

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Rui Manuel Álvaro Marta

Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais

Especialização em Gestão da Segurança

**O Plano de Articulação Operacional
As Forças Armadas e as Forças de Segurança
Contributos para a operacionalização**

Orientação Científica

PROFESSOR DOUTOR LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS

Junho de 2018



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Rui Manuel Álvaro Marta

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

Especialização em Gestão da Segurança

**O Plano de Articulação Operacional
As Forças Armadas e as Forças de Segurança
Contributos para a operacionalização**

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Luís Manuel André Elias

DEDICATÓRIA

***À Ana Beatriz e Maria Inês.
Credoras do meu tempo...***

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

AGRADECIMENTOS

Estas linhas que agora escrevemos são sinónimas da chegada ao fim de mais uma trabalhosa jornada académica.

No momento em que termina um trabalho de vários meses, certamente que muitos foram aqueles com um papel fundamental na sua realização. São essas pessoas que não gostaria de deixar de destacar, pelo apoio prestado, compreensão e orientação.

Ao meu orientador, Professor Doutor Luís Elias, Superintendente e docente deste Instituto, pela indicação do caminho a percorrer, pela disponibilidade e pela incansável colaboração proporcionada ao longo de todo o trabalho.

Aos Professores Doutores Lúcia Pais, Sérgio Felgueiras, Nuno Poiares e Hermínio Matos, pela disponibilidade demonstrada e pelo inextinguível apoio prestado.

Aos Polícias que prestaram e prestam serviço na 4.^a Divisão Policial do Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública e no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Aos mergulhadores da Marinha de Guerra Portuguesa e àqueles que já lá prestaram serviço.

A todos aqueles que não mencionei, mas que não me esqueci, e que de alguma forma, contribuíram para este resultado final.

À minha família e em especial às minhas filhas Maria Inês e Ana Beatriz, aos meus pais Manuel e Inês e ao meu irmão Sérgio, a quem dedico este trabalho, por toda uma vida de amor, carinho, apoio e compreensão. Sempre tiveram comigo, particularmente nos momentos menos bons. São o motivo pelo qual procuro fazer e ser sempre mais e melhor.

A todos o meu profundo e sincero agradecimento!

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

RESUMO

A Constituição da República Portuguesa, através da sua primeira revisão constitucional de 1982, veio a proceder a uma clara distinção entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional. Desta maneira, estabeleceu a Segurança Interna para as Forças e Serviços de Segurança e a Defesa Nacional para as Forças Armadas, admitindo a atuação destas na Segurança Interna nos estados de exceção, designadamente no estado de emergência e de sítio. Atento à sensibilidade da temática em análise, optou-se pela realização de entrevistas a especialistas, para que se pronunciassem, de forma isenta, livre e sem quaisquer reservas de índole institucional. Com base num guião, procedeu-se à realização de nove entrevistas de forma a obter-se respostas sobre a operacionalização do Plano de Articulação Operacional das Forças Armadas, no estado de normalidade democrática, na Segurança Interna. As respostas obtidas, após as respetivas transições, constituíram o *corpus* que foram submetidas a análise de conteúdo. Após esta análise e considerando os excertos dos discursos codificados nas respetivas categorias e subcategorias, procedeu-se à construção do quadro categorial.

Palavras Chave: Plano de Articulação Operacional; Segurança Interna; Defesa Nacional, Forças e Serviços de Segurança; Forças Armadas.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

ABSTRACT

The Constitution of the Portuguese Republic, through its first constitutional revision of 1982, made a clear distinction between Internal Security and National Defense. In this way, it established the Internal Security for the Security Forces and Services and the National Defense for the Armed Forces, admitting the intervention of the Armed Forces within the Internal Security in exceptional situations, namely in the state of emergency and of siege. Considering the sensitivity of this subject, it was decided to conduct interviews with specialists, so that they could speak in an exempt and free environment and without any institutional reservations. Based on a script, nine interviews were conducted in order to obtain answers about the operationalization of the Armed Forces Operational Articulation Plan, in the state of democratic normality, in Internal Security. The answers obtained, after the respective transcriptions, constituted the body that was submitted to a content analysis. After this analysis and considering the excerpts of the discourses codified in the respective categories and subcategories, we proceeded to the construction of the categorical frame.

Keywords: Operational Articulation Plan; Internal security; National Defense, Security Forces and Services; Armed Forces.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

ÍNDICE GERAL

DEDICATÓRIA.....	1
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO.....	iv
ABSTRACT	v
ÍNDICE GERAL	vi
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	x
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: A SEGURANÇA E A DEFESA	6
1.1. Introdução.....	6
1.2. Abordagem Conceptual	7
1.3. As Tendências e Dinâmicas da Externalização da Segurança Interna. 37	
CAPÍTULO 2: AS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA E AS FORÇAS ARMADAS.....	44
2.1. Introdução	44
2.2. Enquadramento Legal.....	44
2.3. A Utilização da Força	50
2.4. O Exemplo das Forças Armadas na Segurança Interna de outros Países	54
2.4.1. O Modelo Francês.....	54
2.4.2. O Modelo Espanhol.....	58
2.5. A Cooperação e a Coordenação das Forças Armadas na Segurança Interna Portuguesa.....	61
2.5.1. A Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna.....	62
2.5.2. Enquadramento Legal	62
2.5.3. A Realidade Nacional.....	68
CAPÍTULO 3: MÉTODO	74
3.1. Enquadramento Geral.....	74
3.2. <i>Corpus</i>	76
3.3. Participantes	76
3.4. Instrumentos de Recolha de Dados – Entrevistas	77

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

3.5. Instrumento de Análise de Dados – Análise de Conteúdo	79
3.6. Procedimento	80
CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS	84
4.1. Contributos para a Operacionalização do Plano de Articulação Operacional.....	84
CONCLUSÕES	96
REFERÊNCIAS	101
ANEXOS	110

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 - Termo de consentimento informado	111
Anexo 2 - Exemplo de perguntas do guião de entrevista	112
Anexo 3 - Exemplo de respostas dadas às perguntas do guião de entrevista.....	113
Anexo 4 - Quadro categorial	114
Anexo 5 – Grelha categorial com exemplo de codificação	121

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Os Riscos globais	27
Tabela 2 – Pilares da Segurança Interna	41
Tabela 3 – Atitudes e competências: Polícias - Militares de infantaria	65
Tabela 4 – Complexidade de funções: Polícias - Militares de infantaria	67
Tabela 5 – Tipologia da colaboração das Forças Armadas em situações planeadas	85
Tabela 6 – Tipologia da colaboração das Forças Armadas em situações inopinadas	86
Tabela 7 – Tipicidade do Plano de Articulação Operacional.....	95

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AMN	Autoridade Marítima Nacional
CRP	Constituição da República Portuguesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
EUROJUST	<i>European Union's Judicial Cooperation Unit</i>
EUROPOL	<i>European Union Agency for Law Enforcement Cooperation</i>
FA	Forças Armadas
FP 25	Forças Populares 25 de abril
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
FFSSLS	Forças e Serviços de Liberdade e Segurança
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i>
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

LSI	Lei de Segurança Interna
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
MAI	Ministério da Administração Interna
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgão de Polícia Criminal
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PAO	Plano de Articulação Operacional
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PJ	Polícia Judiciária
PJM	Polícia Judiciária Militar
PM	Polícia Marítima
PUC-CPI	Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional
PSP	Polícia de Segurança Pública
SAM	Sistema da Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSIRP	Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIRENE	<i>Supplementary Information Required at the National Entries</i>
SIS	Serviço de Informações e Segurança
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
U.E.	União Europeia

INTRODUÇÃO

Foram vários os acontecimentos e eventos de elevada exigibilidade na temática da segurança, em diversos domínios, que impuseram aos decisores políticos nacionais e aos responsáveis pela segurança um modelo de coordenação e cooperativo entre diversas forças e serviços de segurança de díspar natureza. Destaca-se naturalmente a realização, no ano de 2010, da Cimeira da NATO em que foram empenhados recursos militares, nomeadamente na área marítima e no controlo do espaço aéreo. Estes recursos, que usualmente tendem a responder às ameaças provenientes do exterior das fronteiras nacionais, têm sido cada vez mais requeridos em matéria de Segurança Interna, em situação de normalidade democrática.

Entretanto, presenciámos, e temos vindo cada vez mais a presenciar, várias alterações sequenciais do panorama internacional. Destaca-se a queda do denominado Bloco de Leste, a unificação da Alemanha e o surgimento de um mundo unipolar dotado de um fragilizado equilíbrio, apesar do crescente poder económico e militar da China na contemporaneidade e da proliferação nuclear que aumenta o risco de um conflito assimétrico com grande potencial destruidor. A globalização, a revolução tecnológica e a economia digital vieram potenciar intensos fluxos financeiros e de informação, aliados à elevada mobilidade de pessoas, bens e empresas. De igual modo, uma crise relevante num determinado ponto do globo, se não for devidamente enfrentada, pode assumir contornos transnacionais, gerando assim uma ameaça à segurança dos Estados.

A segurança que outrora fora sinónimo de segurança político-militar, de cariz interno ou externo, estava materializada pelos organismos estatais criados para o efeito, prosseguindo com as suas atribuições de principal ator e fornecedor de segurança (Sarmiento, 2008; Dias, 2012).

O conceito de segurança rompeu com essa inflexibilidade dos limites clássicos, sendo presentemente o seu estudo e objeto deslocado, em detrimento do Estado, para a sociedade. Atualmente, a segurança das

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

peçoas, do meio ambiente, dos novos atores transnacionais é uma preocupação constante e em estado de permanente atualização, por parte de todos os atores. Aliás, a segurança já se tornou um conceito de “banda larga” (Guedes & Elias, 2010) envolvendo a pluralidade dos seus atores e deixando de ser matéria exclusiva da atenção dos Estados.

No panorama atual, e seguindo uma tradição histórica, o Estado, com o fito de dar resposta às ameaças (internas), conferiu constitucionalmente essa atribuição às Forças de Segurança, enquanto as Forças Armadas detêm essa competência no tocante às ameaças externas. Mas estes limites tradicionais são hoje também questionados por diversas correntes que apresentam as ameaças e riscos como transnacionais e como desafiadoras das arquiteturas de segurança e defesa importadas do século XX.

Atento à referida dicotomia, o presente estudo visa, fundamentalmente, dissertar acerca da possibilidade de as Forças Armadas intervirem na Segurança Interna, num estado de normalidade democrática, pelo que são objetivos do nosso estudo:

- i. Apresentar contributos para a elaboração de um Plano de Articulação Operacional (PAO), no âmbito da Segurança Interna, num estado de normalidade democrática, entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança.

O fundamento essencial da escolha do tema proposto parte de uma análise do enquadramento jurídico-constitucional das Forças Armadas e a sua consequente utilização no âmbito da Segurança Interna, em circunstâncias de funcionamento da normalidade democrática e não nos estados de exceção¹.

A referida temática já se encontra prevista em vários diplomas normativos, que se consubstanciam num denominado Plano de Articulação Operacional, mas cujo teor, caso exista, é publicamente desconhecido.

A perspetiva nuclear do nosso trabalho visa produzir contributos para que se alcance a almejada operacionalização do referido Plano.

¹ Artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa e a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Entendemos também que para se delinear um documento estruturante como o referido, será relevante o estudo de outros modelos de cooperação entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas no quadro internacional. Para tal, estabeleceremos uma análise comparativa acerca do enquadramento jurídico, estratégico, operacional e tático do empenhamento das Forças Armadas de outros países democráticos em cenários de segurança interna.

A questão primordial a colocar é a de saber se as Forças Armadas podem e devem atuar, num estado de normalidade democrática, em território nacional, e no âmbito da Segurança Interna.

Na verdade, o legislador em vários diplomas normativos prevê que as medidas de coordenação, de cooperação e a necessária interoperabilidade de sistemas e de equipamentos, entre as Forças e Serviços de Segurança, os serviços de proteção civil, emergência médica e Forças Armadas devem estar contempladas no intitulado Plano de Articulação Operacional.

Nestes termos, torna-se fundamental elaborar um Plano de Articulação Operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, com as diversas forças operacionais nos distintos domínios, mas que potencie a harmonização e que identifique a uniformização sistémica dos níveis de atuação de cada força, e permitindo assim estabelecer a interoperabilidade de sistemas e equipamentos, bem como caracterizar o necessário procedimento inerente à sua utilização, face aos diversos tipos e padrões de ameaças transnacionais.

Tal como foi referido, o aprofundamento da cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança concretiza-se no Plano de Articulação Operacional. Este deve contemplar não só as medidas de coordenação mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e dos equipamentos, que, até ao momento, no teor do referido plano, a existir, é total e manifestamente desconhecido.

Deste modo, surgem várias perguntas para as quais se torna urgente fornecer resposta.

1) Como é que se procede, no estado de normalidade democrática, à cooperação e coordenação das Forças Armadas na Segurança Interna?

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

2) Devem as Forças Armadas atuar, no estado de normalidade democrática, em território nacional com o intuito de se combaterem as ameaças e riscos transnacionais? Quais serão (ou deverão ser) especificamente essas ameaças e riscos?

Caso a resposta à pergunta supra seja afirmativa, existe a necessidade premente que o Plano identifique e estabeleça quais as ameaças e respetivos graus de probabilidade e de risco, determinando cenários, modelos de intervenção e protocolos de atuação.

3) Em que termos deverá consubstanciar-se o Plano de Articulação Operacional?

- i. Qual será a entidade que poderá solicitar o acionamento das Forças Armadas?
- ii. Quem deverá ter o comando o controlo durante o empenhamento dos militares das Forças Armadas?
- iii. Qual deverá ser o procedimento, por parte dos militares das Forças Armadas, na utilização do uso da força, mormente dos meios coercivos de elevada potencialidade letal?
- iv. Em termos operacionais, deverão os militares ter autonomia técnica e tática, devendo estar devidamente enquadrados por polícias na via pública?

O presente trabalho consiste num estudo teórico descritivo e comparativo. Basear-se-á numa análise e pesquisa bibliográfica de diversos autores, artigos científicos e legislação nacional e estrangeira, bem como pesquisa de fontes eletrónicas, recorrendo a conhecimentos no âmbito da ciência política e relações internacionais, ciências policiais e sociologia.

A recolha documental será direcionada para a utilização das Forças Armadas no conspecto da Segurança Interna. Analisaremos o processo de empenhamento das Forças Armadas estrangeiras no seio da respetiva Segurança Interna.

O trabalho será dividido em quatro capítulos. Começar-se-á por conceptualizar a noção de segurança e de defesa, bem como as ameaças e riscos, almejando um melhor entendimento da panorâmica e das demais

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

implicações inerentes. No segundo capítulo, iremos descrever a utilização, a cooperação e a coordenação das Forças Armadas na segurança interna. No capítulo terceiro abordaremos as questões metodológicas inerentes à presente dissertação. No quarto capítulo iremos apresentar os resultados obtidos e os contributos julgados essenciais para a elaboração e operacionalização do PAO das Forças Armadas e as Forças de Segurança, no seio da segurança interna. Por fim, far-se-ão as necessárias considerações finais.

CAPÍTULO 1: A SEGURANÇA E A DEFESA

1.1. Introdução

A palavra “segurança” tem origem no latim (*sine cura*), significando “sem preocupações” e etimologicamente sugere o sentido de “ocupar-se de si mesmo”, ou seja, a segurança tem como objetivo evitar que aconteça um mal, por isso a segurança é a ausência de risco, a previsibilidade, a certeza sobre o futuro.

Desde os primórdios, houve a preocupação com a temática da segurança, a qual se tornou fundamental e essencial para assegurar a sobrevivência da vida humana e assim permitir a satisfação dos instintos e necessidades humanas mais basilares.

Mais tarde, após os Estados procederem à necessária estabilidade das suas fronteiras, as preocupações estaduais deslocaram-se para o interior das suas delimitações geográficas, com o objetivo de assegurar a segurança e o bem-estar da comunidade, ou seja, a segurança do espaço territorial e a segurança dos indivíduos.

No entanto, ao longo dos tempos a própria noção conceptual de segurança tem sido (e continuará a ser) estudada, analisada, rebatida e geradora de amplas interpretações, dado o seu cariz polissémico e pluridisciplinar.

Na verdade, este cariz deve ser contextualizado e conjeturado com o formato sociopolítico e económico. Assume-se assim, um alto grau de mutabilidade decorrente da própria natureza dinâmica da realidade societária e face à falta de unanimidade em edificar um conceito que seja universalmente aceite (Valente, 2013c; Matos, 2016).

Hodiernamente, a noção conceptual de segurança tem transbordado a própria estanquicidade clássica, de origem interna e de origem externa, verificando-se uma correlação das respetivas ameaças, que se traduz numa interdependência das origens.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Vejamos de seguida a noção de segurança, para depois nos debruçarmos sobre a segurança interna e a defesa, bem como os seus atores, entenda-se as Forças e Serviços de Segurança e as Forças Armadas.

1.2. Abordagem Conceptual

A SEGURANÇA

Quando se pensava que a evolução do conceito de segurança estaria a ficar amadurecida, chega o momento em que se torna necessário e desejável proceder-se à sua (constante) reformulação, face às emergentes necessidades decorrentes da evolução da própria realidade societária (Baldwin, 1997; Buzan & Hansen, 2009).

O aparecimento de trabalhos académicos (e não só) de diversos saberes científicos sobre esta temática, espelha a importância dada pela comunidade, bem como a inerente oportunidade negocial (Ortiz, 2016). Na verdade, o potenciamento do caos e da violência originam igualmente o aparecimento de oportunidades para outros atores que buscam somente o cariz lucrativo.

Na verdade, as justificações securitárias originadas pelo terrorismo internacional e pela criminalidade violenta, organizada e transnacional, aliada a uma propaganda potenciadora de uma opinião comunitária de insegurança e de uma inação protetora, tem provocado uma criação e manutenção de um sentimento de intranquilidade cada vez mais vago, indeterminado e impalpável, que muito tem esmorecido as possibilidades de construção de uma segurança facilitadora de potencial humanista (Duque, 2015; Guerra, 2016).

A partir do segundo decénio do presente século, e mercê da argumentação da crise económico-financeira, generalizou-se uma postura invocadora da necessidade de se remodelar o Estado social, no desígnio de se asseverar o desenvolvimento e a sustentabilidade das economias (Guerra, 2016).

Atualmente, à Segurança impõe-se um cariz multidisciplinar, o que deve impor e traduzir-se num aproveitamento de sinergias entre as Forças Armadas

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

e as Forças de Segurança, uma vez que ambas prosseguem como suas atribuições a satisfação dos Interesses Nacionais, elemento teleológico e estruturante de todas as instituições estaduais (Ramalho, 2003), cabendo naturalmente ao poder político responder aos problemas atuais, mas indagando antecipar-se proativamente aos problemas vindouros.

A fim de se garantir o exercício saudável de um Estado de Direito Democrático, as fronteiras estabelecidas entre segurança interna e defesa nacional traduzem-se no uso da força aos seus propugnáculos fulcrais, originando assim que a lei detenha o mais largo espaço para regular a vida da coletividade.

Refere Clemente (2015) que:

“a segurança sustenta a liberdade, porquanto, em termos objetivos, a segurança consiste na ausência de ameaça aos valores fundamentais da cidadania. E, certamente, a liberdade representa o valor maior da vida humana. Por isso, a segurança é a irmã-gêmea da liberdade”.
(p.10)

De facto, desde a antiguidade que os seres humanos se agrupam, com o propósito de sobreviverem aos riscos e ameaças, sejam estas humanas ou naturais. Esta proteção coletiva potenciou a sobrevivência da espécie e a prosperidade da comunidade, garantindo a integridade e plenitude do território e a manutenção dos recursos. A coletividade torna-se preponderante face ao indivíduo, originando que a referida coletividade se torne um ator principal na área da segurança (Guinote, 2005).

Através da transferência de poderes e competências do povo para o Estado, que preconiza um poder coletivo superior e, ao mesmo tempo, institui uma delimitação territorial das fronteiras, fica estabelecido ao Estado o exercício único e legítimo da violência organizada consubstanciada pela Lei.

Mais tarde, a chegada da revolução industrial, que veio a originar o liberalismo económico, também trouxe à colação alterações no pensamento político-social, nomeadamente na defesa de um sistema de governo dividido pelos poderes legislativo, executivo e judicial. Enquanto que Montesquieu e

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Voltaire defendiam uma alteração na organização monárquica, Rousseau veio a negar a origem divina do poder dos reis, afirmando que o poder residia no povo. O pensamento destes três pensadores esteve no fundamento da revolução francesa (Guinote, 2005).

Com a chegada da revolução francesa, a segurança passa, a uma atribuição do Estado, objetivo esse prosseguido pelos recursos militares e/ou diplomáticos. Mercê do contributo da burguesia francesa na revolução, o pensamento social passa a privilegiar a propriedade em relação ao indivíduo e a ideia da segurança estadual e militar em detrimento da segurança individual.

Tal como refere Elias (*in* Guinote, 2005) a conceção realista das relações internacionais aceite no final do século XX congrega o pensamento de Maquiavel, Hobbes e Clausewitz, e pode ser sintetizada da seguinte forma:

- O Estado soberano, ator unitário, como unidade de análise;
- A segurança nacional (congregando a defesa de soberania do Estado, a integridade do território e a defesa dos valores e interesses do Estado) como principal nível de segurança;
- a sociedade internacional anárquica, de onde decorrem as ameaças que afetam a segurança dos Estados;
- o conflito interestadual como tipo dominante de conflito;
- a força militar e a diplomacia como meios usados pelo Estado para providenciar a sua segurança;
- a política de defesa como política de segurança político-militar direcionada para as ameaças externas;
- a separação entre segurança externa e segurança interna. (p.954)

Contudo, podemos desde já apontar algumas fragilidades à conceção realista, uma vez que descarta e não valoriza o indivíduo como ator das relações internacionais e também não considera o fenómeno da globalização, não satisfazendo assim as atuais necessidades da comunidade.

Numa altura em que se pensava na fase de maturação do conceito de segurança torna-se premente e urgente proceder-se à sua reformulação, com a finalidade de se procurar satisfazer necessidades atuais e supervenientes de

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

segurança da comunidade, obrigando a um reajustamento institucional dos Estados.

Os Estados sentem a necessidade de lidarem com os fenómenos ameaçadores da paz pública, estabelecendo uma primeira linha de defesa que, pode, muitas vezes, dar azo a prejuízos, uma vez que o procedimento da primeira linha não está nitidamente esclarecida, e por isso origina dificuldades de índole da eficácia e da eficiência.

Tal como refere Ramalho (2003, p.14) “os conceitos de Segurança e Defesa deixaram de contemplar apenas a proteção dos bens tangíveis e os limites do território nacional”.

Na realidade, registou-se um acentuado crescimento económico e um aumento do consumo generalizado de bens no período pós II Guerra Mundial. Tal originou um aumento da circulação de bens e capitais bem como uma deslocação em massa de pessoas para as cidades, não havendo infraestruturas disponíveis para assegurar que todas as pessoas que ali chegassem tivessem um nível de vida digno. A escassez daquelas infraestruturas originou a degradação da qualidade de vida, sobretudo nas culturas minoritárias, resultando num aumento da desigualdade social, no enfraquecimento da estrutura familiar, no alastramento da pobreza, no sentimento de exclusão e no crime (Guinote, 2005).

Esta realidade societária originou que a comunidade tomasse em linha de conta a segurança da pessoa em detrimento da conceção securitária de cariz eminentemente estadual, uma vez que esta, tal como vimos, tem como principal enfoque a segurança dos Estados e dos seus territórios, numa perspetiva militar e externa da segurança, ou seja, o Estado como o objeto e agente da segurança. Do antagonismo entre os países passou a existir uma cooperação interestadual, que se deseja cada vez mais profícua, motivo pelo qual os decisores políticos começaram a optar pela força militar e/ou diplomática, com o objetivo de se certificarem da existência e manutenção de segurança das pessoas. Esta perspetiva de defesa, como opção de segurança político-militar, focalizada para as ameaças externas, veio a promover uma clara separação entre a segurança externa e a segurança interna (Duque, 2015).

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Surge, desta maneira, a necessidade de reformulação do conceito de segurança, procurando defender a pessoa em vez da abordagem e do protagonismo dado ao Estado e desse modo garantindo-se um maior equilíbrio entre os atores em apreço.

A propósito da queda do império soviético, no final da década de 80, Brandão (2004) alude que:

no mundo do pós-Guerra Fria, as fronteiras desenhadas entre Estados, entre Estados e sociedade civil, e entre áreas funcionais como política, economia e cultura estão a cair. (...) Concepções de segurança vigentes centradas no Estado e orientadas para o exterior são inadequadas para capturar a complexidade das novas e multifacetadas relações internacionais. (p.40)

Aparece assim o contributo pós-modernista que se traduz numa diversidade de níveis e de dimensões do conceito de segurança, salientando o discurso em si e na terminologia usada, pois defende que é muito mais relevante saber como é socialmente construído o conceito, do que saber o que é a segurança. Atende à compreensão do contexto e do conhecimento apoiado na prática (Brandão, 2004).

Na última década, temos vindo a constatar um debate intenso sobre os conceitos de segurança societal e de segurança humana. O poder político passa a incluir as referidas temáticas nos seus discursos públicos, logrando assim chamar a atenção dos eleitores.

Atualmente, da perda de aceitação da conceção realista, surgem duas abordagens do conceito de segurança. A primeira versa sobre a capacidade do Estado, como ator unitário assaz, de identificar as ameaças e de saber quem é o destinatário destas. Tal capacidade exige à aceitação, a nível internacional, de outras instituições de índole díspar e não estadual. Desta forma surge assim a possibilidade de se pensar numa segurança sem Estados (Guinote, 2005).

A segunda abordagem traduz-se numa nova conceptualização dos níveis de segurança, alvitando, para além do nível nacional, os níveis global, societal e o individual. Esta “interpreta a insegurança como um processo interno de consolidação do Estado e da legislação do regime político,

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

influenciado pelo subdesenvolvimento económico e sem olvidar as relações entre os Estados e os seus cidadãos” (Guinote, 2005, p.962).

As abordagens aqui referenciadas procuram caracterizar o objeto-referência (segurança para quem?) e os fornecedores de segurança (quem presta a segurança?). Deste intenso debate e reflexão nasce o conceito de segurança humana, previsto no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento².

O teor deste relatório preconizou uma permuta na contextualização tradicional da segurança estadual, nacional, territorial e militar, por uma abordagem em função da segurança das pessoas, tendo em consideração a vida humana e a dignidade, aliada à centralidade da pessoa humana; universalidade, transnacionalidade e diversidade dos riscos e interdependência das componentes da segurança (Brandão, 2004).

Também neste sentido, o alargamento e o aprofundamento do conceito de segurança são ampliados em quatro vertentes, isto é, numa vertente descendente, que se traduz da direção da segurança dos Estados para a comunidade; numa vertente ascendente, da segurança nacional para a segurança de índole mais vasta, por exemplo, o ambiente; numa vertente horizontal, permutando da segurança militar para a segurança humana, económica, social e política; e numa vertente multifacetada direccionalmente dirigida, ou seja, dos Estados para as organizações internacionais e não internacionais, mas também a opinião pública (Rothschild, 1995; Tomé, 2010).

O poder político tem assim a oportunidade de recolocar o ser humano no topo das suas prioridades, uma vez que, tal como refere Brandão (2004, p.50) “a essência do conceito situa-se precisamente no ator (a pessoa humana como objeto da segurança) e não no setor militar ou não militar”, originando a resposta à pergunta: segurança de quem? Menciona Clemente (2015, p. 34) que “o centro de gravidade da segurança reside no cidadão – é em prol do cidadão que há segurança”.

² Disponível em: <http://www.undp.org/>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

É a dignidade do ser humano que está no centro de tudo, sendo este o elemento teleológico do Estado, obrigando a reflexões sobre a segurança humana. Todavia, falta ainda responder à pergunta – segurança por quem? (Guinote, 2005).

A SEGURANÇA INTERNA E A DEFESA NACIONAL

Antes de nos debruçarmos sobre o diploma legal da segurança interna, importa nesta fase compreender os fenómenos de índole social, político-legislativo, económico e cultural, que contribuíram de forma decisiva para a evolução portuguesa da segurança interna.

Compete ao Estado Português, por excelência, a tarefa de garantir a segurança dos cidadãos. É o próprio artigo 27.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP) que refere: “Todos têm direito à liberdade e à segurança”.

De facto, logo na Primeira Lei Fundamental de Portugal, na Constituição Política de 1822, no seu primeiro normativo refere o ensejo de manter a liberdade, segurança e a propriedade de todos os portugueses, estabelecendo a liberdade e segurança de todos os indivíduos (artigo 2.º) e que o Governo deve dar a todos proteção e a segurança pessoal (artigo 3.º), bem como existe proteção de propriedade (artigo 6.º). Cabe à força militar (artigo 171.º) manter a segurança interna e externa do reino, mas somente quando seja necessário.

Apesar da chegada da separação de poderes políticos constantes na Carta Constitucional de 1826 (legislativo, executivo, judicial e o “poder moderador” atribuído ao rei – artigo 10.º e 11.º), existiu um recuo afastando os direitos fundamentais (a liberdade, a segurança e a propriedade) para o último normativo, indiciando assim uma secundarização normativa e sistemática destes direitos.

Não obstante a Constituição de 1838 ter previsto importantes direitos, nomeadamente de reunião, de associação, de inviolabilidade do domicílio e de resistência, nada aludiu no tocante à temática da segurança. Apesar da instauração da República, aconteceu o mesmo de maneira similar aquando da entrada em vigor da Constituição Republicana de 1911.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Com a Constituição da República de 1933, a perspetiva da segurança não era vista como função do Estado, nem como direito fundamental, apenas contemplava o estado de sítio, que podia ser declarado pela Assembleia Nacional, em caso de ataque por forças estrangeiras ou no caso de a segurança e a ordem públicas fossem ameaçadas e/ou comprometidas (Pereira, 2012).

A Constituição Democrática de 1976 procurou reagir à Constituição autoritária de 1933, privilegiando as matérias de limites das penas, garantias do processo penal, inviolabilidade da correspondência e do domicílio. Todavia, no que concerne à segurança, esta não tem qualquer expressão constitucional nas funções fundamentais do Estado, só havendo menção no normativo dedicado à Polícia.

Depois da revolução de 1974, os primeiros Governos Constitucionais procuraram combater o desemprego, a inflação e falta de infraestruturas, ou seja, preocupações socio-económicas acrescidas face ao deterioramento da condição de vida em Portugal. Em 1983, a inflação aumentou até aos 24%, salários em atraso, empresas a encerrar e despedimentos coletivos. A situação social degradou-se, originando tumultos generalizados e confrontos entre a população e as Forças de Segurança. No hiato temporal compreendido entre 1974 a 1987, a instabilidade política era tanta, que a República Portuguesa teve dez Governos Constitucionais (Fernandes, 2014).

Nesta medida, face às ameaças e riscos que assolavam a realidade societária portuguesa iniciou-se um debate sobre a segurança interna, de forma a restabelecer a autoridade do Estado.

As revisões constitucionais de 1997 e 2001 contribuíram para que se procedesse a um equilíbrio entre liberdade e segurança. As necessidades de prevenção, repressão e investigação de uma criminalidade mais grave e violenta originaram uma perspetiva eminentemente mais securitária da noção conceptual de segurança (Matos, 2016).

No início da década de 1980, Portugal atravessou um ambiente de insegurança potenciado por atos terroristas e por alterações graves da ordem e segurança públicas. Tais acontecimentos colocaram em questão a legalidade democrática e a autoridade do Estado.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Com o lançamento, por parte das Forças Populares 25 de Abril (FP 25) do “Manifesto ao Povo Trabalhador”, a violência política agravou-se, utilizando a força, de forma intencional, no cumprimento dos seus objetivos.

Fernandes refere que (2014; p.39) “ao longo da sua existência, as Forças Populares 25 de Abril executam vários assassinatos, vários atentados com a utilização de engenhos explosivos, bem como vários assaltos a bancos (...)”.

As FP 25 foram extintas após a realização da última operação policial em 25 de julho de 1985. Todavia, ainda no início da década de 80, no Santuário de Fátima, no dia 13 de maio de 1982, aquando da visita do papa João Paulo II, registou-se a tentativa do seu homicídio. Em 7 de junho de 1982, um Comando terrorista arménio assassinou, em Lisboa, o adido cultural turco. Em 28 de julho de 1983, terroristas arménios invadiram a embaixada turca em Lisboa e assassinaram sete pessoas (Fernandes, 2014).

Na verdade, o debate acerca da segurança interna subiu de tom, face à necessidade de se responder às ameaças e riscos que impendem ao Estado e à recuperação da sua autoridade.

É certo que a revisão constitucional de 1982 procurou diminuir a carga ideológica da Constituição, flexibilizar o sistema económico e redefinir as estruturas do exercício do poder político, sendo extinto o Conselho da Revolução, tendo sido criado o Tribunal Constitucional. Todavia, esta revisão constitucional foi mais longe e procedeu ao estabelecimento para o início da estrutura do sistema de segurança interna (Fernandes, 2014).

Iremos neste momento centrar-nos no diploma legal que define o conteúdo e os limites da atividade de Segurança Interna, as entidades e os meios que a devem assegurar, constantes na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto - Lei de Segurança Interna, que entretanto procedeu à revogação da Lei 20/87, de 12 de junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de abril.

Este diploma emanado pela Assembleia da República, nos termos dos artigos 164.º, alínea d), e 169.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), assegurou responder a uma inquietação fundamental existente, relativamente à instituição de um Sistema de Segurança Interna, que fosse

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

capaz de fornecer e garantir a Segurança Interna do Estado e de toda a coletividade.

Os ditames e os normativos referenciados na Constituição da República Portuguesa consagram a fundamentação jurídico-política da Lei de Segurança Interna, mormente no artigo 3.º, o qual determina a subordinação do Estado à Constituição e à legalidade democrática; o artigo 9.º que reclama ao Estado a tarefa prioritária de garantir o normal exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos; e do artigo 272.º, que estabelece como função essencial do Estado, através das Forças e Serviços de Segurança, a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e o respeito pelos direitos dos cidadãos (Valente, 2013a).

A observância dos princípios do Estado de direito democrático, a promoção do bem-estar e qualidade de vida do povo e a igualdade real das pessoas, origina uma conceção ampla de Segurança Interna, que potencia ao respeito da dignidade da pessoa humana. As atribuições prosseguidas pela Segurança Interna, subordinam-se, desta feita, à Constituição, cujos normativos asseguram o respeito dos direitos, liberdades e garantias (Valente, 2013b).

A manutenção e consolidação da democracia e o exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos realizada pela garantia da segurança interna, permite estabelecer um conjunto de estados de segurança, ordem e tranquilidade públicas necessárias e fundamentais ao desenvolvimento económico e à promoção e consolidação da qualidade de vida dos cidadãos (Fernandes, 2014).

Tal como foi referido supra, o quadro legal relativo à segurança interna encontra-se previsto na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. A LSI traduz-se num programa de ação pública na vertente de segurança, em território português, no âmbito da qual vários são os atores que têm intervenção.

Muito se evoluiu na modelação da LSI, uma vez que esta é o produto de valor acrescentado de um procedimento contínuo e historicista de confrontação política entre os vários Governos e as oposições, essencialmente marcado, pelo conspecto securitário interno e externo. A LSI preconiza os princípios gerais e as finalidades da segurança interna, prevê os mecanismos de

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

coordenação e os órgãos responsáveis pela execução da política de segurança interna. Esclarece igualmente o quadro geral da atividade do Estado na garantia da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas, da prevenção da criminalidade e da proteção das pessoas e bens de riscos para interesses legalmente protegidos, edificando a atividade de segurança interna como um meio para realizar as finalidades do Estado, em estrita observância pelos direitos dos cidadãos, considerando as diversas ameaças e riscos (Fernandes, 2014).

Encontramos cinco pilares fundamentais na atividade prosseguida pela segurança interna: prevenção da criminalidade, ordem pública, investigação criminal, inteligência e cooperação internacional³ (Elias, 2016), a qual se revela fundamental para assegurar a almejada eficácia das atividades relativas aos demais pilares. Assim, as políticas públicas de segurança devem conceber-se numa perspetiva globalmente contextualizada e multifacetada.

O artigo 1.º da LSI estabelece uma das significações mais completas e contemporâneas do que é a segurança interna, a qual, traduz-se na atividade fortalecida 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.

O artigo 1.º refere que cabe ao Governo assegurar a prossecução das finalidades da segurança interna, através da adoção da política de segurança interna, nos termos dos artigos 3.º e 8.º, sendo politicamente responsável pela direção da política de segurança interna o Primeiro-Ministro. Conforme prevê os artigos 8.º e 13.º, a direção da política de segurança interna cabe ao Conselho de Ministros e traduz-se “num conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas para as quais vários setores contribuem, pois trata-se de uma política de natureza interministerial, interdisciplinar e permanente, assente em instrumentos” (Fernandes, 2014, p.63).

³ Vide Grandes Opções do Plano para 2017 - Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

O artigo 7.º estipula que cabe à Assembleia da República proceder ao enquadramento da política de segurança interna e fiscalizar a sua execução. Para o efeito aprecia anualmente o relatório elaborado pelo Governo sobre a situação do país referente à temática da segurança interna.

Conforme decorre do teor do artigo 11.º, são órgãos do Sistema de Segurança Interna:

- O Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) é o órgão interministerial de audição e consulta de segurança interna que assiste (e preside) o Primeiro-Ministro no prosseguimento das suas atribuições em matéria de segurança interna, especialmente na adoção das medidas necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna (artigo 12.º). No intuito de se fornecer uma resposta integrada e global às novas ameaças à segurança interna, este órgão é presidido pelo Primeiro-Ministro, fazendo parte os Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Tem uma marcada representatividade dos dirigentes das Forças e Serviços de Segurança, o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, o Diretor-Geral dos Serviços Prisionais, o responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, destacando-se ainda, para a temática em estudo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;

- O Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro, ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna e tem como atribuições coordenar, dirigir, controlar e comandar operacionalmente. Estas atribuições devem ser prosseguidas de forma a coordenar as forças e serviços de segurança, podendo avocar, em situações de extrema urgência e excecional, a intervenção articulada de diferentes forças e serviços, tarefas de comando operacional por via dos respetivos dirigentes máximos, inclusive na gestão de incidentes tático policiais. O SGSSI, que é equiparado a Secretário de Estado, tem a possibilidade de elaborar medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, bem como de estabelecer à sua articulação e a cooperação com instituições idênticas (artigo 14.º e seguintes);

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- O Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, que, embora funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro, ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna, quem preside é o SGSSI. Este órgão é constituído pelos Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa, pelos Diretores e Comandantes das Forças e Serviços de Segurança elencados no artigo 25.º, bem como o Diretor-Geral dos Serviços Prisionais e pelo responsável do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (artigo 21.º e seguintes).

O artigo 23.º da LSI estabeleceu a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) com o objetivo de assegurar a coordenação e a partilha de informação entre todos os serviços que a agregam, no âmbito da luta contra o terrorismo, isto é, pela coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo. A UCAT é formada pelos Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República, o Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana (GNR), os Diretores Nacionais da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Polícia Judiciária (PJ) e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), os Diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e também a Autoridade Marítima Nacional (AMN).

A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, veio a introduzir na LSI o artigo 23.º-A, com a epígrafe “Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional” (PUC-CPI).

Na verdade, nas diversas avaliações Schengen, Portugal foi referenciado por ainda não ter dado cumprimento à criação do PUC-CPI, motivo pelo qual o Programa do XXI Governo Constitucional⁴ estabeleceu como prioridade o reforço das competências do Secretário-Geral do Sistema de

⁴ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Segurança Interna (SGSSI) e proceder, assim, à criação de um Centro de Comando e Controlo, de modo a garantir a coerência, a operacionalidade, a eliminação das redundâncias, a boa articulação e a gestão integrada de funções comuns num quadro institucional composto por uma pluralidade de Forças e Serviços de Segurança.

O modelo organizativo e de funcionamento do PUC-CPI⁵ potencia a eficiência dos recursos disponíveis e a capacitação existente nas polícias, bem como uma ação concertada e coordenada dos seus atores, com o fito de se lutar contra as formas de criminalidade transfronteiriça.

Nesta medida, o PUC-CPI é o centro operacional dotado de responsabilidade pela coordenação da cooperação policial internacional, assegurando a solicitação de pedidos de informações nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação recebida das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos formulados. O PUC-CPI tem assim como finalidade a agregação das bases de dados de informações, como a EUROPOL, a INTERPOL, o SIRENE e os Centros de Coordenação Policiais Aduaneiros e Ponto de Contacto Prum.

Estipula o artigo 35.º a colaboração (e não cooperação) das Forças Armadas em matéria de Segurança Interna, nos termos da Constituição e da Lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional.

Desta forma, tal como refere Oliveira (2015):

A cooperação e a colaboração aparentem ser, efectivamente, e para este efeito, dois conceitos distintos. Cooperar significa trabalhar em comum com alguém com vista ao cumprimento conjugado das respetivas missões. No caso da palavra colaborar, interpretamo-la como coadjuvar, auxiliar e apoiar alguém no cumprimento da sua missão. Estes sentidos são reforçados com o facto da própria Constituição distinguir entre as missões primárias das FA na defesa nacional e art. 273.º n.º 2) e as missões, ditas secundárias (art. 273.º n.º 6). (p.109-110)

⁵ Decreto-Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Impõe-se neste momento, analisar o diploma que define os termos da Defesa Nacional. Com efeito, a Defesa Nacional almeja assegurar, com a observância 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 ameaças externas. Encontra-se assegurado às Forças Armadas a defesa militar do país. A Lei de Defesa Nacional (LDN) compreende os objetivos da Defesa Nacional, destacando-se garantir a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externa.

A política de Defesa Nacional inclui os princípios, objetivos, orientações e prioridades constantes na CRP, na LDN, no programa do Governo e no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN, artigo 4.º n.º 1 da LDN).

Nos termos do artigo 5.º da LDN, a política de Defesa Nacional visa fortalecer, de forma permanente, a soberania do Estado, a sua independência, a plenitude do território, os valores fundamentais da ordem constitucional; a liberdade e a segurança do povo; a liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado; garantir a manutenção e/ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais; contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas.

Cabe ao Conselho Superior de Defesa Nacional definir as prioridades do Estado em matéria da defesa, sob proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, é aprovado por Resolução do Conselho de Ministros, após audição do Conselho Superior de Defesa Nacional e do Conselho de Chefes de Estado-Maior (artigo 7.º da LDN).

Conforme estabelece o artigo 8.º da LDN, os órgãos responsáveis no âmbito de Defesa Nacional são: O Presidente da República; a Assembleia da República; O Governo; O Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Superior Militar. Também com responsabilidade na temática em apreço, são diretamente responsáveis pelas Forças Armadas e pela componente militar da Defesa Nacional: O Conselho de Chefes de Estado-Maior; O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA); os Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea.

A própria *Lex Mater*, no seu artigo 134.º n.º 1, refere que as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas são atribuídas, por inerência, ao Presidente da República. Todavia, é competência da Assembleia da República, em matéria de Defesa Nacional, autorizar a declaração de guerra, ou declarar o estado de sítio e de emergência (artigo 161.º al. i) e l) da CRP e artigo 11.º al. a) e b) da LDN).

O Governo enquanto órgão superior de administração também é o órgão de condução da política de Defesa Nacional e das Forças Armadas. A declaração de guerra e a feitura da paz cabe ao Governo propor ao Presidente da República, bem como ser previamente ouvido à declaração do estado de sítio e de emergência (artigo 197.º al. f) e g) da CRP e artigo 12.º n.º 2 al. a) e b) da LDN). Cabe ao Primeiro-Ministro dirigir a política de Defesa Nacional e das Forças Armadas (artigo 13.º n.º 1 da LDN).

Como não podia deixar de ser, o Ministro da Defesa Nacional assegura a elaboração e a execução da política de Defesa Nacional e das Forças Armadas, sendo aquele politicamente responsável pela componente militar da Defesa Nacional, pelo empenhamento das Forças Armadas, pelas suas capacidades, meios e regime de prontidão. Cabe igualmente ao Ministro da Defesa Nacional dirigir, garantir e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos respetivos serviços e instituições integrados no Ministério da Defesa Nacional (artigo 14.º n.º 1 e 2 da LDN).

Das missões das Forças Armadas previstas no artigo 24.º da LDN, conjugando a CRP e a lei, incumbe àquelas a cooperação com as Forças e Serviços de Segurança, tendo em vista o cumprimento das respetivas missões no combate a agressões e/ou ameaças transnacionais. O artigo 48.º n.º 2 da LDN, dispõe que compete ao CEMGFA e ao SGSSI assegurar entre si a articulação operacional de cooperação com as forças e serviços de segurança.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

AMEAÇAS, AGRESSÕES TRANSNACIONAIS E RISCOS

A ameaça pode fundar-se como a força ou o advento que pode deteriorar o potencial existente ou alterar um demarcado *status quo* (Couto, 1988). A ameaça tem um cariz relacional e situacional, uma vez que tem que existir uma relação de, pelo menos, dois adversários e em que, pelo menos, um tem o propósito de modificar o *status quo* em seu benefício, possuindo poder para utilizar alguma forma coação sobre a outra parte (Fernandes, 2014).

De maneira simplista, a ameaça traduz-se tendo em consideração as possibilidades e as intenções de um determinado ator. Todavia, há outros fatores que devem ser chamados à colação, nomeadamente: as motivações do ator produtor da ameaça, isto é, os motivos que estimulam o ator a suportar um sacrifício e a esforçar-se almejando atingir o seu objetivo; os valores em jogo, ou seja, os riscos aceitáveis face à sua limitada noção de conhecimento da realidade fática e os recursos que o ator está disposto a empregar na prossecução do seu objetivo; as intenções que estão relacionadas com as motivações e com os valores em jogo, considerando toda a análise situacional; as possibilidades traduzem-se pela utilização dos recursos e da tecnologia disponível, aliada ao domínio da informação e do conhecimento; o valor do alvo tem um cariz variável, em função da sua natureza, dos inerentes custos de recuperação; o espaço e o tempo são condições que corporizam a oportunidade para o desencadear das ações que visam a concretização da ameaça (Fernandes, 2014).

Podemos assim, tal como refere Fernandes (2014, p.20) admitir que a ameaça deva ser aclarada “em função de um conjunto mais largado de fatores e sempre numa perspetiva relacional e situacional. A mesma tem de ser avaliada relativamente a alvos específicos, num quadro temporal balizado e relativamente a uma forma particular de materialização.”

O Estado, através da Polícia, não tem capacidade para assegurar a proteção duradoura de todos os eventuais alvos, bem como estabelecer soluções decisivas e absolutas para os problemas de ordem e segurança públicas. Aliás, a existência do fator incerteza agregada à dinâmica da realidade societária, isto é, a probabilidade de eventos futuros é indeterminada

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

e incomensurável, e os decisores têm que se socorrer da gestão de risco. As decisões policiais têm naturalmente em consideração a gestão de riscos, com especial enfoque na produção de inteligência baseada em informações incompletas.

É necessário atender ao reconhecimento da impossibilidade da supressão completa do risco, logo torna-se imperioso e essencial estabelecer a aquiescência do grau de risco. Numa vertente eminentemente policial, o decisor procura reagir atempadamente, num hiato temporal, aos efeitos corporizados de uma ameaça específica que perscruta um conjunto de vulnerabilidades em relação a um determinado ativo (Fernandes, 2014).

O início do século XXI tem colocado as ameaças e riscos no farol da atenção dos Estados e da comunicação social. A constante evolução e utilização de meios tecnológicos, cada vez mais complexos, atuando em rede e numa vertente globalizada, têm contribuído para uma melhoria substancial dos índices de desenvolvimento económico e social dos Estados de direito democrático. Contudo, nos Estados que ainda não lograram atingir os almejados índices, esta situação origina crises humanitárias e migrações, tendo em linha de conta a proteção da dignidade humana (Elias, 2016).

Na verdade, a Estratégia Europeia de Segurança de dezembro de 2003⁶, veio a estabelecer como ameaças: o terrorismo, as armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada.

Mais tarde, em março de 2010, foi aprovada pelo Conselho Europeu a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (U.E.), a qual refere que a criminalidade tem um efeito captativo dos ensejos ofertados por uma comunidade globalizada, de impacto transnacional. Foram identificadas como principais ameaças à segurança interna da U.E: o terrorismo nas suas diferentes vertentes, a criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça, a violência em si mesma, catástrofes naturais e

⁶ Tornou-se numa referência do desenvolvimento da política externa e de segurança da União Europeia. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa foi estabelecida uma política comum de segurança e defesa.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

as catástrofes provocadas pelo homem, bem como os acidentes de viação (Elias, 2016).

Acresce salientar a preocupação preconizada pela aludida Estratégia de Segurança Interna, referindo-se à criminalidade organizada, independentemente da sua multifacetada natureza, que potencia o elevado benefício financeiro com o menor risco, desconsiderado os limites fronteiriços de cada país, mormente da Europa (Elias, 2016).

Em novembro de 2010, durante a realização da Cimeira NATO, em Lisboa, foi aprovado o Conceito Estratégico para a defesa e segurança dos seus Estados membros, narrando as seguintes preocupações à segurança internacional: ameaça instalada pelos mísseis balísticos, armas nucleares e armas de destruição massiva; o terrorismo em todas as suas vertentes; o tráfico de seres humanos, de narcóticos, de armas; a cibercriminalidade, cada vez mais especializada, organizada e dotada de elevada habilidade para produzir danos nas redes informáticas dos Estados, no sistema de transportes, nas redes de abastecimento e demais infraestruturas críticas. Os Estados, cada vez mais, estão subordinados às comunicações, aos transportes, à segurança dos recursos energéticos, sendo estes essenciais ao comércio global e a plenitude económica (Elias, 2016).

Para o hiato temporal compreendido entre 2015-2020, a Comissão Europeia erigiu a Agenda Europeia para a Segurança, com o objetivo de apoiar e maximizar a cooperação entre os Estados membros, considerando as ameaças à segurança e estimular os esforços comuns de resposta, face às três insistentes ameaças: o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade. Para o efeito, estabelece a Agenda instrumentos e medidas concretas de cooperação, com o propósito de enfrentar as aludidas ameaças no período temporal em apreço e assim garantir uma maior segurança (Elias, 2016).

Hodiernamente, as empresas multinacionais e as comunidades políticas procuram responder aos desafios securitários trazidos pelas ameaças. Estas respostas situam-se numa vertente horizontal, ou seja, no âmbito transnacional, as organizações globais ou regionais, por exemplo, a ONU, a NATO, a OSCE, a U.E., as distintas organizações não governamentais

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

internacionais, as empresas de segurança privada; no âmbito nacional, as Forças de Segurança, as Forças Armadas, a proteção civil, a emergência médica; no âmbito local, as autarquias e as polícias municipais e vertical (Elias, 2016).

A nível nacional, o Relatório Anual de Segurança Interna de 2017, apresentado pelo Ministério da Administração Interna, menciona que as ameaças globais à segurança são: o terrorismo, a espionagem, a proliferação de armas de destruição em massa, os extremismos criminosos violentos, a criminalidade organizada transnacional, o branqueamento de capitais e o cibercrime organizado.

Desta forma, tal como refere Elias (2016):

é neste contexto mais imbricado que os Estados, as organizações supranacionais globais, regionais e especializadas em áreas específicas, as multinacionais financeiras e comerciais, os *think tanks* e as comunidades regionais e locais procuram delinear estratégias, mecanismos reforçados de cooperação e de coordenação mais transdisciplinares para enfrentar uma fenomenologia da violência com capacidade para abalar as estruturas do Estado de direito, tal como hoje o concebemos. (p.31)

Em relação ao risco, a 12.^a edição do *The Global Risks Report 2017* tem em consideração o risco global, que se traduz por um evento ou condição incerta que, caso ocorra, é suscetível de causar um impacto significativamente negativo, nos próximos dez anos, para determinados países ou indústrias.

O referido relatório alerta para que existem riscos com mais impacto e com maior probabilidade de acontecer, destacando-se os riscos geopolíticos, sociais e ambientais, conforme tabela infra:

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Riscos ambientais	Riscos geopolíticos	Riscos sociais
Eventos climáticos extremos (e.g. cheias, tempestades, etc.)	Falha de governança nacional (e.g. falha do Estado de direito, corrupção, impasse político.	Falha do planeamento urbano
Falha na atenuação e adaptação às mudanças climáticas	Falha de governança regional ou global	Crises alimentares
Grande perda de biodiversidade e colapso do ecossistema (terrestre ou marinho)	Conflito interestadual com consequências regionais	Migração involuntária em larga escala
Grandes desastres naturais (e.g., terremoto, tsunami, erupção vulcânica, tempestades geomagnéticas)	Ataques terroristas em larga escala	Instabilidade social profunda
Danos e desastres ambientais provocados pelo homem (e.g. derrames de petróleo, contaminação radioativa, etc.)	Colapso ou crise do Estado (e.g. conflito civil, golpe militar, Estados falidos, etc.)	Disseminação rápida e maciça de doenças infecciosas
	Armas de destruição em massa	Crise de água

Tabela 1 – Os Riscos ambientais, geopolíticos e sociais

Fonte: (adap.) *The Global Risks Report 2017*

CONFLITOS ARMADOS

Atualmente a humanidade encontra-se disseminada em Estados, ou seja, em sociedades organizadas de configuração soberana num determinado território, administradas por um governo destinado a satisfazer as necessidades fundamentais das pessoas e grupos que as constituem e que, em regra, demonstram normas padronizadas de nível cultural semelhantes, governo esse que detém o monopólio da coerção física (Couto, 1988).

Os Estados, com a finalidade de assegurarem a própria segurança, sentem a necessidade de se preocuparem com o modo de manterem e/ou maximizar o respetivo poder e reduzir o poder de outros. Esta necessidade, muitas vezes, potencia igualmente a insegurança nos outros Estados (Brown & Ainley, 2012).

No domínio da guerra, os Estados procuram impor a sua vontade aos seus adversários (Estados) e impedir que estes possam recorrer a determinadas linhas de ação, através da denominada coação⁷ militar que se

⁷ Existem outras formas de coação, para além da coação militar, designadamente através da ação psicológica, diplomática, política e económica.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

traduz pela utilização de recursos militares orientados contra as fontes de poder do adversário (Couto, 1988).

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados tinham o entendimento que a guerra podia ser declarada e mutuamente reconhecida, perante a demonstrada hostilidade entre Estados soberanos. Todavia, a partir de 1949, foi introduzido o conceito de conflito armado, que procurou realizar uma aproximação ao conceito político de guerra, sem que fosse obrigatório essa mesma declaração (Melzer, 2008).

Tendem a existir alguns conflitos armados, que o Instituto Internacional de Investigações Sobre a Paz de Estocolmo classifica como “combates prolongados entre forças militares de dois governos ou mais, ou entre um governo e pelo menos um grupo armado organizado” (Donovan, 2001, p.112).

Atualmente identificam-se duas espécies de conflitos armados, nomeadamente os conflitos armados de cariz internacional e não internacional. Os conflitos armados internacionais traduzem-se pela confrontação de, pelo menos, dois Estados, ou “Altas Partes Contratantes”⁸, com o recurso à força armada, independentemente do nível de intensidade do confronto⁹. Não é necessária qualquer declaração de guerra ou reconhecimento formal de situação. Por outro lado, os conflitos armados, de cariz não internacional, compreendem os conflitos armados em que haja o empenhamento de um ou mais grupos armados não-governamentais. As hostilidades podem ocorrer entre Forças Armadas governamentais, no seu território, e grupos armados não-governamentais (Fleck, 1995).

Nesta medida, temos que proceder à distinção entre conflitos armados das formas menos grave de violência, como, por exemplo, desordens, tumultos, tensões, distúrbios e atos de banditismo, mas que sejam de índole eminentemente interno.

⁸ Terminologia jurídica utilizada na Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949 e os seus protocolos adicionais em 8 de junho de 1977.

⁹ O Tribunal Penal Internacional para a antiga Jugoslávia propôs a definição geral de conflito armado internacional, no processo Tadic, como “um conflito armado existe sempre que houver recurso à força armada entre Estados”. Definição adotada por distintos organismos internacionais. Disponível em: <http://www.icty.org/case/tadic/4>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Contudo, um Estado só deve recorrer à coerção armada no cenário internacional em situações muito limitadas. Durante o conflito não deve utilizar meios bélicos e táticas de combate contra pessoas ou entidades que dele não participam ou causar sofrimento e danos desnecessários, devendo ainda tentar encontrar uma solução para o conflito em apreço.

Aliás, a própria Carta das Nações Unidas,¹⁰ de 26 de Junho de 1945, estabelece que, em caso de conflito entre países, haja primazia por uma solução através da capacidade negocial, do inquérito, da mediação, da conciliação, da arbitragem, da via judicial, com recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico. As Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, poderá proceder à recomendação de procedimentos ou métodos de solução julgados adequados para dirimir o conflito, bem como proceder inclusive a investigações tendentes a apurar se o conflito em causa poderá eventualmente consistir numa ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 33.º e seguintes).

Caso essa ameaça e/ou rutura da paz e ato de agressão possam concretizar-se, o Conselho de Segurança, com o fito de manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança internacionais, irá proceder a recomendações decidindo quais as medidas a realizar, instando os países a anuir e acatar as medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de qualquer natureza, e o rompimento das relações diplomáticas (artigo 39.º e seguintes).

Contudo, se as referidas medidas forem consideradas inadequadas, o Conselho de Segurança poderá levar a efeito, através da utilização das FA, a ação tida por conveniente para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Esta ação poderá passar por demonstrações, bloqueios e outras operações (artigo 42.º e seguintes).

¹⁰ Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>

TERRORISMO

Não existe presentemente uma definição, consensual e universalmente aceite, do que é o Terrorismo. Todavia, existe uma matriz conceptual, a qual revela alguns aspetos a ter em conta, designadamente: a utilização de meios violentos ou a sua ameaça, tendo como objetivo alvos não combatentes¹¹, embora também possa haver alvos indiscriminados; A coação de Estados em agir ou a omissão de tomarem atitudes e/ou decisões; A prossecução de objetivos políticos, religiosos e criminais, provocando a insegurança e o terror nas populações¹² (Matos, 2016).

No ano de 2002, a U.E.¹³ considerou o terrorismo como “um ato que, dada a sua natureza ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional quando cometido com o intuito de: intimidar gravemente uma população, ou obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, ou destabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional”.

Ainda a propósito da definição de terrorismo, no ano de 2004, a ONU, através de Resolução¹⁴, adotou a seguinte definição de terrorismo:

atos criminosos, nomeadamente aqueles dirigidos contra civis, com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou tomada de reféns com o objetivo de provocar um estado de terror na população em geral, num grupo de pessoas ou em determinadas pessoas, de intimidar uma população ou de forçar um governo ou uma organização internacional a realizar ou abster-se de realizar qualquer acto, que constituem infracções no âmbito das convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo, não são em circunstância

¹¹ Quando visam alvos combatentes, já podemos estar na presença de um conflito armado.

¹² Desta maneira fica debilitada a imagética dos Estados, revelando a sua vulnerabilidade e a sua incapacidade em lidar contra o terrorismo.

¹³ Decisão 2002/475/JHA, de 13 de junho de 2002.

¹⁴ Resolução do Conselho de Segurança da ONU n.º 1566 de 2004.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

alguma justificados por considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outras de idêntica natureza. (p.2)

A definição de situação de crise foi evidenciada como uma infração penal, ou seja, na prática de um crime. A decisão 2008/617/JAI do Conselho da U.E. de 23 de junho de 2008, refere-se à situação de crise como:

qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-Membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave e direta para as pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado-Membro, em particular as situações (...), relativa à luta contra o terrorismo. (p.2)

Por outro lado, o terrorismo é, para a NATO¹⁵, definido como “o uso ilegítimo ou a ameaça de uso da força ou violência contra indivíduos ou bens na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades a atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos”.

Com efeito, o legislador através da Lei de Combate ao Terrorismo¹⁶ tipifica as organizações terroristas, como um grupo, organização ou associação terrorista com um efetivo de duas ou mais pessoas, agindo de forma concertada, com o fito de prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, ou a omiti-lo de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certos indivíduos, grupos de pessoas ou a população em geral, através da subsunção de comportamentos às alíneas previstas no artigo 2.º. Este diploma também define o conceito de organização terrorista, de terrorismo, de terrorismo internacional, de financiamento do terrorismo e a responsabilidade penal de pessoas coletivas e equiparadas.

¹⁵ Disponível em:

<https://www.nato.int/cps/en/natohq/search.htm?query=terrorism&submitSearch>

¹⁶ Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Assim, nos termos da legislação nacional, o terrorismo é tratado pelo Estado português como um crime ou um conjunto de crimes interligados, condenando através do estabelecimento de uma pena de prisão, bem como os respetivos atos preparatórios.

CONTRATERRORISMO

No dia 19 de Fevereiro de 2015, foi aprovada em Conselho de Ministros a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo¹⁷. Esta Estratégia veio preconizar um compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio da luta contra esta ameaça, assumindo-se desta maneira um compromisso respeitador da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa, do direito procedente da UE, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, dos princípios constitucionais do Estado português, com influência no teor das Resoluções das Nações Unidas e na política de luta contra o terrorismo da UE. Esta Estratégia desenvolve-se no rigoroso cumprimento dos princípios da necessidade, da adequação, da proporcionalidade e da eficácia, das liberdades cívicas, do Estado de Direito e de liberdade de escrutínio.

Esta estratégia, para além do aprofundamento da cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, viabilizou conhecimento de cinco pilares estruturantes, nomeadamente:

- Detetar, que é a ação de identificação precoce de potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz;
- Prevenir, que consiste em conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas;

¹⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro de 2015.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Proteger, que representa o reforço da segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade, quer o impacto de potenciais ameaças terroristas;
- Perseguir, que é a ação de dismantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, e as suas redes de apoio, impedir as deslocações e as comunicações e o acesso ao financiamento e aos materiais utilizáveis em atentados e submeter os fenómenos terroristas à ação da justiça;
- Responder, que consiste na gestão operacional de todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas. A capacidade de resposta permite limitar as consequências de um ato terrorista, quer ao nível humano, quer ao nível das infraestruturas.

No âmbito da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a Unidade de Coordenação Antiterrorismo ficou com as competências reforçadas, prosseguindo atribuições pela coordenação e pelas ações decorrentes dos planos, quer no que respeita aos objetivos estratégicos e correspondentes linhas de ação a adotar, quer em matéria de cooperação internacional, quanto à articulação e coordenação relativa à rede de pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo. A este propósito é realçado que a cooperação internacional e europeia assumem uma importância fundamental na perspetiva do desenvolvimento de ações conjuntas que canalizem esforços no combate ao terrorismo. A ampliação de sinergias resultantes dessa ligação internacional e europeia é dirigido, no que respeita às forças e serviços de segurança, à intensificação da sua articulação com os organismos nacionais e da sua articulação, no domínio da cooperação, com serviços congéneres estrangeiros.

A legislação¹⁸ sobre prevenção e repressão do branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo, permite facilitar o acesso das autoridades judiciais a informações de natureza fiscal, estabelecendo

¹⁸ Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Nos termos da lei ficam sujeitas a procedimentos de identificação e diligência transações ocasionais de montante igual ou superior a 15.000 euros, independentemente de a transação ser realizada através de uma única operação ou de várias operações aparentemente relacionadas entre si, assim como transferências de fundos de montante superior a mil euros e quaisquer outras operações que, independentemente do seu montante e de qualquer exceção ou limiar, se suspeite que possam estar relacionadas com o branqueamento de capitais ou com o financiamento do terrorismo.

O referido diploma legal alarga o conceito de “pessoas politicamente expostas”, passando a incluir familiares, como alvo de um acompanhamento especial por parte das instituições financeiras.

O Departamento Central de Investigação e Ação Penal, através do aludido diploma, reforça os seus poderes, permitindo que esta estrutura do Ministério Público aceda diretamente a informação em matéria fiscal e tributária, no âmbito de investigação relacionada com branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. A cooperação nacional e internacional ganha especial importância, face à troca de informações entre autoridades, com destaque à Unidade de Informações Financeiras da Polícia Judiciária.

No âmbito do contraterrorismo, cabe ao SIS avaliar a ameaça e contribuir para a minimização do risco da ocorrência de atentados terroristas em Portugal. Procura compreender o processo de radicalização violenta e o modo de atuação das redes internacionais de recrutamento de indivíduos para as organizações terroristas, de modo a contribuir para a sua neutralização. A utilização do território nacional para o desenvolvimento de atividades de apoio logístico e financeiro a organizações terroristas internacionais é, também, objeto da atenção do SIS¹⁹.

¹⁹ Disponível em: <http://www.sis.pt/cterr.html>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

A propósito da Agenda Europeia para a Segurança Rumo a uma União de segurança, de 28 de abril de 2015, também refere o Primeiro Vice-Presidente Frans Timmermans²⁰ da Comissão Europeia, o seguinte:

O terrorismo não conhece fronteiras. As autoridades nacionais são responsáveis pela segurança interna. Estas devem, contudo, colaborar continuamente para prevenir o terrorismo e capturar os seus autores. A UE pode e deve fornecer o enquadramento e os instrumentos adequados para o fazer, mas o que fará verdadeiramente a diferença é a forma como os Estados-Membros os utilizarem. As autoridades policiais de todos os Estados-Membros devem não só «pensar à escala europeia» como também «agir à escala europeia», dado que a segurança interna é uma responsabilidade comum.

O decisor político, mercê da ameaça do terrorismo, pode ficar condicionado nas suas opções políticas. Contudo, a democracia tem a obrigação de proteger e respeitar o primado da lei, evitando transformar as normas em ferramentas que possam ofender o direito democrático e mormente a democracia.

Nesta medida, propõe Wilkinson (*in* Duque, 2015, p.67) que para garantir uma legislação de combate ao terrorismo desprovida de vícios:

- Aplicar a lei criminal na condução de operações de luta contra o terrorismo, evitando que as autoridades máximas de um Estado adotem uma reação exagerada e desproporcionada, pondo em causa a confiança pública e o respeito na polícia e no sistema judicial;
- Regulamentar em circunstâncias claras e definir por um período de tempo fixo e limitado a criação de qualquer poder especial de emergência para lidar com o terrorismo, concedendo ao poder legislativo a prerrogativa de anular esse poder, parcial ou integralmente, se a realidade se alterar.

²⁰ Disponível em: europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1445_pt.htm

O PLANO

Por último o Plano. Tal como expressa Figueiredo (1973), o plano trata-se de uma derivação do latim *planus*. Traduz-se então de um modelo sistemático elaborado a montante do *faccere*, ou seja, antes de se exteriorizar a ação ou efetivar um projeto, um propósito, um objetivo ou um intento. O Plano pode igualmente ser ponderado como o resultado ou produto de uma ideia, que se aplica, usualmente, para se alcançar a plenitude organizacional. A redução a escrito de um Plano permite assimilar a ideia essencial, mas também o estabelecimento de metas, estratégias, diretrizes e políticas subjacentes. Do mesmo modo, permitirá descortinar instrumentos e mecanismos a fim que seja possível obter-se os procedimentos atinentes aos objetivos e ações previamente delineados.

A estipulação de um Plano permite que os seus destinatários possam conhecer as várias etapas e fases, logrando assim atingir um objetivo ou uma finalidade, permitindo deste modo estabelecer procedimentos eficazes de planeamento, de controlo e supervisão.

O Plano deverá convencionar o planeamento de cenários, bem como prever a sua resposta integral, de acordo com a natureza dos vários atores empenhados, aferidos através da sua especialidade de resposta.

Todavia, temos várias tipologias de plano, ou seja, nesta fase vamos proceder à diferenciação do plano estratégico, operacional e tático.

Numa vertente estratégica, temos o plano que se apresenta como um documento essencial para o planeamento do desenvolvimento de uma entidade, identificando e consagrando grandes metas a atingir num determinado hiato temporal. A elaboração do plano estratégico representa uma oportunidade única, para salientar os principais objetivos da entidade a médio prazo e prever a participação no processo de tomada de decisão dos interessados, que, direta ou indiretamente, colaboram. Promove-se, assim, uma perspetiva mais lata e, ao mesmo tempo, uma visão holística das várias áreas de atividade, inclusive tendo necessariamente em consideração os contextos económico, social e político relativos com a prossecução das

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

atribuições da entidade em causa, isto é, ter em consideração os fatores internos e externos da entidade (Chiavenato, 2004).

A perspetiva tática do plano permite que se realize a mediação entre a vertente estratégica e operacional, ou seja, procura interpretar as decisões estratégicas e definir metas e condições para cumprir as ações definidas no plano estratégico, ao mesmo tempo que estipula o hiato temporal necessário tendo em consideração o objetivo previamente determinado. Exige-se que haja mais detalhe e pormenor na descrição do plano tático e, conseqüentemente, uma utilização eficiente dos recursos disponíveis.

No tocante à vertente operacional do plano, esta consiste numa descrição das operações julgadas essenciais e devidamente concertadas para se concretizar o planeamento estratégico harmonizado com os objetivos da entidade. O plano operacional narra detalhadamente as atividades que cada colaborador/entidade tem de realizar e como terá de as realizar, tendo em conta a maximização dos resultados. Para além de estar tipificadas as atividades, os recursos necessários e os recursos utilizados, também devem estar previstos os responsáveis e a inerente matriz de responsabilidades. O principal enfoque do plano operacional é a eficácia dos objetivos previamente definidos (Chiavenato, 1994).

Após a diferenciação entre as várias tipologias de plano, iremos analisar posteriormente o nível operacional e tático.

De forma propositada não falaremos, neste momento, das Forças e Serviços de Segurança nem das Forças Armadas, visto que irão ser abordadas no capítulo subsequente.

1.3. As Tendências e Dinâmicas da Externalização da Segurança Interna

A função garantística de segurança está acometida ao Estado, sendo esta uma atribuição fundamental, independentemente da vertente em causa, uma vez que só assim se garante a independência nacional, a observância dos

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, tendo como escopo a promoção do bem estar social de toda a comunidade²¹.

Regista-se presentemente uma flexibilização da própria estanquicidade clássica, ou seja, na vertente interna e externa da segurança, verificando-se assim uma correlação das respetivas ameaças/riscos (transnacionais), que os Estados defrontam através da inerente evolução tecnológica e da globalização. Este cariz de transnacionalidade da ameaça não pode ser consentânea numa destrição operativa e funcional entre a segurança interna e segurança externa, merecendo assim uma integração atualista (Sousa, 2008).

O conceito de segurança interna, embora a própria terminologia possa dar azo a essa interpretação, não se reconduz somente numa vertente interna, pois a segurança interna, está naturalmente dependente da segurança externa. Para que haja maximização da segurança interna, torna-se necessário e fundamental proceder-se a eficaz cooperação internacional, com o objetivo de se garantir a segurança e o respeito pelos direitos no estrangeiro.

Por conseguinte, refere Santos (2012, p.32) “a qualquer momento podem ocorrer conflitos, cujas consequências são susceptíveis de atingir proporções catastróficas, se não forem contidos imediatamente. As fronteiras de segurança já não coincidem com as fronteiras geográficas dos países, podendo localizar-se nos antípodas(...)”. Por esse motivo, a segurança internacional é uma preocupação de todos, bem como a segurança societal e local. A referida preocupação não existe somente com a segurança nacional, uma vez que as fronteiras geográficas não se reconduzem tradicionalmente aos países, existindo assim uma geometria mutável da segurança (Elias, 2013).

A reflexão e a subsequente análise da segurança têm tido como principal enfoque e desafio à segurança interna do Estado as ameaças direcionadas à sua segurança externa. Cada vez mais a linha que antigamente era distinta e diferenciada, tem ficado cada vez mais ténue.

Nesta medida, a execução de políticas tendentes a agilizar procedimentos de coordenação entre as políticas de segurança, mormente de

²¹ Artigo 9.º al. d) da Constituição da República Portuguesa.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

política externa, devem ser especialmente consideradas numa vertente integrada e pró-ativa (Elias, 2013).

No entanto, esta cooperação deve ser potenciada, não só numa vertente europeia entre os Estados-membros, mas também numa vertente exteriorizada e operacionalizada da U.E. e mesmo a nível mundial. Torna-se indispensável proceder a um estreitamento de relações com outros países, especialmente aqueles que sejam contíguos às fronteiras da UE. Este fortalecimento de relações deve incidir para além do desenvolvimento institucional, também num cariz económico e social, para que assim seja possível a conceção de oportunidades estáveis de preocupação e de interesse partilhadas, potenciando a colaboração comum e o fortalecimento dos Estados de direito democrático. Igualmente se torna indispensável proceder ao reforço da cooperação e coordenação com as organizações internacionais de vertente policial, com especial destaque à cooperação encetada com a INTERPOL.

No âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) deverá a cooperação ser ainda mais potenciada, sobretudo entre as próprias agências da U.E. Também é crucial estabelecer-se acordos de cooperação com países europeus e outros países, de modo a tornar possível uma luta mais eficaz contra o tráfico de droga. Deverá existir uma especial cautela e atenção aos denominados “Estados frágeis ou em situação de rotura”, para que estes não corram o risco de se tornarem em autênticas escola de criminalidade organizada e de terrorismo.

Nesta medida, a aludida cooperação deverá incidir igualmente no desenvolvimento social, político e económico da realidade societária global, a fim de permitir e garantir uma segurança eficaz, duradoura e estável (Elias, 2013).

Na verdade, a U.E. adotou, em 2003, uma nova abordagem, considerando os riscos e as ameaças, que se traduziu na estratégia europeia em matéria de segurança, no que concerne à dimensão externa da segurança europeia. Foram então intituladas como ameaças ao espaço europeu: o terrorismo, as armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. As aludidas ameaças constituem

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

naturalmente uma dimensão externa, uma vez que constitui uma transnacionalidade, decorrente das suas ações e origem dos seus atores.

Tal como foi já referido, no ano de 2015, a Comissão Europeia aprovou a Agenda Europeia para a Segurança para o hiato temporal de 2015 a 2020, procurando maximizar o apoio e cooperação entre os Estados membros, com a finalidade de estimular a adoção de respostas idênticas face às ameaças de terrorismo, da criminalidade organizada e da cibercriminalidade. As referidas respostas aludem aos instrumentos e medidas concretas a aplicar conjuntamente, de modo a garantir uma maior segurança, destacando-se especialmente:

- O estabelecimento de um centro europeu de luta contra o terrorismo na EUROPOL;
- A participação do EUROJUST nas atividades do centro referido, a fim de se potenciar a coordenação das investigações e ações penais;
- Estimular a cooperação entre os Estados membros e as empresas de tecnologia de informação, através de um fórum a nível da U.E. para agilizar o contacto com as autoridades policiais e a sociedade civil;
- Nos termos do artigo 75.º do Tratado de Funcionamento da U.E., e no âmbito do financiamento do terrorismo, pode-se adotar medidas especiais, nomeadamente o congelamento de ativos terroristas, de comércio ilícito de bens culturais, de controlo dos meios de pagamento, por exemplo, as transferências eletrónicas e os movimentos bancários.

Na verdade, a dimensão externa da Segurança Interna tem vindo a efetivar-se em três domínios: Global, nas operações de apoio à paz da Organização das Nações Unidas e ao nível da INTERPOL na cooperação; Europeu, nas missões de gestão civil de crises sob o enquadramento da Política Comum de Segurança e Defesa e da U.E. através do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça e Lusofonia, através da cooperação técnico-

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

policial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Elias, 2016).

Em Portugal, o Programa do XXI Governo Constitucional define alguns objetivos estratégicos, ou seja, enfatiza preocupações relacionadas com a da Política Externa, Defesa Nacional e Segurança Interna, nomeadamente através da “prevenção e a repressão destes fenómenos [ameaças e os riscos à segurança são cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados] impõem, igualmente, um reforço da cooperação internacional e uma coordenação mais eficaz das forças e serviços de segurança. Com este objetivo, o Governo irá incrementar as competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, enquanto elemento essencial na garantia da coerência, da operacionalidade, da erradicação das redundâncias, da boa articulação e da gestão integrada de funções comuns das forças e serviços de segurança”.

No tocante às competências do Ministério da Administração Interna²², estabelece o artigo 2.º que o MAI deve assegurar a manutenção de relações no domínio da política de administração interna com a U.E., outros governos e organizações internacionais, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros e no âmbito dos objetivos fixados para a política externa portuguesa.

A dimensão externa da Segurança interna encontra-se prevista no artigo 4.º n.º 2 da LSI, não havendo qualquer referência na Constituição da República Portuguesa. O normativo em questão refere que no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e Serviços de Segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da U.E. (Elias, 2013).

²² O Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho e Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Prevenção	Ordem Pública	Investigação Criminal	Inteligência	Dimensão Externa da Segurança Interna
-----------	---------------	-----------------------	--------------	---------------------------------------

Tabela 2 – Pilares da Segurança Interna

Fonte: (adap.) Elias (2016)

O artigo 17.º n.º 2 al. e) da LSI menciona as competências do SGSSI como ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no domínio dos mecanismos da U.E. O SGSSI também deve estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP) mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações, nos termos do artigo 16.º n.º 3 al. c) da LSI. O Gabinete Coordenador de Segurança tem igualmente a atribuição de estudar e propor formas de coordenação e cooperação internacional das Forças e dos Serviços de Segurança, conforme atesta o artigo 22.º n.º 1 al. e) da LSI.

No que concerne às relações internacionais e de acordo com as respetivas leis orgânicas, a PSP²³ e a GNR²⁴ detêm atribuições idênticas.

A PSP, através do artigo 3.º n.º 2 al. o) e do artigo 3 n.º 3 al. d), respetivamente, tem a atribuição de “participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da U.E. e na representação do País em organismos e instituições internacionais”, bem como assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.

A GNR, nos termos do artigo 3.º n.º 1 al. o), prossegue a atribuição de “participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa,

²³ Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto aprova a orgânica da PSP.

²⁴ Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro aprova a orgânica da GNR.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da U.E. e na representação do País em organismos e instituições internacionais” e assegura o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal, tal como decorre do artigo 3.º n.º 2 al. j).

Ainda ao nível internacional, o SEF²⁵ detém, nos termos do artigo 2.º, as atribuições de “assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português a nível da U.E. no Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo e no Grupo de Alto Nível de Asilo Migração, no Grupo de Budapeste e noutras organizações internacionais, bem como participar nos grupos de trabalho de cooperação policial que versem matérias relacionadas com as atribuições do SEF; garantir, por determinação do Governo, a representação do Estado Português no desenvolvimento do Acervo de Schengen no âmbito da U.E.; assegurar, através de oficiais de ligação, os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional nos termos legalmente previstos; colaborar com os serviços similares estrangeiros, podendo estabelecer formas de cooperação”.

²⁵ Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, aprova a estrutura orgânica do SEF.

CAPÍTULO 2: AS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA E AS FORÇAS ARMADAS

2.1. Introdução

Estabelece o artigo 27.º da CRP o direito à liberdade e à segurança, o qual encontramos uma dupla vertente: negativa, que se traduz no direito subjetivo à segurança de defesa contra agressões de poderes públicos; e positiva, ou seja, de proteção através de poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem (Canotilho, 2000).

Através da 1.ª revisão constitucional de 1982, o legislador veio atribuir e esclarecer, nos termos do artigo 272.º da CRP, competência às Forças e Serviços de Segurança, assegurando a defesa da legalidade democrática e de segurança interna, enquanto que a segurança externa, nos termos dos artigos 273.º e 275.º da CRP, cabe às Forças Armadas, com exceção das suas funções de segurança interna exercidas observando o regime de estado de sítio e de estado de emergência.

Examinemos melhor o enquadramento legal das forças que detêm o monopólio do uso da força estatal.

2.2. Enquadramento Legal

A denominação Forças e Serviços de Segurança (FSS) é utilizada em vários diplomas legais, nomeadamente na Constituição da República Portuguesa e na Lei de Segurança Interna.

O artigo 25.º da LSI designa por Forças e Serviços de Segurança: "(...) organismos públicos, [que] estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna". No n.º 2 do mesmo artigo são elencados cinco organismos que exercem funções de segurança interna, nomeadamente a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia Judiciária, o

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança.

Exercem ainda funções de segurança, tal como previsto no n.º 3, a AMN e o Sistema da Autoridade Aeronáutica²⁶, com as respetivas atribuições no âmbito dos espaços marítimo e aéreo, especialmente o controlo das fronteiras.

São estes atores que detêm a competência de desenvolver a atividade de segurança interna, tal como decorre da CRP e da LSI. Vejamos sucintamente os referidos atores.

A PSP, conforme estabelecido na sua Lei Orgânica, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público, dotada de autonomia administrativa e dependente do membro do Ministro da Administração Interna, com jurisdição para todo o território nacional. As atribuições normalmente prosseguidas pela PSP estão previstas no artigo 3.º n.º 2 do referido diploma legal, destacando-se ainda atribuições especiais constantes do artigo 3.º n.º 3, designadamente o licenciamento, controlo e fiscalização do fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais Forças e Serviços de Segurança; O licenciamento, controlo e fiscalização das atividades de segurança privada e respetiva formação, em cooperação com as demais Forças e Serviços de Segurança e com a Inspeção Geral da Administração Interna; Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante e assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.

A GNR é uma força de segurança de natureza militar, constituída em um corpo especial e dotada de autonomia administrativa, ligada ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Administração Interna. Prossegue as atribuições previstas no artigo 3.º da Lei Orgânica, ou seja, a GNR executa fundamentalmente as típicas missões de polícia, na situação de normalidade

²⁶ Lei n.º 28/2013, de 12 de abril.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

democrática, bem como prossegue atribuições de missões militares no âmbito da defesa nacional, cooperando com as Forças Armadas.

Assim, a PSP e a GNR são forças de segurança com atribuições de polícia administrativa geral e específica, incluindo de ordem pública, bem como de polícia judiciária e investigação criminal.

Estabelece o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima, o DL n.º 248/95, de 21 de setembro e o Sistema da Autoridade Marítima, o DL n.º 43/2002, de 02 de março, que a Polícia Marítima é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM. Garante e fiscaliza o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo, áreas portuárias, espaços balneares, águas interiores sob jurisdição da Autoridade Marítima Nacional e demais espaços marítimos. O pessoal da PM é considerado Órgão de Polícia Criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal.

Tal como acontece na PSP e na GNR, a Polícia Marítima é uma força de segurança, ainda que pertencente ao Ministério da Defesa, prossequindo atribuições de matéria de investigação criminal na sua área de competência e jurisdição.

Conforme refere (Raposo (2006, p.49) “tanto a Polícia Judiciária como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – que revestem natureza policial -, devem ser qualificados como verdadeiros e próprios serviços de segurança”.

Vejamos, de seguida, estes serviços de segurança.

A natureza, missão e atribuição da PJ, estão previstas na sua Lei Orgânica, Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto, e na Lei de Organização da Investigação Criminal²⁷ (LOIC). A PJ deve coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes. A PJ é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e organizado hierarquicamente na dependência do Ministério da Justiça.

²⁷ Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Salienta-se então que à PJ foi atribuído de forma direta e explicitamente a coadjuvação das autoridades judiciárias, tendo aquela um carácter eminentemente de polícia de investigação criminal.

Em relação ao SEF, trata-se de um serviço de segurança, organizado hierarquicamente, dependente do Ministério da Administração Interna, dotado de autonomia administrativa e que tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional; Atua, nos termos da lei processual penal, enquanto Órgão de Polícia Criminal, sob a direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, tal como previsto na Lei Orgânica do SEF, DL n.º 252/2000, de 16 de outubro.

No que concerne ao SIS, é uma entidade pública juridicamente autónoma, dotada de autonomia administrativa financeira e na direta dependência do Primeiro-Ministro. A sua missão consiste na produção sistemática de informações que participem para a proteção da Segurança Interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem (utilizando para o efeito atividades que têm por finalidade proceder à identificação e neutralização de ameaças e riscos à segurança, fomentadas por organizações ou pessoas - contra-inteligência) e a prática de comportamentos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito Democrático, nos termos da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro.

Vejamos agora as Forças Armadas.

As Forças Armadas (FA), enquanto estrutura e braço armado do Estado português, têm como missão, por excelência, a defesa militar integrada da República portuguesa garantindo desta forma a sua independência, soberania, integridade territorial e o cumprimento dos seus compromissos no âmbito militar, ou seja, as FA são o pilar da política de Defesa Nacional, nos termos do artigo 275.º da CRP, artigo 1.º e 4.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas²⁸ (LOBOFA) e artigo 2.º da Lei Orgânica da Marinha²⁹, da Lei Orgânica do Exército³⁰ e da Lei Orgânica da Força Aérea³¹.

²⁸ Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

As Forças Armadas, para além de prosseguirem o objetivo segurança, podem executar missões tendo em conta o objetivo bem estar, nomeadamente quando sucedam catástrofes naturais, em apoio dos serviços de proteção civil. Podem utilizar assim os seus recursos, meios e estruturas, desde que estes sejam eficientes e que não descurem a finalidade fundamental de garantir a segurança nacional e defender os interesses nacionais contra as ameaças que imponham a aplicação da coação física de elevada intensidade (Santos, 2012).

As competências e missões das FA não se esgotam na sua componente de defesa militar pura, já que, fruto da evolução das relações internacionais, as FA passaram a ter competências mais amplas e o cumprimento dos compromissos da República passaram a incorporar as missões externas para salvaguarda dos cidadãos nacionais que se encontrem no estrangeiro, bem como dos seus interesses, as missões de paz e humanitárias multilaterais e a cooperação técnico-militar quer no âmbito bilateral quer multilateral (artigo 275.º CRP, artigo 24.º LDN e artigo 4.º LOBOFA).

As missões que competem às FA desempenhar são aprovadas pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional, elaborada com base num projeto do Conselho de Chefes de Estado-Maior (artigo 4.º n.º 3 LOBOFA).

Não obstante, as FA não desempenham apenas funções no exterior e uma das suas competências com mais consensualidade no interior das fronteiras nacionais é a colaboração em missões de proteção civil e a satisfação das necessidades básicas da população, garantindo-lhe a melhoria da sua qualidade de vida, conforme já foi referido (artigo 275.º CRP e artigo 4.º LOBOFA).

A existência das FA assegura um Estado plenamente soberano, visto que não está dependente da proteção de outros Estados, prosseguindo desta maneira as finalidades do Estado.

²⁹ Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro.

³⁰ Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro.

³¹ Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

As FA devem estar organizadas de forma otimizada, tendo como intento potenciar e assim rentabilizar as suas unidades, especialmente as de índole operacional que realizam operações de combate.

Nesta medida, atualmente em Portugal, as FA dividem-se por ramos, uma vez que cada ramo opera em função de uma ambiência distinta. Assim, no mar, a Marinha, em terra, o Exército e no ar, a Força Aérea.

A Marinha tem como missão contribuir para que Portugal use o mar. Assim, a Marinha prossegue as atribuições de defender e controlar as águas territoriais, as fronteiras marítimas e as ligações interterritoriais, bem como as linhas e encruzilhadas de comunicações marítimas. Controla igualmente a Zona Económica Exclusiva, defendendo os recursos biológicos marinhos e os recursos da plataforma continental pertencentes a Portugal. Realiza igualmente operações militares, como o combate à pirataria, as missões de embargo e de interdição marítima, o controlo da proliferação de armas de destruição massiva ou o resgate de cidadãos nacionais de territórios em situação de conflito; as ações de busca e salvamento marítimo, a fiscalização da pesca, o apoio à repressão de ilícitos marítimos em estreita colaboração com outros agentes do Estado (Santos, 2012).

Em relação ao ambiente terra, cabe ao exército defender, conquistar e ocupar o território nacional, preparando as forças e meios da componente operacional do sistema de forças.

Compete à Força Área defender e controlar o espaço aéreo português, realizando operações de apoio aéreo às demais operações militares inclusive dos outros ramos das FA. Realiza operações de transporte aéreo de cariz ofensivo, defensivo e de apoio. Participa nas operações de busca e salvamento (Santos, 2012).

Os três ramos das FA fazem parte de uma estrutura de elevada complexidade em vários domínios. A tendência evolutiva naturalmente conservadora, aliado ao peso logístico decorrente de equipamento e armamento tecnologicamente muito evoluídos, os quais exigem um investimento dispendioso, originam que o poder político considere não como um investimento, mas sim como uma despesa. Torna-se, deste modo, fundamental uma rigorosa política de racionalização de todos os recursos, para

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

que as atribuições e missões atribuídas às FA e que haja a imprescindível e pretendida coesão em todos os seus ramos (Santos, 2012).

2.3. A Utilização da Força

As Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança detêm, como já foi referido, o monopólio da utilização do uso da força. Todavia, esta utilização carece da estrita observância de vários pressupostos legais e formais.

Num Estado de direito democrático, a atuação da Polícia pauta-se, principalmente, pelo princípio da legalidade, no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mesmo em situações delicadas com que se veja confrontada.

No entanto, a Polícia não deixa de se orientar pela sua principal função: garantir e manter a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, contra a multiplicidade de atividades individuais ou organizadas que façam perigar este equilíbrio (Faria, 1993), estando, por isso, o próprio Estado vinculado à proteção dos cidadãos – contra a agressão de terceiros aos seus direitos, defendendo-os e garantindo-os – e não atuando, ele também, de forma a que os ofenda e sacrifique de forma desmesurada, arbitrária e injustificada (Valente, 2014).

Essa função de prossecução da defesa dos direitos fundamentais e da defesa da legalidade democrática, corolário de um Estado de direito democrático, surge consagrada na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 272.º, onde se estabelece qual o papel da Polícia num Estado de direito democrático: “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, considerando-se, aqui, que a defesa da legalidade democrática e a garantia da segurança interna terão um sentido mais consentâneo, ligado à ideia de garantir o respeito e cumprimento das leis em geral no que à vida em comunidade diz respeito.

Daqui se retira que as medidas de polícia e a prevenção de crimes resignam-se ao cumprimento da lei, respeitando o princípio da tipicidade legal e da precedência da lei e o princípio da proibição do excesso.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

O princípio da tipicidade legal estabelece que os atos e medidas de polícia devem ter fundamentação na lei, além de que os procedimentos e as medidas adotadas terão de ser os estabelecidos para a situação em concreto, ou seja, ordens para atuação policial e medidas de coerção, isto é, utilização da força policial, servem, pois, para controlar a atuação policial. A atuação policial ao arrepio deste princípio geraria a ilegalidade dos atos praticados.

Quanto ao princípio da proibição do excesso, este opõe-se a que a atuação da polícia vá além do estritamente necessário, obedecendo aos pressupostos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade (Valente, 2013c).

Na verdade, refere Fontes (2015) que:

O uso da força física, - da força coerciva -, designadamente pelas Forças e Serviços de Liberdade e Segurança (FFSSLS), (designação que se prefere à de Forças e Serviços de Segurança, porque asseguram o binómio) é limitado, tem requisitos objetivos que devem ser respeitados. Limites que não podem ser ultrapassados. Proíbe-se o excesso. Exige-se proporcionalidade. Apela-se à adequação de meios. Garante-se o justo equilíbrio. (...) Mas esta atuação assegura a ordem constitucional estabelecida e é garantia dos direitos e do interesse público, que não se reconduz à soma de interesses individuais. (p.40)

O artigo 272.º da CRP refere ainda que as forças de segurança obedecem a um regime orgânico próprio e único para todo o território nacional, depreendendo-se que, tratando-se a função de polícia uma função da Administração, aquela há de caber aos titulares desta última, que não são não apenas o Governo (artigo 182.º da CRP), mas também, dentro dos limites constitucionais e legais das suas atribuições, os órgãos das regiões autónomas (artigo 227.º, n.º 1 al. g) da CRP) e os próprios órgãos do poder local (artigo 237.º, n.º 3, da CRP - Polícia Municipal).

Na verdade, o Código de Conduta das Nações Unidas para os funcionários pela aplicação da lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da sua Resolução n.º 34/169, de 17 de dezembro de 1979, veio a estabelecer um conjunto de limites, deveres e obrigações decorrentes da

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

própria condição de responsáveis pela aplicação da lei. São considerados todos os agentes da lei, independentemente do seu vínculo, que exerçam poderes de polícia (artigo 1.º).

Na vertente internacional e nacional, encontramos vários instrumentos legais, que visam respeitar e proteger a dignidade da pessoa humana. Destacam-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Declaração das Nações Unidas Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, as Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos e a Convenção de Viena sobre Relações Consulares (artigo 2.º).

O artigo 3.º do Código de Conduta exige, para que seja possível a utilização da força, quando seja observado o princípio da necessidade, decorrente pela exigência do cumprimento do inerente dever. A referida utilização da força será sempre realizada de forma excepcional, quando outros meios menos gravosos não sejam eficazes para lograr atingir o objetivo, que poderá ser a prevenção de um crime, ou para efetuar ou ajudar a efetuar a captura lícita de criminosos, nunca podendo, todavia, exceder os próprios limites estabelecidos pela lei, nomeadamente a proporcionalidade dos meios utilizados que devem ser estritamente observados, face ao objetivo legítimo que se pretende atingir. Os aplicadores da lei devem procurar garantir que as pessoas se agridam umas às outras, não sendo minimamente tolerável que sejam os próprios polícias a praticar tais condutas (Silva, 2014).

O Código Deontológico do Serviço Policial³² através do artigo 8.º exige que os meios coercivos, aquando da utilização da força, devem ser empregues considerando a necessidade, adequação e proporcionalidade da finalidade a atingir.

³² Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Na verdade, a Lei-quadro da Política Criminal, aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, analogamente à lei penal e processual penal e à Lei de Organização da Investigação Criminal, não prevê a participação das Forças Armadas na prevenção da criminalidade, investigação criminal (com exceção das competências previstas para a Polícia Judiciária Militar), ação penal e execução de penas e medidas de segurança.

No tocante às Forças Armadas, no âmbito de uma ação militar, agem com a finalidade de se impor uma vontade política, não obrigando aos executores uma observância racionalista e legal da sua ação.

Tal como refere Shane (2010), a questão dos danos colaterais que se traduzem em danos dolosos ou não e que podem afetar pessoas ou infraestruturas, como resultado de ações militares dirigidas contra o inimigo poderá ser tolerado, pelo poder político que autorizou as referidas ações, considerando o interesse nacional.

Esta questão, num Estado de direito democrático, é impensável para as Forças de Segurança, uma vez que a utilização do uso da força deve ser, *in casu*, avaliada e realizada de forma criteriosa. Todo e qualquer ação ou procedimento policial deve sempre observar os ditames dos direitos das pessoas, que origina uma limitação do uso da força policial (Campbell, 2010).

Obviamente que a formação dos Polícias e dos Militares deve ser distinta. É natural que o seja. A atividade policial exige um elevado grau de discricionariedade e mais e maiores competências ao nível da resolução de problemas, de julgamento, de informação para que seja possível tomar decisões. A atividade militar exige uma maior disciplina e maior capacidade no cumprimento de ordens, uma vez que os militares estão devidamente enquadrados numa estrutura militar, sendo atribuída a competência ao superior hierárquico, para emitir ordens e/ou instruções ao subordinado e que este possa, de forma completa e prontamente, sem qualquer possibilidade de discricionariedade, independentemente do nível da tática e da técnica, cumprir integralmente as ordens e/ou determinações. Assim, os modelos de formação são diferenciados face aos objetivos e atribuições prosseguidas pelos Polícias e pelos Militares.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Ora, verifica-se em vários países a participação das Forças Armadas em ações de reforço ou apoio às Forças de Segurança. Se em Portugal de ponto de vista legal e formal temos previsto o PAO entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, logo teremos o empenhamento dos três ramos das Forças Armadas, em estado de normalidade democrática, torna-se imperioso, para não referir obrigatório, a formação que deverá ser conjunta e periódica, apesar das aludidas destrinças, em algumas situações. Até por uma questão de terminologia e simbiótica empregue entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança são diferentes, logo a questão da formação é primordial.

2.4. O Exemplo das Forças Armadas na Segurança Interna de outros Países

Escolhemos o exemplo da França e da Espanha, pois são Estados-membros da U.E. e geograficamente perto do nosso território, bem como o sistema policial dual destes dois países, serviu como modelo para o sistema policial português.

Na verdade, na França existe uma Polícia Nacional³³ de índole eminentemente civil e a *Gendarmerie Nationale*³⁴ de cariz exclusivamente militar. Na Espanha, existe igualmente uma Polícia Nacional denominada *Cuerpo Nacional de Policia*³⁵, também designada Polícia Nacional, de natureza civil, e a Guarda Civil³⁶, que de civil só tem mesmo a designação, pois tem uma natureza militar.

2.4.1. O Modelo Francês

Estabelece artigo 1111-1³⁷ do Código de Defesa francês que a defesa tem como objeto assegurar, em todo o momento, sob qualquer circunstância e

³³ Disponível em: <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/>

³⁴ Disponível em: <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Gendarmerie-nationale>

³⁵ Real Decreto 400/2012, de 17 de fevereiro.

³⁶ Disponível em: <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/index.html>

³⁷ Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DBE1B6AC142BFD69>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

contra toda a forma de agressão, a segurança e a integridade do território, assim como a vida do povo.

Em abril de 2006, o Governo Francês elaborou um Livro Branco, sobre a Segurança Interna e a luta contra o Terrorismo. Neste período, as Forças Armadas francesas tiveram ao seu dispor cerca de 35000 militares, tendo realizado, dois tipos de ações: a proteção e o controlo dos espaços e interesses nacionais em solo francês; e a realização no estrangeiro de operações para neutralizar a ameaça terrorista mas a montante da sua efetiva concretização (Ballesteros, 2006).

A França utilizou os seus Serviços de Informações, as suas Forças Armadas e a sua diplomacia, no estrangeiro, para identificar e prevenir a ameaça terrorista. Inclusive a Lei de Programação Militar para 2014-2019 contempla e já havia contemplado para 2003-2008, a possibilidade de uma ação preventiva, face a uma ameaça explícita e reconhecida. Esta situação poderá, em abstrato, consubstanciar-se num caso de legítima defesa prevista no artigo 51.º da Carta da ONU³⁸. A França não descarta nenhuma resposta, onde se inclui naturalmente a utilização de recursos militares, havendo, no entanto, uma necessária graduação e escalonamento da resposta face à gravidade do atentado.

O Plano Vigipirate³⁹ foi estabelecido em 1978 e desencadeado pela primeira vez em 1991 durante a Guerra do Golfo. Foi atualizado em várias ocasiões, tendo servido para facilitar a decisão do Governo em contexto da luta contra o terrorismo em geral. O referido Plano traduziu-se num conjunto de 300 medidas tendo como principal enfoque a cooperação das Forças Armadas com as Forças Policiais, de forma a proteger a população, as infraestruturas e instituições, bem como preparar a resposta em caso de atentado terrorista, sob a direção do Ministro da Administração Interna, leia-se Ministro do Interior

5147F78AC.tp dila15v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006166887&cidTexte=LEGITEXT000006071307&Texte=20170817

³⁸ Disponível em: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

³⁹ *Partie publique du Plan gouvernemental de Vigilance, de Prévention et de Protection Face aux Menaces d'Actions Terroristes* (Plano nacional de alerta francês para graves ameaças à segurança interna, como atentados terroristas, foi criado em 1978 pelo então Presidente Giscard d'Estaing).

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

francês. O Plano visa estabelecer um conjunto de medidas essenciais para a vigilância, prevenção e proteção contra o terrorismo.

Em 1995, o Plano Vigipirate define a distribuição de responsabilidades e princípios que norteiam as ações do Estado francês, na luta contra o terrorismo, estabelecendo para o efeito a adoção de medidas gerais de vigilância denominada Vigipirate, bem como a execução de medidas de vigilância e prevenção de ameaças específicas, nomeadamente ameaças provindas de aeronaves, de navios, de ações nucleares, biológicas e químicas. A concretização operacional deste Plano não está condicionada pela obrigatoriedade de se observar o estado de sítio⁴⁰⁴¹ previsto na Constituição francesa.

A partir de janeiro de 2015, foi associada ao Plano Vigipirate a missão de proteção denominada “Sentinela”. Daí ver-se com frequência militares devidamente uniformizados com fardamento de combate, protegendo os aeroportos e outras infraestruturas críticas e em zonas de grande aglomerado de pessoas. Todavia, os referidos militares não são considerados agentes de autoridade, uma vez patrulhamento, devem estar em estreita colaboração com os agentes de autoridade designados para o efeito.

Atualmente o Plano também tem como ensejo desenvolver e preservar uma cultura de vigilância, de forma a prevenir e detetar, preferencialmente numa fase embrionária, as ameaças terroristas. Assim, graças ao Plano consegue-se uma resposta mais célere e concertada, mantendo o reforço protetivo, agilizar a operação e permitir maximizar a manutenção das atividades julgadas essenciais e vitais, minorando, desta forma, as consequências do terrorismo.

A partir de 2003, o Plano Vigipirate tem quatro níveis de alerta, que se traduzem da menor à maior importância, ou seja, de ponto de vista cromática: amarelo, laranja, vermelho e escarlate. Logo que o Governo efetive o Plano, este terá duas fases: a publicitação de um documento público para informar as pessoas sobre as medidas de proteção, vigilância e mobilização de todos os

⁴⁰ Artigo 36.º da Constituição da República Francesa.

⁴¹ O estado sítio é decretado pelo Conselho de Ministros e o período temporal superior a doze dias só pode ser autorizado pelo Parlamento.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

intervenientes do plano e a elaboração de um documento classificado destinado ao Governo e todos os intervenientes, incluindo os pormenores devidamente detalhados necessários à sua execução.

A partir de 1 de dezembro de 2016, o novo Vigipirate^{42 43 44} veio a prever um sistema de três níveis de ameaça:

- “Postura permanente de segurança”: envolvimento de cerca de cem medidas de segurança, por exemplo, a identificação de pessoas;
- “Maior segurança/risco de ataque”: permite executar medidas de filtragem e de pesquisa adicionando mais medidas de segurança;
- “Ataque/emergência”: ataque terrorista iminente, com alta probabilidade de serem cometidos num curto hiato temporal.

O Plano Vigipirate não é o único. Existem outros planos de ação, que efetivam um conjunto de medidas de alerta, de proteção e de neutralização de carácter preventivo contra ameaças de diferente tipologia, nomeadamente o Piratome que visa atuar contra atentados terroristas com arma nuclear; o Pirate-Mer que visa atuar contra o terrorismo no mar; o Pirate-Intrusair tem o objetivo de atuar contra o terrorismo aéreo; o PIRATOX contra os atentados químicos; o Metropirate que permite intervir contra o terrorismo nos transportes públicos; o Biotox para os atentados biológicos e o Pirate-Ex para proteger os cidadãos e interesses franceses no estrangeiro.

Na verdade, o Plano Vigipirate define medidas de segurança, de vigilância e de proteção estratégica para as 12 áreas essenciais. Assim, tende a obter-se uma eficiente resposta conjunta à ameaça terrorista. As referidas áreas são: sistema de alerta e intervenção; reunião de grande número de pessoas; instalações e edifícios; instalações de materiais perigosos; cibersegurança; segurança aérea e segurança marítima; transportes terrestres; saúde; alimentação; comunicações eletrónicas, petróleo, gás e eletricidade e cidadãos franceses no estrangeiro.

⁴² Disponível em: <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A11183>

⁴³ Disponível em: http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/12/01/le-plan-vigipirate-evolue-avec-la-mise-en-place-d-un-troisieme-niveau-d-alerte_5041462_1653578.html

⁴⁴ Disponível em: <http://www.leparisien.fr/faits-divers/vigipirate-creation-du-niveau-urgence-attentat-01-12-2016-6399408.php>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Todavia, a manutenção do estado de emergência e por conseguinte a operação “sentinela”, tende a aparecerem críticas, uma vez que, tal como referiu o Ministro da Defesa⁴⁵, em 05 de fevereiro de 2015, é gasto diariamente cerca de um milhão de Euros. A manutenção do Plano, durante um hiato temporal longo, origina o esgotamento dos seus atores⁴⁶, provocando a escassez dos recursos.

Nesta medida, já se começa a questionar a eficácia do Plano Vigipirate, uma vez que em solo francês continuam a verificar-se sucessivos atentados.

2.4.2. O Modelo Espanhol

O elevado nível de destruição provocado pelo terrorismo e o seu cariz globalizado e globalizante, visto que poderá acontecer em qualquer país, origina uma séria dificuldade no tocante de se averiguar e distinguir a segurança externa e interna.

A Espanha, tal como outros países ocidentais, sentiu a necessidade de repensar a participação das Forças Armadas na luta contra o terrorismo.

Na verdade, as Forças Armadas espanholas, na luta contra a ETA⁴⁷, não tiveram uma ação decisiva. A natureza territorial interna da ETA, não permitiu que fosse realizado qualquer ação militar, com exceção, em 1981, na fronteira em Navarra com França, foi realizada a denominada Operação *Alazán*⁴⁸, onde militares juntamente com efetivos da Guarda Civil realizaram um isolamento daquela fronteira, com a intenção de verificar a passagem de indivíduos suspeitos de pertencerem à ETA (Ballesteros, 2006).

Na sequência dos atentados de 11 de março de 2004 e após a verificação de um engenho explosivo na linha de comboio, foram empenhados recursos militares para colaborar na proteção das infraestruturas críticas. Até ao ano de 2006, foram empenhados nesta operação cerca de 30000 militares.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/02/08/97001-20150208FILWWW00061-le-plan-vigipirate-coute-1-millionjour-le-drian.php>

⁴⁶ Disponível em: <http://www.la-croix.com/Actualite/France/L-interminable-plan-Vigipirate-epuise-les-forces-de-l-ordre-2015-03-02-1286457>

⁴⁷ ETA acrónimo de Euskadi Ta Askatasuna.

⁴⁸ Disponível em: https://elpais.com/diario/1981/04/01/espana/354924004_850215.html

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Com efeito, através da Revisão Estratégica da Defesa⁴⁹ foi estabelecida a necessidade de que as Forças Armadas estivessem preparadas para a luta contra o terrorismo, em virtude de ter sido considerado como elevado risco da segurança espanhola.

Em território nacional, as Forças Armadas espanholas, no âmbito da luta contra o terrorismo, podem realizar ações de apoio às Forças e Serviços de Segurança: Vigilância e isolamento das fronteiras; Proteção de infraestruturas críticas; Apoio logístico; Produção de informações através de imagem e por sinais obtidos pelo campo eletromagnético; Localização e desativação de artefactos e engenhos explosivos e Proteção, deteção e descontaminação NRBQ. Podem executar ainda missões específicas em território espanhol: Proteção do seu próprio efetivo, dos recursos e de instalações; Defesa do espaço aéreo espanhol e Vigilância do mar territorial. Podem igualmente apoiar as autoridades civis na gestão de um atentado (Ballesteros, 2006).

O Real Decreto n.º 194/2010⁵⁰, de 26 de fevereiro, veio de facto a prever as circunstâncias e condições de atuação dos militares espanhóis com a qualidade de agentes de autoridades, quando aqueles estejam devidamente enquadrados na Unidade Militar de Emergências, podendo esta ter recursos humanos e materiais de um ou mais ramos das Forças Armadas. Este enquadramento decorre da situação de risco, catástrofe e calamidade, com origem na natureza, em produtos químicos, nucleares, radiológicos e biológicos, bem como por outras necessidades públicas na intervenção e apoio às Forças e Serviços de Segurança em operações de vigilância e proteção ou em consequência de atentados terrorista ou outros atos ilícitos e violentos, cabendo ao Governo espanhol determinar as aludidas intervenções.

Assim, quando tal seja necessário, o Governo espanhol deverá elaborar uma ordem de execução das medidas tomadas. Este empenhamento deverá estar bem treinado e preparado previamente, com o objetivo de serem conhecidos pelos seus atores os respetivos deveres e inerentes direitos. Os militares deverão ser portadores de uma identificação, na qualidade de agente

⁴⁹ Disponível em: http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/546_red.pdf

⁵⁰ Disponível em: http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/mardigital_docinstituc/prefLang_es/01_docu-institucional-defensa--07_normas_seguridad

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

de autoridade, facilmente visível no uniforme, para que sejam reconhecidos na sua qualidade.

Para o efeito, cada unidade militar tem um plano de segurança, o qual se inclui a descrição dos diferentes sistemas de segurança, as medidas a realizar para cada situação, bem como a forma de se implementar as referidas medidas. Este plano tem caráter reservado e prevê os recursos humanos e materiais a empenhar, face à uma resposta progressiva da ameaça, de acordo com os princípios na necessidade e proporcionalidade na utilização da força.

Por outro lado, a Espanha estabeleceu o Plano de Prevenção e Proteção Antiterrorista, que se traduz no sistema nacional de alerta antiterrorista, tendo sido aprovada, em 27 de maio de 2015, uma nova organização que exprime cinco níveis de alerta, com respetiva vertente cromática, correspondente com o grau de risco, em função da valorização da ameaça terrorista: verde (risco baixo), amarelo (risco moderado), laranja (risco médio), vermelho (risco alto) e negro (risco muito alto)⁵¹.

Neste Plano são estabelecidas as diretivas genéricas que, a partir de um contínuo e permanente esforço no domínio preventivo, permite assegurar a deteção, vigilância, análise e avaliação, de forma prolongada, do risco de atentado terrorista, bem como é executada a coordenação dos recursos preventivos, caso seja necessário, ou seja, conjunto de medidas realizadas antes da materialização e produção de um atentado terrorista.

Compete ao Ministro do Interior espanhol, através da Secretaria de Estado da Segurança, a ativação de cada nível de alerta antiterrorista, de acordo com a avaliação da ameaça e inerentes motivos, nomeadamente a intenção, a capacidade e a probabilidade de ocorrer um atentado terrorista, face à correlação da vulnerabilidade dos potenciais objetivos do ataque e a sua provável consequência.

⁵¹Disponível em: <http://www.interior.gob.es/>

2.5. A Cooperação e a Coordenação das Forças Armadas na Segurança Interna Portuguesa

As Grandes Opções do Plano para 2017⁵² estabelecem um conjunto de medidas que se traduzem em estratégias de desenvolvimento económico e social, através de compromissos e de políticas. No item 1.2 – Portugal no Mundo, Portugal global, uma das referidas medidas é “aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, com o desenvolvimento de um enquadramento de coordenação, face ao carácter único das ameaças e riscos com que agora nos confrontamos, nomeadamente no plano da ciberdefesa.”

É precisamente no domínio da cooperação das FA com as FSS que aparecem dúvidas e incertezas. O PAO é apontado pelo legislador, como se este já tivesse sido elaborado e por todos fosse conhecido. Existe assim a necessidade premente de procurar definir “onde” e “quando” as FA podem atuar na Segurança Interna, em estado de normalidade democrática. Igualmente, podemos apontar o “como”, “por quem” e “quem pede”. Estas são as dúvidas que o Plano, caso existisse e fosse conhecido, iria dissipar.

As Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança partilham uma panóplia de atributos, detêm o monopólio na gestão do uso da força, estando sujeitos aos órgãos legítimos do poder político, mas trata-se de atividades significativas e eminentemente diferenciadas. A ideia protetiva da sociedade, o cariz organizativo e a utilização de farda, servem, muitas vezes, para que possam ser confundidas no seio da comunidade.

As FA têm sido instadas a contribuir para a segurança interna, de forma pontual e subsidiária, nomeadamente durante a realização de grandes eventos nacionais, na fiscalização da área marítima e aeronáutica e no apoio à proteção civil.

⁵² Vide Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

2.5.1. A Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna

Se a defesa militar é competência exclusiva das FA, a cooperação com as FSS no quadro da segurança interna, para fazer face a novas exigências, ameaças e agressões transnacionais que se impõem, também está contemplada na LDN e na LOBOFA, em consonância com as respetivas competências, esta última estabelecendo que a cooperação é assegurada pelo estabelecimento de estruturas, procedimentos e equipamentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos, sistemas e operacionais, competindo por sua vez ao Chefe do Estado-Maior-General e ao SGSSI articularem essa colaboração (artigo 22.º LDN, artigo 4.º, n.º 1 al. e) e 26.º LOBOFA).

2.5.2. Enquadramento Legal

A Lei de Segurança Interna (LSI) estabelece os limites da atuação policial, remetendo para as respetivas leis orgânicas⁵³, onde, mais especificamente, se pode ver quais as atribuições e competências de cada uma das forças e serviços de segurança, sejam as de prevenção, sejam as de repressão.

A LSI, nos seus artigos 28.º e 29.º⁵⁴, estabelece, de uma forma abstrata, quais são as medidas de que a Polícia se deve revestir na sua atuação e prossecução de controlo e combate da criminalidade, nomeadamente, a identificação de suspeitos, a fiscalização, a apreensão nas suas diversas vertentes. E refere-se de uma forma abstrata porque cada circunstância deve ser analisada e ponderada pormenorizadamente e em concreto, sendo aí nesse campo que nasce o carácter discricionário dos poderes de polícia. Convém, no entanto, reter que esses poderes de polícia são poderes jurídicos, tendo sempre presente que não existe polícia sem lei, à margem do Direito ou à margem da lei (Sousa, 2009).

⁵³ Consoante se trate de PSP, GNR, PJ, entre outras.

⁵⁴ Respetivamente medidas de polícia e medidas especiais de polícia.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

A LSI consubstancia-se num verdadeiro programa de ação pública, onde são vários os atores intervenientes na atividade de segurança interna. A sua elaboração foi consonante com o processo histórico de confronto político entre o Governo e as oposições (Fernandes, 2014).

Atualmente a atividade de segurança interna operacionaliza-se através de cinco pilares/domínio nucleares: prevenção da criminalidade, ordem pública, investigação criminal, inteligência e cooperação internacional. Todavia, a política criminal, a política educativa e a política económica poderão ter e têm tido consequências cada vez mais relevantes na segurança interna (Fernandes, 2014).

Nos termos do artigo 16.º da LSI, as FSS têm ao seu dispor as chamadas medidas de polícia, que são eminentemente de cariz preventivo. Tal como referem Fernandes e Valente (2005, p.36), estas medidas são nomeadamente “a vigilância e fiscalização de certas atividades, lugares e estabelecimentos que possam favorecer a prática de crimes, para além da vigilância policial de pessoas por período determinado”.

Como já foi referido supra, o legislador, através da primeira revisão constitucional de 1982, veio atribuir e esclarecer, nos termos do artigo 272.º da CRP, competência às Forças e Serviços de Segurança, assegurando a defesa da legalidade democrática e de segurança interna, enquanto que a segurança externa, nos termos dos artigos 273.º e 275.º da CRP, cabe às Forças Armadas.

As funções legalmente atribuídas às Forças Armadas revestem-se numa matriz eminentemente militar. Em obediência à CRP, as FA também têm colaborado em missões de proteção civil e no suprimento das necessidades básicas e na melhoria de vida das populações, sem prejuízo dos regimes excecionais do estado de sítio e do estado de emergência⁵⁵.

Aliás, a Lei-quadro da Política Criminal⁵⁶, analogamente à lei penal e processual penal e à Lei de Organização da Investigação Criminal, não refere

⁵⁵ Artigo 275.º, n.º 6 da Constituição da República Portuguesa.

⁵⁶ Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto (biénio de 2017-2019).

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

qualquer participação das Forças Armadas na prevenção e repressão da criminalidade, investigação criminal e ação penal⁵⁷.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013⁵⁸ incluiu várias competências adicionais das FA:

- Aprofundar a cooperação entre as Forças armadas e as Forças e Serviços de Segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um PAO que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos;
- Promover uma abordagem integrada da segurança interna, contemplando uma dimensão horizontal, incluindo a necessidade de intervenção articulada e coordenada de Forças e Serviços de Segurança, da proteção civil, da emergência médica e das autoridades judiciárias, bem como de entidades do setor privado, e uma dimensão vertical, incluindo os níveis internacional, nacional e local;
- Promover a integração operativa da segurança interna, através da adoção de medidas operacionais que reduzam redundâncias e aumentem a integração operacional e a resiliência do sistema, incluindo as informações, a segurança pública, a investigação criminal, os serviços de estrangeiros e fronteiras e a proteção civil;

Em sintonia com a LSI, o disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas⁵⁹, vem permitir que as FA possam “cooperar com as forças e serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.”.

Assim, para além das referidas missões constitucionalmente consagradas, abrange a cooperação com as FSS às missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, foi ao encontro da realidade

⁵⁷ Com exceção das atribuições previstas para a Polícia Judiciária Militar.

⁵⁸ Formalizado através da Resolução do Conselho de Ministro n.º 19/2013, de 5 de abril.

⁵⁹ Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

operacional, com a necessária e adequada articulação entre o SGSSI e o CEMGFA (artigo 26.º).

Também a Lei de Defesa Nacional⁶⁰, no seu artigo 24, n.º 1, al. e), refere que “as FA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da Lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional”.

Segundo Campbell (2010) exige-se às Forças de Segurança que observem integralmente os direitos, liberdades e garantias das pessoas e os ditames dos inerentes procedimentos legais, ao passo que exige-se das Forças Armadas que esmaguem e destruam o inimigo, utilizando a máxima força, incluindo a letal; tratando-se assim da antítese da conduta e postura adotada pelas Forças de Segurança que se regem, entre outros, pelos princípios da legalidade, da mínima força e pelo basilar observância do respeito da dignidade da pessoa humana.

Assim, a diferenciação existe sobretudo ao nível de dois quesitos substancialmente estabelecidos: “*protect and serve*” e “*overwhelm and defeat*”, ou seja, proteger e defender e oprimir e derrotar, respetivamente (Campbell, 2010).

Dimensão	Conduta tradicional	
	policial	militar
Atitudes		
Orientação para a missão	Protetiva/preventiva	Esmagar inimigo/pacificar
Orientação para o uso da força	Baixa ou em último caso	Elevada ou em primeiro caso
Orientação para o ambiente de trabalho	Tipicamente seguro	Tipicamente hostil
Habilidades conceptuais		
Importância do julgamento discricionário	Elevada/contínuo	Moderada/esporádica
Importância da resolução de problemas	Elevada/relevante	Moderada/menos relevante
Importância da capacidade de investigação	Elevada/necessário	Baixa/menos necessária
Habilidades comunicacionais		
Importância das habilidades de negociação	Elevada/frequente	Moderada/infrequente
Importância das habilidades de comunicação	Elevada/necessária	Baixa/menos relevante
Importância das habilidades de persuasão	Elevada/relevante	Baixa/menos relevante

Tabela 3 – Atitudes e competências: Polícias - Militares de Infantaria
Fonte: (Adap.) Campbell *et al* (2010)

⁶⁰ Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

No tocante às atitudes, competências conceptuais e comunicacionais, Campbell refere que a atividade policial exige maiores competências ao nível do poder discricionário, na resolução de problemas e tomada de decisão, na comunicação e na persuasão.

Há autores que consideram que a disciplina militar e a essência rígida e uniformizada da sua abordagem são o inverso da abordagem discricionária policial. O Polícia que tem o dever de cumprir a Lei, na maioria das vezes, trabalha sozinho tem um elevado grau de discricionariedade. Por outro lado, o Militar, regra geral, está enquadrado numa unidade militar, não tendo poder discricionário, uma vez que a responsabilidade cabe aos seus superiores hierárquicos (Waddington, 1991; Shane, 2010).

As Forças de Segurança e as Forças Armadas têm como atribuição primacial a proteção e a defesa da sociedade. Para tal ensejo, têm ao seu dispor o recurso a meios coercivos garantidos pela própria sociedade.

Neste sentido, podemos referir que diariamente um polícia, no âmbito das suas funções, procede a detenções de pessoas suspeitas de praticarem um ilícito criminal, não mata nem destrói, procede sim à recolha de elementos probatórios atinentes, em sede de julgamento, a efetivar um juízo de censurabilidade. Aliás, o serviço policial abarca muito mais do que a resolução de uma ação criminosa, as pessoas esperam que seja a polícia a suprir necessidades e carências coletivas, que, muitas vezes, de forma direta, poderão não dizer respeito à própria entidade policial. As pessoas, para os polícias são, no máximo, adversárias não obstante o seu maior ou menor grau de uma eventual culpabilidade criminal.

Ora, as Polícias agem junto dos cidadãos do seu país, esperando-se um comportamento tendencialmente preventivo e persuasivo, balizado pela legitimidade conferida pela lei. Considerando a sua eficácia, não reflete necessariamente a utilização imediata do uso da força, ou seja, esta utilização deverá ser sempre a exceção (Simões, 2010).

Por sua vez, os militares, no âmbito das suas competências, têm equipamento e armamento militar, de alta destruição e precisão, tendo em conta a máxima eficácia. Os militares devem estar preparados para a

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

eliminação física do inimigo, pois será este o padrão do seu (in)sucesso. Para os militares as pessoas são consideradas inimigas (Lourenço, 2013).

Como verificámos existem diferenças ao nível das atribuições e funções prosseguidas pelos polícias e pelos militares. A distinção entre a Polícia e os Militares continua quando se aborda a relação com a coletividade e a utilização do uso da força.

Campbell (2010) analisou o conteúdo funcional e as tarefas efetuadas por um Polícia e um Militar. Existem diferenças ao nível do necessário julgamento e nas exigências cognitivas, afirmando ainda o autor que o serviço policial exige maior julgamento e maior capacidade cognitiva.

Este autor conclui que a atividade policial é mais complexa que a atividade militar, uma vez que aquela é mais exigente, sintetizando as aludidas destrições da seguinte maneira:

Processamento da Informação	Relacionamento interpessoal	Tecnicidade
Informação, conhecimento e conceções, relativas a dados, pessoas ou coisas, obtidas através de observação, investigação, interpretação, visualização e criação mental (...) 0. Sintetizar 1. Coordenar 2. Analisar (P) 3. Compilar 4. Computar 5. Copiar 6. Comparar (S)	Seres humanos; (...) 0. <i>Mentoring</i> 1. Negociar 2. Instruir 3. Supervisionar 4. Desviar 5. Persuadir 6. Falar/Assinalar (P) 7. Servir 8. Tomar 9. Apoiar/Ajudar (S)	Coisas: objetos inanimados como distinção de seres humanos, substâncias ou materiais; e máquinas, ferramentas, equipamento, auxiliares laborais e produtos (...) 0. Preparar 1. Trabalho de precisão 2. Operar/Controlar (P) 3. Manipular (S) 4. Tender 5. Municiar 6. Manusear
(P) Agente de Polícia / (S) Soldado de Infantaria Números mais baixos indicam níveis mais elevados de funcionamento e complexidade		

Tabela 4 – Complexidade de funções: Polícias - Militares de Infantaria
 Fonte: (Adap.) Campbell *et al* (2010)

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

2.5.3. A Realidade Nacional

As Forças e Serviços de Segurança existem para assegurar a legalidade democrática e a ordem. Por outro lado, as Forças Armadas servem para manter a paz, defendendo o país das ameaças (ditas) externas.

Não será certamente despiciente frisar que os ramos das FA que mais consensualmente intervêm, por motivos óbvios, no quadro da Segurança Interna são a Marinha e a Força Aérea. Esta situação explica-se em primeiro lugar pela experiência e o conhecimento técnico adquirido e pelas capacidades materiais para desempenhar essa função. Assim, compete à Marinha assegurar o cumprimento de missões que lhe sejam imputadas como o exercício da autoridade marítima e garantir o cumprimento da lei nacional nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição portuguesa, bem como o serviço de busca e salvamento e a realização de operações e atividades no domínio da ciência e técnicas do mar (artigo 2.º da Lei Orgânica da Marinha), competências desenvolvidas no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima. Por outro lado, a Força Aérea colabora em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. Disponibiliza igualmente recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências da Autoridade Aeronáutica Nacional, bem como assegura o cumprimento das missões reguladas por legislação própria, designadamente o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (artigo 2.º da Lei Orgânica da Força Aérea).

Podemos, contudo, perceber que, para além da competência no âmbito da proteção civil, em caso de estado de sítio e do Sistema de Autoridade Marítima, a articulação entre as FA e as FSS é sobretudo mencionada no Conceito estratégico de Defesa Nacional de 2013. A sua intenção é responder às exigências das já referidas novas ameaças e riscos à segurança nacional que surgiram com o fim da Guerra Fria. Neste sentido, o CEDN procura adequar as políticas de segurança e defesa ao novo ambiente estratégico internacional e, assim, dar resposta às possíveis ameaças e riscos que possam nascer (CEDN, 2013), decorrentes da afirmação de poderes não estatais que

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

colocam em causa tanto a segurança interna como a segurança externa do Estado ao desrespeitarem e, por conseguinte, diluírem as fronteiras físicas nacionais, provocando necessariamente uma sobreposição daquilo que é a segurança interna e externa (Matias, 2006; Borges, 2013; Borges, 2016; Pires, 2017).

Os caminhos apontados pelo CEDN passam pelo desenvolvimento de uma estratégia multisectorial e integrada que possibilite a maximização das capacidades militares e civis através do Sistema Nacional de Gestão de Crises, para tal é necessário agilizar as estruturas de prevenção de forma a torna-las eficientes. Desta maneira, com o objetivo de aprofundar a cooperação entre as FA e as FSS no que concerne às missões de combate a agressões e ameaças transfronteiriças – como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade, as catástrofes e calamidades, os riscos ambientais e as pandemias -, é pensada a elaboração um PAO que permita, de forma eficaz e eficiente, a coordenação e interoperabilidade dos sistemas e equipamentos das duas forças (em colaboração com os serviços de informações, segurança pública, investigação criminal, SEF e a proteção civil), não só numa dimensão horizontal de todos os agentes de segurança supracitados, como numa dimensão vertical a nível local, nacional e internacional (CEDN, 2013).

Aliás, são várias as ações executadas pelas Forças Armadas na Segurança Interna. O Relatório Anual de Segurança Interna de 2017 menciona que:

- Realizaram-se mensalmente reuniões de coordenação de segurança militar, as quais tiveram como participantes, para além dos três Estados-Maiores das Forças Armadas, o Comando Operacional dos Açores e da Madeira, as FSS, nomeadamente PSP, GNR, SIS, SIED e PJM;

- No Comando Operacional da Madeira decorreu o seguinte:

- I. Em 12 de outubro de 2017, no âmbito da fase académica do exercício Zarco 17, realizou-se o seminário subordinado à temática “Cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança no âmbito das ameaças ou agressões transnacionais”, nas instalações do Pico da Cruz.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

II. No período temporal compreendido entre 13 e 17 de novembro de 2017, no âmbito de ameaças e/ou agressões transnacionais, realizou-se o Exercício ZARCO, com a participação das FSS daquela região, sob o tema principal da cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança no âmbito das ameaças ou agressões transnacionais.

- No que tange ao Comando Operacional dos Açores, realizou-se no período de 19 a 26 de outubro, na Ilha Graciosa, o exercício LIVEX AÇOR17 e no hiato de 20 a 24 de novembro de 2017, na Ilha Terceira, o exercício denominado LIVEX TOURO17, destacando-se os seguintes objetivos:

- I. Avaliar a capacidade de Comando e Controlo;
- II. Avaliar a adequabilidade dos meios;
- III. Avaliar a adequabilidade das diretivas e planos existentes;
- IV. Avaliar a capacidade de coordenação de operações;
- V. Intensificar o entendimento, a confiança e a cooperação entre o pessoal das Forças Armadas;
- VI. Promover a interação entre os militares e a população civil;
- VII. Treinar a movimentação de Forças e Meios para a Região Autónoma dos Açores.

Em prol da temática em apreço, a Marinha Portuguesa efetuou as seguintes ações:

1. Em colaboração com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, efetuou várias operações em território nacional, salientando-se as missões de Pedrogão Grande, de Bragança e de Vila Real, com o empenhamento de 1070 militares.

2. Em colaboração com o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, executou ações de vigilância dos espaços florestais e de sensibilização das populações, com início a 23 de julho e fim a 30 de setembro de 2017, tendo sido empenhados 6 militares.

3. Em colaboração com a Autoridade Marítima Nacional, entre 1 de junho e 30 de setembro de 2017, foram empenhados 8 militares para interdição das áreas reservadas durante a operação com meios aéreos;

3.1. Entre 1 de junho e 30 de setembro de 2017, na assistência a banhistas e fiscalização de praias, 72 militares procederam ao reforço do

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

sistema de assistência a banhistas do Instituto de Socorro a Náufragos e 53 militares reforçaram a fiscalização de praias;

3.2. No domínio da aplicação das medidas de segurança para o reforço e proteção de navios estrangeiros e nacionais, foram empenhados designadamente 460 militares;

4. Em estreita colaboração com a Polícia Judiciária, foram realizadas 4 operações, em contexto do combate ao narcotráfico;

5. Em cooperação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, sob domínio do *European Patrols Network* – FRONTEX, na Madeira e Porto Santo, foram empenhados vários recursos que se traduzem em 2173 horas de patrulhamento, tendo sido fiscalizados 496 indivíduos e 111 embarcações. Na região do Algarve, foram empenhados recursos, tendo sido fiscalizados 1175 indivíduos e 419 embarcações, num total de 1757 horas de patrulhamento.

6. Ao nível de Busca e Salvamento Marítimo coordenada pelos *Maritime Rescue Coordination Center e Sub-Center*, foram executadas no total 721 ações que lograram salvar 410 vidas humanas.

7. No domínio da Segurança Costeira, foram realizadas 2024 ações de fiscalização, resultando na verificação 244 infrações.

Também o Exército realizou, no ano de 2017, o seguinte:

1. Em cooperação com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, no âmbito da execução dos Planos LIRA, ALUVIÃO, CÉLULA, FAUNOS e também em apoio ao Ministério da Agricultura e do Ambiente, na atividade de situações de socorro de emergência e na disponibilização de meios para apoio adicional às autoridades civis no domínio do Plano LIRA. Este apoio traduziu-se em ações de rescaldo, vigilância pós-incêndio e apoio logístico às corporações de bombeiros, serviços florestais e outros agentes de proteção civil, tendo sido empenhados recursos de 35 unidades militares em 87 operações, correspondentes a 170 concelhos de 17 distritos, contabilizando-se 11.223 militares, 1634 viaturas, num total de 727.025 km percorridos;

2. Através de protocolo formalizado com o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (Plano FAUNOS), no trabalho de engenharia e na vigilância, respetivamente, nos domínios da prevenção e vigilância dos fogos florestais, a fim de reduzir o número e dimensão dos incêndios florestais, foram

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

empenhados 3.290 militares, tendo percorrido 190.107 km, no total de 4.699 horas de vigilância;

3. A fim de se executar ações de vigilância em áreas florestais, o Exército formalizou 12 protocolos com várias autarquias de Portugal Continental.

Por último, a Força Aérea executou o seguinte:

1. No âmbito da colaboração com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, foram realizadas 465:45 horas de voo, no apoio ao combate aos fogos;

2. Foram realizadas 289:00 horas de voo, no domínio do controlo das atividades piscatórias, em colaboração com a Direção Geral de Recursos Naturais, no âmbito do Sistema Integrado de Vigilância, de fiscalização e de Controlo das Atividades de pesca; Na monitorização da Segurança e Serviços Marítimos foram realizadas mais 317:45 horas de voo e 288:15 horas de voo no domínio do controlo e combate à poluição. Nestas missões foram identificados 47012 alvos;

3. Através da colaboração prestada às Forças de Segurança no combate ao crime organizado e às ameaças transnacionais, foram realizadas 867:25 horas de voo, com vista a apurar movimentos relativos com a imigração ilegal;

2.1. Deste total, 163:45 horas de voo foram realizadas no âmbito de operações conjuntas FRONTEX, no domínio da *European Patrols Network*, na zona do Algarve e da Madeira;

2.2. Foram assim identificados um total de 49.615 alvos e detetados cerca de 2.217 imigrantes ilegais que tentavam alcançar a Europa, através da via marítima.

3. No que concerne ao combate à criminalidade e ao tráfico internacional de estupefacientes, foram concretizadas 397:50 horas de voo, logrando deste modo proceder-se à recolha de informação essencial que proporcionou a atuação das autoridades policiais de vários Estados europeus.

4. Em coordenação com a Autoridade Aeronáutica Nacional, as atividades desenvolvidas em ambiente marítimo cifraram-se em 1.131:20 horas de voo, tendo sido monitorizados 49.615 alvos.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Através de uma perspetiva mais ampla, considerando a cooperação e a colaboração das FA com as FSS, podemos referir que as FA prosseguem, no domínio da defesa nacional, atribuições no combate a agressões e ameaças externas, em território nacional, sobretudo no caso de terrorismo, do tráfico de estupefacientes, do tráfico de seres humanos, desde que no exterior do território português.

O próprio Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República⁶¹ narra 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 proteção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional. (p. VI)

Nestes termos, até que seja elaborado e aprovado o PAO, as FA podem intervir, no domínio da atribuição primária de defesa militar, por exemplo, no combate ao terrorismo. Todavia, falta aferir quais as tarefas, deveres e responsabilidades aquando de uma intervenção dos militares no seio da Segurança Interna. Assim, torna-se inadiável que haja a referida aprovação do PAO (Oliveira, 2015).

⁶¹ Processo n.º 147/2001.

CAPÍTULO 3: MÉTODO

3.1. Enquadramento Geral

Chega o momento de se apresentar as opções adotadas no domínio metodológico. Vanderstoep e Johnston (2009) referem que a concretização de uma investigação científica inclui forçosamente o estabelecimento de um método que torne possível a mensuração e a interpretação das variáveis em apreço, exigindo-se que o “investigador seja capaz de conceber e de pôr em prática um dispositivo para a elucidação do real, isto é, no sentido mais lato, um método de trabalho” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p.15). Mas para que se dissipem eventuais dúvidas refere Kaplan (in Coutinho, 2016) que:

A metodologia preocupa-se com as técnicas e princípios que designarei por métodos. Os métodos são técnicas suficientemente gerais para serem comuns às diferentes ciências ou a uma parte significativa delas. (...) Incluem procedimentos como formar conceitos e hipóteses, fazer observações e medidas, descrever protocolos experimentais, construir modelos e teorias (...). A metodologia, por seu lado, procura descrever e analisar os métodos, alertar para os seus limites e recursos, clarificar os seus pressupostos e consequências, relatar as suas potencialidades nas zonas obscuras das fronteiras do conhecimento. (...) Convida (a metodologia) a uma especulação sobre a ciência e o sentido prático da filosofia. Em suma, o objetivo da metodologia é ajudar-nos a *compreender*, no sentido mais amplo do termo, não só os resultados do método científico mas o processo em si. (p.23)

Por seu turno, Sarmiento (2013, p.4) que “o método científico é composto por um conjunto de regras básicas que visam obter novo conhecimento científico”. Aludem ainda Quivy e Campenhoudt (1998, p.18) que “uma investigação social não é (...) uma sucessão de métodos e técnicas estereotipadas que bastaria aplicar tal e qual se apresentam, numa ordem imutável. A escolha, a elaboração e a organização dos processos de trabalho variam com cada investigação específica”.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Para que se consiga atingir o objetivo delineado, refere Poiares (2013) que se deve:

clarificar o porquê dos caminhos delineados, as técnicas de recolha e a forma do tratamento dos dados, a estrutura do guião da entrevista e os obstáculos epistemológicos que tiveram de ser ultrapassados, um conjunto de questões fundamentais que teceram o processo que permitiu atingir este produto final. (p.87)

Nesta medida, e atendendo às questões de investigação formuladas, optou-se pela utilização de uma abordagem de natureza exploratória.

Para Given (2008) o estudo exploratório é algo que o investigador realiza quando detém pouco ou nenhum conhecimento científico sobre o grupo, sistema, atividade ou conjuntura em estudo. Assim, fica legitimada a escolha da abordagem exploratória, pois que se pretende (de novo seguindo de perto as palavras de Given, 2008) uma colheita de dados ampla e intencional, executada com o propósito de maximizar a descoberta de fenómenos genéricos em relação ao objeto de estudo, baseados na descrição e no entendimento da área alvo de investigação. Isto porque, também no presente caso, os temas em estudo são de difícil e delicado acesso, exigindo, pois, uma recolha e análise de dados o mais aprofundada possível. No que concerne ao estudo exploratório, defendem ainda Quivy e Campenhoudt (1998) que o seu objetivo visa aprimorar o conhecimento sobre a área de investigação através da exposição dos seus resultados, mas também dos procedimentos que se executaram, dos vários problemas com que se depararam, das escolhas e opções feitas e de outras tantas evitadas.

O investigador pode, ainda, optar por uma abordagem quantitativa ou qualitativa (Bryman, 2008). Para a realização do presente estudo foi escolhida a investigação qualitativa, visto que adota procedimentos que se ajustam à complexidade do objeto, estudando-o na sua grandeza, não o reduzindo a simples variáveis (Flick, 2005). Flick (2005) refere que a investigação qualitativa tem como objetivo estudar as práticas e o saber dos participantes sobre um determinado campo, admitindo que hajam pontos de vista e práticas diferentes, considerando as diferentes perspetivas dos sujeitos e dos seus enquadramentos e contextos. Bogdan e Biklen (1994) também partilham da

mesma opinião, dando mais enfoque aos processos do que aos produtos, utilizando mormente aproximações que possam originar dados que possibilitem analisar e descrever o modo de pensar dos participantes numa investigação.

3.2. *Corpus*

Refere Bardin (2004, p. 122) que o *corpus* é o “conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos a procedimentos analíticos”. Assim, o *corpus* consiste no conjunto de materiais recolhidos durante uma pesquisa científica, escolhidos de forma crítica e plena de consciência por parte do investigador no intuito de constituírem o seu corpo de análise.

Nesta medida, o *corpus* do nosso estudo é constituído por nove entrevistas, realizadas com recurso a um guião.

3.3. Participantes

Tal como referem Quivy e Campenhoudt (1998, p.159) “são os comportamentos de conjunto que lhes interessam [aos investigadores] em primeiro lugar (...). Porém, mesmo neste tipo de investigações especificamente sociológicas, as informações úteis, muitas vezes, só podem ser obtidas junto de elementos que constituem o conjunto”. Nesta perspetiva a escolha dos “informadores privilegiados” é fundamental (Burgess, 2001).

Participaram no estudo nove especialistas, que foram agrupados em três grupos: três Polícias, três Militares e três Professores. Assim, procurou-se triangular toda a informação recolhida. Todos os entrevistados são especialistas na área da atuação das Forças Armadas na Segurança Interna portuguesa, mas também nos países em que a mesma é uma realidade e não apenas uma formulação teórica, possuindo todos um conhecimento sólido e firmado ao longo do tempo acerca da segurança e defesa nacional.

3.4. Instrumentos de Recolha de Dados – Entrevistas

O instrumento escolhido para recolher a informação para o nosso estudo foi a entrevista. Trata-se, nas palavras de (Leal, 2008, p.23), de “um processo de obtenção de informação de carácter geral sobre o indivíduo que se entrevista, mas, também, de carácter específico, tentando averiguar o que nele existe de relevante para um objetivo determinado”. Na entrevista existe uma troca de informações sobre uma temática que decorre entre duas partes, entrevistador e entrevistado (Ghiglione & Matalon, 2001).

A entrevista é uma ferramenta fundamental uma vez que presume uma interação entre o entrevistador e o entrevistado, dando azo à obtenção de informação que nunca poderia ser obtida através de um questionário. A resposta fornecida pelo entrevistado é sempre passível de ser esclarecida, caso o entrevistador não entenda. Aliás, as respostas fornecidas podem dar origem a uma reestruturação das perguntas (Coutinho, 2016).

A entrevista tem o benefício de poder ser utilizada de distintas maneiras, para alcançar várias finalidades. As técnicas de entrevista, de acordo com Ghiglione e Matalon (2001), podem variar e sistematizar-se em função das finalidades do estudo, face àquilo que o investigador considere útil. O entrevistador deve evitar ter uma conversação em que responde às questões e em que exterioriza os seus pareceres pessoais. Por outro lado, refere Leal, (2008) que a entrevista é realizada através da fala, mas não deve ser uma mera conversa, ou seja, deve ser sobretudo uma recolha organizada e discriminada de informação, face às categorias previamente escolhidas e dotadas de pertinência com o objetivo de se atingirem as finalidades e objetivos da investigação.

Por conseguinte, podemos classificar uma entrevista em vários aspetos, uma vez que “a situação de entrevista põe em jogo numerosas variáveis que influem no conteúdo do que é dito” (Ruquoy, 2005, p.115).

No tocante à diretividade, segundo a ótica de Ghiglione e Matalon (2001), as entrevistas podem ser não-diretivas ou livres, semi-diretivas, e diretivas ou padronizadas. O entrevistador, nas primeiras, indica ao entrevistado a temática, dando total liberdade àquele para explorar e responder

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

de acordo com o seu conhecimento e experiência. As semi-diretivas acontecem quando o entrevistador define um conjunto ou esquema flexível de questões que pretende colocar ao entrevistado, selecionando depois a sua ordem conforme ache mais conveniente no decurso da própria entrevista. Finalmente, as entrevistas diretivas caracterizam-se por possuir um guião de questões de resposta direta, impossibilitando assim as divagações, que são aplicadas na forma e ordem previamente estruturada, tal como se se tratasse de um questionário.

No que à estruturação diz respeito, as entrevistas dividem-se em não-estruturadas, semiestruturadas ou estruturadas. Em estreita ligação com as entrevistas não-diretivas, as entrevistas não-estruturadas traduzem-se na “tentativa de compreender o complexo comportamento dos membros da sociedade, sem impor *a priori* uma categorização que possa limitar o campo da investigação” (Fontana & Frey, 1994, p.336). Este tipo de entrevista deve ser composto por questões de resposta aberta para que o entrevistado possa pronunciar-se livremente sobre a temática em causa. As entrevistas estruturadas aludem a situações em que o "entrevistador pergunta ao entrevistado uma série de perguntas pré-estabelecidas com um conjunto limitado de categorias de resposta" (Fontana & Frey, 1994, p.366). Finalmente, as entrevistas semiestruturadas podem ser consideradas como uma combinação das duas anteriores, podendo o entrevistador optar por uma maior ou menor flexibilidade, face àquilo que, no decorrer da entrevista, considere mais vantajoso para a concretização dos seus objetivos de estudo. Além do tipo e das características intrínsecas da própria entrevista, existem ainda outras variáveis que podem determinar o sucesso da mesma, designadamente o local ou a via escolhida para entrevistar, se esta não tenha sido realizada presencialmente, por exemplo, o tipo de expressão e linguagem verbalizada.

Assim, a entrevista traduz-se numa técnica de recolha de informação muito flexível e que pode ser aplicada de várias maneiras, face aos objetivos delineados para a investigação. Todavia, o investigador não se pode olvidar que cada indivíduo, independentemente da sua experiência e do seu conhecimento, tem a sua história e uma perspetiva individual sobre a realidade, tendo toda a informação obtida que ser submetida a um procedimento e a um

tratamento refletido conforme os objetivos previamente definidos (Quivy & Campenhoudt, 1998).

3.5. Instrumento de Análise de Dados – Análise de Conteúdo

Para se proceder à análise do referido *corpus*, escolhemos a análise de conteúdo, que é um "dos mais importantes métodos de investigação em ciências sociais" (Pais, 2004, p.248) e uma "das técnicas mais comuns na investigação empírica" (Vala, 1990, p.101), constituindo uma "técnica de pesquisa que visa validar e replicar inferências dos textos para os contextos da sua utilização" (Krippendorff, 2004, p.18). Refere Heidi (2008) que, como método analítico, existe muita flexibilidade, sendo adaptável e capaz de fornecer epítomes válidas e rigorosas de largos espectros de dados.

No que concerne à sua definição, Bardin (2004, p.27) refere ainda que a análise de conteúdo consiste no "conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens". Por seu turno, Berelson (1952, p.18) afirma que se trata de "uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo do manifesto da comunicação". Santo (2010) define a análise de conteúdo como uma técnica que, considerando a aplicação de processos de codificação, categorização e inferência, pretende sistematizar a informação.

O procedimento de análise divide-se em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2004). A fase da pré-análise refere-se à compilação de todo o material a estudar, bem como à sistematização de ideias e objetivos, implicando cuidado com "a escolha dos documentos a serem submetidos à análise" (Bardin, 2004, p.96). A fase de exploração de material compreende essencialmente nas operações de codificação, que correspondem à transmutação dos dados brutos do texto na tentativa de atingir uma representação acerca do conteúdo e da expressão da mensagem,

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

esclarecendo o analista sobre as particularidades e características dos mesmos (Bardin, 2004). Assim, a codificação "é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo" (Bardin, 2004, p.103).

Executa-se depois o tratamento dos resultados através da referida subsunção através da categorização e interpretação com vista a torná-los "significativos («falantes»)", na qual o analista propõe inferências e adianta interpretações a propósito dos objectivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas" (Bardin, 2004, p.101), com a finalidade de encontrar tendências e conteúdos de interesse (Santo, 2010). Menciona Bardin (2004, p. 9) que esta interpretação pode operar-se "entre os dois pólos do rigor da objectividade e da fecundidade da subjectividade".

Contudo, salienta Pais (2004, p.250) que "para que as inferências feitas sejam credíveis, os procedimentos devem sujeitar-se a diversas regras relativas à sua fidelidade e validade". Para que isto seja exequível, existem dois tipos de procedimento que podem ser utilizados:

Procedimentos fechados, sustentados por um quadro teórico ou por investigação anterior realizada a partir de onde se definem, *a priori*, categorias de análise; procedimentos abertos ou exploratórios, em que não existe qualquer grelha categorial à partida, emergindo as categorias do próprio *corpus* quando ficam evidentes certas propriedades características dos textos. (Pais, 2004, p.254)

Nesta medida, a análise de conteúdo traduz-se num instrumento científico de grande versatilidade que "enriquece a tentativa exploratória [e] aumenta a propensão à descoberta" (Bardin, 2004. p.30).

3.6. Procedimento

A temática deste trabalho versa essencialmente sobre instituições que detêm o monopólio da utilização do uso da força estatal e as suas inerentes ligações e inter-relações, no seio da Segurança Interna. Para que ficasse

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

legitimado o estudo, foi indispensável a devida concordância do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, uma vez que “é muito importante que o rigor dos padrões éticos seja sempre respeitado” (Bell 2002, p.75).

Feita a revisão da literatura sobre o objeto em análise, através da análise de diversa documentação de distintas fontes com expressiva relevância para o tema em estudo, passámos à fase de seleção dos participantes que pretendíamos ouvir.

A nossa preferência prendeu-se com a escolha de Oficiais da PSP, de Oficiais do Exército e de Professores do Ensino Superior. Não foram selecionados Oficiais da GNR, visto que esta Força de Segurança tem uma dupla tutela ministerial da Administração Interna e da Defesa, o que poderia originar algum viés nas respostas. Todos os entrevistados, sendo especialistas da temática em apreço, tiveram com ela um contacto privilegiado.

Concretizada a escolha, foi realizado o contacto direto com os diferentes entrevistados no sentido de se proceder ao convite para a participação no estudo e conseqüente agendamento das entrevistas.

Houve a preocupação de fornecer garantias aos entrevistados quanto ao anonimato e confidencialidade da informação recolhida, que só seria disponibilizada em contexto da investigação científica e académica. A não revelação das identidades procurou evitar condicionar as respostas e, assim, evitar enviesamentos dos resultados finais. Foi, igualmente, solicitada a assinatura de um Termo de Consentimento Informado (anexo 1).

No tocante à realização das entrevistas, definimos um guião composto por dez questões (anexo 2), o que permitiu “compreender e aprofundar o conhecimento sobre factos, informações e situações, recorrendo a entrevistados, que são peritos ou especialistas na matéria” (Sarmento 2013, p.31). Optou-se pela entrevista semiestruturada conduzida de forma semi-diretiva, uma vez que o entrevistado responde às questões do guião pela ordem que julgar conveniente, podendo também falar sobre diversos temas relacionados com as perguntas, enquanto o entrevistador procura obter reações do entrevistado, respeitando a sua linha de raciocínio (Albarelo, 1997; Sarmento, 2013).

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Neste domínio ainda referem Quivy e Campenhoudt (1998, p.192) que: A entrevista semi-directiva, ou semidirigida, é certamente a mais utilizada em investigação social. É semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado.

As entrevistas foram gravadas (com autorização dos entrevistados) e transcritas, o que permitiu, posteriormente, analisar, fazer inferências e alcançar conclusões.

Em relação à análise da informação, realizámos uma análise de conteúdo temática, definindo-se os temas principais tendo em conta o conteúdo analisado e, posteriormente, os temas secundários, cuja função foi a de especificar os temas principais nos seus diferentes aspetos (Ghiglione & Matalon, 2001).

A partir dos temas principais e secundários, tendo em consideração a informação recolhida, procedeu-se à elaboração dos respetivos quadros categoriais, nos quais figuram as categorias e subcategorias destacadas (anexo 4). Diga-se que para a construção da grelha categorial final se recorreu à anteriormente estabelecida por Lino (2014), tendo havido a necessidade de acrescentar a categoria E – Plano de Articulação Operacional, e as subcategorias da Defesa Nacional e Segurança Interna e as Atribuições das Forças Armadas na categoria da Definição Conceptual e, por outro lado, na categoria da Intervenção das Forças Armadas foram aditadas as subcategorias da Autonomia técnica e tática e a Utilização da Força. Esta grelha categorial (anexo 4) conduziu o processo de análise: codificação do texto das entrevistas do estudo. Segundo Bardin (2004, p.129) a codificação consiste numa "transformação - efectuada segundo regras precisas dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto".

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Assim, analisadas todas as entrevistas (anexo 5), foi possível fazer inferências de maneira a responder às questões de investigação e, então, concluir o trabalho.

CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Considerando a análise temática das entrevistas, a informação recolhida foi codificada nas categorias e respetivas subcategorias seguintes:

- Definição conceptual, que se dividiu pelas subcategorias: A Defesa Nacional e a Segurança Interna; O Estado intermédio; Os Estados de exceção; e as Atribuições das FA;
- Mudança paradigmática da Segurança, tendo como subcategorias: Pós 11 de setembro de 2001 e o Surgimento de Novas Ameaças;
- A Legislação, tendo como subcategorias: A Lei atual e a Necessidade de nova legislação;
- A Intervenção das FA na Segurança Interna, a qual dividiu-se pela Definição da ação militar; Formas de Colaboração; A Formação; A utilização dos meios; O Comando e o Controlo; A Autonomia técnica e tática; A Utilização da Força;
- O Plano de Articulação Operacional, com a subcategoria Tipicidade.

4.1. Contributos para a Operacionalização do Plano de Articulação Operacional

Não podemos olvidar que, até ao momento, há a assinalar várias remissões de legislação para o Plano de Articulação Operacional entre as FA e as FSS. Contudo, desconhece-se o Plano e, conseqüentemente, o seu teor.

Importa, pois, agora apresentar os contributos julgados necessários para que a almejada operacionalização do Plano de Articulação Operacional possa ser efetivada, afastando dúvidas e/ou interpretações díspares no que concerne à atuação das FA na Segurança Interna.

Numa primeira fase, veja-se quais as áreas da Segurança Interna que melhor se enquadram na colaboração com as Forças Armadas. Esta colaboração pode ocorrer num estado de normalidade democrática, ou em cenários de crise ou grave ameaça à segurança interna, ainda que não

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

legitimem a declaração dos estados de exceção.⁶² Ou seja, quando na iminência de ou quando se confirmem atos de força ou insurreição que coloquem em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser suprimidos pelos recursos ordinários previstos na Constituição e na lei.

Assim, as Forças Armadas, no seio da Segurança Interna, poderão colaborar com as Forças de Segurança, conforme a seguir se apresenta:

Situações planeadas	
Tipologia	Colaboração em ações de segurança, na proteção de infraestruturas e áreas ou pontos sensíveis, no controlo e fiscalização de atividades ilícitas e/ou investigação criminal.
	<ul style="list-style-type: none">▪ Disponibilização de recursos para apoio a operações de investigação criminal e/ou de controlo e fiscalização de imigração ilegal;▪ Vigilância e controlo do espaço aéreo, por razões de Segurança Interna (elevação do Estado de Segurança, realização de evento de elevado grau de ameaça e risco, etc.);▪ Garantia da interdição do espaço aéreo;▪ Execução de reconhecimentos aéreos e marítimos e prestação de apoio no domínio das comunicações;▪ Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações de segurança e ordem pública (Ex.: NRBQ);▪ Cedência de instalações para colocação de equipamentos e/ou pessoal policial;▪ Cedência de meios para transporte de equipamento e pessoal das FSS;▪ Colaboração no reforço das medidas de segurança e de proteção de instalações e infraestruturas críticas e outras áreas ou pontos sensíveis.

Tabela 5 – Tipologia da colaboração das Forças Armadas em situações planeadas

Fonte: Elaboração própria

Considerando o cumprimento das missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, e sem prejuízo da casual necessidade de cooperação

⁶² Lei n.º 44/86, de 30 de setembro.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

das Forças Armadas com as Forças de Segurança, a colaboração poderá realizar-se igualmente nas vertentes inframencionadas.

Situações inopinadas	
Tipologia	Atos de sabotagem ou terrorismo, ações violentas contra instalações, infraestruturas críticas e pontos sensíveis, que possam afetar os padrões habituais de Segurança Interna ou o normal funcionamento das instituições democráticas, não consubstanciando os pressupostos para uma declaração dos estados de exceção.
	<ul style="list-style-type: none">▪ Colaboração nos dispositivos policiais de contenção e isolamento dos locais afetados, nas valências que vierem a ser identificadas;▪ Colaboração, com a FS competente, na realização de ações específicas de natureza repressiva ou preventiva;▪ Disponibilização de equipamentos ou apoio logístico específico para a operação policial repressiva;▪ Identificação de recursos operacionais específicos disponíveis nas FA que possam contribuir para a resolução do incidente ou crise;▪ Partilha de informações de natureza operacional e tática que contribua para as ações de comando e gestão a realizar pelas FSS;▪ Reabilitação de infraestruturas e instalações das FSS afetadas pelo incidente;▪ Estabelecimento de redes e meios alternativos de comunicação de voz e dados para as FSS;▪ Colaboração no reforço das medidas de segurança e de proteção de instalações e infraestruturas críticas e outras áreas ou pontos sensíveis;▪ Prioridade na prestação de cuidados médicos e de saúde aos elementos das FSS;▪ Cedência de instalações para funcionamento de estruturas provisórias de comando e controlo das FSS.

Tabela 6 – Tipologia da colaboração das Forças Armadas em situações inopinadas

Fonte: Elaboração própria

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Estamos, agora, em condições de apresentar um conjunto de princípios fundamentais e que deverão estar previstos no Plano de Articulação Operacional. A saber:

- a) Princípio da observância legalista: os militares das FA apenas podem atuar com fundamento e dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei;
- b) Princípio da intervenção solicitada: a colaboração das FA, em matéria de Segurança Interna, apenas terá lugar mediante solicitação dos Órgãos do Sistema de Segurança Interna. A colaboração cessa após o cumprimento dos objetivos, ou, a qualquer momento, por indicação expressa da entidade solicitante;
- c) Princípio da intransferibilidade ou partilha da autoridade, competências e responsabilidade: a atividade de Segurança Interna exerce-se nos termos da Constituição e da Lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das FSS, não sendo exequível a transferência ou repartição de competência ou responsabilidade para as FA de partes do território nacional ou de competências legalmente atribuídas às FSS. Independentemente da missão a realizar ou tipo de apoio a prestar pelas FA, a responsabilidade pela segurança interna permanece na FSS ou funcionalmente competente;
- d) Princípio da subsidiariedade e complementaridade: a colaboração das FA na Segurança Interna assume um carácter extraordinário e é auxiliar e complementar da ação das FSS, atores primários e principais. Caso a colaboração tenha em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões na luta a agressões ou ameaças transnacionais, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea e) da LDN, deverão ser ponderados igualmente os objetivos específicos da missão militar;
- e) Princípio da circunscrição temporal e espacial: qualquer ação de apoio e coadjuvação das FA deverá prever uma duração temporal

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

para a sua execução e uma clara definição do local onde irá ser desenvolvida a colaboração;

- f) Princípio da direção ou supervisão da FSS: os militares das FA destacados para missões de Segurança Interna das FSS atuam sob a direção ou supervisão destas forças e na sua dependência funcional durante a execução das tarefas específicas. A coordenação e o comando global da ação ou operação é da responsabilidade da FSS que conduz a investigação ou a missão de segurança, cabendo ao comandante da força militar empenhada (observando a sua autonomia técnica) a responsabilidade pela condução dos movimentos e ações dos militares;
- g) Princípio da salvaguarda da cadeia de comando: as FA atuam sob a sua própria cadeia de comando, salvaguardando a sua autonomia técnica e tática específica e organização hierárquica.

A atuação das Forças Armadas na Segurança Interna deverá ser eminentemente instrumental; apenas poderá ser realizada em regime de subsidiariedade e de complementaridade. A referida atuação poderá ser relevada em virtude da momentânea fragilidade das FSS, em razão da privação permanente dos recursos necessários para fazer face às necessidades *in casu*⁶³, ou, de forma temporária, caso subsista um esgotamento dos recursos disponíveis, havendo desta maneira a utilização de recursos das Forças Armadas. Todavia, não se trata de uma substituição nem de uma inversão de atribuições, nem tal pode ser considerado legalmente.

Além disso, a aludida situação tem sido utilizada por algumas FSS, que se socorrem dos recursos navais da Marinha Portuguesa para a realização de operações em ambiente marítimo, ou da Força Aérea Portuguesa para a realização de operações mais complexas, face à inexistência destes meios no seio das FSS.

Com efeito, cabe às FSS desenvolver as atividades tendentes a garantir a segurança e assumindo as FA, nestes casos, uma posição subsidiária e

⁶³ Por exemplo, a segurança naval e aeronáutica.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

complementar daquelas, executada, por um lado, na cedência de recursos particulares e singulares e, por outro lado, na preservação das responsabilidades pela coordenação das ações a desenvolver na esfera dos agentes de segurança. Neste domínio, as FSS deverão sempre definir os objetivos e padrões da atuação, competindo às FA, enquanto titulares e utilizadoras dos recursos específicos, decidir sobre a melhor maneira de os alcançar.

Por conseguinte, o princípio que deve nortear a definição das ações, utilizando para o efeito os recursos das Forças Armadas, deve incidir primeiramente na inexistência daqueles recursos das Forças de Segurança, havendo o controlo da ação por parte destas forças.

Na perspetiva política, cabe ao Governo definir e implementar os mecanismos apropriados à articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e os Serviços de Segurança. Muito embora a LSI designou o SGSSI, como responsável pela articulação operacional com o CEMGFA, a LOBOFA e a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas identificam, no seio da estrutura castrense, um conjunto de atores e responsáveis pela garantia da cooperação e articulação com a Segurança Interna. Não será necessário instituir-se um gabinete de crise ou similar, uma vez que o SGSSI pode e deve desempenhar as suas atribuições decorrentes da própria LSI.

Institui ainda a LOBOFA que, tendo em vista a cooperação, deverão ser estabelecidas as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso comum de meios operacionais.

Neste domínio, compete ao CEMGFA, após audição do Conselho de Chefes do Estado-Maior, assegurar, com o SGSSI, a articulação operacional relativa à cooperação entre as FA e as FSS considerando o cumprimento integrado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, competindo ao Comando Operacional Conjunto assegurar a ligação com as FSS e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições.

Embora exista o estabelecimento de canais privilegiados, que muito têm contribuído para uma agilização da utilização dos recursos da FA na

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Segurança Interna, é de todo conveniente - para não mencionar imperioso - descrever distintas e profícuas possibilidades de articulação.

O SGSSI e o CEMGFA, atento o teor dos normativos previstos na LSI e na LDN, respetivamente, prosseguem atribuições no que concerne à articulação operacional entre as FA e as FSS.

A aludida articulação deve ser exequível através da centralização nestas entidades e respetivos órgãos equivalentes de apoio a responsabilidade pelo estabelecimento da comunicação em ordem à utilização dos meios (incluindo nesta o regime procedimental de solicitação/decisão/satisfação); ou, por outro lado, combinando estas duas entidades previamente as ações suscetíveis de serem desenvolvidas com a colaboração dos recursos das FA e dos mecanismos genéricos de comunicação, formalizando-os num documento dotado de elevação e dignidade em vários níveis, por exemplo, numa Resolução do Conselho de Ministros.

Os procedimentos de ativação dos recursos e a subsequente monitorização das ações devem estar previstas e aqueles serem garantidos pelas estruturas existentes em cada um dos domínios: da Segurança - o Gabinete Coordenador de Segurança, com recurso à Sala de Situação; da Defesa - o Comando Conjunto para as Operações Militares.

Os constrangimentos decorrentes deste processo deverão ser alvo de prévia reflexão, havendo para o efeito avaliação da exequibilidade de tais mecanismos e procedimentos, com recurso a adequadas ações conjuntas de formação e treino, com uma periodicidade mínima anual.

O Estatuto profissional da PSP, através do artigo 61.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, refere que “a hierarquia do comando tem por finalidade estabelecer, em todas as circunstâncias de serviço, relações de autoridade e subordinação entre polícias (...)”. Por seu turno, o artigo 66.º n.º 3 do mesmo diploma alude que “a função de comando e direção traduz-se no exercício da autoridade que é conferida a um polícia para comandar, dirigir, chefiar, coordenar e controlar unidades, subunidades (...) sendo responsável pelo cumprimento das missões e resultados alcançados”.

Por outro lado, no Estatuto dos Militares das Forças Armadas “a função direção ou chefia traduz-se no exercício da autoridade conferida a um militar

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

para dirigir, coordenar e controlar estabelecimentos e órgãos militares”, nos termos do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio.

Assim, o Comando constitui o exercício de autoridade por parte de um Comandante para ordenar, dirigir, coordenar e controlar as ações dos polícias pertencentes às unidades e subunidades sob a sua responsabilidade hierárquica. Por sua vez, o Controlo consiste no processo que permite a um Comandante e/ou superior hierárquico, assistido pela sua estrutura de Comando e Controlo, supervisionar, acompanhar, monitorizar e avaliar as atividades desenvolvidas por polícias pertencentes às unidades e subunidades sob sua responsabilidade hierárquica, ou outras forças atribuídas, garantindo o correto cumprimento das ordens, instruções e diretivas. Contudo, as forças atribuídas mantêm a sua autonomia técnico e tática.

Aliás, a questão da (plena) autonomia técnica e tática das Forças Armadas e tendo em consideração a legislação aludida anteriormente, bem como o próprio Estatuto dos Militares das Forças Armadas e as Lei Orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea, não nos se afigura viável, no estado de normalidade democrática, o exercício de poderes próprios de autoridade policial⁶⁴ (ou equivalente) ou de órgão da polícia criminal, por militar das Forças Armadas⁶⁵.

Todavia, não devemos esquecer que as FA devem ter uma autonomia técnico-tática residual ou funcional, uma vez que os militares é que sabem quais os recursos mínimos que laboram, bem como as respetivas capacidades. Na prática, os militares é que têm conhecimento como é que podem exercer, com eficiência e eficácia as missões que lhe foram atribuídas, desde que haja a necessária articulação.

Face ao exposto, no contexto da Segurança Interna, as FA ficam limitadas ao empenhamento de recursos humanos e materiais, sem possibilidade de intervenção individual ou individualizada, ou seja, será sempre requerida, aquando de uma intervenção, a presença das FSS (Elias, 2016).

Decorrente do exposto, podemos referir genericamente que:

⁶⁴ Exceto no domínio e na jurisdição militar, por exemplo, no interior de instalações militares.

⁶⁵ Não nos referimos naturalmente às competências reservadas e específicas da Polícia Judiciária Militar no domínio da investigação criminal.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- I) Os militares das FA estão impedidos de aplicar as medidas de polícia e medidas especiais de polícia previstas na Lei de Segurança Interna e nas Leis Orgânicas das Forças de Segurança;
- II) Os militares das FA estarão igualmente impossibilitados de aplicar medidas cautelares e de polícia e de exercer as demais competências previstas no Código de Processo Penal para as autoridades de polícia criminal, os órgãos de polícia criminal e entidades policiais;
- III) No tocante à detenção de suspeitos, os militares das FA poderão apenas atuar em situações de flagrante delito, como qualquer cidadão⁶⁶, entregando imediatamente o detido a uma autoridade judicial ou entidade policial;
- IV) No quadro da colaboração com a Segurança Interna, não estará igualmente prevista a utilização da força ou outros meios de coerção, pelos militares das FA. Atualmente e face ao atual quadro jurídico, o provável exercício da força por parte das Forças Armadas, tal como acontece com qualquer cidadão, na esfera da tutela de direitos privados, designadamente na legítima defesa e ação direta, e não os decorrentes dos poderes de autoridade;
- V) Relativamente ao recurso a armas de fogo, a não aplicabilidade das disposições previstas no Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro, aos militares das FA, condiciona a utilização efetiva de arma de fogo pelos militares em missões de colaboração na segurança interna;
- VI) Não são considerados autoridades de polícia, agente de autoridade ou órgãos de polícia criminal, logo coloca-se igualmente em causa a legitimidade de ordens que possam ser dadas por militares das FA a cidadãos, no quadro da colaboração com a Segurança Interna;
- VII) Os protocolos, compromissos e normas de direito internacionais aplicáveis às FSS, particularmente, ao nível da cooperação com outros organismos e serviços de Estados ou Organizações Internacionais, não são aplicáveis naturalmente às FA.

⁶⁶ Artigo 255.º, n.º 1, alínea b) do Código de Processo Penal.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Coloca-se ainda a questão de saber se os militares das FA, caso pratiquem atos próprios das FSS, como por exemplo uma identificação ou detenção de um cidadão (das medidas de polícia ou cautelar de polícia), poderão incorrer na prática de um crime de usurpação de funções, previsto e punido no artigo 358.º do Código Penal.

Ora, preceitua este normativo que:

“Quem:

Sem para tal estar autorizado, exercer funções ou praticar actos próprios de funcionário, de comando militar ou de força de segurança pública, arrogando-se, expressa ou tacitamente, essa qualidade”.

Com efeito, o bem jurídico protegido por este tipo legal consiste na integridade ou intangibilidade do sistema oficial de provimento em funções públicas ou em profissões de especial interesse público. Trata-se assim de um crime através do qual o Estado “emprega a sua autoridade e define os pressupostos que lhe parecem garantir a competência no exercício das funções do Estado e de certas profissões que, pela sua importância, repercussão e melindre julga carecerem de formação especializada (...)”, conforme refere o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra⁶⁷.

Pune-se alguém que engana outrem quanto à sua habilitação legal para exercer atos próprios de funcionário ou de certa profissão, não por causa desse outrem, mas porque o Estado entende que deve exigir uma fidelidade inquebrantável ao sistema de reconhecimento de competências (necessariamente formal) que ele próprio instituiu.

Sucedo que, apesar de não existirem dúvidas que permitem integrar os militares das FA no conceito de funcionário, a que alude o artigo 386.º do Código Penal; a verdade é que a missão e as atribuições daqueles são distintas e diversas das funções atribuídas às autoridades policiais, conforme já analisámos ao longo do presente estudo.

⁶⁷ Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/257bd1ff86fa494a80257b640050596d?OpenDocument>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Na verdade, o conceito de órgão de polícia criminal e de autoridade polícia criminal está expressamente consagrado, respetivamente, no artigo 1.º alínea c) e d) do Código Processo Penal.

Resulta deste modo que os órgãos de polícia criminal são todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária e as entidades policiais são os diretores, oficiais, inspetores e subinspetores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respetivas reconhecerem aquela qualificação.

Do que fica exposto, resulta assim indubitável que os militares das FA não têm legitimidade para exercer ou praticar atos próprios das competências das FSS, e que legalmente estão atribuídas àquelas, podendo por isso, e sem prejuízo da apreciação de cada caso em concreto, incorrerem na prática do aludido crime, se se arrogarem de qualidades ou do exercício de funções para as quais não se mostram legalmente legitimados/habilitados.

Porém, sabemos que a aludida articulação só será possível se todos os seus atores contribuírem, sem reservas, para o aproveitamento de sinergias. Deste modo, a almejada operacionalização do PAO e o conseqüente empenhamento dos seus atores, com as suas distintas naturezas, irá certamente lograr a pretendida eficiência dos recursos, bem como a eficácia que todos os portugueses contam.

Desta forma, procedemos, assim, à tipicidade que deverá constar no Plano de Articulação Operacional, e que tenderá a uma harmoniosa e eficaz articulação operacional, no estado de normalidade democrática, das FA no seio da Segurança Interna.

De forma, elaborámos o quadro infra que sumariza as circunstâncias e exigências da articulação operacional em apreço.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Normalidade democrática			
Grau de Colaboração	Complemento	Cooperação	Apoio
Recursos	O SGSSI solicita os recursos, após audição do dirigente máximo da FSS territorialmente competente, ao CEMFA.		
Definição da ação militar	Proteção de infraestruturas sensíveis; Implementação de perímetros; Policiamento na via pública, quando esgotados os recursos humanos das FSS (<u>em que se exija de facto interação com os cidadãos, obrigando a permanência permanente de um OPC</u>).	Proteção de infraestruturas sensíveis; Implementação de perímetros; Recursos humanos e materiais específicos (em que não exijam de facto interação com os cidadãos).	Aproveitamento de recursos, em especial de meios materiais, com os respetivos operadores disponibilizados pelas FA e não disponíveis pelas FSS, que possam ser necessários para a realização da missão
Comando e Controlo	Pertence às FSS através das competências de comando e controlo do SGSSI, obrigando, caso haja interação com o cidadão, ao necessário enquadramento de um OPC.		
Utilização da Força	Observância integral dos princípios e diplomas que regulam a utilização dos meios coercivos das FSS, especialmente o armamento que tem uma capacidade de destruição elevada proporcionalidade.		
Autonomia técnica e tática	As FA têm autonomia técnica e tática quando têm determinados recursos que são exclusivos. Quando os recursos não são exclusivos essa autonomia pertence às FSS.		
Formação	Periodicidade mínima anual, através de exercícios conjuntos com vista à eficácia operacional e o estabelecimento de boas práticas.		

Tabela 7 – Tipicidade do Plano de Articulação Operacional
 Fonte: Elaboração própria

CONCLUSÕES

O nosso trabalho teve *in prima facie* a abordagem da noção conceptual de Segurança e Defesa, aliada a uma rápida abordagem e distinção das vertentes externa e interna da segurança, operada pela primeira revisão constitucional de 1982. Outras abordagens foram realizadas para que fosse possível uma melhor contextualização da temática em apreço.

Nesta medida, o conceito de Segurança registou mutações fundamentais, deixando de ser, exclusivamente, a segurança dos Estados, considerando também, a segurança das pessoas num quadro de Segurança Humana; e a resposta contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais teve que basear-se, essencialmente, pela cooperação internacional, uma vez que da partilha de informações todos os cooperantes tendem, naturalmente, a beneficiar.

Atualmente, o Estado não é o único ator de segurança. Ao longo dos tempos os atores da segurança interna foram aumentando, à medida do incremento das ameaças e dos riscos, que foram e continuam a ser potenciados através da globalização e inerente evolução tecnológica.

De forma a dar resposta às complexas ameaças e riscos transnacionais, a possibilidade da utilização das FA será, sem dúvida, uma mais valia e uma fundamental vantagem, desde que esta atuação tenha previsão e limitação normativa.

Como vimos, na ordem constitucional portuguesa, cabe à Polícia garantir a Segurança Interna. A LSI prevê quais são os seus atores fundamentais, ou seja, as FSS. Encontra-se igualmente estabelecido que as FA colaboram em matéria de Segurança Interna, conforme disposto na CRP e na Lei.

Hodiernamente, a Segurança Interna deve ser vista de uma forma abrangente, em que está intimamente ligada à vertente externa da segurança. Torna-se, desta forma, imperioso que se execute uma visão holística da Segurança Nacional, para que se potencie a capacidade de resposta às ameaças que, cada vez mais, têm um cariz transnacional e de conspecto global.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

A utilização das FA na Segurança Interna carece da existência prévia e devidamente formalizada através do Plano de Articulação Operacional entre as FA e as FSS, que, como vimos, devem prever expressamente quais os termos daquela utilização, para que todos os atores e intervenientes na Segurança Interna não tenham dúvidas e que, de alguma forma, se limite interpretações extensivas e que não haja possibilidade de quaisquer integrações analógicas.

Considerando as análises das entrevistas realizadas, tivemos oportunidade de constatar a existência de distintas fragilidades referentes à atuação das Forças Armadas na Segurança Interna, no estado de normalidade democrática. Neste domínio, salientam-se constrangimentos ao nível constitucional, bem como a ausência de um regime procedimental, - leia-se o Plano de Articulação Operacional, - que proceda à regulamentação e regularização da aludida atuação.

No que concerne à proteção civil, as Forças Armadas podem legalmente exercer essas funções de Segurança Interna, isto é, colaborar em tarefas relativas com a satisfação de necessidades básicas e a consequente melhoria da qualidade de vida das populações. No entanto, a atuação das Forças Armadas no seio da Segurança Interna, e para fazer face às ameaças transnacionais de índole criminal, afigura-se de um eminente melindre, em virtude de várias variáveis que de alguma maneira contribuem para a sua obstaculização, sobretudo pela falta do Plano de Articulação Operacional.

Na verdade, em distintas ações policiais, as FSS têm requerido os recursos das FA, designadamente da Marinha, na interceção e abordagem de embarcações suspeitas, para operações de luta ao crime organizado. Tal situação de apoio acontece devido à inexistência daqueles recursos nas FSS.

Por conseguinte, as FA dispõem recursos materiais e capacidades que as FSS não dispõem. Tratam-se de equipamentos pesados para combater em conflito armado. Os aludidos equipamentos e capacidades, quando utilizados em demarcada cenarização, podem patentear-se de extrema e apurada relevância para o sucesso numa missão de Segurança Interna.

Salienta-se, despretensiosamente, a diferença existente entre a utilização do uso da força, das Forças e Serviços de Segurança que obedece a rígidos requisitos formais e legais, tendo o objetivo de assegurar sempre o

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

elevado respeito pela dignidade da pessoa humana, conforme refere o artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa, existindo em certa medida uma obrigatoriedade, um poder-dever, para que tudo se faça para minimizar e que não se materialize numa ofensa aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Por outro lado, a legitimidade do uso da força utilizada pelas FA decorre pela vontade proferida pelo poder político instituído, ainda que este tenha naturalmente presente o interesse e a soberania nacional.

As atribuições prosseguidas pelas Forças Armadas visam legitimar uma atuação num conflito armado/guerra e não para dirimir incidentes de segurança e de reposição de ordem pública ou mesmo na luta contra a criminalidade. Na verdade, a lei adjetiva e substantiva penal não prevê qualquer participação direta ou indireta das Forças Armadas, em território português, remetendo os seus militares como para qualquer pessoa se tratasse, ou seja, têm os mesmos direitos e deveres de um normal cidadão. Não detêm, portanto, as competências próprias e inerentes dos órgãos de polícia criminal, nomeadamente a realização de medidas de polícia, medidas especiais de polícia, medidas cautelares de polícia, detenção de suspeitos, buscas e revistas e legitimidade para o exercício de autoridade.

Com efeito, a falta das necessárias competências legais dos militares para realizar atos próprios da polícia, poderá ser suscetível de integração da prática de um crime de usurpação de funções, previsto e punido no artigo 358.º do Código Penal.

Através do artigo 35.º da LSI e do CEDN, é atribuído ao SGSSI e ao CEMGFA a responsabilidade de assegurarem entre si a articulação operacional das FA com as FSS, para que fique clarificado, através do dito Plano de Articulação Operacional, as formas de colaboração, o comando e controlo e a autonomia técnica e tática.

Todavia, uma profícua colaboração só poderá ser aprimorada, após um verdadeiro e efetivo conhecimento entre os responsáveis das forças envolvidas, nomeadamente sobre as atribuições prosseguidas, a orgânica, o funcionamento e as capacidades das FA e das FSS. Somente um esforço real e contínuo de colaboração é que tornará possível o potenciamento dos

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

benefícios inerentes à colaboração, minimizando desta maneira as desvantagens e, assim, as eventuais divergências.

Da aludida colaboração sobressaem os seguintes benefícios: visão holística das políticas de Segurança e Defesa, conjugando os distintos recursos humanos e materiais disponíveis; permite fornecer uma resposta integrada aos problemas da Segurança Nacional; utilização proveitosa dos recursos humanos e materiais, originando-se uma política de economia de recursos, desde que se salvguarde, naturalmente, as respetivas especificidades; maximização do nível de eficácia em áreas de ação onde as FA possam colaborar com recursos e conhecimento especializado, tendo em consideração todas as atividades limitadoras dos direitos, liberdades e garantias. O grau de colaboração das FA tenderá a ser tanto mais intenso quanto o grau de especialização indispensável e indisponível nas FSS, bem como, numa disposição progressiva e completa afetação de todos os meios das FSS.

Por outro lado, também subsistem desvantagens: poderá existir perigo de militarização da atividade de Segurança Interna, uma vez que as FA e as FSS tendem a ter, ainda, diferentes perspetivas de abordagem da segurança, pondo em causa os princípios basilares do Estado de direito de subordinação das FA à autoridade civil e a sua subordinação à Lei. No caso de patrulhamento das FA, na via pública, este perigo poderá ser mais potenciado, ainda que devidamente enquadrados por polícias, pois, poderá dar azo a uma sensação que as FSS não conseguem providenciar a necessária segurança. Os militares na via pública poderão, também, transmitir uma imagética mais bélica, criando uma situação de falta de conforto ou um sentimento de insegurança na população. As missões eventualmente potenciadoras de conflito com os cidadãos podem dar origem a quebra de confiança nas FA.

Conseguimos, assim, descrever vários princípios que devem estar previstos aquando da elaboração do Plano de Articulação Operacional. Deste modo, obedecendo à legalidade imperativa estabelecida pela CRP e outros diplomas, recomenda-se a inclusão dos seguintes princípios:

Da legalidade; da intervenção solicitada; da intransferibilidade ou partilha da autoridade, competências e responsabilidade; da subsidiariedade e

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

complementaridade; da circunscrição temporal e espacial; da direção ou supervisão da FSS e o da salvaguarda da cadeia de comando.

Deste modo, pretendemos fornecer o nosso humilde contributo, para que o caminho da elaboração do PAO possa revestir-se de curta duração e trabalhos supervenientes possam igualmente contribuir para a almejada operacionalização do referido plano.

Identificámos algumas limitações no nosso trabalho. O facto do investigador envergar o uniforme policial, poderia constituir também um relevante viés, o qual tivemos naturalmente que ter em consideração, visto que o investigador deverá permanecer sempre dotado de lucidez (Quivy & Campenhoudt, 1998). Numa fase inicial, tivemos que optar, tal como mencionámos, pela necessidade da manutenção do anonimato dos nossos entrevistados, o que constituiu algum tempo de atraso no cronograma estipulado.

O Plano de Atuação Operacional será fundamental para quando for necessário empenhar as FA na Segurança Interna e para que estejam definidos os termos, modo e enquadramento hierárquico-funcional da sua utilização. Tem que se saber responder às seguintes questões para melhor enquadrar a atuação das FA na Segurança Interna: O quê? Como? Onde? Porquê? E impedir um empenhamento aleatório, reativo e extemporâneo, o qual, terá certamente péssimos resultados tático-operacionais e a degenerescência do Estado de direito.

Não obstante o exposto, estamos convictos que futuramente irá ser elaborado o Plano de Articulação Operacional. Aliás, trata-se de uma imperiosa necessidade a bem da segurança da comunidade e a bem de Portugal!

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

REFERÊNCIAS

- Agenda Europeia para a Segurança Rumo a uma União de Segurança, da Comissão Europeia, de 28 de abril de 2015.
- Albarelo, L. (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Baldwin, D. (1997). *The concept of security*. (n.º 23, pp. 5-26). *Review of International Studies*, pp.
- Ballesteros, M. (2006). *El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (2ª ed). Lisboa: Edições 70.
- Bell, J. (2002). *Como Realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*. Michigan: Free Press.
- Bogdan, R. & Blikien, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Borges, J. (2013). *As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades*. *Revista Militar* n.º 2532, pp. 25-41.
- Borges, J. (2016). *Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna: Da excecionalidade à complementaridade*. In L. S. (Coord.), *O Papel das Forças Armadas na Segurança Interna* (pp. 53-63). Lisboa: Fundação Minerva.
- Brandão, A. (2004). *Informações e Segurança - «Segurança: Um Conceito Contestado em Debate»*. Lisboa: Prefácio.
- Brown, C. & Ainley, K. (2012). *Compreender as Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, T. (2001). *General introduction to the design of questionnaires for survey research*. Leeds: University of Leeds.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Campbell, D. (2010). *Soldiers As Police Officers / Police Officers As Soldiers: Role Evolution And Revolution In The United States*. Armed Forces & Society.
- Canotilho, J. (2000). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Carta Constitucional de 1826.
- Carta da ONU.
- Chiavenato, I. (1994). *Teoria, Processo e Prática*. São Paulo: Makron Books
- Chiavenato, I. (2004). *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Clemente, P. (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI.
- Código de Conduta das Nações Unidas para os Responsáveis pela Aplicação das Leis - Resolução 34/169, de 17 de Dezembro de 1979, Assembleia Geral das Nações Unidas.
- Código de Conduta para os funcionários de Aplicação da Lei das Nações Unidas. Declaração sobre a Polícia - Anexo à Resolução 690 da Assembleia do Conselho da Europa.
- Código de Defesa francês.
- Código Deontológico do Serviço Policial - Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro Código Penal Português.
- Código Penal Português - Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março.
- Código de Processo Penal Português - Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 fevereiro.
- Conceito Estratégico Militar - Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014 e confirmado em CSDN de 30 de julho de 2014.
- Conceito Estratégico da Nato.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013. Disponível em https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf
- Constituição da República Francesa.
- Constituição Portuguesa de 1838.
- Constituição da República de 1933.
- Constituição da República Portuguesa de 1976 - Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.
- Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949 e os seus protocolos adicionais.
- Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio
- Coutinho, C. (2016). Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e prática. Coimbra: Almedina.
- Couto, A. (1988). Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso (Vol. I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decisão 2002/475/JHA, de 13 de junho de 2002.
- Decisão 2008/617/JAI, de 23 de junho de 2008.
- Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão 1789
- Declaração das Nações Unidas Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.
- Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.
- Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948.
- Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro - Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima.
- Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de Novembro - Utilização de Armas de Fogo e Explosivos pelas Forças e Serviços de Segurança
- Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro - Lei Orgânica do SEF.
- Decreto-Lei n.º 43/2002, de 02 de março alterado pelo Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro - Sistema da Autoridade Marítima
- Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro - Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro - Altera a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho - Altera a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro - Altera a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Decreto-Lei 183/2014, de 29 de dezembro – Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei 184/2014, de 29 de dezembro - Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Decreto-Lei 185/2014, de 29 de dezembro - Lei Orgânica da Marinha.

Decreto-Lei 186/2014, de 29 de dezembro - Lei Orgânica do Exército.

Decreto-Lei 187/2014, de 29 de dezembro - Lei Orgânica da Força Aérea.

Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio – Estatuto dos Militares das Forças Armadas.

Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro - Estatuto profissional da PSP.

Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio - Cria o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional.

Decreto-Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto - Estabelece a organização e o funcionamento do Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional.

Dias, H. (2012). *Metamorfoses da Polícia*. Coimbra: Almedina.

Duque, R. (2015). Singularidades da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia. In Correia E. (coord.). *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI.

Elias, L., & Guedes, A. (2010). *Controlos Remotos, Dimensões Externas da Segurança em Portugal*. Coimbra: Almedina.

Elias, L. (2013). A Externalização da Segurança Interna: as dimensões global, europeia e lusófona. *Relações Internacionais*, 9–29. Retrieved from http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000400002&nrm=iso

Elias, L. (2016). As Forças de Segurança e as Forças Armadas face às Ameaças e Riscos Transnacionais: Atuação Operacional Conjunta no Quadro Interno e Externo. In L. S. (Coord.), *O Papel das Forças Armadas na Segurança Interna* (pp. 25-51). Lisboa: Fundação Minerva. As componentes Policiais e Militares da Defesa Nacional. *Revista Segurança e Defesa*, 6-13.

Estratégia Europeia de Segurança, dezembro de 2003

Faria, P. (1993). A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. *Revista da Polícia Portuguesa*.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Fernandes, L. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI.
- Fernandes, L. & Valente, M. (2005). *Segurança Interna - Reflexões e Legislação*. Coimbra: Almedina.
- Figueiredo, C. (1973). *Dicionário da Língua Portuguesa (Vol. II)*. Amadora: Livraria Bertrand.
- Fleck, D. (1995). *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. New York: Oxford University Press.
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Editora Monitor.
- Fontana, A., & Frei, J. H. (1994). *Interviewing: the art of science*. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.) *Handbook of qualitative research*. London: Sage.
- Fontes, J. (2015). *A Superioridade Ética do Estado*. In Correia, E. (coord). *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI.
- Given, L. (2008). *Qualitative research methods*. In the *Encyclopedia of Educational Psychology*. CA: Sage Publications.
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O inquérito: teoria e prática (4ª ed.)*. Oeiras: Celta Editora.
- Grandes Opções do Plano para 2017 - Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro
- Guerra, L. (2016). *Clarificando o Conceito de Segurança*. In *Politeia (Vol. Ano X-XI-X, pp. 119–132)*. Lisboa: ISCPSI.
- Guinote, H. (2005). *Forças Armadas e Forças de Segurança, competências operacionais em matéria de segurança*. In G. M. Coord. Silva, Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (pp. 946-1004). Coimbra: Almedina.
- Heidi, J. (2008). *Content analysis*. In L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (pp. 120–121). London: SAGE.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology (2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Leal, I. (2008). *A entrevista psicológica: técnica, teoria e clínica*. Lisboa: Fim de Século.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro - Regime do estado de sítio e do estado de emergência
- Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio - Lei-quadro da Política Criminal.
- Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro – Lei Orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do SIED e do SIS.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto - Lei Orgânica da PSP.
- Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro - Lei Orgânica da GNR.
- Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto – Lei Orgânica da Polícia Judiciária (PJ).
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto - Lei de Organização da Investigação Criminal.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto alterada pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio; Lei n.º 59/2015, de 24 de junho - Lei de Segurança Interna.
- Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho - Lei de Defesa Nacional
- Lei n.º 28/2013, de 12 de Abril - Define as Competências, a Estrutura e o Funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional
- Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
- Lino, A. (2014). As Forças Armadas na Segurança Interna. Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISCPSI.
- Lourenço, E. (2013). Os Militares e o Poder. Lisboa: Gradiva.
- Matias, N. (2006). O Paradigma Estratégico-Militar de Segurança Interna. II Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Almedina.
- Matos, H. (2016). Terrorismo & Contraterrorismo, Sistemas de Segurança Interna. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Melzer, N. (2008). Targeted Killing in International Law. Oxford: Oxford University Press.
- Oliveira, J. (2015). A Manutenção da Ordem Pública em Democracia. Lisboa: ISCPSI.
- Ortiz, C. (2016). A crescente tendência da privatização da segurança. In D. N. Coord. Raquel Duque, Segurança Contemporânea (pp. 231-244). Lisboa: Pactor.
- Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Pais, L. (2004). Uma história das ligações entre a psicologia e o direito em Portugal: Perícias psiquiátricas médico-legais e perícias sobre a personalidade como analisadores. Tese de doutoramento. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.
- Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (Processo n.º 147/2001).
- Pereira, R. (2012). A Segurança na Constituição. *In* J. B. Coord. Gouveia, Estudos de Direito e Segurança, Volume II (pp. 409-421). Coimbra: Almedina.
- Pires, N. (2017). A Intervenção do Instrumento Militar. *In* Centenico, Adalberto e Rodrigues, Teresa (Coord.), O DAESH. Dimensão Globalização, Diplomacia e Segurança. (pp. 123-136). Lisboa: IUM.
- Plano de Prevenção e Proteção Antiterrorista Espanhol.
- Poiares, N. (2013). Mudar a Polícia ou Mudar os Polícias?. Lisboa: Bnomics.
- Programa do XXI Governo Constitucional Português.
- Quivy, R. e Champenhoudt, L. (1998). Manual da Investigação em Ciências Sociais. Lisboa: Gradiva.
- Ramalho, J. (2003). Planeamento Civil de Emergência - A Componente Não Militar da Defesa Nacional. Lisboa: IDN.
- Raposo, J. (2006). Direito Policial I. Coimbra: Almedina.
- Real Decreto n.º 194/2010, de 26 de fevereiro - prevê as circunstâncias e condições de atuação dos militares espanhóis com a qualidade de agentes de autoridades, quando aqueles estejam devidamente enquadrados na Unidade Militar de Emergência.
- Real Decreto 400/2012, de 17 de fevereiro - aprova a estrutura orgânica do Ministério do Interior espanhol.
- Relatório Anual de Segurança Interna de 2017.
- Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro - Código Deontológico do Serviço Policial.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Resolução do Conselho de Ministros 19/2013 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional
- Resolução n.º 34/169, de 17 de dezembro de 1979, da ONU - Código de Conduta das Nações Unidas para os funcionários pela aplicação da lei.
- Resolução do Conselho de Segurança da ONU n.º 1566 de 2004.
- Rothschild, E. (1995). What is Security? *Daelus*, 124(3), p.53-98.
- Ruquoy, D. (2005). Situação de entrevista e estratégia do investigador. Lisboa: Gradiva.
- Santo, P. (2010). Introdução à Metodologia das Ciências Sociais Génesse, Fundamentos e Problemas. Lisboa: Edições Sílabo.
- Santos, J. (2012). As Forças Armadas em Portugal. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Sarmento, C. (2008). Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea. In *Politeia* Ano V - N.º 17 / N.º 2 (pp. 67 - 88). Lisboa: ISCPSI.
- Sarmento, M. (2013). Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Shane, J. (2010). Key administrative and operational differences in the police quasi-military model. *Law Enforcement Executive Forum Journal*, pp. 75-106.
- Silva, G. (2014). A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Lisboa: Rei dos Livros.
- Simões, L. (2010). As Forças Armadas na Segurança Interna, A Participação do Exército: Discursos e Perceções. In Trabalho de Investigação final do Curso de Defesa Nacional. Lisboa: IDN.
- Sousa, P. (2008). O Direito Penal e a Defesa Nacional. Coimbra: Almedina.
- Sousa, P. (2009). Segurança Interna e Defesa Nacional: Uma evolução para o conceito de Segurança Interna? In *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 125-142). Coimbra: Almedina.
- The Global Risks Report 2017, 12th Edition.
- Tomé, L. (2010). Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais". In *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

- Vala, J. (1990). A análise de conteúdo. In A. S. Silva, & J. M. Pinto (Orgs), Metodologia das ciências sociais (4ª ed.), pp. 101-128. Porto: Edições Afrontamento.
- Valente, M. (2009). Discricionariedade na actuação policial, Reuniões e Manifestações: actuação policial. Coimbra: Almedina.
- Valente, M. (2013a). A Segurança (Interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976. Rio Grande do Sul: REAJ.
- Valente, M. (2013b). Do Ministério Público e da Polícia - Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano. Lisboa: Universidade Católica.
- Valente, M. (2013c). Segurança, um Tópico Jurídico em Reconstrução. Lisboa: Âncora Editora.
- Valente, M. (2014). Teoria Geral do Direito Policial. Coimbra: Almedina.
- Vanderstoep, S. & Johnston, D. (2009). Research methods for everyday life: Blending qualitative and quantitative approaches. San Francisco: Jossey-Bass.
- Waddington, P. (1991). The Strong Arm of the Law: Armed and Public Order Policing. Oxford: Clarendon Press.

ANEXOS

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Anexo 1 - Termo de Consentimento Informado

Tomei conhecimento que Rui Manuel Álvaro Marta, mestrando do Mestrado em Ciências Policiais, na especialização Gestão da Segurança, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, encontra-se a desenvolver um estudo sobre “As Forças Armadas e a Segurança Interna”, que tem como objetivo obter informação dos diversos especialistas acerca da temática do trabalho, nomeadamente, sobre o Plano de Articulação Operacional das Forças de Segurança e Forças Armadas na Segurança Interna, em estado de normalidade democrática, sob orientação do Senhor Professor Doutor Luís Manuel André Elias, Superintendente e docente no Instituto. Neste âmbito foram-me explicados os objetivos do trabalho e foi solicitada a minha colaboração para responder a uma entrevista.

Fui informado de que as respostas serão anónimas e que serão objeto de gravação para auxiliar a sua investigação, sendo destruídos os registos áudio após a sua respetiva transcrição. A minha identificação nunca será divulgada e a minha colaboração tem carácter voluntário, podendo desistir em qualquer momento do trabalho.

É-me garantido que sempre que necessitar de algum esclarecimento o mesmo ser-me-á facultado.

Fui elucidado sobre todos os aspetos que considero importantes, tendo a possibilidade, em todo o tempo, de recusar participar.

Concordo, assim, colaborar neste estudo, assinando infra.

Lisboa, ____ de _____ de 2017

O entrevistado

O investigador

Anexo 3 - Exemplo de respostas dadas às perguntas do guião de entrevista

A atuação das forças armadas sempre de forma subsidiária e complementar. Antes têm de ser esgotados os recursos das forças de segurança?

(Entrevistado 1) Obviamente. As Forças de Segurança é que têm o papel e, portanto, só em complementaridade - caso disponham de capacidades e de meios que as Forças de Segurança não disponham - ou em reforço no caso das capacidades das Forças de Segurança estarem esgotadas e no caso do Sistema de Segurança Interna não dispor de capacidades e necessitar de reforço e de capacidade e meios adicionais das Forças Armadas.

Quanto ao empenhamento das Forças Armadas na via pública acha que deve haver autonomia técnica e tática das Forças Armadas?

(Entrevistado 2) Em contexto de normalidade democrática as Forças Armadas não devem ter autonomia para fazer os que lhes apetecer. Têm de obedecer a um plano maior, a uma coordenação maior e a um comando que está acima em contexto de normalidade democrática. Aquelas dúvidas de infraestruturas críticas, numa base militar tem de ser os militares nas guaritas, nas torres a fazer a vigilância, mas não por terem uma capacidade bélica e miras que lhe permitam ver um quilómetro de distância que alguém vem na direção que presume que traz uma ameaça e toma uma medida preventiva de disparar. Há regras no contexto.

Anexo 4 - Quadro categorial

A- Categoria “**Definição conceptual**”- Inclui-se nesta subcategoria referências a definições conceptuais relativas à Segurança Interna e Defesa Nacional.

A.1 - Subcategoria “**Defesa Nacional e a Segurança Interna**” - incluem-se nesta subcategoria as referências às respetivas noções conceptuais.

Ex.: “Atualmente a Defesa traduz-se no conjunto de atos e de meios disponíveis ou a disponibilizar, a fim de garantir a integridade de territórios, populações e interesses, resistindo a, protegendo de ou eliminando ameaças e riscos reais ou potenciais e de preservar a liberdade de ação e decisão para permitir a realização de um determinado projeto político em ambiente virtualmente competitivo ou conflitual. Por seu turno, a Segurança – A proteção e promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada (a Segurança) quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas”.

A.2 - Estado intermédio”- incluem-se nesta subcategoria as referências à possibilidade, ou não, de criação de um estado intermédio entre o estado de sítio e o estado de normalidade democrática, bem como a sua hipotética definição.

Ex.: “Um estado intermédio, obviamente, é sempre um estado de exceção, mas concebido para que não tenha tantas restrições aos direitos, liberdades e garantidas dos cidadãos para um cenário que seja hoje previsível. Os principais responsáveis pelas Forças de Segurança e Forças Armadas

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

sentem necessidade de ter uma fórmula facilitadora para fazer face imediata a um ataque terrorista ou a uma ameaça de dimensão de crime organizado transnacional que implique a intervenção”.

A.3 - Subcategoria “**Estados de exceção**”- inclui-se nesta subcategoria todas as referências relativas ao estado de sítio e ao estado de emergência, bem como a sua definição.

Ex.: “Há determinados cenários em que não é necessário avançarmos para um estado de exceção castrador de direitos, liberdades e garantidas do cidadão quando sabemos que mais importante do que limitar as liberdades do cidadão é a coordenação e integração das Forças de Segurança com as Forças Armadas para fazer face a uma determinada ameaça que não olha a fronteiras”.

A.4 - Subcategoria “**Atribuições das Forças Armadas**”- inclui-se nesta subcategoria todas as referências relativas ao prosseguimento das atribuições das Forças Armadas.

Ex.: “A Lei Fundamental estipula com alguma clareza a possibilidade de intervenção das FA no plano interno e, desta forma, ainda que *a contrario sensu* teremos de admitir que há campos em que estas não podem intervir”.

B- Categorias “**Mudança do paradigma de segurança**” - Incluem-se nesta categoria as referências feitas sobre o que mudou no plano de segurança a partir dos atentados de 11 de Setembro, nos EUA.

B.1- Subcategoria “**Pós 11 de Setembro de 2001**”- incluem-se nesta subcategoria as referências acerca do terrorismo e dos atentados de 11 de Setembro de 2001, que promoveram alterações no paradigma de segurança.

Ex.: “O carácter das ameaças transnacionais, designadamente o terrorismo transnacional que, sobretudo desde 2001, foi pressionando toda a

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

legislação, tendo surgido em 2003 um Conceito Estratégico mais aberto e, mais importante que isso, a alteração à Lei de Segurança Interna de 2008”.

B.2- Subcategoria “**Surgimento de novas ameaças**”- Incluem-se nesta subcategoria referências ao surgimento de novas ameaças, que possam ter-se constituído como fonte de alterações no paradigma de segurança.

Ex. “O tipo de ameaças e riscos que põe em causa a segurança do próprio país, e é preciso ver o contexto em que estamos, a nossa segurança está intimamente ligada a parceiros e aliados, como é o caso da União Europeia e da Nato são bons exemplos disso”.

C- Categoria “**Legislação**”- Codifica-se nesta categoria toda a informação relacionada com as leis que regem a utilização das Forças Armadas na Segurança Interna e também o que teria que ser melhor legislado para que essas intervenções sejam consideradas devidamente regulamentadas.

C.1- Subcategoria “**Legislação atual**”- Inclui-se nesta subcategoria matéria referente à lei existente acerca da intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna.

Ex.: “A Constituição da República Portuguesa é que é o paradigma para toda a restante legislação vigente e não o inverso”.

C.2- Subcategoria “**Necessidade de legislar**”- Inclui-se nesta subcategoria todas as referências às leis que têm necessidade de ser clarificadas de forma a que a intervenção das Forças Armadas fique devidamente regulamentada.

Ex.: “Há quem defenda uma revisão da Constituição. Eu também entendo que a Constituição devia ser mais clara”.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

D- Categoria “**Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna**”- inclui-se nesta categoria toda a informação sobre as formas possíveis de atuação das Forças Armadas na Segurança Interna e os procedimentos existentes, legais e outros, que podem ser desenvolvidos.

D.1- Subcategoria “**Definição da ação militar**”- inclui-se nesta subcategoria informação acerca da delimitação da ação e procedimentos usualmente realizados.

Ex.: “Penso que poderão de facto colaborar nesta altura, quer na disponibilização de meios (equipamentos e respetivos operadores), quer eventualmente no apoio logístico, quer no reforço em algumas medidas de segurança que não exijam de facto interação com os cidadãos, ou nos casos que possa haver alguma interação com os cidadãos devidamente acompanhados por agentes policiais, mas reduzindo o número de agentes policia e libertando-os para outras situações”.

D.2- Subcategoria “**Formas de colaboração**”- Incluem-se nesta subcategoria todas as referências que digam respeito às várias formas como as Forças Armadas podem colaborar com as Forças de Segurança.

Ex.: “As Forças Armadas em regime de complementaridade e de excecionalidade em apoio das Forças e Serviços de Segurança nos cenários de ameaças”.

D.3- Subcategoria “**Formação**”- Inclui-se nesta subcategoria informação acerca da formação que têm as Forças de Segurança e as Forças Armadas.

Ex.: “A coordenação deve ter em conta a existência de um exercício anual para que este plano não seja inócuo. É necessário haver formação a nível das escolas de formação de Oficiais, Sargentos e Praças sobre esta temática”.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

D.4- subcategoria “**Utilização dos Meios**”- Inclui-se nesta subcategoria informação acerca dos meios das Forças de Segurança e a forma como os meios das Forças Armadas podem ser úteis às Forças de Segurança.

Ex.: “Quanto muito poderiam reforçar a componente de segurança do dispositivo policial, isto é, nalguns locais onde a nossa segurança é apenas passiva e aí substituir as polícias – por exemplo, em infraestruturas críticas, segurança a instalações policiais eventualmente, o reforço de alguns perímetros (mas aí sempre acompanhados de elementos policiais que em caso de interpelação de algum cidadão seriam responsáveis pela intervenção)”.

D.5- Subcategorias “**Comando e controlo**”- inclui-se nesta subcategoria informação acerca de quem deve exercer o comando e controlo numa intervenção conjunta entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança.

Ex. “Num contexto de normalidade democrática tem de ser quem tem o comando das Forças e Serviços de Segurança. Num caso de uma situação mais grave seria o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e obviamente que os militares que vierem a ser colocados em apoio têm de estar sob esse comando”.

D.6- Subcategorias “**Autonomia técnica e tática das Forças Armadas**”- inclui-se nesta subcategoria informação acerca de, numa intervenção conjunta entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, devem aquelas ter autonomia técnica e tática.

Ex. “Num contexto de normalidade democrática tem de ser quem tem o comando das Forças e Serviços de Segurança. Num caso de uma situação mais grave seria o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e obviamente que os militares que vierem a ser colocados em apoio têm de estar sob esse comando”.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

D.7- Subcategorias “**Controlo operacional**”- inclui-se nesta subcategoria informação acerca de, numa intervenção conjunta entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, quem deve exercer o controlo operacional

Ex. “As Forças Armadas chegam ao local e entregam os meios e a condução dos meios é das forças que estão a comandar ali – a Polícia. É atribuída essa Força sob controlo operacional da Autoridade de Polícia que está a comandar a operação, não são os militares a comandar”.

D.8- Subcategorias “**Utilização da Força**”- inclui-se nesta subcategoria informação acerca da utilização da força numa intervenção conjunta entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança.

Ex. “Os militares que participam nas missões de Segurança Interna têm de saber que a utilização do armamento que têm à disposição tem regras, bem como as regras e princípios que são utilizadas na Polícia, designadamente o princípio da proporcionalidade. O armamento que utilizam tem uma capacidade de destruição elevada, o que não se adequa ao respeito pelo princípio da proporcionalidade”.

E- Categoria “**Plano de Articulação Operacional**”- inclui-se nesta categoria toda a informação sobre os procedimentos existentes, legais e outros, que podem ser desenvolvidos.

E.1- Subcategoria “**Tipicidade**”- inclui-se nesta subcategoria informação acerca daquilo que deve prever o plano.

Ex. “É importante que esta articulação esteja protocolada e esteja previamente definida para se poder saber quais são as capacidades instaladas, qual é o grau de prontidão das forças, quais são as diferentes funções em que as Forças Armadas possam ser empregues, de forma a que numa situação em concreto, possam os dirigentes máximos dos serviços, junto do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna propor o empenho desses meios.

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Compete, obviamente, ao Secretário-Geral fazer a coordenação e a articulação operacional com o CEMGFA.”

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

Anexo 5 – Grelha categorial com exemplo de codificação

Temática principal	Temática secundária	Texto
Definição conceptual (A)	A Defesa Nacional e a Segurança Interna (A.1)	<p>O critério “fronteira” presidiu durante anos à distinção. Hoje nem o conceito “fronteira” é pacífico, nem a natureza diversa e diversificada das múltiplas ameaças consente critérios tão sólidos. Por isso, talvez o conceito de Segurança Nacional consiga (para alguns autores) integrar as duas componentes.</p> <p>A justificação para se rever e fazer o de 2013 teve em grande medida que ver com a alteração do contexto internacional e desde logo do Conceito Estratégico da NATO e do Conceito Estratégico de Segurança da União Europeia, portanto, tudo pós 2011.</p> <p>Houve aliás propostas para ser um documento diferente, pelo menos logo no título e eu acho que deveria ser e deveríamos ter, o país deveria ter à semelhança de outros ou um Conceito Estratégico Nacional ou um Conceito Estratégico de Segurança Nacional. Porque um Conceito Estratégico de Defesa Nacional obviamente é muito mais redutor do que os outros dois que referi e ainda por cima com a agravante de ser no essencial um documento que é feito largamente pela estrutura militar (para simplificar). Portanto, não é um documento muito participado por outros agentes fundamentais da segurança e</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>menos ainda por outras entidades que tem responsabilidades de ajudar a traçar o rumo estratégico do país num sentido mais amplo.</p> <p>Apesar da erosão dos conceitos de ser mais como um queijo suíço que tem vários buracos, isso não significa que por um lado não tenhamos que reconhecer que tem de haver um trabalho mais colaborativo das nossas Forças e Serviços de Segurança com externas, com Forças de Segurança e Agências de outros países e das nossas Forças de Segurança com as Forças Armadas, mas por outro lado também não pode significar que façam todos a mesma coisa.</p> <p>Defesa – O conjunto de atos e de meios disponíveis ou a disponibilizar, a fim de garantir a integridade de territórios, populações e interesses, resistindo a, protegendo de ou eliminando ameaças e riscos reais ou potenciais e de preservar a liberdade de ação e decisão para permitir a realização de um determinado projeto político em ambiente virtualmente competitivo ou conflitual. Necessariamente a Defesa parte do pressuposto deste contexto, pelo menos, competitivo e conflitual.</p> <p>Segurança – A proteção e promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		salvaguardada (a Segurança) quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas.
	Estado intermédio (A.2)	<p>Há quem defenda um terceiro estado, um pouco à semelhança do que existe em Espanha, mas também que nunca foi utilizado – um estado entre o Estado de Emergência e um Estado de Sítio onde eventualmente as Forças Armadas ficariam sob o controlo operacional das autoridades policiais.</p> <p>Isso é, na minha perspetiva, um estado exceção mitigado. Claro que não pode ser um estado de exceção verdadeiro, porque não permite a suspensão daqueles direitos (por exemplo do direito de reunião e de manifestação tal como a Constituição contempla). E não pode prever porquê? Porque isso seria inconstitucional, uma vez que os estados de exceção propriamente ditos têm de estar previstos na Constituição e estão sujeitos a um princípio de <i>numerus clausus</i> ou de tipicidade. Portanto, não se pode criar um estado de exceção supraconstitucional que implique a privação dos mesmos direitos, isso seria “gato escondido com o rabo de fora”.</p> <p>De resto exige-se um grande acordo porque se trata de uma revisão constitucional, exige uma maioria qualificada de dois terços dos deputados da Assembleia em exercício de funções. Não tenho certeza absoluta que seja</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>necessário rever o Estado de Sítio e o Estado de Emergência, até porque se corre o risco de cair no polo oposto.</p> <p>Um estado intermédio, obviamente, é sempre um estado de exceção, mas concebido para que não tenha tantas restrições aos direitos, liberdades e garantidas dos cidadãos para um cenário que seja hoje previsível. Os principais responsáveis pelas Forças de Segurança e Forças Armadas sentem necessidade de ter uma fórmula facilitadora para fazer face imediata a um ataque terrorista ou a uma ameaça de dimensão de crime organizado transnacional que implique a intervenção.</p> <p>Não justifica no nosso estado atual, no contexto de segurança, por aquilo que é a nossa realidade. Há quem advogue isso porque é sempre um passo mais que se permitiria de envolvimento de Forças Armadas e infelizmente alguns, poucos, sobretudo militares, que defendem no fundo a tese da internalização das Forças Armadas, a indefinição do que as Forças Armadas devem fazer, na indefinição das suas missões e dado que hoje as ameaças pesam mais sobre o Estado português não são as ameaças tipicamente oriundas de outros Estados ou coligação de Estados.</p>
	Estados de exceção (A.3)	Também é claro o regime jurídico que preconiza que em regime de Estado de Sítio, obviamente, as Forças de Segurança ficam

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>sob dependência hierárquica do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.</p> <p>Portanto, tal como em caso de Estado de Sítio as Forças de Segurança ficam sob o comando operacional (um grau de autoridade superior do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas sobre Comandante-Geral da GNR e o Diretor Nacional da PSP e sobre as respetivas instituições), nós pensamos que em regime de Segurança Interna a questão do controlo operacional seria suficiente.</p> <p>Em matéria de Segurança, apenas permite a sua entrada em cena em estados de exceção – Estado de Sítio ou Estado de Emergência.</p> <p>Em matérias de Segurança, podem e devem atuar quando estiver em causa estados de exceção.</p> <p>Eu diria que os estados de exceção estão criados no nosso país “em seco” - nunca foram decretados. Desde o 25 de abril de 1974 houve situações insurrecionais antes da aprovação da Constituição e nunca foi decretado Estado de Sítio ou Estado de Emergência, como é óbvio. E, portanto, nós nunca testamos na prática esse instituto constitucional e jurídico, e talvez numa situação verdadeiramente dramática não “chegue para as encomendas”.</p> <p>Há determinados cenários em que não é necessário avançarmos para um estado de</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>exceção castrador de direitos, liberdades e garantidas do cidadão quando sabemos que mais importante do que limitar as liberdades do cidadão é a coordenação e integração das Forças de Segurança com as Forças Armadas para fazer face a uma determinada ameaça que não olha a fronteiras.</p>
	<p>Atribuições das Forças Armadas (A.4)</p>	<p>Neste momento a utilização das Forças Armadas em matéria de Segurança Interna está bastante limitado. Desde logo porque não são Órgãos de Polícia Criminal e não podem exercer poderes de autoridade policial, não podem aplicar medidas de polícia nem as medidas especiais de polícia (nem as que estão na Lei de Segurança Interna, nem as medidas cautelares do Código de Processo Penal), e, portanto, questiona-se a legitimidade de um militar. Em princípio não haverá legitimidade legal para um militar estar a dar ordens a civis numa situação de legalidade democrática e o uso da força apenas poderá ser feito em legítima defesa ou ação direta como é com qualquer cidadão, tal como a detenção (podem deter em flagrante delito como qualquer cidadão pode). E, portanto, a sua capacidade é de alguma forma limitada, o que não significa que não possa ter alguma colaboração.</p> <p>Haverá aqui uma margem de manobra e uma margem de colaboração, de cooperação e de articulação operacional, que será possível</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>avançar sem alteração constitucional, mas para isso é necessário que exista de facto o tal Plano de Articulação Operacional e que se defina claramente em que situações, com que meios, com que poderes, quem tem o poder de comando, quem tem o poder de controlo operacional e que são situações que neste momento não existem.</p> <p>Obviamente há as questões de eventuais interdições de espaço aéreo ou marítimo – o espaço aéreo já é uma competência da autoridade aeronáutica nacional e o policiamento aéreo da Força Aérea Portuguesa – mas, essas matérias estão relativamente consolidadas.</p> <p>Se houver um episódio de tráfico de pessoas no mar alto é óbvio que as Forças Armadas, ao nível da Força Aérea e da Marinha, têm de dar o seu contributo; se houver um atentado terrorista com aeronaves a Força Aérea tem de contribuir; se houver um atentado terrorista de larga escala o Exército tem de ser chamado a desempenhar o seu papel.</p> <p>É uma espécie de “Ovo de Colombo”, que permite essa intervenção, sem ultrapassar aquilo que são as missões das Forças Armadas – por exemplo, missões normais de patrulhamento não devem ser desenvolvidas pelas Forças Armadas, porque escapam à sua finalidade natural, por um lado, e por outro lado, porque estão relacionadas com a</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>própria prevenção e investigação criminal que não têm nada a ver com a sua missão igualmente.</p> <p>As Forças Armadas devem atuar e podem atuar sem qualquer limitação em matérias de Proteção Civil.</p> <p>Em primeiro lugar, eu não concordo com a atribuição de missões de patrulhamento regular às Forças Armadas. Penso que isso escapa realmente à sua missão e que não devemos considerar que a guerra é coisa do passado.</p> <p>A missão das Forças Armadas, a Defesa Nacional, não está fora de moda.</p> <p>Não me parece a melhor ideia possível atribuir numa situação de normalidade democrática missões regulares de patrulhamento às Forças Armadas.</p> <p>A Lei Fundamental estipula com alguma clareza a possibilidade de intervenção das FA no plano interno e, desta forma, ainda que <i>a contrario sensu</i> teremos de admitir que há campos em que estas não podem intervir.</p> <p>As FA não estão preparadas para atuarem no dia a dia no âmbito da Segurança Interna, mal seria não é?!</p> <p>Há zonas cinzentas entre Forças de Segurança também zonas cinzentas entre aquilo que são Forças Armadas e algumas</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>das competências das Forças de Segurança.</p> <p>Há um papel das Forças Armadas no combate ao terrorismo? Há, mas é essencialmente dentro do nosso território? Não. (As nossas fronteiras geográficas não estão situadas em Espanha estão no limite dos países aderentes ao Espaço Schengen). É por isso que sou totalmente a favor de missões das Forças Armadas, por exemplo, no Afeganistão ou no Iraque ou Portugal integrar a coligação anti-daesh, porque afinal de contas a nossa própria segurança aqui também se faz com aqueles que lá no terreno podem estar a combater o daesh na Síria e no Iraque, mas essa colaboração. Agora isso não significa que aquilo que se faz num teatro de operações desse tipo se venha fazer aqui se houver um atentado.</p>
Mudança do paradigma de segurança (B)	Pós 11 de Setembro de 2001 (B.1)	O carácter das ameaças transnacionais, designadamente o terrorismo transnacional que, sobretudo desde 2001, foi pressionando toda a legislação, tendo surgido em 2003 um Conceito Estratégico mais aberto e, mais importante que isso, a alteração à Lei de Segurança Interna de 2008.
	Surgimento de novas ameaças (B.2)	Hoje há ameaças que são simultaneamente ameaças à Segurança e à Defesa – ameaças colocadas pela criminalidade transnacional, designadamente os tráficos de armas, de pessoas, de droga, e ameaças colocadas

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>sobretudo pelo terrorismo, dito global.</p> <p>Há ameaças que são conjuntas à Segurança e à Defesa e nessas ameaças podem articular-se operacionalmente as Forças Armadas e as Forças de Segurança.</p> <p>Quando se considerar que realmente as ameaças são conjuntas à Segurança e à Defesa, não há nenhum obstáculo constitucional à intervenção das Forças Armadas.</p> <p>Podem atuar quando as ameaças forem conjuntas às Segurança e à Defesa. Através da sua dimensão, através da sua natureza.</p> <p>Na eminência de um grande atentado terrorista no aeroporto ou em instalações críticas, em que, de facto, é a própria integridade do Estado no seu conjunto que está em causa quer na dimensão de Segurança Interna quer na dimensão de Segurança Externa. Aí, pelas razões que enunciei, deve haver articulações de meios.</p> <p>A ameaça terrorista exige, na perspetiva da preparação, uma nova habilitação de resposta das Forças de Segurança. Eu vou dar um exemplo: os ataques com veículos são novos incidentes tático policiais que exigem uma preparação específica. E essa preparação específica também é exigida às Forças de Segurança, que provavelmente não estavam habituadas no passado a lidar com estes</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>episódios.</p> <p>Nós só podemos ter fórmulas gerais: ameaças pela sua dimensão e natureza que ponham em causa simultaneamente a Segurança Interna e a Defesa Nacional. O que é que isso quer dizer? Tem de se ver caso a caso. Não podemos estabelecer um catálogo para estas situações, pois os catálogos são perigosos.</p> <p>Intervir em face de ameaças de carácter transnacional, dizendo quais são. Refere o terrorismo transnacional, o crime organizado transnacional, a cibersegurança (um pouco mais tarde que, se não me engano, entra na legislação em 2014 na Lei de Defesa Nacional e na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas como tarefa para as Forças Armadas, e depois incluída nas Missões Específicas das Forças Armadas), NBQ e armas de destruição maciça. Estas ameaças de carácter transnacional esbatem claramente a fronteira entre Segurança Interna e Segurança Externa com consequências organizativas.</p> <p>Aquilo que acontece com o Conceito Estratégico é o assumir das características das novas ameaças e da necessidade de as Forças Armadas intervirem com uma grande sensibilidade.</p> <p>O artigo 24.º, n.º 1, alínea e) da LDN estipula a incumbência das Forças Armadas, nos</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>termos da Constituição e da Lei, cooperarem com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.</p> <p>O tipo de ameaças e riscos que põe em causa a segurança do próprio país, e é preciso ver o contexto em que estamos, a nossa segurança está intimamente ligada a parceiros e aliados, como é o caso da União Europeia e da Nato são bons exemplos disso.</p>
Legislação (C)	Legislação atual (C.1)	<p>O nosso poder político/os nossos legisladores encontraram uma outra solução que foi não mexendo na Constituição colocar na lei de Segurança Interna e na Lei de Defesa Nacional um artigo idêntico, onde dizem na Lei de Segurança Interna que as Forças Armadas colaboram em matéria de Segurança Interna nos termos da Constituição e da Lei competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas fazer a articulação operacional, e no artigo 48.º da Lei de Defesa Nacional a opção por uma solução semelhante que é: as Forças de Segurança colaboram em matéria de Defesa Nacional e compete também ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna a articulação operacional. Este artigo</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>é também replicado na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, a chamada LOBOFA, que fala também da articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança.</p> <p>O diploma que regula a utilização das armas de fogo apenas se aplica a Forças de Segurança, não se aplica às Forças Armadas</p> <p>Há sempre uma área, e essa não precisa de revisão constitucional, que é o uso comum de meios operacionais – imaginemos que numa situação mais grave que necessitaremos de aumentar o número de veículos com proteção balística na via pública e aí as Forças Armadas dispõe desses veículos e as Polícias não dispõe – eventualmente também alguns meios que podem ter, por exemplo, para fazer checkpoints e bloqueios de estradas e as Forças Armadas têm equipamentos desses e podem colaborar.</p> <p>A revisão de 1982 destacou-se por ter extinguido o Conselho da Revolução e por ter criado uma linha de fronteira nítida entre Segurança e Defesa. Na realidade, o desígnio do legislador constitucional em 1982 era garantir a normalidade democrática e, passo a expressão, o regresso dos militares que tinham intervindo de forma muito acentuada na revolução aos quartéis.</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>Depois da revisão de 1982, a Constituição permite que as Forças Armadas desempenhem quaisquer missões na área da Proteção Civil.</p> <p>Nos termos do Artigo 10.º, n.º 1, alínea c) da LDN, o Presidente da República, na qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas, tem o direito de ser previamente informado pelo Governo através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais.</p> <p>Compete ao Governo, em matéria de defesa nacional, no âmbito administrativo, nos termos da alínea h) do n.º 3 do artigo 12.º da LDN, aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais.</p> <p>Compete, em especial, ao Ministro da Defesa Nacional, nos termos da alínea z) do n.º 3 do artigo 14.º, da LDN, coordenar e orientar as ações necessárias para garantir a colaboração das Forças Armadas com as</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>forças e serviços de segurança.</p> <p>O artigo 9.º da LOBOFA prevê a existência, no Estado-Maior-General das Forças Armadas, de um Comando Operacional Conjunto (COC), que assegure a ligação com as forças e serviços de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a Proteção Civil, no âmbito das suas atribuições. O artigo 11.º da LOBOFA atribui competências aos Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas para assegurar, com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a articulação operacional relativa à cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º e para definição das condições do emprego de forças e meios afetos à componente operacional do sistema de forças no cumprimento das missões e tarefas referidas na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º.</p> <p>O Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro, que aprovava a orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas, atribuía ao Estado-Maior do Comando Operacional Conjunto competências para a definição das condições de emprego de forças e meios afetos à componente operacional do Sistema de Forças Nacional</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>para o cumprimento da cooperação com as FSS no combate a agressões ou ameaças transnacionais, de missões de proteção civil, de tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações e de outras missões de interesse público são definidas, pelo em COC.</p> <p>A CRP é que é o paradigma para toda a restante legislação vigente e não o inverso.</p> <p>O CEDN que não é lei, e que resultou de uma profunda reflexão levada a efeito pela Comissão Fontoura, deve contribuir para que o Estado possa orientar a sua ação até no campo legislativo.</p> <p>A CRP, e as leis, ao abrigo do princípio da legalidade da competência (que é de ordem pública) têm de ser claras e não permitir ambiguidades. Creio que o princípio da colaboração previsto na CRP cada vez mais se transforma num princípio de cooperação colaborativa afastando a conceção insular não apenas das FA, mas igualmente das FS(L)S (considero que a expressão correta não é a de FSS, mas a de Forças e Serviços de Liberdade e Segurança, porque asseguram o binómio) onde, como sabemos, nem sempre o diálogo e a cooperação conseguem vencer o desejo de protagonismo de uma outra Força,</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>de um ou outro Serviço.</p> <p>A CRP continua a fazer sentido, a menos que o legislador e a sociedade de uma maneira geral entenda de uma forma diferente que a uns compete um determinado tipo de competências e responsabilidades e a outros compete outro tipo de competências e responsabilidades. E desse ponto de vista até acho que a Constituição é feliz, porque remete para as Forças Armadas a defesa da República e remete para as Forças de Segurança o essencial da manutenção da ordem pública e daquilo a que convencionalmente se chama a Segurança Interna. Mas também permite e abre, aliás é o n.º 6 do artigo 275.º da Constituição da República Portuguesa, que as Forças Armadas podem ser incumbidas nos termos da lei, portanto não é ilegalmente, é nos termos da lei e da Constituição, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e contribuir para a qualidade de vida das populações, ou seja, as Forças Armadas já constitucionalmente têm um papel de apoio às Forças e Serviços de Segurança e até no âmbito da Proteção Civil, mas é um papel de apoio, não é o papel principal das Forças Armadas a manutenção da ordem pública e a salvaguarda da segurança dita Interna, tal como não pode ser das Forças de Segurança se forem apoiar</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>algum tipo de missão do tipo de Segurança Externa ou típica de Defesa, não é o papel principal delas.</p> <p>A legislação não é só aquela que os portugueses produzem, pois nós estamos num quadro em que estamos vinculados à legislação europeia, ora, há coisas que pela legislação europeia estão vedadas às Forças Armadas – os militares das Forças Armadas não podem aceder a certo tipo de informação por força da aplicação da lei a certas bases de dados a circular.</p>
	Necessidade de legislar (C.2)	<p>Há quem defenda uma revisão da Constituição. Eu também entendo que a Constituição devia ser mais clara.</p> <p>Relativamente à questão do eventual uso da força e do uso de outro tipo de poderes, pensamos que aí teria de haver uma revisão constitucional.</p> <p>Se houvesse uma revisão constitucional esse problema seria ultrapassado, mas eu não sou a favor de uma revisão constitucional. Acho que não há necessidade nessa matéria de haver uma revisão constitucional, desde que a Constituição seja bem entendida e, desde que, as ameaças quando realmente atingem aquela dimensão requeiram uma resposta conjunta.</p> <p>Não há entendimento político para fazer uma revisão do artigo 275.º da Constituição da</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>República Portuguesa, para que a atuação das Forças Armadas em missões de Segurança Interna ser considerada constitucional na sua plenitude. Toda uma geração das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança que está a trabalhar compreende a necessidade, no entanto, é preciso que esta seja materializada no Plano de Articulação Operacional de forma objetiva.</p> <p>A temática é relevante essencialmente sob o ponto de vista política, particularmente ao nível da Assembleia da República, na medida em que a implementação efetiva dos novos princípios e orientações do CEDN implicará necessariamente alterações legislativas e, eventualmente, constitucionais.</p> <p>Interessa definir com clareza e sem ambiguidades os campos de ação, de partilha de colaboração importando, se for disso caso, a doutrina NATO do pool and sharing não apenas em termos de capacidades, mas igualmente em termos de estruturas legais, de governance, de instrumentos jurídicos e até de conceitos que ajudem na operacionalização da atuação cooperativa.</p>
Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna (D)	Definição da ação militar (D.1)	Penso que poderão de facto colaborar nesta altura, quer na disponibilização de meios (equipamentos e respetivos operadores), quer eventualmente no apoio logístico, quer no reforço em algumas medidas de segurança que não exijam de facto interação com os

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>cidadãos, ou nos casos que possa haver alguma interação com os cidadãos devidamente acompanhados por agentes policiais, mas reduzindo o número de agentes policiais e libertando-os para outras situações.</p> <p>Uma doutrina constitucionalmente adequada e a definição de um modelo perceptível e adequado à realidade nacional que respeite a diversidade de forças, de capacidades, de instrumentos, mas que seja aceite pelos diferentes intervenientes e que nele se revejam sem que se deseje demonstrar ou evidenciar a relevância de uma força ou de um serviço em detrimento de outra ou outras. A riqueza do nosso sistema é – a meu ver – decorrente da variedade das FA e das FS em função de uma missão comum: a Segurança.</p> <p>Na nossa articulação com as Forças e Serviços de Segurança, em caso do nível de ameaça subir, as Forças Armadas podem colaborar na defesa de pontos sensíveis tal como fazem os outros.</p> <p>Permitindo sempre que as FSS fiquem liberas para atuar junto da população civil e fazer a atividade da prevenção do crime, ou seja, as FA não substituem as FSS, reforçam geralmente em defesa dos pontos sensíveis, onde há menos contato com as populações para libertar as FSS e essas sim fazerem o contraterrorismo fazerem a ação, irem elas</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		para o meio da rua, irem elas agir
	Formas de colaboração (D.2)	<p>As FS é que têm o papel e, portanto, só em complementaridade - caso disponham de capacidades e de meios que as Forças de Segurança não disponham - ou em reforço no caso das capacidades das Forças de Segurança estarem esgotadas e no caso do Sistema de Segurança Interna não dispor de capacidades e necessitar de reforço e de capacidade e meios adicionais das Forças Armadas.</p> <p>A entrada das Forças Armadas numa outra função só se justificaria quando estivessem completamente esgotados os recursos de todas as Forças e Serviços de Segurança e, designadamente, das duas maiores – a PSP se juntasse os seus recursos seguidamente seria reforçada pela GNR, aliás como surgiu agora nos fogos, também a GNR num ou noutro distrito pediu reforço à PSP e é assim que está bem e é assim que deve ser, portanto, entre Polícias.</p> <p>A Lei de Segurança Interna de 2008 abre espaço à intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna em regime de complementaridade e a título de exceção (não está bem assim na lei, mas está implícito na minha perspetiva), em determinados cenários.</p> <p>As Forças Armadas em regime de complementaridade e de excecionalidade em</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>apoio das Forças e Serviços de Segurança nos cenários de ameaças.</p> <p>Em situações de Reforço ou complemento. Reforço – as FA reforçam as FSS quando participam com capacidades parecidas: viaturas, homens etc reforçam com capacidades parecidas, embora com equipamentos diferentes.</p> <p>De forma subsidiária e complementar. Por exemplo, num cenário gravíssimo, as Forças e Serviços de Segurança iriam ter de movimentar uma série de recursos que iriam ser necessários para outras, mas nós podemos ter lá dois ou três elementos das Forças de Segurança com as competências próprias já com um dispositivo de apoio militar que estão sob o comando obviamente das Forças de Segurança, libertando outros elementos das Forças de Segurança para outras funções que lhes são típicas, agora, na normalidade democrática.</p> <p>Geralmente a FA atuam por reforço e excecionalmente atuam por complemento (quando são os tais meios que as polícias não têm).</p>
	Formação (D.3)	Estão as Forças Armadas preparadas nessa matéria? Estão, em relação à Defesa, em relação à incolumidade das instalações, em relação à defesa armada das instalações se for necessário, em relação a repelir um ataque

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>armado ou um ataque terrorista. É óbvio que não estarão provavelmente no que diz respeito ao momento seguinte, da recolha de indícios, da prevenção, da investigação criminal, e por aí fora.</p> <p>Por isso, o que seria aconselhável? Por um lado, as Forças Armadas não se envolverem na Segurança Interna (e também não se envolverão certamente). Por outro lado, no futuro próximo, preparar as Forças Armadas para essas missões também. E eu creio que hoje, certamente (nem sei, mas não me custa imaginar), no ensino ministrado às Forças Armadas esses aspetos novos, de missões possíveis, serão tidos em conta.</p> <p>A coordenação devem ter em conta a existência de um exercício anual para que este plano não seja inócuo. É necessário haver formação a nível das escolas de formação de Oficiais, Sargentos e Praças sobre esta temática.</p> <p>Creio que, nos dias de hoje, as Academias Militares formam os Oficiais das FA de forma a prepará-los para a sociedade de risco e do imprevisto, mas não deixo de assinalar a necessidade que creio ser sempre permanente de treinos conjuntos e de exercícios adequados não apenas na intervenção em situações de exceção, mas bem assim nos casos admissíveis de normalidade democrática. O Estado-Maior</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>General das Forças Armadas e o Sistema de Segurança Interna poderiam dar os primeiros passos nesse diálogo começando a consolidar uma doutrina adequada e constitucionalmente admissível.</p> <p>É evidente que a formação típica das Forças Armadas não pode ser equivalente à formação das Forças e Serviços de Segurança. Se os militares das Forças Armadas estivessem a ter a formação que têm em regra as Forças e Serviços de Segurança para tarefas específicas, então, quando lhes coubesse fazer algumas coisas no âmbito estritamente da Defesa e típicas das Forças Armadas poderiam não estar capazes de o fazer e vice-versa. Portanto, a formação tem de ser específica para aquilo que se espera seja no empenhamento das Forças Armadas, como nas Forças de Segurança.</p> <p>Outra coisa é poder haver formação comum. Quer entre Forças e Serviços de Segurança, por um lado, e de Intelligence ou até de Serviços Prisionais como está a acontecer, quer até entre as Forças e Serviços de Segurança em alguns domínios.</p> <p>Eu sou do Exército, se me mandarem agora para o meio do Bairro Alto eu nem sei como entrar, não sei como falar e obviamente que os meus soldados estão preparados para utilizar uma força muito mais letal porque eles</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>percebem o que é a guerra, sabem fazer defesa e não têm a formação apropriada para fazer segurança.</p> <p>É fundamental haver exercícios entre as FA e as FSS para que estes saibam o que têm de fazer quando houver um ataque terrorista, porque qualquer dia vai haver e ninguém sabe o que é que faz.</p> <p>Os princípios também existem no treino das FA, porque o treino para as missões de operações de apoio à paz, que é uma das componentes essenciais do treino das FA, é muito próximo daquilo que é uma situação de normalidade, mas não é a mesma coisa. Ou seja, as missões na Bósnia, no Kosovo, em Angola e Moçambique de 1995 a 1998 eram missões num ambiente bastante pouco hostil, não era um ambiente muito intenso. E, por isso as regras que se aplicam nas operações de apoio à paz são muito próximas, até porque também estão quase sempre presentes FA e FS e nesse tipo de missões as regras de empenhamento, o direito que se aplica já são muito parecidas e, portanto, as FA não estarão a fazer uma coisas que nunca fizeram, têm alguma sensibilidade e já treinam habitualmente para as missões de apoio à paz, portanto, fazer as transposição de uma missão de apoio à paz para uma missão em território nacional não é assim tão complicado.</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

	Utilização dos Meios (D.4)	<p>Nesta fase, e não havendo alteração constitucional, eu penso que as Forças Armadas não poderiam fazer muito mais do que aquilo que é feito nesses países e, portanto, virem para a rua. No entanto, sem poderem fazer revistas, buscas, identificações, nem abordagens de cidadãos. Quanto muito poderiam reforçar a componente de segurança do dispositivo policial, isto é, nalguns locais onde a nossa segurança é apenas passiva e aí substituir as polícias – por exemplo, em infraestruturas críticas, segurança a instalações policiais eventualmente, o reforço de alguns perímetros (mas aí sempre acompanhados de elementos policiais que em caso de interpelação de algum cidadão seriam responsáveis pela intervenção).</p> <p>Não concordo que as Forças de Segurança e as Forças Armadas façam patrulhamentos normais do estilo: vamos agora patrulhar o Bairro Alto. Concordo com um patrulhamento misto em duas espécies de situações, não vejo nenhum problema nisso: em situações de emergência em que haja as tais ameaças conjuntas, se isso for útil operacionalmente; e em treino.</p> <p>Acho que as Forças Armadas em tempos de normalidade democrática não devem ser mandadas patrulhar na Cidade Universitária, na Estação do Cais do Sodré e em lugares</p>
--	----------------------------	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>semelhantes, pois é desvirtuar as funções das Forças Armadas.</p>
	Comando e controlo (D.5)	<p>Talvez para evitar embaraços num sistema muito complexo do ponto de vista jurídico (onde em campos diversos intervém o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo... e carreiras especiais das Administrações Públicas) o modelo pode ser variado; comando conjunto, cocomando, comando alternado... certamente que os juristas facilmente podem encontrar - com meridiana inteligência - a forma jurídica mais adequada e que salvasse as sensibilidades e os riscos que necessariamente terão de ser precavidos.</p> <p>A condição de comando e controlo depende das duas variáveis que subentendem que é o nível da ameaça e o nível de alerta, que é o que nós vemos em qualquer país.</p> <p>Está subentendido numa forma muito clara no Conceito Estratégico Militar, bem nos outros documentos, que dentro do território nacional quem tem a responsabilidade do comando e controlo, em tempo de paz, são as FSS.</p> <p>Num contexto de normalidade democrática tem de ser quem tem o comando das Forças e Serviços de Segurança. Num caso de uma situação mais grave seria o Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna e obviamente que os militares que vierem a ser</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>colocados em apoio têm de estar sob esse comando. Aliás, nós vemos isso na Proteção Civil. A Proteção Civil, quando os militares vêm em apoio, seja até para tarefas logísticas ou de rescaldo, obedecem a uma cadeia de comando, não são eles que estão a definir o essencial, e, portanto, eu acho que isso é pacífico, devia ser pacífico e custa-me a perceber como é que às vezes não se assume isso de forma clara. Porque se se assumisse de forma clara e transparente, se calhar facilitava-se algumas pontes entre estes dois mundos tantas vezes desavindos.</p> <p>No conceito Estratégico Militar relativamente está claro e subentende-se que o comando é sempre dado às FSS e são elas que fazem o reforço. É claro, qual é o significado da palavra complemento? Há uma diferença muito grande. Reforçamos com capacidades parecidas (soldados para patrulhar, operações especiais saem para a rua) há reforços efetivos a fazer missões parecidas com aquilo que seja a defesa de pontos sensíveis numa capital ou numa grande cidade e complementa quando utiliza meios que as FSS não têm e no complemento, geralmente, a autoridade fica dentro faz FA porque só elas sabem manusear o meio. O que é isso complementar? O uso de armas antiaéreas, o uso de equipamentos específicos, helicópteros, aviões, carros de</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>combate.</p> <p>As FA não vão entregar ao Comando Metropolitano da Polícia de Lisboa o comando de destacamentos de carros de combate, aviões, helicópteros porque esse é um meio que não estão habituados a gerir não se vai atribuir o comando efetivo. Então dá-se uma missão de complemento, geralmente é aquilo a que as FA chamam de controlo operacional (que tem um sentido diferente para as FSS), que é uma missão muito específica – o Chefe de Estado-Maior-General das FA em articulação com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna diz que a antiaérea portuguesa é responsável por garantir a defesa antiaérea na zona do Terreiro do Paço (por exemplo, aquando da visita do Papa). É uma missão específica, à qual as FSS não mandam, mas está atribuída e é controlo tático de um comandante que está nomeado pelas FSS. Mantêm o comandante informado, mas têm autonomia para usar os meios e, por isso, não pode lá chegar um Comissário da PSP e dizer para fazer fogo contra um avião. Dentro do controlo tático os elementos das FA têm uma missão específica e tem distâncias pré-estabelecidas e sabe que na aproximação de uma aeronave ao Terreiro do Paço ele pode atuar; se tiver dúvidas há uma autoridade única a que ele pede esclarecimentos. A isto chama-se</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		complemento.
	Autonomia técnica e tática das Forças Armadas (D.6)	<p>Obviamente que as Forças Armadas terão sempre uma autonomia técnico-tática – eles é que sabem qual é a unidade mínima com que trabalham, quais são as capacidades que dispõem, como é que no terreno podem exercer as diferentes missões com mais eficiência e com mais eficácia – mas, obviamente, também têm de estar articulados com os dispositivos das Forças de Segurança.</p> <p>Se se refere a autonomia técnica e tática das Forças Armadas em termos de reforço de complementaridade de uma patrulha, não concordo. Só têm autonomia técnica e tática quando tem determinados meios que são exclusivos das Forças Armadas. Quando os meios não são exclusivos essa autonomia tem de ser as Forças e Serviços de Segurança.</p> <p>As FA e as FS(L)S têm as suas identidades que devem ser respeitadas. Sempre.</p> <p>Em contexto de normalidade democrática as Forças Armadas não devem ter autonomia para fazer os que lhes apetecer. Têm de obedecer a um plano maior, a uma coordenação maior e a um comando que está acima em contexto de normalidade democrática.</p> <p>Aquelas dúvidas de infraestruturas críticas, numa base militar tem de ser os militares nas guaritas, nas torres a fazer a vigilância, mas</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>não por terem uma capacidade bélica e miras que lhe permitam ver um quilómetro de distância que alguém vem na direção que presume que traz uma ameaça e toma uma medida preventiva de disparar. Há regras no contexto. Se ele estiver porventura no Afeganistão ou no Iraque e as regras de empenhamento lhe disserem que se ele enviar o aviso o veículo não se imobilizar e quando estiver a 400 metros do portão ele tem autorização para disparar. Aqui dentro o militar sozinho não pode decidir que se estiver a 400 metros de distância e de ele não se identificar e não parar o veículo que ele pode disparar. Obedece a um quadro legal totalmente distinto e a um comando totalmente distinto. E está a fazer segurança a uma base que é uma infraestrutura crítica para todos os efeitos. Mas até aqui essa ideia de autonomia, também é um conceito que se pode prestar a más interpretações – é uma autonomia se for enquadrada num quadro mais amplo obedecendo a regras que estão definidas.</p>
	Controlo operacional (D.7)	<p>As Forças Armadas chegam ao local e entregam os meios e a condução dos meios é das forças que estão a comandar ali – a Polícia. É atribuída essa Força sob controlo operacional da Autoridade de Polícia que está a comandar a operação, não são os militares a comandar. Foi solicitado um meio, o meio é colocado no local e é trabalhado por quem</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>comanda a operação. Tem um operador que fica sobre controlo operacional. Não é um comandante militar que ali está.</p>
	Utilização da Força (D.7)	<p>O objetivo é neutralizar e eliminar o inimigo. Os conceitos são completamente diferentes. Enquanto o polícia pretende apenas neutralizar o adversário e usar o mínimo de força possível e apenas aquela que é necessária e adequada à situação, os militares num cenário de conflito armado pretendem eliminar o inimigo usando a força máxima.</p> <p>Na Polícia há muitas vezes uma função de diálogo de procura de consenso e de procura de resolução dos conflitos, se possível sem o uso da força ou se tiver de usar a força com o mínimo necessário e adequado.</p> <p>Embora as exigências de necessidade, adequação e proporcionalidade do uso da força valham em todos os casos, é óbvio que têm uma tradução muito particular no caso do terrorismo, como todos sabemos. Por exemplo, no caso do terrorismo a legítima defesa não muda de parâmetros, mas obriga a uma reação muito imediata e muito dura. Se um terrorista está a preparar um atentado é muito mais vulgar, passo a expressão, “disparar a matar” do que perante uma situação qualquer diversa. Porque esse elemento terrorista tem eventualmente o poder de decidir matar o maior número de</p>

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>peessoas sem quaisquer contemplanções.</p> <p>E nós vemos no estrangeiro cenas de grande violência que requerem uma legítima defesa, diria, apenas musculada para garantir a sua eficácia. Já vimos isso em vários países. É muito vulgar elementos terroristas morrerem na sequência de atentados, justamente por causa disso, por força da atividade policial.</p> <p>Portanto, o que eu quero dizer com isto é que as Forças Armadas habituadas a usar a força de forma muito perentória também o farão perante atentados terroristas, e é disso sobretudo que estamos a falar.</p> <p>Os militares que participam nas missões de Segurança Interna têm de saber que a utilização do armamento que têm à disposição tem regras, bem como as regras e princípios que são utilizadas na Polícia, designadamente o princípio da proporcionalidade. O armamento que utilizam tem uma capacidade de destruição elevada, o que não se adequa ao respeito pelo princípio da proporcionalidade. Assim sendo, as Forças Armadas têm de ter formação e treino específico e tem de ser equacionado qual o equipamento que se empenha numa missão de Segurança Interna.</p> <p>Todos os corpos do Estado estão sujeitos ao princípio amplo da juricidade. As FA na intervenção "interna" - na medida que a CRP</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>e a lei a possibilitem - conhecem bem os limites jurídicos existentes. A visão das FA combatentes "do inimigo" não é a adequada para as putativas intervenções no âmbito da SI.</p> <p>O emprego da força pelas Forças Armadas é totalmente diferente. Não pode ser. Um militar das Forças Armadas não pode fazer apreensões e detenções. E a utilização do uso da força funciona nos mesmos moldes. O tipo de equipamento que as Forças Armadas usam é diferente, as regras de empenhamento são outras, os códigos pelas quais se regem e atuam são outros, portanto, é tudo diferente. Mal seria se nós estivéssemos numa situação tão grave de segurança que nós tivéssemos de ter as nossas Forças Armadas na rua. Quer dizer, se nós tivéssemos numa situação tipo Venezuela ou Brasil se calhar teríamos de alterar, mas felizmente não é o caso.</p> <p>A utilização do uso da força é diferente nas FSS e nas FA. Nas FSS utilização do uso da força está condicionado a princípios rigorosos de necessidade, proporcionalidade, exigibilidade, enquanto que nas FA o contexto é diferente.</p> <p>O direito internacional e o direito interno não são assim tão diferentes. Numa operação eu não posso usar a minha arma e disparar contra alguém só porque me parecia que me</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>estava a ameaçar. As regras de empenhamento e o direito internacional não é muito diferente, embora seja um pouco mais lato, mas no limite é muito parecido com o direito interno dos Estados. A diferença é a circunstância, pois num ambiente normal o treino, a preparação e ação dos militares geralmente é feita para ambientes de muito maior hostilidade, ou seja, a rotina de estar junto a uma pastelaria a ver se as pessoas estacionam bem não é a rotina de um militar.</p> <p>Portanto, não é a questão da lei ou do princípio de empenhamento que seja muito diferente, o que é diferente de facto é o hábito – o militar geralmente anda de capacete com colete à prova de bala, tem munições reais carregadas e está preparado para ambientes de maior hostilidade e, portanto, obviamente toda a sua sensibilidade vai à volta do que a circunstância nos diz. Quando o militar é transportado para uma patrulha no meio da Avenida de Roma obviamente que essa transposição de hábito não se faz no dia para a noite porque até a arma utilizada tem diferenças – uma G3 não tem o mesmo impacto que uma Glock. O nível de equipamento e o nível de esforço tem de ser adequado.</p>
Plano de Articulação Operacional	Tipicidade (E1)	O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna a solicitar ao Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas o tipo de apoio

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

(E)		<p>e de reforço que necessita.</p> <p>É importante que esta articulação esteja protocolada e esteja previamente definida para se poder saber quais são as capacidades instaladas, qual é o grau de prontidão das forças, quais são as diferentes funções em que as Forças Armadas possam ser empregues, de forma a que numa situação em concreto, possam os dirigentes máximos dos serviços, junto do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna propor o empenho desses meios. Compete, obviamente, ao Secretário-Geral fazer a coordenação e a articulação operacional com o CEMGFA.</p> <p>É importante que esta articulação esteja protocolada e esteja previamente definida para se poder saber quais são as capacidades instaladas, qual é o grau de prontidão das forças, quais são as diferentes funções em que as Forças Armadas possam ser empregues, de forma a que numa situação em concreto, possam os dirigentes máximos dos serviços, junto do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna propor o empenho desses meios. Compete, obviamente, ao Secretário-Geral fazer a coordenação e a articulação operacional com o CEMGFA.</p> <p>(...) previamente definido e que esteja previamente acordado quais os meios a</p>
-----	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>empenhar, a composição e a articulação das forças que podem cedidas – em que quantidades, qual a setorização, em que valências.</p> <p>Tem de estar previamente coordenado, até para os responsáveis policiais perante uma situação em concreto poderem sugerir ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna o que necessitariam. Mas para um responsável policial poder sugerir que reforços é que necessita, precisa de saber também quais são as capacidades instaladas, quais são as forças que estão disponíveis e qual o seu grau de prontidão, têm de perceber também como é que se fará e tem de se definir como se fará a sua articulação operacional no terreno.</p> <p>Essa articulação operacional faz-se através dos responsáveis máximos dos Sistemas – o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas e o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna -, ao nível político através do Governo e, havendo necessidade de intervenção, sempre a comunicação ao Presidente da República pelas suas competências específicas.</p> <p>O decisor político aqui é o Governo, que conduz a política geral do país. E o Presidente da República no nosso sistema semipresidencial tem uma palavra importante a dizer, porque tem responsabilidades em</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>matéria de defesa, como Comandante Supremo das Forças Armadas, e em matéria de segurança, quando decreta o Estado de Sítio e o Estado de Emergência, e a paz e a guerra. Portanto, o Presidente da República tem responsabilidades e o Governo tem a iniciativa executiva.</p> <p>Agora, quem tem e deve assumir essa iniciativa, na minha perspetiva, é o Primeiro-Ministro, é o responsável pela ação executiva e o órgão que superintende da Administração Pública. Claro que o Primeiro-Ministro tem de estar em articulação com os Ministros da Administração Interna e da Defesa, e também da Justiça e dos Negócios Estrangeiros, enfim, tem de estar em articulação com o Governo -, e fazer de fazer a comunicação e tratar do assunto com a Presidente da República. Desta forma, o papel das Forças de Segurança, através dos seus responsáveis máximos, é fazer chegar a avaliação da situação operacional ao Primeiro-Ministro.</p> <p>O exercício da segurança a certas infraestruturas críticas por parte das Forças Armadas liberta as Forças Policiais para aquilo que é prioritário na Segurança Interna.</p> <p>Há que ter em conta três condições para as Forças Armadas reforcem o patrulhamento nas ruas. A primeira é que o Plano de Articulação Operacional seja concebido sob parâmetros semelhantes aos que guiam o</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>Plan Vigipirate; a segunda que aquando de uma ameaça grave não haja por parte da Polícia capacidade suficiente para fazer proteção de todos os pontos críticos; e a terceira que seja dissuasor durante um período curto de tempo para que não se perca o efeito – por exemplo, num cenário de ameaça que perdure durante 15 dias os militares reforçam o patrulhamento, acompanhando as Forças de Segurança nesse período, para que haja um reforço visível a todos de segurança. Tendo em conta a mentalidade portuguesa, não estou de acordo de maneira nenhuma com a atuação isolada das Forças Armadas em contexto de Segurança Interna. Defendo que a Autoridade de Polícia esteja sempre presente.</p> <p>O Plano de Articulação Operacional deve ter contemplado não só as diretrizes face a determinados cenários e os planos de contingência, mas também as formações e treinos (anuais ou semestrais).</p> <p>Em estado de normalidade, os militares têm de estar sempre com Polícias ao lado, porque os Polícias é que podem fazer a identificação e as revistas das pessoas. Os militares a serem convocados estão para apoio e, portanto, não podem estar nem ao mesmo nível de quem legalmente tem essas competências, tem de estar em apoio.</p> <p>O plano para já resulta de um trabalho</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>conjunto e coordenado por um lado das Forças e Serviços de Segurança e por outro lado das Forças Armadas e obviamente, neste caso do Secretário-Geral dos Sistema de Segurança Interna e do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas – esses produzem o Plano.</p> <p>As Forças Armadas podem ser convocadas a apoiar a Segurança Interna, quem faz essa convocatória, em que termos é que é feita, tem de ficar claro que quando o faz previamente tem de ser ouvidos os dirigentes máximos das Forças de Segurança e das Forças Armadas porque também não pode por autorrecriação um Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna achar que bastam dez e chamam dez soldados e depois é preciso cinquenta, ou então ao contrário, à cautela pede mil e quinhentos e naquele contexto por razões diversas o Exército, se chamado o Exército, só tem disponíveis quinhentos, ou seja, tem de ficar claro no Plano tudo isto como é que se faz, de que forma é articulado e em que termos é que pode ser convocado, mas mais uma vez isso já significa estarmos a entrar, dentro da normalidade democrática, no domínio de situações específicas em que tal pode acontecer, mas temos outras mais recorrentes.</p> <p>O que deve ser fixado no Plano é em que</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>condições é que as Forças Armadas podem ser chamadas, como é que esse processo se desencadeia ou em que condições elas próprias podem oferecer a quem tem a coordenação maior ou o comando, depende da situação, pode oferecer aquilo que tem operacional.</p> <p>Nós estamos a falar de um plano operacional e o Presidente da República não é um comandante operacional. É evidente que o Presidente da República tem de conhecer este plano operacional e no limite pode interferir indireta ou discretamente para dar contributos para esse plano. Agora ele não tem de estar permanentemente a receber informações sobre as questões operacionais, mas se houver uma situação mesmo dentro da normalidade democrática que se considere necessária e útil convocar o apoio das Forças Armadas, o Presidente da República naturalmente deve receber essa informação para não ser apanhado de surpresa e como está permanentemente exposto de forma mediática para não ser confrontado com a situação desagradável que é saber pelos jornais e imprensa aquilo que oficialmente também devia saber. Mas o mesmo acontece com os titulares do Governo, por exemplo, acontecer isso e a Ministra da Justiça ou da Administração Interna não saberem.</p> <p>A lógica é sempre essa, quem está mais</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>preparado para lidar com a população em geral e para atuar em Segurança Interna toma a liderança e as FA atuam de acordo com estas duas variáveis: nível de ameaça e nível de alerta.</p> <p>Definir níveis que é para quando chegar a altura seja fácil para o Governo decidir em função dos níveis de alerta. Assim já não são níveis de alerta relativamente à hipótese ou proporcionalidade da hipótese de ameaça. Não é só isso. Define-se primeiro o que faz para cada um dos níveis de alerta - como se vê no sistema inglês e no sistema espanhol. Nós neste momento estamos no nível três, portanto, neste momento temos de saber o que fazemos em cada um dos níveis para não haver dúvidas.</p> <p>A primeira coisa que um Governo tem de fazer é estabelecer um nível de alerta. A segunda coisa a fazer é cenarização estratégica. O que implica fazer cenários para uma eventualidade de uma grande catástrofe porque também estamos a falar de coisas que esmagam a proteção civil com a segurança interna – com um grande cataclismo ou um terramoto temos a insegurança das populações, porque depois surgem fenómenos de roubo e pilhagens - e as FA também colaboram em ambas as situações por forma a repor a ordem, pois começa a haver grandes alterações. Estamos a falar de</p>
--	--	--

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>ambiente terríveis, mas imaginemos um grande terramoto em Lisboa e coisas desse género. Em caso de cenarização levantam-se cenários para grandes catástrofes, de ataques terroristas, entre outros – quatro ou cinco cenários prováveis em que seja possível a articulação das FSS com as FA e para cada cenário tipificam-se respostas.</p> <p>O Secretário-Geral é que deve ter a iniciativa e ser o maestro da articulação operacional e ter uma maior responsabilidade porque tem maior conhecimento numa ameaça à Segurança Interna, conjuntamente com o CEMFA, e partir daí desde que seja definido níveis de alerta, o que fazer em cada nível de alerta, níveis de ameaças por cenários, o que fazer em cada uma das respostas, estabelecer respostas de comando e controlo e ação de ação e coordenação, é fácil. Sistema de comando e controlo. Uma das coisas que nós perdemos desde 2003 para 2013 com aquela Lei de Segurança Interna foi o Gabinete de Crise e se calhar é uma daquelas coisas que vale a pena repensar, por exemplo.</p> <p>Para este tipo de situações convém nós termos um Gabinete de Crise que é um posto de comando político que rapidamente põe todos os ministérios debaixo da alçada do Primeiro-Ministro para definir e dar as diretivas. Neste momento há um órgão de</p>
--	--	---

Contributos para o Plano de Articulação Operacional

		<p>execução técnica, que nós também já temos que é a UCAT, mas que tem as FA ad-hoc, convidadas para. E eu acho que as FA não deviam ser convidadas para, deviam estar em permanência na UCAT. Se são convidadas ou não é outra questão, mas deviam estar em permanência lá.</p> <p>O Plano de Articulação é muito importante para termos algumas regras claramente definidas, fazemos ao máximo aquilo que se chama direito de conferências e exercícios antes de irmos para um exercício real em colaboração das FA com as FSS. E é importante nós falarmos todos a mesma linguagem.</p>
--	--	--