INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2023/2024

TII

A AÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NUM CENÁRIO DE AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA

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

Fábio António Couceiro do Vale

MAJOR DE CAVALARIA

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

A AÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NUM CENÁRIO DE AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA

MAJ CAV Fábio António Couceiro do Vale

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2023/2024

Pedrouços 2024

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

A AÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NUM CENÁRIO DE AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA

MAJ CAV Fábio António Couceiro do Vale

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2023/2024

Orientador: TCOR INF Rui Jorge Roma Pais dos Santos

Coorientadora: CFr Sofia Vitoriano Saldanha Junceiro

Pedrouços 2024

Declaração de compromisso Anti Plágio

Eu, **Fábio António Couceiro do Vale**, declaro por minha honra que o documento intitulado **"A ação das Forças Armadas num cenário de Ajuda Humanitária e de Emergência"**, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2023/2024** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, 06 de maio de 2024

Fábio António Couceiro do Vale

Assinado por: **Fábio António Couceiro do Vale**
Num. de Identificação: 12547148
Data: 2024.06.24 22:22:48 +0100

CHAVE MÓVEL

Agradecimentos

Ao meu orientador, Tenente-Coronel Pais dos Santos, a quem expresso profundo agradecimento pela orientação objetiva que forneceu a este trabalho. Reconheço as suas assertivas sugestões, assim como a disponibilidade e incentivo que se revelaram pilares essenciais para elevar o rigor científico e para alargar os horizontes desta investigação.

À Capitão de Fragata Saldanha Junceiro, no seu papel de coorientadora, a quem agradeço a permanente disponibilidade e contributos quer no âmbito da metodologia da investigação científica, quer na partilha de contactos para realização das entrevistas.

Expresso a minha gratidão aos digníssimos Oficiais que generosamente partilharam as suas experiências através das entrevistas. Apesar das exigências dos seus compromissos pessoais e profissionais, o Coronel Ricardo Cristo, o Capitão de Fragata Machado Martins, o Tenente-Coronel Oliveira Ribeiro e o Tenente-Coronel Catrola Martins demonstraram elevada disponibilidade, contribuindo de forma significativa para a qualidade desta investigação.

Ao meu camarada e amigo, Major Jonathan Miranda, pela constante disponibilidade e camaradagem expressa durante o curso, em particular na revisão deste trabalho.

À Teresa, a minha querida mulher, o meu eterno agradecimento pela forma carinhosa, amiga e extremamente generosa com que expressou o seu apoio ao longo de todo o curso. A sua abnegação à família, em muito tem contribuído para garantir a estabilidade emocional e o bem-estar familiar.

Por fim um caloroso agradecimento à minha filha Inês, pela companhia que tem feito à mãe e pela forma carinhosa com que me recebe todas as semanas. O esforço que tem feito para compreender as circunstâncias da minha ausência é profundamente apreciado.

A todos, o meu sincero agradecimento.

Índice

1. Introdução 1

2. Enquadramento teórico e conceptual 5

2.1 Estado da arte 5

2.2 Base conceptual 5

2.2.1 Ajuda humanitária e de emergência 6

2.2.2 O papel das Forças Armadas em ajuda humanitária e de emergência 7

2.2.3 Capacidades militares 9

2.3 Metodologia e método 10

2.3.1 Metodologia 10

2.3.2 Método 11

2.3.3 Modelo de análise 12

3. As Forças Armadas em ajuda humanitária e de emergência 13

3.1 As Forças Armadas portuguesas em ajuda humanitária e de emergência 13

3.2 As Organizações Internacionais em ajuda humanitária de emergência 14

3.3 Síntese conclusiva 15

4. As capacidades das Forças Armadas em ajuda humanitária e de emergência 16

4.1 Empenho de meios militares 16

4.2 Efeitos ou ações no âmbito da ajuda humanitária e de emergência 18

4.3 Síntese conclusiva 20

5. Vetores de Desenvolvimento Doutrina e Treino 21

5.1 Vetor de Desenvolvimento Doutrina 21

5.2 Vetor de Desenvolvimento Treino 24

5.3 Síntese conclusiva 28

6. Otimizar a capacidade de ajuda humanitária e de emergência 29

7. Conclusões 32

Referências bibliográficas 36

Índice de Apêndices

Apêndice A — Definições ..... Apd A - 1

Apêndice B — Participantes nas entrevistas ..... Apd B - 1

Apêndice C — Guião das entrevistas ..... Apd C - 1
Apêndice D — Síntese das respostas das entrevistas ..... Apd D - 1

Índice de Quadros

Quadro 1 - Funções do instrumento militar 8
Quadro 2 - Resumo do modelo de análise 12
Quadro 3 - Resumo das capacidades das FFAA mais preponderantes em AHE 17
Quadro 4 - *Capability Codes and Capability Statements* 19
Quadro 5 - Capacidades mais preponderantes em AHE e CS 20
Quadro 6 - Doutrina nacional e OTAN para capacidades preponderantes em AHE 23
Quadro 7 - Relação dos exercícios realizados no âmbito de AHE 27
Quadro 8 - Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças 30
Quadro 9 - Lista de entidades entrevistadas ..... Apd B - 1
Quadro 10 - Síntese das respostas à questão 1 ..... Apd D - 1
Quadro 11 - Síntese das respostas à questão 2 ..... Apd D - 1
Quadro 12 - Síntese das respostas à questão 3 ..... Apd D - 1
Quadro 13 - Síntese das respostas à questão 4 ..... Apd D - 2
Quadro 14 - Síntese das respostas à questão 5 ..... Apd D - 2
Quadro 15 - Síntese das respostas à questão 6 ..... Apd D - 2
Quadro 16 - Síntese das respostas à questão 1A (Parte II) ..... Apd D - 2
Quadro 17 - Síntese das respostas à questão 1B (Parte II) ..... Apd D - 3
Quadro 18 - Síntese das respostas à questão 3 (Parte II) ..... Apd D - 3

Índice de Figuras

Figura 1 - Número de desastres naturais por continente em 2022 2

Resumo

Nos últimos anos, assiste-se a um preocupante acréscimo de situações que exigem ajuda humanitária e de emergência, impulsionadas por uma convergência de fatores complexos como mudanças climáticas e instabilidades geopolíticas. Este cenário tem aumentado a frequência e intensidade com que organizações civis e militares são chamadas a desenvolver esforços em conjunto para uma resposta eficaz. As Forças Armadas, dotadas de capacidades e caraterísticas singulares, têm permitido uma resposta rápida e eficiente, resultando num aumento da intervenção nestes cenários

Considerando a previsibilidade do aumento das crises humanitárias, esta investigação tem como objetivo analisar formas de otimizar a capacidade militar de ajuda humanitária e de emergência das Forças Armadas. Foi seguida uma estratégia qualitativa assente num raciocínio indutivo e adotado como desenho de pesquisa o estudo de caso. A recolha de dados assentou na análise documental e em entrevistas.

A investigação realizada, expõe a perspetiva de que as Forças Armadas portuguesas detêm um considerável potencial de otimização das suas capacidades de ajuda humanitária e de emergência e avança com um conjunto de recomendações destinadas a fornecer uma estrutura de referência para a evolução e adaptação das práticas operacionais em conformidade com os requisitos atuais e emergentes do cenário internacional.

Palavras-chave:

Forças Armadas; Ajuda Humanitária e de Emergência; Capacidades; Doutrina; Treino

Abstract

In recent years, there has been a concerning increase in situations requiring humanitarian and emergency aid, driven by a convergence of complex factors such as climate change and geopolitical instabilities. This scenario has increased the frequency and intensity with which civilian and military organizations are called upon to collaborate in developing an effective response. The Armed Forces, endowed with unique capabilities and characteristics, have enabled a quick and efficient response, resulting in increased intervention in these scenarios.

Given the predictability of an increase in humanitarian crises, this research aims to analyze ways to optimize the military capacity for humanitarian and emergency aid of the Armed Forces. A qualitative strategy based on inductive reasoning was followed, and a case study was adopted as the research design. Data collection was based on document analysis and interviews.

The research conducted clearly exposes the perspective that the Portuguese Armed Forces hold considerable potential for optimizing their humanitarian and emergency aid capabilities and advances a set of recommendations aimed at providing a reference framework for the evolution and adaptation of operational practices in accordance with current and emerging requirements of the international scenario.

Keywords:

Armed Forces; Humanitarian and Emergency Aid; Capabilities; Doctrine; Training

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A	
AHE	Ajuda humanitária e de emergência
AJP	*Allied Joint Publication*
C	
C2	Comando e Controlo
CAMÕES I.P.	Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.
CC	*Capability Codes*
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CEM	Conceito Estratégico Militar
CRED	*Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*
CRP	Constituição da República Portuguesa
CS	*Capability Statements*
D	
DOTMLPFI	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade
E	
ECP 2030	Estratégia de Cooperação Portuguesa 2030
EEINC	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural
EME	Estado-Maior do Exército
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EP	Exército Português
EXPROGEN	Programa Anual de Exercícios das Forças Armadas
F	
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FRI	Força de Reação Imediata
L	
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
M	
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MP	Marinha Portuguesa

N

NBQR	Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico

O

OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

P

PDE	Publicação Doutrinária do Exército
PITOP	Plano de Treino Operacional
PLANOPNAV	Planeamento Anual de Atividade Operacional

Q

QC	Questão Central
QD	Questão Derivada

R

RCM	Resolução do Conselho de Ministros

T

TTP	Técnicas, Táticas e Procedimentos

U

UE	União Europeia
UME	*Unidad Militar de Emergencias*
UN OCHA	*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*

V

VD	Vetor de Desenvolvimento

1. Introdução

> *"Humanitarian aid is a fundamental expression of the universal value of solidarity between people and a moral imperative."*
>
> União Europeia (2008).

Nos últimos anos, observou-se um aumento significativo no número de situações que requerem ajuda humanitária e de emergência (AHE), uma tendência alarmante impulsionada por uma convergência de fatores complexos. As mudanças climáticas têm aumentado a frequência e intensidade de desastres naturais, como inundações, secas e furacões, resultando em crises humanitárias e deslocamentos em massa. Paralelamente, conflitos prolongados e instabilidade política em várias regiões têm perpetuado ambientes de crise, agravando as vulnerabilidades das populações afetadas.

De acordo com o *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN OCHA) (2023, p. 4), entre 2011 e 2020 registou-se um aumento de 59 milhões de pessoas com necessidade de assistência, número que cresceu mais 74 milhões nos últimos dois anos e prevê um degradar da situação na próxima década. Simultaneamente, refere que o sistema de apoio humanitário enfrenta restrições ao nível dos recursos, prevendo que até 2026 as necessidades superem significativamente os recursos disponíveis.

Esta intensificação de emergências humanitárias reflete não apenas os desafios ambientais e geopolíticos, mas também expõe lacunas nos sistemas de resposta face a essas emergências, o que consequentemente salienta a importância de promover ações coordenadas e sustentadas para mitigar o impacto nas vidas humanas.

Dados do *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) relativos ao ano 2022 também atestam o aumento significativo de catástrofes e desastres naturais, em comparação com anos anteriores. Em 2022 foram registadas 387 catástrofes e desastres naturais (Figura 1), que resultaram na perda de 30.704 vidas, cerca de metade das vidas perdidas entre 2002 e 2021 e que afetaram 185 milhões de pessoas, um número alarmante comparado com as cerca de 198 milhões afetadas entre 2002 e 2021 (CRED, 2023).

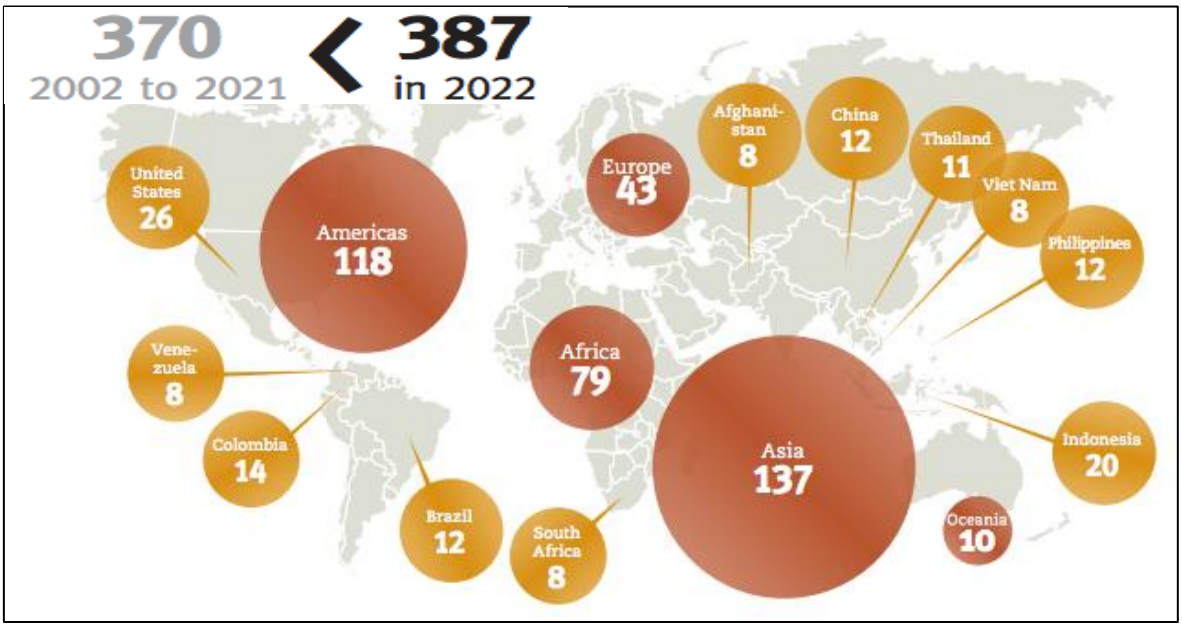

Figura 1 – Número de desastres naturais por continente em 2022
Fonte: Adaptado de CRED (2023).

Portugal não ficou indiferente face a esta crescente tendência do aumento de situações que requerem AHE, este facto é atestado na Estratégia de Cooperação Portuguesa 2030 (ECP 2030), que assenta em três áreas de atuação, sendo uma delas a AHE (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º121/2022, 9 de dezembro, 2022, p.48).

Estes cenários de AHE, cada vez mais complexos e exigentes, têm demonstrado que as forças militares possuem caraterísticas e capacidades que podem fazer a diferença na salvaguarda da vida humana, sendo também uma tendência crescente o uso dos meios militares nesses cenários. Neste campo a EPC 2030, além de outras, considera prioritário o desenvolvimento de capacidades:

> (...) Na área da defesa, em especial por via da cooperação no domínio da defesa, mas igualmente no quadro da cooperação militar, reforçando a formação e a capacitação institucional e operacional, indispensáveis para o combate aos desafios tradicionais e aos novos desafios e ameaças emergentes, contribuindo para o papel das Forças Armadas como agentes promotores da paz, segurança e desenvolvimento. (RCM n.º121/2022, 9 de dezembro, 2022, p.64)

Verificando os factos anteriores, é espetável um aumento da participação das Forças Armadas (FFAA) portuguesas em missões no âmbito de AHE.

Observando o aumento significativo de desastres e catástrofes naturais, a singularidade das FFAA no que diz respeito a meios e capacidade de atuação, e tendo em

conta que situações de emergência humanitária exigem por vezes capacidades exclusivas do meio militar, como transporte aéreo e marítimo estratégico, apoio médico, capacidades de engenharia especializada, e criação de condições de segurança (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, s.d.), é demonstrada a pertinência e atualidade da reflexão sobre a ação das FFAA num cenário de AHE.

Definir o objeto de estudo torna-se essencial na investigação, para exercer o foco no que realmente interessa investigar e estudar, assim o objeto desta investigação centra-se no emprego das FFAA num cenário de AHE.

Seguindo o preconizado por Santos e Lima (2019), a investigação pode ser delimitada aos seguintes domínios: temporal, espacial e de conteúdo. No domínio temporal a presente investigação delimita-se ao período de tempo compreendido entre o final do século XX, data em que as Organizações Internacionais (OI) enfatizam a importância da AHE, e a atualidade (2023). Espacialmente esta investigação está delimitada ao emprego de meios das FFAA portuguesas em países estrangeiros em missões de AHE. No domínio de conteúdo está delimitada à análise da capacidade militar de AHE nos Vetores de Desenvolvimento (VD) Doutrina e Treino. Apesar de todos os VD serem importantes para o desenvolvimento de uma capacidade militar, a investigação de Andrade, Santos e Correia (2019) apresenta diferenças na importância relativa de cada VD. Estes autores, identificam que os VD Doutrina e Treino estão entre os que possuem mais peso relativo para a edificação de uma capacidade militar, justificando que o VD Doutrina se constitui como base a partir da qual uma capacidade militar começa a ser edificada e que o VD Treino é baseado na doutrina e constitui-se como a materialização desta, de forma prática.

O objetivo geral (OG) desta investigação é analisar formas de otimizar a capacidade militar de AHE das FFAA.

De forma a conseguir cumprir com o OG da investigação, foram definidos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1 – Analisar as possibilidades de emprego das FFAA em cenários de AHE.

OE2 – Identificar as capacidades de uma força militar, mais preponderantes para o emprego em AHE.

OE3 – Analisar os VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE das FFAA.

Após identificação do OG e OE, assume-se como elemento fundamental do problema da investigação a definição do percurso, tendo como elementos-chave a formulação da questão central (QC) e as respetivas questões derivadas (QD) (Santos & Lima, 2019).

Neste sentido, e considerando o OG da presente investigação, define-se a seguinte **QC**: Como pode ser otimizada a capacidade militar de AHE das FFAA?

Tendo em conta o OG e os OE, e atendendo à QC apresentada, foram elencadas as seguintes QD:

QD1 – Como podem ser empregues as FFAA num cenário de AHE?

QD2 – Quais as capacidades de uma força militar mais preponderantes para o emprego em AHE?

QD3 – Como estão desenvolvidos os VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE das FFAA?

No respeitante à organização, a presente investigação encontra-se organizada em sete capítulos.

O primeiro capítulo destina-se à presente introdução. No segundo apresentam-se o estado da arte, os conceitos estruturantes e a metodologia seguida ao longo da investigação. No terceiro capítulo são abordadas as possibilidades de emprego das FFAA em cenários de AHE. No quarto capítulo são versadas as capacidades mais preponderantes ao emprego de uma força militar num cenário de AHE. No quinto capítulo são analisados os VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE das FFAA. No sexto capítulo é apresentada a resposta à QC e no sétimo e último capítulo, são descritas as conclusões da investigação, identificam-se as limitações e os contributos para o conhecimento e apresentam-se as propostas de estudos futuros.

2. Enquadramento teórico e conceptual

O tema desta investigação insere-se no ramo do conhecimento das Ciências Militares, reguladas pelo Art.º 5º do Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, sendo que a mesma se enquadra na área do estudo das crises e dos conflitos armados, no domínio da prospetiva estratégica militar, uma vez que se pretende tecer contributos para a melhoria da capacidade militar de AHE das FFAA. Assim, neste capítulo, o objetivo é apresentar os resultados de um conjunto de estudos efetuados no âmbito da temática da investigação, que materializam o estado da arte, e efetuar um enquadramento dos principais conceitos teóricos que servem de base à investigação e que são considerados essenciais para a sua compreensão holística.

2.1 Estado da arte

Este tema contextualiza-se nos trabalhos já realizados no Instituto Universitário Militar sobre esta matéria, nomeadamente "As Forças Armadas e a sua capacidade de intervenção/empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária" (Campos, 2019), onde são apresentadas três vertentes para otimização da capacidade de resposta das FFAA para missões de Ajuda Humanitária: (i) a constituição de uma unidade conjunta de apoio militar de emergência com capacidades dedicadas; (ii) desenvolver capacidades de duplo uso; e (iii) as características próprias da instituição militar, que são um pilar fundamental em todas a atuações das FFAA. "A capacidade de empenhamento em intervenção humanitária e em assistência humanitária das Forças Armadas" (Almeida, 2020), apresenta como principais conclusões: (i) o empenhamento das FFAA portuguesas em Intervenções Humanitárias e Apoio Humanitário pode ser potenciado através de formação específica; treino; exercícios; e melhoria das valências/capacidades militares mais relevantes para este tipo de missões; (ii) que as capacidades de Comando e Controlo (C2), sustentação logística, forças terrestres ligeiras e médias, apoio sanitário, engenharia e transporte estratégico marítimo e aéreo foram empregues pelas FFAA nas missões analisadas durante a investigação; e (iii) que existem lacunas quer ao nível das comunicações, quer do transporte estratégico marítimo e aéreo, que serão colmatadas em sede da Lei de Programação Militar.

2.2 Base conceptual

Considerando que o teor da investigação se centra na atuação das FFAA num cenário de AHE, procurar-se-á de seguida definir alguns conceitos base e enquadrar legalmente as FFAA e atuação das mesmas em cenários de AHE. A escolha destes conceitos tem como base as leituras preliminares sobre esta matéria, nomeadamente outros trabalhos de

investigação e a legislação em vigor. Importa ainda referir que, tendencialmente, os conceitos usados advêm da doutrina ou legislação nacional e que na ausência destas procurou-se usar doutrina das OI a que Portugal pertence.

2.2.1 Ajuda humanitária e de emergência

Sendo este o conceito estruturante da presente investigação considera-se pertinente uma análise detalhada sobre o mesmo. No entanto, durante as leituras prévias, deparou-se com vários conceitos no mesmo âmbito e até com uma abrangência muito semelhante, pelo que se torna adequado apresentar os mais relevantes e que mais se enquadram na AHE.

Relativamente ao conceito de **assistência humanitária** a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) define como sendo o uso de recursos militares disponíveis para assistir ou complementar os esforços de atores civis ou organizações civis humanitárias especializadas no cumprimento da sua responsabilidade primária de aliviar o sofrimento humano (OTAN, 2021). No que concerne a **operação humanitária** a mesma é definida como uma operação especificamente montada para aliviar o sofrimento humano numa área onde os atores civis normalmente responsáveis por fazê-lo estão incapazes ou não estão dispostos a apoiar adequadamente a população (OTAN, 2021).

Considerando os anteriores conceitos, podemos verificar que existe um denominador comum: aliviar o sofrimento humano. Neste seguimento, e recorrendo à legislação nacional, uma vez que não existe doutrina específica sobre esta temática, considera-se que o conceito que melhor se enquadra com os anteriores é o de **ação humanitária e de emergência**. Assim, de acordo com o explanado na RCM n.º 65/2015 de 27 de agosto (2015), ação humanitária e de emergência tem como objetivo proteger a integridade física e moral das pessoas que se encontram em situações de catástrofe natural ou calamidade pública. A *Reliefweb*[1] (s.d., cit. RCM n.º 65/2015, de 27 de agosto, 2015, p. 6423), refere que uma **ação humanitária** consiste em "ações de assistência, proteção e sensibilização implementadas numa base imparcial em resposta a necessidades humanitárias que resultam de emergências complexas e desastres naturais." Em linha com os conceitos anteriores, refere ainda que o objetivo é salvar vidas, aliviar o sofrimento e promover a dignidade e direitos de civis.

No que respeita ao conceito de AHE, que serve de premissa à presente investigação, não existe uma definição doutrinária, no entanto, com vista a uma uniformização do

[1] Plataforma digital gerida pela OCHA dedicada à divulgação de informações sobre crises e desastres humanitários.

mesmo, e sustentando esta escolha pelos conceitos já apresentados, assume-se para a presente investigação que AHE consiste no emprego dos meios das FFAA numa ação humanitária, independentemente de a mesma ser no âmbito de assistência humanitária ou operação humanitária.

2.2.2 O papel das Forças Armadas em ajuda humanitária e de emergência

De acordo com a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) as FFAA portuguesas "são um pilar essencial da defesa nacional e constituem a estrutura do Estado que tem como missão fundamental garantir a defesa militar da República". No mesmo documento define que o seu funcionamento é orientado para uma preparação permanente com vista a sua atuação para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externa. A sua atuação "desenvolve-se no respeito pela Constituição e pela lei, em execução da política de defesa nacional definida e do conceito estratégico de defesa nacional aprovado e por forma a corresponder às normas e orientações estabelecidas" no Conceito Estratégico Militar (CEM), nas Missões das Forças Armadas, no Sistema de Forças e no Dispositivo de Forças (Lei Orgânica n.º2/2021, de 9 de agosto, 2021, p. 3).

No quadro das suas missões podemos destacar:

> (...) Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses; Executar as ações de cooperação técnico-militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação; (...). (Lei Orgânica n.º2/2021, de 9 de agosto, 2021, p. 4)

Para Lousada e Escorrega (2010), o instrumento militar contemporâneo é multifacetado e desempenha funções fundamentais que vão além da tradicional conceção de guerra. Estes autores afirmam que, "no quadro da atual tipologia de conflitos, e considerando os principais riscos e ameaças à segurança", o instrumento militar concorre para três efeitos – ação, coação e apoio. A função **ação** é a mais diretamente associada com o propósito clássico das FFAA: a defesa militar do país e a execução da guerra, quando necessário. Neste âmbito, os militares são treinados e equipados para a mobilização máxima das principais capacidades militares, assumindo os autores que para se conseguir este efeito "a força militar e a violência, se necessário, são utilizadas ao mais alto nível". Na **coação** o instrumento militar é usado para dissuadir ou forçar adversários sem

necessariamente recorrer a confronto direto, com dois efeitos associados, a dissuasão e a imposição. A dissuasão procura manter o *status quo*, prevenindo ações adversárias, enquanto a imposição visa mudar esse *status quo* conforme as intenções do Estado. A força militar é empregue como ameaça para alterar intenções adversárias, não necessariamente em combate. No **apoio** englobam-se as ações nas quais as FFAA têm um papel supletivo, na medida em que as "capacidades das forças armadas são postas ao serviço de outros instrumentos de poder, estratégias ou sistemas". Os autores dividem esta função, tendo por base o sistema apoiado, em apoio à política externa (no qual se incluem ações humanitárias), apoio à segurança interna e apoio em emergências.

Quadro 1 - Funções do instrumento militar

Função	Âmbito	Exemplos
Ação	Militar	- Defesa militar do país; - Destruição de capacidades de adversários, recorrendo, se necessário, à força letal; - Guerra; - Situações previstas no Estado de Sítio; - Missões no exterior do território nacional, destinadas a garantir e salvaguardar a vida e os interesses nacionais (evacuação de cidadãos nacionais).
Coação		- Discussão de intenções adversas; - Influenciar e obrigar adversários a capitular sem recorrer à utilização efetiva da força letal; - Bloqueios e interdições; - Demonstrações, mobilizações e movimentações militares.
Apoio	Política Externa	- Apoio a políticas externas, através da participação em missões militares internacionais (operações de apoio à paz, incluindo humanitárias) necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado; - Cooperação Técnico-Militar.
	Segurança Interna	- Cooperação com as forças e serviços de segurança no combate ao terrorismo, imigração ilegal, controle das fronteiras, defesa de pontos sensíveis e controle de tumultos.
	Emergências	- Apoio aos serviços de emergência em situações de acidente grave (v.g. em instalações industriais), ou em catástrofes naturais (terramotos, incêndios, cheias, etc.)

Fonte: Adaptado de Lousada e Escorrega (2010).

Assim, no que respeita às FFAA portuguesas, uma intervenção num cenário de AHE acontece numa **função de apoio e num contexto de política externa**.

No que concerne às OI a que Portugal pertence, a Organização das Nações Unidas (ONU) refere que a AHE se divide em três categorias: **Assistência Direta**, que envolve contacto direto com a população na distribuição de bens e serviços; **Assistência Indireta**, com menos contacto com a população e mais assente numa ótica de transporte de pessoal e material; **Apoio à infraestrutura**, providenciando serviços gerais como reparações de

estradas e produção de energia, mas sem uma necessária exposição à população (UN OCHA, 2007).

Relativamente à OTAN a aplicação do instrumento de poder militar inclui o uso ou ameaça de uso de força letal para dissuadir, coagir, conter ou derrotar um adversário (papel decisivo), o apoio na reconstrução ou estabilização (papel de apoio) e ainda para ajudar a resolver desastres e emergências humanitárias complexas (papel instrumental) (OTAN, 2023). Define ainda que o uso de força militar para a ajuda humanitária deve ser uma exceção, e requer solicitação do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou do estado afetado, deve ser limitado em tempo e escala, com uma transição clara para a responsabilidade civil assim que possível. As forças militares lideradas pela OTAN fornecem assistência que pode ser categorizada em dois tipos: **Assistência Direta**, que envolve contato direto e regular com a população afetada, através da distribuição de bens e serviços; **Assistência Indireta**, onde apoiam as entidades que prestam o socorro, sendo que esse apoio não é necessariamente visível à população. As forças militares são mais adequadas neste último, devido às suas capacidades logísticas, como transporte de materiais ou pessoal, reparação de estradas, geração de energia e controlo do espaço aéreo (OTAN, 2022).

Quanto à União Europeia (UE), embora não se refira exclusivamente ao emprego no âmbito de AHE, distingue as intervenções militares em dois tipos: **executivas** e **não executivas**. As primeiras designa por *military operations* e destinam-se a substituir a nação hospedeira na condução das operações. As segundas, designadas por *military missions*, destinam-se a prestar apoio à nação hospedeira (UE, 2014). Desta distinção depreende-se pelo seu cariz de apoio que as missões de AHE se enquadram nas intervenções não executivas.

2.2.3 Capacidades militares

No contexto nacional, por capacidade militar entende-se o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade (DOTMLPFI) (Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, 2014).

Cada capacidade militar só será considerada completa quando todos os seus elementos funcionais estiverem integrados, garantindo não apenas a sua utilização, mas também a sua sustentabilidade, contribuindo assim para alcançar objetivos estratégicos, operacionais ou táticos no cumprimento das missões atribuídas. No desenvolvimento de

capacidades a nível nacional deve ser considerado o ciclo de planeamento da OTAN, o processo de desenvolvimento de capacidades da UE e ainda, incorporar os objetivos de capacidades cometidos a Portugal no âmbito do planeamento de defesa (Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, 2014).

Os componentes de uma capacidade militar são designados por VD e conhecidos pelo acrónimo DOTMLPFI, que se constituem nas linhas de desenvolvimento de uma capacidade e que devem ser todos considerados na edificação da mesma (Andrade et al., 2019).

Atendendo ao teor da presente investigação, serão abordados os VD Doutrina e Treino, os quais o Estado-Maior do Exército (EME) descreve da seguinte forma:

> **Doutrina** - representa um conjunto de princípios e regras que visam orientar as ações das forças e elementos militares, na prossecução dos objetivos associados ao desenvolvimento de uma determinada capacidade. Compreende táticas, técnicas e procedimentos para conduzir tarefas.
>
> **Treino** - define os processos de organização das situações de aprendizagem, através da aplicação prática e sistemática dos conhecimentos adquiridos e cuja finalidade é a manutenção e aperfeiçoamento dos conhecimentos/aptidões/atitudes previamente adquiridos, associados à aplicação/emprego de uma determinada capacidade. Inclui o Treino individual e Coletivo, nas vertentes do Treino na Função, Treino Orientado e Treino Operacional. (EME, 2015)

Na presente investigação são utilizados os termos capacidades e capacidades militares. O termo capacidades diz respeito à aptidão ou competência, enquanto que por capacidades militares são entendidas aquelas que estão plasmadas no Sistema de Forças de 2014. Esta distinção é efetuada pelo facto das designações apenas coincidirem em casos muito particulares.

2.3 Metodologia e método

2.3.1 Metodologia

O raciocínio adotado foi o indutivo, partindo da observação e compreensão (Santos & Lima, 2019, p. 18) das formas de emprego das FFAA em cenários de AHE para determinar as capacidades mais preponderantes das FFAA nesses cenários e verificar o desenvolvimento dos VD da Doutrina e Treino, tendo em consideração essas mesmas capacidades.

Foi seguida uma estratégia de investigação qualitativa, não passível de ser traduzida em números, uma vez que se pretendeu a compreensão holística do fenómeno (Santos & Lima, 2019, p. 27), no caso a capacidade de AHE das FFAA. Nesse sentido, foi realizada uma análise documental e foram realizadas entrevistas para se obter a perspetiva e as experiências dos militares que desempenham ou desempenharam funções, que indissociavelmente lhes confere esse conhecimento. Na prática, materializa o recolher de um conjunto de opiniões fundamentadas de que resultaram dados acerca da capacidade de AHE das FFAA, nomeadamente no VD Doutrina e Treino e, a partir desses dados, analisar formas de otimizar essa capacidade.

O desenho de pesquisa assenta num estudo de caso, uma vez que se pretende a compreensão de um fenómeno e a sua extrapolação, fundamentada no conhecimento tácito dos entrevistados (Vilelas, 2017). A informação recolhida detalha as capacidades mais preponderantes ao emprego das FFAA em AHE, analisando os VD Doutrina e Treino, de forma a desenvolver uma compreensão profunda sobre o caso particular (Santos & Lima, 2019) das FFAA em AHE.

2.3.2 Método

Relativamente à análise documental, foram utilizadas fontes primárias e secundárias (Santos & Lima, 2019). As primárias consistiram na legislação nacional e em documentos doutrinários, nomeadamente doutrina das FFAA e das OI, as secundárias consistiram em artigos científicos com recurso a base de dados Google Académico e EBSCO. As palavras-chaves utilizadas foram “Forças Armadas”, “Ajuda Humanitária”, “Catástrofe”, “Emergências Humanitárias” e “Assistência Humanitária”. Os critérios de seleção foram “análise dos pares”, “texto integral”, “revistas académicas” e “relatórios” e idioma português e inglês. Após leitura do resumo dos artigos mais próximos da temática, foram selecionados 10.

Quanto às entrevistas, estas foram enviadas por correio eletrónico entre 08 e 09 de abril de 2024, após um contacto prévio com os entrevistados[2]. A finalidade das entrevistas foi esclarecida no guião das mesmas[3]. Foi explicado que o entrevistado poderia permanecer no anonimato se assim o pretendesse. As entrevistas foram enviadas para militares com conhecimento da doutrina e do treino ao nível das FFAA, dos Ramos e da

[2] Designados no Apêndice B.
[3] Disponível no Apêndice C.

Força de Reação Imediata (FRI). Das cinco entrevistas enviadas foram obtidas quatro respostas[4].

2.3.3 Modelo de análise

Como forma de orientar o percurso metodológico foi elaborado o modelo de análise apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Resumo do modelo de análise

Conceito	Dimensões	Variáveis	Indicadores	Técnica de recolha de dados
AHE	Papel das FFAA	Emprego	• Forma • Coordenação • Dependência • Força militar	Análise documental
OE1: Analisar as possibilidades de emprego das FFAA em cenários de AHE.				
AHE	Execução	Efeitos/ Ações	• Capacidades	Análise documental
OE2: Identificar as capacidades de uma força militar, mais preponderantes para o emprego em AHE.				
Capacidade	Vetores de Desenvolvimento	Doutrina	• Nacional • OI • Outros Países	Análise documental e entrevistas semiestruturadas.
		Treino	• Plano de Treino • Exercícios	
OE3: Analisar os VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE das FFAA.				

[4] Síntese das respostas no Apêndice D.

3. As Forças Armadas em ajuda humanitária e de emergência

Nos últimos anos uma das áreas emergentes de atuação das FFAA tem sido a AHE. Este campo de operações desafia a conceção convencional das FFAA, ampliando o seu escopo para além da segurança nacional, acabando por abraçar um compromisso com o bem-estar e a segurança humanitária numa escala global.

3.1 As Forças Armadas portuguesas em ajuda humanitária e de emergência

Considerando o panorama nacional no âmbito da atuação das FFAA portuguesas em cenários de AHE, importa perceber como é legitimada essa atuação e em que contextos a mesma pode ser realizada.

Neste seguimento, e iniciando pela Constituição da República Portuguesa (CRP), esta estipula, no seu artigo 275.º, que cabe às FFAA "(...) satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte." (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, 2005, p. 4682).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), refere que o impacto devastador das catástrofes naturais ou provocadas e das calamidades tem vindo a tornar-se mais evidente, afirmando o vetor militar como primordial no apoio à política externa. Neste contexto estipula a intervenção em missões militares internacionais, nomeadamente no quadro da ONU, da OTAN e da UE como sendo uma das missões prioritárias das FFAA. Ainda neste âmbito, acrescenta que sempre que possível, e dentro das capacidades, o Estado Português deve participar em missões de ajuda de emergência solicitadas pela ONU (RCM n.º 19/2013, de 5 de abril, 2013).

Em linha com o anterior referido, também se encontra lavrado na Lei de Defesa Nacional e na LOBOFA as incumbências das FFAA relativamente aos compromissos internacionais (Lei Orgânica n.º2/2021, de 9 de agosto, 2021; Lei Orgânica n.º 3/2021, de 09 de agosto, 2021).

Relativamente à atuação das FFAA no caso de uma solicitação bilateral, onde a atuação de Portugal é autónoma e depende de decisão política (Campos, 2019), o CEM 2014, define que as FFAA devem "(...) Preparar, aprontar e disponibilizar meios militares para garantir, autonomamente, através de uma Força de Reação Imediata (...), a resposta a situações de catástrofe ou calamidade (emergências complexas) quer em TN, quer no

EEINC[5] numa lógica de ajuda humanitária no quadro bilateral ou multilateral (...).” (Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2014, p.30).

Ao nível operacional, o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), na Diretiva Operacional Nº 04/CEMGFA/2018, estabelece as orientações referentes à composição da FRI, assim como o quadro de missões e as Unidades que lhe poderão ser atribuídas. Nesta senda importa referir que no quadro de missões da FRI está explanado “atuar no sentido de assegurar uma resposta inicial a situações de crise ou catástrofe, no EEINC, numa lógica de Ajuda Humanitária” (CEMGFA, 2018, p. 9).

No domínio da cooperação, salienta-se a importância do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. (Camões, I. P.), que de acordo com a RCM n.º 65/2015, de 27 de agosto (2015), onde é definida a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência, é o organismo da Administração Pública portuguesa responsável pela supervisão, direção e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, sendo desta forma, responsável por assegurar e coordenar as intervenções de Portugal no domínio da AHE.

3.2 As Organizações Internacionais em ajuda humanitária de emergência

No quadro das OI o emprego de forças militares em cenários de AHE está enquadrado conceptualmente e doutrinariamente, sendo que é reconhecida a importância do emprego das capacidades militares numa forma de complemento às entidades com responsabilidades primárias (Campos, 2019).

No que à ONU diz respeito, esta OI constitui-se como a principal na resposta a situações de AHE, através do UN OCHA que apoia organizações humanitárias a responder de forma efetiva às necessidades das pessoas afetadas por uma crise, analisando as necessidades e mobilizando assistência internacional (UN OCHA, 2019). As *Oslo Guidelines* estabelecem orientações específicas para o relacionamento entre as forças militares e os restantes atores (UN OCHA, 2007).

Relativamente à OTAN, a *Allied Joint Publication* [AJP] 3.26 - *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance* constitui-se como a sua doutrina de referência no âmbito de AHE. Esta, além de reconhecer o UN OCHA como entidade coordenadora de ações de AHE, também define que a intervenção militar deve seguir os “*Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*” onde se inclui a humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência (OTAN, 2022). Para que possa existir uma

[5] EEINC - Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural

intervenção militar num contexto de AHE a OTAN define quatro critérios essenciais: (i) capacidade única, ou seja, não existe alternativa civil adequada; (ii) oportunidade, quando a urgência da missão exige uma ação imediata; (iii) a direção é efetuada pela entidade humanitária, isto é, uso dos meios militares sob coordenação civil; (iv) o uso de meios militares em apoio humanitário deve ser limitado em tempo e escala (OTAN, 2022). Nos pedidos de AHE é, normalmente, ativada a *NATO Response Force* (Campos, 2019).

Por sua vez, a UE tem definido um quadro estratégico orientador das ações dos países membros em AHE no "Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária". A declaração conjunta do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, define que a ajuda humanitária é uma competência partilhada entre todos os Estados-Membros, respeitando os princípios da humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência. A UE define como objetivo do AHE dar uma resposta urgente, com o intuito de preservar a vida, prevenir e aliviar o sofrimento humano e manter a dignidade humana, nos casos em que os governos ou autoridades locais estejam impossibilitados de agir ou não estejam dispostos a tal (UE, 2008).

3.3 Síntese conclusiva

Neste capítulo analisou-se a possibilidade de emprego das FFAA portuguesas em cenários de AHE.

Em resposta à QD1 e em súmula da análise efetuada, verificou-se que existem duas possibilidades de emprego das FFAA portuguesas num contexto de AHE. A primeira de **forma multinacional**, sobre a égide de uma OI a que Portugal pertença, nomeadamente ONU, OTAN ou UE. A segunda de **forma autónoma**, no âmbito das relações bilaterais, numa **função de apoio e num contexto de política externa**, podendo a ação ter lugar no EEINC, principalmente **através da FRI**. A atuação das FFAA deve acontecer quando não exista outra alternativa e sob a **coordenação das autoridades civis**.

Verificou-se ainda a existência de órgãos para coordenação de ações no âmbito da AHE, salientando-se a importância do **UN OCHA** na identificação de situações que carecem de AHE, bem como na delineação de **orientações para a relação entre forças militares e outros atores**. Importa ainda destacar o papel desta entidade na coordenação da mobilização do apoio humanitário, num contexto de intervenção multinacional, e a semelhança do papel desempenhado pelo Camões, I. P., no caso de uma intervenção autónoma das FFAA portuguesas. Apesar da existência destes organismos, não foram identificadas referências sobre as relações de C2 aquando do emprego de forças militares.

4. As capacidades das Forças Armadas em ajuda humanitária e de emergência

As FFAA são tradicionalmente conhecidas pelas suas missões no âmbito da defesa nacional, no entanto como verificado anteriormente, possuem características singulares que podem ser consideradas relevantes para atuações em cenários de AHE. Neste capítulo pretende-se, com recurso a análise documental, analisar as capacidades que são consideradas preponderantes no emprego das FFAA neste tipo de cenários e estabelecer uma ligação entre essas capacidades e a tipologia de tarefas ou efeitos que se pretendem executar ou atingir em AHE.

4.1 Empenho de meios militares

A ONU desempenha um papel fundamental na coordenação da resposta em situações de AHE, tendo o UN OCHA como responsável pela resposta coordenada dos esforços dos diferentes intervenientes em AHE, envolvendo a harmonização das vontades e interesses específicos de cada um. Nesta senda, a ONU identifica como áreas críticas para coordenação entre as forças militares e restantes intervenientes, a segurança, a logística, o apoio sanitário, o transporte e as comunicações (UN OCHA, 2007).

No que concerne à OTAN, as operações militares conduzidas no âmbito de AHE podem desempenhar um papel significativo na prestação de apoio imediato em situações de emergência. Neste sentido, destacam-se o apoio sanitário, através da gestão de material sanitário e prestação de cuidados médicos urgentes, a par da capacidade de transporte, relevante para reabastecimento em zonas mais remotas num cenário de emergência e da engenharia militar, com capacidade de construir estruturas, como pontes, em locais de difícil acesso. Adicionalmente, as atividades militares podem incluir mentoria e formação em áreas específicas. Entre as missões desempenhadas destacam-se ainda as seguintes capacidades: C2, operações logísticas, sistemas de comunicação e planeamento estratégico, necessário para dar início e manter as operações de assistência humanitária. Inclui-se ainda a gestão de incidentes no âmbito Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico (NBQR) (OTAN, 2022).

A UE, numa compilação efetuada com base na resposta a cinco ações de AHE entre 2004 e 2006, identifica alguns meios e capacidades utilizados pelas FFAA que considera relevantes serem mantidos para futuros eventos: transporte estratégico e tático aéreo e marítimo; apoio sanitário; logística; engenharia; comunicações; defesa NBQR; busca e salvamento; oficiais de ligação; apoio marítimo; e combate a incêndios (UE, 2008).

Na investigação realizada por Almeida (2020), onde são apresentados os casos de estudo de três intervenções militares em cenários de AHE, duas no âmbito da ONU em

Timor-Leste e no Haiti e uma no quadro da OTAN no Paquistão, é apresentada uma análise comparativa que destaca as capacidades/características militares mais relevantes a empregar nesta tipologia de missões. Almeida (2020) conclui que existe uma tendência de emprego das seguintes capacidades: C2, polícia militar, engenharia, transporte estratégico marítimo e aéreo, transporte aéreo tático, apoio sanitário e apoio.

Campos (2019) apresenta três casos de estudo onde as FFAA portuguesas foram empregues. Um de âmbito nacional, na ilha da Madeira[6], um no âmbito das relações bilaterais, em Moçambique e um no quadro da OTAN, no Paquistão. Campos (2019) considera que as capacidades das FFAA são únicas e relevantes e que sobretudo numa fase inicial da resposta podem estabelecer a diferença, tendo identificado como principais as seguintes: C2, comunicações, transporte, apoio logístico, apoio sanitário, engenharia, busca e salvamento, segurança e defesa NBQR.

No Quadro 3 é apresentado um resumo das capacidades das FFAA mais preponderantes em AHE, identificadas anteriormente:

Quadro 3 - Resumo das capacidades das FFAA mais preponderantes em AHE

Capacidade	ONU	OTAN	UE	Almeida	Campos
C2		x		x	x
Logística	x	x	x	x	x
Apoio sanitário	x	x	x	x	x
Transporte	x	x	x	x	x
Comunicações	x	x	x		x
Engenharia		x	x	x	x
NBQR		x	x		x
Busca e salvamento			x		x
Oficiais de ligação			x		
Apoio marítimo			x		
Segurança	x				x
Mentoria		x			
Planeamento		x			
Polícia Militar				x	
Combate a incêndios			x		

Fonte: Adaptado de Almeida (2020); Campos (2019); OCHA (2001); OTAN (2022) e UE (2008).

Da análise efetuada, constata-se que as capacidades que mais se destacam no empenho de forças militares em AHE são: C2; logística; apoio sanitário; transporte; comunicações; engenharia; defesa NBQR; busca e salvamento; e segurança[7].

[6] Na presente investigação as intervenções em território nacional não se consideram como intervenções no âmbito de AHE, no entanto face às semelhanças do cenário da Madeira com os demais cenários internacionais, considerou-se relevante ter em conta as capacidades militares empregues, numa ótica de análise comparativa.

[7] Consideram-se as referidas pelo menos duas vezes (40%).

4.2 Efeitos ou ações no âmbito da ajuda humanitária e de emergência

No âmbito das operações militares em cenários de AHE, a compreensão dos efeitos ou ações que se pretendem atingir ou executar é essencial para que uma resposta eficaz seja garantida. Neste contexto a OTAN desempenha um papel significativo na padronização e categorização das capacidades militares dos seus Estados-Membros, nomeadamente através da sua publicação *Bi-SC Capability Codes and Capability Statements*.

O objetivo dos *Capability Codes and Capability Statements* (CC&CS)[8] é estabelecer uma linguagem padronizada para descrever as capacidades no âmbito do Planeamento da Defesa e do Planeamento Operacional. Os CC são identificadores alfanuméricos únicos para agrupamentos funcionais de capacidades, enquanto as CS expressam os requisitos de capacidade ao longo dos VD DOTMLPFI (OTAN, 2020).

A OTAN (2020) descreve o objetivo fundamental do CS e define os CS Principais e os CS Habilitadores. Os primeiros descrevem o que o CC deve ser capaz de fazer para alcançar os efeitos desejados, sendo que o conjunto de CS Principais descreve as principais atividades operacionais (tarefas/efeitos) para as quais o CC contribui numa missão. Os segundos descrevem as características que possibilitam cumprir os objetivos principais da capacidade, ou seja, características que o CC necessita para realizar as atividades operacionais descritas pelos CS Principais.

No que respeita ao CS da Ajuda Humanitária o mesmo é descrito como tendo o seguinte objetivo fundamental:

> Capaz de apoiar a prestação de ajuda crítica a uma população atingida numa zona afetada, a fim de assistir ou complementar os esforços dos intervenientes civis responsáveis ou das organizações humanitárias civis especializadas no cumprimento da sua responsabilidade principal de aliviar o sofrimento humano. Esta pode incluir vítimas de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, pessoas deslocadas e refugiados. (OTAN, 2020, p. 163)

No Quadro 4 apresentam-se os CS Principais e Habilitadores no âmbito da Ajuda Humanitária, associadas ao respetivo CC.

[8] Introduzidos no ciclo de Planeamento de Defesa de 2004 e adotados posteriormente pela UE.

Quadro 4 - *Capability Codes and Capability Statements*

CC	CS Principais
2.01	Estabelecer ligações, sincronizar e conduzir um planeamento e execução integrados das operações com outros intervenientes na zona afetada, incluindo autoridades locais, OI e Organização Não Governamental (ONG).
2.02	Apoiar a prestação de serviços de saúde essenciais à população atingida nas zonas afetadas.
2.03	Apoiar a prestação de segurança alimentar, nutrição e ajuda alimentar, incluindo o apoio ao transporte e à rede de distribuição.
2.04	Apoiar o fornecimento, o transporte e a distribuição de abrigos, de bens de instalação e de bens não alimentares à população atingida nas zonas afetadas.
2.05	Apoiar o abastecimento de água, o saneamento e a promoção da higiene à população atingida nas zonas afetadas, incluindo o apoio ao restabelecimento da capacidade autóctone.
2.06	Apoiar a relocalização e/ou evacuação de uma população afetada, incluindo a evacuação aérea/médica e a disponibilização de meios de transporte, se necessário.
2.07	Capazes de apoiar a Nação Hospedeira ou a OI/ONG responsável na criação, segurança e manutenção de campos de deslocados, refugiados ou evacuados, conforme necessário.
2.08	Apoiar a prestação de assistência humanitária às populações afetadas localizadas em zonas isoladas, restabelecendo o acesso à rede rodoviária ou assegurando o necessário transporte aéreo humanitário.
2.09	Aconselhar a nação anfitriã e outras OI sobre o transporte, a receção e a distribuição da ajuda.
2.10	Apoiar as OI/ONG, conforme solicitado, no que respeita ao repatriamento voluntário, ao regresso e à reintegração, à instalação local e/ou à reinstalação da população necessitada, logo que as condições o permitam.
2.11	Apoiar a criação, a gestão, a manutenção e a deslocação de campos para deslocados e refugiados.
2.12	Conduzir operações especializadas de busca e salvamento de pessoas afetadas.
2.13	Apoiar, a pedido do Comité Internacional da Cruz Vermelha, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ou de qualquer OI, a reunificação das vítimas.
2.14	Capacidade de transferir a responsabilidade pelas operações de assistência humanitária e de socorro em caso de catástrofe para as forças de segurança/ONG.
2.15	Apoiar a desminagem humanitária.
2.16	Integrar um destacamento de cães de trabalho militares para apoiar operações de busca e salvamento de pessoas.
CC	**CS Habilitadores**
3.01	Processar e partilhar atempadamente informações relevantes com outros intervenientes que operam na Área de Responsabilidade, tais como autoridades locais, OI e ONG.
3.02	Operar em ambientes permissivos e não permissivos.
3.03	Operar apenas como parte de uma unidade maior ou numa instalação da qual possa receber apoio logístico e proteção da força.
3.04	Fornecer um nível de capacidade adequado de defesa NBQR.

Fonte: Adaptado de OTAN (2020).

Com vista a identificar as capacidades mais preponderantes ao emprego de forças militares em AHE, optou-se por relacionar os CS apresentados, uma vez que materializam os efeitos e ações que se pretendem atingir ou executar, com as capacidades que mais se destacam durante intervenções em AHE. Neste contexto apresentam-se no Quadro 5 as possíveis relações existentes.

Quadro 5 - Capacidades mais preponderantes em AHE e CS

Capacidades	CS Principais																CS Habilitadoras			
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	01	02	03	04
C2	x						x		x		x	x		x						
Logística			x	x		x	x			x	x									
Apoio Sanitário		x	x	x	x	x							x							
Transporte			x	x	x	x		x		x	x									
Comunicações								x				x								
Engenharia					x		x	x		x	x				x					
NBQR																				x
Busca e Salvamento												x				x				
Segurança				x			x				x									

Verifica-se nas possíveis relações existentes que o C2, a logística, o apoio sanitário, o transporte e a engenharia[9], são as capacidades que correspondem a mais CS. Esta relação indica que as principais atividades operacionais que vão de encontro ao objetivo fundamental do CS da Ajuda Humanitária estão enquadradas nas capacidades anteriormente apresentadas, sendo estas, as que uma força militar empregue em AHE deve incluir. Pode ainda verificar-se que no contexto dos CS Habilitadores o NBQR é a única diretamente referida, no entanto compreende-se que as restantes sejam caraterísticas intrínsecas às forças militares.

4.3 Síntese conclusiva

Neste capítulo identificaram-se as capacidades mais preponderantes ao emprego de forças militares em AHE.

Em resposta à QD2 e em súmula da análise efetuada, foram identificadas as capacidades que mais se destacam no emprego dos meios militares em cenários de AHE, considerando a ONU, OTAN, UE e outras investigações neste âmbito. Após essa identificação, efetuou-se uma relação entre estas e o CS da Ajuda Humanitária descrito na Bi-SC CC&CS da OTAN, verificando-se que o **C2, a logística, o apoio sanitário, o transporte e a engenharia**[10] são as capacidades que correspondem a mais CS. Sendo estas, as que se consideram como as **mais preponderantes** para o emprego de uma força militar num cenário de AHE.

[9] Correspondentes a aproximadamente 40% dos CS.
[10] Definição destas capacidades no Apêndice 1

5. Vetores de Desenvolvimento Doutrina e Treino

Observando as possibilidades de intervenção das FFAA portuguesas em cenários de AHE, verifica-se que a FRI, face ao quadro de missões que lhe poderão ser atribuídas, assume especial importância neste âmbito. A FRI é uma Força Nacional Conjunta e certificada, dotada de uma matriz de capacidades adaptável à missão e vocacionada para missões de âmbito autónomo, em que as forças, unidades e meios que a constituem devem estar prontas para emprego nas missões tipificadas (CEMGFA, 2018).

Atendendo ao exposto, considera-se que no seio das FFAA portuguesas, esta força é a que possui os VD da capacidade militar de AHE mais desenvolvidos, sendo desta forma merecedora de uma análise mais particular. Neste seguimento, o presente capítulo é reservado à análise do VD Doutrina e do VD Treino da capacidade militar de AHE das FFAA portuguesas, com especial relevo para a FRI.

5.1 Vetor de Desenvolvimento Doutrina

A doutrina estabelece uma abordagem particular do modo como se pensam, planeiam e executam as operações militares, garantindo uma liderança e uma linguagem comum que facilita a unidade de esforços. Deve abranger um conjunto de conceitos e orientações que facilitem a abordagem do emprego de forças em todo o espectro do conflito. Consubstancia a base do treino, cujo produto final sustenta e valida (Exército Português, 2016a).

Atendendo ao cariz desta investigação, considera-se pertinente apresentar o conceito da OTAN, que define doutrina como o conjunto de princípios fundamentais pelos quais as forças militares orientam a sua ação, em apoio à consecução dos respetivos objetivos (OTAN, 2021).

De acordo com a LOBOFA, nas FFAA portuguesas cabe ao CEMGFA dirigir a conceção e os processos de aprovação, ratificação e implementação da doutrina militar conjunta e combinada, em articulação com os Chefes de Estado-Maior dos Ramos, que por sua vez definem a doutrina operacional específica do Ramo, adequada à doutrina militar conjunta estabelecida (Lei Orgânica n.º2/2021, de 9 de agosto, 2021). As FFAA portuguesas, por regra, assumem como nacional a doutrina conjunta da OTAN, que seja ratificada por Portugal, produzindo doutrina conjunta apenas como complemento, se tal necessidade for identificada (Estado-Maior General das Forças Armadas [EMGFA], 2012).

Para o CEMGFA (2022, p.3) a doutrina militar conjunta constitui-se como base fundamental para a interoperabilidade entre forças operacionais dos Ramos das FFAA, visando também a sua integração em forças combinadas, além de se constituir como

elemento essencial do desenvolvimento de capacidades militares nacionais, sendo consubstanciada em publicações de doutrina militar conjunta.

As publicações doutrinárias, sejam conjuntas ou ao nível dos Ramos constituem-se como os documentos que materializam a existência de doutrina de determinado âmbito (CEMGFA, 2022). No que concerne ao Exército Português (EP), as Publicações Doutrinárias do Exército (PDE) consubstanciam o conhecimento que é ensinado e aceite, assimilado e aplicado no emprego forças e elementos militares em exercícios e operações. As PDE estão hierarquizadas por níveis desde a doutrina conceptual (Nível 1), passando pela executiva ou operativa (Nível 2) e finalizando na executiva dos escalões operacionais (Nível 3) (EP, 2020a). Desta forma abrangem os conceitos, os princípios e as técnicas, táticas e procedimentos (TTP), necessários para planeamento e execução aos vários níveis.

No que concerne a doutrina nacional no âmbito de AHE a mesma é inexistente, ou seja, não existe uma publicação conjunta ou ao nível dos Ramos que norteie o planeamento ou execução de operações de AHE de forma holística. Este facto não é necessariamente uma limitação, na senda de O. Ribeiro (entrevista por *email*, 14 de abril de 2024), "o emprego das FFAA num cenário de AHE não carece de doutrina específica", uma vez que existe doutrina desenvolvida para a aplicação das capacidades das FFAA em cenários hostis e que a mesma doutrina é aplicada em cenários de AHE. O mesmo se aplica na doutrina para os escalões mais baixos, onde encaixam as TTP (O. Ribeiro, *op. cit.*).

Na mesma linha de pensamento encontra-se M. Martins (entrevista por *email*, 27 de abril de 2024), que refere que "a doutrina OTAN ratificada por Portugal se constitui como doutrina nacional", não existindo assim a necessidade de desenvolver doutrina no âmbito de AHE. No caso da Marinha Portuguesa (MP), além da doutrina OTAN, é utilizada a doutrina do Reino Unido, porquanto das atividades de treino realizadas com militares deste país, e que permitem atualizar procedimentos doutrinários e TTP (M. Martins, *op. cit.*).

Ao nível das FFAA, R. Cristo (entrevista por *email*, 24 de abril de 2024) afirma que a doutrina da ONU também pode ser uma solução, mesmo em relação a TTP. Adianta ainda que não existe necessidade de criar doutrina para o efeito, mas existe necessidade de harmonizar procedimentos de Estado-Maior para efeitos de planeamento.

No que respeita à FRI, C. Martins (entrevista por *email*, 09 de abril de 2024), afirma que na ausência de doutrina nacional de nível tático, a melhor referência a utilizar é a doutrina OTAN, mas que outras como a do Reino Unido ou Estados Unidos da América também são consultadas no âmbito de AHE. Defende ainda que "o foco deve ser em ter conhecimento da doutrina de referência existente (...)", no entanto "(...) deverá

efetivamente ser produzida doutrina conjunta para esta tipologia de operações" (C. Martins, *op. cit.*).

Apesar de não existir doutrina nacional no âmbito do planeamento ou emprego das FFAA em cenários de AHE, verificou-se que o recurso à doutrina OTAN é uma alternativa que permite colmatar essa possível lacuna. Neste seguimento, o AJP-3.26 fornece aos comandantes e ao seu Estado-Maior os princípios e as orientações necessários para planear e conduzir o emprego militar na assistência humanitária em operações conjuntas (OTAN, 2022).

Focando nas capacidades mais preponderantes ao emprego de forças militares num cenário de AHE (abordadas no anterior capítulo), torna-se pertinente verificar, de forma isolada, a doutrina existente, nacional e OTAN, que norteie o emprego de forças no âmbito de cada uma dessas capacidades. A pertinência de uma relação entre essas capacidades e doutrina de emprego das mesmas, é justificada pelo facto de uma força militar poder ser empregue num cenário de AHE apenas para que sejam atingidos efeitos ou executadas ações de determinadas capacidades. Exemplo disso é o caso da intervenção no Paquistão em 2005, onde as FFAA portuguesas foram empenhadas "apenas" no âmbito do apoio sanitário (Campos, 2019). Neste seguimento, no Quadro 6 apresentam-se as publicações doutrinárias, nacionais[11] e OTAN, que servem de referência para o emprego dessas capacidades, que pese embora o fato de as mesmas não estarem direcionadas para um emprego direto no âmbito de AHE, constituem-se como base para o mesmo.

Quadro 6 - Doutrina nacional e OTAN para capacidades preponderantes em AHE

Capacidades	Publicações Doutrinárias	
	OTAN	Nacionais (Exército)
Apoio Sanitário	**AJP-4.10** (Allied Joint Doctrine for Medical Support)	**PDE 4 - 47 - 00** (Apoio Sanitário)
Transporte	**ATP-3.2.4** (Allied Tactical Publication for Movement and Transportation)	**PDE - 4 - 00** (Logística)
Engenharia	**AJP-3.12** (Allied Joint Doctrine for Military Engineering) **ATP-3.12.1** (Allied Tactical Doctrine for Military Engineering)	
C2	**AJP-01** (Allied Joint Doctrine)	**PDE - 3 - 00** (Operações)
Logística	**AJP-4** (Allied Joint Logistic Doctrine)	**PDE - 4 - 00** (Logística)

Fonte: Adaptado de Ministry of Defense (s.d.) e Exército Português (s.d.).

Da relação efetuada, verifica-se que existem publicações doutrinárias no âmbito das capacidades mais preponderantes ao emprego de forças militares num cenário de AHE, tanto nacionais como OTAN, com exceção da Engenharia, que não foi referenciada uma

[11] Nas nacionais optou-se por fazer referência à doutrina do Exército, considerando as capacidades militares, plasmadas no Sistema de Forças de 2014, atribuídas a este Ramo.

publicação nacional que norteie o emprego desta capacidade num cenário de AHE, no entanto as publicações da OTAN podem colmatar esta falta.

5.2 Vetor de Desenvolvimento Treino

O Estatuto dos Militares das Forças Armadas, define que a preparação dos militares é feita através do ensino, da formação e do treino operacional e técnico. Este último consiste no conjunto de atividades realizadas pelos militares focadas no cumprimento da missão e tem como finalidade completar e aperfeiçoar competências militares, garantindo a eficiência e eficácia de atuação em condições tão aproximadas da realidade quanto possível (Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, 2015).

A nível nacional, a PDE 7-00 apresenta o conceito de genérico de treino como "(…) o processo permanente de preservação e de melhoria da capacidade militar do indivíduo, Estado-Maior e Força, na condução de operações militares." (EP, 2020b, 2.ª Parte p. 3-1). Apresenta também o conceito de treino operacional, o qual articula em:

> **Treino Individual**
>
> Conjunto de atividades que providenciam o conhecimento, a capacidade e as competências necessárias para o desempenho das funções atribuídas. Contempla o desenvolvimento das capacidades e conhecimentos necessários para desempenhar missões e tarefas específicas.
>
> **Treino Coletivo**
>
> Treino realizado para preparar equipas, unidades ou outros elementos para desempenhar tarefas militares de acordo com a doutrina em vigor. Inclui exercícios e a aplicação prática da doutrina, planos e procedimentos para adquirir e manter capacidades táticas, operacionais e estratégicas.
>
> **Treino Orientado para a Missão**
>
> Quando a missão se encontra definida, havendo Ordens e Diretivas específicas para o cumprimento da mesma. (EP, 2020b)

O treino operacional abrange uma série de práticas destinadas a aplicar e validar a doutrina em vigor para o planeamento e condução de operações. É centrado na prática e aperfeiçoamento de ações de coordenação entre elementos das diferentes funções de combate e entre os diferentes Ramos das FFAA, sendo ainda desejável que se estenda às FFAA de outros países, contribuindo para a interoperabilidade necessária à constituição de Forças Multinacionais, no âmbito das OI a que Portugal pertence. Engloba ainda atividades

destinadas a treinar os elementos ou módulos com responsabilidades específicas nas tarefas de Apoio Militar de Emergência[12] (EP, 2020b). As necessidades de treino, individuais e coletivas, que concorrem para o desenvolvimento de uma capacidade são vertidas num Plano de Treino consolidado (EME, 2016).

Ao nível da OTAN o conceito de Formação e Treino é categorizado em duas áreas distintas, o individual e coletivo. Dentro dessas áreas são identificados quatro diferentes tipos de Formação e Treino: (i) Formação; (ii) Treino Individual; (iii) Treino Coletivo; e (iv) Exercícios (OTAN, 2016). Apesar do quadro conceptual ser semelhante ao nacional, a OTAN distingue Treino Coletivo e Exercícios. Neste seguimento considera-se pertinente clarificar o conceito de exercícios. Para a OTAN um **exercício** é uma manobra militar ou operação de guerra simulada envolvendo planeamento, preparação e execução. É realizado com o propósito de treinar e avaliar. Pode ser combinado ou conjunto dependendo das organizações participantes (OTAN, 2016).

Considerando os conceitos de treino apresentados, e tendo em conta o emprego das FFAA em cenários de AHE, o foco recai sobre o treino coletivo, nomeadamente na análise dos planos que o enquadram e nos exercícios onde são treinadas as capacidades de AHE.

Ao nível do EMGFA é elaborado o Programa Anual de Exercícios das FFAA (EXPROGEN) (R. Cristo, *op. cit.*). Este programa inclui todos os exercícios conjuntos e combinados em que participam pessoal, unidades e/ou forças nacionais. Com os exercícios conjuntos pretende-se validar planos de contingência e apoiar o desenvolvimento de doutrina conjunta, além de se constituírem como oportunidades de treino para as forças nacionais. Os exercícios combinados garantem a interoperabilidade com as forças estrangeiras. Ambas as tipologias de exercício preveem o treino de capacidades no âmbito do apoio militar a emergências civis (EMGFA, 2021).

O EXPROGEN consolida a informação do EMGFA e dos Ramos, no entanto cada um dos Ramos também apresenta um plano anual de exercícios. Na MP, o planeamento de treinos periódicos é consolidado no Planeamento Anual de Atividade Operacional (PLANOPNAV) (M. Martins, *op. cit.*). No EP o Comando das Forças Terrestres é responsável por aprovar o Plano de Treino Operacional (PITOP) (O. Ribeiro, *op. cit.*). Na Força Aérea Portuguesa (FAP), o Comando Aéreo elabora o Plano de Atividades.

[12] O Apoio Militar de Emergência engloba capacidades muito semelhantes às das intervenções em cenários de AHE, como pode ser constatado na investigação de Campos (2019).

No que respeita à FRI, encontram-se calendarizados no Ciclo de Aprontamento e Planeamento da Força os exercícios da série LUSITANO (CEMGFA, 2018), sendo que o cenário que enquadra o exercício é determinado em função das missões com maior probabilidade ao empenho da FRI, podendo desta forma, ser treinado um cenário de AHE, desde que se afigure necessário e adequado aos objetivos (C. Martins, *op. cit.*). Ainda no âmbito do treino coletivo, a FRI tem previstas ativações programadas com o objetivo de conduzir planeamento para executar operações de AHE nos Teatros de Operações mais prováveis ao emprego da força (C. Martins, *op. cit.*).

Verificada a existência de documentação ao nível das FFAA e dos Ramos que consolida o planeamento do treino coletivo anual, nomeadamente em relação a exercícios, importa verificar quais dessas atividades de treino são realizadas no âmbito de AHE. Neste seguimento apresentam-se no Quadro 7 os exercícios que focam as capacidades de AHE, onde se incluem os que visam a capacidade de Apoio Militar a Emergências Civis, considerando que as capacidades treinadas são semelhantes às de AHE.

Quadro 7 - Relação dos exercícios realizados no âmbito de AHE

Exercício	Objetivos	Participação				Observações
		FFAA	MP	EP	FAP	
AÇOR	Áreas prioritárias de treino: Apoio Militar a Emergências Civis em articulação com o PLACON ATLÂNTICO e cooperação com as entidades regionais.	x	x	x	x	
FÉNIX	Pretende-se avaliar a condução de Operações de Apoio Civil, tendo por foco a capacidade de resposta do Exército numa situação de resposta complexa a uma grande catástrofe e testar a projeção e atuação de capacidades diferenciadas.	x		x	x	Combinado Participação *Unidad Militar de Emergencias* (UME) de Espanha
LUSITANO	Avaliação/Certificação da FRI (...) Estabelecer e Manter a Ligação Civil-Militar; Apoiar a Força; Exercício de operações de Segurança Marítima e de segurança de infraestruturas terrestres.	x	x	x	x	Possibilidade de cenário AHE
ZARCO	Testar as capacidades do C2, emprego das forças e meios do Sistema de Forças presentes na Madeira em missões das FFAA de defesa militar e\ou no âmbito do Apoio Militar a Emergências Civis.	x	x	x	x	
ZÉFIRO	Exercitar o conceito de emprego dos meios das FFAA em missões de Proteção Civil.	x	x	x	x	
GOLFINHO	Exercício de Nível Zona Militar no âmbito do Plano AUXÍLIO, onde se pretende treinar ações de Proteção Civil.			x		Combinado Participação UME de Espanha
UME	Testar as capacidades no âmbito do Apoio Militar a Emergências Civis.			x		Combinado Exercício da UME
DISTEX	Treinar o C2 e nas respetivas áreas técnicas as equipas multidisciplinares empenhadas para garantir a prontidão em AHE.		x			Realizados 03 por ano
FELINO	Visa treinar a organização, o planeamento e C2 de operações de apoio à paz e apoio humanitário, no quadro de atuação e resposta de uma situação de crise, atuando sob égide da ONU.	x	x	x	x	Combinado No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Fonte: Adaptado de EMGFA (2022); M. Martins (*op. cit.*); O. Ribeiro (*op. cit.*) e R. Cristo (*op. cit.*)

Identificados os exercícios realizados pelas FFAA portuguesas no âmbito de AHE, verifica-se que anualmente são realizados exercícios onde participam todos os Ramos das FFAA. Apesar do treino coletivo não se consubstanciar apenas na realização de exercícios, considera-se que estes se constituem como o principal meio de treinar e validar capacidades no âmbito de AHE, uma vez que é na preparação ou execução dos mesmos que podem ser treinados os planos e procedimentos para empenhamento das FFAA em AHE. Ressalva-se o treino coletivo executado pela MP em coordenação com o *Fleet*

Operational Standards and Training, que incluem séries AHE, e que permite manter a doutrina e os procedimentos atualizados (M. Martins, *op. cit.*).

5.3 Síntese conclusiva

Neste capítulo analisaram-se os VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE das FFAA portuguesas.

Em resposta à QD3 e em súmula da análise efetuada verifica-se que estes dois VD são preponderantes para a edificação da capacidade de AHE, uma vez que a Doutrina garante o alicerce teórico, enquanto que o Treino garante a aplicação prática da mesma e a constante evolução das competências militares.

No que tange ao VD Doutrina, verificou-se que apesar de não existir uma doutrina nacional específica que norteie o planeamento ou execução de operações AHE de forma holística, existe doutrina que enquadra as capacidades mais preponderantes ao empenho de forças militares em cenários AHE e que pode colmatar esta falta. Verificou-se ainda que as **FFAA portuguesas alinham-se fortemente com a doutrina conjunta da OTAN**, adotando-a como nacional após ratificação, o que permite manter atualizados os conceitos básicos, no entanto pode condicionar a adaptação às necessidades nacionais específicas.

Quanto ao VD Treino, **são elaborados anualmente documentos que enquadram o treino coletivo** quer ao nível das FFAA, quer ao nível dos Ramos. A ênfase destes documentos são os exercícios, que se consideram o principal meio para treinar e validar as capacidades em AHE. Neste sentido verificou-se que por um lado, **anualmente são planeados exercícios no âmbito de AHE** que envolvem todos os Ramos das FFAA, por outro lado verificou-se que as oportunidades de treino com forças estrangeiras são escassas e que o mesmo se verifica com o treino integrado nas OI.

Atendendo ao anteriormente exposto, consideram-se que através dos VD Doutrina e Treino **existe um esforço para desenvolver e manter as competências essenciais para o emprego eficiente da capacidade militar de AHE**. Este cenário é particularmente evidenciado no caso da FRI, fruto da capacidade desta força em providenciar uma resposta adaptável e coordenada em situações de AHE.

6. Otimizar a capacidade de ajuda humanitária e de emergência

Atendendo à crescente necessidade de intervenções em cenários de AHE e perante a possibilidade de emprego das FFAA portuguesas nesse contexto, a presente investigação procura enquadrar legalmente o emprego das FFAA portuguesas em AHE, posteriormente, visa identificar as capacidades mais preponderantes ao emprego de forças militares em cenários de AHE e, por fim, examinar os VD Doutrina e Treino da capacidade de AHE. Com este processo pretende-se analisar formas para otimizar a capacidade militar de AHE, culminando na resposta à QC.

Para cumprir esta finalidade optou-se por efetuar uma análise das Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças (SWOT)[13], incorporando os fatores internos e externos considerados nos anteriores capítulos. Neste sentido apresentam-se no Quadro 8 as Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças, que servem de base à análise SWOT e que posteriormente são apresentados sob a forma de recomendações para otimizar a capacidade de AHE das FFAA portuguesas.

[13] *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.*

Quadro 8 - Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças

Fatores Internos	
Potencialidades	• Enquadramento legal da participação das FFAA portuguesas em cenários de AHE; • A criação da FRI com missões definidas no âmbito de AHE; • A existência de um organismo responsável por assegurar e coordenar as intervenções de Portugal no domínio da AHE (Camões I.P.); • Definição das capacidades mais preponderantes ao emprego de meios militares em cenários AHE; • Experiência das FFAA portuguesas em diferentes cenários de AHE; • Doutrina nacional para planeamento e execução das capacidades mais preponderantes em AHE; • Calendarização anual do treino ao nível das FFAA e do Ramos; • Exercícios no âmbito de AHE que envolvem todos os Ramos; • Planos de ativação da FRI.
Vulnerabilidades	• Atuação num cenário fora da conceção convencional das FFAA; • Coordenação com outros atores em cenários de AHE; • Preparação de uma força que reúna as capacidades mais preponderantes de AHE; • Doutrina nacional específica no âmbito de AHE; • Número de exercícios combinados; • Treino em colaboração com as OI; • Treino da FRI no âmbito de AHE.
Fatores Externos	
Oportunidades	• Emprego sob a égide das OI a que Portugal pertence (ONU, OTAN e UE); • Experiência em cenários de AHE quando integrados nas OI; • Descrição dos efeitos/ações que se pretendem atingir/executar em AHE; • Ratificar a doutrina OTAN; • Colaboração com as OI no âmbito do treino.
Ameaças	• Aumento das situações de catástrofe onde são requeridas as capacidades das FFAA; • Indefinição das capacidades das FFAA portuguesas a empenhar em cenários de AHE quando empregues sob a égide das OI; • Dependência de padrões internacionais pode condicionar a adaptação a necessidades nacionais específicas; • Adaptação da doutrina fruto da constante evolução dos cenários AHE; • Escassez de treino combinado.

Potencialidades vs Oportunidades - Maximizar/Explorar

(i) Capitalizar o enquadramento legal e a doutrina nacional existente no âmbito das capacidades mais preponderantes em AHE, de forma a robustecer a integração e colaboração com as OI, assegurando uma atuação eficaz e conforme aos padrões internacionais.

(ii) Fazer uso da experiência adquirida e dos organismos de coordenação, para participar de maneira mais ativa e visível em missões sob a égide das OI, melhorando a preparação e resposta em situações de AHE, e em simultâneo capitalizar essas experiências para melhorar a capacidade da FRI em respostas autónomas.

Potencialidades vs Ameaças - Mitigar/Adaptar

(iii) Integrar as experiências das missões de AHE para adaptar a doutrina nacional e os planos de treino, garantindo a prontidão das FFAA face à evolução dos

cenários de AHE e, cumulativamente, para o emprego combinado com outras forças internacionais.

(iv) Balancear a adoção de padrões internacionais com a flexibilidade necessária para atender às especificidades nacionais, ajustando as capacidades, e o treino das mesmas, para garantir a eficácia tanto em contextos nacionais como internacionais.

Vulnerabilidades vs Oportunidades - Melhorar/Integrar

(v) Intensificar as atividades de treino com as OI, fortalecendo desta forma a cooperação e mitigando eventuais vulnerabilidades ao nível da coordenação.

(vi) Aumentar a participação em exercícios combinados e intensificar a preparação específica da FRI, garantindo o alinhamento entre as capacidades de AHE e as necessidades e práticas das missões nacionais e internacionais.

Vulnerabilidades vs Ameaças - Prevenir/Corrigir

(vii) Integrar exercícios combinados nos planos de treino, definindo concretamente quais as capacidades a empenhar, garantindo a prontidão e sincronização necessária aquando do emprego sob a égide das OI.

(viii) Assegurar que a doutrina de AHE esteja em constante revisão para refletir as mudanças nos cenários de AHE e nas práticas internacionais, prevenindo desalinhamentos entre as capacidades das FFAA e as necessidades emergentes em operações internacionais.

Com base no exposto, a análise SWOT expõe a perspetiva de que as FFAA portuguesas detêm um considerável potencial de otimização das suas capacidades de AHE. A conjugação entre potencialidades, vulnerabilidades, oportunidades e ameaças das possibilidades de emprego, das capacidades mais preponderantes e dos VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE, resultou num conjunto de recomendações destinadas a fornecer uma estrutura de referência para a evolução e adaptação das práticas operacionais em conformidade com os requisitos atuais e emergentes do cenário internacional.

Considera-se assim, respondida a QC da presente investigação, materializada pelo conjunto de recomendações apresentadas para otimizar a capacidade das FFAA em cenários de AHE.

7. Conclusões

Nos últimos anos, assistiu-se a um preocupante acréscimo de situações que exigem AHE, impulsionados por uma convergência de fatores complexos como mudanças climáticas e instabilidades geopolíticas. Notoriamente percetíveis nos relatórios do UN OCHA e do CRED, este cenário tem aumentado a frequência e intensidade com que organizações civis e militares são chamadas a desenvolver esforços em conjunto para uma resposta eficaz. Em Portugal, esta tendência é reconhecida e está refletida na ECP 2030, onde AHE se constitui como uma das três áreas de atuação.

Nesta senda, as FFAA emergem como um ator preponderante quando empregues em cenários de AHE. Dotadas de capacidades e caraterísticas singulares, têm permitido uma resposta rápida e eficiente ampliando a eficácia na salvaguarda de vidas humanas. Estas capacidades únicas levam a que se verifique um aumento da intervenção das FFAA em missões de AHE, cenário este, também expetável no caso português, onde o emprego das FFAA neste tipo de missões está previsto e enquadrado legalmente.

Considerando a atualidade desta temática e a previsibilidade do aumento das crises humanitárias, o objeto desta investigação é o estudo do emprego das FFAA num cenário de AHE, sendo o OG analisar formas de otimizar a capacidade militar de AHE das FFAA. Neste sentido, foi seguida uma estratégia de investigação qualitativa, pretendendo-se a compreensão holística da capacidade de AHE das FFAA. O raciocínio adotado foi o indutivo, partindo da observação e compreensão da atuação das FFAA em cenários de AHE, para formular generalizações que sustentam a análise das formas de otimização apresentadas. A recolha de dados assentou na análise documental e em entrevistas a militares com conhecimento da doutrina e do treino ao nível das FFAA, dos Ramos e da FRI.

Após uma breve introdução ao tema, onde se demonstrou a pertinência e atualidade do mesmo, o segundo capítulo foi reservado à apresentação do "estado da arte", onde foram sintetizadas as conclusões de outros estudos no âmbito de AHE, e ao enquadramento dos principais conceitos teóricos que sustentam a investigação, culminando com apresentação da metodologia e do modelo de análise que norteiam a investigação.

No terceiro capítulo analisou-se a possibilidade de emprego das FFAA portuguesas em cenários de AHE, verificando-se a existência de duas possibilidades: (i) de forma multinacional, sobre a égide da ONU, OTAN ou UE; e (ii) de forma autónoma, no âmbito das relações bilaterais, numa função de apoio e num contexto de política externa. Esta última pode ter lugar no EEINC, e acontece principalmente através da FRI. Verificou-se

ainda que o emprego das FFAA em cenários AHE deve acontecer quando não exista outra alternativa e sob a coordenação das autoridades civis. Considerou-se assim atingido o OE1 e respondida a QD1.

No quarto capítulo foram identificadas as capacidades mais preponderantes ao emprego de forças militares em AHE, considerando os dados da ONU, OTAN, UE e os resultados de investigações no âmbito de AHE. Após verificada a adequabilidade dessas capacidades através de uma relação ao CS da Ajuda Humanitária descrito na Bi-SC CC&CS da OTAN, verificou-se que o C2, a logística, o apoio sanitário, o transporte e a engenharia são as capacidades que correspondem a mais CS, sendo desta forma consideradas as mais preponderantes para o emprego de uma força militar num cenário de AHE. Considerou-se assim atingido o OE2 e respondida a QD2.

No quinto capítulo analisaram-se os VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE das FFAA portuguesas, verificando-se, no âmbito da doutrina, que as FFAA portuguesas alinham-se com a doutrina conjunta da OTAN, adotando-a como nacional após ratificação. E que apesar de não existir uma doutrina nacional específica que norteie o planeamento ou execução de operações AHE de forma holística, existe doutrina que enquadra as capacidades mais preponderantes ao empenho de forças militares em cenários AHE. No âmbito do treino, verificou-se que são elaborados anualmente documentos que enquadram o treino coletivo quer ao nível das FFAA, quer ao nível dos Ramos, e que neles constam exercícios no âmbito de AHE que envolvem todos os Ramos, existindo no entanto, algumas lacunas no âmbito do treino combinado. Observou-se que existe um esforço para desenvolver e manter as competências essenciais para o emprego eficiente da capacidade militar de AHE. Considerou-se assim atingido o OE3 e respondida a QD3.

Por último, no sexto capítulo foram analisadas formas de otimizar a capacidade de AHE das FFAA portuguesas. Para atingir este fim foi efetuada uma análise SWOT, integrando os dados obtidos nos capítulos precedentes. Da análise resultou o seguinte conjunto de recomendações para otimizar a capacidade militar de AHE das FFAA portuguesas:

- Capitalizar o enquadramento legal e a doutrina nacional existente no âmbito das capacidades mais preponderantes em AHE, de forma a robustecer a integração e colaboração com as OI, assegurando uma atuação eficaz e conforme aos padrões internacionais.
- Fazer uso da experiência adquirida e dos organismos de coordenação, para participar de maneira mais ativa e visível em missões sob a égide das OI,

melhorando a preparação e resposta em situações de AHE, e em simultâneo capitalizar essas experiências para melhorar a capacidade da FRI em respostas autónomas.

- Integrar as experiências das missões de AHE para adaptar a doutrina nacional e os planos de treino, garantindo a prontidão das FFAA face à evolução dos cenários de AHE e, cumulativamente, para o emprego combinado com outras forças internacionais.
- Balancear a adoção de padrões internacionais com a flexibilidade necessária para atender às especificidades nacionais, ajustando as capacidades, e o treino das mesmas, para garantir a eficácia tanto em contextos nacionais como internacionais.
- Intensificar as atividades de treino com as OI, fortalecendo desta forma a cooperação e mitigando eventuais vulnerabilidades ao nível da coordenação.
- Aumentar a participação em exercícios combinados e intensificar a preparação específica da FRI, garantindo o alinhamento entre as capacidades de AHE e as necessidades e práticas das missões nacionais e internacionais.
- Integrar exercícios combinados nos planos de treino, definindo concretamente quais as capacidades a empenhar, garantindo a prontidão e sincronização necessária aquando do emprego sob a égide das OI.
- Assegurar que a doutrina de AHE esteja em constante revisão para refletir as mudanças nos cenários de AHE e nas práticas internacionais, prevenindo desalinhamentos entre as capacidades das FFAA e as necessidades emergentes em operações internacionais.

O conjunto de recomendações apresentadas materializam a resposta à QC da presente investigação, considerando-se assim atingido o OG.

Com a presente investigação aprofundou-se o conhecimento sobre as FFAA portuguesas quando empregues em cenários de AHE em geral, tendo sido particularizadas as possibilidades de emprego, as capacidades mais preponderantes em AHE e os VD Doutrina e Treino da capacidade militar de AHE. Entende-se contudo, que a mais valia desta investigação é a apresentação de um conjunto de recomendações para otimizar a capacidade militar de AHE das FFAA portuguesas, num momento em que o cenário internacional é caraterizado por um aumento preocupante das crises humanitárias, no qual as forças militares têm uma participação cada vez mais decisiva.

Quanto às principais limitações da investigação importa destacar três. A primeira relacionada com o facto de não existir uma identificação clara das capacidades que as FFAA portuguesas devem disponibilizar em cenários de AHE quando empregues de forma multinacional. A segunda, também relacionada com as capacidades, é o facto de existir alguma indefinição entre o emprego das FFAA em cenários de AHE e em Apoio Militar a Emergências Civis. A terceira relacionada com a coordenação entre os vários atores num cenário de AHE, apesar de existir um organismo responsável pela mesma, não é explícito como são as relações de C2.

Para investigações futuras, sugere-se a realização de um estudo sobre as potenciais relações de C2 existentes quando as FFAA são mobilizadas em contextos de AHE, considerando a interação com outras forças militares, entidades de proteção civil e OI/ONG.

Referências bibliográficas

Andrade, J.C.R., Santos, R. J. R. P., & Correia J. M. P. C (Coord.) (2019). Contributos para o planeamento estratégico militar: Metodologias e ferramentas de apoio. (Vol II). Coleção "Ares", 31. Lisboa: Instituto Universitário Militar

Almeida, V. H. D. (2020). *A capacidade de empenhamento em intervenção humanitária e em assistência humanitária das Forças Armadas*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Campos, C. O. R. (2019). *As Forças Armadas e a sua capacidade de intervenção/empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

CEMGFA. (2018). Diretiva Operacional N.º 004/CEMGFA/2018 - ALT1, de 17de julho. *Força de Reação Imediata*. Lisboa: EMGFA (RESERVADO).

CEMGFA. (2022). Diretiva N.º 71/CEMGFA/2022, de 24 de outubro. *Processo de edificação e revisão da doutrina militar conjunta*. Lisboa: EMGFA.

Council of the European Union. (2006). *Military support to EU diseaster response: Identification and coordination of available assets and capabilities*, ST 9462/3/06.

CRED. (2023). *2022 Disasters in numbers*. Retirado de https://www.cred.be/publications

Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio. (2015). *Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª série - N.º 104. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro. (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1.ª série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro. (2014). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*, Diário da República, 2.ª série - N.º 175. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. (s.d.). *Civil-Military Cooperation in Emergencies*. Retirado de: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/relations/civil-military-cooperation-emergencies_en

EME. (2015). *Normas de gestão de Projetos no Exército*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

EME. (2016). *Normas de gestão de projetos no Exército. Instrução técnica mapeamento de processos*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

EMGFA. (2012). *Publicação Doutrinária Militar Conjunta 01 - Doutrina Militar Conjunta*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.

EMGFA. (2021). *Programa Anual de Exercícios das Forças Armadas 2022*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.

EMGFA. (2022). *Programa Anual de Exercícios das Forças Armadas 2023*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.

Exército Português. (s.d.). Arquitetura Doutrinária. Retirado de: intranet.exercito.

Exército Português. (2013). *Publicação Doutrinária do Exército 4 - 00 - Logística*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Exército Português. (2016a). *Publicação Doutrinária do Exército 0 - 00 - Bases da Doutrina do Exército Português*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Exército Português. (2016b). *Publicação Doutrinária do Exército 4 - 47 - 00 - Apoio Sanitário*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Exército Português. (2020a). *Publicação Administrativa do Exército 320 - 01 - Normas de Elaboração de Publicações do Exército*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Exército Português. (2020b). *Publicação Doutrinária do Exército 7 - 00 - Sistema de Instrução do Exército. Ensino, Formação e Treino*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

IAEM. (2003). Manual Escolar 20-63-12 Operações de Engenharia, Volume I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. (2005). *Sétima revisão Constitucional da Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 1.ª Série A, 155, 4642 - 4686. Lisboa: Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 2/2022, de 9 de agosto. (2021). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª série, 153. 02 a 17. Lisboa: Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 3/2022, de 9 de agosto. (2021). *Altera a Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª série, 153. 18 a 36. Lisboa: Assembleia da República.

Lousada, A. P. & Escorrega, L. C. F. (2010). Da importância do instrumento militar na actual tipologia de conflitos. *Revista Militar*, 2506. Retirado de https://www.revistamilitar.pt/artigo/609.

MDN. (2014). *Conceito Estratégico Militar* (CEM). Lisboa.

Ministry of Defense. (s.d.). Collection Allied Joint Publication - United Kingdon. Retirado de: https://www.gov.uk/government/collections/allied-joint-publication-ajp

OTAN. (2016). *Bi-SC 075-02 Education and Training Directive*. Bruxelas: NATO Standardization Office.

OTAN. (2020). *Bi-SC Capability Codes and Capability Statements*. Bruxelas: NATO Standardization Office.

OTAN. (2021). AAP-6. NATO *Glossary of terms and definitions (english and french).* Bruxelas: NATO Standardization Office.

OTAN. (2022). AJP-3.26 *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance, Edition A Version 1*. Bruxelas: NATO Standardization Office.

OTAN. (2023). *Comprehensive Operations Planning Directive Version 3.1*. Bruxelas: NATO Standardization Office.

RCM n.º 19/2013, de 5 de abril. (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981 a 1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RCM n.º 65/2015, de 27 de agosto. (2015). *Define uma Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência. Diário da República*, 1.ª série, 167. 6421 a 6427. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RCM n.º 121/2022, de 9 de dezembro. (2022). *Aprova a Estratégia de Cooperação Portuguesa 2030*. Diário da República, 1.ª série, 236. 46 a 86. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord). (2019). *Orientações Metodológicas Para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (2a edição, revista e atualizada*. Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

UN OCHA. (2007). Oslo Guidelines. *Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief, Revision 1.1 November 2007*

UN OCHA. (2019). OCHA - Who we are [Página online]. Obtido de UNOCHA: https://www.unocha.org/

UN OCHA. (2023). *OCHA Strategic Plan 2023-2026*. Retirado de: https://www.unocha.org/publications/report/world/ochas-strategic-plan-2023-2026-transforming-humanitarian-coordination

UE. (2008). Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission. *Official Journal of the European Union*, OJ C 25, 30.1.2008.

UE. (2014). *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*. Council of the European Union. Retirado de: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf

Vilelas, J. (2017). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.

Apêndice A — Definições

EEINC - Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural: decorre da avaliação da conjuntura internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os atores em presença e as diversas organizações em que Portugal se insere. Podem considerar-se áreas de interesse relevante para a definição do espaço estratégico de interesse nacional conjuntural, quaisquer zonas do globo em que, em certo momento, os interesses nacionais estejam em causa ou tenham lugar acontecimentos que os possam afetar (MDN, 2014).

Comando e Controlo - Autoridade, responsabilidade e atividade exercidas pelos comandantes militares na direção e coordenação de forças militares, assim como na implementação de ordens relacionadas com a execução das operações (OTAN, 2021).

Logística - É a ciência do planeamento e da execução de movimentos e sustentação de forças. Está relacionada com os seguintes aspetos das operações militares: (1) Conceção e desenvolvimento, obtenção, receção, armazenagem, movimentos, distribuição, manutenção, evacuação e alienação de materiais, equipamentos e abastecimentos; (2) Transporte de pessoal e material; (3) Construção, conservação, operação e disposição de instalações; (4) Sustentação e fornecimento de serviços; e (5) Apoio sanitário (Exército Português, 2013).

No âmbito do emprego em AHE consideram-se relevantes os seguintes recursos:

- Meios de reabastecimento de água, incluindo meios de purificação, distribuição e controle de qualidade da água potável;
- Meios de produção de energia (geradores elétricos);
- Tendas e abrigos de emergência;
- Confeção de alimentação com cozinhas de campanha móveis;
- Sistema de reabastecimento de campanha, por períodos prolongados.

(Council of the European Union, 2006).

Apoio Sanitário - Conjunto de atividades de carácter sanitário que têm por finalidade o aprontamento, a preservação dos efetivos e a recuperação dos indisponíveis (Exército Português, 2013). O apoio sanitário em ambiente multinacional é um conceito que abrange todas as atividades de âmbito sanitário realizadas em operações militares que não sejam puramente nacionais (Exército Português, 2016b).

No âmbito do emprego em AHE consideram-se relevantes os seguintes recursos:

- Hospital de Campanha, com capacidades de primeiros socorros, triagem, anestesiologia, medicina interna, atendimento de trauma cirúrgico e de emergência e apoio médico geral. E, ainda, capacidades para tratamento de vítimas de queimaduras e pacientes infecto-contagiosos e contaminados com agentes NBQR;
- Ambulância todo o terreno;
- Capacidade de identificação de vítimas.

(Council of the European Union, 2006).

Engenharia - Conjunto de pessoal, equipamentos, meios e procedimentos de engenharia existentes na Área de Operações de uma grande unidade. A sua missão genérica é apoiar todas as forças através da realização de tarefas ou trabalhos agrupados em quatro grandes áreas, também conhecidas por objectivos do sistema de engenharia: (1) Apoio à mobilidade; (2) Apoio à contramobilidade; (3) Apoio à proteção; e (4) Apoio geral de engenharia (IAEM, 2003).

No âmbito do emprego em AHE consideram-se relevantes os seguintes recursos:

- Capacidade de construção de vedações;
- Máquinas de terraplanagem e de elevação vertical;
- Capacidade de construções vertical e horizontal;
- Capacidade de inativação de engenhos explosivos.

(Council of the European Union, 2006).

Transporte (Movimento e Transporte) - Engloba todo o espectro de infraestruturas, instalações, organizações e equipamento necessário à projeção, incluindo as operações de Receção, Estacionamento e Movimentos, sustentação e retração de Forças durante a execução de uma missão. Comporta o planeamento, a direção e o controlo dos meios de transporte e necessidades a estes associados, com o objetivo de deslocar pessoal, material e abastecimentos para um determinado local, em tempo e nas quantidades desejadas, nas necessárias condições de operacionalidade e da forma mais económica, tendo em vista a satisfação operacional da missão (Exército Português, 2013).

No âmbito do emprego em AHE consideram-se relevantes os seguintes recursos:

- Transporte aéreo estratégico de asa fixa, para transporte de carga/passageiros;
- Meios navais e cais com capacidade *Roll-on-Roll-off*;
- Aeronaves de transporte de asa fixa;
- Helicópteros pesados/médios de transporte e helicópteros de MEDEVAC;

- Viaturas pesadas todo o terreno, para transporte de carga sólida e líquida como água e combustível;
- Embarcações de águas interiores e barcos insufláveis;
- Transporte anfíbio.

(Council of the European Union, 2006).

Apêndice B — Participantes nas entrevistas

Quadro 9 - Lista de entidades entrevistadas

#	Entidades	Cargo/Função
1	Cor Ricardo Cristo	Chefe do J7 do Comando Conjunto para as Operações Militares
2	CFr Machado Martins	Chefe do Departamento de Treino e Avaliação da Flotilha
3	TCor Oliveira Ribeiro	Chefe da Repartição de Doutrina e Treino do Comando das Forças Terrestres
4	TCor Catrola Martins	Chefe do Estado-Maior da FRI (01JAN22 a 31DEC)

Apêndice C — Guião das entrevistas

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR – CONJUNTO
2023/2024

GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

A ação das Forças Armadas num cenário de ajuda humanitária e de emergência

Racional

O presente guião de entrevista semiestruturada, foi elaborado no âmbito do Trabalho de Investigação Individual (TII) do Curso de Estado-Maior Conjunto 2023/2024, pelo Major de Cavalaria Fábio Vale, está subentendido ao tema em epígrafe, e tem como propósito de analisar formas de potenciar a capacidade de ajuda humanitária e de emergência (AHE) das Forças Armadas (FFAA) portuguesas.

Face ao exposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE 1 – Analisar as possibilidades de emprego das FFAA em cenários de AHE.

OE 2 – Identificar as capacidades de uma força militar, mais preponderantes para o emprego em AHE.

OE 3 – Analisar os VD Doutrina e Treino da capacidade de AHE das FFAA.

Os dados da entrevista destinam-se, única e exclusivamente, à realização desta investigação, sendo a sua participação uma significativa mais-valia para a qualidade dos resultados obtidos.

Pretende-se, que a análise de conteúdo da entrevista seja anexada ao trabalho e mencionada na bibliografia, podendo, deste modo, constituir fonte para citações ao longo do texto. No entanto, na eventualidade de desejar anonimato e confidencialidade na sua identificação, os dados provindos da sua entrevista serão descaracterizados o suficiente, para poderem ser trabalhados sem que isso comprometa a fonte de origem.

Muito obrigado pela sua disponibilidade e significativo contributo.

Questões[14] (em cada questão encontram-se sublinhados os pontos que visam dirigir a pergunta e evitar a dispersão, contudo não devem ser limitadores da resposta):

PARTE I (FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea)

1. Da análise efetuada durante a realização do TII, verificou-se que existem duas possibilidades de emprego das FFAA portuguesas num contexto de AHE: (1) de forma multinacional, sobre a égide de uma Organização Internacional de que Portugal seja membro, nomeadamente através da Organização das Nações Unidas, Organização do Tratado do Atlântico Norte ou União Europeia; (2) de forma autónoma, no âmbito das relações bilaterais, podendo a ação ter lugar no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural, principalmente através da Força de Reação Imediata (FRI). Além das que fazem parte da FRI, existem outras unidades, forças ou meios na(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea que possam ser empregues num cenário de AHE? Se sim, de que forma?

2. Qual é a doutrina de referência utilizada pela(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea no âmbito de AHE? É a mesma suficiente ou considera que existe a necessidade de produção/atualização de doutrina no âmbito de AHE?

3. No âmbito da doutrina, as unidades ou forças que podem atuar em cenários de AHE têm definidas táticas, técnicas ou procedimentos (TTP)? Se não, considera importante que sejam desenvolvidas TTP no âmbito de AHE?

4. No âmbito do treino coletivo qual o documento da(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea onde se encontram calendarizados os exercícios realizados anualmente?

5. Em que exercícios nacionais ou internacionais a(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea participam com unidades, forças ou meios no âmbito de AHE (em que seja treinada a capacidade de AHE ou capacidades que sejam relevantes no âmbito de AHE)? Qual o objetivo dos mesmos?

[14] Com as entrevistas foi também disponibilizado um corpo de conceitos para enquadrar o tema.

6. Considera necessário/adequado incrementar atividades no âmbito do treino coletivo que permitam desenvolver a capacidade de AHE da(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea? Se sim, quais?

PARTE II (FRI)

1. Durante a realização do presente trabalho, foi efetuada uma análise das capacidades das FFAA mais preponderantes em cenários de AHE. Esta análise baseou-se numa relação entre os conceitos das Organizações Internacionais a que Portugal pertence (e resultados de outras investigações no âmbito de AHE), com os *Capability Codes and Capability Statements* da Ajuda Humanitária da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Desta relação resultou que as capacidades mais preponderantes para o emprego de uma força militar num cenário de AHE são: (1) apoio sanitário: (2) transporte; (3) engenharia; (4) comando e controlo; e (5) logística.

a. Considerando as capacidades mais preponderantes para o emprego de uma força militar num cenário de AHE referidas anteriormente, considera que a Força de Reação Imediata (FRI) tem capacidade de conduzir operações de AHE?

b. Tendo em conta o catálogo inicial de forças, unidades e meios atribuídos à FRI, quais são os que garantem as capacidades referidas (tendo em vista o empenhamento em missões de AHE)?

2. Qual é a doutrina de referência utilizada pela FRI no âmbito de AHE? É a mesma suficiente ou considera que existe a necessidade de produção/atualização de doutrina no âmbito de AHE?

3. No âmbito do treino coletivo encontram-se calendarizados no ciclo de aprontamento e planeamento da FRI (Anexo C à DIROP N.º04/CEMGFA/2018), os exercícios da série LUSITANO. Durante a execução destes exercícios é treinada a capacidade de AHE da força? Existem outras atividades de treino coletivo em que seja treinada a capacidade de AHE ou capacidades que sejam relevantes no âmbito de AHE?

4. Considera necessário/adequado incrementar atividades no âmbito do treino coletivo que permitam desenvolver a capacidade de AHE da FRI? Se sim, quais?

Identificação do entrevistado:

Posto e Nome:

Cargo ou função:

Apêndice D — Síntese das respostas das entrevistas

Quadro 10 - Síntese das respostas à questão 1

Q1	Além das que fazem parte da FRI, existem outras unidades, forças ou meios na(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea que possam ser empregues num cenário de AHE? Se sim, de que forma?
E1	(...) para além da FRI, existem todas as possibilidades de emprego de outras forças (Marinha, Exército e FAP, ou conjuntamente) – a geografia e a realidade vivida é que ditam a força a formar (...)
E2	Sim (...) Na condução destas tarefas são estabelecidos padrões de prontidão operacional (PPO) (...) dividem-se por áreas funcionais, sendo que a área relevante para efeitos deste trabalho é "Operações de Busca e Salvamento Marítimo e de Assistência Humanitária". (...) temos como relevantes para AHE os seguintes PPO: - Executar isoladamente, integrado em força naval ou em colaboração com entidades civis operações de assistência humanitária, em terra, em apoio a população vítima de catástrofe; - Conduzir operações de apoio a operações de assistência humanitária O primeiro PPO é cumprido por todas as unidades navais, com exceção das Lanchas, Veleiros e Submarinos, enquanto o segundo é cumprido pelo COMPOTG (Componente Operacional Tática de Guerra) e pelas fragatas. (...) Entre as operações reais executadas nos últimos anos, saliento a AHE na Madeira, em 2010,(...) nas Flores em 2019, na Ilha do Fogo em 2014/15 e na crise sísmica em S. Jorge em 2022 (...)
E3	O atual Catálogo de Forças, disponibilizado na FRI não deixa de fora capacidades, normalmente mais vocacionadas para este tipo de emprego (...) As restantes forças/capacidades do Exército e das FFAA que houvesse necessidade de ser empregues (...) iriam seguir o já definido e estipulado para o emprego das mesmas.(...)

Quadro 11 - Síntese das respostas à questão 2

Q2	Qual é a doutrina de referência utilizada pela(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea (ou FRI para a Parte II) no âmbito de AHE? É a mesma suficiente ou considera que existe a necessidade de produção/atualização de doutrina no âmbito de AHE?
E1	Não existe doutrina concreta de ajuda humanitária (...) Existe sim doutrina da ONU, pese embora seja dispersa. Não veja necessidade de criar doutrina para o efeito (...) existe sim necessidade de harmonizar procedimentos de EM para efeitos de planeamento (...)
E2	Entre as publicações militares de referência utilizadas contam-se: ATP 3.4.1.2 (B) – Multinational Maritime Support of Humanitarian Operations Joint Doctrine Publication 3.52 – Disaster Relief Operations Overseas – The Military Contribution BRd 8988 – Manual of Royal Navy Military Training, Operations and Tactics (...) Utilizamos publicações do Reino Unido pois as nossas fragatas executam periodicamente planos de treino no Fleet Operational Standards and Training, que incluem séries AHE, o que nos permite estar atualizados a nível de doutrina e procedimentos. (...) Tendo em conta que o PDMC 01 prevê que a doutrina NATO ratificada por Portugal se constitui como doutrina nacional considero não existir essa necessidade (...)
E3	Na minha ótica o emprego das FFAA num evento de AHE não carece de doutrina específica (...) As capacidades estão treinadas e preparadas para atuar em ambientes hostis (...) A doutrina desenvolvida para atuar nessas condições aplica-se ao emprego numa situação de AHE (...)
E4	(...) a doutrina a empregar deveria ser de nível tático. As FFAA nacionais não dispõem de doutrina conjunta de nível tático e a doutrina dos ramos, não prevê o emprego de forças conjuntas. A melhor referência é a doutrina conjunta NATO. (...) recorria à doutrina que tinha disponível, nomeadamente a Doutrina NATO, Inglesa e Norte-americana (...) destacam-se: NATO: AJP-3.4.3 "Allied Joint Doctrine For The Military Contribution To Humanitarian Assistance", Edition A Version 1, OCTOBER 2015 UK: Joint Doctrine Publication 3-52 (JDP 3-52) "Disaster Relief Operations Overseas: the Military Contribution " (3rd Edition), November 2016. (...) o foco deve ser em ter conhecimento da doutrina de referência existente. A seu tempo, deverá efetivamente ser produzida doutrina conjunta para esta tipologia de operações.

Quadro 12 - Síntese das respostas à questão 3

Q3	No âmbito da doutrina, as unidades ou forças que podem atuar em cenários de AHE têm definidas táticas, técnicas ou procedimentos (TTP)? Se não, considera importante que sejam desenvolvidas TTP no âmbito de AHE?
E1	As TTP já existem, doutrina da ONU (...)
E2	Sim.
E3	(...) não, tendo por base o já respondido (...)

Quadro 13 - Síntese das respostas à questão 4

Q4	No âmbito do treino coletivo qual o documento da(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea onde se encontram calendarizados os exercícios realizados anualmente?
E1	(...) calendário de Exercícios Combinados e Conjuntos é o EXPROGEN (...)
E2	Os planos de treino periódicos constam do planeamento anual da atividade operacional (PLANOPNAV) (...) É aqui que entram os DISTEX (...)
E3	No caso do Exército esse documento é o Plano Integrado de Treino Operacional (...)

Quadro 14 - Síntese das respostas à questão 5

Q5	Em que exercícios nacionais ou internacionais a(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea participam com unidades, forças ou meios no âmbito de AHE (em que seja treinada a capacidade de AHE ou capacidades que sejam relevantes no âmbito de AHE)? Qual o objetivo dos mesmos?
E1	Só o exe FELINO no âmbito da CPLP. Não temos nenhum exercício nacional subordinado a esta temática.
E2	Ao nível do Departamento de Treino e Avaliação, organizamos anualmente três exercícios DISTEX (...) treinar o Comando e Controlo e por treinar nas respetivas áreas técnicas as equipas multidisciplinares empenhadas para garantir que estão prontas para uma AHE quando necessário (...) com uma periodicidade de 3 a 4 anos todas as unidades navais têm treino nesta área (...) Ao nível conjunto (...) participei, com o NRP Vasco da Gama, num ZARCO/LUSITANO em Porto Santo e na Madeira, em que foi treinada uma AHE (...) tendo também participado em 2017 num AÇOR/LUSITANO também com treino de AHE (...) As equipas são treinadas ao nível do comando e controlo, no combate a incêndios, prestação de primeiros socorros e apoio às vítimas, restabelecimento e reestruturação de edifícios e outras infraestruturas necessárias (...) também para testar novas TTP, este ano temos integrado com sucesso drones aéreos e terrestres no RECON, assim como apoio de C2 por STARLINK.
E3	Não sendo um exercício focado em AHE (...) pode-se considerar que o Exército organiza e conduz o exercício FÉNIX. (...) pretende-se avaliar a condução de Operações de Apoio Civil, tendo por foco a capacidade de resposta do Exército (...) numa situação de resposta complexa a uma grande catástrofe, testar a projeção e atuação de capacidades diferenciadas (...) A nível internacional temos participado como observadores no exercício de Apoio Militar de Emergência com a Unidade Militar de Emergências (UME) (Espanha) com a finalidade de incorporar procedimentos de C2 na nossa atuação. A nível das Zonas Militares também se realizam exercícios (...) no âmbito de AHE.

Quadro 15 - Síntese das respostas à questão 6

Q6	Considera necessário/adequado incrementar atividades no âmbito do treino coletivo que permitam desenvolver a capacidade de AHE da(s) FFAA/Marinha/Exército/Força Aérea (ou FRI para a Q4 Parte II)? Se sim, quais?
E1	(...) não considero o desenvolvimento da capacidade AHE uma prioridade neste momento (...)
E2	Estritamente no âmbito da Marinha, julgo que não. No âmbito conjunto (...) podem ser incrementadas essas atividades de treino (...) sendo importante que exista um treino prévio a nível da coordenação conjunta mas também com as autoridades civis, sendo igualmente importante para que exista um conhecimento detalhado das capacidades existentes em cada Ramo das FFAA.
E3	Não considero que seja necessário. As capacidades que as FFAA trazem numa situação de AHE advêm das características únicas de emprego das capacidades necessárias para o cumprimento das missões que têm atribuídas (...) que pode ser utilizada em caso de AHE, não construída para tal. (...)
E4	(...) o atual quadro de atividades é adequado (...) Quando se afigurar como necessário e for adequado aos objetivos, o exercício LUSITANO pode ter como tema as operações AHE.

Quadro 16 - Síntese das respostas à questão 1A (Parte II)

Q1A	Considerando as capacidades mais preponderantes para o emprego de uma força militar num cenário de AHE referidas anteriormente, considera que a Força de Reação Imediata (FRI) tem capacidade de conduzir operações de AHE?
E4	O emprego da FRI é enquadrado pela DIROP 004/CEMGFA/2018 (...) e pelo Plano de Contingência (...). (...) AHE, ainda não há plano de contingência elaborado, pelo que em caso de emprego, será o EMFRI (...) a decidir quais as capacidades a empregar. (...) o catálogo previsto na DIROP dispõe das capacidades preponderantes para um cenário de AHE (...) estamos seriamente limitados em termos de capacidade de projeção estratégica dessas capacidades.

Quadro 17 - Síntese das respostas à questão 1B (Parte II)

Q1B	Tendo em conta o catálogo inicial de forças, unidades e meios atribuídos à FRI, quais são os que garantem as capacidades referidas (tendo em vista o empenhamento em missões de AHE)?
E4	(...) todas as forças, unidades e meios, conseguem garantir as capacidades referidas, com exceção das exclusivamente combatentes (...). O emprego de forças deve ser equilibrado (...) uma força maior necessita de mais apoio local e de uma maior pegada logística de sustentação. (...)

Quadro 18 - Síntese das respostas à questão 3 (Parte II)

Q3	No âmbito do treino coletivo encontram-se calendarizados no ciclo de aprontamento e planeamento da FRI (Anexo C à DIROP N.º04/CEMGFA/2018), os exercícios da série LUSITANO. Durante a execução destes exercícios é treinada a capacidade de AHE da força? Existem outras atividades de treino coletivo em que seja treinada a capacidade de AHE ou capacidades que sejam relevantes no âmbito de AHE?
E4	(...) O cenário que enquadra o exercício é determinado em função das missões da FRI com maior probabilidade de ocorrência. (...) é da responsabilidade dos ramos, o aprontamento, treino e certificação das forças que disponibilizam para o catálogo de forças da FRI (...) deve incluir tarefas de AHE, o que por norma não acontece (...) (...) no plano de atividades anual (...) estavam previstas ativações programadas em que era conduzido planeamento (...) de emprego em missões de AHE. Um exemplo é o TO de Moçambique.