

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

**2016/2017**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM MODELO DE ARTICULAÇÃO  
OPERACIONAL ENTRE AGENTES DA PROTEÇÃO CIVIL**

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

**Paulo Jorge André Serra**

**MAJOR GNR INF**



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

**CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM MODELO  
DE ARTICULAÇÃO OPERACIONAL ENTRE AGENTES DA  
PROTEÇÃO CIVIL**

**Major, GNR INF Paulo Jorge André Serra**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2016/17

Pedrouços 2017



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

**CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM  
MODELO DE ARTICULAÇÃO OPERACIONAL ENTRE  
AGENTES DA PROTEÇÃO CIVIL**

**Major, GNR INF Paulo Jorge André Serra**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2016/17

Orientador: TCOR ENG (reserva) Rui Vieira

Pedrouços 2017



## **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **Paulo Jorge André Serra**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da Proteção Civil** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/17** 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, 19 de junho de 2017

Major GNR INF Paulo Jorge André Serra



## Agradecimentos

Não teria sido possível realizar o presente trabalho sem a colaboração de determinadas pessoas, às quais gostaríamos de expressar o nosso franco e profundo agradecimento, pelo conhecimento, estímulo, críticas e sugestões com que contribuíram para a sua edificação e sem as quais a sua concretização seria uma tarefa inexecutável.

Ao Sr. Tenente-Coronel Rui Vieira que, como orientador do nosso estudo, nos “amparou” ao longo desta jornada e, de uma forma sábia, escutando com amizade e compreensão as nossas dificuldades e dúvidas, nos orientou para a sua realização. Pela sua extraordinária disponibilidade e pelas palavras de incentivo o nosso Muito Obrigado.

Ao Sr. Professor Doutor Rui Pereira pela forma como, desde o primeiro contato, se disponibilizou para colaborar, cedendo algum do seu precioso tempo para conversar conosco, também o nosso sincero agradecimento, pois a sua experiência e os importantes contributos transmitidos vieram a revelar-se preciosos na concretização deste trabalho.

À Ex.<sup>a</sup> Sr.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Helena Fazenda, Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, ao Sr. Major General Botelho Miguel, Comandante Operacional da GNR, e ao Sr. Superintendente-Chefe Magina da Silva, Diretor Nacional Adjunto da PSP, pelos importantes *inputs* que trouxeram à investigação e que, sem dúvida, contribuíram decisivamente para o cumprimento dos objetivos traçados.

Ao Sr. Dr. Miguel Cruz, do Comando Nacional de Operações e Socorro da Autoridade Nacional de Proteção Civil, pelos contributos que trouxe ao nosso trabalho, através dos esclarecimentos prestados acerca da forma como se processa a articulação operacional no Sistema de Proteção Civil, e que nos permitiram tirar importantes ilações.

Ao Sr. Coronel Lopes, a prestar serviço no Ministério da Defesa Nacional, e ao Sr. Coronel Guerreiro, Oficial de Ligação da GNR junto da Sr. Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, pela forma como prontamente se colocaram ao nosso dispor e garantiram um apoio desmesurável para a execução deste trabalho.

Às nossas famílias, pela compreensão, por aceitarem a nossa maneira (nem sempre fácil) de ser e pela paciência que sempre demonstram em todas as vezes em que esta “vida” nos têm afastado, o nosso mais do que sincero reconhecimento, certos que sem eles, esta caminhada seria muito mais exasperante e penosa.

Por último, mas sempre importante, a todos os camaradas do Curso de Estado Maior Conjunto, pela sua amizade, companheirismo e camaradagem que vêm demonstrando ao longo deste Curso.

A todos o nosso singelo e sincero agradecimento.



## Índice

Introdução.....	1
1. Enquadramento conceptual.....	5
1.1. Modelo.....	5
1.2. Articulação, cooperação e colaboração.....	6
1.3. Níveis das operações.....	8
2. As ameaças transnacionais.....	10
2.1. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	10
2.2. As ameaças transnacionais.....	11
2.2.1. Concetualização.....	11
2.2.2. Caracterização no contexto nacional e internacional.....	13
3. As Forças Armadas e das Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais.....	15
3.1. As Forças Armadas e a Segurança Interna.....	15
3.2. Estados de Exceção.....	17
3.3. As Forças e os Serviços de Segurança.....	20
4. Sistemas <i>safety</i> e <i>security</i> .....	22
4.1. O Sistema de Proteção Civil.....	22
4.1.1. A Proteção Civil.....	22
4.1.2. Mecanismos de articulação.....	23
4.1.3. A gestão de emergências.....	24
4.2. O Sistema de Segurança Interna.....	26
4.2.1. A Segurança Interna.....	27
4.2.2. O Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança.....	29
4.2.3. A gestão de incidentes tático-policiais.....	31
5. Apresentação e análise das Entrevistas.....	32
5.1. Análise de resultados.....	33
5.2. Síntese de resultados.....	39
Conclusões.....	41
Bibliografia.....	49



## **Índice de Apêndices**

Apêndice A – Metodologia.....	Apd A-1
Apêndice B – Modelo de Análise.....	Apd B-1
Apêndice C – Ameaças Transnacionais .....	Apd C-1
Apêndice D – Guião de Entrevista .....	Apd D-1
Apêndice E – Perguntas e Segmentos de Resposta .....	Apd E-1
Apêndice F – Excertos de Respostas .....	Apd F-1

## **Índice de Figuras**

Figura 1 – Níveis das Operações Militares.....	8
Figura 2 – Diferenças entre estado de sítio e estado de emergência .....	18
Figura 3 – Articulação Operacional entre FFAA e FSS no âmbito dos estados de exceção	19
Figura 4 – Posicionamento da GNR e da PSP no sistema de forças nacional.....	20
Figura 5 – Estrutura de Direção e Comando Único.....	24
Figura 6 – Diagrama de Gestão de Emergência .....	25
Figura 7 – Fluxograma do Processo de Planeamento de Emergência.....	26
Figura 8 – Competências do SGSSI .....	28
Figura 9 – Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional.....	44

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 – Informação relativa aos entrevistados	33
Tabela 2 – Resultados Questão 1	34
Tabela 3 – Resultados Questão 2	34
Tabela 4 – Resultados Questão 3	35
Tabela 5 – Resultados Questão 4	36
Tabela 6 – Resultados Questão 5	36
Tabela 7 – Resultados Questão 6	37
Tabela 8 – Resultados Questão 7	38
Tabela 9 – Resultados Questão 8	38
Tabela 10 – Medidas relacionadas com os vetores das capacidades militares a adotar	40
Tabela 11 – Modelo de Análise	Apd B-1
Figura 12 – Enquadramento das principais ameaças transnacionais segundo o alinhamento proposto por Diogo (2004)	Apd C-1



## **Resumo**

O combate às ameaças transnacionais por parte dos Estados é um desafio na atualidade, levando-os a desenvolver mecanismos articulados que permitam a concertação dos esforços necessários à eficácia que se exige e à eficiência das capacidades a empenhar.

Ciente das implicações de tais ameaças, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013, prevê o aprofundamento das relações entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, através de um Plano de Articulação Operacional, documento que não existe e para o qual pretendemos contribuir com a realização deste trabalho.

Concluimos que atendendo à complexidade da natureza e caráter das ameaças transnacionais, o plano deve possuir um enquadramento normativo que evite sobreposições, e definir o Comando e Controlo, as regras de empenhamento, a interoperabilidade de sistemas e equipamentos, a existência de Oficiais de Ligação que sirvam de intermediários, a identificação das capacidades disponíveis que permitam o duplo uso e evitem duplicações, a possibilidade de harmonizar doutrina, a realização de exercícios, e a partilha de meios e informações.

Concluimos ainda que o Sistema de Proteção Civil ou o Sistema de Segurança Interna podem servir de base à edificação do Plano, na medida em que os principais contributos que identificámos foram tidos em consideração naqueles sistemas.

### **Palavras-chave:**

Articulação, ameaças transnacionais, cooperação, colaboração



## **Abstract**

*Nowadays, combating transnational threats is a huge challenge for States, leading them to develop accurate mechanisms that allow the coordination of all necessary efforts with high standards of effectiveness and efficiency of the capacities to be committed.*

*Aware of the implications of such threats, the Strategic Concept for National Defense foresees the deepening relationship between the Armed Forces, Security Forces and Security Services, through an Articulation Operational Plan. A document that doesn't exist and for which we intend to contribute with this work.*

*We conclude that, given the complexity of the nature and character of transnational threats, the plan needs a normative framework that avoids overlaps, and also define the Command and Control arrangements, rules of engagement, the requirements for interoperability of systems and equipment, Liaison Officer teams for identification of available capacities that allow double use and avoid duplication, the possibility of consistent doctrine, realize training exercises, and share means and information.*

*We also conclude that the Civil Protection System or the Internal Security System can serve as a basis for building the Plan, because the main contributions we have identified were taken into account in those systems.*

## **Keywords**

*Articulation, transnational threats, cooperation, collaboration*



## Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM	Armas de Destruição Massiva
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT	Ameaças Transnacionais
BRICA	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
C2	Comando e Controlo
CCOD	Centros de Coordenação Operacional Distritais
CCOM	Comando Conjunto de Operações Militares
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMC	Curso de Estado Maior Conjunto
CEMGFA	Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
CDPC	Comissão Distrital de Proteção Civil
CI	Comunidade Internacional
CmdtGI	Comandante Gestor do Incidente
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
COD	Comandante Operacional Distrital
COEPC	Centro Operacional de Emergência de Proteção Civil
CON	Comandante Operacional Nacional
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DOTLMPFII	Doutrina, Organização, Treino, Liderança, Material, Pessoal, Formação, Infraestruturas e Interoperabilidade
EMGFA	Estado Maior General das Forças Armadas
ENCT	Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
EUA	Estados Unidos da América



FFAA	Forças Armadas
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais
IUM	Instituto Universitário Militar
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LDN	Lei de Defesa Nacional
LO	Lei Orgânica
LOIC	Lei da Organização da Investigação Criminal
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOMAI	Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
MP	Ministério Público
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgãos de Polícia Criminal
OSCOT	Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAO	Plano de Articulação Operacional
PC	Proteção Civil
PCCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança
PCI	Posto de Comando do Incidente
PJ	Policia Judiciária
PM	Primeiro-ministro



PSP	Policia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RESEE	Regime do Estado de Sítio e do Estado de Exceção
RU	Reino Unido
SAA	Sistema da Autoridade Aeronáutica
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSSI	Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna
SI	Segurança Interna
SIC	Sistema de Investigação Criminal
SIIC	Sistema Integrado de Informação Criminal
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SISI	Sistema Integrado de Segurança Interna
SPC	Serviço de Proteção Civil
SN	Segurança Nacional
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil
SPRING	Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal
SSI	Sistema de Segurança Interna
TN	Território Nacional
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## Introdução

O fenómeno da globalização provocou alterações vertiginosas nas sociedades. Estas alterações, para além de todos os benefícios que resultaram do fluxo de pessoas e bens, ideias e serviços, que de forma livre trespassam as fronteiras dos Estados exponenciando as trocas comerciais e aumentando a qualidade de vida dos cidadãos, fazem também emergir e desenvolver negócios ilegais, cujos atores transnacionais intervenientes se aproveitam do amplo espaço de manobra e reduzido controlo para, por entre os meandros da moderna criminalidade, obter elevados lucros (Levitsky, 2003).

Para fazer face a estas ações que colocam em causa os Estados, os vários Governos têm procurado responder às Ameaças Transnacionais (AT), definindo políticas orientadas para a promoção de um dos objetivos nacionais permanentes, a “liberdade e segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional.” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013, p.1988), garantidas num quadro de Segurança Nacional (SN)<sup>1</sup>.

Contudo, perante a instabilidade dos mercados financeiros que se vive nos dias de hoje e as dificuldades económicas, temos que ter em consideração o objetivo nacional conjuntural que consiste na “racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas;”, [e não esquecer que] “A realização da estratégia nacional orienta-se por três regras: Unidade estratégica (...), Coordenação (...) e Utilização racional e eficiente de [parcos] recursos...” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013, p.1988). Nesta perspetiva, e como resposta às AT, temos de aceitar que vivemos num “...ambiente interagência, em que a maioria das capacidades existe, ainda que tenhamos de as maximizar e estruturar de forma crítica a sua ação.” (Pereira, 2014, p.312). O fundamental parece ser, então, coordenar e articular os meios e recursos existentes, em função das capacidades que detém e da autoridade a quem competem, aplicando-se tanto aos intervenientes diretos no Sistema de Segurança Interna (SSI), como àqueles que estão sujeitos ao regime de colaboração em matéria de SI, nomeadamente as Forças Armadas (FFAA).

Não obstante de existir, desde 2006, entre as Forças e Serviços de Segurança (FSS), o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS) (Assembleia da República, 2006b), o Conceito Estratégico de

---

<sup>1</sup> Segundo o Instituto de Defesa Nacional, SN consiste na “...condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.” (Carvalho, 2009, p.19).



Defesa Nacional (CEDN) (Presidência do Conselho de Ministros, 2013), prevê a existência de um Plano de Articulação Operacional (PAO) entre as FFAA e as FSS no combate a agressões e às AT. No entanto, e apesar do CEDN 2013 ter sido aprovado há quatro anos, a elaboração do referido plano não se perspectiva, encontrando-se ainda em discussão.

Sob o tema “Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da Proteção Civil”, o enunciado do presente trabalho remete-nos para aspetos ligados à coordenação entre os diversos agentes de Proteção Civil (PC), previstos no art. 46º da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) (Assembleia da República, 2006a). Como tal, seria expectável a contribuição para um modelo de articulação entre todos os agentes de PC<sup>2</sup>, o que implicaria abordar tanto a vertente *safety* como a vertente *security*<sup>3</sup>. Contudo, por um lado, porque nos parece uma tarefa demasiado ambiciosa e abrangente e, por outro, atendendo ao caminho traçado pelo CEDN 2013, optámos por direccionar o presente trabalho para os preceitos nele vertidos. Assim, o trabalho irá restringir-se à necessidade de aprofundar a cooperação entre as FFAA e as FSS<sup>4</sup> no combate às AT, pelo que nos propomos contribuir para a edificação de um modelo de articulação operacional entre estes agentes, que permita a concretização do PAO previsto no ponto 1.4.2. “Responder às ameaças e riscos” do CEDN 2013 (Resolução do Conselho de Ministros, 2013. p. 1989).

Neste sentido, a temática que nos propomos abordar, enraíza-se na forma como as AT, designadamente “...o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade, as catástrofes e calamidades, os riscos ambientais e as pandemias, exige respostas estratégicas multissetoriais e integradas.” (Resolução do Conselho de Ministros, 2013. p. 1989), respostas estas em que as FFAA e as FSS são imprescindíveis, em função das missões que legalmente têm atribuídas e que, em determinadas circunstâncias, exigem uma elevada cooperação com vista à salvaguarda da população. Tendo por referência os conceitos associados à matéria em apreço, pretende-se, a partir da análise de contributos teóricos e da perspectiva de personalidades com reconhecidos conhecimentos neste campo e que desempenham funções de relevo, tanto no

---

<sup>2</sup> São agentes de PC: corpos de bombeiros; forças de segurança; Forças Armadas; órgãos da Autoridade Marítima Nacional; Autoridade Nacional da Aviação Civil; INEM, I. P., e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde; e sapadores florestais (Assembleia da República, 2006a).

<sup>3</sup> *Safety* e *Security* são termos anglo-saxónicos que em português se traduzem em segurança. Contudo, existem diferenças entre os conceitos: *safety* corresponde a “...uma situação física, de afastamento do perigo;” *security* trata-se mais de “...um sentimento, resultante da aplicação de um método sistemático e compreensivo.” (Alves, 2010, p.31). Assim, enquanto que *safety* está associado à prevenção, às medidas que levam a evitar o a afastar o perigo, *security* liga-se à proteção, às medidas para limitar perdas ou destinadas à manutenção da ordem e ao socorro.

<sup>4</sup> Considerando que só a GNR e a PSP são detentoras de competências plenas no que se refere ao combate às ameaças transnacionais, o nosso estudo incidirá sobre estas Forças de Segurança (FS).



meio militar como no meio civil, identificar contributos para a edificação de um modelo de PAO, assim como identificar medidas e ajustamentos a adotar, tendentes à obtenção de uma maior articulação entre as FFAA e as FSS, no que ao combate às AT diz respeito.

Nesta lógica, com a realização do presente trabalho caberá contribuir para a construção de um modelo de articulação operacional entre as FFAA e as FSS no combate às AT que permita, em caso de necessidade, uma resposta atempada que promova a interoperabilidade dos sistemas e equipamentos e permita a devida coordenação entre estas organizações.

Para cumprir tal desiderato, metodologicamente (Apêndice A), a investigação do trabalho baseia-se, essencialmente, nas orientações do Instituto Universitário Militar (IUM) (Lima e Santos, 2016) e, complementarmente, no livro de Isabel Carvalho Guerra (2006).

O Objetivo Geral (OG) do presente estudo é contribuir para a edificação de um modelo de articulação operacional entre as FFAA e as FSS no combate às AT. Para o atingir, definimos os seguintes Objetivos Específicos (OE):

- OE1: Caracterizar as ameaças transnacionais da atualidade;
- OE2: Caracterizar o enquadramento normativo de empenhamento das FFAA e das FS no combate às ameaças transnacionais;
- OE3: Identificar os constrangimentos e limitações das FFAA e FSS no combate às ameaças transnacionais;
- OE4: Sintetizar medidas de articulação a adotar pelas FFAA e FSS, incluindo em casos de exceção.

A partir deste enquadramento, deduzimos a nossa Questão Central (QC): **Quais os contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança no combate às ameaças transnacionais?** Associadas a esta questão surgem-nos as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD1: Quais são as características das principais ameaças transnacionais da atualidade?
- QD2: Como se caracteriza o enquadramento legal do empenhamento das FFAA e das FS no combate às ameaças transnacionais?
- QD3: Quais os constrangimentos e limitações que existem nas FFAA e FSS para fazer face às ameaças transnacionais?
- QD4: Quais são as medidas de articulação a adotar pelas FFAA e FSS, incluindo em casos de exceção?

O processo de investigação expande-se em torno da QC e das QD, assumindo um papel necessariamente orientador de todo o processo (Apêndice B).



Finalmente, com o intuito de garantir uma sequência lógica a toda a investigação, para além da introdução, estruturamos o nosso trabalho em quatro capítulos principais que nos permitem tecer algumas conclusões, também num capítulo destacado.

No primeiro, que designámos de “Enquadramento Concetual”, procurámos delimitar os conceitos que entendemos como fundamentais nesta pesquisa, com a finalidade de esclarecer e evitar interpretações incorretas acerca do fenómeno em estudo; no segundo capítulo, que denominámos “Ameaças transnacionais”, tecemos algumas considerações sobre o CEDN 2013 com o intuito de chegarmos ao PAO previsto para fazer face às AT, ameaças que identificámos em Portugal, em alguns Estados e principais organizações<sup>5</sup>; no terceiro capítulo, a que chamámos “As Forças Armadas e das Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais”, descrevemos o enquadramento legal destas forças e as implicações dos Estados de Exceção, quando decretados. Finalmente, no capítulo subordinado ao “Sistema *safety e security*” com o objetivo de compreender a sua organização e de verificar em que medida poderiam contribuir para os objetivos do nosso estudo, caracterizámos dois sistemas: o SPC, na vertente *safety*; e o SSI, na vertente *security*, assim como descrevemos alguns dos planos existentes no âmbito destas vertentes. Na segunda parte do trabalho, analisámos os resultados obtidos com a realização de entrevistas, que vieram consolidar o trabalho teórico anteriormente elaborado.

Esperamos, deste modo, contribuir de uma forma proeminente para a construção de um modelo de PAO conforme determinado no CEDN 2013, permitindo assim que o país esteja devidamente preparado para os riscos e ameaças existentes na ordem internacional, consubstanciado no aumento, não apenas do sentimento de segurança das populações, mas também na sua efetiva segurança.

Conscientes de que só é possível construir algo a partir do momento em que se identificam constrangimentos e limitações, a pertinência deste estudo inscreve-se, então, numa ótica de, através de eventuais dificuldades que venham a ser detetadas entre as FFAA e as FSS no campo da coordenação, procurar rentabilizar os recursos disponíveis nestes intervenientes, no sentido de prestar um apoio eficiente e eficaz à população, mitigando os riscos que estas novas ameaças trazem à liberdade dos cidadãos.

---

<sup>5</sup> Organização das Nações Unidas (ONU); União Europeia (UE); e OTAN.



## 1. Enquadramento conceptual

Considerando a temática que propomos abordar com a realização do presente trabalho, iniciamos com a descrição dos principais conceitos que lhe estão associados. Assim, começamos por descrever o que entendemos por “Modelo”<sup>6</sup> e de seguida abordamos o conceito de “Articulação” e “Cooperação”, realçando os elementos que a distinguem da “Colaboração”. Finalizamos com os níveis de operações com o intuito de circunscrever o conceito de “Nível Operacional”. Desta forma, será mais fácil a compreensão do modelo de articulação operacional para o qual pretendemos apresentar contributos.

### 1.1. Modelo

Os critérios de delimitação e os ângulos de abordagem do conceito de modelo são vastos, uma vez que pode ter diversas aceções e significados. Uma definição simples de modelo remete-nos para “...um protótipo ou exemplo que se pretende reproduzir ou imitar. Nas ações morais e nas obras de génio, um modelo é um exemplar que se deve seguir e imitar pela sua perfeição.” (Dicionário da Língua Portuguesa, 2016)

O termo modelo tem origem no italiano *módello* que, por sua vez, deriva do latim *modulus*, diminutivo de *modus*, que significa medida. (Japaissu e Marcondes, 1989) Segundo Dumith (2008, p.112) “...consiste na descrição de um sistema e/ou fenómeno que responde por algo já conhecido.”. Pode também considerar-se modelo a “representação em pequena escala de alguma coisa” ou “o esquema teórico de um sistema ou de uma realidade complexa” (Smith, 2015).

Uma questão relevante relacionada com um modelo é a sua valoração: um modelo será bom ou mau consoante a sua utilidade dentro do espaço teórico onde foi construído. Desta forma, um modelo será considerado bom, quanto maior for o seu “...uso prático (valor de uso), possibilidade de previsão (valor preditivo) e similaridade com o fenómeno proposto (valor de face)...”. (Amauri, 1999, p.14).

Destaque ainda para os modelos teóricos, cujo conceito adotamos, que são construções hipotéticas, teorizadas ou formas de explicação que servem para analisar ou esclarecer uma realidade em concreto. (Japaissu e Marcondes, 1989). Assim, estamos perante um bom modelo teórico, sempre que o mesmo funcione para os fins propostos, sendo este o fim desejado relativamente ao modelo para qual pretendemos contribuir.

---

<sup>6</sup> Modelo Teórico, neste caso concreto.



## **1.2. Articulação, cooperação e colaboração**

O conceito de articulação e a distinção entre cooperação e colaboração são fundamentais, por um lado, para preparar adequadamente os passos que se seguem no nosso estudo e, por outro, porque a legislação portuguesa apresenta-nos em determinadas circunstâncias um, ou o outro termo, o que implica respostas com diferentes consequências. Quanto ao primeiro, através da conjugação do significado de articulação enquanto “Ponto de união entre peças de uma estrutura, aparelho ou máquina que permite rotação” (Dicionário da Língua Portuguesa, 2003), com o significado de articular, equivalente a “ligar ou relacionar” (Dicionário da Língua Portuguesa, 2003), consegue-se garantir o funcionamento de um sistema de coordenação<sup>7</sup>. É com base nas experiências reconhecidas como boas práticas e no raciocínio anteriormente apresentado, que os representantes das instituições que integram os sistemas de coordenação são designados por pontos de contacto ou, no caso dos sistemas que vamos abordar, Oficiais de Ligação.

No que se refere à cooperação, pode ser entendida como o “ato de colaborar para a realização de um projeto comum ou para o desenvolvimento de um campo do conhecimento”, [ou o] “ato de unir esforços para a resolução de um assunto ou problema, facilitando o acesso aos meios práticos para o conseguir”. (Dicionário da Língua Portuguesa, 2003). Sucintamente, cooperação é uma “Ação simultânea de dois ou mais agentes que trabalham juntos”. (Espasa, 2006. p. 329). Nos diversos significados de cooperação e de cooperar há elementos que estão sempre presentes, expressa ou implicitamente, tais como, ato de colaborar, dois ou mais elementos, trabalho conjunto, auxílio mútuo, fim comum e resolução de problema ou dificuldade (Pereira, 2011).

Para o presente trabalho, revela-se pertinente o conceito de cooperação enquanto estratégia utilizada para enfrentar situações difíceis, na medida em que, tal como refere Alves (2010, p.32) “Desde os primórdios da humanidade que os homens têm necessidades e aspirações que facilmente se entende não poderem ser satisfeitas com base apenas em esforços individuais, o que acabou por encontrar solução no desenvolvimento de grupos sociais”.

Restringindo o conceito de cooperação, importa delimitar o seu âmbito e afastar, entre outras, as situações de solidariedade para ajudar a resolver casos específicos e pontuais (Valente, 2009). Deve, assim, considerar-se a cooperação como a verificação de atividades de carácter recíproco ou de auxílio mútuo, das quais resultem para os cooperantes relações

---

<sup>7</sup> Por exemplo, na constituição de um PAO, consiste nas pessoas ou órgãos de cada instituição que vão constituir ponto de união e ligar um organismo aos demais parceiros.



*ganho-ganho*, embora possam ter intensidades diferentes (Pereira, 2011). As diferentes intensidades das relações *ganho-ganho* resultam do facto de haver relacionamentos de cooperação em que os contributos e o retorno, por parte dos cooperantes, são semelhantes e diretos ou imediatos e de haver outros em que tal não se verifica, como são os casos em que um dos cooperantes presta um maior contributo e tem um menor retorno ou este ocorre de forma indireta ou mediata. (Pereira, 2011).

A cooperação é inevitável para a eficiência ou a realização de muitas atividades (Fontoura, 1985), reconhecendo-se que o homem tende a solicitar a ajuda do outro apenas quando não consegue resolver sozinho um problema e coopera com os outros para obter utilidades, tanto como imperativo da sua consciência como por imposição legal ou hierárquica.

Há que considerar dois tipos de cooperação<sup>8</sup>: a vertical<sup>9</sup>, que pressupõe que os cooperantes fazem parte de um determinado sistema e em que a relação estabelecida é vertical (e.g. um deles é o decisor de topo ou situa-se mais próximo do mesmo e o outro mais distante; a cooperação horizontal<sup>10</sup>, que presume que os cooperantes se encontram numa posição ou estatuto iguais ou semelhantes, perante o objeto da cooperação, podendo pertencer ou não ao mesmo sistema, em sentido orgânico<sup>11</sup>.

Após estas considerações acerca da “cooperação”, parece-nos fundamental distingui-la de “colaboração”. Assim, enquanto que, de acordo com o que vimos, a relação de cooperação se caracteriza por ambas as partes se encontrarem no mesmo plano e, a partir daí, conjugarem esforços, na “colaboração” existe uma das partes que é primariamente responsável, sendo que a outra se limita a prestar apoio (Winckler e Molinari, 2011). Tratam-se, portanto, de conceitos distintos, pois a “cooperação” está ligada a ações contrárias à competição, no sentido de trabalho complementar, mas com o objetivo de obter resultados para ambos os lados; a “colaboração”, não prevê benefícios para ambos, assim como não se enquadra num sentido de reciprocidade. Está, portanto, mais ligada ao contexto de apoio e, geralmente, origina benefícios para uma das partes.

---

<sup>8</sup> Existem várias classificações de cooperação, como por exemplo, interna e externa. Para efeitos do presente trabalho, vamos apenas relevar a cooperação vertical e a cooperação horizontal.

<sup>9</sup> A cooperação vertical pode ser de natureza diversa, tais como, inter-orgânica ou hierárquica, funcional ou técnica e política (Caupers, 2009, pp.117–118).

<sup>10</sup> A cooperação horizontal pode ser de natureza diversa, tal como política, funcional ou técnica e operacional (Caupers, 2009, pp.117–118).

<sup>11</sup> Nos casos em que os cooperantes pertencem ao mesmo sistema funcional, mas a ministérios diferentes, como a situação decorrente do facto dos diversos agentes de PC, para este efeito, pertencerem ao SPC mas pertencerem a Ministérios diferentes (ex: FFAA ao MDN e a GNR ao MAI).

Face ao exposto e no sentido de reforçar a importância dos conceitos abordados, em particular a “articulação”, interessa salientar que conforme refere Milani, é fulcral entender que, considerando a complexidade das sociedades atuais, torna-se necessário envolver mais pessoas nas questões da liberdade e da segurança e “compreender que evoluir da atual cultura de violência para uma cultura baseada na cooperação, diversidade, justiça e participação é o maior desafio da humanidade em toda a sua História. Ações pontuais ou desarticuladas [...] jamais levarão a tal resultado” (2008, p.13).

### 1.3. Níveis das operações

Por forma a compreendermos a que patamar se refere o PAO previsto no CEDN 2013, torna-se necessário efetuar uma breve referência aos níveis das operações. Para o efeito, e por nos parecer suficientemente esclarecedor, vamos socorrer-nos das referências definidas pelo OTAN, no que se refere aos Níveis das Operações.

A publicação *Allied Joint Doctrine (AJP-01(D))* considera três Níveis de Operações Militares: Estratégico-militar, Operacional e Tático (Figura 1).

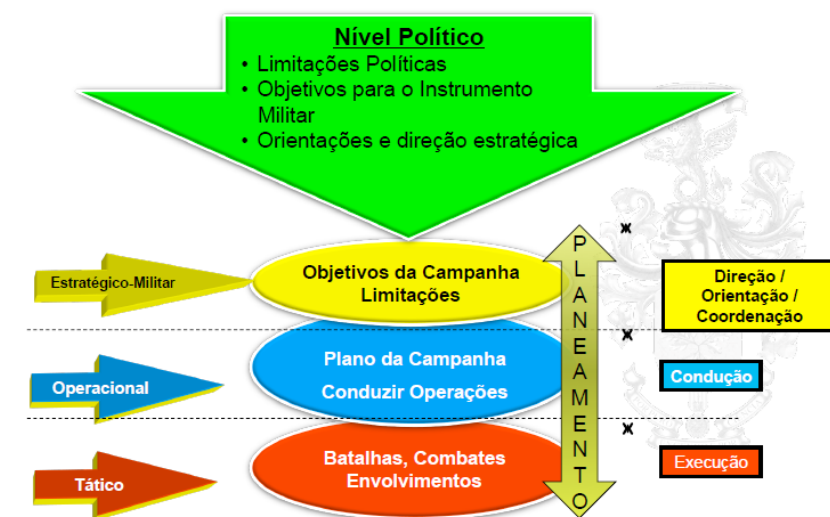


Figura 1 – Níveis das Operações Militares

**Fonte:** (adaptado de OTAN, 2010)

Ao nível estratégico-militar compete a avaliação estratégica e a determinação das opções de emprego das capacidades militares para atingir os objetivos políticos. Entre as várias atribuições, são de relevar a elaboração e a proposta dos objetivos estratégicos, as opções de resposta militar e o conceito de operação estratégico para a opção selecionada; a definição da estrutura de Comando e Controlo (C2). A validação dos objetivos operacionais da campanha ou da operação, dos requisitos de forças, e a aprovação dos planos e diretivas do nível operacional. Em Portugal, este nível é da responsabilidade do CEMGFA.



O nível operacional é, primariamente, responsável pelo planeamento das operações. Tem as seguintes atribuições: transforma os objetivos estratégicos em objetivos operacionais da campanha ou da operação; planeia a forma de atingir os objetivos no interior do teatro ou área de operações; estabelece os requisitos de capacidades militares necessárias e as restrições ou condicionamentos para o seu emprego; elabora e aprova planos, diretivas e ordens de operações. Neste nível encontram-se, entre outros comandos operacionais que possam vir a ser expressamente criados, o CEMGFA e o CCOM.

O nível tático corresponde ao nível em que as batalhas, tarefas e ações táticas são planeadas e executadas, consubstanciando-se no emprego as forças no teatro ou área de operações, para atingir os objetivos militares e na elaboração de planos e ordens de operações. Neste nível situam-se os comandos de componente e as forças da Componente Operacional do Sistema de Forças.

Considerando que os presentes conceitos refletem a vertente *security*, mas atendendo a que no presente trabalho também vamos caracterizar a vertente *safety*, de realçar que nesta área também o nível operacional se constitui como patamar de planeamento, organização e comando operacional do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) e o órgão que o materializa é a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Na medida em que não existe doutrina sobre esta temática, as FS adotaram níveis de operações considerados pelo meio militar, embora com as respetivas adaptações, pelo que podemos concluir que entre as entidades alvo do PAO, existe uma concetualização idêntica sobre esta matéria, sendo o nível operacional percecionado de igual forma por todos.



## 2. As ameaças transnacionais

Na primeira parte do presente capítulo, vamos tecer algumas considerações sobre o CEDN 2013, começando por uma breve descrição do documento até chegarmos ao PAO nele previsto. Posteriormente, vamos caracterizar as AT, começando por tentar compreender o seu significado com o intuito de promover a respetiva delimitação e, posteriormente, vamos identificar as principais ameaças consideradas por Portugal, tanto no CEDN como no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2016. Efetuaremos uma abordagem abrangente às atuais ameaças consideradas por países europeus e por importantes organizações como a ONU, a OTAN e a UE, na medida em que, apesar de muitas dessas ameaças não estarem refletidas nos documentos oficiais em Portugal, entendemos que devem ser alvo de reflexão, uma vez que, tal como veremos, facilmente atravessam fronteiras.

### 2.1. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional

A situação estratégica e o ambiente internacional alteraram-se profundamente nos últimos anos, devido ao aparecimento de novas e imprevisíveis condicionantes como foram a pressão dos mercados financeiros, a emergência de novas grandes potências (ex.: BRICA)<sup>12</sup> ou o novo Conceito Estratégico da OTAN, aprovado em 2010. Estas importantes condicionantes obrigaram, fruto dos compromissos a que Portugal se vê adstrito, a novas exigências no que se refere à contribuição para a garantia da segurança internacional, tornado “...imperativa a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, como instrumento indispensável para a resposta nacional ao novo ambiente de segurança.” (Assembleia da República, 2013, p.2).

Assim, em 2013, foi publicado o CEDN, o qual “...define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional.” (CEDN, 2013, pág. 9).

Assim, o “Conceito de ação estratégica nacional”, que define que o desenvolvimento da Estratégia Nacional é levado a efeito de acordo com três vetores e linhas: o exercício da soberania e a neutralização de ameaças e riscos à segurança nacional, a resposta às vulnerabilidades nacionais e a valorização dos recursos e das oportunidades nacionais, tecendo ainda considerações sobre “operacionalização e controlo do conceito estratégico e defesa nacional”.

---

<sup>12</sup> Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.



Numa das linhas de ação que corporizam o vetor “Exercer a soberania, neutralizar ameaças e riscos à Segurança Nacional”, centra-se o presente trabalho, nomeadamente na “Adequar as políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico” que, por sua vez, se desdobra em: defender o território e a segurança dos cidadãos, neutralizar as ameaças e riscos transnacionais; e responder a ameaças e riscos.

É precisamente nesta linha de ação que se situa o foco do nosso trabalho, na medida em que nos remete para o estreitar da cooperação entre FFAA e FSS no combate às AT, através da edificação do PAO.

## **2.2. As ameaças transnacionais**

### **2.2.1. Concetualização**

A problemática da segurança encontra-se no centro do debate das sociedades modernas devido à instabilidade, imprevisibilidade e à incerteza que rodeiam o mundo atual, provocando uma sensação de vulnerabilidade na sociedade, pois existe um conjunto de novos riscos e ameaças que agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos (Santos, 2012).

A globalização, fenómeno multifacetado que tem permitido elevar os padrões de vida em todo o mundo, facilitando aos países pobres o acesso aos mercados estrangeiros para que possam escoar os seus produtos (Stiglitz, 2006, p.4), tem repercussões diretas e indiretas no campo da segurança. Com efeito, a globalização não se limitou a aumentar “...a intensidade das trocas e transações societárias transfronteiriças positivas (comunicações, cultura, pessoas, serviços, bens), mas também permite a transação de riscos e ameaças.” (IPRI, 2010, p. 5), fazendo-os parecer próximos, mesmo que estejam a ocorrer ou tenham origem num local longínquo. Isto significa que, quando se concretizam em território nacional fenómenos como o terrorismo, a criminalidade organizada, o branqueamento de capitais, fenómenos climáticos adversos ou pandemias, o seu início pode não advir do meio local, mas ter origem em zonas distantes, fora das fronteiras internas, obrigando os Estados a procurar mecanismos de cooperação (nacionais e internacionais) para os prevenir e combater.

A delimitação concetual de ameaça transnacional não se afigura simples e a sua definição é subjetiva e evolutiva, dependendo da perspetiva a partir da qual é determinada (Maulny e Sarraf, 2016). Assim, os diversos Estados e organizações consideram diferentes formas de ameaças. A ONU define ameaça transnacional como qualquer evento ou processo que conduza a mortes ou diminuição das possibilidades de vida, em larga escala, e debilite os Estados como a unidade básica do sistema internacional (2004, p.23). Já o Congresso norte-americano considera-as como “Qualquer atividade transnacional (incluindo o



terrorismo internacional, o tráfico de droga, a proliferação de armas de destruição maciça e os seus vetores de projeção, e o crime organizado) que ameace a segurança nacional... [ou] qualquer indivíduo ou grupo que intervenha em atividades referidas no parágrafo anterior” (2001, p. 1).

Segundo Garcia (2006), com o fim da URSS, o mundo bipolar dissolveu-se e determinou a emergência de uma nova ordem internacional, marcada pela formação de um sistema unipolar e pelo fenómeno da globalização que levou à emergência de um novo quadro de segurança internacional, marcado por um novo tipo de ameaças e riscos e um novo tipo de conflitos. Ramonet (2002, p.12) enunciou o aparecimento do “...hiperterrorismo, fanatismos religiosos ou étnicos, proliferação nuclear, crime organizado, redes mafiosas, especulação financeira, falências de maga-empresas, grande corrupção, expansão de novas pandemias, poluições de grande intensidade, efeito de estufa, desertificação,...”.

De uma forma geral, podemos afirmar que tradicionais conceitos relacionados com a segurança baseada na soberania nacional e na segurança territorial têm vindo a ser crescentemente questionados, apesar da integridade do território nacional, a independência política e a soberania nacional se manterem como fatores fundamentais. No entanto, surgem os conflitos intraestatais e ameaças e riscos transnacionais, conflitos de raiz étnica, fundamentalismos religiosos e Estados falhados, que desestabilizam as periferias do sistema, ou as ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo transnacional. O grande problema que se coloca com esta nova ordem mundial, é que se tratam de ameaças sem rosto, desterritorializadas e, por vezes, desmilitarizadas, de atores não estatais, que colocam desafios estratégicos à segurança internacional. O 11 de Setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington e o 11 de março de 2004, em Madrid, marcam de forma trágica esse fenómeno de transnacionalização da segurança. (Santos, 2009; (Garcia, 2006).

É, portanto, visível uma profunda alteração de paradigma e estas novas ameaças e medos, “...ao contrário do que sucedia no passado, não são de ordem política ou militar (conflitos, perseguições, guerras). [Essas ameaças e] medos são agora mais de carácter económico e social (crises bolsistas, hiperinflação, falências de empresas, precaridade), bem como de ordem industrial (acidentes assustadores) e ecológica (desregulações da natureza, alterações do ambiente, poluição). Dizem tanto respeito ao coletivo como ao íntimo (saúde, alimentação) e à identidade (procriação artificial, engenharia genética).” (Ramonet, 2002, p.137).



Diogo (2004, p.98) refere que é frequente a existência de um “...alinhamento de conceitos que navegam entre agressões de tipologia político-militar<sup>13</sup> e [agressões] que atingem enormes patamares de impacto social e público<sup>14</sup>”, acrescentando que este alinhamento vinca a interdependência entre conflitos internos e externos o que, com vista à adequada intervenção, obriga à necessidade de conciliar o emprego das diversas forças (militares, policiais e civis)<sup>15</sup>.

### 2.2.2. Caracterização no contexto nacional e internacional

Conforme referimos, o entendimento entre diversas organizações e Estados sobre aquilo que são as AT não é consensual, embora existam algumas que, de forma unânime, são tidas em consideração.

Atualmente, a ONU, a OTAN e a UE reconhecem, de forma comum, forte preocupação com seis tipos de conflitos: económicos e sociais; intra e intraestatais; terrorismo transnacional; proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM); crime organizado transnacional e agressões ao ecossistema (Borges e Rodrigues, 2016).

Em Portugal são consideradas como AT “...o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade, as catástrofes e calamidades, os riscos ambientais e as pandemias...” (CEDN, 2013). Para além deste documento, o RASI 2016 também identifica como ameaças “...terrorismo, espionagem, cibrameaça, a proliferação de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, extremismos e criminalidade organizada transnacional, designadamente tráfico de estupefacientes, tráfico de pessoas, migrações ilegais e pirataria marítima.”(Sistema de Segurança Interna, 2017). As preocupações causadas pelas AT estão refletidas no Conceito Estratégico Militar (CEM), que através da cenarização também realça esta problemática.

A tabela constante no Apêndice C, pretende evidenciar as ameaças identificadas por Estados (Portugal, Espanha e EUA) e organizações (ONU, OTAN e UE), tipificando-as de acordo com a classificação apresentada por Diogo (2004). A tabela permite-nos tirar ilações, por um lado, acerca da sua transnacionalidade e, por outro, da harmonia existente na identificação de tais ameaças, principalmente a nível europeu.

---

<sup>13</sup> “...a proliferação de armas de destruição maciça, guerras internas e movimentos insurrecionais, os novos terrorismos globalizados e os apetites de anexação militar de outros Estados, entre outros – já anteriormente existentes, apenas potenciadas pela era da informação.” (Diogo, 2004, p.98).

<sup>14</sup> “...catástrofes, epidemias, ou atentados à segurança alimentar.” (Diogo, 2004, p.98).

<sup>15</sup> Na identificação das ameaças transnacionais constantes no Apêndice C, optámos por dividir as citadas ameaças conforme a classificação considerada por este autor, atendendo à sua relevância na distinção *safety / security*.



Para além das ameaças identificadas no Apêndice C e do destaque que o terrorismo tem nos países ocidentais, parece-nos pertinente realçar a priorização que determinados países conferem às ameaças. A Polónia, fruto do ressurgimento da ameaça proveniente da Rússia, considera relevantes, as ameaças cibernéticas, principalmente aquelas que possam ser dirigidas ao seu sistema financeiro por parte de *hackers* que operam a partir de fora do território polaco (Maulny e Sarraf, 2016). A Alemanha desde 2015 que concentra as suas atenções nos atentados à liberdade individual dos cidadãos, em especial as que estão ligadas à proteção de dados e ao respeito pela privacidade, na segurança cibernética e na proteção de infraestruturas críticas. O Reino Unido (RU) também aponta as ameaças cibernéticas como relevantes, considerando como potenciais alvos de ataques, os sistemas bancários, a negação do uso da internet e a privacidade dos cidadãos. Por outro lado, a Itália considera os problemas migratórios, as ciberameaças e a criminalidade organizada, enquanto que a Holanda releva a manipulação da administração pública, a interrupção de abastecimento de recursos minerais e a espionagem informática como principais ameaças. A França identifica como ameaças prioritárias as agressões contra o território, ataques cibernéticos, danos no âmbito da ciência e da tecnologia, crime organizado, grandes acidentes com origem natural ou humana e ataques contra cidadãos franceses no exterior do país (Ministère de la Défense, 2013).

De realçar ainda a existência de outras ameaças comuns identificadas pela Holanda, Itália, RU e Espanha e que incluem a radicalização, o conservadorismo religioso, a integração das comunidades muçulmanas, as desigualdades da riqueza no mundo e a corrupção (Maulny e Sarraf, 2016).

Em suma, podemos afirmar que a nível europeu existe alguma harmonização das perceções sobre ameaças e, conforme referimos anteriormente, a imputação de determinada ameaça depende do prisma com que cada um dos países sente o problema e efetua a abordagem. Seja como for, há um conjunto de ameaças que são comuns, nomeadamente o terrorismo, a ameaça cibernética e a criminalidade transnacional.



### **3. As Forças Armadas e das Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais**

Neste capítulo propomo-nos a abordar o empenhamento das FFAA e das FSS no combate às AT, começando por enquadrar no campo normativo, as suas missões. Neste âmbito, prestaremos especial atenção às missões genéricas (*security*), às missões no âmbito da PC (*safety*) e aos Estados de Exceção por parte das FFAA, enquanto que sobre as FSS nos limitamos a enunciar as missões genéricas.

#### **3.1. As Forças Armadas e a Segurança Interna**

O empenhamento das FFAA em missões de SI apresenta-se discutível, existindo autores com diferentes abordagens a esta matéria. Esta questão, apesar do debate que possa despertar, revela-se distante do foco do nosso trabalho pelo que não será por nós abordada. Não obstante, as divergências que possam existir, é nosso entendimento que, mediante determinadas circunstâncias, as FFAA podem participar na SI.

Assim, no seguimento do nosso trabalho e depois de explicitarmos algumas questões relevantes relacionadas com as AT, vamos agora começar por descrever as atribuições das FFAA na SI, abordando os documentos normativos mais relevantes.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) (Assembleia da República, 2005) refere que “A defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas” (Art. 273º, nº3), acrescentando no n.º 1 do art. 275º que tal defesa compete às FFAA.

Por outro lado, para além destas missões com cariz estritamente militar, às FFAA podem ser atribuídas em Território Nacional (TN), missões não militares, nomeadamente “...colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.” (Art. 275º, n.º 6). A CRP considera ainda uma terceira forma de intervenção das FFAA em TN que consiste nas situações dos Estados de Exceção. Estas duas atribuições das FFAA serão abordadas mais adiante numa secção específica.

Por outro lado, a Lei de Defesa Nacional (LDN) (Assembleia da República, 2014a), refere que a Defesa Nacional tem por objetivo “...garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a



liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas” (Art. 1º, n.º 1).

No relacionamento com as FSS, a LDN prevê o “(...) emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com [esses organismos] contra agressões ou ameaças transnacionais” (Art. 10º, n.º 1, alínea c), acrescentando o art. 24º, n.º 1, alínea e) que incumbe às FFAA “cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” (Art. 24º, n.º 1, alínea e), competindo “ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional” (Art. 48º, n.º2). Quanto ao Governo, o art. 12º, n.º 3, alínea h) refere que é da sua competência “...aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais.”

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (Assembleia da República, 2014b), reforça o constante na LDN, considerando que incumbe às FFAA “...cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” (Art. 4º, n.º1, alínea e), competindo ao CEMGFA “...assegurar, com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a articulação operacional relativa à cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do art. 4.º” (Art. 11º, n.º 2, alínea d).

O n.º 1 do artigo 26º refere que as FFAA cooperam com as FSS para o cumprimento conjugado das suas missões para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º, estabelecendo, para tal, “ (...) as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais” (Art. 26º, n.º 2), competindo ao “Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, assegurar entre si a articulação operacional” (Art. 26º, n.º 3).

Em suma, podemos afirmar que as FFAA têm previstas na lei um conjunto de missões em TN, fundamentalmente não militares, que carecem de coordenação e articulação com outras organizações, pertencentes essencialmente ao Sistema de Proteção Civil (SPC) e ao Sistema de Segurança Interna (SSI).



### **3.2. Estados de Exceção**

Para além das missões não militares anteriormente descritas, as FFAA têm um papel fundamental em caso de declaração de um dos estados de exceção previstos, pelo que descreveremos de seguida as suas implicações.

A partir do Século XVIII, “Os estados de exceção sempre foram encarados pelo movimento constitucionalista como verdadeiras ameaças da existência dos Estados.” (Morais et al., 2000). Tal verifica-se porque podem colocar em causa os princípios fundamentais que caracterizam os Estados democráticos, designadamente a suspensão do exercício de algumas garantias e direitos, sendo por isso considerados institutos de Direito Público de extraordinário valor (Jácobe, 1996).

Martins (2002, cit Silvério, 2008) define estado de exceção como “...todas as situações de instabilidade económica, política e militar que produzem ou podem produzir profundas alterações na vida e ordem social da população de um Estado e que, portanto, podem afetar o normal funcionamento do país e os seus interesses nacionais, traduzindo-se numa situação que não é normal (paz), nem atinge características do estado de guerra, antes se posicionam na vasta fronteira entre ambos”.

A CRP, no art. 19º, estabelece a existência de dois estados de exceção, com um regime idêntico: o estado de sítio e o estado de emergência. A estes, acrescenta ainda às situações de necessidade relevantes, a calamidade pública (Miranda, 2000). Considerados estados de exceção, possuem uma disciplina jurídico-constitucional distinta do restante normativo constitucional considerado para as situações normais.

Os estados de exceção são declarados pelo Presidente da República, Comandante Supremo das FFAA, mediante autorização da Assembleia da República e após audição do Governo. Encontram-se desenvolvidos no Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (RESEE) (Assembleia da República, 1986) e a Figura 2 que se segue permite-nos distingui-los e identificar as circunstâncias em que poderão ser declarados.

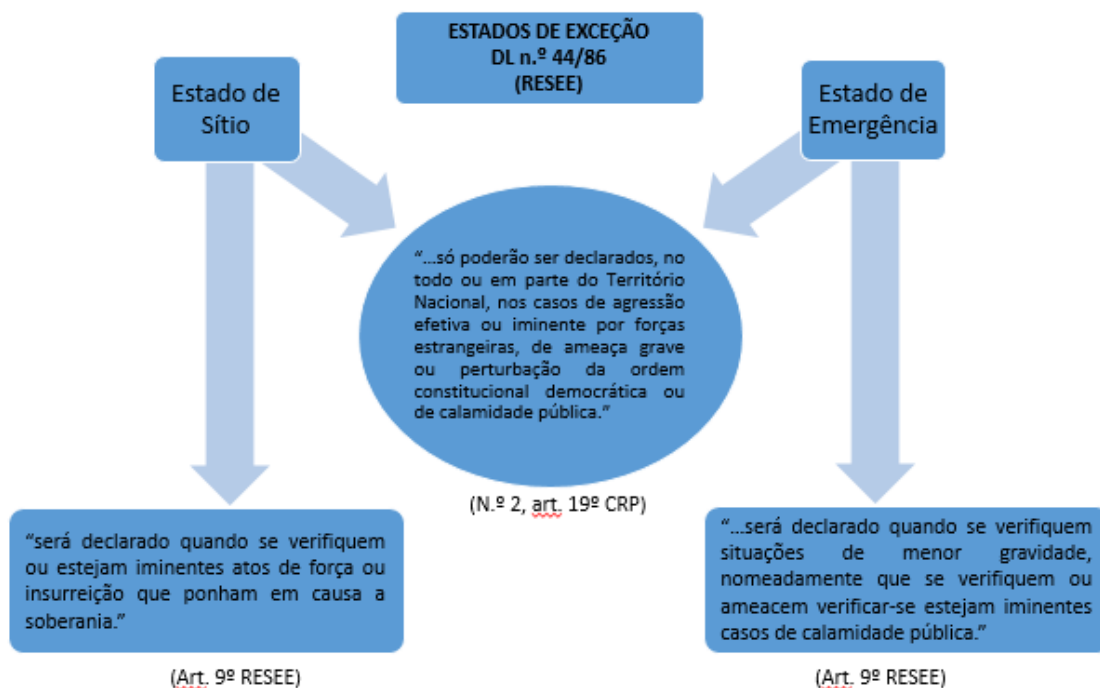


Figura 2 – Diferenças entre estado de sítio e estado de emergência

Fonte: (Autor, 2017)

Os estados de exceção tratam-se de situações que não se conseguem eliminar através dos meios normais previstos na legislação (Gouveia, 1998) e são declarados com a finalidade de preservar a integridade do território, a independência nacional, a segurança humana, os interesses vitais e, inclusivamente, a existência do Estado, características da nação que justificam a adoção de medidas excecionais (Canotilho e Moreira, 2007).

Silvério (2008) sublinha o carácter urgente e eficaz que se exige da atuação do Estado para fazer face às situações de crise, na medida em que provocam a rutura no Estado democrático. Esta rutura é de tal forma grave que "...exige a concentração de poderes e assunção de responsabilidades, geralmente, dispersas por diversos sectores dos diferentes órgãos de soberania de forma a permitir uma mais rápida e proficiente coordenação na atuação." (p. 75).

No que concerne às FFAA, verificamos que podem ter um papel ativo na reação a perturbações internas de ordem constitucional, nomeadamente no quadro da declaração do estado de sítio e do estado de emergência (n.º 6, art. 275º CRP e art. 8º e 14º RESEE). A articulação operacional a estabelecer com as FSS neste âmbito está dispersa por alguns diplomas legais<sup>16</sup>, mas para efeitos do presente trabalho consideramos ilustrativa a descrição constante na Figura 3.

<sup>16</sup> Art. 35º LSI; art. 48º LDN; al. e), n.º 1, art. 4º LOBOFA; Ponto 6º ENCT; LO Ramos; Conceito Estratégico Militar (CEM 2014); Missões das Forças Armadas (MIFA) 2014.

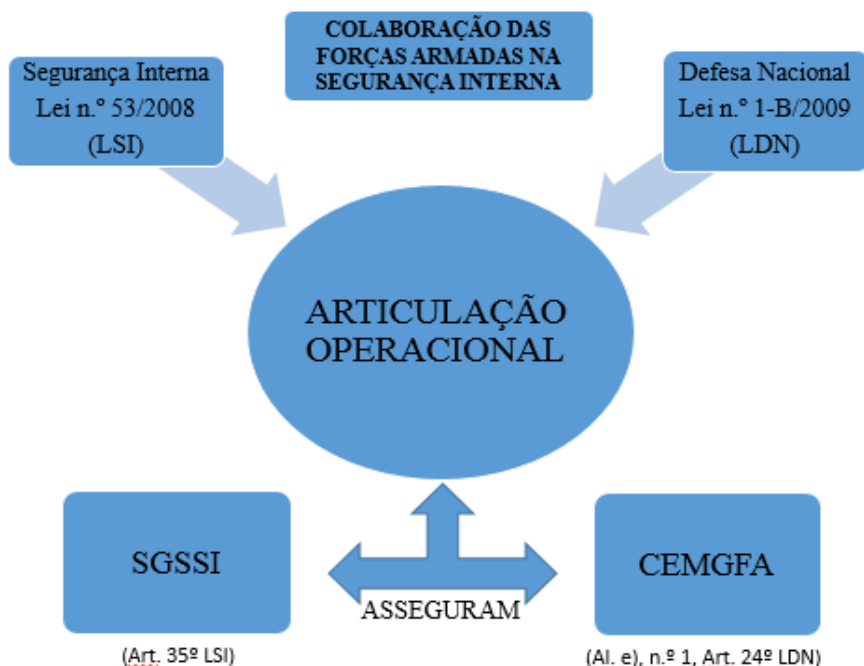


Figura 3 – Articulação Operacional entre FFAA e FSS no âmbito dos estados de exceção

Fonte: (Autor, 2017)

Assim, quando decretado o estado de emergência, a lei prevê que, “(...) se necessário, o reforço das autoridades civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas.” (n.º 2, art. 9º RESEE), sendo que as autoridades administrativas civis não são afastadas das suas competências, mas apenas coadjuvadas pelas FFAA, mantendo as FSS, as autoridades civis e os tribunais, em princípio, os regimes normais de funcionamento. Por outro lado, declarado o estado de sítio, as FSS “(...) ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do CEMGFA, por intermédio dos respetivos comandos-gerais.” (n.º 3, art. 8º RESEE) e a execução da declaração é assegurada pelos comandantes militares na área do respetivo comando (n.º 3, art. 20º RESEE).

Em suma, os estados de exceção materializam-se em situações anómalas e temporárias, e surgem por imperativos de circunstâncias graves que fazem perigar a própria existência do Estado. No seu enquadramento legal configuram uma profunda perturbação constitucional ou situações de calamidade, que apenas se podem resolver através da sua (Canotilho e Moreira, 2007). Nestas circunstâncias, e aquando do estado de sítio, as FFAA têm um papel preponderante na ordem interna, chamando a si o comando e controlo da situação; no estado de emergência, as FFAA também têm um papel importante a desempenhar, que se cinge à colaboração e apoio às autoridades administrativas.

### 3.3. As Forças e os Serviços de Segurança

Num estudo onde procuraram caracterizar os Órgãos de Polícia Criminal (OPC) existentes no ordenamento jurídico, Silvério e Afonso (2010) identificaram 18 “...entidades e agentes policiais a quem cabe levar a cabo atos ordenados por uma AJ ou determinados por este Código.” (art. 1º CPP), o que é sintomático da enorme panóplia de instituições com competências de investigação no SSI, embora a larga maioria apenas detenha tais competências em áreas muito específicas e que não estão relacionadas com as AT.

Deste modo, e por forma a limitar às AT, no presente trabalho vamos apenas tem em atenção as duas Forças de Segurança (FS) com competências plenas nesta matéria, pelo que consideramos apenas a GNR e a PSP<sup>17</sup>.

A GNR<sup>18</sup> e a PSP<sup>19</sup> têm origens, percursos históricos e enquadramentos diferentes, estatutos diferentes (militar e civil), áreas de atuação repartidas geograficamente e complementares, entre outras características específicas de cada uma das forças.

Em termos de dependência funcional, destaca-se o facto da PSP depender apenas do MAI, enquanto que a GNR tem dupla dependência – MAI e MDN, para efeitos de “...uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.” (art. 2º LO GNR). Nos casos e termos preconizados na LDN e no RESEE, as forças da GNR podem ser colocadas na dependência operacional do CEMGFA. Em função das características e desta dupla dependência, a GNR é considerada uma força de charneira entre as FFAA e as restantes FSS, posicionando-se no sistema de forças de acordo com a Figura 4.



Figura 4 – Posicionamento da GNR e da PSP no sistema de forças nacional.

Fonte: (Autor, 2017)

<sup>17</sup> Equacionámos considerar a Polícia Judiciária (PJ) na nossa investigação, mas optámos por não o fazer, atendendo ao facto desta policia não ter competências na vertente *safety*.

<sup>18</sup> A GNR “...é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas...” e tem por missão garantir a legalidade democrática, assegurar a SI e os direitos do cidadão, assim como a colaboração na execução da Política de Defesa Nacional (art. 1º LO GNR).

<sup>19</sup> A PSP “...é uma força de segurança uniformizada e armada, com natureza de serviço público...” e tem por missão a legalidade democrática, assegurando a SI e os direitos do cidadão (art. 1º LO PSP).



Os militares da Guarda e os agentes da PSP são considerados agentes da força pública e de autoridade pelo que, nos termos definidos na lei e, de acordo com os princípios da necessidade e proporcionalidade, podem fazer uso de armas de fogo (Assembleia da República, 1999).

No combate às AT, tanto a GNR como a PSP, possuem competências, tanto na vertente *safety* como na vertente *security*, integrando ambas o SPC, no qual colaboram nos termos definidos por lei, e o SSI, no qual são entidades com responsabilidade primária.

Em situações extraordinárias de grave ameaça à SI, a GNR e a PSP podem ficar sob comando operacional do SGSSI, nos termos previstos na LSI, conforme veremos no capítulo seguinte.



#### **4. Sistemas *safety* e *security***

Neste capítulo pretendemos explicitar a forma como dois dos sistemas mais complexos existentes no âmbito das vertentes *safety* e *security*, designadamente o SPC e o SSI se encontram organizados, como funcionam e como se processa a articulação entre os diversos agentes intervenientes. Pretendemos que, através desta abordagem abrangente, seja possível extrair importantes ilações que permitam contribuir para a edificação de um modelo de articulação operacional entre as FFAA e as FSS no combate às AT.

##### **4.1. O Sistema de Proteção Civil**

###### **4.1.1. A Proteção Civil**

Apesar de não se tratar do foco principal do nosso trabalho, afigura-se pertinente abordar aspetos da PC, na medida em que entendemos que tal sistema pode contribuir para os objetivos do nosso estudo.

Associado à defesa civil, o conceito de PC emerge entre as duas Guerras Mundiais, para defender e apoiar a população civil através da criação de zonas neutras que estivessem a salvo dos ataques e campos de refugiados e prestar socorro aos feridos em resultado do combate entre os beligerantes e dos efeitos colaterais (Laranjeira, 1987).

Com a Guerra fria e a constante ameaça nuclear, a PC passou a focar-se nos mecanismos de proteção da sociedade civil perante um eventual ataque com armas nucleares (Haddow e Coppola, 2011). Com a desintegração da URSS, o risco de confronto nuclear diminuiu significativamente, mas eclodiram novos riscos e ameaças, conforme vimos anteriormente.

Em Portugal, o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC) foi criado em 1975, com a finalidade de desempenhar provisoriamente as funções de direção e coordenação na dependência dos serviços e organizações de socorro, competindo-lhe administrar o equipamento proveniente da extinta Defesa Civil do território (MDN, 1975), estando na dependência do MDN. Em 1991, foi aprovada LBPC, a função de PC passou para a alçada do MAI e a ter um caráter permanente, competindo aos órgãos e departamentos do Estado, promover as condições indispensáveis à sua execução, sublinhando a forma descentralizada e o apoio mútuo exigido.

Este diploma definiu, entre outras entidades, as FFAA e FS como agentes de PC, com competências nos domínios do aviso, alerta, intervenção, apoio e socorro, tendo ainda sido dada atenção à importância dos planos de emergência, neles devendo constar o inventário dos recursos mobilizáveis, as regras de empenhamento, os mecanismos de atuação e a



estrutura operacional, por forma a garantir a unidade de direção e controlo e a sua aplicabilidade nas operações de PC.

Atualmente, entende-se por PC “...a atividade desenvolvida (...) com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.” (art. 1º, n.º 1 da LBPC), tendo “...caráter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores.” (art. 1º, n.º 1 da LBPC).

A organização da PC divide-se em três níveis<sup>20</sup>: nacional, distrital e municipal (art. 45º LBPC). Segundo o art. 33º do mesmo diploma, o Primeiro-ministro (PM) é o responsável pela direção da política de PC, sendo apoiado pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) que, por sua vez, é presidida pelo MAI.

Aos níveis distrital e municipal existem Comissões Distritais de Proteção Civil (CDPC) e Comissões Municipais de Proteção Civil (CMPC), presididas pelo membro do governo responsável pela área da PC ou pelo Presidente de Câmara, consoante os casos, os quais têm competência para desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as ações de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas (art. 39º e 41º da LBPC). As FS locais estão representadas, através dos respetivos responsáveis, nos níveis referidos.

#### 4.1.2. Mecanismos de articulação

Os órgãos responsáveis pela coordenação e comando das operações de socorro e de PC e a respetiva execução encontra-se delineada no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) (Assembleia da República, 2006c), que tem como objetivo responder a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, assegurando que todos os agentes de PC atuam articuladamente, sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.

Para este efeito, as operações são desenvolvidas em duas dimensões: Coordenação Institucional e Comando Operacional, que têm como responsáveis e articulam-se conforme a Figura 5:

---

<sup>20</sup> Existe ainda o nível regional, aplicável apenas à Madeira e aos Açores (art. 45º LBPC).

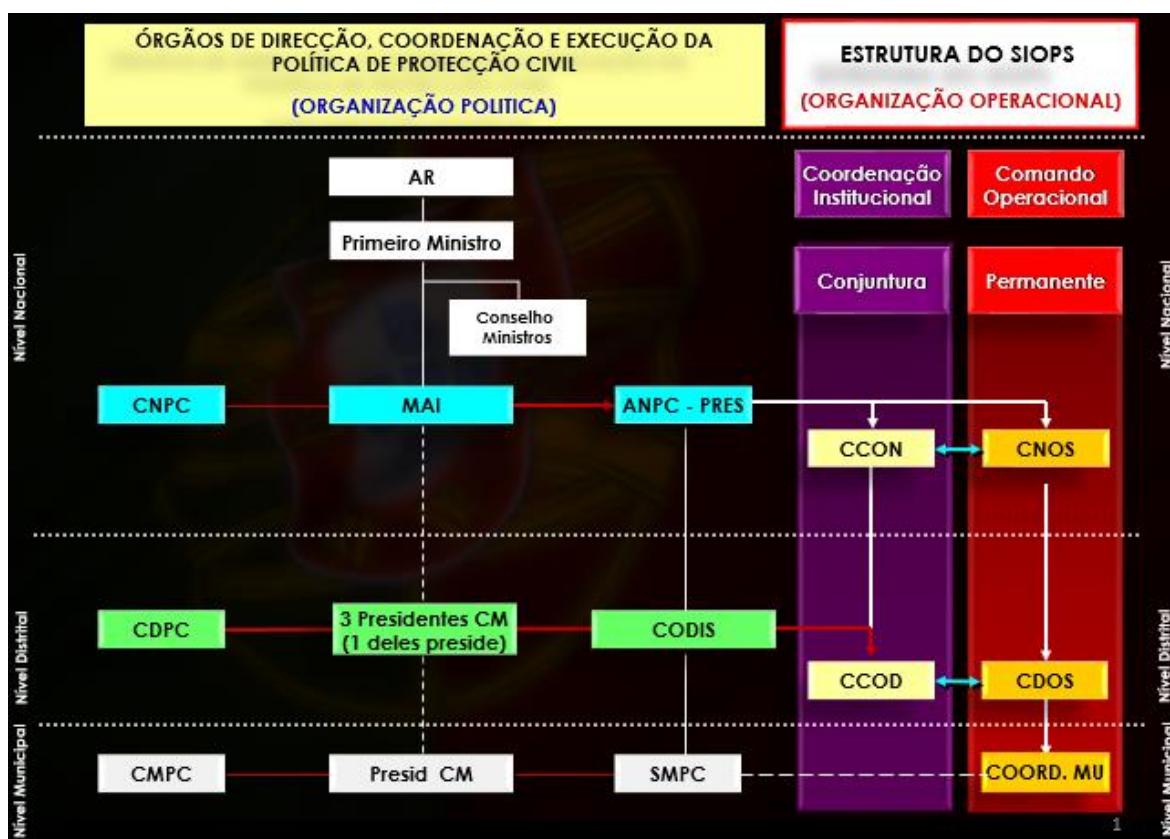


Figura 5 – Estrutura de Direção e Comando Único

Fonte: (ANPC, 2017)

A finalidade da Coordenação Institucional consiste em garantir a articulação das entidades e instituições, imprescindíveis às operações de socorro e de PC decorrentes de acidente grave ou catástrofe, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto.

A estrutura de Comando Operacional tem o objetivo de, sob um comando único, garantir e coordenar o desenvolvimento de operações de socorro. Ao nível nacional, o Comando Operacional é assegurado pelo Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS), através do CON, a quem compete o comando operacional das operações de socorro e o comando integrado dos corpos de bombeiros.

#### 4.1.3. A gestão de emergências

Para concretizar os objetivos da PC são adotadas medidas que constituem a gestão de situações de catástrofe ou de acidente grave e que são direcionadas para satisfazer as necessidades de socorro e de PC em cada uma das fases de duração das situações de emergência, que representam um ciclo de ação, conforme a Figura 6.



Figura 6 – Diagrama de Gestão de Emergência

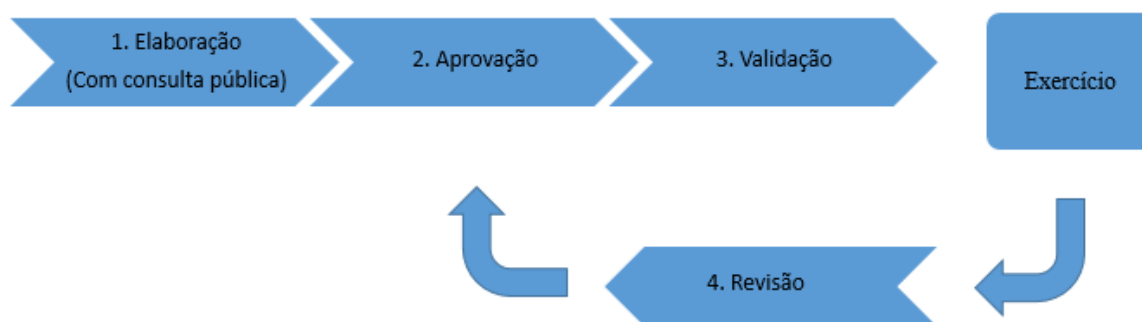
Fonte: (ANPC, 2017)

A Pré-emergência corresponde à adoção das medidas de mitigação dos efeitos do risco, através de diversas ações (informação, sensibilização) junto das populações. A mitigação corresponde a medidas e ações com a finalidade de reduzir ou eliminar os riscos associados com eventos de origem natural ou, quando tal não é possível, a diminuir o respetivo impacto. Esta fase consiste na adequação das medidas, previamente tomadas, para assegurar que a população esteja preparada para reagir, através da elaboração de Planos de Emergência<sup>21</sup>, protocolos de ajuda mútua, inventários de recursos, treinos e exercícios.

Neste tipo de planeamento é importante o envolvimento da comunidade, uma vez que o primeiro socorro é sempre prestado numa relação de proximidade, sendo fundamental considerar as capacidades e os recursos que as pessoas disponham, possam mobilizar ou aceder, por forma a aumentar a sua resiliência perante qualquer catástrofe.

O processo de planeamento de emergência desenvolve-se segundo as fases constantes na Figura 7, em que se destaca a etapa “3 – Validação”, que corresponde a exercícios realizados com vários objetivos: testar a operacionalidade do plano, manter a prontidão dos meios, assegurar a eficiência de todos os agentes de PC e das organizações intervenientes, assegurar a adequação e a atualidade do plano; reforçar a articulação interinstitucional dos agentes, testar as comunicações e meios utilizados, testar os recursos afetos à execução do plano e avaliar o plano. De salientar ainda a etapa “4 – Revisão”, que deve ocorrer no prazo de 180 dias após a realização do exercício.

<sup>21</sup> São documentos formais nos quais as autoridades definem as orientações relativamente ao modo de atuação e articulação dos agentes e entidades que integram os órgãos de execução de PC (ex: Plano Especial de Emergência de Proteção Civil para o Risco Sísmico na Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes.).



**Figura 7 – Fluxograma do Processo de Planeamento de Emergência**

**Fonte:** (ANPC, 2017)

Podemos afirmar que, a esta fase, correspondem as atividades, tarefas, programas e sistemas desenvolvidos e implementados antes de uma emergência, com a finalidade de suportar as fases que se seguem a um desastre ou acidente grave.

A Fase de Emergência caracteriza-se pela adoção de medidas imediatamente após a ocorrência de acidentes graves ou catástrofes, medidas que visam salvar vidas, tratar as vítimas e prevenir casos subsequentes que possam resultar em danos ou perdas. Consiste na ativação do plano de emergência, no acionamento dos órgãos de execução, na mobilização de meios e recursos, na difusão de ordens e diretivas, na emissão de avisos e alertas e na prestação de auxílios.

A Fase Pós-emergência materializa-se no desenvolvimento das atividades e programas concebidos para restabelecer as condições mínimas, tal como a adoção de medidas que permitam restabelecer as condições normais de funcionamento da sociedade devendo incluir instrumentos de mitigação para impedir incidentes futuros numa perspetiva de lições apreendidas, fechando o ciclo e reiniciando nova fase de Pré-emergência.

Em suma, é nosso entendimento que o SPC encontra-se bem definido a todos os níveis, desde o político ao tático, estando devidamente consagrado do ponto de vista legislativo, com o C2 perfeitamente definido, que permite coordenar as diversas entidades através de mecanismos em que são fundamentais os Oficiais de Ligação, a existência de Planos para áreas críticas e a realização frequente de exercícios que, através das lições apreendidas, permitem proceder a atualizações e ultrapassar constrangimentos.

#### **4.2. O Sistema de Segurança Interna**

Depois de descrevermos e analisarmos o SPC, em particular a forma como os vários intervenientes se articulam e planeiam, vamos seguidamente efetuar um exercício semelhante para o SSI.

O SSI começou a ser reformulado em 2005, através da realização de um estudo sobre a “Reforma do Modelo de Organização do SSI” (IPRI, 2006). Este estudo detetou um



conjunto de pontos críticos, entre os quais destacamos a multiplicidade de intervenientes e tutelas, duplicação de competências funcionais, território e recursos, ausência de um órgão de coordenação operacional e os diferentes atores que cooperavam com polícias internacionais.

A partir destes constrangimentos, foi projetada a “arquitetura de um novo SSI” (Lourenço, 2006, p.14), que teria como pedra angular um SGSSI e em que o funcionamento seria “apoiado pela criação de um Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING)”, que integraria as FS e, de acordo com as problemáticas a resolver, juntar-se-iam outros atores e sistemas com intervenção supletiva e complementar e que pudessem constituir uma mais-valia, como por exemplo, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) ou as FFAA.

O Governo aprovou, então, as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) (Assembleia da República, 2007), tendo estabelecido as orientações para a reforma do SSI, que vieram a ser consolidadas até 2009 com a publicação de diversas leis<sup>22</sup>. O modelo adotado corresponde à definição de estratégia política, sobre a organização e meios afetos à função segurança, tendo em conta os limites e as finalidades do conceito e o quadro das ameaças.

#### 4.2.1. A Segurança Interna

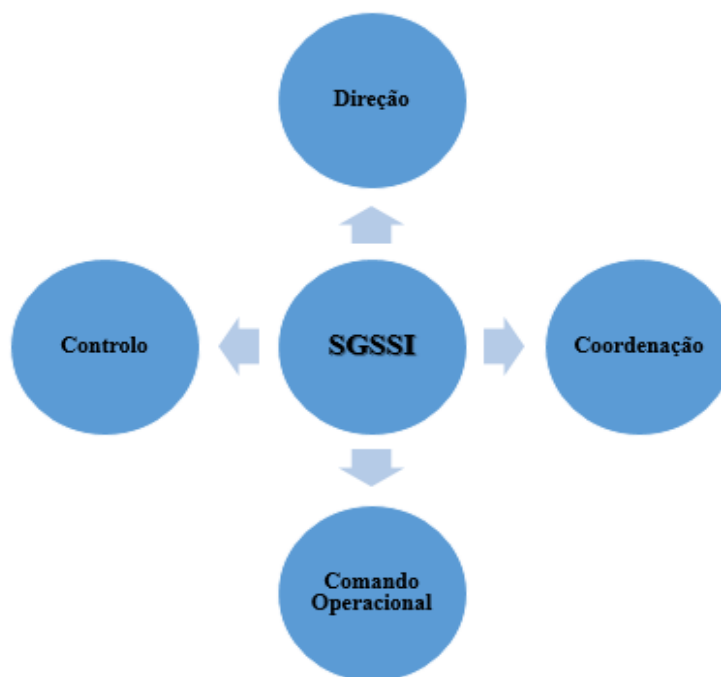
“Foram necessários 21 anos e algumas mudanças políticas e alterações conceptuais – que, bem vistas as coisas, não são sequer muito significativas – para que o legislador lograsse entender que era o momento de aprovar uma nova disciplina jurídica.” (Luís, 2013). Com efeito, a nova Lei de Segurança Interna (LSI) (Assembleia da República, 2008b), apenas trouxe de relevante a criação do cargo de SGSSI e o reforço da partilha e articulação numa lógica sistémica de visualizar o conjunto de recursos e meios disponíveis nos diferentes agentes da Segurança Interna.

Segundo a sua Lei Orgânica (Assembleia da República, 2011), o Ministério da Administração Interna (MAI) (Assembleia da República, 2011) “(...) prossegue as suas atribuições através das forças e serviços de segurança, e de outros serviços de administração direta do Estado” (art. 3º LOMAI), dele dependendo organicamente a GNR e a PSP (n.º 2,

---

<sup>22</sup> Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI); Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro (LO GNR); Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (LO PSP); Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto (LO PJ); LO MAI; Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (LOIC); Lei n.º 59/2007, de 04 de setembro (alterações Código Penal); Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto (alterações Código de Processo Penal).

art. 6º LOMAI). Como tal, e tendo como base um conceito estratégico de segurança mais adequado à realidade dos dias de hoje, a LSI definiu e criou o SSI e substituiu o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS). O SSI é composto pela GNR, PSP, PJ, SEF e o Serviço de Informações de Segurança (SIS), enquanto FSS que “...exercem funções de Segurança Interna...” (n.º 2 do art. 25º LSI) e, portanto, representam o essencial da atividade da vida democrática do país assegurando a prevenção, a ordem pública e a investigação criminal. Integram igualmente o SSI, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e do Sistema da Autoridade Aeronáutica (SAA), na qualidade daqueles que “...exercem ainda funções de segurança...” (n.º 3 do art. 25º LSI). Ao nível dos atores internos, o SSI tem um núcleo central, coordenado por um Secretário-Geral (SGSSI), nomeado pelo PM, com competências de direção, coordenação, controlo e comando operacional das FSS, conforme a Figura 8 e, como tal, o coordenador dos OPC, visando essencialmente a coordenação e a cooperação de todos os OPC e a partilha de informações entre eles.



**Figura 8 – Competências do SGSSI**

**Fonte:** (Autor, 2017)

No âmbito das competências de coordenação, compete-lhe assegurar a articulação entre as FSS, estas e outras entidades (e.g. SIRP ou INEM) e garantir o cumprimento do PCCCOFSS. No que se refere às competências de direção, o SGSSI “...tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das FFSS” (Art. 17.º), como garantir a interoperabilidade entre os seus sistemas de informação. Quanto ao controlo e mediante



determinados pressupostos, tem competência em casos de policiamento de grandes eventos, em operações planeadas de elevado risco ou ameaça e na gestão de incidentes tático-policiais graves, constituindo exemplos destas atribuições, a Cimeira da OTAN realizada em 2010 e a recente visita a Fátima de Sua Santidade, Papa Francisco. Relativamente às competências de comando operacional<sup>23</sup> sobre as FSS através dos seus dirigentes máximos, tal é possível em “...situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro Ministro, (...) em caso de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança” (Art. 19º).

No que se refere à vertente da prevenção e investigação criminal, e de acordo com a Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC) (Assembleia da República, 2008a), a LSI vem reforçar e procurar uma maior e melhor coordenação entre os diversos órgãos de polícia criminal nacionais, e com as instituições internacionais como sejam Europol<sup>24</sup> e a Interpol<sup>25</sup>, embora no Sistema de Investigação Criminal (SIC), o SGSSI tenha um papel perfeitamente secundário, com as suas competências muito limitadas pelas competências do MP, “não podendo sequer aceder à informação constante no Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC)” (Pereira, 2011, p.49) o que, em nosso entender, é o garante do princípio da separação de poderes previsto no art. 2º da CRP.

De realçar que a LSI materializou na lei a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT)<sup>26</sup>, que até ao presente diploma legal estava apenas assente em despachos do PM.

A LSI estipula ainda que, compete ao Governo “Aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança e garantir o seu regular funcionamento;” (al. c), n.º 2, art. 8º LSI). As competências de coordenação, controlo e comando operacional das FSS por parte do SGSSI deverão ser exercidas de acordo com o referido plano, pelo que na secção seguinte analisaremos tal documento.

#### 4.2.2. O Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança

O novo quadro de riscos e ameaças obrigou à atualização dos procedimentos que permitem ultrapassar situações complexas que requeiram uma ação concertada das diversas FSS, levando à consolidação do PCCCOFSS. Este documento tem como finalidade

---

<sup>23</sup> Note-se que acima só existe o grau de Comando Completo.

<sup>24</sup> Serviço Europeu de Polícia.

<sup>25</sup> *International Criminal Police Organization*.

<sup>26</sup> A UCAT é o órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, que funciona no âmbito do SSI, na dependência e sob coordenação do SGSSI, competindo-lhe assegurar a coordenação das ações previstas na ENCT e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo (art. 23º LSI).



estabelecer os procedimentos a adotar aquando de ocorrências graves verificadas no espetro da SI, ou que pela sua natureza e complexidade exijam o empenhamento conjunto ou combinado das FSS, segundo uma ótica de incremento da eficiência e eficácia dos meios empenhados na atividade operacional.

Decorrente da LSI, um conjunto de princípios de natureza funcional enformam o PCCCOFSS, entre os quais se destaca o princípio da cooperação<sup>27</sup>, segundo o qual as FSS tem o dever de cooperar entre si, através da “...comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros...” (n.º 2, art. 6º LSI).

O PCCCOFSS encontra-se dividido em várias áreas onde constam: os princípios fundamentais que enquadram o SSI; a caracterização do sistema; descrição das grandes atividades da SI<sup>28</sup>; as diversas estruturas de coordenação e cooperação abrangidas; o quadro geral de alerta; e os procedimentos a adotar em situações concretas. Contempla ainda procedimentos específicos relacionados com a gestão de incidentes tático-policiais, a proteção e segurança, a investigação criminal e o controlo de estrangeiros e fronteiras.

O PCCCOFSS prevê ainda a existência de quatro Estados de Segurança que correspondem a diferentes graus de segurança das instalações, unidades e órgãos das FSS, assim como um aumento gradual dos diferentes níveis de prontidão operacional dos seus meios. Assim, podemos referir que os Estados de Segurança “ALFA” e “BRAVO”, constituem-se como situações de “normalidade constitucional”, embora existam determinados indicadores que possibilitam a ocorrência de ações violentas que levam a um reforço da prontidão dos meios operacionais das FSS, tanto dentro de uma só FSS como entre outras FSS.

Correlacionando os Estados de Exceção anteriormente apresentados com os Estados de Segurança previstos no PCCCOFSS, constatamos que o grau “CHARLIE” é declarado, entre outras situações, “(...) quando for declarado o Estado de Emergência em parte ou na totalidade do Território Nacional” e o grau “DELTA”, entre outras situações, “(..) quando for declarado o Estado de Sítio ou de Guerra”. Não obstante tal relação, o plano realça que as medidas a estabelecer nos Estados de Segurança não prejudicam o previsto para as FSS nas diretivas do EMGFA.

---

<sup>27</sup> Os restantes princípios são: dever de colaboração; princípio da autonomia do SSI; e o princípio da coordenação.

<sup>28</sup> Informações, prevenção da criminalidade, manutenção ou reposição da ordem e seguranças públicas e investigação criminal.



#### 4.2.3. A gestão de incidentes tático-policiais

Uma das situações mais graves em que o PCCCOFSS estabelece procedimentos é o comando e a gestão de incidentes tático-policiais, que corresponde ao “...conjunto de procedimentos operacionais tendentes ao planeamento, identificação, ativação e aplicação dos recursos necessários...” (PCCCOFSS, 2010, p. 49) à sua resolução.

Para assegurar uma efetiva articulação entre todos os intervenientes na gestão do incidente, o PCCCOFSS determina a nomeação de um Comandante Gestor do Incidente (CmdtGI), que será o responsável territorialmente competente. É, então, montado um Posto de Comando do Incidente (PCI), que se constitui como órgão responsável por congregar os responsáveis pelas unidades/entidades intervenientes (Oficiais de Ligação) e que auxiliam o CmdtGI no processo de tomada de decisão<sup>29</sup>.

Todos as unidades/entidades presentes no PCI estão obrigadas ao dever de colaboração e respondem perante o CmdtGI, o qual tem a responsabilidade de coordenar todos os intervenientes que se encontram no terreno e informar, através do responsável máximo da força territorialmente competente, o SGSSI. Na resolução do incidente, consoante os casos, podem ser utilizadas diversas valências como equipas de negociadores e investigação criminal, Unidades de Intervenção Tática, Cinotécnia, Inativação de Explosivos, psicólogos ou elementos ligados às Informações.

A PJ assume a investigação criminal a levar a efeito após a resolução do incidente, sob direção do Ministério Público, devendo o CmdtGI colaborar na investigação, conforme previsto na lei penal. No final do incidente tático-policial são produzidos relatórios minuciosos sobre o eclodir e o desenvolvimento da situação, e identificadas lições apreendidas com vista à difusão de instruções e procedimentos a adotar em situações futuras.

Em suma, os procedimentos e as regras de empenhamento estão bem definidas, existindo uma cadeia de C2 bem explícita que não deixa dúvidas sobre as competências de cada um dos intervenientes. Para além dos responsáveis por cada área dentro da própria força com competência para a resolução do incidente, destaca-se ainda a existência do Oficiais de Ligação de outras entidades que permite uma articulação eficaz.

---

<sup>29</sup> Quando o incidente ocorre na área da GNR, o CmdtGI é o Comandante da Unidade (distrital). Consoante a tipificação atribuída, ao seu dispor são colocadas diversas valências como sejam: investigação criminal, negociadores, equipas cinotécnicas e inativação de explosivos, analistas de informação criminal, manutenção de ordem pública e operações especiais. Estas valências poderão ser reforçadas por outras entidades como o INEM (responsável pelo socorro a prestar a eventuais vítimas), a PJ ou o MP. O CmdtGI mantém a tempo inteiro estreita ligação com o Comandante Operacional que, estabelece a ligação com o SGSSI.



## **5. Apresentação e análise das Entrevistas**

O presente subcapítulo destina-se a apresentar os resultados obtidos com a realização de entrevistas, uma das técnicas de recolha de dados utilizadas no presente estudo, e a respetiva análise de conteúdo.

Com a finalidade de facilitar a compreensão do tema desenvolvido e centrar a linha de raciocínio dos entrevistados, realizámos entrevistas semiestruturadas, sistematizando um conjunto de tópicos num Guião (Apêndice D).

Relativamente ao método de amostragem selecionado, é de realçar que não se trata de uma amostra estatística, mas uma amostra de conveniência ou intencional, tendo os entrevistados sido selecionados de forma criteriosa, com a finalidade de se atingirem os objetivos a que nos propusemos.

Considerando a temática em investigação, optámos por entrevistar um conjunto de entidades que, cumulativamente, tivessem algum tipo de ligação às FFAA/FS e aos níveis político-estratégico e operacional, e conhecimentos que pudessem materializar contributos para a edificação de um modelo de PAO. Entendemos, portanto, auscultar a opinião de personalidades ligadas ao MDN e às FFAA (CEMGFA), ao MAI e às FS (SGSSI, GNR e PSP), conseguindo garantir uma visão global, mas com diferentes lentes sobre o assunto em estudo. Adicionalmente, quisemos incluir um ex-Ministro da Administração Interna e atual membro do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT), e um responsável da ANPC, com o intuito de obtermos a perceção de personalidades com uma perspetiva exterior ao nosso objeto de investigação e que, portanto, não integram atualmente qualquer das entidades diretamente implicadas no estudo.

Entre as oito solicitações efetuadas, procedemos à realização de seis entrevistas, conforme a Tabela 1. De salientar que, apesar da disponibilidade manifestada, o MAI e o CEMGFA não nos responderam atempadamente, razão pela qual não integram a presente investigação.



Tabela 1 – Informação relativa aos entrevistados

Entrevista	Identificação	Função	Local	Data
E1	Dr. <sup>a</sup> Helena Fazenda	<u>Secretária-Geral</u> SSI	(e-mail)	01JUN17
E2	Coronel Amaral Lopes	Ministério da Defesa Nacional	Ministério da Defesa Nacional	09MAI17
E3	Gen Botelho Miguel	Comandante Operacional GNR	(e-mail)	31MAI17
E4	Superintendente Magina da Silva	Adjunto Operacional PSP	(e-mail)	31MAI17
E5	Dr. Rui Pereira	Ex. Ministro da Administração Interna	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas	08MAI17
E6	Dr. Miguel Cruz	Adjunto Operacional da ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil	26MAI17

**Fonte:** (Autor, 2017)

Para a análise do conteúdo das entrevistas, construímos uma grelha analítica e seguimos as seguintes fases: leitura, tradução, análise descritiva, construção de segmentos de resposta e análise interpretativa. Esta análise possibilitou a recolha de informação relevante que, depois de sistematizada e interpretada, complementou a nossa análise documental e permitiu-nos extrair conclusões. Apesar de, para o conteúdo, ter sido decisiva a análise da vertente quantitativa das ideias, que fortalecemos com a indicação das percentagens nas tabelas, o foco principal da investigação teve um carácter qualitativo, enformando uma conjugação de pareceres que nos permitiram deduzir sobre as QD.

### 5.1. Análise de resultados

No seguimento do nosso trabalho, vamos agora analisar os resultados obtidos com as entrevistas realizadas. Optámos por efetuar oito questões a todos os entrevistados que, naturalmente, procurámos que fossem de encontro aos objetivos formulados. Às entidades com a responsabilidade direta de edificar o PAO, nomeadamente ao MAI, MDN, SGSSI e CEMGFA, acrescentámos uma questão relacionada com o ponto de situação atual do plano, unicamente com a finalidade de compreendermos e reforçarmos a utilidade da nossa investigação. Em relação a esta questão apurámos que existe um grupo de trabalho a trabalhar na elaboração do plano.

Questão 1: *“Qual a sua opinião em relação à cooperação e articulação que atualmente existe entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?”*



Tabela 2 – Resultados Questão 1

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
1.1. Constitui uma prática corrente.	*						17%
1.2. A articulação existe a um nível mais informal.		*					17%
1.3. A cooperação é residual e pontual; existem exemplos recentes.			*		*	*	50%
1.4. A cooperação é inexistente.				*			17%

**Fonte:** (Autor, 2017)

De uma forma geral e de acordo com metade dos entrevistados, a cooperação e articulação que existe entre as FFAA e as FS no combate às AT, acontece de forma residual e pontual, tal como são exemplos a Cimeira da OTAN (2010) ou, mais recentemente, a visita do Papa Francisco a Fátima, em maio do corrente ano.

Entendemos, portanto, que a coordenação e a articulação entre as FFAA e as FS tem-se verificado, consoante as necessidades e a dimensão dos eventos, independentemente de eventuais dúvidas que possam existir no campo legislativo. De realçar que um dos entrevistados (E4) referiu que não existe coordenação com as FFAA no combate às AT.

Questão 2: “*Quais os pontos fortes e fracos que identifica nas relações entre estas forças?*”

Tabela 3 – Resultados Questão 2

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
2.1. Sentido de missão. (Forte).	*				*		33%
2.2. Objetivos idênticos. (Forte).	*					*	33%
2.3. Oportunidade de exercitar capacidades. (Forte).	*						17%
2.4. Diferença de doutrina, formação, treino e modos de atuação. (Frac).	*	*					33%
2.5. Legislação densa e confusa. (Frac).		*					17%
2.6. Legislação desatualizada. (Frac).		*			*		33%
2.7. Disfunções estruturais e zonas de sobreposição. (Frac).		*				*	33%
2.8. Falta de PAO. (Frac).			*	*	*		50%

**Fonte:** (Autor, 2017)

O sentido de missão e os objetivos idênticos, designadamente servir Portugal e os portugueses, são para 33% dos entrevistados os pontos fortes a reter na relação entre as FFAA e as FS.

Por outro lado, metade dos entrevistados considera como ponto fraco a inexistência do PAO, o que vem realçar a pertinência do nosso estudo. A legislação desatualizada para as



necessidades da atualidade, nomeadamente o RESEE, e a existência de disfunções estruturais com algumas zonas de sobreposição que suscitam dúvidas aos níveis tático e operacional, também são identificados como pontos fracos a ultrapassar.

Questão 3: “*Quais são os campos em que, na sua opinião, deve existir uma aproximação entre as Forças Armadas e as Forças de Seguranças para efeitos de combate às ameaças transnacionais?*”

**Tabela 4 – Resultados Questão 3**

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
3.1. Legislativo.	*	*	*				50%
3.2. Contextos de atuação conjunta.	*	*	*			*	67%
3.3. Doutrina, formação, treino e exercícios.	*	*			*		50%
3.4. Relações de comando/controlo.	*		*	*			50%
3.5. Partilha (meios e informações).			*	*	*	*	67%
3.6. Confiança.				*	*		33%

**Fonte:** (Autor, 2017)

A maioria dos entrevistados (67%) considera que as duas áreas em que deve existir uma maior aproximação entre as FFAA e as FS são a definição dos contextos de atuação conjunta e uma maior partilha, tanto dos meios como de informações; metade dos entrevistados também entende que ainda há um caminho a percorrer no campo legislativo, no âmbito da doutrina, formação, treino e realização de exercícios e na definição das relações de comando e controlo.

Assim, é nosso entendimento que há passos que se podem dar no sentido de promover a aproximação entre FFAA e FS, não apenas aos níveis estratégico e operacional, mas também ao nível político, com a implementação de alterações legislativas que esclareçam cabalmente os intervenientes e promovam a sua articulação.

Questão 4: “*E quais as medidas concretas que devem ser implementadas para melhorar a articulação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?*”



**Tabela 5 – Resultados Questão 4**

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
4.1. Partilha de informações.	*		*				33%
4.2. Definição de regras de empenhamento.		*				*	33%
4.3. Formação.		*					17%
4.4. Realização de exercícios conjuntos.		*			*	*	50%
4.5. Maximização de capacidades.			*	*		*	50%
4.6. Partilha de meios / potenciar o duplo uso.	*			*	*		50%
4.7. Criação de clima de confiança.		*				*	33%
4.8. Definir linhas orientadoras.		*					17%

**Fonte:** (Autor, 2017)

Relativamente a medidas a implementar, os entrevistados apontam diversas ações que podem ser adotadas para promover a articulação entre as FFSS e as FS. Entre elas destacam-se a realização de exercícios conjuntos (50%), a maximização das capacidades de ambas as partes (50%), e a partilha de meios potenciando o duplo uso (50%). É também de realçar que 33% dos entrevistados entende que deve ser promovida a partilha de informações, as regras de empenhamento devem ser perfeitamente definidas e que é fundamental criar um clima de confiança entre as FFAA e as FS.

Entendemos, portanto, que as relações entre as FFAA e as FS ainda estão afastadas, mas existe uma margem de manobra elevada com vista a obstar este distanciamento.

Questão 5: *“A Doutrina, a Formação e o Treino são elementos essenciais em qualquer estrutura que tenha um objetivo comum, mas que integra diferentes organizações. Na sua opinião, o que é que, nestas áreas em concreto, pode ser melhorado no âmbito da articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”*

**Tabela 6 – Resultados Questão 5**

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
5.1. Harmonização de doutrina conjunta apesar das diferentes missões.	*	*	*	*			67%
5.2. Realização de exercícios conjuntos.		*	*		*	*	67%
5.3. Definir regras de empenhamento.	*	*				*	50%
5.4. Formação comum.		*	*			*	50%
5.5. Elaborar PAO.			*	*			33%
5.6. Linguagem e procedimentos comuns.		*	*		*		50%
5.7. Criar uma plataforma comum, mas especializar.					*		17%
5.8. Organogramas que promovam soluções funcionais.					*		17%

**Fonte:** (Autor, 2017)



É essencial que exista doutrina conjunta no combate às AT, apesar das diferentes missões que as FFAA e as FS têm a seu cargo (67%), assim como devem ser realizados exercícios conjuntos (67%). Para além disso, para metade dos entrevistados é importante definir as regras de empenhamento e a formação comum entre os intervenientes, formação que se refletirá na adoção de uma linguagem e procedimentos comuns.

Perante as respostas dos entrevistados, consideramos que se torna relevante em termos de doutrina, treino e exercícios, a formação que os Oficiais da GNR (FS) vêm tendo em conjunto com os Oficiais das FFAA, desde a formação inicial na Academia Militar até aos cursos de especialização, como é exemplo o Curso de Estado Maior Conjunto, na medida em que se constitui como um elemento aglutinador que facilita o relacionamento e, conseqüentemente, a articulação, sempre que tal se afigure necessária.

Questão 6: “*O Material/Equipamento, a Interoperabilidade e as Infraestruturas são fundamentais para uma articulação eficaz. Nestas áreas, o que pode ser melhorado quanto à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?*”

**Tabela 7 – Resultados Questão 6**

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
6.1. Levantamento de capacidades e valências.	*	*					33%
6.2. Garantir interoperabilidade de equipamentos.	*		*				33%
6.3. Garantir interoperabilidade da capacidade de comando e controlo.			*	*			33%
6.4. Garantir interoperabilidade das comunicações.			*	*		*	50%
6.5. Evitar duplicação de meios.		*			*		33%
6.6. Promover partilha de meios.	*	*	*		*		67%

**Fonte:** (Autor, 2017)

No que diz respeito a questões relacionadas com o material, interoperabilidade e infraestruturas é de realçar que 67% dos entrevistados entende como principal fator a melhorar a promoção da partilha de meios, destacando-se igualmente a garantia da interoperabilidade das comunicações (50%), a interoperabilidade da capacidade de comando e controlo (33%) e de equipamentos (33%), assim como evitar a duplicação de meios (33%).

Quanto à interoperabilidade das comunicações, de salientar que, apesar de compreendermos que o *core business* das organizações é diferente e que, como tal, poderão exigir sistemas de comunicações diferentes, há soluções que se podem adotar, como por exemplo, a cedência provisória de equipamentos que permitam comunicar num determinado contexto ou a nomeação de Oficiais de Ligação que se constituam como ponte entre as organizações, fazendo com que a comunicação não se torne num obstáculo.



Questão 7: “A Liderança e a Organização são também características fundamentais para o sucesso das organizações. O que pode ser melhorado nestas áreas, relativamente à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”

Tabela 8 – Resultados Questão 7

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
7.1. Definição clara e objetiva dos modelos de cooperação.	*		*				33%
7.2. Definir comando e controlo.	*		*	*	*		67%
7.3. Informalidade.		*			*		33%
7.4. Construção de relações de confiança.		*		*	*		50%
7.5. Criação de comandos conjuntos em determinadas situações.					*	*	33%
7.6. Existência de Oficiais de Ligação.						*	17%

Fonte: (Autor, 2017)

No que se refere a aspetos relacionados com a liderança e a organização, 67% dos entrevistados considera fundamental a definição de graus de comando e controlo, para que não subsistam dúvidas que coloquem em causa as missões atribuídas, e 50% entendem relevante a construção de relações de confiança. Realce ainda para a importância de definir claramente os modelos de cooperação (33%), da informalidade (33%) e de, em determinadas situações, se proceder à criação de comandos conjuntos (33%).

Questão 8: “Para além das áreas que falámos anteriormente, existe mais algum aspeto que deva ser tido em consideração na elaboração do Plano de Articulação Operacional entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”

Tabela 9 – Resultados Questão 8

Segmento de Resposta	Entrevistas						Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	
8.1. Esclarecimento legal sobre a dualidade concetual entre “agressão e ameaça externa” e “agressões e ameaças transnacionais”.	*						17%
8.2. Tratamento e partilha de informação.		*					17%
8.3. Realçar a natureza supletiva e complementaridade da participação das FFAA na SI.		*	*				33%
8.4. Definição de regras de empenhamento.		*			*	*	50%
8.5. Confiança mútua.			*	*			33%
8.6. Abandonar preconceitos.			*				17%
8.7. Definir graus de comando e controlo.			*	*	*		50%
8.8. Seguir exemplo do Sistema de Proteção Civil.					*	*	33%
8.9. Unificar sistema do topo até à base.						*	17%

Fonte: (Autor, 2017)



Finalmente, no que se refere à questão em aberto sobre outros aspetos a ter em atenção aquando da edificação do PAO, os entrevistados optaram por realçar aspetos anteriormente mencionados e que entendem ser fundamentais, nomeadamente a definição dos graus de comando e controlo (50%) e das regras de empenhamento (50%); por outro lado, 33% também destacam a importância de realçar a natureza supletiva, de complementaridade e de não substituição, do apoio das FFAA às FS no combate às AT, tal como a necessidade de estabelecer relações de confiança mútua (33%) e de, eventualmente, ser seguido o modelo do SPC atualmente em vigor em Portugal, por ser entendido que o mesmo constitui um bom exemplo.

## **5.2. Síntese de resultados**

As entrevistas realizadas, que permitiram complementar a análise que efetuámos na parte teórica, permitem-nos sintetizar as seguintes conclusões:

- apesar de pontualmente existir cooperação, ainda é evidente um amplo caminho a percorrer no estreitamento das relações entre as FFAA e as FS no combate às AT, em particular com a PSP; entendemos que tal constatação deriva, fundamentalmente, pelo facto de existir uma forte ligação das FFAA com a GNR, em função de fatores como a natureza militar, a organização idêntica e a formação comum dos Oficiais nos diversos níveis, que funciona como integradora e, conseqüentemente, estreita as ligações e gera um clima de confiança entre as instituições;

- os principais pontos fortes identificados nas relações entre as FFAA e as FS são o sentido de missão e os objetivos idênticos; por outro lado, são pontos fracos a inexistência do PAO, a legislação desatualizada e disfunções estruturais. Perante estes aspetos, consideramos relevante a relação direta dos pontos fortes identificados com as missões das instituições, o que realça o profissionalismo e a vontade de bem servir a população, por parte de militares e polícias; os pontos fracos vêm realçar a importância de se edificar o PAO, na medida em que a sua inexistência está identificada como uma lacuna e uma necessidade; a legislação desatualizada vem reforçar a necessidade de atuação ao nível político, nomeadamente no que diz respeito ao RESEE, que data de 1984 e, portanto, fruto da evolução da sociedade, carece de uma revisão<sup>30</sup>; estes acertos legislativos e a edificação do PAO iriam, em nosso entender, resolver o terceiro ponto fraco identificado, designadamente as disfunções estruturais existentes;

---

<sup>30</sup> E, eventualmente, da CRP, embora existam personalidades (Pereira, 2017) que entendam que a participação das FFAA na SI, dentro de determinados parâmetros, não carece de uma revisão constitucional.



- ao nível político e estratégico, foram identificadas como áreas em que deve existir uma maior aproximação entre as FFAA e as FS, a definição dos contextos de atuação conjunta, a promoção de uma maior partilha (meios e informações), alterações legislativas, uniformização de doutrina, formação e treino e a definição das relações de C2;

- no que se refere a medidas concretas a implementar, deve ser promovida a realização de exercícios conjuntos, procurar maximizar as capacidades de ambas as partes, partilhar os meios no sentido de potenciar o duplo uso e fomentar a implementação de um clima de confiança que ajude, de forma informal, ao estreitamento das relações;

- finalmente, atendendo aos vetores das capacidades militares, apurou-se que para cada um deles e com o intuito de melhorar a articulação entre as FFAA e as FS, podem ser adotadas as medidas constantes na Tabela 10:

**Tabela 10 – Medidas relacionadas com os vetores das capacidades militares a adotar**

Doutrina	HUMANO			EQUIPAMENTO			ORGANIZACIONAL	
	Formação	Treino	Pessoal	Material	Infra-estruturas	Interoperabilidade	Liderança	Organização
Harmonização de doutrina conjunta apesar das diferentes missões	Formação comum	Realização de exercícios conjuntos		Levantamento de capacidades e valências		Garantir interoperabilidade de equipamentos	Definir comando e controlo	Definição clara e objetiva dos modelos de cooperação
Definir regras de empenhamento	Criar uma plataforma comum, mas especializar.			Evitar duplicação de meios.		Garantir interoperabilidade da capacidade de C2.	Informalidade.	Criação de comandos conjuntos.
Elaborar PAO.				Promover partilha de meios.		Garantir interoperabilidade das comunicações.	Construção de relações de confiança.	Existência de Oficiais de Ligação.
Linguagem e procedimentos comuns.								Organogramas que promovam soluções funcionais

**Fonte:** (Autor, 2017)



## Conclusões

Um dos principais desafios à estabilidade dos Estados na atualidade, consiste na forma como conseguem desenvolver mecanismos para fazer face a uma nova panóplia de riscos e ameaças que trespassam as tradicionais fronteiras.

Cientes da indefinição espacial destas AT e atendendo à magnitude que podem atingir, as FS têm, em função fundamentalmente das capacidades de que não dispõem, limitações e dificuldades na sua atuação que, mediante determinados pressupostos, poderão ser colmatadas por outros instrumentos do Estado. Neste caso, assente num princípio de progressiva intervenção, a colaboração das FFAA às FS no combate às AT, de forma supletiva e de complementaridade, e devidamente articulada, será fundamental na união concertada dos esforços necessários à eficácia das ações a desenvolver e à eficiência dos recursos e dos meios a empenhar. Neste contexto, e num momento particularmente importante para os países ocidentais em função dos constantes ataques terroristas de que têm sido alvo e que ensombram o quotidiano dos cidadãos, desenvolvemos o presente estudo, para o qual foi fixado como principal objetivo, apresentar contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre FFAA e FS no combate às AT, delimitação que efetuámos, considerando a abrangência do tema inicialmente proposto e que dá título ao presente trabalho.

Assim, definimos como QC “Quais os contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança contra as ameaças transnacionais?” tendo a ela relacionado quatro QD. Perante a definição destas questões que se tornaram no nosso farol ao longo das fases metodológicas, delineámos todo o processo de investigação, que seguimos nos moldes preconizados pelas orientações metodológicas aprovadas, conforme detalhado no Apêndice A.

Assim, optámos por estruturar o trabalho em quatro capítulos: no primeiro capítulo abordámos os conceitos de “modelo”, “articulação”, “cooperação”, “colaboração” e “nível operacional”, tendo apurado que “modelo” corresponde à forma ideal de representar um esquema teórico, que será considerado bom no caso de se constatar a sua utilidade. Já por “articulação”, entende-se o relacionamento que permite garantir o funcionamento de um sistema de coordenação. Identificámos também que “cooperação” distingue-se de “colaboração” na medida em que, apesar de ambas constituírem estratégias utilizadas para enfrentar situações difíceis, na relação de “cooperação”, as partes encontram-se no mesmo plano e, a partir daí, conjugam esforços; na “colaboração” existe uma das partes limita-se a prestar apoio à outra, que é primariamente responsável.



No segundo capítulo, verificámos que o CEDN 2013 identifica AT exclusivamente da vertente *safety*, nomeadamente as catástrofes e calamidades, os riscos ambientais e as pandemias; e AT da vertente *security* como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade. O combate a estes flagelos exige respostas estratégicas multissectoriais e integradas, o que requer a criação de um ambiente interagências com vista ao garante da unidade estratégica, da coordenação e da utilização racional e eficiente dos recursos. Para isso, é fundamental, através de um PAO que contemple medidas de coordenação e a vertente da interoperabilidade, aprofundar as relações entre as FFAA e as FS para combater as AT, entendidas como quaisquer atividades que trespassem fronteiras e coloquem em causa a segurança de um Estado, podendo derivar tanto da ação humana como do ambiente natural. Concluímos ainda que na Europa e nas principais organizações existe alguma harmonização das perceções sobre ameaças e que a imputação de determinada ameaça, depende da lente que cada Estado aplica e à forma como sente o problema, existindo, no entanto, ameaças que são comuns (terrorismo, ameaças associadas às novas tecnologias e a criminalidade transnacional), pelo que consideramos respondida a nossa QD1.

No terceiro capítulo, apurámos que, apesar do *core* das FFAA estar relacionado com o garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas, desempenham ainda outro tipo de missões: não militares, no âmbito da colaboração em missões de PC e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações; e missões previstas nos Estados de Exceção, em que tratando-se de Estado de Sítio, assumem o comando e controlo da situação e no Estado de Emergência, colaboram e apoiam as autoridades administrativas. As FFAA têm, portanto, previstas um conjunto de missões em TN, fundamentalmente não militares, que carecem de coordenação e articulação com outras organizações, pertencentes essencialmente ao SPC e ao SSI. No combate às AT, e respondendo à QD2, as FFAA podem colaborar com as FS conforme previsto na LSI, LDN, LOBOFA, devendo a articulação efetivar-se ao nível operacional, entre o CEMGFA e o SGSSI, acrescentando o CEDN 2013 que tal articulação deve materializar-se no PAO.

Concluímos, no quarto capítulo, que no SPC e no SSI existem procedimentos bem definidos, materializados em planos, que se constituem como uma mais valia na articulação entre as diversas entidades que integram os referidos sistemas. Com a descrição desses sistemas, identificámos um conjunto de características que nos levam a concluir que a inexistência do PAO entre FFAA e FS para combater as AT, traduz-se num conjunto de



constrangimentos e limitações que urge ultrapassar, como a duplicação de meios, a indefinição de C2 ou a falta de regras precisas de empenhamento, realçando a importância de tal plano e considerando-se, assim, respondida a QD3.

Na segunda parte, realizámos um conjunto de entrevistas a entidades com ligações às FFAA e FS, aos níveis político-estratégico e operacional, e conhecimentos que pudessem materializar contributos para a edificação de um modelo de PAO, tendo a análise das mesmas complementado o que havíamos abordado na parte teórica e se revelado absolutamente imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos a que nos propusemos. As principais conclusões a que chegámos, e que nos permitem responder à QD4 são:

- (i) ainda existe um caminho a percorrer no estreitamento das relações entre as FFAA e as FS no combate às AT, sendo a definição dos contextos de atuação conjunta, a promoção de uma maior partilha (meios e informações), alterações legislativas, uniformização de doutrina, formação e treino e a definição das relações de C2, as principais áreas em que se deve efetuar o esforço principal de aproximação;
- (ii) são pontos fortes nas relações entre as FFAA e as FS, o sentido de missão e os objetivos idênticos, enquanto que a inexistência do PAO, a legislação desatualizada e disfunções estruturais, estão identificadas como fragilidades;
- (iii) são medidas concretas a implementar, a realização de exercícios conjuntos, a partilha os meios e implementação de ações que incrementem as relações de confiança;
- (iv) no que se refere aos vetores das capacidades militares, apurou-se que, com o intuito de melhorar a articulação, podem ser adotadas as seguintes medidas:
  - Doutrina: harmonizar doutrina e definir regras de empenhamento;
  - Formação: ministrar formação às diversas entidades e criar uma plataforma comum;
  - Treino: realizar exercícios conjuntos;
  - Material: identificar capacidades e valências, e evitar a duplicação de meios através da sua partilha;
  - Interoperabilidade: garantir a interoperabilidade da capacidade de C2, equipamentos e comunicações;
  - Liderança: definir C2 e construir relações de confiança;
  - Organização: definir procedimentos, criar comandos conjuntos e prever a existência de Oficiais de Ligação.

Perante o que expusemos até ao momento, entendemos ter respondido às QD que levantámos; contudo, para atingir o objetivo a que nos propusemos e responder à QC, apresentamos na Figura 9 os nossos contributos para a edificação do modelo de PAO.

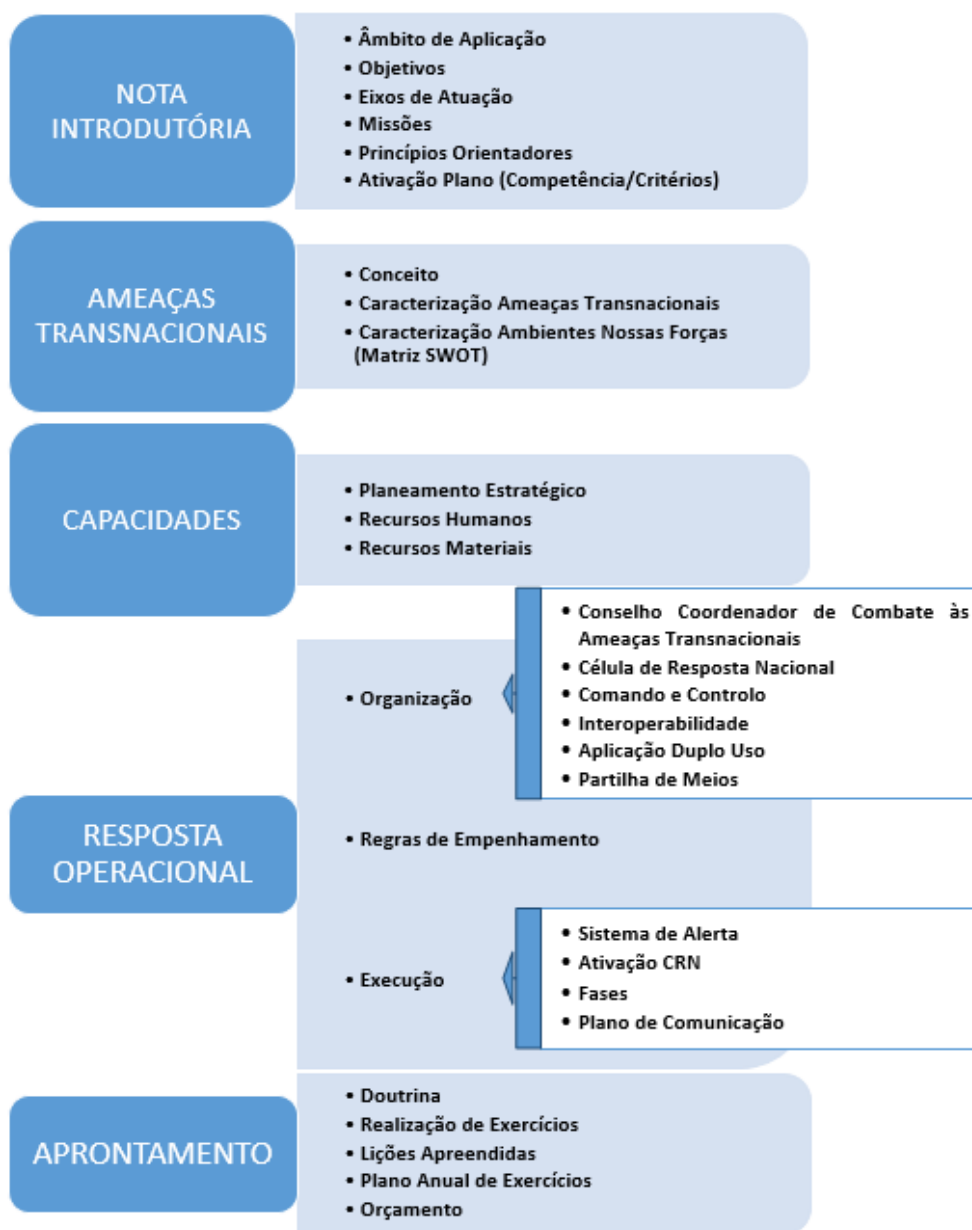


Figura 9 – Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional

Fonte: (Autor, 2017)

Assim, sugerimos que o modelo de PAO considere cinco dimensões: uma Nota Introdutória onde constem os Objetivos, as entidades a quem se destina (Âmbito de Aplicação) e respetivas Missões, realçando-se que, apesar do presente trabalho se ter cingido à GNR e PSP, existem serviços de segurança que têm um papel a desempenhar no combate às AT (PJ e SEF) e, como tal, devem constar no PAO. Deve identificar os Eixos de Atuação (*safety* e *security*), tendo em consideração que existem AT do foro estritamente *safety* e



outras do foro *security*, mas que, a qualquer momento, há sempre fortes probabilidades de uma AT de uma das vertentes, rapidamente alastrar para outra vertente<sup>31</sup>. Os Princípios Orientadores também devem estar enunciados no plano, destacando-se a legalidade, a excecionalidade, a indispensabilidade, a celeridade, a prontidão, a flexibilidade, a unidade de comando, dever de cooperação, emprego progressivo dos meios, partilha de informações, necessidade de saber, duplo uso. Esta Introdução deve ainda definir questões relacionadas com a Ativação do Plano, nomeadamente a indicação da entidade competente<sup>32</sup> e os critérios que devem estar reunidos para que o plano seja ativado.

Tratando-se de AT, o PAO deve descrever os conceitos que lhe estão associados e respetiva caracterização, particularizando as AT consideradas por Portugal, mas sem esquecer as que estão identificadas por outras organizações internacionais, justificando-se tal abrangência devido ao facto de tais ameaças não terem fronteiras. A análise do ambiente que rodeia a intervenção das entidades, com vista a uma melhor compreensão da complexidade da sua intervenção, também é fundamental, pelo que se recomenda tal análise com base na construção de uma Matriz SWOT.

O conhecimento sobre as Capacidades existentes no que se refere a recursos humanos e materiais que possam ser alocáveis a esta problemática é imprescindível, pelo que deverá existir um catálogo pormenorizado com os recursos disponíveis de todas as entidades ou outros parceiros. Para este efeito, entendemos fundamental a existência de um Planeamento Estratégico Integrado (*security* e *safety*) por forma a que, entre outros aspetos, possa ser garantida a interoperabilidade e potenciado o duplo uso.

A quarta dimensão do PAO trata da Resposta Operacional, sobre a qual entendemos fundamentais a Organização, as Regras de Empenhamento e a Execução:

- (i) Quanto à Organização, sugerimos a criação de um Conselho Coordenador, constituído pelos responsáveis máximos das forças intervenientes, com a missão de determinar o planeamento e a execução de tarefas; este Conselho, deverá reunir-se periodicamente com a finalidade de proceder a atualizações, partilhar informações, coordenar exercícios, constituir grupos de trabalho para harmonizar doutrina e ministrar formação, elaborar planos e promover o seu treino, e prever um órgão responsável pela partilha de informações e experiências com outros países/organizações. A ativar sempre que se afigure necessário, recomendamos a criação de uma Célula de Resposta Nacional,

---

<sup>31</sup> Ex.: após um sismo de grande magnitude, podem ocorrer violentos atos criminais (pilhagens, roubos).

<sup>32</sup> Nível político – Presidente da República.



guarneçada por Representantes de todas as entidades e que servirá como centro de operações. A criação destes órgãos também poderia ter um papel relevante na resposta a ter em consideração nos Estados de Exceção. Quanto ao C2, entendemos que deve ser único e, ponderando vários fatores como a abrangência das áreas de atuação (*security* e *safety*), a dispersão territorial e o atual modelo dos SPC e SSI, seja atribuído ao SGSSI ou, em alternativa, seja criado um comando político com uma dimensão executiva; os Oficiais de Ligação deverão ter um papel fundamental na comunicação com o respetivo escalão superior e transmissão de ordens aos escalões subordinados; ter sempre em atenção que devem ser estabelecidos Fluxos de Informação e Circuitos de Decisão que promovam a fluidez e a celeridade de processos. Os equipamentos e os meios de comunicação devem permitir a interoperabilidade, podendo o SIRESP, dadas as suas características, ser a solução para as comunicações. A dimensão das Capacidades, anteriormente descrita, deverá contribuir para uma partilha de meios eficiente e garantir o duplo uso, evitando custos desnecessários. Finalmente, consideramos essencial a Partilha de Informações de acordo com o Princípio da Necessidade de Saber, através do estabelecimento de níveis e protocolos de acesso; para este efeito, deverá existir uma Plataforma Integrada de Informações, a implementar a partir daquelas que existem nas diversas entidades.

- (ii) As Regras de Empenhamento são fundamentais no sentido de definir com precisão o quadro de tarefas a executar e garantir a legalidade, adequação, necessidade e proporcionalidade das intervenções.
- (iii) No que se refere à Execução, deverá estar previsto um Plano de Comunicação, um Sistema de Alerta que contemple Graus de Ameaça e Estados de Segurança e a forma como se processa a Ativação da Célula. Parece-nos importante a definição de fases (antes, durante e após uma ocorrência relacionada com AT) com atividades e procedimentos diferenciados a desenvolver:
  - a. Fase anterior, em que existem tarefas a realizar, principalmente relacionadas com o planeamento, no sentido de definir, testar e colocar em prática as medidas, normas e procedimentos destinados a situações provocadas pelas AT. Tais tarefas materializam-se na elaboração de Planos Parcelares (*safety* ou *security*) e Totais (*safety* e *security*),



- estabelecer protocolos, harmonizar doutrina, definir regras de empenhamento, promover o envolvimento da comunidade através da realização de ações de sensibilização/informação/formação para diferentes alvos (população/OCS) com procedimentos a adotar (identificação; comunicação; proteção), treinar e realizar exercícios (setoriais e conjuntos);
- b. Fase da ocorrência, em que se dá cumprimento do PAO e outros planos definidos, maximizando as capacidades através do acionamento da CRN, dos órgãos de execução e da mobilização de meios e recursos. Trata-se de adotar medidas que minimizem os efeitos das AT, repondo a segurança e tranquilidade pública e garantindo as condições necessárias ao socorro das vítimas;
  - c. Fase posterior, em que se executam atividades e programas com vista ao restabelecimento das condições anteriores ao evento, produzem relatórios exaustivos com o intuito de extrair lições apreendidas e promove a inserção de novos procedimentos.

Na última dimensão, entendemos fulcral as questões ligadas à doutrina, exercícios e lições apreendidas. Atendendo às características das entidades, consideramos que poderá não haver necessidade de criar doutrina; contudo, deverá ser ponderada a adaptação/harmonização de alguma doutrina, aprovada por todas as entidades, que permita um maior envolvimento, articulação e a utilização de uma linguagem comum; considerando as AT identificadas no CEDN 2013, deverão prever-se cenários possíveis e níveis de empenhamento para cada um deles. A realização de exercícios que permitam observar os procedimentos adotados, identificar lacunas e corrigir procedimentos são essenciais. Poderão ser realizados sectorialmente pelas entidades, participando as restantes como observadores; contudo, deverá definir-se a realização de um exercício nacional conjunto, de maior envergadura, no mínimo com periodicidade anual. Entendemos ainda que as Lições Apreendidas decorrentes dos treinos e exercícios são importantes, pois permitem introduzir melhorias nas respostas a dar às AT, permitindo a reformulação da doutrina e a redefinição das regras de empenhamento, originando um novo ciclo.

Face ao exposto, considerando o que explanámos ao longo do trabalho, entendemos fundamental a elaboração do PAO, no mais curto espaço de tempo possível, na medida em que as AT são uma das principais preocupações da atualidade e, a qualquer momento, podem surgir, seja por ação humana, seja por força da natureza, com consequências catastróficas,



que serão mais gravosas na ausência de qualquer plano que determine as regras de empenhamento dos intervenientes com competências nestas matérias.

Quanto às limitações, consideramos o tempo disponível que nos restringiu, principalmente, a realização das entrevistas, e apontamos como linha de investigação futura o alargamento do presente estudo aos restantes serviços de segurança.



## **Bibliografia**

- Alves, A.C., 2010. *Introdução à Segurança*. Lisboa: Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Amauri, G.J., 1999. O conceito de modelo e sua utilização nas ciências do comportamento: breves notas introdutórias. *Revista Estudos de Psicologia*, 16(1), pp.13–16.
- Assembleia da República, 1986. *Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1999. *Regime de utilização de armas de fogo e explosivos pelas forças e serviços de segurança (DL n.º 457/99, de 5 de novembro)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2005. *Constituição da República Portuguesa (Lei n.º 1/2005, de 12 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2006a. *Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2006b. *Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (Deliberação n.º 230/2006, de 18 de maio)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2006c. *Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2007a. *Opções para a Reforma do Sistema Integrado de Segurança Interna (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2007b. *Proteção Civil Municipal (Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008a. *Lei da Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008b. *Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2011a. *Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2014a. *Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2014b. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.



- Assembleia da República, N., 2013. *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Disponível em: [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d304e4554693942636e463161585a765132397461584e7a5957387654335630636d397a4a5449775247396a6457316c626e52766379386f52334a68626d526c63313950554d4f4877355646553139445255524f583139575a584a7a77364e7658325a70626d467358325675646d6c685a47456c4d6a426651564a664d6b7068626a49774d544d704c6e426b5a673d3d&fich=\(Grandes\\_OP%C3%87%C3%95ES\\_CEDN\\_\\_Vers%C3%A3o\\_final\\_enviada+\\_AR\\_2Jan2013\).pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d304e4554693942636e463161585a765132397461584e7a5957387654335630636d397a4a5449775247396a6457316c626e52766379386f52334a68626d526c63313950554d4f4877355646553139445255524f583139575a584a7a77364e7658325a70626d467358325675646d6c685a47456c4d6a426651564a664d6b7068626a49774d544d704c6e426b5a673d3d&fich=(Grandes_OP%C3%87%C3%95ES_CEDN__Vers%C3%A3o_final_enviada+_AR_2Jan2013).pdf&Inline=true), [Acedido em 10 Jan. 2017].
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2010a. *Diretiva Operacional Nacional n.º 1 Dispositivo Integrado de Operações de Proteção e Socorro*. Lisboa: ANPC.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2010b. *Diretiva Operacional Nacional n.º 3 Dispositivo Integrado de Operações Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico*. Lisboa: ANPC.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2017. *Organização [em linha]* Lisboa: ANPC. Disponível em: <http://www.prociv.pt/pt-pt/Paginas/default.aspx>, [Acedido em 14 Jan. 2017].
- Borges, J.V. e Rodrigues, T.F., 2016. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Canotilho, J.G. e Moreira, V., 2007. *Constituição da República Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Caupers, J., 2009. *Introdução ao Direito Administrativo*. 7th ed. Lisboa: Editora âncora.
- Comissão Nacional de Protecção Civil, 2013. *Directiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil (Resolução n.º 25/2008)*. Lisboa: Diário da República.
- Cruz, M., 2017, Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da proteção civil [Entrevista]. Lisboa (26 maio 2017).
- Diogo, L. da C., 2004. Ameaças difusas nos espaços marítimos sob jurisdição nacional. A Autoridade Marítima no quadro constitucional da intervenção dos órgãos de Estado. *Revista Nação & Defesa*, (108), pp.85–138.
- Dumith, S.C., 2008. Proposta de um modelo teórico para a adoção da prática de atividade física. *Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde*, 13(2), pp.110–120.



- Fazenda, H., 2017, Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da proteção civil [Entrevista]. Lisboa (1 junho 2017).
- Fontoura, L., 1985. A Cooperação - Destino Inevitável. *Revista 'Democracia e Liberdade'*, (35).
- Garcia, F.P., 2006. As ameaças transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo. *Revista Negócios Estrangeiros (Maio 2006)*, pp.339–374.
- Gouveia, J.B., 1998. *O Estado de Exceção no Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.
- Guarda Nacional Republicana, 2017. Legislação [em linha] Lisboa: GNR. Disponível em: <http://www.gnr.pt/legislação>, [Acedido em 27 Jan. 2017].
- Guerra, I., 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – sentidos e formas*. Lisboa: Principia.
- Haddow, G. e Coppola, D., 2011. *Introduction to emergency management*. 4th ed. Los Angeles: Elsevier.
- Jácobe, P.M.C., 1996. *A Defesa Nacional numa estratégia integrada*. Trabalho de Longa Duração. Instituto de Altos Estudos Militares.
- Japaissu, H. e Marcondes, 1989. *Pequeno dicionário de filosofia*. São Paulo: Jorge Zahar Ed.
- Laranjeira, J. 1987. A proteção civil e a defesa nacional. *Revista Nação & Defesa*, (44), pp.91–109.
- Levitsky, M., 2003. Transnational criminal networks and international security. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 30(2), pp.227–240.
- Lima, J., Santos, L.A.B. dos, 2016. *Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- Lopes, A., 2017, Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da proteção civil [Entrevista]. Lisboa (9 maio 2017).
- Lourenço, N., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório final – Modelo e Cenários*. Lisboa: Instituto Português das Relações Internacionais.
- Luís, A., 2013. Breves reflexões sobre Segurança Interna: a emergência de um novo paradigma. In: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, 2013. *O futuro da Segurança*. Lisboa: ULHT.
- Maulny, J.-P. e Sarraf, S., 2016. *Évaluation et perspectives des menaces sécuritaires*. Paris: Institut des Relations Internationales et Strategiques, p.24.



- Miguel, B., 2017, Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da proteção civil [Entrevista]. Lisboa (31 maio 2017).
- Milani, F., 2008. *De Espectadores a Protagonistas da Cultura da Paz*. 2nd ed. [Em linha] São Paulo: Parafundo. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/educar/balestreri/inquietude/feize\\_milani.htm](http://www.dhnet.org.br/educar/balestreri/inquietude/feize_milani.htm), [Acedido em 10 Jan. 2017].
- Ministère de la Défense, 2013. *French White Paper - Defence and National Security 2013*. Paris: Ministère de la Défense, p.137.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014a. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014b. *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: MDN. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/-ma/FPG\\_MA\\_27255.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/-ma/FPG_MA_27255.pdf), [Acedido em 14 Jan. 2017].
- Ministério da Defesa Nacional, 2014c. *Defesa 2020*. Lisboa: MDN. Disponível em: <https://www.defesa.pt/Documents/livro%20defesa%202020.pdf>, [Acedido em 14 Jan. 2017].
- Morais, C.B., Araújo, A. e Leitão, A., 2000. *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Organização das Nações Unidas, 2004. *A more secure world: Our shared responsibility*. [Em linha] New York: ONU, p.15. Disponível em: [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf), [Acedido em Feb. 2017].
- Pereira, A., 2011. *A cooperação na investigação criminal: contributos para uma maximização operacional*. [Dissertação de Mestrado em Estudos Avançados em Direito e Segurança] Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/157/1/MestCor%2021Mar12.pdf>, [Acedido em 14 Dec. 2016].
- Pereira, A.M., 2014. As ameaças transnacionais e a Segurança Interna: contributos para a Operacionalização do seu Combate em Portugal. *Revista de Ciências Militares*, 2(1), pp.307–321.
- Pereira, R., 2017, Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da proteção civil [Entrevista]. Lisboa (8 maio 2017).
- Policia de Segurança Pública, 2017. Organização [Em linha] Lisboa: PSP. Disponível em: <http://www.psp.pt/>, [Acedido em 27 Jan. 2017].



- Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013)*. Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2013)*. Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2015. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015)*. Lisboa: Diário da República.
- Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2016. Modelo [Em linha]. Disponível em: <https://priberam.pt/dlpo/modelo>, [Acedido em 12 Dec. 2016].
- Ramonet, I., 2002. *Guerras do Século XXI - Novos medos, novas ameaças*. 2nd ed. Porto: Campo das Letras - Editores S. A.
- Rebelo, T. e Gomes, D., 2011. Aprendizagem organizacional e organizações aprendentes. In: *Psicologia das organizações, do trabalho e dos recursos humanos*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp.93–131.
- Santos, J.L. dos, 2009. *As guerras que já aí estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Silva, M., 2017, Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da proteção civil [Entrevista]. Lisboa (31 maio 2017).
- Silvério, P., 2008. *A nova ordem e o empenhamento de forças no Estado de Exceção. O caso de Portugal*. Dissertação de Mestrado em Estudos Avançados em Direito e Segurança. Universidade Nova de Lisboa.
- Silvério, P. e Afonso, C., 2010. Dos Órgãos de Polícia Criminal à LOIC. *Revista Pela Lei e Pela Grei*, (87), pp.52–61.
- Sistema de Segurança Interna, 2017. *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*. [Em linha] Lisboa, p.276. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/26816790/-20170331-pm-rasi.pdf>, [Acedido em 28 Apr. 2017].
- Stiglitz, J., 2006. *Making globalization work*. New York: The Maple-Vail Book Manufacturing Group.
- Valente, M.M.G., 2009. *Teoria Geral do Direito Policial*. 2nd ed. Coimbra: Almedina.
- Winckler, N. e Molinari, G., 2011. Competição, colaboração, cooperação e coopetição: revendo os Conceitos em Estratégias Interorganizacionais. *Revista ADMpg Gestão Estratégica*, 4(1), pp.1–12.



## **Apêndice A – Metodologia**

Metodologicamente, a investigação do trabalho baseou-se, essencialmente, na publicação “Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação” (Lima e Santos, 2016), do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e em linha com o preconizado nas Normas de Execução Permanente nº ACA-10 e nº ACA-18, ambas de 15 de setembro de 2015, do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM).

Considerando que se pretende compreender com maior profundidade um assunto subjetivo que não pode ser traduzido em números, será utilizada uma estratégia de investigação qualitativa ou compreensiva (Guerra, 2006), procurando a partir dos dados recolhidos e analisados, extrair conclusões e formular hipóteses que levarão à construção de uma teoria, que permita responder à questão central.

Tratando-se de um trabalho com cariz científico, integra as três fases da pesquisa, designadamente a fase exploratória, a fase analítica e a fase conclusiva.

A servir de base a toda a investigação a fase exploratória materializou-se, fundamentalmente, em leituras preliminares sobre os diversos aspetos que se pretendem abordar: desde logo, o modelo, a articulação, a cooperação e a colaboração; depois, o CEDN e as ameaças transnacionais; e finalmente, as funções e atribuições a desempenhar pelas FFAA e FFSS contra as ameaças transnacionais. Para além da revisão da literatura, também solicitamos opiniões e realizamos entrevistas informais e formais a pessoas que, atendendo às suas funções profissionais e experiência, possuem conhecimentos que podem ajudar a compreender a dimensão desta problemática.

Quanto ao desenho da pesquisa, realizamos um estudo transversal, na medida em que se pretendeu obter dados nas mesmas condições, através do mesmo instrumento de recolha, em que o objeto apresenta características fixas. No caso em concreto, com o intuito de apresentar os contributos que permitirão edificar um modelo de articulação operacional entre as FFAA e as FSS contra AT, optamos por utilizar, fundamentalmente, os vetores de desenvolvimento das capacidades: Doutrina, Organização, Treino, Liderança, Material, Pessoal, Formação, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTLMPFII), nos moldes preconizados na Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar<sup>33</sup>.

Quanto às técnicas de recolha de dados, realizamos entrevistas semiestruturadas a pessoas que, fruto da experiência profissional ou do conhecimento, puderam contribuir para

---

<sup>33</sup> Aprovada pelo Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, do Ministério da Defesa Nacional.



o objetivo final do trabalho. Posteriormente, os resultados serão apresentados através da análise do conteúdo das entrevistas transcritas e constantes numa grelha analítica.

Na revisão do “estado da arte”, cimentamos a base conceptual numa criteriosa bibliografia de referência, constituída por importantes autores que continuam a ser determinantes e a influenciar as temáticas abordadas, destacando-se autores como Luís Fontoura, Ignacio Ramonet, Gen Loureiro dos Santos, Vieira Borges, Francisco Proença Garcia, Bacelar Gouveia, Gomes Canotilho, João Caupers, Jorge Silva Carvalho, Nélon Lourenço, Stiglitz e Levitsky.

Optámos ainda, através de uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza essencialmente empírica e descritiva, procurar a partir dos dados obtidos, construir uma teoria explicativa que respondesse à QC “Quais os contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança contra as ameaças transnacionais”. Destarte, a investigação foi desenvolvida em torno da concetualização de Modelo, Articulação, Cooperação, Coordenação e Níveis das Operações e Ameaças Transnacionais que são identificadas no CEDN 2013.

Com o intuito de identificar o grau de conhecimento sobre o tema em estudo e evitar uma investigação desnecessária (IESM, 2015, p. 39), foi efetuado um esforço cuidadoso por informação que possa ter sido desenvolvida por outros autores, numa primeira fase em sentido amplo (ameaças transnacionais) e, posteriormente, no âmbito mais restrito das ameaças transnacionais que integram o CEDN 2013, na principal vertente deste trabalho: o PAO que servirá para aprofundar a coordenação entre FFAA e FSS.

No que se refere às ameaças transnacionais, os estudos existentes têm tendência a surgir e a desenvolver-se cada vez mais, não apenas no seio militar, mas também no meio civil. O interesse da comunidade científica pelo estudo desta temática é elucidativo da importância de que o mesmo se reveste nos dias de hoje. Assim, embora existam estudos onde se abordam as ameaças transnacionais (Borges e Rodrigues, 2016), desconhece-se a existência de algum que procure contribuir para elaboração de planos de articulação entre FFAA e FSS, ou que envolvam outras entidades como, por exemplo, os agentes da PC. Deste modo, no sentido de efetivamente contribuir para um modelo de articulação operacional nos moldes preconizados pelo CEDN 2013, a presente investigação, ao ser direcionada para as FFAA e as FSS, procura afastar-se dos estudos até agora realizados e, ao invés de abordar conceitos ou identificar outras variáveis relacionadas com as ameaças transnacionais, procurará ir ao encontro da identificação de contributos que permitam a edificação de um modelo de articulação entre estes agentes de PC e de produção de segurança.



## Apêndice B – Modelo de Análise

Tabela 11 – Modelo de Análise

Objetivo	Questão	Enquadramento	Análise de resultados
<b>Geral:</b> Contribuir para a edificação de um modelo de articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança no combate às ameaças transnacionais.	<b>Central:</b> “Quais os contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança no combate às ameaças transnacionais?”	<b>Conclusões</b>	<b>Capítulo 5</b> Apresentação e análise dos resultados
OE1: Caracterizar as ameaças transnacionais da atualidade.	QD1: Quais são as características das principais ameaças transnacionais da atualidade?	<b>Capítulo 2.</b> As ameaças transnacionais.	Apresentação e análise temática das entrevistas semiestruturadas, realizadas a militares e civis com cargos relacionados com as matérias abordadas.  Interpretação dos resultados face às conclusões retiradas do enquadramento teórico apresentado.
OE2: Caracterizar o enquadramento normativo de empenhamento das FFAA e das FS no combate às ameaças transnacionais .	QD2: Como se caracteriza o enquadramento legal do empenhamento das FFAA e das FS no combate às ameaças transnacionais?	<b>Capítulo 3.</b> As Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais.	
OE3: Identificar os constrangimentos e limitações das FFAA e FSS no combate às ameaças transnacionais.	QD3: Quais os constrangimentos e limitações que existem nas FFAA e FSS para fazer face às ameaças transnacionais?	<b>Capítulo 4.</b> Sistemas <i>safety</i> e <i>security</i>	
OE4: Sintetizar medidas de articulação a adotar pelas FFAA e FSS, incluindo em casos de exceção.	QD4: Quais são as medidas de articulação a adotar pelas FFAA e FSS, incluindo em casos de exceção?		

**Fonte:** (autor, 2017)



### Apêndice C – Ameaças Transnacionais

AMEAÇAS		PORTUGAL		ONU	OTAN	UE				EUA		ESPANHA
Político-Militar	Social-Público	CEDN 2013	RASI 2016			EEMS	ACSI	EEES	PESC	NSS	DNI	
Terrorismo		X	X	X	X	X		X	X		X	X
Proliferação de ADM		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Crime Organizado Transnacional		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Cibercriminalidade		X	X					X			X	X
	Catástrofes e calamidades	X										X
	Riscos Ambientais	X		X							X	
	Pandemias e doenças infecciosas	X		X					X			
Conflitos/Crises regionais					X	X		X	X	X		X
Fracasso dos Estados						X				X		
Guerra/Violência Interestadual				X	X							
Potências nucleares					X							
	Tecnologia e dependência dos sistemas				X							X
	Sabotagem Espionagem		X		X						X	X
	Rutura do fluxo de recursos vitais				X		X					
	Fluxos migratórios descontrolados				X							X
Litígios fronteiriços							X					

**Legenda:** EEMS-Estratégia Europeia em Matéria de Segurança; ACSI – Alterações Climáticas e Segurança Internacional; EEES – Execução da Estratégia Europeia de Segurança; PESC – Política Europeia de Segurança e Desenvolvimento; NSS -*National Security Strategy*; DNI – *Director of National Intelligence*

**Figura 12 – Enquadramento das principais ameaças transnacionais segundo o alinhamento proposto por Diogo (2004)**

**Fonte:** Adaptado por (Autor, 2017)



**Apêndice C - Ameaças Transnacionais (cont.)**

AMEAÇAS		PORTUGAL		ONU	OTAN	UE				EUA		ESPANHA
Político-Militar	Social-Público	CEDN 2013	RASI 2016			EEMS	ACSI	EEES	PESC	NSS	DNI	
Litígios fronteiriços							X					
	Migração por motivos ambientais						X					
Radicalização e extremismos			X				X					X
	Segurança energética						X		X	X		X
	Alterações climáticas							X	X	X		X
Ataques a infraestruturas críticas										X		X
	Pobreza e Crise económica			X								X
	Ameaças ao uso do Espaço										X	
Ameaças à segurança									X		X	
	Desequilíbrios demográficos											X
Vulnerabilidade marítima												X

**Legenda:** EEMS-Estratégia Europeia em Matéria de Segurança; ACSI – Alterações Climáticas e Segurança Internacional; EEES – Execução da Estratégia Europeia de Segurança; PESC – Política Europeia de Segurança e Desenvolvimento; NSS -*National Security Strategy*; DNI – *Director of National Intelligence*

**Figura 12 – Enquadramento das principais ameaças transnacionais segundo o alinhamento proposto por Diogo (2004)**

**Fonte:** Adaptado por (Autor, 2017)



## Apêndice D – Guião de Entrevista



### INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

#### TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

“CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM MODELO DE ARTICULAÇÃO OPERACIONAL ENTRE AGENTES DA PROTEÇÃO CIVIL.”

#### Preâmbulo de Orientação

Exmo. (a) senhor (a),

No âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), a decorrer no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), estamos a desenvolver um Trabalho de Investigação Individual (TII) subordinado ao tema “Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da proteção civil”.

O objetivo geral do trabalho está centrado na articulação que deverá existir entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais e, prevendo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, a existência de um Plano de Articulação Operacional entre estas forças, pretende-se com o presente estudo apresentar contributos que possam apoiar a edificação de tal Plano.

Neste sentido, solicitamos a V. Exa. que se digne colaborar na realização deste estudo, disponibilizando-se a responder a uma entrevista semiestruturada.

A colaboração de V. Exa. reveste-se de enorme importância, pelo que agradecemos antecipadamente os excelsos contributos.



### **Guião da Entrevista**

**QUESTÃO 1:** “Qual a sua opinião em relação à cooperação e articulação que atualmente existe entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?”

**QUESTÃO 2:** “Quais os pontos fortes e fracos que identifica nas relações entre estas forças?”

**QUESTÃO 3:** “Quais são os campos em que, na sua opinião, deve existir uma aproximação entre as Forças Armadas e as Forças de Seguranças para efeitos de combate às ameaças transnacionais?”

**QUESTÃO 4:** “E quais as medidas concretas que devem ser implementadas para melhorar a articulação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?”

**QUESTÃO 5:** “A Doutrina, a Formação e o Treino são elementos essenciais em qualquer estrutura que tenha um objetivo comum, mas que integra diferentes organizações. Na sua opinião, o que é que, nestas áreas em concreto, pode ser melhorado no âmbito da articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”

**QUESTÃO 6:** “O Material/Equipamento, a Interoperabilidade e as Infraestruturas são fundamentais para uma articulação eficaz. Nestas áreas, o que é que pode ser melhorado relativamente à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”

**QUESTÃO 7:** “A Liderança e a Organização são também características fundamentais para o sucesso das organizações. O que é que pode ser melhorado nestas áreas, relativamente à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”

**QUESTÃO 8:** “Para além das áreas que falámos anteriormente, existe mais algum aspeto que deva ser tido em consideração na elaboração do Plano de Articulação Operacional entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”



## Apêndice E – Perguntas e Segmentos de Resposta

### **Questão 1**

Qual a sua opinião em relação à cooperação e articulação que atualmente existe entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?

Segmento 1.1	Constitui uma prática corrente.
Segmento 1.2	A articulação existe a um nível mais informal.
Segmento 1.3	A cooperação é residual e pontual; existem exemplos recentes.
Segmento 1.4	A cooperação é inexistente.

### **Questão 2**

Quais os pontos fortes e fracos que identifica nas relações entre estas forças?

Segmento 2.1	Sentido de missão. (Forte).
Segmento 2.2	Objetivos idênticos. (Forte).
Segmento 2.3	Oportunidade de exercitar capacidades. (Forte).
Segmento 2.4	Diferença de doutrina, formação, treino e modos de atuação. (Frac).
Segmento 2.5	Legislação densa e confusa. (Frac).
Segmento 2.6	Legislação desatualizada. (Frac).
Segmento 2.7	Disfunções estruturais e zonas de sobreposição. (Frac).
Segmento 2.8	Falta de PAO. (Frac).

### **Questão 3**

Quais são os campos em que, na sua opinião, deve existir uma aproximação entre as Forças Armadas e as Forças de Seguranças para efeitos de combate às ameaças transnacionais?

Segmento 3.1	Legislativo.
Segmento 3.2	Contextos de atuação conjunta.
Segmento 3.3	Doutrina, formação, treino e exercícios.
Segmento 3.4	Relações de comando/controlo.
Segmento 3.5	Partilha (meios e informações).
Segmento 3.6	Confiança.

### **Questão 4**

E quais as medidas concretas que devem ser implementadas para melhorar a articulação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?

Segmento 4.1	Partilha de informações.
Segmento 4.2	Definição de regras de empenhamento.
Segmento 4.3	Formação.
Segmento 4.4	Realização de exercícios conjuntos.
Segmento 4.5	Maximização de capacidades.
Segmento 4.6	Partilha de meios / potenciar o duplo uso.
Segmento 4.7	Criação de clima de confiança.
Segmento 4.8	Definir linhas orientadoras.

### **Questão 5**

A Doutrina, a Formação e o Treino são elementos essenciais em qualquer estrutura que tenha um objetivo comum, mas que integra diferentes organizações. Na sua opinião, o que é que, nestas áreas em concreto, pode ser melhorado no âmbito da articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?

Segmento 5.1	Harmonização de doutrina conjunta apesar das diferentes missões.
Segmento 5.2	Realização de exercícios conjuntos.
Segmento 5.3	Definir regras de empenhamento.
Segmento 5.4	Formação comum.



Segmento 5.5	Elaborar PAO.
Segmento 5.6	Linguagem e procedimentos comuns.
Segmento 5.7	Criar uma plataforma comum, mas especializar.
Segmento 5.8	Organogramas que promovam soluções funcionais.

### **Questão 6**

O Material/Equipamento, a Interoperabilidade e as Infraestruturas são fundamentais para uma articulação eficaz. Nestas áreas, o que é que pode ser melhorado relativamente à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?

Segmento 6.1	Levantamento de capacidades e valências.
Segmento 6.2	Garantir operabilidade de equipamentos.
Segmento 6.3	Garantir operabilidade da capacidade de comando e controlo.
Segmento 6.4	Garantir operabilidade das comunicações.
Segmento 6.5	Evitar duplicação de meios.
Segmento 6.6	Promover partilha de meios.

### **Questão 7**

A Liderança e a Organização são também características fundamentais para o sucesso das organizações. O que é que pode ser melhorado nestas áreas, relativamente à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?

Segmento 7.1	Definição clara e objetiva dos modelos de cooperação.
Segmento 7.2	Definir comando e controlo.
Segmento 7.3	Informalidade.
Segmento 7.4	Construção de relações de confiança.
Segmento 7.5	Criação de comandos conjuntos em determinadas situações.
Segmento 7.6	Existência de Oficiais de Ligação.

### **Questão 8**

Para além das áreas que falámos anteriormente, existe mais algum aspeto que deva ser tido em consideração na elaboração do Plano de Articulação Operacional entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?

Segmento 8.1	Esclarecimento legal sobre a dualidade concetual entre “agressão e ameaça externa” e “agressões e ameaças transnacionais”.
Segmento 8.2	Tratamento e partilha de informação.
Segmento 8.3	Realçar a natureza supletiva e complementaridade da participação das FFAA na SI.
Segmento 8.4	Definição de regras de empenhamento.
Segmento 8.5	Confiança mútua.
Segmento 8.6	Abandonar preconceitos.
Segmento 8.7	Definir graus de comando e controlo.
Segmento 8.8	Seguir exemplo do Sistema de Proteção Civil.
Segmento 8.9	Unificar sistema do topo até à base.



## Apêndice F – Excertos de Respostas

### Questão 1 – “Qual a sua opinião em relação à cooperação e articulação que atualmente existe entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?”

Entrev.	Excerto da resposta	Segmento
1 SGSSI	“A cooperação entre FA e FSS constitui uma prática corrente em Portugal (...) no que respeita ao apoio prestado pelas FA às FSS nos domínios marítimo e aéreo, com resultados práticos quanto ao sucesso das ações policiais.” “Este tipo de prática constitui um bom alicerce para a finalização do PAO.”	1.1
2 MDN	“Há sempre uma tendência para dramatizar em termos teóricos, mas na prática a articulação existe a um nível mais informal (...) articulação faz-se...” “...tratar estes assuntos com informalidade serve para ultrapassar as limitações e constrangimentos que possam surgir (...) mas não precisávamos de recorrer a esta informalidade se situações estivessem bem definidas.” “[Ao nível político] existe bastante cooperação entre o MDN e o MAI.”	1.2
3 GNR	“A atual cooperação entre as FA e as FSS é, na realidade, residual e pontual, se excluirmos a interação nos domínios aéreo e marítimo...”	1.3
4 PSP	“A atual cooperação é, na realidade, inexistente.”	1.4
5 Dr. Rui Pereira	“...há certas ameaças que, pela sua natureza, dimensão e gravidade são ameaças simultâneas, quer à segurança interna quer à segurança externa (...) perante essas ameaças, pode convocar-se conjuntamente, quer as FFAA, quer as FSS, devendo a articulação entre elas fazer-se entre o CEMGFA e o SGSSS(...). Esta solução dispensa uma revisão constitucional para promover uma articulação entre FFAA e FSS.” “...se procurou criar um “estado de exceção” (...) em que, o SGSSI pode assumir poderes de comando, (...) e com conhecimento e articulação dos responsáveis máximos das FSS, em situações excecionais de atentados terroristas e de calamidades públicas, que não requeiram a convocação do estado de sítio ou do estado de emergência. “...não sendo estados de exceções constitucionais, não podem levar à suspensão de direitos (...) mas é um bom princípio para permitir uma certa articulação entre FFAA e FSS.” “...atualmente vai havendo cooperação consoante as situações...”	1.3
6 ANPC	“A legislação é clara e o domínio de intervenção das FFAA nesta matéria é claro e existem mecanismos de coordenação no quadro de SI, por via do SGSSI, que congrega alguma desta articulação.” “...vemos alguns dos exemplos desta coordenação em algumas das operações recentes onde essa articulação existiu...”	1.3

### Questão 2 – “Quais os pontos fortes e fracos que identifica nas relações entre estas forças?”

Entrev.	Excerto da resposta	Segmento
1 SGSSI	“...pontos fracos e pontos fortes encontram-se em fase de análise através do PAO, na tentativa de concretizar a anulação dos pontos fracos e/ou a sua menorização.” “Nas relações entre forças, as diferenças de doutrinas, formação, treino e modos de atuação podem ser entendidas como principal fragilidade (...) mesmo essas diferenças não têm obstado a que exista uma cooperação entre FA e FSS.”	2.1 2.2 2.3 2.4



	<p>“Apesar das diferenças (...) todos os elementos das FA e das FSS têm presente a missão de servir Portugal...”</p> <p>“...sentido de missão será certamente um elemento aglutinador e suficiente para superar tais diferenças.”</p> <p>“...a <i>praxis</i> da articulação entre FSS e as FA gera manifestas sinergias para ambas as partes (relação <i>win / win</i>) na justa medida em que o objetivo de garante da soberania nacional por parte das FA por via do combate às ameaças transnacionais, consubstancia a um mesmo tempo os objetivos das FSS no domínio da Prevenção e Combate ao Crime Organizado...”</p> <p>“...existe complementaridade não só no plano operacional, como também nos objetivos estratégicos.”</p> <p>“...a(s) intervenção(ões) operacionais por parte das FA, quando em complemento à ação das FSS, configuram oportunidades de exercitar, em ambiente real e com carácter recorrente, o desenvolvimento das componentes táticas e do uso das suas capacidades.”</p>	
<b>2</b> <b>MDN</b>	<p>“Há um imbróglgio ao nível da legislação que está em vigor que, em vez de ajudar só complica porque se atomiza. Há uma série de legislação diferente que prevê o emprego das FFAA e das FS (...) que, por vezes, acaba por criar alguma entropia, pois refere situações diferentes...”</p> <p>“...o atual SSI, não veio ajudar absolutamente nada, duplicámos um conjunto de meios e infraestruturas que não faz sentido.”</p> <p>“...nos estados de exceção, está tudo previsto em termos legais, nomeadamente a questão das relações de comando e controlo, apesar de em termos de espaço e tempo, eu achar que se trata de uma lei que está desatualizada.”</p> <p>“...o SSI não ajuda a uma correta coordenação naquilo que são as relações entre as FFAA e as FS pois a LSI, dá a impressão que a determinada altura a Lei não parece bem clara [e] em nada ajuda áquilo que é uma articulação entre FFAA e FS. (...) Quantas mais entidades nós criarmos para efetivamente coordenar, mais difícil isso se torna.”</p> <p>“As pessoas não se conhecem, não sabem como se faz ou como é que se deve fazer e temos de perceber que nestas situações, ninguém tira o lugar a ninguém, o que é outro preconceito que algumas pessoas têm.”</p> <p>“...disfunções estruturais [dado que] diversas entidades que acabam por ter um papel de redundância de órgãos...”</p> <p>“Ao nível da legislação densa, desatualizada, confusa, incongruente, criando barreiras à operacionalização.”</p> <p>“...não deixa de haver coordenação entre FFAA e FS e é importante que alguns exercícios que paulatinamente são feitos...”</p> <p>“...combater as dificuldades fundamentalmente através de exercícios e isso poderá por um lado quebrar alguns receios e algumas dúvidas existenciais que algumas pessoas têm...”</p>	2.4 2.5 2.6 2.7
<b>3</b> <b>GNR</b>	<p>“...aguarda a elaboração do referido PAO, sendo esta lacuna o principal ponto fraco identificado nas relações atuais entre as forças.”</p>	2.8
<b>4</b> <b>PSP</b>	<p>“...como ponto fraco principal identifico a não aprovação de um plano de articulação operacional que concretize o previsto na LSI.”</p>	2.8
<b>5</b> <b>Dr. Rui Pereira</b>	<p>“... existe uma grande vontade dos militares e das FS de servir o país e os portugueses (...) sendo este um dos objetivos que os une.”</p> <p>“...Estado de Sítio e o Estado de Emergência, (...) hoje não correspondem às questões que se colocam em termos de segurança...”</p>	2.1 2.6 2.8



	...a elaboração de um plano é uma boa ideia, pois não se pode achar que uma boa articulação se pode esperar que essa articulação se faça naturalmente em caso de necessidade.”	
<b>6</b> <b>ANPC</b>	<p>“...poderá existir pequenas zonas de alguma sobreposição em termos de responsabilidades mas que (...) existem porque as pessoas esquecem-se de ler bem a lei e perceber qual é a sua efetiva função...”</p> <p>“...há algumas particularidades em termos de segurança que são responsabilidade primária das FSS, mas que também há capacidades nas FFAA, mas para que elas se sobreponham às restantes têm de estar criadas um conjunto de critérios e pressupostos...”</p> <p>“...por vezes o entendimento é comum nas cúpulas dos vários organismos, mas mais abaixo nas hierarquias geram-se algumas confusões ou dúvidas...”</p> <p>“...essas situações são muito pontuais e existe uma compreensão mútua entre as FSS e as FFAA daquilo que é o limite e a fronteira de atuação de cada um...”</p>	2.2 2.7

**Questão 3 – “Quais são os campos em que, na sua opinião, deve existir uma aproximação entre as Forças Armadas e as Forças de Seguranças para efeitos de combate às ameaças transnacionais?”**

<b>Entrev.</b>	<b>Excerto da resposta</b>	<b>Segmento</b>
<b>1</b> <b>SGSSI</b>	<p>“...correto enquadramento legal...”</p> <p>“...definição dos contextos de atuação conjunta das FSS e as FA...”</p> <p>“...diferenças de doutrinas, formação, treino...”</p> <p>“...modos de atuação...”</p> <p>“...definição das relações de comando num cenário de colaboração das FA às FSS numa atividade de Segurança Interna...”</p>	3.1 3.2 3.3 3.4
<b>2</b> <b>MDN</b>	<p>“...a questão da legislação, do relacionamento entre as pessoas, depois a inexistência de regras de empenhamento.”</p> <p>“...para as FFAA e as FS trabalharem em conjunto, tem de ser perfeitamente definido o quadro de tarefas, nomeadamente as regras de empenhamento. As FFAA não estão desenhadas, nem preparadas, nem treinadas, nem sensibilizadas para de repente irem desempenhar funções no quadro de SI (...) mesmo que agora fosse declarado um estado de exceção, iria haver muitos problemas.”</p> <p>“...não devemos esperar que o estado de sítio deve acontecer para depois começarmos a trabalhar em conjunto.”</p> <p>“o caminho pode passar exatamente pelo treino, (...) a melhor forma para que essa aproximação ou essa interação se faça de uma forma mais estreita é ao nível do treino (...) os exercícios conjuntos podem ser a chave para se melhorar...”</p>	3.1 3.2 3.3
<b>3</b> <b>GNR</b>	<p>“Tanto as FA como as FSS têm como missão principal servir Portugal e os Portugueses. Este deverá ser o farol orientador da aproximação entre instituições...”</p> <p>“As FA não devem participar em missões normais de polícia, não só por promover a sua descaracterização como também por desrespeitar o princípio do emprego progressivo de meios coercivos.”</p> <p>“PAO (...) deve definir claramente que o comando/controlo operacional das FA em reforço ou em apoio é atribuído às FS e estipular a partilha de meios.”</p>	3.1 3.2 3.4 3.5
<b>4</b> <b>PSP</b>	<p>“As FFAA têm capacidades instaladas que as FSS não têm e provavelmente não terão, nomeadamente meios aéreos e marítimos de transporte de pessoas e</p>	3.4 3.5



	equipamentos e outros equipamentos e viaturas pesadas que, em algumas circunstâncias se revelam úteis para o cumprimento das suas missões.” “há que definir claramente que o controlo operacional das forças militares em reforço é atribuído às FS.” “...construção de relações de confiança ultrapassam as diferenças...”	3.6
<b>5</b> <b>Dr. Rui</b> <b>Pereira</b>	“Tem de estar pré-programada e a pré-programação exige exercícios, treinos e uma articulação que tem de ser feita antes de vir a ser fortemente necessária essa constatação.” “[A participação das FFAA na SI] “...é possível, não é inconstitucional e aquilo que pressupõe é medidas regulamentares de bom senso entre as FFAA e as FSS, [pois] não podemos estar à espera que haja um atentado terrorista para depois articular as FFAA e as FSS...” “...essa articulação é obrigatória (...) quando falamos em prevenção de ataques com recurso à aviação civil, (...) [como] o 11 de setembro de 2001, ou (...) tráfico de pessoas no mar alto ou tráfico de droga (...) tem de haver intervenção das FFAA.” “...pode-se perguntar é se as FFAA também devem ser chamadas a intervir em missões regulares de policiamento (...) sempre me pronunciei contra isso porque entendo que descaracteriza as FFAA e resulta numa ilusão que chegámos à paz perpétua kantiana...” “...criar um clima de confiança de duas maneiras: promovi equipas conjuntas ao nível de FSS (...). As pessoas quando trabalham conjuntamente percebem (...) que todas lucram (...) que podem confiar umas nas outras; [e] procurou criar-se um Sistema Integrado de Investigação Criminal e a Plataforma Integrada de Informação Criminal. (...) é essencial para a partilha de informação de acordo com os princípios de necessidade e disponibilidade; esta partilha é importante quando existe um ambiente (...) com diversas competências...” “...ao nível de símbolos e de relações pessoais promovi almoços de trabalho, em que juntava vários responsáveis das FSS [porque] ao nível das chefias era necessário criar um clima de cooperação.” “Isto aplica-se para a relações a estabelecer entre as FFAA e as FS.”	3.3 3.5 3.6
<b>6</b> <b>ANPC</b>	“este PAO poderia ser algo deste género, uma diretiva ou algo assim, que desse uma clara ideia dos meios e recursos que existem e podem ser utilizados pelas FSS (...) e indicasse o nível de empenhamento e respetivo nível de disponibilidade. “...estas linhas gerais podiam ser bem claras e ajudar a esclarecer algumas dessas dúvidas.”	3.2 3.5

**Questão 4 – “E quais as medidas concretas que devem ser implementadas para melhorar a articulação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança no combate às ameaças transnacionais?”**

<b>Entrev.</b>	<b>Excerto da resposta</b>	<b>Segmento</b>
<b>1</b> <b>SGSSI</b>	“...partilha de informações relativas a ameaças transnacionais e na cedência de meios especializados das FA para o apoio a ações policiais ou de segurança a eventos ou infraestruturas, salvaguardando os primados da legalidade, da excecionalidade e indispensabilidade.”	4.1 4.6



<b>2</b> <b>MDN</b>	<p>“...é preciso definir as regras de empenhamento quando as FFAA e as FS vão trabalhar juntas, formar acerca do que é que uma força faz e o que é que o outro faz.”</p> <p>“...é preciso perceber que esse não será o <i>core business</i> das FFAA e que, naturalmente, estamos numa natureza supletiva ou de complementaridade em relação às FS.”</p> <p>“...quando se começa a trabalhar no exercício propriamente dito, as pessoas ganham confiança e efetivamente o entrosamento surge.”</p>	4.2 4.3 4.4 4.7 4.8
<b>3</b> <b>GNR</b>	<p>“...a maximização das capacidades de cada um dos intervenientes, e também a sua complementaridade, são fatores fundamentais no combate a ameaças transnacionais atuais ou iminentes.”</p> <p>“...partilha de informações, na cedência de meios especializados das FA para o reforço/apoio a operações policiais ou na segurança no âmbito de eventos concretos e/ou infraestruturas críticas, salvaguardando os princípios da necessidade, legalidade e excecionalidade.”</p>	4.1 4.5
<b>4</b> <b>PSP</b>	<p>“As FFAA têm capacidades instaladas que as FSS não têm e provavelmente não terão, nomeadamente meios aéreos e marítimos de transporte de pessoas e equipamentos e outros equipamentos e viaturas pesadas que, em algumas circunstâncias se revelam úteis para o cumprimento das suas missões.”</p> <p>“...construção de relações de confiança ultrapassam as diferenças...”</p>	4.5 4.6
<b>5</b> <b>Dr. Rui Pereira</b>	<p>“...temos de caminhar nesta colaboração efetiva e prática. O que é extremamente importante são os exercícios conjuntos, simulando ataques terroristas ou grandes calamidades, vendo como se exerce a ação de comando, como se distribuem as missões.”</p> <p>[Os exercícios] seriam um bom princípio para criar um clima de confiança e promover uma articulação...”</p>	4.4 4.6
<b>6</b> <b>ANPC</b>	<p>“Estas áreas mais dúbias podiam, perfeitamente, estar dirimidas se estivessem vertidas, não diria mesmo, até no tal PAO, mas, pelo menos, que existissem umas linhas orientadoras de como essa articulação deverá ser levada a cabo para que (...) se possam consultar, esclarecer e ver o que é que deve ser seguido...”</p> <p>“...tem (...) a haver com a existência de meios especiais ou capacidades específicas que só naturalmente podem estar ou só existem em larga escala disponíveis ou existentes nas FFAA e poder usufruir daquilo que é um conceito agora muito em voga que é o duplo uso...”</p> <p>“...exemplo de uma diretiva (...) FFAA e as FS (...) é no âmbito NBQ. Existe uma Diretiva Operacional que estabelece um dispositivo que tem vários níveis e vários intervenientes, e que, a partir de determinado patamar as FFAA têm um papel fundamental porque estão preparadas para responder a uma situação excecional com meios e capacidades que não temos de estar a replicar noutros organismos, porque são tão específicos e com uma natureza tão técnica que teriam custos desmesurados de utilização.”</p> <p>“...estipula que os meios e recursos numa situação de socorro são coordenados pela ANPC...”</p> <p>“Estamos a falar de uma escala completamente complicada e complexa, em que é fundamental estabelecer os níveis de intervenção a que cada entidade chega (...) e temos uma cadeia de empenhamento, em função da natureza e complexidade das situações...”</p>	4.2 4.4 4.5 4.7



	<p>“Estas situações estão bastante bem treinadas, há exercícios e é uma oportunidade de treinar outros aspetos (...) servem como oportunidade de testar os mecanismos da componente da segurança, secundária relativamente ao exercício em concreto, [pois, por vezes] (...) módulos a empenhar têm a sua segurança própria que carece de articulação com os meios de segurança mais gerais, sendo os exercícios conjuntos fundamentais (...) e numa situação real há que articular todos os meios intervenientes.”</p>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**Questão 5 – “A Doutrina, a Formação e o Treino são elementos essenciais em qualquer estrutura que tenha um objetivo comum, mas que integra diferentes organizações. Na sua opinião, o que é que, nestas áreas em concreto, pode ser melhorado no âmbito da articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”**

Entrev.	Excerto da resposta	Segmento
<b>1</b> <b>SGSSI</b>	<p>“...missões diferentes é natural que as componentes da Doutrina, a Formação e o Treino sejam também distintas...”</p> <p>“...tal evidência não obsta a que sejam identificados domínios específicos em que seja possível e desejável uma harmonização daquelas componentes...”</p> <p>“...no que respeita aos princípios legais que enquadram a atividade de Segurança Interna...”</p> <p>“...modos de atuação próprios das ações policiais.”</p>	5.1 5.3
<b>2</b> <b>MDN</b>	<p>“...doutrina, formação e treino estamos a visar a vertente operacional.”</p> <p>“...doutrina conjunta, verificamos que não existe e eu acho que temos de caminhar <i>step by step</i>, [através da] realização de exercícios que envolvam unidades táticas e fazer exercícios num cenário que efetivamente promova a cooperação e seja criada a necessidade de cooperação destas entidades e que se definam perfeitamente as regras de empenhamento de cada uma das entidades...”</p> <p>“...equipamento que poderá reforçar essa mesma proteção e segurança que efetivamente é dada às infraestruturas críticas, mas para isso é preciso saber as regras de empenhamento, isto é, o que é que cada um faz e a doutrina (...) e será sempre em regime de complementaridade.”</p> <p>“A formação, (...) é importantíssima, (...) a forma como é dada nas academias militares e no instituto, que se torna facilitador e integrador depois aquando da necessidade de emprego conjunto ou da articulação operacional, principalmente com a GNR pois a linguagem e os procedimentos são comuns (...) e que se completa com a tal informalidade que também existe. Ainda que este, não deva ser o caminho (...) é importante que haja um equilíbrio, porque é facilitador, mas ter em atenção que não resolve tudo...”</p>	5.1 5.2 5.3 5.4 5.6
<b>3</b> <b>GNR</b>	<p>“O correto enquadramento legal e a definição dos contextos de atuação conjunta...”</p> <p>“A doutrina, formação e treino conjunto, bem como a definição de modos de atuação e das relações de comando e controlo...”</p> <p>“...só se poderá emanar doutrina, dar formação e realizar treinos e exercícios conjuntos quando estiver perfeitamente definido o modelo de articulação...”</p> <p>“No que respeita à Guarda, estas diferenças são ainda menos evidentes, fruto do estatuto militar desta força e dos conhecimentos adquiridos no âmbito da formação e especialização comum, em que os militares da Guarda, nomeadamente os Oficiais, participam ativamente com as FA.”</p>	5.1 5.2 5.4 5.5 5.6



<p><b>4</b> <b>PSP</b></p>	<p>“...não me parece que se possam fazer grandes avanços em qualquer um dos elementos [doutrina, formação e treino] enquanto não for aprovado um plano de articulação operacional que defina claramente que o controlo operacional das forças militares em reforço é atribuído às FS.”</p> <p>“...após a aprovação do referido plano, teria que ser feito todo um trabalho de base de assimilação das FA do quadro legal nacional, especialmente o aplicável ao uso da força pública, no tocante à admissibilidade, necessidade e proporcionalidade.”</p>	<p>5.1</p> <p>5.5</p>
<p><b>5</b> <b>Dr. Rui Pereira</b></p>	<p>“A doutrina tem-se desenvolvido...”</p> <p>“...estabelecer uma ponte com as FFAA com maior facilidade, através de uma linguagem e procedimentos comuns (...) é necessário incentivar as boas práticas, seja através de treino, simulações, exercícios.”</p> <p>“...apesar de haver competências igualitariamente estabelecidas, é bom que haja certas especializações (...) o fundamental é manter uma plataforma de base comum a ambas, mas procurar especializar e nesse sentido aproveitar os recursos de cada uma das forças. (...) Isto vale também para as FFAA [e] em casos muito urgentes temos de criar meios ágeis (...) temos de ter uma visão funcional e até “amiga” da legislação (...) temos de caminhar nesta colaboração efetiva e prática.”</p> <p>[Os exercícios] ...seriam um bom princípio para criar um clima de confiança e promover uma articulação...”</p> <p>“...não basta fazer organogramas (...) os organogramas devem promover soluções funcionais e a funcionalidade depende de como as coisas funcionam na prática, como as pessoas colaboram, como resolvem os problemas e para isso é preciso testar, testar soluções, testar respostas.”</p>	<p>5.2</p> <p>5.6</p> <p>5.7</p> <p>5.8</p>
<p><b>6</b> <b>ANPC</b></p>	<p>“...temos exercícios que constituem oportunidades essenciais para articular todas as forças. Há uma articulação grande entre <i>safety</i> e <i>security</i>, principalmente em tudo aquilo que são grandes eventos realizados em Portugal que têm sempre estas duas componentes. Acresce a participação das FFAA no domínio <i>safety</i> e <i>security</i> em função da complexidade dos mesmos e em função da disponibilidade ou afetação dos recursos específicos para cada componente.”</p> <p>“...a articulação ocorre (...) num quadro de coordenação da SGSSI, que diz que a PC articula-se diretamente com as FFAA porque está tudo previsto (...) apenas temos de dizer ao Oficial de Ligação que vamos solicitar este meio (...) dizemos o que pretendemos e as coisas surgem com naturalidade e avançam rápido.”</p> <p>“Em relação às FS os procedimentos são idênticos sendo ainda mais fácil porque ocorre num quadro do SIOPS, que estabelece a existência dos Oficiais de Ligação...”</p> <p>“...a Diretiva Operacional n.º 1 que refere explicitamente quem faz o quê e quais as responsabilidades de cada um dos agentes de PC em matéria de proteção e socorro...”</p> <p>“...melhor forma de rentabilizar aqueles recursos que, já que vão ser colocados à disposição, há que prepará-los e aproveitá-los, dar-lhes formação, dar-lhes o equipamento adequado para que possam cumprir a missão consagrada e com base na formação, agora a integração é mais fácil, sempre à luz desta legislação.”</p>	<p>5.2</p> <p>5.3</p> <p>5.4</p>

**Questão 6 – “O Material/Equipamento, a Interoperabilidade e as Infraestruturas são fundamentais para uma articulação eficaz. Nestas áreas, o que é que pode ser melhorado**



**relativamente à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”**

Entrev.	Excerto da resposta	Segmento
<b>1</b> <b>SGSSI</b>	<p>“A resposta (...) é prematura, estando dependente do desenvolvimento do PAO...”</p> <p>“...será fundamental a identificação das diversas capacidades e valências, humanas e técnicas, existentes nas FA que possam ser utilizáveis (de acordo com os critérios de legalidade e indispensabilidade) na atividade de SI e garantir a necessária interoperabilidade das mesmas com as capacidades próprias das FSS.</p>	6.1 6.2 6.6
<b>2</b> <b>MDN</b>	<p>“Temos de perceber perfeitamente que todos nós podemos estar habilitados a fazer um pouco de tudo, mas é preciso recentrar muitas das vezes aquilo que efetivamente é o nosso <i>core</i>.”</p> <p>“...o país tem recursos escassos que obrigam a uma gestão judiciosa dos meios, é importante que cada um dos instrumentos que o estado tem ao seu dispor se sente e faça aquilo que é da sua responsabilidade e então vá buscar, quando necessário, vá buscar aos outros instrumentos, numa base de complementaridade, muitas vezes até nos meios que se podem considerar de duplo uso...”</p> <p>“„olhar para as capacidades numa ótica de duplo uso, (...) sirvam para colmatar lacunas já existentes, nem duplicar...”</p> <p>“Sempre a questão da complementaridade e do duplo uso e a não duplicação (...) não nos podemos dar ao luxo de termos meios duplicados (...) associar um fator humano, que é quem o opera, um fator logístico, que é a sua (...) manutenção e um fator financeiro que é a sua aquisição.”</p>	6.1 6.5 6.6
<b>3</b> <b>GNR</b>	<p>“Tanto as FA como as FSS têm capacidades próprias específicas, que são fundamentais para o cumprimento das missões que lhes estão cometidas, e que não fará sentido que ambas disponham. Excluindo estas, estaremos a falar da fronteira entre a atuação das FA e as FSS e do emprego de meios similares ou complementares.”</p> <p>“...identificam-se como fundamentais a interoperabilidade da capacidade de comando e controlo e dos meios de comunicação, no sentido de promover uma atuação integrada.”</p> <p>“...compatibilidade nas comunicações, possibilidade de ligação de sistemas de comando e controlo e interoperabilidade de equipamentos específicos em capacidades semelhantes que as FA e as FSS dispõem (e.g. capacidade de fazer face a ameaças NRBQ ou inativação de explosivos).”</p> <p>“comando e controlo, as comunicações e o emprego de capacidades semelhantes ou complementares, são dos principais desafios...”</p>	6.2 6.3 6.4 6.6
<b>4</b> <b>PSP</b>	<p>“...compatibilidade entre sistemas de comunicação, comando e controlo.”</p>	6.3 6.4
<b>5</b> <b>Dr. Rui Pereira</b>	<p>“...existe uma tradição muito conservadora dos organismos ligados à segurança [que] procuram ser autossuficientes e, reproduzir todas as funções que os outros têm (...) mas haver duplicação de todas as funções acaba por ser, por vezes, o criar de redundâncias pouco necessárias.”</p> <p>“... deve-se partilhar meios e evitar redundâncias...”</p>	6.5 6.6
<b>6</b>	<p>“...o mais complicado são as comunicações pois os sistemas são diferentes (...) Mas não tem sido um entrave, na medida em que tendo nós disponibilidade de</p>	6.4



<b>ANPC</b>	equipamentos, nós podemos sempre ceder e trazer essas entidades para a rede...”	
-------------	---------------------------------------------------------------------------------	--

**Questão 7 – “A Liderança e a Organização são também características fundamentais para o sucesso das organizações. O que é que pode ser melhorado nestas áreas, relativamente à articulação que deve existir entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”**

<b>Entrev.</b>	<b>Excerto da resposta</b>	<b>Segmento</b>
<b>1 SGSSI</b>	“...definição clara e objetiva dos modelos de cooperação, fundamentalmente em termos de comando e controlo.”	7.1 7.2
<b>2 MDN</b>	“...tem que haver uma informalidade entre as lideranças que promova a articulação operacional entra as FFAA e as FS. O ideal é, efetivamente estar tudo previsto, (...) não havendo alterações legislativas, tem que ser a parte informal a permitir o estabelecimento de relações de confiança...” “Há vários exemplos em que as FFAA já apoiaram as FS, sem olhar para aquilo que é o quadro legal de referência...” “O combate às ameaças transnacionais não se esgota numa mera articulação entre as FFAA e as FS (...) numa perspetiva muito mais integrada...”	7.3 7.4
<b>3 GNR</b>	“Embora FA exclusivamente constituídas por forças de estatuto militar, e, (...) FSS com estatuto militar e também civil, a articulação é sempre possível.” No entanto, para resultar, carece de uma definição clara de competências e graus de comando e controlo no emprego de ambos os instrumentos de que o Estado dispõe (Segurança e Defesa).” “A estrutura organizacional das FA e das duas Forças de Segurança, não é assim tão diferente, residindo as diferenças essencialmente numa questão cultural e de procedimentos, fruto das missões específicas...” “...não será pela especificidade da Liderança e Organização das FA e das FSS, que a articulação entre entidades será um obstáculo...”	7.1 7.2
<b>4 PSP</b>	“O conhecimento mútuo e a construção de relações de confiança ultrapassariam as eventuais diferenças entre os modelos de liderança e organizacionais que, em minha opinião, não são verdadeiramente muito diferentes.” “...o controlo operacional deve estar claramente definido...”	7.2 7.4
<b>5 Dr. Rui Pereira</b>	“Isto vale também para as FFAA (...) em casos muito urgentes temos de criar meios ágeis (...) temos de ter uma visão funcional e até “amiga” da legislação (...) organizações e as lideranças, o fundamental são as relações de confiança. “...os militares não aceitam o comando civil e isso cria problemas que têm de ser resolvidos com sentido prático, porque aqui não vai só com doutrina, vai com sentido prático e vendo como é que as coisas podem funcionar melhor e respeitando as tradições...” “...tem de haver um equilíbrio e temos de aceitar as tradições das instituições.” “...os comandos bicéfalos às vezes são muito disfuncionais (...) se não funcionarem a única forma que há de tornar as coisas mais funcionais é criar um comando político que tenha uma dimensão executiva...” “...em situações particulares, criar um comando conjunto e, à semelhança do que se passa no Sistema de Proteção Civil, com Oficiais de Ligação...”	7.2 7.4 7.5 7.6
<b>6 ANPC</b>	“O Comando acaba por estar escrito e, (...) acaba por ser cumprido...” “...o SIOPS diz que há um comando único e ponto, independentemente das diversas entidades envolvidas, acaba por ser um comando integrado garante a	7.5 7.6



	<p>todo o momento que existe um comando em determinada operação e que são atribuídas missões por via dos Oficiais de Ligação a entidades com comando próprio...”</p> <p>“...no caso da PC, a existência das células de Oficiais de Ligação seja muito importante, pois é através dele que passamos a mensagem.”</p>	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**Questão 8 – “Para além das áreas que falámos anteriormente, existe mais algum aspeto que deva ser tido em consideração na elaboração do Plano de Articulação Operacional entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?”**

<b>Entrev.</b>	<b>Excerto da resposta</b>	<b>Segmento</b>
<b>1 SGSSI</b>	<p>“merece alguma análise a dualidade concetual entre “agressão e ameaça externa” e “agressões ou ameaças transnacionais”. Se não há dúvidas que a “agressão e ameaça externa” tem a sua origem no exterior, o mesmo já não se poderá afirmar relativamente a “agressões ou ameaças transnacionais”, as quais poderão ser entendidas como tendo um conceito mais vasto...”</p>	8.1
<b>2 MDN</b>	<p>“A forma como se gere e trabalha essa mesma informação é que é importante, pois hoje existe tanta informação que nós não sabemos tratá-la. e a chave disto tudo só tem uma palavra: coordenação. A informação é tanta, que nós conseguimos captá-la, mas não temos capacidade de a integrar e seleccionar o que, efetivamente, é relevante. Isto deve ser feito ao nível político estratégico. Esta integração e coordenação ao nível político vai depois dar frutos naquilo que é o emprego e a coordenação ao nível operacional entre as FFAA e as FS.”</p> <p>“Um plano tem sempre um conjunto de pressupostos: FFAA e FS, natureza supletiva, complementaridade, a questão das regras de empenhamento que devem estar definidas e os planos a existir, devem contemplar essencialmente as infraestruturas críticas.”</p>	8.2 8.3 8.4
<b>3 GNR</b>	<p>“Para a edificação de um PAO que se pretende abrangente, objetivo e exequível, deverá existir uma confiança e conhecimento mútuos entre as FA e as FSS.”</p> <p>“Deverá também ser abandonado o preconceito do Comandante/Comandado (...) por uma força estar em apoio de outra, sob o seu comando, sempre através dos seus responsáveis máximos, não está inferiorizada, estando sim subordinada aos interesses do país e da população. Esta é efetivamente, mais do que uma questão doutrinária ou de emprego de meios, uma questão cultural.”</p> <p>“...tem que definir inequivocamente os graus de comando e controlo a que as FA estão sujeitas quando em reforço ou apoio, estando a responsabilidade de atuação e de definição de estratégias a cargo das FSS, (...) terá que responder às questões levantadas aquando da elaboração de qualquer missão Quem é responsável pela missão? O que deve fazer? Onde e quando o deve fazer? Qual o objetivo ou estado final desejado que se pretende atingir? Podemos ainda acrescentar a questão que se pretende responder com as ordens para execução de qualquer tarefa: o como fazer? [Ou seja], responda às seguintes perguntas. Quem? Faz o quê? Onde? Quando? Como? Para quê?”</p>	8.3 8.5 8.6 8.7
<b>4 PSP</b>	<p>“Para que um plano de articulação operacional tenha sucesso deve basear-se na criação de sólidas bases de confiança mútua (...) estas temáticas deveriam ser tratadas abertamente e de forma transparente envolvendo todos os intervenientes (FA e FSS), o que não tem sucedido”</p>	8.5 8.7



	“...o plano a aprovar tem que claramente definir que o controlo operacional das forças militares em reforço é atribuído às FS (...) sendo este um requisito basilar de qualquer Estado de direito democrático.	
<b>5</b> <b>Dr. Rui</b> <b>Pereira</b>	“Será, então, fundamental que o PAO (...) contemple o que cada um faz, que ordens dá cada um, como é que funciona, a que nível é que tem de intervir o Governo, como é que se informa o Presidente da República, tudo isso deve estar previsto (...) e rotinado, não deve ser apenas um documento escrito...” “...na PC é só dizer aos Oficiais de Ligação o que se pretende e, a partir daí, as situações resolvem-se com maior brevidade e celeridade.”	8.4 8.7 8.8
<b>6</b> <b>ANPC</b>	“A principal evolução dos últimos tempos foi, claramente, o sistema de gestão de operações que refere o seguinte: em operações de proteção e socorro, o teatro de operações organiza-se desta forma...” “...pode haver outros sistemas, mas este aqui (SPC) funciona, cada um trata dos seus assuntos, mas existe interligação.” “[Neste sistema] era importante continuidade ao patamar municipal (...) este mesmo nível de coordenação e articulação operacional e institucional tem de ocorrer na base e tem que ocorrer na base no dia-a-dia (...) é fundamental unificar o sistema desde o topo da pirâmide até à base.	8.4 8.8 8.9