nos Ramos órgãos que integram sistemas regulados por legislação própria, nomeadamente o Sistema de Autoridade Aeronáutica (LOBOFA, 2009: art.º 15.º). Neste âmbito foi criada na Força Aérea a Autoridade Aeronáutica Nacional (LOFA, 2009: art.º 29º), cujas competências, estrutura e funcionamento, a incluir em legislação própria, não se encontram regulamentadas, existindo um projecto de decreto-lei em apreciação no âmbito da governação.

A Lei orgânica do Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC)⁹ refere diversas vezes a sua condição como autoridade nacional aeronáutica¹⁰. Contudo, a competência não inclui a implementação de medidas, cuja imposição o exija, pela mesma entidade ou outra com competência e capacidade, de medidas de polícia ou medidas especiais de polícia. Em Portugal, a entidade com capacidades operacionais para em qualquer local do espaço aéreo sob a jurisdição nacional implementar medidas de polícia ou medidas especiais de polícia decididas pela autoridade competente é a Força Aérea. Contudo, enquanto não é instituída a Autoridade Aeronáutica Nacional prevista na LOFA, que clarifique, na lei, o exercício da competência e capacidade para a implementação daquelas medidas, está implementado o procedimento RENEGADE, através de despacho do PM e de directiva do CEMGFA.

Protecção Civil

A Lei de Bases da Protecção Civil (LBPC) define a actividade e o que são acidentes graves e catástrofes, estabelecendo igualmente os respectivos objectivos e domínios de actuação. Estabelece igualmente, consoante a natureza dos acontecimentos a prevenir ou a enfrentar e a gravidade e extensão dos seus efeitos actuais ou potenciais, as situações de alerta, contingência e calamidade, assim como a competência para a declarar, cabendo a última ao Governo (LBPC, 2006; Silva, 2010).

A LBPC estabelece o enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de protecção civil, designadamente a natureza e competência da intervenção dos diversos órgãos públicos - Governo, PM, Governador Civil e Presidente da Câmara Municipal, CNPC, comissões e unidades de protecção civil -, assim como a estrutura da protecção civil – Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), agentes de protecção civil e instituições de investigação técnica e científica. A composição da CNPC é indicada no apêndice VI. A LBPC institui o SIOPS no que se refere às suas estruturas (centros de coordenação operacional), aos procedimentos (elaboração de planos de prevenção e emergência) e pedidos e concessão de auxílio externo (competência do Governo).

Os termos e procedimentos relativos à colaboração das FFAA em funções de protecção civil, no âmbito das suas missões específicas, estão amplamente detalhados na LBPC, designadamente quanto aos modos e circunstâncias para ser efectuada a solicitação de colaboração, às formas de que pode revestir-se a colaboração, à formação e instrução, às autorizações de actuação, às cadeias de comando, às formas de apoio programado e não programado, à protecção civil em estado de emergência e de sítio e de guerra e às Regiões Autónomas (LBPC, 2006).

⁹ DL 145/2007, de 27 de Abril.

¹⁰ “enquanto autoridade nacional da aviação civil portuguesa” (preâmbulo), “Autoridade Nacional”; “autoridade supervisora nacional”, “Autoridade Aeronáutica Nacional”, “enquanto autoridade competente, o cumprimento das normas comunitárias em matéria de segurança da aviação civil”.



As formas de colaboração são as acções de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios, o reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes, as acções de busca e salvamento, a disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações, a reabilitação de infra-estruturas, a execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e a prestação de apoio em comunicações.

A representação nacional na União Europeia no domínio da Protecção Civil é assegurada pela ANPC (ANPC, 2009).

Existe uma Directiva Operacional Nacional que constitui um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional do dispositivo Integrado das Operações de Protecção e Socorro e serve de referência para os planos e directivas de outras entidades com responsabilidades nas áreas de protecção e socorro.

d. Sistemas Nacionais de Busca e Salvamento Marítimo e Aéreo

Os sistemas nacionais de busca e salvamento marítimo e aéreo têm por finalidade assegurar as acções de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com navios, embarcações e aeronaves, nas regiões de busca e salvamento de Lisboa e de Santa Maria, coincidentes com as regiões de informação de voo do mesmo nome, satisfazendo as responsabilidades específicas que decorrem dos compromissos internacionais assumidos por Portugal através das ratificações da Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, de 1944, da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar¹¹, de 1974 e da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo¹², de 1979, e dos requisitos próprios relativos aos cidadãos nacionais em águas e espaço aéreo de interesse nacional. Para o efeito, estão instituídos o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo (SNBSM) (SNBSM, 1994) e o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo (SNBSA) (SNBSA, 1995).

Compete ao Ministro da Defesa Nacional (MDN) dirigir os sistemas, no âmbito dos quais estão criados os serviços correspondentes¹³, respectivamente no âmbito da Marinha e da Força Aérea. Existe uma Comissão Consultiva, comum a ambos os sistemas.

Os sistemas compreendem o conjunto de serviços e órgãos com responsabilidades na busca e salvamento marítimo e na busca e salvamento aéreo, dispondo de estruturas principais, os serviços mencionados, e de estruturas auxiliares, que integram as entidades e órgãos que colaboram com os serviços. Os dois serviços cooperam estreitamente entre si, dispondo de centros de coordenação de busca e salvamento, marítimos e aéreos (MRCC e RCC) e disponibilizando um quantitativo variável de unidades navais e aéreas para acções de busca e salvamento, atribuídas em permanência ou em reserva. Os MRCC e RCC possuem ligações entre si, com o centro de coordenação operacional nacional protecção civil e com cerca de dezena e meia de MRCC e RCC estrangeiros localizados nos Estados vizinhos e nas costas europeias, africana ocidental e americana oriental.

e. Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência

O CNPCE tem por finalidade *“preparar em tempo de paz, e implementar em situações de crise ou guerra, normas que assegurem a sobrevivência dos países e o apoio civil da retaguarda ao esforço militar em todas as frentes”*, afectando sectores nacionais tão diversos como a *“...produção alimentar, industrial e energética, transportes*

¹¹ Safety Of Life At Sea (SOLAS).

¹² Search and Rescue (SAR).

¹³ Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM) e Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (SBSA).



marítimos, terrestres e aéreos, telecomunicações e protecção civil”, saúde, ambiente e ciberespaço (CNPCE, 2002). O CNPCE é um órgão de coordenação e apoio, de natureza colegial, na directa dependência do PM e tem por objectivos a definição e permanente actualização do planeamento civil de emergência (PCE) a fim de garantir a continuidade da acção governativa, a sobrevivência e a capacidade de resistência da Nação, o apoio às FFAA, a protecção das populações e a salvaguarda do património nacional. Indica-se no apêndice VI a composição do CNPCE.

O CNPCE tem estado sobretudo empenhado na elaboração e aperfeiçoamento do Programa Nacional de Protecção de Infra-estruturas Críticas e na participação nos exercícios anuais de gestão de crises patrocinados pela NATO, ou da série nacional SIGECRI (Silva, 2010). Assegura, em permanência, a ligação nacional ao sistema de alerta da NATO, mantém actualizado o plano geral de apoio “Plano Regresso”¹⁴, vocacionado para fazer face à necessidade de prever o regresso dos cidadãos nacionais integrantes das diversas comunidades portuguesas disseminadas pelo mundo, e vela pelos planos de contingência sectoriais que são atribuição das comissões de planeamento de emergência (CPE) sectoriais. A articulação do PCE com as FFAA é assegurada através de um representante do EMGFA no CNPCE e com representantes do MDN e EMGFA em cada uma das CPE.

¹⁴ Existem planos correspondentes a situações que exijam a mobilização de meios pelo Estado, os planos Esperança e Pégaso, este último prevendo o accionamento de meios militares.



APÊNDICE VI
PRINCIPAIS ÓRGÃOS COLECTIVOS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA

Orgãos	Defesa Nacional			SIRP			SI				PC			SAM			SAR
	CSDN	CSM	CCEM	CSI	CCI(SE)	CCI(SI)	CSSI	GCS	SPGCS	UCAT	CNPC	CCON	CNPCE	CCNSAM	CCAMIN	CNCM	CCBSM/A
Natureza.	CS	CS	CS/D	CS	CS	CS	CS	CC	CC	CC	CC	CC	CS	CS	CS	CC	CS
Nível	P/E	P/E	E	P/E	E/O	E/O	P/E	E/O	O	O	P/E	O	E/O	P/E	O	O	E
Presidente da República	▲																
Presidente da Assembleia da República	•																
Primeiro-Ministro	•			▲	(▲)	(▲)	▲										
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça	•																
Presidente do Tribunal Constitucional	•																
Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros	•			•	•R		•								•R		
Ministro de Estado, das Finanças e da Administração Pública	•			•			•								•(R)		
Ministro da Presidência				•			•										
Ministro da Defesa Nacional	•	▲		•	•		•				•R		▲	▲			▲R
Ministro da Administração Interna	•			•		•	•				▲			•	•R		2•R
Ministro da Justiça	?			•			•				•R			•	•R		
Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento	•										•R		2•R				
Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas											•R		•R	•	•R		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	•						•				•R		4•R	•	•R		3•R
Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território											•R		•R	•	•R		
Ministra da Saúde											•R		•R		•R		•R
Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas	•	•	▲	•	•R		•				•R	•R	•R				
Representante da República na Região Autónoma dos Açores	•						○						•R				
Representante da República na Região Autónoma da Madeira	•						○						•R				
Presidente do Governo Regional dos Açores	•			•			•				■		•R		•R		



Orgãos	Defesa Nacional			SIRP			SI				PC		SAM			SAR	
	CSDN	CSM	CCEM	CSI	CCI(SE)	CCI(SI)	CSSI	GCS	SPGCS	UCAT	CNPC	CCON	CNPCE	CCNSAM	CCAMN	CNCM	CCBSM/A
Presidente do Governo Regional da Madeira	•			•			•				■		•R		•R		
Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna	?			?			•	▲	▲	•	•R					•R	
Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa	?			•	▲	▲	•	•		•							
Chefe do Estado-Maior da Armada	•	•	•													•R	•R
Autoridade Marítima Nacional							•	•	•	•	•R			•	▲R	•R	
Comandante-Geral da Polícia Marítima						•								•			
Chefe do Estado-Maior do Exército	•	•	•														•R
Chefe do Estado-Maior da Força Aérea	•	•	•											•		•R	•R
Autoridade Aeronáutica Nacional							•				•R						
Assembleia da República (DEP.)	2+1•			2•			2•										
Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana						•	•	•	•	•	•R	•R		•		•R	
Director Nacional da Polícia de Segurança Pública						•	•	•	•	•	•R	•R		•			
Autoridade Nacional de Protecção Civil							•	•	•		•	▲R	•R				
Director Nacional da Polícia Judiciária						•	•	•	•	•	•R			•		•R	
Director Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras						•	•	•	•	•				•		•R	
Director do Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa					•		•	•	•	•							
Director do Serviço de Informações de Segurança						•	•	•	•	•							
Director-Geral dos Serviços Prisionais							•	•	•								
Outros	a)	b)	c)		d)	d)	e) f)				g)	h)	i) j)	[k]	l)	m)	

Legenda:

Natureza e nível: D – deliberativo; CS – consultivo; CC – coordenador; P – Político; E – Estratégico; O – Operacional.

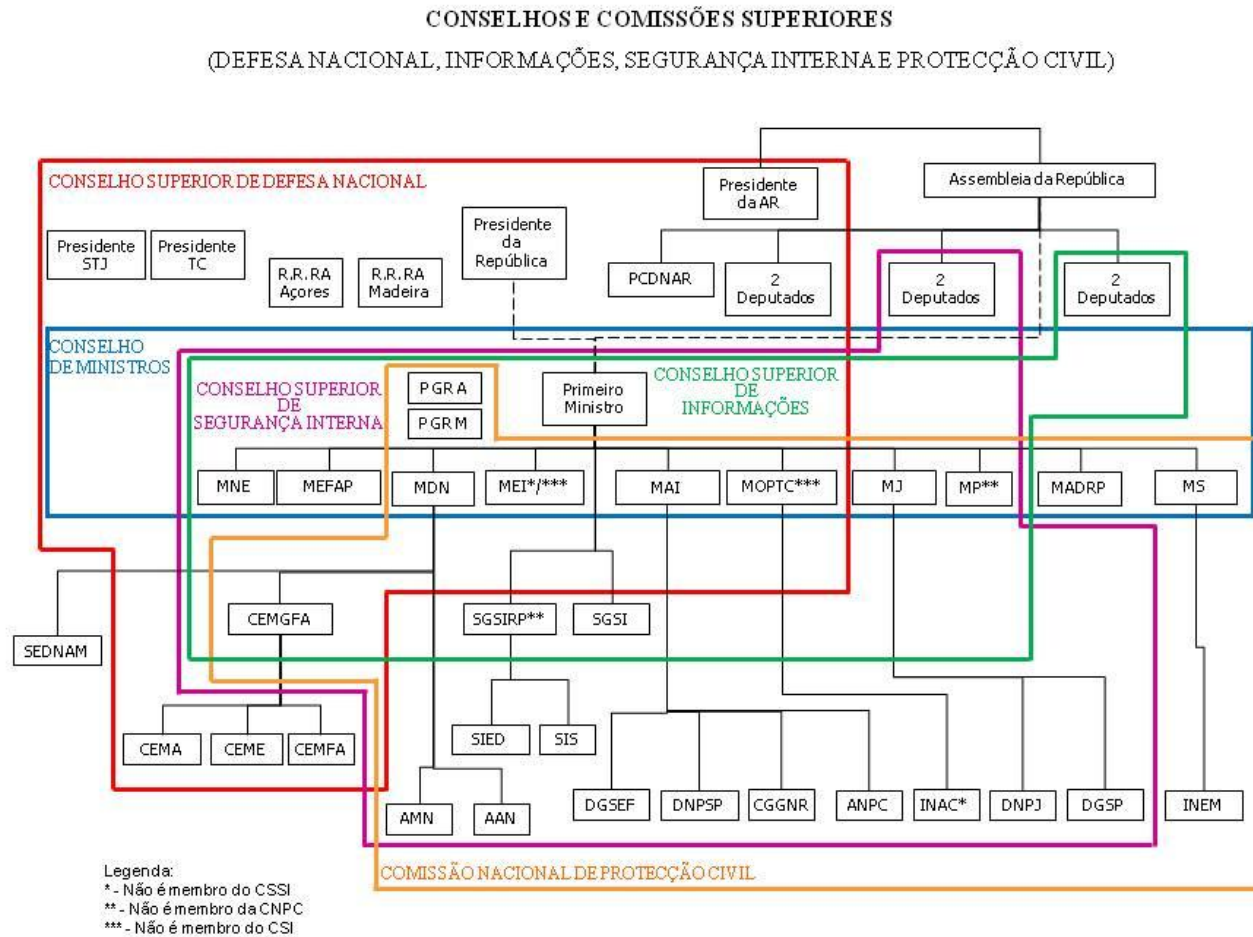
Símbolos: ▲ – Preside; • – Membro; ○ – A convite; R – representante; entre parênteses – opção.

Notas: a) a convite o PR ou a pedido do PM; b) titulares de órgãos públicos ou pessoas, por iniciativa do MDN ou a pedido de qualquer dos membros; c) militares, a convite, sem direito a voto; d) ministros e entidades, a convite; e) PGR, a convite ou por iniciativa própria; f) cuja comparência se mostre indispensável; g) Associação Nacional de Municípios Portugueses, das Freguesias, da Liga dos Bombeiros Portugueses, da Associação Nacional dos Bombeiros Portugueses, do CNPCE, do INEM; h) entidades públicas ou privadas, a convite; i) INEM, IMET, DGRF; j) Presidente da CPE do Ciberespaço; k) membros do Governo; l) Presidente do IPTM, Director-Geral de Saúde; m) peritos representantes de autoridades de polícia ou entidades públicas técnicas.



APÊNDICE VII

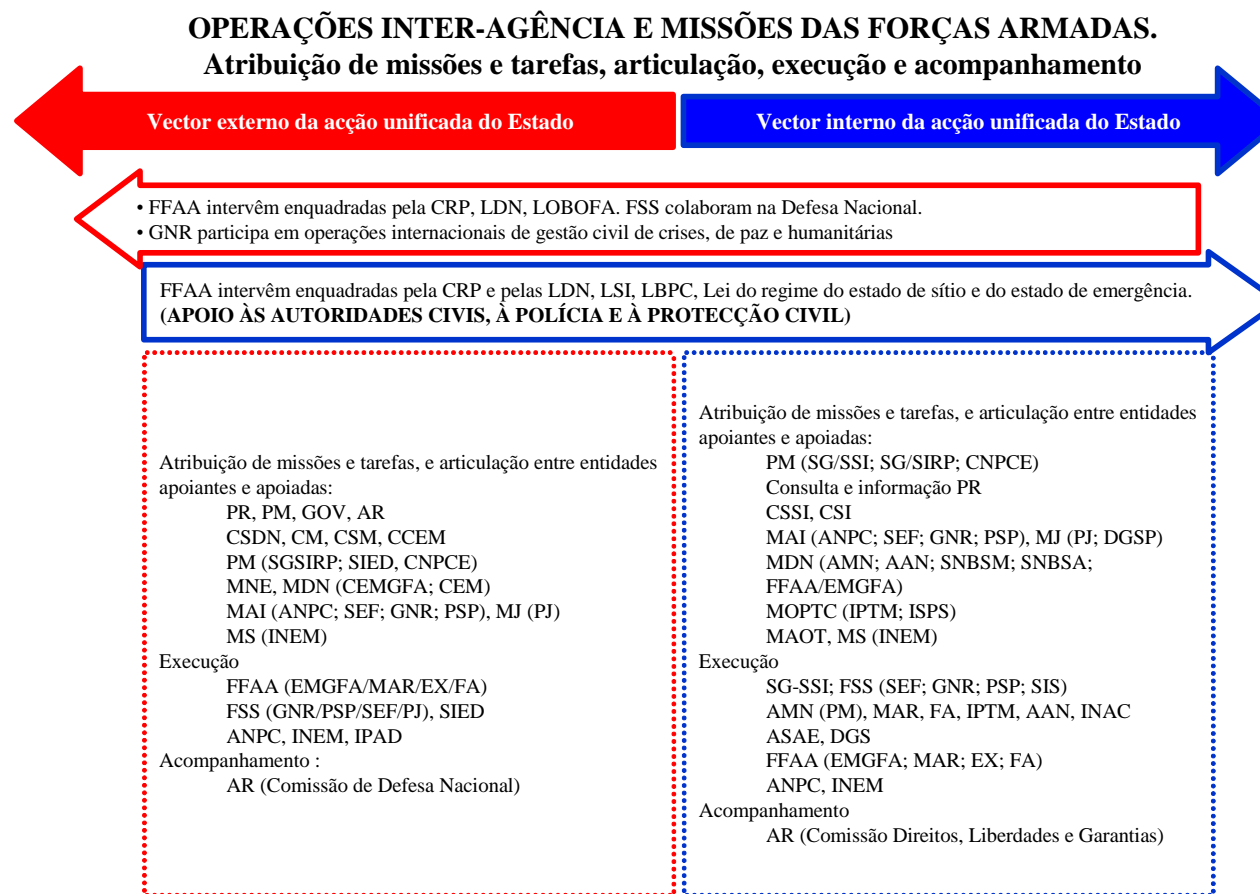
QUADRO DOS CONSELHOS E COMISSÕES SUPERIORES NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA





APÊNDICE VIII

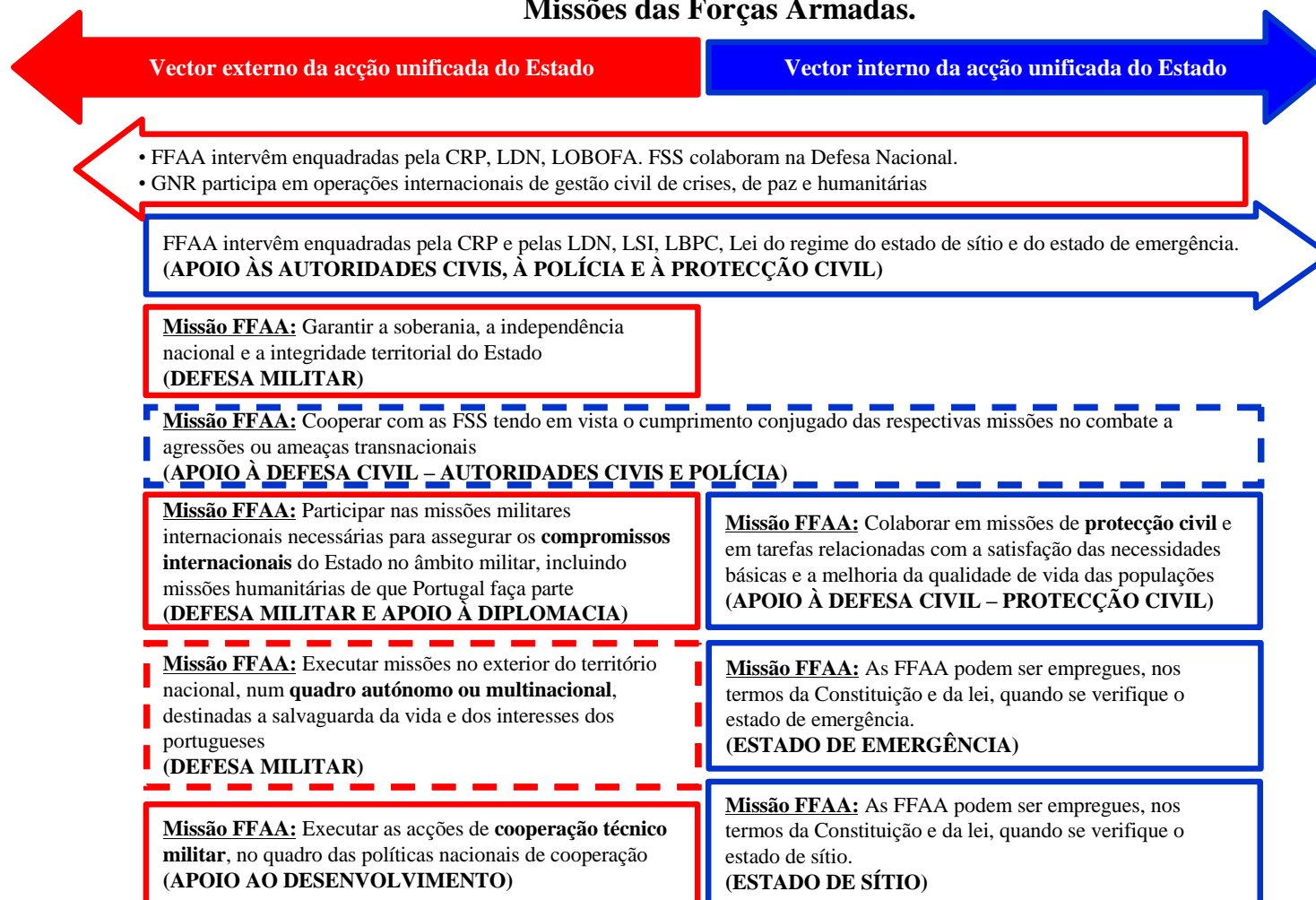
QUADRO DE OPERAÇÕES INTER-INSTITUCIONAIS NOS VECTORES EXTERNO E INTERNO





OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA E MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS.

Missões das Forças Armadas.





APÊNDICE IX

RELAÇÕES INTER-AGÊNCIA

FFAA															
Marinha	IV														
Exército	IV	III													
Força Aérea	IV	III	III												
AMN	III	IV	II	III											
AAN	-	-	-	-	-										
GNR	II	II	III	II	II	-									
PSP	II	II	II	I	II	-	III								
PJ	I	III	II	III	III	-	II	II							
SEF	II	III	II	III	III	-	II	II	III						
SIED	II	II	II	II	III	-	II	II	III	III					
SIS	I	I	II	I	II	-	II	II	III	II	IV				
DGSP	I	I	I	I	II	-	II	II	II	II	II	III			
ANPC	III	III	III	III	III	-	III	III	II	II	II	III	II		
CNPCE	III	III	III	III	III	-	III	I	I	I	I	I	I	III	
	FFAA	Marinha	Exército	Força Aérea	Autoridade Marítima Nacional	Autoridade Aeronáutica Nacional	Guarda Nacional Republicana	Polícia de Segurança Pública	Polícia Judiciária	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa	Serviço de Informações de Segurança	Direção-Geral dos Serviços Prisionais	Autoridade Nacional De Protecção Civil	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

Fonte: Análise RASI08, RASI09 e entrevistas semi-dirigidas.

Legenda:

Grau de relação: IV – Coerência; III – Cooperação; II - Colaboração e coordenação; I - Coexistência. (Friis, 2008)



Apêndice X

ANÁLISE DE CASOS. FRANÇA E AUSTRÁLIA

1. França^{1 2}

O livro branco da Defesa Francês adoptou pela primeira vez³ uma abordagem à Defesa e Segurança Nacional, aliás designação com que foi publicado. Logo na carta de missão entregue ao presidente da comissão encarregada de o elaborar, o Presidente francês deu orientação para que o livro branco definisse um conceito de defesa global da França e dos seus interesses e que abrangesse a defesa e a segurança (FRAGOV, 2007). A reorganização da defesa e segurança nacional francesa, no seguimento da publicação do LBDSN, que ainda prossegue,⁴ inclui um conjunto de inovações, que seguidamente se sublinham.

O Conselho Superior de Defesa e de Segurança Nacional, cujo âmbito de competência passa a cobrir conjuntamente as questões de defesa e de segurança nacional, pode reunir-se em formação especializada em função das matérias a tratar, tais como defesa, informações ou restritas, como a gestão de crises ou questões nucleares. O Conselho Superior de Informações é uma formação especializada do CSDSN. O Conselho Consultivo sobre a Defesa e a Segurança Nacional compõe-se de peritos independentes que proporciona ao Presidente da República perspectivas diversificadas de apreciação e de clarificação. A coordenação ao nível do Primeiro-Ministro é assegurada por um conjunto diversificado de órgãos, adequados à natureza e âmbito das matérias. Assim, existe um secretariado-geral de defesa e segurança nacional que acompanha a implementação transversal às diversas tutelas das políticas de defesa e de segurança nacional. Foi constituída uma agência de segurança dos sistemas de informação, que assegura operacionalmente a prevenção e a reacção da Defesa contra ataques cibernéticos, em rede com peritos e observatórios de segurança dos sistemas de informação. Está constituída uma comissão interministerial de coordenação do combate à ameaça NBQR, presidida pelo SGDSN, cuja principal atribuição é assegurar a coerência das capacidades de protecção contra esta ameaça assim como a boa execução dos programas de investigação e de equipamento.

Para a gestão de crises exteriores existe um centro no Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Europeus que assegura a sua gestão operacional, qualquer que seja a sua natureza. As crises internas são geridas no Ministério do Interior, a partir de um centro capaz de controlar os meios da polícia, da *gendarmérie* e da protecção civil, podendo associar conjuntamente outros ministérios atinentes à natureza da crise, como seja o da Saúde e o dos Transportes, para os quais existem postos preparados a partir dos quais estes ministérios podem efectuar a gestão dos seus meios próprios.

O Centro de Informação e Monitorização da União Europeia no âmbito da Protecção Civil será instalado em França e terá como principal finalidade assegurar a gestão de crises de protecção civil, tanto no interior como no exterior da União Europeia.

Durante uma crise o Centro Nacional de chamadas telefónicas terá como função informar e aconselhar a população.

¹ Carácter misto – continental e marítimo mediterrânico.

² Referências: Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc (FRAGOV, 2008) e site <<http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr>> .

³ O livro precedente foi publicado em 1994.

⁴ O ex-SGDN foi empossado na sua nova função de SGDSN em Janeiro do presente ano.



O Ministério do Interior tem a seu cargo a direcção da vigilância do território, assim como a direcção das informações gerais que possuem ligação directa à segurança nacional, reunindo sob a mesma direcção as informações exteriores e interiores, assim como está sob a sua tutela a prospectiva de segurança no âmbito da análise das ameaças a médio prazo e a preparação das respostas mais adaptadas, mobilizando todos os serviços e o planeamento da protecção do território e das suas populações. A comissão dos Prefeitos das sete zonas de defesa e segurança é presidida pelo Ministro do Interior e será instalado em França um centro de análise para o combate ao tráfico de droga por via marítima no Mediterrâneo, à semelhança do centro internacional instalado em Lisboa para o Atlântico e Caraíbas. Existe ainda um serviço de combate ao financiamento de actividades ilícitas, cujo âmbito de investigação cobrirá a proliferação e o terrorismo.

No âmbito da formação a Escola de Informações desenvolve um programa comum aos diversos serviços de informações, concedendo um diploma reconhecido por todos. No que respeita à luta contra a ameaça NBQR existe um centro nacional de formação comum, civil e militar, e será instituído um pólo universitário interdisciplinar de investigação em ciências sociais da defesa e da segurança. Foi igualmente estabelecida uma rede interministerial de prospectiva ligando as direcções gerais dos Ministérios do Interior, da Defesa, dos Negócios Eestrangeiros e da secretaria de Estado encarregue da prospectiva, da avaliação das políticas públicas e desenvolvimento da economia numérica, assim como uma rede interministerial de porta-vozes.

A tabela X.1 apresenta uma síntese das ameaças mais relevantes (FRAGOV, 2008: 59), salientando-se a forma como são classificadas em função da probabilidade⁵ de ocorrência e da amplitude⁶ da crise que poderão suscitar.

Tabela X.1 – As ameaças à França

Ameaça	Probabilidade	Amplitude	Observações
Atentado terrorista	Elevada	Média e severa	Ataques simultâneos ou grandes; Risco NBQ real
Ataques cibernéticos	Elevada	Baixa a elevada	-
Ataques balísticos	Baixa (actual); Baixa a média (novas potências)	Potencialmente severa	Com origem em potências, grandes ou novas, tendo em conta os alcances previsíveis no horizonte 2025
Pandemia	Média	Média a severa	
Catástrofes naturais ou industriais	Média a elevada	Média a severa	
Criminalidade organizada	Elevada	-	

(Fonte: FRAGOV, 2008:59).

Importa clarificar que a classificação das ameaças apresentada no Livro Branco corresponde de facto à adopção de um modelo típico de gestão de risco, no qual estes são classificados como mais ou menos significativos em função da combinação probabilidade/amplitude. Contudo, as consequências práticas que se retiram para a decisão devem ser cuidadas, pois, por mais baixa que seja a probabilidade de um ataque com ADM/AEM, as consequências podem ser sempre muito significativas.

⁵ Três graus de probabilidade: baixa, média e elevada.

⁶ Quatro graus de amplitude: baixa, média, elevada e severa. Conforme os métodos, a amplitude também é por vezes designada de impacto ou gravidade.



Serão implementadas medidas próprias à formação da resiliência, através da colocação de meios modernos de alerta das populações, da definição de uma política de comunicação antes, durante e depois das crises.

No âmbito da luta contra o terrorismo, a França prevê utilizar unidades militares especializadas no exterior. Na resposta às ameaças cibernéticas o governo francês separa o combate defensivo, baseado no PM e na Agência de Segurança dos Sistemas de Informação, do combate cibernético ofensivo, atribuído ao Ministério da Defesa e ao EMA e a serviços especializados. Os ataques cibernéticos de grande envergadura que a Estónia sofreu na Primavera de 2007 demonstraram a que ponto este tipo de agressão pode ameaçar o funcionamento de um país e de provocar danos reais⁷.

A capacidade de reacção rápida dos poderes públicos em caso de crise está a ser desenvolvida ao mais alto nível, sendo que os planos governamentais são iniciados pelo CSDN, preparados pelo PM, que se apoia para o efeito no SGDSN, e o Ministério do Interior assegura a preparação os planos nos domínios da ordem pública e da protecção civil. Por outro lado, reforça-se a coordenação entre os dispositivos de segurança interna, de protecção civil e militares.

A coordenação de meios civis e militares ao nível das zonas da defesa e segurança é assegurada: através do apoio prestado directamente pelo oficial general da zona da defesa, colocado para esse efeito sobre a autoridade directa do CEMMA; através da constituição de um único estado-maior de planeamento civil e militar, sob a autoridade do Prefeito da zona, através do emprego dos meios militares existentes na zona e através do alinhamento das estruturas desconcentradas dos ministérios em coerência com as estruturas do Prefeito.

A estratégia de segurança nacional Francesa tem por objectivo evitar os riscos e ameaças cuja dimensão atente contra a vida da nação. Nesta estratégia reconhece-se que existe uma diferença na natureza das ameaças que separa os atentados à segurança que resultam de iniciativas hostis daquelas que não integram interesse malévolo, como são as catástrofes naturais e os acidentes industriais. Contudo, a exigência de antecipação, de preparação e de rapidez na reacção é a mesma nos dois casos. (FRAGOV, 2008: 62).

A estratégia de segurança nacional francesa elege a edificação de meios para o conhecimento e antecipação como a primeira linha de defesa do país, face à incerteza que caracteriza o ambiente estratégico. Na aquisição de informação serão empenhados os serviços de informação militares e a acção de unidades militares especializadas. O reforço sistemático dos meios de informação é objecto de um planeamento de desenvolvimento, implementado segundo quatro eixos: recursos humanos, desenvolvimento de capacidades técnicas; o Conselho Nacional de Informações; adaptação do quadro jurídico. A natureza diversificada das ameaças a médio e longo prazo torna necessária uma organização interministerial permanente, capacidade esta que será edificada com base numa rede compreendendo os ministérios dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Europeus, da Defesa, da Justiça, do Interior, das Finanças e a Agência Francesa do Desenvolvimento, apoiada por sua vez numa rede de peritos externos especializados na compreensão das evoluções científicas, geopolíticas, sociais e económicas (FRAGOV, 2008: 133-135).

⁷ Os principais efeitos consistiram na indisponibilidade de serviços bancários de transferência electrónica de activos financeiros assim como de e-mail, inclusive ao nível financeiro.



2. Austrália⁸

A Austrália identifica como tarefas para as FFAA australianas, no domínio das operações inter-agência, que as operações de estabilização e segurança, a realizar em territórios estrangeiros, necessitam de ser integradas com os esforços das agências civis. Nestas operações, as FFAA assumem, em regra, a liderança, particularmente quando for necessário demonstrar a vontade e a capacidade para empregar a força militar, ou quando as capacidades significativas que as FFAA australianas possuem são essenciais em circunstâncias que estão para lá das outras agências, eventualmente mais vocacionadas para determinada tarefa. Nas outras situações, as FFAA australianas assumem um papel secundário em apoio das agências mobilizadas para a operação. Para o efeito, as FFAA australianas têm como linha de acção edificar e sustentar uma capacidade cada vez maior na coordenação civil-militar e na ligação inter-agências (AUSGOV, 2009: 54).

A governação da segurança nacional australiana inclui, nas medidas concretizadas, uma abordagem abrangente envolvendo as agências de todo o Governo e o alinhamento das estratégias interna e internacional contra o terrorismo (Rerden, 2006: 2). As medidas compreendem melhorias das capacidades das polícias, da defesa e dos serviços de protecção civil na resposta a incidentes (Rerden, 2006: 4). Existe uma comissão presidida pelo PM, com os principais ministros e autoridades chave, apoiada pelo secretariado da Comissão de Segurança Nacional, estando estabelecida uma comissão específica para o contra-terrorismo (Rerden, 2006: 5 e 6). O papel da Defesa contra o terrorismo inclui a participação das operações especiais, a edificação de capacidades específicas ou adaptadas e a protecção das fronteiras. No âmbito das operações especiais, participa o Comando de Operações, tendo ainda sido criado um grupo de assalto tático adicional. No âmbito da edificação de capacidades, está constituído um Regimento para respostas a incidentes, assim como uma força de resposta de reserva. A missão do comando de operações especiais inclui providenciar forças relevantes e prontas para conduzir operações especiais na continuidade do espaço de envolvimento operacional, num ambiente conjunto, combinando e de inter-agência, em apoio dos interesses nacionais (Rerden, 2006: 9).

A Austrália possui um embaixador para o contra-terrorismo, o qual é membro do *Nacional Counter Terrorism Committee* e tem por missão coordenar os esforços contra o terrorismo no plano da actuação internacional, edificando ligações internacionais e assegurando que as acções separadas das diversas agências ao nível internacional são consistentes, prioritárias, focadas e efectivas (AUSGOV, 2010: 48).

A estratégia australiana possui quatro elementos chave: análise, protecção, resposta, resiliência (AUSGOV, 2010: 19). O papel da defesa situa-se principalmente na resposta, designadamente no apoio às autoridades civis, no que respeita à segurança interna e aos esforços de resposta às emergências e à recuperação da normalidade após o incidente. Neste âmbito é claramente expresso que as capacidades da defesa necessitam de ser desenhadas e dedicadas ao apoio à segurança interna e às respostas às emergências, quando essas capacidades estiverem para além das possibilidades das agências governamentais as edificarem e manterem eficientemente, portanto por questões de aceitabilidade (AUSGOV, 2010: 62). A participação das FFAA na execução da estratégia contra o terrorismo é assumida de forma clara no documento recentemente publicado, pois apesar de as FFAA serem parcamente mencionadas no texto, a maioria das fotografias que ilustram o documento respeitam às FFAA, a actuarem em diversos cenários (AUSGOV, 2010).

⁸ Carácter marítimo



Os quatro elementos chave da estratégia contra o terrorismo caracterizam-se da seguinte forma: Análise – responder, sob a liderança da inteligência, conduzida por uma comunidade de segurança nacional adequadamente informada e ligada; Protecção – tomar todas as acções práticas e necessárias para proteger a Austrália e os australianos, no território e no estrangeiro; Resposta – providenciar uma resposta imediata e dirigida a ameaças terroristas específicas e a ataques terroristas se e quando ocorrerem; Resiliência – edificar uma comunidade forte e resiliente para resistir ao desenvolvimento de qualquer forma de extremismo violento e de terrorismo na frente doméstica (AUSGOV, 2010: 19).

O envolvimento da Defesa na estratégia contra-terrorista engloba duas vertentes: a expedicionária e a interna. Na expedicionária prevê-se que as forças militares sejam de forma geral empenhadas nos esforços contra-terroristas internacionais, e de forma específica na cooperação bilateral e multilateral ao nível regional, designadamente no aconselhamento especializado e no treino de forças militares, na resposta a raptos e na recuperação de reféns, nas medidas contra os equipamentos explosivos improvisados e na gestão de consequências (AUSGOV, 2010: 50). No plano interno, o governo australiano prevê integrar a coordenação de situações de crise de segurança nacional através de uma abordagem abrangente, abarcando todas as agências do governo, ligada aos processos governativos congéneres ao nível dos Estados e dos territórios australianos. Será para o efeito instalada uma sala de situação no Parlamento e um Centro de coordenação de crises nacional, o qual providenciará apoio logístico e em tempo real ao processo de tomada de decisão mais elevado durante uma crise (AUSGOV, 2010: 62).

Desastres naturais mais frequentes e severos assim como eventos de tempo extremo aumentarão no futuro os pedidos às *Australian Defense Forces* e a outras agências governamentais para providenciarem ajuda humanitária e assistência de apoio em desastres (AUSGOV, 2009: 40). O governo australiano considera igualmente que a segurança nacional poderá ser potencialmente comprometida por ataques cibernéticos a redes de informação da defesa, do governo, comerciais ou relacionadas com infra-estruturas essenciais. Para responder a esta ameaça decidiu edificar uma capacidade de defesa, baseada em capacidades melhoradas de consciência situacional cibernética e de resposta a incidentes, baseada num Centro de Operações de Segurança Cibernética. Este centro coordena as respostas a ataques e incidentes no ciberespaço, está continuamente guarnecido por equipas de alertas e de análise, das FFAA e da organização para a ciência e tecnologia da defesa e tem como missão servir objectivos de segurança nacional alargada. O centro apoia infra-estruturas e sistemas governamentais assim como os de natureza crítica no sector privado nacional. A coordenação governamental⁹ é assegurada através de representantes de agências relevantes, designadamente do Procurador-Geral, do sector privado, da Polícia Federal Australiana e da comunidade de inteligência Australiana (AUSGOV, 2009: 83).

⁹ Whole of the government.



Apêndice XI

ANÁLISE SWOT. FFAA NAS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA

1. Método (síntese)

O método SWOT¹ consiste na caracterização dos factos relevantes presentes nos ambientes externos e interno de uma organização ou instituição, e em função de uma visão, objectivos estabelecidos ou missão, apoiar a decisão sobre as linhas de acção a implementar para as concretizar (Wright, 1996: 55). No presente caso, adaptou-se o método à análise da missão das FFAA “Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”.

No ambiente interno identificam-se as Potencialidades e as Vulnerabilidades e no ambiente externo as Oportunidades e as Ameaças. Na selecção de factos presentes no ambiente externo, individualizam-se dois níveis, um mais próximo da organização e do processo em causa, designado sectorial ou operacional, e que neste caso inclui o sector da defesa civil², e outro, mais afastado, que engloba o próprio Estado, designado geral e que no presente contexto corresponde ao ambiente nacional³ (Wright, 1996: 23).

Na primeira etapa seleccionam-se os domínios das variáveis onde se pesquisam os factos que concorrem para a caracterização das oportunidades e ameaças nos níveis geral e operacional, assim como os que devem ser considerados para a caracterização das potencialidades e vulnerabilidades no ambiente interno. Na segunda etapa, caracterizam-se os factos e seleccionam-se os três a cinco relevantes, para cada um dos grupos de análise⁴. Na terceira etapa constrói-se a matriz SWOT, cruzando as oportunidades e as ameaças com as potencialidades e vulnerabilidades, visando obter quatro conjuntos de linhas de acção: I - linhas de acção que aplicam as potencialidades para explorar as oportunidades; II - linhas de acção que aplicam as potencialidades para contrariar as ameaças; III - linhas de acção que exploram as oportunidades para corrigir as vulnerabilidades; IV - linhas de acção que corrigem as vulnerabilidades para evitar as ameaças.

2. Aplicação

Na primeira etapa, com base no método e na contextualização do problema (capítulo 1), seleccionou-se no ambiente *Geral*, os domínios de variáveis *Política*, incluindo o ordenamento constitucional e legal, *Economia*, *Sociedade* e *Tecnologia*. Seleccionou-se no ambiente operacional os factores *Novos Actores*, *Governança*, *Cidadãos*, *Ameaças e Riscos*, *Rivalidade Institucional*. Seleccionou-se no ambiente interno *Capacidades e recursos*, *Estrutura* e *Estratégia e Cultura*.

Na segunda etapa construíram-se as tabelas XI.1 – Ambiente Externo Geral, XI.2 – Ambiente Externo Operacional e XI.3 – Ambiente Interno.

Na terceira etapa, construiu-se a tabela XI.4 - Análise SWOT.

¹ Strengths (potencialidades – P), Weaknesses (vulnerabilidades – V), Opportunities (oportunidades – O), Threats (ameaças – A).

² Forças e serviços de segurança, protecção civil e instituições públicas com atribuições de segurança.

³ Que por força da do processo de integração europeia, a inclui.

⁴ Oportunidades, Ameaças, Potencialidades, Vulnerabilidades.



Tabelas XI.1 – Ambiente Externo Geral

AMBIENTE GERAL			
Domínios das variáveis	Oportunidade	Ameaça	Importância / Previsão
<i>Política</i>	Período para revisão constitucional inicia-se em 2010		
	Implementação do Tratado de Lisboa		Alterações ao Tratado da União Europeia
		Separação entre Segurança Interna e Segurança Externa	
<i>Economia</i>		Estagnação do desenvolvimento económico	
<i>Sociedade</i>	Novas abordagens à segurança		
		Instabilidade social	
	Grandes eventos em Portugal		Visita do Papa e Cimeira da NATO em 2010
<i>Tecnologia</i>		Desenvolvimento acelerado da cibernética	



Tabela XI.2 – Ambiente Externo Operacional.

AMBIENTE OPERACIONAL			
Domínios das variáveis	Oportunidade	Ameaça	Importância / Previsão
<i>Novos actores</i>		Agências Europeias	
<i>Governança</i>	Exemplos e modelos inter-institucionais em implementação noutros estados		
		Contração orçamentos	
	Intenção de constituição de unidades civis e militares		
	Intenção de elaboração de um novo CEDN		
	CEMGFA ou representante está presente em quase todos os Conselhos e Comissões Superiores (CSDN, CSSI, CSI, CNPC)		
<i>Cidadãos</i>		Percepções do passado podem determinar prevalência sobre realidades presentes e futuras	Pode influenciar negativamente a decisão sobre o envolvimento das FFAA no apoio às autoridades civis e FSS.
	Apoio ao envolvimento das FFAA		Pode decorrer de uma percepção de utilidade imediata
<i>Ameaças e riscos</i>		Ataque terrorista	
		Catástrofe natural	Afectando a ordem pública e a segurança interna
<i>Rivalidade Institucional</i>		Intensificação	



Tabelas VIII.3 – Ambiente Interno.

NÍVEL INTERNO			
Domínios das variáveis	Potencialidades	Vulnerabilidades	Importância / Previsão
<i>Capacidades e recursos</i>	Conhecimento Situacional dos Espaços de Envolvimento Marítimo, Terrestre e Aéreo		
	Comunicações e redes		
	Alcance		Meios navais, aeronaves, operações especiais
	Apoio logístico às operações		Saúde
	Apoio à mobilidade		Transporte tático e operacional
	Protecção		(NBQR)
		Interoperabilidade	
<i>Estrutura</i>		Órgãos e serviços dedicados às relações e processos inter-institucionais	Inexistência
		Doutrina	Inexistência de doutrina inter-agência
	Estado-Maior (Planeamento /Tomada de decisão)		
	Conhecimento e experiência acumulada em operações multinacionais		
	Formação		
<i>Operações</i>	Historial de colaboração com a Protecção Civil		
		Planos de contingência	Inexistência de
	Treino		



Tabelas VIII.4 – Análise SWOT.

ANÁLISE SWOT			
	<i>Oportunidades</i>	<i>Ameaças</i>	
	<ul style="list-style-type: none">- Novas abordagens à segurança- Grandes eventos em Portugal (2010 e anos seguintes)- Criação de novas organizações públicas para a segurança cibernética	<ul style="list-style-type: none">- Ataque terrorista- Catástrofe natural- Separação entre segurança interna e segurança externa	
Potencialidades	<ul style="list-style-type: none">- Capacidades (alcance e específicas)- Conhecimento e experiência em operações multinacionais- Conhecimento e experiência em operações com a Protecção Civil	<ul style="list-style-type: none">- Explorar a realização de grandes eventos para desenvolver e aperfeiçoar conceitos e doutrina de cooperação das FFAA com as FSS- Explorar os desenvolvimentos institucionais no domínio da cibernética para colocar as capacidades das FFAA ao serviço da segurança do espaço cibernético nacional	<ul style="list-style-type: none">- Aplicar o conhecimento situacional disponível e partilhá-lo pro-activamente com as FSS- Demonstrar a utilidade do emprego das FFAA no combate às agressões e ameaças transnacionais, que habilitam a continuidade da actuação no ambiente de segurança nacional, no vector interno cooperando com as FSS, e no vector externo cooperando, conjunta e combinadamente com aliados
Vulnerabilidades	<ul style="list-style-type: none">- Inexistência de órgão dedicado às operações inter-agência- Inexistência de Planos de Contingência- Interoperabilidade	<ul style="list-style-type: none">- Melhorar a interoperabilidade com as FSS, especialmente nas comunicações	<ul style="list-style-type: none">- Elaborar conceito de operações, cenários e planos de contingência para o emprego das FFAA- Criação de estruturas dedicadas às relações e operações inter-agência



APÊNDICE XII

CONCEITO DE OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA PARA AS FORÇAS ARMADAS

1. INTRODUÇÃO

Com a publicação da LDN e da LOBOFA incluíu-se nas missões das Forças Armadas “cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”, para além de ter sido mantida a missão “colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade da vida das populações”, cuja atribuição do antecedente ocorria nos mesmos termos (LDN, 2009; LOBOFA, 2009).

O enquadramento da actuação das FFAA no apoio às autoridades civis (Apoio à Defesa Civil – Autoridades Civis e Autoridades de Polícia) e no apoio à resposta a emergências associadas a desastres ou catástrofes naturais ou industriais (Apoio à Defesa Civil – Protecção Civil), passou a estar vertido no ordenamento legal em termos similares ao que é praticado nos outros países do espaço regional em que Portugal se insere.

Esta realidade constitui um problema para o serviço público militar, que exige o desenvolvimento de novos conceitos de actuação operacional e a implementação de medidas de natureza estrutural, genética e operacional, razões suficientes para motivarem a elaboração do presente conceito.

2. OBJECTIVO E PROPÓSITO

Integrar a nova missão “cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” na gestão estratégica e operacional das Forças Armadas.

3. PERÍODO, HIPÓTESES ASSUMIDAS E RISCOS

O presente conceito aplica-se a um horizonte de curto prazo¹, após o que deve ser revisto em função da sua implementação, de lições identificadas e aprendidas com os exercícios e as operações que venham a ser conduzidas², e de conclusões e recomendações que resultem da participação em exercícios e acções experimentais relacionadas.

3.1 Hipóteses assumidas:

- O Governo aprova os mecanismos que assegurem a cooperação entre as FFAA e as FSS, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais;

- O MDN coordena e orienta as acções necessárias para garantir a cooperação das FFAA com as FSS;

- É estabelecida a articulação operacional entre o CEMGFA e o SG-SSI.

3.2 Riscos:

- Concretização da solicitação para o empenhamento das FFAA em situação não prevista, não planeada e sem que se tenha efectivada a aprovação dos mecanismos atrás referidos, assim como as acções necessárias indicadas.

4. SITUAÇÃO

4.1 Descrição do problema

As FFAA podem ser solicitadas para “cooperar com as FSS tendo em vista o

¹ Dois anos

² Condução: Planeamento + Execução (Programação) + Controlo (orçamento).



cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” nos quadros de actuação **prevenção, contenção** (incluindo a **protecção**), e **resposta**. Estes quadros podem suscitar solicitações de apoio das FSS, de natureza programada, para operações pré-planeadas e para operações planeadas, e de natureza não programada, em circunstâncias não previsíveis, com requisitos de resposta imediata ou rápida. O apoio programado através de operações pré-planeadas de resposta imediata exige uma elevada prontidão e uma capacidade de resposta só possível com planos de contingência, incluindo a resposta pré-planeada, a que correspondam forças constituídas e prontas.

4.2 Solução

Edificar uma capacidade para conduzir operações inter-agências permanentemente activada, com planos de contingência, forças atribuídas, treinadas e prontas a executar operações pré-planeadas no apoio às FSS num prazo de tempo muito curto, e estabelecer uma articulação permanente entre o EMGFA e o GCS.

4.3 Âmbito

4.3.1 Caracterização do contexto e condições em que não se aplica

O empenhamento das FFAA em cooperar com as FSS é decidido pelo Governo, perante circunstância em que os requisitos de capacidades e de resposta excedam as capacidades das FSS.

A actuação das FFAA ocorre nos termos da Constituição e da Lei, pelo que o presente conceito não se aplica em situações que não sejam classificadas como de ameaça ou agressão transnacional, nem se aplica fora das situações previstas para a intervenção do SSI: (I) normalidade; (II) operações planeadas, de elevado risco ou ameaça, ou incidentes tático-policiais graves; (III) situação extraordinária.

4.3.2 Ambiente e contornos de segurança

As preocupações de segurança relacionadas com as ameaças transnacionais incluem os efeitos na degradação do bem-estar das populações e da salvaguarda dos cidadãos, na salvaguarda do Estado no contexto da governação e da autoridade do Estado de Direito, através da facilitação das actividades ilícitas e na contribuição para a liberdade de acção de protagonistas terroristas.

O ambiente de segurança caracteriza-se pela predominância de organizações criminosas transnacionais. Estas organizações operam de forma desconcentrada e descentralizada e baseadas em redes resilientes que exploram a globalização.

As FSS operam sob enquadramento estatal, em regra limitadas geográfica e funcionalmente.

Os elementos geográficos, funcionais e institucionais prejudicam o poder das respostas às ameaças transnacionais.

A ocorrência de uma catástrofe natural de grandes proporções pode ser seguida de alterações da ordem pública e suscitar necessidades de apoio das FFAA, em simultâneo, no âmbito da cooperação com as FSS, para apoiar a preservação, a manutenção e/ou o restabelecimento da ordem pública, e de colaboração com a protecção civil, para o salvamento de pessoas e recuperação das infra-estruturas e serviços básicos.

4.4 Missão

O EMGFA, em conjunto com os Ramos das FFAA e em cooperação com o SSI e com a PC, conduz as actividades necessárias à edificação de uma capacidade inter-institucional no COC em ligação permanente com o GCS, a fim de assegurar o



cumprimento da missão *Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.*

4.5 Factores externos com impacto na condução das operações

Não se antevêm impactos na condução das operações resultantes de factores governamentais, económicos, sociais ou outros.

5. CONCEITO DE OPERAÇÃO

5.1. Como

Transformar o cumprimento da missão “cooperar com as FSS” numa operação continuada H24, incluindo o apoio programado continuado às operações correntes, o apoio programado de resposta pré-planeado e o apoio não programado de resposta urgente.

Para o efeito serão implementados processos contínuos de *aprontamento* e de *resposta*, ambos permanentemente activados. O processo de *aprontamento* visa a edificação da capacidade para responder ao cumprimento da missão e inclui a execução continuada de um ciclo com quatro fases: (I) Planeamento; (II) Organização, Treino e Equipamento; (III) Execução (exercícios); (IV) Avaliação e Melhoria. O processo de resposta visa responder a qualquer situação que se coloque de solicitação para a cooperação das FFAA com as FSS e inclui a execução continuada da primeira etapa do ciclo (I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança) e o accionamento das outras etapas, quando necessário (II – Ordem de movimento e projecção das capacidades e recursos; III – Coordenação e comando das acções de resposta; IV – Retracção).

5.2 Objectivos e centros de gravidade

5.2.1 Objectivos:

- Melhorar o grau das relações inter-institucionais com as FSS e com as outras instituições que actuam nos sistemas de segurança interna e relacionados, no sistema nacional de protecção civil e no sistema nacional de planeamento civil de emergência;
- Edificar uma capacidade inter-institucional no EMGFA;
- Elaborar e manter actualizados planos de contingência para actuação em cooperação com as FSS no combate a agressões e ameaças transnacionais;
- Participar no planeamento das operações de combate às ameaças em Portugal;
- Acompanhar em permanência a situação de segurança nacional.

5.2.2 Centros de Gravidade:

- Doutrina descritiva em vigor, aprovada e em conformidade com a lei;
- Comando Operacional Conjunto – está instalado no EMGFA, constituindo uma capacidade de C2 onde reside inteligência, conhecimento e informação atinentes à segurança nacional safe e segura, que permitem a disponibilização e apresentação antecipada da situação de dimensão nacional e onde podem ser conduzidas operações de cooperação com as FSS e colaboração com a PC executadas nos espaços sob soberania e jurisdição nacionais.

5.3 Fases

I – Edificação da capacidade inicial (até concluir o primeiro ciclo de preparação):

- Processo *Apontamento*: Caracterizar os cenários de actuação de risco mais elevado; estabelecer estruturas inter-agência no COC, CSOC, EMC e CISMIL e criar o Grupo Coordenador das relações inter-agências no EMGFA; estabelecer ligação operacional permanente EMGFA-GCS e EMGFA-SPGCS; elaborar os planos de contingência, organizar o EMGFA e equipá-lo no que for imprescindível, identificar forças



e recursos, participar num exercício com as FSS, ou realizar um interno às FFAA, avaliar os resultados e elaborar recomendações de melhoria;

- Processo *Resposta*: Estabelecer e manter continuamente o conhecimento situacional da segurança nacional;

II – Manutenção e transformação da capacidade:

- Processo *Aprontamento*: Executar o segundo ciclo de aprontamento;

- Processo *Resposta*: Manter continuamente o conhecimento situacional da segurança nacional.

5.4 Esforço principal

Estabelecer o conhecimento situacional da segurança nacional e elaborar planos de contingência.

5.5 Tarefas

EMGFA/GABCEMGFA: Elaborar e dinamizar a execução dum plano de comunicação institucional, interno e externo, relativo às operações inter-agências.

IESM: Criar um curso de operações inter-agência; dinamizar estudos de avaliação da capacidade inter-agência das FFAA (cultura e estruturas).

Ramos: Incorporar o processo inter-agências na formação de base.

EMGFA/EMC: Centralizar o planeamento e acompanhamento dos processos inter-agência, para os vectores interno e externo, na Repartição de Relações Militares Internacionais, transformando-a numa Repartição de Relações Institucionais (DIPLAEM); Obter os recursos necessários à edificação das capacidades no COC (DIREC); implementar medidas atinentes a melhorias de interoperabilidade com as FSS (DICSI).

EMGFA/COC: Elaborar os cenários de actuação de maior risco, em coordenação com o GCS, tendo por referência o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS aprovado pelo Governo e a Directiva Operacional Nacional 1/2009; Criar uma célula inter-agências no EM; criar no CSOC um posto permanentemente guarnecido para a ligação inter-agências, para o vector interno; edificar uma capacidade permanente LEGAD no COC; Manter permanentemente actualizados os requisitos de pesquisa de informações dirigidos ao CISMIL, relativos às ameaças emergentes em Portugal na perspectiva de cooperação com as FSS.

EMGFA/CISMIL: Assegurar e dirigir a pesquisa e o processo de produção de informações para o apoio ao planeamento operacional, por forma a assegurar a todo o momento o conhecimento situacional que permita habilitar o CEMGFA à tomada de decisão.

6. IMPLEMENTAÇÃO

Na implementação do conceito, as FFAA combinam as suas capacidades, para em função do vector prioritário de actuação - conhecimento situacional do espaço envolvente ou da resposta à ameaça -, apoiar, sob solicitação e nas condições a definir pelo PM e pelo MDN, para cooperar com as FSS. Para o efeito identifica-se o seguinte conjunto de tarefas operacionais e de aprontamento: (1) Adquirir, coligir, processar e partilhar informações; (2) Apoiar as FSS; (3) Disponibilizar equipamento e facilidades; (4) Treinar e aconselhar (operação de equipamento); (5) Manter e operar equipamento.

As FFAA devem assegurar em permanência a edificação do conhecimento situacional da segurança nacional, adequado ao cumprimento da missão, partilhando-o com as FSS, o SEF e outros serviços.

As FFAA não podem participar directamente em actividades de imposição da lei,



ou seja não podem implementar medidas de polícia.

7. CAPACIDADES E RECURSOS

Tabela XII.1 -

Área	Capacidade	Descrição
<i>Comando e Controlo</i>	Comando, Controlo e Comunicações.	EMGFA e Ramos.
	Operações de rede.	Resiliência e segurança cibernéticas.
	Apoio de quartel-general.	
	Estado-maior.	Planeamento. Elaboração de planos e estudos.
	Coordenação inter-agência	
<i>Informações</i>	Vigilância e ISTAR.	Nos espaços de envolvimento marítimo, terrestre e aéreo.
	Análise, processamento e produção de informações.	EMGFA e Ramos.
<i>Engage</i>	Operações especiais.	Forças de Operações Especiais.
	Reacção rápida.	
	Intervenção.	
	Operações navais e aéreas.	
	Defesa e <i>air policing</i> .	
<i>Projecção</i>	Marítima, terrestre e aérea.	Transporte.
	Logística.	Acolhimento e alimentação de emergência.
<i>Protecção</i>	Protecção de força.	Viaturas blindadas de transporte de pessoal.
	NBQR.	Grupos com elevada prontidão para resposta imediata.
	Protecção de infra-estruturas.	Vigilância e defesa de pontos sensíveis e infra-estruturas críticas.
<i>Sustentação</i>	Apoio geral.	Engenharia.
	Acolhimento.	
	Saúde.	