

**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**



**EDUARDO FILIPE COSTA SIMÕES ALEXANDRE**

*Aspirante a Oficial de Polícia*

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS**

XXIX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

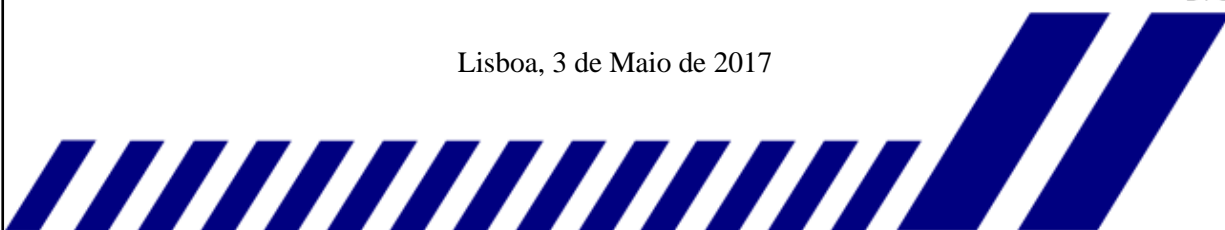
**GESTÃO CIVIL DE CRISES –  
DA UNIÃO EUROPEIA A PORTUGAL:  
CONTRIBUTOS PARA UMA VISÃO ESTRATÉGICA  
NA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Orientadores Científicos

**PROF. DOUTOR LUÍS MANUEL ANDRÉ ÉLIAS**

**PROF. DOUTOR EURICO JOSÉ GOMES DIAS**

Lisboa, 3 de Maio de 2017



**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**



**EDUARDO FILIPE COSTA SIMÕES ALEXANDRE**

*Aspirante a Oficial de Polícia*

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS**

XXIX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

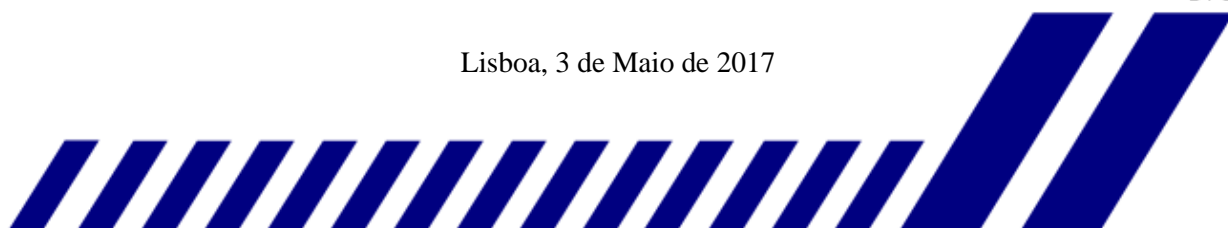
**GESTÃO CIVIL DE CRISES –  
DA UNIÃO EUROPEIA A PORTUGAL:  
CONTRIBUTOS PARA UMA VISÃO ESTRATÉGICA  
NA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Orientadores Científicos

**PROF. DOUTOR LUÍS MANUEL ANDRÉ ÉLIAS**

**PROF. DOUTOR EURICO JOSÉ GOMES DIAS**

Lisboa, 3 de Maio de 2017



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais e Segurança Interna, sob a orientação científica do Prof. Doutor Luís Manuel André Elias e do Prof. Doutor Eurico José Gomes Dias.

[Dissertação redigida ao abrigo do Novo Acordo Ortográfico]



**Estabelecimento de Ensino:** Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

**Autor:** Eduardo Filipe Costa Simões Alexandre

**Título da obra:** GESTÃO CIVIL DE CRISES – DA UNIÃO EUROPEIA A PORTUGAL:  
CONTRIBUTOS PARA UMA VISÃO ESTRATÉGICA NA POLÍCIA DE  
SEGURANÇA PÚBLICA

**Orientador:** Professor Doutor Luís Manuel André Elias

**Coorientador:** Professor Doutor Eurico José Gomes Dias

**Local de edição:** Lisboa

**Data de edição:** 03 de maio de 2017



**À minha Família, por tudo.**

## AGRADECIMENTOS

Uma dissertação que simboliza o fim de uma caminhada compreendendo cinco anos de uma formação policial não é, e nunca será, o final das peripécias, amizades e do conhecimento adquirido ou da memória presente na totalidade desta jornada. Será, eventualmente, o culminar de uma fase que apenas foi tornada possível pelos laços criados na incessante e incansável camaradagem e por uma indelével vontade de vencer. Eis que, finalmente, nos deparamos com o momento em que é possível recordar, agradecer e não deixar cair no esquecimento aqueles que estiveram sempre presentes em todos os momentos difíceis e igualmente felizes.

Agradeço à Polícia de Segurança Pública por ter investido no futuro de um rapaz de 18 anos que possuía pouco mais do que o sonho e a vontade de ser Oficial de Polícia.

Um agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, que simboliza o primeiro passo na carreira de Oficial de Polícia, assim como todas as pessoas que contribuíram para a minha formação pessoal, não só académica e profissional, mas essencialmente pelos valores tão necessários em todas as gerações. O meu profundo agradecimento por serem parte crucial na conquista do meu sonho.

Não poderei nunca esquecer os meus ilustres orientadores, as quais agradeço a transmissão das suas experiências e saberes, não esquecendo o apoio, as palavras de motivação, a paciência e o fino trato, mas, acima de tudo, o incansável esforço e dedicação com que me fizeram superar as dificuldades.

Ao XXIX CFOP, por termos conseguido chegar a este momento final, que, independentemente dos obstáculos, permanecemos fortes e serenos, tendo atingido sucessos que, de outra forma, não seriam possíveis. O meu sincero reconhecimento pelo apoio, amizade, cumplicidade e força que me providenciaram. Em especial, aos verdadeiros amigos.

Um voto de gratulação a todos os que se disponibilizaram um pouco do seu tempo para participarem nas entrevistas, as quais constituem um suporte indispensável deste trabalho, pois sem o seu contributo não nos teria sido possível obter os conhecimentos necessários para uma análise concisa e uma abordagem coerente.

Somos gratos a todos aqueles que durante as fases de estágio prontamente se disponibilizaram para qualquer eventualidade, demonstrando uma forte solidariedade e

espírito de interajuda, fortalecendo o nosso carácter e a confiança futuras. O vosso exemplo estará sempre presente.

À minha Família, fundação do meu ser e dos meus princípios pessoais, reguladora e educadora de um possível “poder errático” em crescimento, caso não tivesse sido acompanhado. Estabilizadora do meu futuro e criadora de oportunidades, mas, acima de tudo, a pedra angular de tudo o que sou. Obrigado pela tolerância, o apoio, as chamadas de atenção, enfim... Por tudo, que foi tanto e continuará a ser.

Por último, mas nunca menos importante, à Ariana. A tua grandiosidade como mulher excede quaisquer palavras que possa dedicar à tua pessoa. Sentir-me-ia reticente em arriscar, sequer, uma breve descrição. Diria que és enormíssima, mas seria manifestamente pouco. Afirmaria que foste uma base indispensável em tudo o que fui nestes últimos anos e desejo ser no futuro. És a razão do meu sorriso mais honesto, sincero e alegre e de muito em mim. Agradeço-te... Mesmo sabendo que não saberei agradecer o suficiente.

## RESUMO

# GESTÃO CIVIL DE CRISES – DA UNIÃO EUROPEIA A PORTUGAL: CONTRIBUTOS PARA UMA VISÃO ESTRATÉGICA NA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

EDUARDO FILIPE COSTA SIMÕES ALEXANDRE

O quadro das relações entre os Estados e as sociedades é cada vez mais intrincado e dinâmico do que nunca. A realidade atual impõe-se através de uma globalização crescente e um funcionamento em rede patentes desde os finais do século XX, imputando um ritmo alucinante ao progresso civilizacional, do qual não se conhecem os seus limites e propósitos funcionais.

Ao mesmo tempo, acompanha a evolução da Humanidade o alargamento do espectro de ameaças, riscos e vulnerabilidades, com uma maior complexidade, imprevisibilidade e imediatismo, criando cenários multidimensionais cuja resposta de um só domínio – seja militar, policial, civil ou outro –, simplesmente não é exequível.

A gestão civil de crises é um mecanismo da União Europeia (UE) que lhe permite a projeção da sua identidade e política externa – Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) –, assim como superintender crises. A estabilização, reestruturação, reforma e monitorização de setores de um Estado em crise consegue-se através do empenhamento de dispositivos que integram equipas multidisciplinares e multifuncionais, ou seja, uma abordagem abrangente aos possíveis problemas.

Esta dissertação propõe-se analisar o conceito de “crise” e de “gestão civil de crises”, assim como refletir sobre as estratégias nacionais na gestão de crises num panorama internacional, almejando contribuir com recomendações úteis para uma visão estratégica na Polícia de Segurança Pública (PSP).

**Palavras-chave:** Crise; Gestão Civil de Crises; Política Comum de Segurança e Defesa; Polícia de Segurança Pública; União Europeia; Portugal.

## ABSTRACT

# CIVILIAN CRISIS MANAGEMENT – FROM THE EUROPEAN UNION TO PORTUGAL: CONTRIBUTE TO A STRATEGIC VISION IN POLICIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

EDUARDO FILIPE COSTA SIMÕES ALEXANDRE

The framework of relations between States and societies is more and more intricate and dynamic than ever before. The present reality is imposed through a growing globalization and a network operation patents since the end of the 20<sup>th</sup> century, imputing a hallucinating pace to civilizational progress, whose limits and functional purposes are not known.

At the same time, it accompanies Humanity's evolution of the widening spectrum of threats, risks and vulnerabilities, with greater complexity, unpredictability and immediacy, creating multidimensional scenarios which response from a single domain – be it military, police, civil or otherwise –, is simply not feasible.

Civilian crisis management is a mechanism of the European Union (EU) that allows it to project its identity and foreign policy – Common Security and Defense Policy (CSDP) –, as well as to oversee crises. The stabilization, restructuring, reform and monitoring of sectors in a crisis State is achieved through the commitment of devices that integrate multidisciplinary and multifunctional teams, that is, a comprehensive approach to possible problems.

This dissertation proposes to analyze the concept of “crisis” and “civilian crisis management”, as well as to reflect on national strategies in crisis management in an international scenario, aiming to contribute with useful recommendations for a strategic vision in the Polícia de Segurança Pública (PSP).

**Keywords:** Crisis; Civilian Crisis Management; Common Security and Defense Policy; Polícia de Segurança Pública; European Union; Portugal.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAN** – Autoridade Aeronáutica Nacional.
- AMN** – Autoridade Marítima Nacional.
- ANPC** – Autoridade Nacional de Proteção Civil.
- AS/ONU** – Assembleia Geral da ONU.
- CCD** – Centro de Ciberdefesa.
- CCOD** – Centro de Coordenação Operacional Distrital.
- CCOM** – Comando Conjunto Operações Militares.
- CCON** – Centro de Coordenação Operacional Nacional.
- CEDN** – Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- CEMGFA** - Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- CHG** – *Civilian Headline Goal*.
- CIMIC** – Conceito de Cooperação Civil-Militar.
- CMC** – *Crisis Management Concept*.
- CMCO** – Conceito de Coordenação Civil-Militar.
- CMPD** – *Crisis Management and Planning Directorate*.
- CNS** – Centro Nacional de Cibersegurança.
- CPCC** – *Civilian Planning and Conduct Capability*.
- CPLP** – Comunidades de Países de Língua Portuguesa.
- CRP** – Constituição da República Portuguesa.
- CRT** – *Civilian Response Teams*.
- CS/ONU** – Conselho de Segurança da ONU.
- CSSI** – Conselho Superior de Segurança Interna.
- CTP** – Cooperação Técnico-Policial.
- DDr** – Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.
- DPA** – Departamento de Assuntos Políticos da ONU.
- DPKO** – Departamento de Operações de Paz da ONU.
- E.M** – Estado-Membro.
- EEAS** – *European External Action Service*.

**EMDAT** – *International Disaster Database.*

**EUGS** – *European Union Global Strategy.*

**EUMC** – *European Union Military Committee.*

**EUMS** – *European Union Military Staff.*

**FA** – Forças Armadas.

**FPU** – *Formed Police Unit.*

**FSS** – Forças e Serviços de Segurança.

**GCC** – Gestão Civil de Crises.

**GCS** – Gabinete Coordenador de Segurança.

**GNR** – Guarda Nacional Republicana.

**HR/PV** – *High Representative/Vice-President.*

**IPU** – *Integrated Police Unit.*

**ITP** – Incidente Tático-Policial.

**JAI** – Justiça e Assuntos Internos UE

**LDNFA** – Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

**LRESEE** – Lei do Regime de Estado-Sítio e Estado de Emergência.

**MAI** – Ministério da Administração Interna.

**MDN** – Ministério da Defesa Nacional.

**ME** – Ministério da Economia.

**MNE**- Ministério dos Negócios Estrangeiros.

**MNE5** – *Multi-National Experiment 5.*

**NATO SC 2010** – *NATO Strategic Concept 2010.*

**NRBQ** – Nuclear, Radiológica, Biológica, Química.

**OAP** – Operação de Apoio à Paz.

**OCHA** – Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários da ONU.

**OI** – Organização Internacional.

**ONG** – Organização Não-Governamental.

**ONU** – Organização das Nações Unidas.

**OSCE** - Organização Segurança e Cooperação na Europa.

**OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte.

**PCCCOFSS** – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS

**PCSD** – Política Comum de Segurança e Defesa.

**PJ** – Polícia Judiciária.

**PoC** – Proteção de Civis.

**PSC** – *Political and Security Commitee.*

**PSP** – Polícia de Segurança Pública.

**RESG** – Representante especial do SGNU.

**SEF** – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

**SGSSI** – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

**SGNU** – Secretário-Geral das Nações Unidas

**SIOPS** – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

**SIS** – Sistema de Informações de Segurança.

**SSR** – *Security Sector Reform.*

**SWOT** – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.*

**UE** – União Europeia.

**UEO** – União Europeia Ocidental.

**UNDP** – *United Nations Development Programme.*

**USG** – Sub-Secretário-Geral do DPKO/ONU.

# ÍNDICE GERAL

<b>Agradecimentos</b> .....	I
<b>Resumo</b> .....	III
<b>Abstract</b> .....	IV
<b>Lista de Siglas e Abreviaturas</b> .....	V
<b>Introdução</b> .....	1
<b>Metodologia</b> .....	4
<b>CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL</b> .....	7
1.1 Do Estado e da Segurança.....	7
1.1.1 Do Estado .....	7
1.1.2 Da segurança .....	9
1.2 Da Ameaça, do Risco e da Vulnerabilidade .....	11
1.2.1 Da Ameaça .....	11
1.2.2 Do Risco.....	15
1.2.3 Da Vulnerabilidade .....	16
1.3 Da Crise e Catástrofe Natural .....	17
1.3.1 Da Crise.....	17
1.3.2 Da Catástrofe Natural.....	22
1.4 Das tipologias de Estado de Exceção .....	23
1.4.1 Estado de Emergência .....	24
1.4.2 Estado de Sítio.....	25
1.4.3 Estado de Guerra .....	26
<b>CAPÍTULO 2: O conceito de Gestão Civil de Crises</b> .....	27
2.1 A perspetiva tradicional .....	27
2.2 A perspetiva estruturada .....	29
2.3 A abordagem Abrangente – <i>Comprehensive Approach</i> .....	31
2.4 As operações de paz da ONU .....	33

<b>CAPÍTULO 3: A GCC como instrumento da UE</b> .....	35
3.1 Breve Contextualização da UE .....	36
3.2 Da origem à relevância da PESD/PCSD.....	37
3.3 Os organismos na UE com competência em GCC .....	40
3.3.1 High-Representative/Vice-president (HR/VP).....	40
3.3.2 European External Action Service (EEAS) .....	41
3.4 O mandato de missão da UE.....	41
3.5 A componente policial da UE .....	43
3.6 Conclusão Capitular.....	44
<b>CAPÍTULO 4: A Estratégia Portuguesa na Gestão de Crises</b> .....	46
4.1 A atual conjuntura legal.....	47
4.1.1 A Vertente Diplomática .....	48
4.1.2 A Vertente <i>Security</i> – A Segurança Interna .....	49
4.1.3 A Vertente Militar – As Forças Armadas.....	52
4.1.4 A Vertente <i>Safety</i> – A Proteção Civil.....	54
4.1.5 Os órgãos de Comando, Controlo e Coordenação .....	55
4.2 Os desafios internos à Estratégia de Prevenção, Gestão e Resposta a Crises..	57
<b>Considerações finais e recomendações</b> .....	60
<b>Bibliografia</b> .....	65
<b>Anexos</b> .....	74
Anexo I – Escala de avaliação de Ameaça: .....	74
Anexo II – Etapas elementares na gestão do risco: .....	75
Anexo III – Modelo simplificado de avaliação do nível de risco:.....	76
Anexo IV – Exemplos de Vulnerabilidades: .....	77
Anexo V – Os vários tipos e exemplos mais comuns de desastres naturais:.....	78
Anexo VI – O enquadramento dos conceitos <i>Peacekeeping</i> .....	79
Anexo VII – Os fatores sobre os quais depende a eficácia do modelo de Abordagem Abrangente:.....	82
Anexo VIII – Algumas vantagens do modelo da Abordagem Abrangente: .....	83
Anexo IX – A parceria global ONU: .....	84
Anexo X – Os órgãos constituintes da ONU: .....	86
Anexo XI – Exemplo de tarefas de um mandato OAP/ONU .....	87

Anexo XII – A integração das várias componentes nas OAP/ONU.....	88
Anexo XIII – A coordenação e ação externa da UE.....	90
Anexo XIV – A base normativa da UE .....	91
Anexo XV – Imagem descritiva dos 3 pilares da UE antes do Tratado de Lisboa.....	92
Anexo XVI – Áreas Prioritárias definidas no Conselho Europeu de Feira (2000) e Gotemburgo (2001).....	93
Anexo XVII – Instrumentos de Gestão de Crises ao dispor da UE.....	95
Anexo XVIII – A GCC e a PCSD – Uma necessidade crescente.....	96
Anexo XIX – Enquadramento legal de Situação de Alerta, Contingência e Calamidade. ....	97
Anexo XX – Análise SWOT – <i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i> à realidade Portuguesa. ....	98
<b>Apêndices</b> .....	100
Apêndice I – Exemplo de Guião de Entrevista.....	100
Apêndice II – Exemplo de Termo de Consentimento Informado:.....	102
Apêndice III – Entrevista Comandante Corpo de Alunos da Academia Militar, Coronel Lemos Pires.....	104
Apêndice IV – Entrevista Ex-Comandante Operacional da Proteção Civil, Técnico Superior José Moura .....	109
Apêndice V – Entrevista Ex-Director Nacional Adjunto da PSP, atual Oficial de Ligação do MAI em Moçambique, Superintendente-chefe Paulo Lucas .....	114
Apêndice VI – Entrevista Comandante Adjunto do Comando Distrital de Leiria da PSP, Intendente Pedro Sousa .....	120
Apêndice VII – Entrevista Chefe do Núcleo de Relações Internacionais da PSP, Comissário Rui Gouveia.....	123

## INTRODUÇÃO

A “modernidade” que hoje vivemos é notável pelo seu quadro internacional complexo, globalizado e caótico acompanhado por um dinamismo social que se arrasta desde os meados do século XX. Por vezes, progride em alguns domínios – nas Ciências Sociais, Exatas e Humanas, por exemplo –, mas regride acentuadamente noutros campos (na identidade de uma sociedade e nos valores fundamentais/basilares), ameaçando a construção de uma sociedade mundial pacífica, estável e livre. O fim do conflito bipolar (Dougherty & Pfaltzgraff, 2001) foi apenas o início de uma “guerra” significativamente mais complexa: a de conceder uma resposta eficaz ao alargamento do espectro dos riscos, ameaças e vulnerabilidades (Beck, 1992: 19) e, conseqüentemente, às crises derivadas da efetivação desses desafios.

Num quotidiano onde a informação é brutalmente volátil e massificada e em que as potencialidades do seu acesso são virtualmente ilimitadas, torna-se difícil manter uma constante atualização. Novas formas de criminalidade surgem a todo o momento, assim como novas configurações de ameaças constituem perigos reais e imprevisíveis, os riscos e a incerteza avolumam-se na consciência social e, em consequência, toda a sociedade é fustigada por uma evolução alucinante e incompreensível (Beck, 1992; Giddens & Pearson, 1996).

Atualmente, mais do que nunca na História, vivemos numa “aldeia global”, tal como Marshall Macluhan nunca sequer adivinhara, pelo que a conseqüente criação de relações infinitas geram um panorama confuso que nenhum Estado possui capacidade de enfrentar sozinho. O tradicionalismo das correntes realistas que dividiam as esferas interna e externa de um Estado são desafiadas pela expansão da influência de novos atores na arena internacional (multinacionais privadas, organizações internacionais, organizações não-governamentais, poderes erráticos, etc.). Na senda de Collins (2007), os dilemas que se prenderiam com o ambiente interno estatal evoluíram para o palco mundial, dando lugar à externalização da segurança interna (Elias & Guedes, 2012), o mesmo sucedendo com a dimensão externa do Estado na internalização das suas problemáticas em óticas semelhantes. Em sucedâneo, a perceção generalizada que os impactos de uma crise podem implicar repercussões à escala mundial, por vezes de modo imediato, criou a necessidade de capacitar as instituições para uma resiliência tal que

permitisse responder eficazmente. A mutação dos riscos e ameaças foi vertiginoso, tornando obsoletas muitas das estratégias tradicionais na gestão de crises.

A demanda pela segurança internacional (num quadro de segurança cooperativa) e por uma atuação concertada e multidimensional entre os Estados, permitindo a resposta às “novas ameaças” tornar-se-á hegemónica na conceção de uma estratégia na prevenção e gestão de crises. Assim, a gestão civil de crises, enquanto conceito europeu e instrumento que reflete claramente o *comprehensive approach* (abordagem abrangente) é essencial à gestão da “amalgama de guerra, crime e violação dos direitos humanos” (Kaldor, 2005: 11). Aqui não se pretende somente a estabilização da situação crítica, mas a reestruturação, a reforma e até a reconstrução de setores, instituições, órgãos públicos e outros ativos afetados pelas consequências dos efeitos da crise, seja na vertente securitária (*security*), militar, diplomática, na proteção civil (*safety*), no ciberespaço, na componente económica, entre outros meandros.

Todavia, além desta evolução civilizacional, os pilares estruturais da democracia são abalados por discursos com pendores nacionalistas ou religiosos exacerbados, por *slogans* como a “guerra contra o terrorismo”, o “direito penal do inimigo” ou o “Estado islâmico”, etc. Afigura-se que a continuidade da defesa de perspetivas mais “musculadas” em detrimento da utilização de forças multidimensionais e transdisciplinares continua a desfrutar de maior aceitação pela maioria eleitoral, numa tendência vingativa típica do Estado-Natureza. O resultado paradoxal tem sido, efetivamente, o aumento da conflitualidade interna na UE, a qual culminou recentemente no “*Brexit*”, na eleição de “líderes” misóginos e populistas, defensores de ideologias xenófobas e nacionalistas, com políticas secessionistas e separatistas, aumento de poderes erráticos, estados-falhados, conflitos regionais e nacionais, vivenciando um “clima” internacional de ameaça nuclear iminente e terrorismo transnacional latente.

Na sociedade de risco (Beck, 1992) e na realidade líquida (Bauman, 2000) que distinguem o tecido internacional, a nossa perspetiva reconhece que, apesar do caos social e da quebra de valores sociais, uma solução pode estar mais próxima do que nunca. Tal como não encetamos perspetivas holísticas nas resoluções de conflito inter/intra-Estados, com o imediatismo característico da partilha de informação atuais, também não imaginamos um cenário negativista avassalador no quadro das relações internacionais, cuja solução está para além do humanamente alcançável.

Nesta dissertação, cujo objeto de estudo é problematizar a gestão civil de crises enquanto conceito característico da UE, o foco deve ser a procura de um equilíbrio entre

a definição, contextualização e a relevância da sua aplicação prática num contexto europeu e nacional. Nesse sentido, torna-se inevitável que se perspetive um pouco mais adiante, ambicionando contribuir com uma proposta utilitária para a instituição que nos acolhe – Polícia de Segurança Pública (PSP) –, bem como para o contexto nacional de prevenção, resposta e gestão de crises. Para atingir tais objetivos, surgiram-nos várias questões derivadas ao longo do nosso estudo.

Em primeiro lugar, pretendemos enquadrar opiniões validadas que culminem no conceito de “gestão civil de crises”, sendo essencial responder à seguinte questão: «O que é uma crise?», analisando tal conceito em conjugação com os pareceres dos nossos entrevistados perante a realidade portuguesa.

De seguida, tencionamos perceber «O que é a gestão civil de crises?», dado ser a problemática central da nossa dissertação, analisando a perspetiva tradicional e a perspetiva estruturada na gestão de crises, não esquecendo a noção de “*comprehensive approach*” e a vertente “*peacekeeping*” nas Operações de Apoio à Paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Em terceiro lugar, abordaremos o contexto europeu, a origem da política externa da União e a relevância da gestão civil de crises, sendo essencial contextualizar historicamente a sua política externa (PCSD). Posteriormente, tentaremos descrever o papel dos organismos com maior contato nesta dimensão, elencando as fases pelas quais se operacionaliza um mandato de missão da UE (seja uma missão iminentemente militar, civil-militar ou civil-policial), versando sobre a componente policial e a sua relevância na gestão civil de crises.

Finalmente, num gesto de alguma ousadia, aludimos à existência de uma “estratégia portuguesa na gestão de crises”, onde exibimos a densidade do ordenamento jurídico nas vertentes diplomática, segurança interna, defesa nacional e proteção civil, terminando com uma alusão aos órgãos de comando, controlo e coordenação dos meios e aquele que consideramos ser o possível contributo das Forças de Segurança (FS), em especial da PSP, nestes assuntos de extrema importância.

Concluimos a nossa dissertação com algumas considerações e recomendações estratégicas para a PSP, cujos contributos, assim o defendemos, auxiliariam significativamente a coordenação e comando dos meios, assim como a definição de estratégias perante uma situação concreta de crise na vertente “*security*”. Pretendemos, deste modo, colaborar no debate em torno desta temática interministerial de necessária redefinição política, estratégica e operacional, numa ótica introspetiva e reflexiva.

## METODOLOGIA

Uma investigação científica, qualquer que seja a sua índole, dependerá de um método e de uma metodologia prática para alcançar os objetivos aos quais se propõe. Dependendo da área científica em que se insere um determinado trabalho, pode-se empregar uma panóplia de instrumentos, técnicas e mecanismos teórico-práticos que existem para auxiliar as tarefas do investigador. Numa dissertação de mestrado que se fundamenta nas áreas centrais da Ciência Política, das Relações Internacionais e Ciências Policiais, como será o presente trabalho, o seu foco incidirá no desenvolvimento de uma investigação de carácter iminente descritiva, utilizando um modelo simples de investigação qualitativa e aplicando as técnicas de análise bibliográfica e aparato documental. Em complementaridade a todas estas propostas, recorreremos ao método inquisitivo na condução, nomeadamente, das entrevistas de carácter semiestruturado.

O método científico em uso pode ser entendido como o “conjunto de regras básicas que visam obter novo conhecimento científico” (Sarmiento, 2013: 4). Na prossecução do pensamento de P. E. Santo (2010: 11), podemos definir a “metodologia” como o “estudo sistemático dos métodos, concretizados em diferentes técnicas válidas e validadas permanentemente”, referindo-se este autor à necessidade da adaptação dos métodos aos domínios de estudo, per si, assim como um planeamento apropriado de forma a ser possível a “revisão permanente e crítica do conhecimento científico”.

Consequentemente, a empregabilidade do método científico permitirá, em última análise, sustentar a credibilidade, a aceitabilidade e o reconhecimento pela comunidade científica dos estudos aí expressos (Poiars, 2014; Santos & Lima, 2016). Em posição de concordância, refira-se as diretivas de Paula Espírito Santo (2010), a qual defende que o método procura, numa primeira fase, validar a investigação, transpondo uma perceção global do planeamento racional, bem fundamentada e validada para atingir os fins da investigação; e, numa segunda fase, a empregabilidade e operacionalização efetiva de um ou mais instrumentos e técnicas para promover tais finalidades.

Nesta ordem de ideias, poderemos igualmente “dividir” a nossa investigação em duas partes fundamentais. Na primeira parte, procedemos à recolha e análise de várias monografias, artigos e textos científicos, documentação governamental e jurídica, entre outras referências de valor acrescentado. A análise bibliográfica e documental foi fundamental para conhecermos, com algum pormenor, o “*state of art*” destes domínios e

consequente desenvolvimento do tema aprofundado. Esta parte, conforme podemos deduzir do pensamento partilhado por Quivy & Campenhout (1998) é chamada de “rutura” e consiste no primeiro ato constitutivo do procedimento científico, ou seja, preparar uma base para o desenvolvimento da restante investigação, questionando e refletindo sobre as dinâmicas defendidas por um vasto leque de autores.

Num segundo momento, a utilização das entrevistas semiestruturadas foi elementar para a recolha de informações específicas, as quais não seriam passíveis de ser obtidas de uma outra forma. Segundo Sarmiento (2013), a entrevista permite um acesso à observação e/ou consolidação de conclusões que não seriam possíveis por outras vias. Segundo L. B. Santos & J. M. Lima (2016), a entrevista é um meio de recolha de informação por excelência. Em suplemento, M. Pocinho (2012) defende que o objetivo central das entrevistas prende-se com a auscultação da opinião de determinadas personalidades, as quais possuem uma perspetiva diferenciada devido à sua posição nas matérias tratadas, e onde o seu contributo poderá permitir a construção de conclusões imbuídas de autoridade científica.

A construção dos guiões de entrevista foi elaborada tendo em conta a necessidade de serem dedicados a uma temática em específico, mas, simultaneamente, com a abertura necessária para a exposição de outros factos que os entrevistados considerassem pertinentes, assim como a participação do entrevistador, caso necessário. Este facto permitiu-nos uma visão global e empírica que não teríamos conseguido se optássemos apenas por uma análise bibliográfica e documental.

Uma das condições para a escolha das personalidades a entrevistar era situar-se numa posição de relevo, intrinsecamente ligadas à área de segurança e ao tema do nosso estudo. Ao mesmo tempo, quisemos obter uma variedade de conhecimentos válidos em termos das instituições representadas, considerando fundamental a existência de, pelo menos, uma entrevista de um elemento adstrito às Forças Armadas (FA), um elemento da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e um da PSP. Teremos que mencionar forçosamente que algumas entrevistas foram elaboradas por escrito e remetidas a nós por via eletrónica, dado esta ou outras individualidades estarem a operar fora de Portugal, como, por exemplo, em Moçambique.

Por fim, interessou-nos, obviamente, pese as exigências formais desta dissertação, fornecer um quadro sinóptico de todas as questões gerais relacionadas com as conceções de crise e dos modelos de gestão a si inerentes, em que as operações de apoio à paz não foram esquecidas. É um trabalho que, em boa verdade, peca pela sua generalidade, mas

que se impõe pela sua visão panorâmica atual e fortemente interessada em fornecer novas adendas a questões de complexa operacionalidade e de difícil discernimento.

## **CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL**

Atendendo ao enquadramento temático nas áreas da Ciência Política e das Relações Internacionais no âmbito da nossa dissertação, surgem conceitos incontornáveis, os quais pela sua dimensão, projeção e impacto se tornam fulcrais para o desenvolvimento desta investigação. Entendemos, contudo, que as restrições formais inerentes a este trabalho não possibilitam uma análise pormenorizada de cada uma destas conceções, mas que existe uma necessidade de problematização, ainda que sucintamente, para sermos capazes de consolidar uma linha de pensamento e materializar respostas às nossas “perguntas de partida”.

### **1.1 DO ESTADO E DA SEGURANÇA**

Pela sua incomensurável autoridade, iniciamos esta abordagem teórica com os conceitos de “Estado” e “Segurança”, os quais surgem como uma das principais formas de refletir a civilização contemporânea e a capacidade evolutiva do Homem. Presentemente, apesar da existência de outros atores – organizações internacionais, multinacionais privadas, organizações não-governamentais e poderes erráticos –, é maioritariamente aos Estados que compete assegurar a vida em sociedade e o bem-estar gerais.

A segurança é uma das principais tarefas, um direito-dever e uma necessidade na afirmação do Estado de Direito democrático e dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. É da dicotomia entre a liberdade e a segurança que surgem alguns dos mais intensos debates atuais, daí a relevância de um trabalho que possa contribuir utilitariamente para esta discussão, começando por uma sumária abordagem teórica.

#### **1.1.1 DO ESTADO**

Ao “Estado moderno”, uma conceção criada na Europa ocidental, no Renascimento, foi conferida uma grande relevância à Filosofia, Ciência Política e às Relações Internacionais. Por “Estado moderno” entendemos definir-se como “a existência de um território, de uma população e poder instituído, como um modelo da sociedade para enfrentar os fenómenos organizacionais” (Rodrigues, 2012:13), cuja legitimidade é indissociável dos conceitos de “autoridade” e de “Direito”, noções mutáveis ao longo da

História, seja pela evolução do pensamento e das mentalidades, dos meios de coerção, das estruturas sociais, das representações e ideologias políticas, entre outros fatores.

O Homem, tal como visionado por Thomas Hobbes (1651; 2003) na sua ‘*magna opus*’ *Leviatã* como um animal social e político, procura concretizar uma dinâmica de unidade e equilíbrio – *o contrato social* –, abdicando da sua capacidade de usar a força e delegando-a a uma autoridade soberana. A esta autoridade, sempre abstrata, é conferida a instituição do uso da força para responder à conflitualidade existente nas sociedades. É da aceitação desta condição, como afirma Duarte (2012), que “nasce” o Estado, com o poder-dever de garantir a segurança do cidadão e com a violência (como *delegação de competência*) na sua origem.

Nesta adjudicação do uso da força, o Estado disporá do “monopólio legítimo do uso da força coerciva” no seu território, como referiu Max Weber (1919; 1964), devendo a população respeitar e obedecer aos princípios, normas e procedimentos definidos, os quais nenhuma outra autoridade deverá contestar. Assim, o Estado surge como uma entidade central para a qual deverá convergir a lealdade dos cidadãos e a solidariedade nacional. Assistimos, como aludiu Hobbes, a uma passagem do “Estado-Natureza”, onde o limite de um indivíduo residia na sua força e se viveria num mundo *darwinista*, para um patamar civilizacional superior (civil), regulado pelo Direito, um passo fundamental no desenvolvimento social humano.

Através desta subordinação ao Direito e a uma entidade superior, que regula e aplica as medidas de coerção necessárias à normalização das dinâmicas sociais, será possível assegurar as condições mínimas à vida em sociedade, possibilitando a prosperidade e o desenvolvimento intrínseco/extrínseco do Homem. Porém, como alude Maltez (1996), a ordem política criada para garantir o desenvolvimento humano não surge unicamente da natureza social do Homem, mas também da sua racionalidade. Assim, o Homem reconhece a sua limitação e finitude enquanto ser isolado, aceitando a sua condição e procurando o progresso na convivência social. Seria impossível esta coesão e convergência de esforços sem tal evolução social.

No século XVI nasceu o conceito de “soberania”, numa base essencialmente estrutural e ideológica, intrinsecamente ligada ao conceito de “Estado”, com uma função essencialmente agregadora e estruturadora. Na senda de Jean Bodin (1576; 1981), considerava-se a “soberania” como *um poder absoluto perpétuo da República*, da mesma forma que a Revolução Francesa (1789) irá firmar a soberania dos poderes tripartidos (executivo, legislativo e judicial).

Este conceito é relevante, no sentido em que Adriano Moreira (2005: 476) o explicita intrinsecamente ligado a uma distinção da “esfera interna” (ordem e tranquilidade) e “externa” de Estado (política internacional e caos generalizado), a espaço político e fronteiras territoriais, marcando identidades coletivas e sentimentos de pertença a uma cultura nacional.

É sobre a soberania que, no cenário internacional, se despoletam discórdias e querelas entre os Estados, sempre em luta pela afirmação de concepções antagónicas da sua soberania e dos seus modelos e ideologias específicas, como tão facilmente se observa no nosso mundo contemporâneo. Mais ainda, podemos reparar que o acesso ao poder económico e político significa, em grande parte, controlar o próprio Estado, onde na esfera interna se verifica que os movimentos de insurgência, quando ocorrem, desejam dominar os Estados democráticos pela violência, comprometendo a soberania e, por isso, a segurança e o desenvolvimento, especialmente após processos de independência (Beswick, Danielle & Jackson, 2011: 15), um dos cenários nos quais a gestão civil de crises se torna pertinente.

Podemos afirmar que o Estado surge como uma solução em tempos críticos, numa incessante necessidade de evolução, sendo herdeiro de um fenómeno global que acompanha a sedentarização dos grupos sociais. Tornou-se o principal garante dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, responsável pela ordem política, defensor da paz civil, gestor das relações externas e supervisor/regulador da atividade económica (Rodrigues, 2012: 13), embora nos regimes autoritários ou totalitários, os Estados sejam em grande medida os principais condicionadores da liberdade. Aliado ao Estado, encontramos a ideia de “soberania” como um dos catalisadores do conflito, intrinsecamente ligada à identidade nacional e à integridade do território, da construção das suas estruturas e com enorme relevância nas relações internacionais (Moreira, 2005: 476). Historicamente, o desenvolvimento humano foi mais visível em situações de paz, pelo que a segurança será, neste sentido, um bem essencial (e, por vezes, escasso) procurado pelos Estados e a comunidade internacional.

### **1.1.2 DA SEGURANÇA**

A “segurança”, *per si*, é um conceito polissémico e multivetorial, que comporta uma multiplicidade de definições. Não pretendendo abordar este conceito de uma forma incisiva nesta dissertação, é fundamental referir que, segundo Peneda (2012), é crucial

para a vida em sociedade e constitui a provisão de um bem essencial que se impõe como condição *sine qua non* para o exercício de todas as funções de um Estado.

A segurança na coletividade só é possível quando o Estado, as suas instituições, organismos e estruturas cooperam entre si, operando de modo concertado e objetivando como fim último a prossecução do interesse público, a defesa do Estado de Direito democrático, a segurança e a defesa do cidadão e dos seus direitos, liberdades e garantias.

Relativamente à posição demonstrada *supra*, Rui Pereira (2012: 21) argumenta em consonância, referindo que a segurança é “indiscutivelmente, um fator relevante à coesão social e desenvolvimento económico de um país”, que culmina na razão de existência do Estado propriamente dito, considerando a segurança uma tarefa fundamental.

Finalmente, nesta senda, encontra-se José Ferreira de Oliveira (2006), referindo que o surgimento do Estado e a garantia da segurança são resultados intrínsecos, conseguindo, através da administração policial, assumir e estabelecer o monopólio legítimo do uso da força, mediar conflitos e garantir a segurança do cidadão, com o objetivo último de promover o interesse público e assegurar as condições necessárias ao progresso civilizacional. Apesar de nos nossos dias estarem a surgir cada vez mais outros atores que competem com o Estado (setor privado, organizações não-governamentais, organizações internacionais e poderes erráticos).

Sobre a ideia de “Segurança”, Manuela Sarmiento (2010) expõe que está intimamente ligada à ausência ou controlo do risco, pelo que toma forma na proteção dos objetivos políticos estaduais perante atos ofensivos. Nesta demanda, Eduardo Pereira Correia e Raquel Duque (2012) referem que segurança é uma pretensão humana primordial, constituindo-se como um objetivo político, na medida em que a coesão e a sustentabilidade apenas podem ser garantidas quando a segurança se encontra asseverada, sendo o fator “desbloqueador” do progresso humano. A sua obtenção é, portanto, essencial à proteção da dignidade humana.

Com o passar dos tempos, também o conceito de “Segurança” se torna mutável e adaptado aos discursos e objetivos que se pretendem alcançar. Em adição, assistimos a um crescendo da ambiguidade do conceito quando assistimos ao atual estado das relações internacionais e a infinidade de interações entre os vários atores com influência neste quadro. A produção e distribuição de segurança, como expôs Ana Brandão (2004: 51), não se limita ao Estado, englobando outros atores, onde importa cada vez mais o objeto que se pretende assegurar (a pessoa humana) ao invés do setor (militar ou civil).

Convergindo com a ideia *supra*, Luís Elias (2011: 148) demonstra que “a segurança tem vindo a ser delegada, partilhada, co-produzida e ‘desestatizada’”, onde se debate crescentemente sobre uma possível crise do modelo *weberiano* de Estado, devido à panóplia de atores no modelo coevo internacional que confluem com o Estado numa perspectiva concorrencial, subsidiária ou complementar na sua missão de garantir a incumbência securitária. A segurança comporta, por isso, uma *pansofia* na sociedade atual, assumindo-se um direito fundamental e o sustentáculo, por excelência, de qualquer Estado organizado.

Assim, mantém em simultaneidade uma missão, um dever e uma obrigação que compete ao Estado assegurar na totalidade do seu território e, inclusive em termos internacionais, num quadro de segurança cooperativa. Sem segurança não é possível garantir as condições mínimas ao desenvolvimento de um Estado, resultando num panorama gerador de riscos, ameaças e vulnerabilidades de difícil controlo. Da mesma forma, tornar-se-iam árduas as resoluções de cenários críticos e de disrupções ao nível organizacional, estrutural e funcional de qualquer sociedade ou Estado que careça de investimento no sector securitário.

## **1.2 DA AMEAÇA, DO RISCO E DA VULNERABILIDADE**

Na sociedade do risco (Beck, 1992), é facilmente constatável que os riscos se tornaram pluriformes, dinâmicos e em mutação evolutiva constante. De igual modo, as ameaças tornaram-se imprevisíveis, invisíveis e reticulares (Elias, 2011), em que o invariável corolário é a exposição de vulnerabilidades na estrutura e funcionamento dos Estados. A prevenção e resposta a todos estes novos eventos torna-se cada vez mais premente, sob pena de perigar a sobrevivência do Estado e de todos os seus princípios, valores e estruturas. Importa, por isso, analisar cada um destes conceitos, ainda que de modo breve, para compreendermos a sua empregabilidade no discurso contemporâneo e, posteriormente, para a análise das entrevistas encetadas.

### **1.2.1 DA AMEAÇA**

Analisando o conceito de “Ameaça”, verificamos que nas principais referências sobre a matéria esta encontra-se diretamente relacionada com os conceitos de “Risco” e “Perigo”. Não obstante esse facto, vários autores, instituições, Estados e organizações

supra-estatais assumem conceptualizações de “Ameaça” diferentes, pelo que o universo de definições é vasto e ambíguo. Não raras vezes, esta realidade é uma opção estratégica, de forma a ampliar os cenários de possível emprego de meios; por outro lado, a “Ameaça” está interligada com a perceção de cada indivíduo, o que a torna diferenciada em cada contexto.

Esta ambiguidade, em nossa opinião, prende-se com a limitação conceptual do conceito, que concorreria com os interesses de um dado ator de obtenção de segurança, poder ou outros (como, por exemplo, promoção e expansão dos seus valores, do seu território, bens monetários, monopólios, numa ótica imperialista/expansionista). A sua limitação significaria um universo menor de interpretações de ameaça, onde seria significativamente difícil justificar determinadas intervenções e decisões consideradas excepcionais, pondo em causa a defesa dos seus interesses fora da sua esfera de jurisdição ou influência.

Importa elencar algumas definições que consideramos relevantes, começando por três organizações. Para a ONU, uma organização supra-estatal e intergovernamental, criada com o principal intuito de promover a cooperação internacional em várias áreas, define-se “ameaça” como “quaisquer fatores (ações, circunstâncias ou eventos) com o potencial ou capacidade de causar perdas e danos materiais ao sistema das Nações Unidas, incluindo o seu pessoal, ativos e operações” (ISDR, 2009). Podemos verificar que se delimita o objeto-alvo das ameaças na entidade que emana a definição, percecionada individualmente e para cada caso concreto. Contudo, se compreendermos a sua abrangência, verificamos que qualquer acontecimento pode ser considerado “ameaça”, diretamente ou indiretamente, de modo a desbloquear formas de ação que, de outra forma, estariam barradas legalmente ou seriam evitadas no discurso político, como, por exemplo, o emprego de forças militares ou de “*hard power*”.

Versando agora sobre a UE, esta adotou, em dezembro de 2003, uma estratégia intitulada “A Europa Segura num Mundo Melhor”. Esta Estratégia Europeia em Matéria de Segurança identifica as seguintes ameaças: o terrorismo, as armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Perante esta realidade, Javier Solana (2003) referiu que “(...) contrariamente ao que se passava com a ameaça maciça e visível da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos”, justificando-se, assim, a existência da gestão civil de crises, considerada uma ‘mais-valia’ neste novo panorama securitário.

Por outro lado, a Estratégia de Segurança Interna da UE, aprovada pelo Conselho Europeu de 25- 26 de março de 2010, onde são identificadas as principais ameaças à segurança interna dos Estados membros: o terrorismo em todas as suas formas, as várias formas de criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça, a violência em si mesma, as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo Homem, assim como os acidentes de viação.

No contexto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (doravante designada OTAN), uma organização criada em 1949 com o objetivo de assegurar, através de meios militares ou políticos, a segurança e a liberdade de todos os seus aliados, o conceito de “Ameaça” possui um entendimento muito semelhante ao da UE, sendo que qualquer ameaça aos valores de liberdade, democracia, direitos humanos e Estado de Direito, é da sua responsabilidade primária.

O conceito estratégico para a defesa e segurança dos Estados-membros da OTAN (NATO SC 2010), aprovado na cimeira da organização ocorrida em Lisboa a 19-20 de novembro de 2010, apresenta os seguintes desafios para o ambiente de segurança internacional: a ameaça convencional, embora baixa, não pode ser ignorada, incluindo a ameaça colocada pelos mísseis balísticos; a proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva; o terrorismo, em particular o terrorismo com capacidade de utilização de armas nucleares, biológicas, químicas e radiológicas; a instabilidade ou os conflitos junto às fronteiras dos Estados-membros da OTAN que promovam atentados ou atividades ilegais transnacionais, como os tráficos de narcóticos, de armas e de pessoas; os ciberataques, que se estão a tornar mais frequentes, mais organizados e com uma capacidade cada vez maior para provocar danos nas redes informáticas da administração pública, na economia, finanças, e potencialmente também nos transportes, nas redes de abastecimento e noutras infraestruturas críticas; os Estados estão crescentemente dependentes das comunicações, transportes e vias, os quais, são cruciais para o comércio global, a segurança dos recursos energéticos e a prosperidade económica; algumas tendências significativas – incluindo o desenvolvimento de armas laser, a guerra eletrónica e as tecnologias para restringirem o acesso ao espaço – poderão provocar grande impacto global no planeamento e execução das operações militares da OTAN. A solução, indica o mesmo documento, passa pela inclusão de meios civis e militares, cuja empregabilidade deverá ser imbuída de uma atuação rápida, célere e eficaz nas raízes do problema.

Na Agenda Europeia para a Segurança (2015), constante de uma comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, é definida como prioridade a resposta às seguintes ameaças: terrorismo e prevenção da radicalização, criminalidade organizada e cibercriminalidade.

Analisando alguns autores que versam sobre este assunto, Pedro Granjo refere que o conceito de “Ameaça” pode ser entendido como “qualquer fator passível de causar dano à integridade de pessoas, seres ou coisas, desde que a sua existência seja percecionada, ainda que de forma vaga.” (2006: 1168). Note-se que, para este autor, o vocábulo “integridade” emana um significado físico e intelectual, ou seja, reporta-se à dignidade conferida socialmente do “objeto-alvo” da ameaça, sendo que este conceito é limitado apenas pela perceção, circunstancialmente diferente em qualquer situação.

Segundo Luís Fiães Fernandes (2014: 18), a interpretação clássica de “Ameaça”, definida tão simplesmente em função das possibilidades e intenções de determinado ator racional, é insuficiente para a caracterização e avaliação da sua graduação. Aqui, englobará fatores como as motivações, valores em jogo, as intenções, as possibilidades, o valor do alvo, o espaço e o tempo. Consequentemente, o autor reporta-se à importância dos contextos socioculturais e aos facilitadores, promotores e bloqueadores de ação.

Na nossa ótica, esta é uma visão agregadora que complementa o conceito de “Ameaça” e possibilita a sua verdadeira análise e caracterização, essencial para uma quantificação do nível de ameaça apurado e que permite uma atuação orientada para o grau de ameaça definido. É desta aceção que se criam quadros mentais, cenários de ameaça e se consegue percecionar a ameaça em termos concretos, sendo possível criar quadros de escalas padronizadas como a Recomendação do Conselho, de 6 de Dezembro de 2001 (2001/C356/01), da UE, patente no «Anexo I» desta dissertação.

O conceito de “Perigo” complementa as visões de ameaça, importando apontar brevemente uma definição. Visionado em conjugação com os estes conceitos, pode ser definido como uma ameaça totalmente “imprevisível, incerta, arbitrária e permanente”, conforme defende Granjo (2006: 1168), pelo que se insere num contexto de aleatoriedade, caos e acaso, não controlável, não definível e não planeável. Trata-se de uma espécie de agravador da ameaça e situação do ativo em causa, equiparando-se com frequência à capacidade efetiva de causar danos.

## 1.2.2 DO RISCO

Continuando a nossa análise conceptual, deparamo-nos com o risco, incontornável e omnipresente, com uma importância sem paralelo na atualidade, pelo que a sua gestão equilibrada numa sociedade civilizada se trata de um fator fulcral, em torno do qual se organizam as atividades de qualquer organização, estrutura, individuo ou sociedade, ainda que inconscientemente. Assim, verificamos que o *state of art* sobre o risco<sup>1</sup> o tornou num conceito vasto, multifacetado e impossível de eliminar, na medida em que nunca existe um «risco zero» em nenhuma dimensão da vida humana.

Uma definição possível de “risco” encontra-se na norma portuguesa ISO (NPISO 31000:2012), onde é tratado como o “efeito da incerteza na consecução dos objetivos”. Contudo, não se extingue aqui, dado que na secção de notas a essa norma, o efeito pode ser positivo ou negativo (permitindo que o risco não reporte um caráter negativista constante); onde o objetivo pode abarcar uma multiplicidade de aplicações (o “risco” é omnipresente e constante, em qualquer área, influenciando qualquer decisão); que o risco está usualmente interligado a eventos, às consequências que possam daí surgir e a probabilidade associada e, finalmente, à definição de incerteza como “estado, ainda que parcial, de deficiência de informação relacionado com a compreensão ou conhecimento de um evento, sua consequência ou probabilidade” (NPISO 31000, 2012: 9).

O risco torna-se, no entanto, mensurável e, por isso, um fator preponderante para uma análise situacional e uma preparação dos quadros de resposta. A gestão do risco tem a capacidade de, se devidamente formulada e capacitada, detetar e solucionar possíveis problemas estruturais e vulnerabilidades, alargando o espectro de respostas de um qualquer ator. Esta gestão pode ser atingida através da formulação de etapas, como as constantes no «Anexo II» desta dissertação.

Nesta linha de pensamento, o quadro presente no «Anexo III» apresenta um modelo simplificado de identificação, planeamento e resposta a cenários de risco. A determinação do “nível de risco aceitável” é elementar em qualquer cenário. Só é possível através do reconhecimento da impossibilidade da sua remoção total, operando-se com o objetivo de colmatar vulnerabilidades e controlar o risco. A nosso ver, as medidas preventivas possuem uma importância indelével nesta matéria, pelo que o investimento na sua

---

<sup>1</sup> Sobre esta matéria ver: Beck, 1992; Bernstein, 1998; Giddens, 2002; Tulloch & Lupton, 2003; Vail, 2005; Zinn, 2008, para exemplificar algumas ilustres obras.

prossecução é significativamente mais benéfico do que as consequências adventas da materialização de um risco não previsto ou ignorado.

Em suma, não nos afastamos totalmente da perspetiva “construtivista” de Beck (1992) e Giddens (1996), os quais percecionam o risco como uma construção da sociedade, mas, em nossa opinião, o risco pode/deve ser localizado e mensurado, por forma a ser possível geri-lo e adotar medidas para suprir vulnerabilidades. Esta supressão pode ser feita sob a forma de medidas preventivas e medidas de segurança, que, como exemplo, podem ser materializadas em ações de formação e sensibilização da população, constituição de planos de emergência, entre outras iniciativas.

### 1.2.3 DA VULNERABILIDADE

A vulnerabilidade foi erroneamente empregue como sinónimo de “risco” até à década de 1970. Etimologicamente, a palavra “vulnerabilidade” advém do latim *vulnerabilis*, o qual significa “que causa lesão” e remete, por isso, ao termo *vulner*, que indica “ferida”, semanticamente conexo com o grego *traûma*, atos, ou seja, “ato traumático”. Desde a sua origem este conceito possuiu uma conotação negativa e intrinsecamente ligada a efeitos nocivos ou perdas.

No que comporta ao nível conceptual, a vulnerabilidade é um conceito polissémico, de “alta capacidade heurística e aplicação diferenciada” (Oviedo & Czeresnia, 2015: 237), perspetivando-se uma dimensão ontológica, constitutiva e constituinte ao ser humano até a uma perspetiva financeira, económica, sistémica, estrutural (entre outras) e focalizada numa debilidade exposta em procedimentos, estruturas, hierarquias de comando e decisão, na política, em relações internacionais, entre outros exemplos.

A ONU considera a vulnerabilidade como as “características e circunstâncias de uma comunidade que a tornam suscetível aos efeitos nocivos do processo” (ISDR, 2009: 30), sendo que resulta num nível de exposição, sensibilidade e capacidade, tanto de antecipação como de resposta, que caracteriza a maior ou menor fragilidade da comunidade em causa. A capacidade reflete-se na “combinação de todas as forças e recursos disponíveis dentro de uma comunidade, na sociedade ou numa organização que possam ser utilizados para prosseguir os objetivos” (ISDR, 2009: 5-6).

Numa visão semelhante, encontramos o Relatório de Desenvolvimento Humano que define a “vulnerabilidade” como as “condições determinadas por fatores e/ou processos físicos, sociais, económicos ou ambientais que aumentam a suscetibilidade de

uma comunidade ao impacto de um perigo [entenda-se por ameaça]” (PNUD, 2010; 2011).

Diferentemente das perspetivas institucionais, Jörn Birkmann (2005) aborda o conceito sobre cinco contextos diferentes, referindo que uma dada vulnerabilidade pode incorrer numa projeção cada vez maior, nascer no contexto intrínseco e elevar-se até ao contexto multidimensional. Como podemos aferir do quadro em «Anexo IV», a vulnerabilidade começa por ser intrínseca, podendo evoluir para uma probabilidade, sendo-lhe posteriormente conferida a relevância necessária para ser abordada de modo dual (capacidade e suscetibilidade) e até por uma estrutura múltipla, atingindo o estágio final de multidimensionalidade e de grande abrangência.

### **1.3 DA CRISE E CATÁSTROFE NATURAL**

Nesta incessante demanda pelo desenvolvimento social, económico, político e tecnológico, o Homem imprime o seu impacto no mundo e depara-se com crises de múltipla natureza, as quais detêm a capacidade de gerar retrocessos ou progressos civilizacionais. Estas crises tornam-se momentos marcantes na História por assinalarem evoluções e/ou ruturas que definem o caminho da Humanidade.

Surge, pela sua inigualável relevância para esta dissertação, uma necessidade incontornável de entendermos o conceito de “crise” e a sua abrangência numa primeira instância; numa segunda fase, referir a definição legal de “catástrofe natural”; numa terceira e última fase, explanarmos as tipologias de “Estado-exceção” aplicáveis em Portugal.

#### **1.3.1 DA CRISE**

Com uma relevância ubíqua no percurso histórico da Humanidade, o conceito de “crise” deriva etimologicamente do grego “*krísis*”, primitivamente concretizado na tomada de decisão em Medicina, sendo um termo utilizado em variadíssimas áreas do conhecimento. Ainda nesta ordem de ideias, Carlos Bastien (1989: 1) refere que “poucas noções habitam hoje tão frequentemente as narrativas e as reflexões sobre matérias históricas e sociais como o conceito de ‘crise’”, tornando-o flexível, multifacetado e aberto. Este conceito, por si só, abarca uma multiplicidade de definições conceptuais, pelo que Patrick Lagadec (1993: 43) menciona que todos os estudos se deparam com o mesmo

problema metodológico de compreensão fundamental, ou seja, uma tentativa de responder à questão: “O que entendemos por *crise*?” Na nossa ótica, este facto deve-se precisamente à perceção diferenciada de crise nas sociedades.

Inicialmente associado à Medicina, José Amaral Lopes (2006: 1) indica que o conceito de “crise” está relacionado com o momento em que o organismo do ser humano (o doente) poderia evoluir para a recuperação ou para a morte. Neste contexto, o conceito é objetivo, definindo um “ponto de rutura onde a vontade humana não teria capacidade de deliberação ou interferência” (Silva, 2012: 25).

Foi Karl Marx quem propôs a primeira abordagem teórica e conceptual deste conceito, referindo numa perspetiva sistémica em que a crise se desenvolve quando uma estrutura social não possui capacidade de resolução perante um problema, colocando-se em risco desde a sua capacidade de resposta à própria existência e aplicabilidade prática. No entanto, o sistema social revela-se substancialmente mais complexo, pelo que esta extrapolação do conceito de “crise” da Medicina para os sistemas sociais se revela limitada pela mensurabilidade e objetividade do ser humano.

Como defende Silva (2012: 26), “a crise leva à desconstrução do todo ou de parte das fundações de um sistema”, onde uma estrutura social estaria perante uma alteração caótica, nas interações que assumia e nos atores envolventes. Assim, as conceções marxistas tornaram-se um ponto de partida para as análises conceptuais, onde, apesar das refutações da comunidade científica, têm nutrido uma importância indelével nestas áreas.

Numa outra visão e tentativa de concretização deste conceito, verificamos que Jürgen Habermas (1992) relatou que os sistemas sociais têm estado em permanente evolução, o que leva os seus atores a sentir uma “perda de identidade” e valores fundamentais e, neste sentido, a perceberem uma crise de formas distintas e/ou uma crise generalizada de valores. Segundo a sua opinião, uma crise está intimamente relacionada com a perceção da existência, sendo que, caso seja ameaçada, estaremos perante uma situação crítica ou quebra de paradigmas.

Associado a esta ideia de perda de valores, Tom Goemans (1992) defende que uma crise ocorre quando existe uma disrupção séria das estruturas básicas e/ou dos valores fundamentais do sistema social. Remete-nos, por conseguinte, para uma visualização dual do conceito e fenómeno de crise, onde identifica o “campo das possibilidades”, marcado pela ameaça e o “campo das efetividades”, marcado pela disrupção, sendo que será neste último que se concretiza tal situação crítica.

Por outro lado, Michael Brecher (1977: 43-44) começa por desenvolver o conceito de “crise internacional”, uma outra variante para “crise”, situando-o num ponto algures entre a paz e a guerra. Este autor defendia que uma crise ocorreria quando uma ameaça levasse ao questionamento dos valores de uma sociedade; quando existisse uma elevada probabilidade de confrontação militar e, finalmente, se o tempo de resposta fosse limitado. Estas características poderiam suceder de uma alteração no ambiente interno ou externo de um Estado.

Se considerarmos a visão de Brecher (1993), verificamos que não existe a “relação e interdependência” que caracteriza o sistema social atual, algo que, em nossa opinião, tem a capacidade de ser o fator preponderante no quadro de crise internacional vigente. Segundo Francis Fukuyama (1992), nenhum Estado consegue, por si só, resolver os seus problemas internos e externos, pelo que deverá procurar soluções extra-fronteiras, criando relações de interdependência e interajuda com outros Estados.

Outros autores, como Luís Valença Pinto (1987: 4), referem que uma crise advém de uma sequência de interações que culminam num processo de dinamismo incontrollável, onde existe um conjunto de ações e reações, dando lugar a um cenário de imprevisibilidade que define o ambiente de crise marcado pelo caráter de urgência e tensão. Em complemento, António Barrento (2010: 265) defende uma postura algo semelhante, ao referir que a crise é uma perturbação no desenvolvimento normal das relações entre os atores sociais, com elevada probabilidade de empregar a força militar.

Apesar de ambas as definições concordarem quanto à existência de relações e dinâmicas entre atores, consideramos a visão de Pinto (1987) como a mais postura apurada, visto não apontar o emprego da força militar como condição *sine qua non* à resolução de um cenário crítico, onde o emprego de forças civis adquire outra preponderância ao nível europeu na gestão civil de crises. Em virtude da natureza marcadamente intraestadual das crises no final do séc. XX e início do séc. XXI, da crescente credibilidade dos recursos civis (polícia, justiça, proteção civil, administração civil, etc.), imputada pela inegável eficácia e eficiência demonstradas, refletida nos vários discursos políticos que preferem uma intervenção menos militarizada (decréscimo do “*hard power*”) e mais civilista (aumento do “*soft power*”).

Apontando soluções em cenários de crise, temos O. R. Holsti (1980), Alastair Smith (1998) e Troy Beattie (2010), os quais defendem que, tal como as crises são resultantes de interações e relações, os mecanismos de dissuasão possuem um papel preponderante na erradicação ou, pelo menos, na sua prevenção. Ora, se uma crise surge porque um ator

está disposto a pôr em causa o *status quo* do outro, criando um cenário de antagonismo, só é possível intervir criando um cenário em que os custos superem significativamente os ganhos (Beattie, 2010: 5-6), dissuadindo o comportamento conflituante. Assim sendo, também Holsti (1980) defende que a implementação de ferramentas diplomáticas, ainda que ostensivamente (através de ultimatos, p. e.), poderá contribuir para a dissuasão das partes beligerantes. Contudo, apenas será aplicável tal vertente quando “estiver em causa um ator racional” (Holsti, 1980: 492).

Ainda neste aspeto, Patrick Morgan (2003: 1) apresenta o conceito de “dissuasão” enquanto forma de prevenção por excelência, assim como Austin Long (2008: 7), o qual sugere que a forma mais eficaz de condicionar um adversário é afetar a sua relação custo/benefício, seja através da negação do objetivo ao adversário ou pela retaliação efetiva em caso de ação. Esta análise incide sobre a questão de retaliação, um cenário de ação que envolve as forças militares, próximo de um cenário de guerra, mas também a negação do objetivo, algo perfeitamente viável através de meios civis como a contra-informação, desinformação, serviços de informações, missões internacionais de estabilização do Estado de Direito, entre outros pressupostos.

Num outro estudo relevante quanto ao conceito de “crise”, Charles F. Hermann apresentou-nos a crise como um cenário crítico ou de urgência, “onde um determinado evento coloca em causa a totalidade ou parte do sistema” (1969: 410-411), alterando uma ou mais variáveis nevrálgicas ao seu funcionamento. Na sua análise conceptual, defendeu que a crise é consubstanciada numa situação que afeta os objetivos de um ou vários decisores, restringindo o tempo disponível para uma resposta, surpreendendo-os, obrigando a uma decisão menos refletida e, por isso, com maior probabilidade de erro. Justifica ainda a sua análise sistémica de acordo com 4 fases, a saber – 1.<sup>a</sup> fase: uma interação entre eventos que dão origem à crise; 2.<sup>a</sup> fase: uma perceção do efeito futuro; 3.<sup>a</sup> fase: a tomada de decisão e resposta à crise; 4.<sup>a</sup> fase: a perceção do efeito da resposta optada.

Relativamente a esta abordagem, surgem outras questões quanto à aplicabilidade no contexto social, político e organizacional. Não concordamos com esta perspetiva, parecendo-nos que é simplificadora da realidade, uma vez que: a não definição da ameaça limita a avaliação de risco e, em consequência, a resposta à crise; o tempo dos decisores não é limitado em todas as crises – a título de exemplo, nas “*protracted crisis*”<sup>2</sup> e nas

---

<sup>2</sup> Estas prendem-se essencialmente com as crises que são recorrentes, fruto de desastres naturais ou conflitos que já se conhecem e se arrastam. Estão normalmente ligadas a fraca governação, fome e quebra

“*creeping crisis*”<sup>3</sup> (Rosenthal, ‘t Hart, & Charles 1989, 27); a resposta a cenários críticos tem conduzido à negligência dos direitos dos cidadãos em muitos teatros de operações em prol de uma resposta “musculada”, célere e supostamente eficaz ou à implementação de Estados-exceção; o fator surpresa é um conceito dúbio que encerra vários problemas, como, por exemplo, não ser característica de todas as crises, já que muitas podem ser antecipadas e prevenidas (Hermann, 1969; Rosenthal, 1986).

Num outro prisma, C. M. Pearson (1998) aborda o conceito de forma diferente, reiterando que as crises podem ser encaradas de três diferentes vetores: o técnico, o psicológico e o sociopolítico. No que concerne ao primeiro vetor, remete-nos essencialmente para a dinâmica estrutural, infraestrutural, técnica e operativa de um sistema, definindo-se essencialmente pelo seu estado físico, técnico e a sua capacidade de perspetivar fenómenos, ou seja, percecionar crises. Quanto ao segundo vetor, refere que transcende a materialidade técnica e se encerra nos aspetos cognitivos individuais associados aos fenómenos, na análise psicológica distinta e na explicação individualizada dos seus efeitos e consequências. Por último, o vetor sociopolítico reporta-se à quebra coletiva, à rutura, a um fenómeno disruptivo que afeta valores, estruturas sociais, identidades culturais, entendidas como modelares e comuns.

Numa última referência, a UE não aprovou ainda uma definição política quanto ao conceito de “crise”, pelo que define apenas através da Decisão Quadro 2008/617/JAI, de 23 de junho de 2008 (que respeita à melhoria da cooperação entre unidades especiais de intervenção dos vários estados perante situações críticas), que situação de crise é uma “qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave e direta para as pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado-membro, em particular as situações (...), relativa à luta contra o terrorismo”, não cabendo na definição os quadros críticos criados sem a intervenção humana.

Em suma, verificamos que o conceito de “crise” é polissémico, que comporta uma forte significância no nosso quotidiano, onde, como refere Paulo Lucas, “varia essencialmente ao nível da abordagem” (cf. entrevista em «Apêndice V»), mutável ao

---

generalizada das instituições. Aconselhamos visitar: <http://humanitariancoalition.ca/media-resources/factsheets/protracted-crises>. – visitado a 5 de Janeiro de 2017.

<sup>3</sup> Resultam do ignorar completo dos padrões e dos sinais de advertência por parte de quem toma decisões, arrastando-se muitas vezes no tempo até ao impacto. É exemplo a crise financeira de 2008 com o colapso da *Lehmann Brothers* e o impacto a nível mundial. Aconselhamos visitar: <https://www.bernsteincrisismanagement.com/creeping-slow-burn-and-sudden-crises/> - visitado a 5 de Janeiro de 2017

longo dos tempos, consoante o que é percecionado na comunidade como tal. Em aditamento, este entrevistado referiu que os episódios críticos mais abordados pelos *mass media* são ao nível das infraestruturas económico-financeiras, o que fez a sociedade portuguesa visionar/percecionar o conceito de “crise” como um quadro económico-financeiro complexo e em quebra evidente.

A sociedade define-se em parte pelo acesso à informação, pelo que os órgãos de comunicação social e as redes sociais continuam a deter um papel fulcral na distribuição e partilha de dados. Muitas vezes, esta informação (que pode não ser fidedigna) molda as opiniões gerais e, conseqüentemente, deixa as suas marcas na identidade de um indivíduo e, por vezes, numa comunidade. Perante este conceito volátil, multifacetado e do qual resulta um grande debate científico, político e social, vários autores procuram a sua definição, concretizando-a consoante as suas afinidades e acarretando a que a comunidade científica produza inúmeras deduções sobre estas temáticas. Reveste-se de uma ambigüidade e amplitude graduais, tornando-se recorrente no vocabulário diário e dos discursos políticos.

Desta análise, consideramos que o conceito de “crise” deve, para a aplicabilidade no âmbito da Ciência Política e Relações Internacionais, ser encarada como um conceito vasto, mas aplicado essencialmente na vertente sociopolítica, que no nosso entender melhor reflete uma comunidade e uma sociedade que esteja em avaliação.

### **1.3.2 DA CATÁSTROFE NATURAL**

O conceito de “catástrofe natural” é igualmente um objeto de estudo desta dissertação, especialmente porque um dos quadros nos quais a gestão civil de crises pode e deve atuar assenta em cenários de rutura devido a um evento accidental grave ou desastre natural que impute um determinado estado de exceção.

De acordo com a Lei 27/2006, de 3 de julho, art.º 3.º n.º 2 (Lei de Bases da Proteção Civil) considera-se uma catástrofe natural: “acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional”.

Em sintonia com a legislação portuguesa, importa acrescentar que uma catástrofe natural pode ser classificada quanto à sua natureza. Segundo o *International Disaster Database* (EMDAT), onde “desastre natural” comporta o mesmo significado que

“catástrofe natural”, esta pode derivar de um evento biológico, geofísico, climatológico, hidrológico e meteorológico (cf. «Anexo V»).

Em Portugal, a resposta quanto a este tipo de eventos desenvolve-se essencialmente através da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), um “serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio”<sup>4</sup>. Esta autoridade, através dos agentes de proteção civil (os corpos de bombeiros, as FS, as FA, as Autoridades Marítima e Aeronáutica, o Instituto Nacional Emergência Médica, demais serviços de saúde e os sapadores florestais)<sup>5</sup> desenvolve ações conjuntas para fazer encarar uma eventual catástrofe, sendo que, em Portugal, a situação crítica mais comum é o combate a incêndios florestais.

Nesta matéria devemos realçar a importância do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), o qual tem como principal objetivo a instituição de um comando único na resposta a teatros de operações críticos (como acidentes graves ou catástrofes naturais), para que a atuação dos agentes de proteção civil seja o mais articulada e coordenada possível. Foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio.

## **1.4 DAS TIPOLOGIAS DE ESTADO DE EXCEÇÃO**

De modo a conceder respostas a situações de emergência, muitas vezes os Estados optam por defender constitucionalmente a tipologia de “Estado de Exceção”, cujo objetivo se prende com a agilização dos processos e a dinamização do processo burocrático, onde serão afetados através da supressão e/ou restrição parcial ou total alguns dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos para se conseguir uma resposta ao cenário crítico.

O ordenamento jurídico português optou, de igual forma, pela viabilização constitucional destes mecanismos, onde encontramos o “Estado de Emergência”, o “Estado de Sítio” e ainda o “Estado de Guerra” (sendo que este último não está na nossa Constituição, como veremos).

---

<sup>4</sup> Fonte: [www.prociv.pt](http://www.prociv.pt) - visitado 5 de Janeiro de 2017

<sup>5</sup> Art.º 46 n.º 1 da Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho (Lei de Bases da Proteção Civil).

#### 1.4.1 ESTADO DE EMERGÊNCIA

O “Estado de Emergência” está plasmado na Constituição da República Portuguesa (CRP) no art.º 19, como uma forma de suspensão ao exercício dos direitos, podendo só ser declarado “nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.”

No entanto, numa revisão mais atenta, a Lei 44/86, de 30 de setembro, que concerne ao Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (LRESEE), no seu art.º 9.º, refere que o Estado de Emergência só se deve declarar “quando se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.” Acrescente-se ainda que a suspensão do exercício dos direitos é apenas parcial e prevê-se, também, o reforço por parte das FA às entidades de Proteção Civil e autoridades policiais, se necessário.

Sobre esta tipologia excepcional e a sua entrada em vigor, conforme podemos verificar no art.º 10.º da LRESEE, é da competência do Presidente da República a sua exequibilidade, mas depende da audição prévia do Governo e a autorização da Assembleia da República (ou, se tal não for possível, da sua Comissão Permanente), sendo que deverá entrar em vigor através de um decreto e com um tempo de duração previamente fixo.

Desta forma, o “Estado de Emergência” é compreendido no ordenamento jurídico português como a tipologia do “Estado de Exceção” menos grave e menor incidência na suspensão dos direitos, liberdades e garantias e aplicável, essencialmente, em situações de calamidade pública.

Os agentes de Proteção Civil assumem uma posição preponderante neste quadro. Dependendo do cenário de catástrofe ou de acidente grave em concreto, as FS poderão ser necessárias para a garantia de corredores de emergência e evacuação, repressão de hipotéticas desordens públicas e pilhagens de bens, garantia de perímetros de segurança, a segurança de instalações, entre outras contingências.

No LRESEE está previsto, no art.º n.º 9, n.º 2, que “apenas pode ser determinada a suspensão parcial do exercício de direitos, liberdades e garantias, (...), prevendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas.” Estas podem desempenhar, através dos diferentes Ramos, uma grande diversidade de missões, desde o apoio da Engenharia Militar na reconstrução ou montagem de infraestruturas (pontes, estradas, arruamentos,

hospitais de campanha, por exemplo), utilização de aeronaves para evacuação de feridos ou busca e salvamento, apoio às FS, nomeadamente em perímetros de segurança, entre outras funções operacionais.

#### **1.4.2 ESTADO DE SÍTIO**

O “Estado de Sítio” é declarado apenas quando “se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei”, conforme previsto no Art.º 8.º, n.º 1, da LRESEE.

Ao contrário do “Estado de Emergência”, os direitos, liberdades e garantias poderão ser total ou parcialmente suspensos e as autoridades civis estão, segundo o n.º 2 e n.º 3 do art.º 8.º da LRESEE, subordinadas às autoridades militares e colocadas sobre o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), por intermédio dos respetivos comandantes-gerais. O n.º 2 prevê a substituição das autoridades civis pelas autoridades militares, se necessário, e o n.º 3 desse artigo, a colocação das FS sobre o comando operacional no CEMGFA.

Quanto à declaração do “Estado de Sítio”, procede-se de igual forma como no “Estado de Emergência”, pelo que a sua entrada em vigor concretiza-se num decreto que conterà um prazo de duração, ao fim do qual serão automaticamente cessados os seus efeitos. No entanto, este prazo poderá ser aumentado ou diminuído nos termos do art.º 27.º da LRESEE.

Sobre esta tipologia excecional, verificamos que as autoridades militares detêm um papel preeminente, sendo a entidade competente para responder, através da empregabilidade da força, a eventos críticos, de cariz urgente, de risco elevado e grau de ameaça imediato. As Forças e Serviços de Segurança (FSS), assim como as demais autoridades civis, apesar de darem continuidade à sua missão são colocadas sobre o comando operacional do CEMGFA. Por último, as autoridades civis têm um carácter complementar e auxiliar das autoridades militares.

### 1.4.3 ESTADO DE GUERRA

De acordo com Coronel A. Lemos Pires (entrevista em «Apêndice III») referiu que o “Estado de Guerra”, na perspetiva militar, é uma tipologia de exceção, o que nos suscitou o interesse de o estudar. A CRP não consagra expressamente o “Estado de Guerra”. No entanto, no art.º 135.º, al.ª c), são estipuladas as competências próprias do Presidente da República, englobando a declaração de guerra e o estabelecimento de um tratado de paz. No entanto, não existe nenhum artigo que remeta especificamente para o “Estado de Guerra” e o refira nos termos da tipologia excepcional.

A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro (LDNFA), no seu cap. VII, versa sobre o “Estado de Guerra”; assim como dos art.ºs 60.º ao 66.º e, para além destes, merecem menção o art.º 2.º e o art.º 38.º O art.º 2.º da LDNFA versa sobre a utilização da força por parte de Portugal, numa ótica de legítima defesa contra agressões militares efetivas ou iminentes (conforme reconhecido na *Carta das Nações Unidas*), onde o recurso à guerra reveste-se de um carácter reativo. O art.º 38.º versa sobre a deslocação da sede dos órgãos de soberania, em especial do Presidente da República, o qual poderá ausentar-se da capital ou até do país, de modo excepcional.

Referimo-nos, por isso, a uma tipologia de “Estado de Exceção”<sup>6</sup>, onde, nas palavras de Jorge Bacelar Gouveia (s.d: 14) “se veda a possibilidade – como se depreende do conceito de ‘agressão’ e como se deduz do princípio geral da paz nas relações internacionais a que Portugal se vincula – da decretação de uma guerra de agressão, que não seja, deste modo, de defesa do território nacional.” Concluindo, a deslocação da sede dos órgãos de soberania é uma medida cautelar e excepcional, apenas verificada neste cenário, o qual lhe imputa características típicas de “Estado de Exceção”.

---

<sup>6</sup> Sobre esta matéria, vários outros diplomas legais comportam uma natureza complementar ou secundária à LDNFA sobre a tipologia de Estado de Guerra, como o Decreto-Lei nº 141/77, de 9 de Abril – o Código de Justiça Militar (CJM); a Lei nº 111/91, de 29 de Agosto – a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas; a Lei nº 7/92, de 12 de Maio – a Lei sobre Objeção de Consciência; a Lei nº 20/95, de 13 de Junho – a Lei da Mobilização e Requisição no Interesse da Defesa Nacional (LMRIDN) e a LRESEE (que já viemos a mencionar anteriormente).

## **CAPÍTULO 2: O CONCEITO DE GESTÃO CIVIL DE CRISES**

Este capítulo será dedicado exclusivamente à Gestão Civil de Crises (doravante GCC), às perspetivas que encerra, à abordagem compreensiva e integradora e, por fim, à diferença entre a utilização desta nomenclatura das missões da UE em relação às missões executadas pela ONU.

### **2.1 A PERSPETIVA TRADICIONAL**

O conceito de “gestão de crises” é uma conceção que inicialmente possuiu uma relevância nos estudos estratégicos da década de 1950, apesar do uso da expressão e do conceito como o conhecemos reportar a 1962, aquando da Crise dos Mísseis de Cuba. Seria Lord Carnes (1998) quem se referiu a esse conceito como *uma invenção dos anos 60* e, desde então, vários estudos têm sido executados, tanto centrados na tomada de decisão como em mecanismos, formas e meios de ação em crises de carácter internacional. A maioria destes estudos foram especialmente incisivos no período da Guerra Fria, em cenários hipotéticos de guerra nuclear e outras crises contemporâneas.

Sobre este contexto, Patricia Youngson (2001: 35) afirmou que existiam três tipos de crise no quadro internacional, distinguindo as crises que ameaçavam a estabilidade e a segurança internacionais em virtude da região onde eram originárias; as crises, que dado o seu potencial de escalada, fazem emergir receios de expansão para toda a região onde ocorrem; e, finalmente, as crises restritas, de enfoque local.

Com esta afirmação, a mesma autora (2001: 50) desenvolveu o conceito de “gestão de crises tradicional”, indicando que deveria não só procurar o fim da crise, como também incorporar uma função de estabilização e prosperidade no seu foco de ação através da harmonização e construção de instituições previamente inexistentes ou defeituosas.

Neste sentido, Graham Evans e Jeffrey Newnham (1998: 104) definem o processo de gestão de crises como “tentativas para controlar os acontecimentos durante uma crise por forma a prevenir a ocorrência significativa e sistemática da violência (...) na procura de um equilíbrio entre coerção e acomodação”, onde, na mesma senda, surge Maria Francisca Saraiva (2011: 16), que entende o objetivo primordial como evitar a guerra e procurar um equilíbrio precavendo o recurso à violência generalizada.

E. L. Quarantelli (1986: 3) refere que “a boa gestão de crises envolve a utilização de táticas para controlar contingências situacionais específicas que estão presentes ou surgem no decurso de uma emergência em massa”, identificando que os tipos de problemas mais comuns neste tipo de contextos prendem-se com o processo de comunicação, o exercício da autoridade e o desenvolvimento da coordenação. Na sua perspetiva, é possível constatar a necessidade de uma adaptabilidade dos meios empregues no terreno, assim como uma coordenação (que desenvolverá naturalmente a questão da comunicação e o exercício da autoridade, pois limitará a existência de conflitos de competência e jurisdição) para que um quadro crítico seja passível de resolução com o mínimo de perdas possível.

Posteriormente, Vítor Marques dos Santos (1996: 30), alude que “a gestão, sobretudo, a resolução de crises, implica (...) a aceitação de compromissos de gradualidade diferenciada entre as partes envolvidas”, relevando a importância dos meios diplomáticos na gestão de crises e a utilização de meios que permitam o diálogo, a abertura e recetividade. A utilização destes instrumentos evitará consequências nefastas para a região em crise e permitirá a resolução praticamente *ab initio* do problema.

Concluindo, a gestão de crises tradicional utiliza essencialmente mecanismos militares e/ou diplomáticos, em cenários de missão internacional, com um pendor fundamentalmente reativo a uma ameaça ou escalada súbita da gravidade de um problema, caracterizado pelos seus mandatos curtos e de grande visibilidade. Na UE, a gestão de crises tradicional está especialmente enfatizada na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Na ONU, a maioria de missões deste género tem como objetivos o *Conflict Prevention, Peacemaking, Peacekeeping, Peacebuilding* e *Peace Enforcement* (conceitos desenvolvidos em «Anexo VI», em tradução livre do autor)

A tendência seria para uma regressão do modelo de gestão de crises tradicional, na medida em que a partir da década de 1990, verificou-se um incremento de mecanismos civis de resolução e gestão nestes contextos (justiça, polícia, proteção civil, reforma do setor de segurança, reabilitação da administração local). Todavia, os acontecimentos recentes denunciam um regresso a estratégias mais “musculadas”, corporalizadas em

*slogans* como a «a guerra ao terrorismo»<sup>7</sup> ou o «direito penal do inimigo»<sup>8</sup>. A gestão civil de crises, mais próxima das estratégias “*soft power*”, apesar da sua inegável tendência evolutiva, tem assistido à concorrência feroz dos mecanismos “*hard power*”.

## 2.2 A PERSPETIVA ESTRUTURADA

As crises nitidamente político-militares, conhecidas como “tradicionais”, tornaram-se multifacetadas, passíveis de despontarem de atores não identificados em Estados ou regiões, mas em poderes erráticos com, por vezes, um pendor ideológico exacerbado e que bloqueiam as linhas de diálogo e negociação. Deixaram de ser “internas” ou “externas”, adquirindo um estatuto de imediatismo, numa latitude e expressão nunca antes convencionada.

Nessa linha de pensamento, as crises sofreram uma mutação, tal como preconizado por Youngson (2001). A autora defende que os conflitos étnicos não eram evidentes durante a Guerra Fria; os conflitos intra e inter-fronteiras aumentaram significativamente; a intervenção dos governos das superpotências, através de organizações multilaterais tornou-se perentório; o maior ênfase no encorajamento de outros Estados a participar através de coligações e, por último, o aumento da duração das crises eram os traços que

---

<sup>7</sup> A “Guerra ao Terrorismo” ou “Guerra ao Terror” é uma expressão empregue para legitimar a atuação em cenários hostis por parte dos Estados Unidos, nomeadamente no médio Oriente, fundamentando a sua intervenção musculada através das várias campanhas encetadas para o efeito. Esta expressão foi utilizada por George W. Bush nos discursos presidenciais que refletiam a sua estratégia global de combate ao terrorismo, nos momentos seguintes aos ataques do 11 de Setembro de 2001 às “Twin Towers” e ao Pentágono, que culminaram na morte de mais de duas mil pessoas em solo americano. Esta iniciativa, num momento inicial, fazia alusão a expressões como “cruzada contra o terror” e “eixo do mal” – conceitos que comportavam uma grande significância histórica e religiosa para os muçulmanos e cristãos – apelando à sociedade religiosa e neoconservadora para apoiarem os esforços de guerra, algo que gerou uma forte reação europeia. Esta reação exigiria moderação na empregabilidade de conceitos no discurso antiterror – que ficou conhecido como Doutrina Bush. A aceção do ataque do 11 de Setembro como um ato de guerra, poucos dias depois do evento crítico, fez com que o governo ampliasse os poderes, obtendo a autoridade necessária para perseguir e deter pessoas no estrangeiro e promover espionagem doméstica. Esta realidade impôs-se, permitindo a mobilização estratégica das forças armadas, a invasão e ocupação de países como o Afeganistão e o Iraque, promovendo objetivos ulteriores. Várias organizações internacionais vieram ainda a denunciar estes comportamentos, nomeadamente aqueles que seriam menos conhecidos do público geral, como eram a tortura, as prisões secretas que não estariam sob a alçada jurisdicional dos tribunais americanos, etc.

<sup>8</sup> O Direito Penal do Inimigo é uma ideia atribuída ao penalista alemão Gunther Jakobs. Este assentava na exceção das normas perante os níveis de respeito e proteção jurídica de diferentes cidadãos, aplicando normas diferenciadas consoante a perigosidade atribuída. Para Jakobs (2003: 39), eram agravantes da perigosidade a “criminalidade organizada, os crimes violentos e graves, os crimes sexuais e o terrorismo” sendo vistos como justificação de um tratamento diferenciado. Consequentemente, não beneficiariam das garantias de defesa atribuídas no normal Estado de Direito democrático. Jakobs defende que o objetivo do Direito Penal do Inimigo não é a garantia da vigência da norma, mas sim a eliminação de um perigo para o Estado. Assim, certo de que a teoria visa eliminar um perigo, a punibilidade deve avançar no sentido de sancionar também os actos preparatórios e até a cogitação de um crime.

definiam as “novas” crises internacionais, pelo que a forma como se reagiria a estes eventos tinha obrigatoriamente de acompanhar a evolução do quadro internacional.

O período pós-Guerra Fria, marcado pela globalização, uma maior interdependência a todos os níveis entre Estados e a preocupações recentes quanto à segurança humana, resultou numa agenda política centrada no desenvolvimento e utilização de meios menos ostensivos na gestão de crises e adaptabilidade dos meios existentes. Nas palavras de Kaldor (2005: 11), as *novas guerras* têm como principal inimigo uma “amálgama de guerra, crime e violação dos direitos humanos”, cuja solução terá de passar pela criação de “agentes de forças de segurança cosmopolitas que terão de ser uma mistura entre soldados e polícias.”

Desta forma, ganha relevância a GCC, especialmente em situações de assistência humanitária, proteção de civis, garantia e/ou reforma do Estado de Direito democrático, monitoração de fronteiras e no garantir da ordem e tranquilidade públicas, sendo uma das finalidades evitar a generalização da violência e a escalada para a guerra. A GCC pode ainda integrar uma perspetiva holística denominada reforma do sector de segurança (*SSR – security sector reform*). Conforme refere Isabelle Ioannides (2009: 37), “estrategicamente, demonstra o empenhamento normativo da UE quanto à democracia, a consolidação e promoção dos direitos humanos e a boa governança”, sendo considerada uma das vertentes mais complexas das missões de GCC.

O conceito de GCC aparenta ser um pouco ambíguo no que concerne a definições conceptuais institucionais (ao nível da UE). Chris Lindenberg (2002: 4) defende que a GCC é “uma intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise e contribuir para a sua resolução.” À data, a UE ainda não teria conceptualizado uma forma integradora nos cenários pós-conflito que não tivesse uma “linha divisória entre militares e polícias” (Penksa, 2010: 46).

No mesmo raciocínio, Renata Dwan (*apud* Elias 2011: 151) debruça-se sobre o conceito de GCC como “qualquer política ou meio utilizado na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares (...)”, sendo que este conceito é próprio da UE, não tendo aceção semelhante na ONU, na Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou noutra tipo de organizações regionais não-europeias. Agnieszka Nowak (*apud* Elias 2011: 151) refere que a GCC se prende com “a capacidade operacional civil dos estados-membros que se desenvolveu desde 1999 em paralelo com aos aspetos militares da gestão de crises no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa.”

A incorporação de instrumentos não militares na gestão de crises foi reconhecida pela OTAN através das “*lessons learned*” ou “*debriefings*” (“lições aprendidas”) nas intervenções no Kosovo e Afeganistão, o que levou a uma adaptação das próprias forças no terreno e, posteriormente, à agregação, patente em documentos oficiais da organização numa necessidade de maior cooperação civil-militar para tornar as forças multifacetadas, com uma grande capacidade de decisão e adaptação às circunstâncias. Na UE, a primeira missão com componente civil essencialmente policial foi a EUPM Bósnia destacada a 1 Janeiro de 2003.

A UE desenvolveu os conceitos de Cooperação Civil-Militar (CIMIC) e Coordenação Civil-Militar (CMCO) e de *Crisis Management Concept* (CMC). O primeiro prende-se com a cooperação entre militares e atores civis externos à União, nomeadamente a população local e autoridades locais (Conselho UE, 2009). O segundo prende-se com a coordenação efetiva de todos os atores relevantes na gestão de crises e ao planeamento e implementação das suas estratégias (Conselho EU, 2003).

Segundo R. Khol (2010), o CIMIC é um conceito eminentemente militar, desenhado para integrar as componentes de proteção das forças e a cooperação com atores não militares subordinados a esse objetivo. Por outro lado, CMCO possui mais relevância, no sentido em que é um instrumento que pretende reforçar a coordenação interna das estruturas europeias na gestão de crises, tanto na vertente civil-civil como na vertente civil-militar. Para além destas premissas, é considerado fulcral no CMCO o desenvolvimento do CMC, que constitui o enquadramento conceptual da UE numa abordagem a uma crise em particular.

### **2.3 A ABORDAGEM ABRANGENTE – *COMPREHENSIVE APPROACH***

Aliado ao conceito de “gestão de crises” do ponto de vista estruturado, surge o *Comprehensive Approach*, ou “Abordagem Abrangente”, assumindo progressivamente um papel importante na construção de soluções integradas e multidisciplinares no panorama internacional. Através da gestão de crises estruturada e assumindo uma vertente panorâmica, desponta uma nova geração de missões/operações de paz e de segurança multidimensional, que operam de forma a asseverar uma “paz compreensiva”. Esta modalidade de pacificação passaria por restaurar a capacidade do Estado em garantir a segurança e manter a ordem e tranquilidade públicas; fortalecer o *Rule of Law* (Estado de

Direito) e o respeito pelos direitos humanos; apoiar a criação de instituições políticas legítimas e a emergência de processos participativos (como eleições democráticas); recuperar o desenvolvimento social e económico e ainda promover o restabelecimento de pessoas deslocadas devido ao conflito. Carlos Branco (2017)<sup>9</sup> explica que os dois domínios que melhor satisfazem os requisitos desta modalidade são o SSR e o CIMIC, domínios tipicamente civis. Defende que a composição de unidades multifuncionais (de especialidade multifacetada: civil-militar-económico, neste caso) e a necessária coordenação interministerial (MAI, MDN, ME e MNE) são o primeiro passo na prossecução dos interesses nacionais e da política externa inerente.

Uma das primeiras definições conceptuais da “abordagem abrangente” surge nos Estados Unidos, em colaboração estreita com outros países que reuniram sobre o *Multi-National Experiment 5* (MNE5), a qual se refere ao *Comprehensive Approach* como um conceito desafiante, propugnado por um grande número de ações, coordenadas entre agências governamentais civis, nacionais e multinacionais, forças militares, organizações internacionais e intergovernamentais, organizações não-governamentais e o setor privado para alcançar uma maior harmonização no planeamento, gestão e avaliação de intervenções em cenários de emergência complexa ou contingências com possíveis resultados críticos (US JFC, 2008).

De forma mais simplificada, Cedric Coning e Karsten Friis (2011: 243) definem o conceito como “uma ação para assegurar que as operações internacionais de paz e estabilidade estão incorporadas numa estratégia alargada do sistema destinada a combinar o conjunto mais amplo possível das dimensões presentes”, as quais poderão envolver as dimensões *Security, Safety, Governance, Development e Policy-making*.

No entanto, estes autores defendem a existência de um determinado nível de coerência – que pode ser entendida como o esforço para dirigir as operações com a capacidade de integrar as várias dimensões de segurança e encetar os objetivos estratégicos comuns –, podendo enquadrar-se em quatro níveis diferentes: coerência internacional e local; coerência inter-agências; coerência *whole-of-government-approach*; e ainda coerência intra-agência<sup>10</sup>. Coning (2011) considera ainda seis

---

<sup>9</sup> Fonte: <https://moveramontanha.com/2017/04/15/as-forcas-armadas-e-a-politica-externa-do-estado/> - visitado a 30 de Abril de 2017 – blog da autoria de Carlos Branco, General do Exército Português.

<sup>10</sup> A coerência internacional e local pode ser vista como a necessidade de consistência entre as políticas de atores internos e externos, onde a existência de diferenciações abismais poderá criar um cenário de antagonismo e resultar numa intervenção catastrófica onde o investimento de recursos não têm justificação possível ao nível político e diplomático.

diferentes tipos de relações<sup>11</sup> que influenciam o grau de coerência que podem oscilar positiva ou negativamente.

Para Nuno Quaresma (2011), a abordagem abrangente e a sua eficácia dependem ainda de vários fatores (cf. «Anexo VII»), que se forem devidamente preenchidos poderão fornecer vários benefícios (em «Anexo VIII»). Com este contexto em mente é possível perceber o porquê da GCC agregar cada vez mais um conjunto diferenciado de atores, possibilitando uma maior partilha de informações na tomada de decisão e uma capacidade de resposta mais eficaz.

## 2.4 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Apesar deste trabalho focar-se essencialmente na GCC como instrumento da UE, consideramos pertinente fazer uma alusão ao protagonismo gradualmente evidente no seio das operações de paz da ONU. Esta organização operou em mais de 70 missões entre 1948 e 2017, em que cerca de 50 missões obtiveram apoio da componente policial – revelando-se, assim, a utilização conjunta da vertente militar e policial, numa perspetiva integradora e compreensiva.

A PSP foi a primeira força de segurança portuguesa a participar neste tipo de missões quando, em 1992, integrou na missão UNPROFOR (ex-Jugoslávia) com um destacamento policial. Desde então, a ONU tem integrado cenários críticos como Timor-Leste, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Kosovo, Congo, entre outros países, constituindo-se uma “parceria global”<sup>12</sup>. Esta força de segurança e os seus elementos destacados têm ocupado posições de relevo como comandantes das operações de paz em Timor-Leste, no Congo e no Haiti, sendo o seu mérito reconhecido e crescendo prestígio à imagem de Portugal.

---

A coerência inter-agências pode ser verificada nas atuações em missões de paz ou em missões no âmbito PCSD que reúnam mais do que um ator, como é exemplo a missão no Kosovo (UE-OTAN-ONU). Se a coordenação e colaboração não existir entre agências diferentes poderá derivar no fracasso da missão ou no prolongamento da mesma para lá do estritamente necessário, resultando no aumento de custos. Por sua vez, o Whole-of-government-approach é um modelo de governance (administração), que passa pela intervenção nacional com todos os instrumentos do Estado de uma forma articulada e coordenada, estritamente ligada aos princípios fundadores da Abordagem Abrangente. Finalmente, a coerência intra-agência deverá existir dentro dos próprios organismos, instituições e/ou ministérios, ou seja, todas as ramificações desse organismo deverão operar de forma a prosseguirem o objetivo comum, a mesma estratégia, a mesma visão.

<sup>11</sup> São elas a união; a integração; a cooperação; a coordenação; a coexistência e competição

<sup>12</sup> Atente-se ao «anexo XIX» para uma visualização dos factos que a permitem afirmar-se como parceria global e ainda dos teatros de operações em que se encontram a atuar.

A ONU integra as disposições relativas às operações de manutenção de paz e segurança internacional (conhecidas como Operações de Apoio à Paz – OAP) na sua *Carta das Nações Unidas*, em especial no cap. VI («Solução Pacífica dos Conflitos») e cap. VII («Ação relativa a ameaças à paz, ruturas de paz e atos de agressão»). O art.º 55.º, n.º 1, refere que a finalidade das OAP se prende com a criação de condições estáveis e de bem-estar necessários à existência de relações pacíficas inter-Estados.<sup>13</sup>

As OAP podem ser definidas como “intervenção de uma organização internacional para, com o acordo das forças em conflito, apoiar e criar condições de segurança para a pacificação interna de um Estado” (Ribeiro & Ferro, 2004: 139). As OAP são operacionalizadas com o consentimento do Estado interessado, recorrendo essencialmente a mecanismos militares e/ou à polícia da ONU. Os autores referem ainda que estas técnicas de intervenção (principalmente as sinergias militares-civis) aumentam as possibilidades de prevenção de conflitos e do restabelecimento da paz.

A ONU tem uma organização hierárquica que integra vários organismos (cf. «Anexo IX»), onde é especialmente relevante salientar a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Secretário-Geral da ONU e o Departamento de Operações de Paz, que após deliberação e decisão, optam por 3 diferentes níveis de OAP: o nível estratégico, que constitui uma tomada de decisão de alto nível e de gestão de operações ao nível do Quartel-General da ONU; o nível operacional, cuja tomada de decisão e gestão da operação é feita ao nível do Quartel-General da Missão e/ou do Quartel-General Regional e Distrital; e, finalmente, o nível tático, que é exercido por diversos comandantes intermédios de componentes específicas, assim como gestores civis e comandantes policiais se integrarem a missão, sendo da sua competência a supervisão do pessoal e a gestão de operações militares, civis e policiais abaixo do nível de Quartel-General no terreno. Posteriormente, a missão desenvolver-se-á de acordo com as tipologias constantes em «Anexo VI», que já havíamos referido anteriormente.

No que concerne ao desenvolvimento de uma OAP observam-se os seguintes passos (normalmente sequenciais): 1.º consultas; 2.º missões de avaliação técnica e pré-planeamento; 3.º primeiro relatório do Secretário-Geral da ONU (SGNU) sobre o estado em que se encontra o país; 4.º resolução do Conselho de Segurança; 5.º nomeação de um

---

<sup>13</sup> Para além disso, é defendido que o seu objetivo em sentido lato é “manter a paz e a segurança internacionais, tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão [...] e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz”, conforme podemos retirar do Art.º 1.º, n.º1 da Carta.

representante especial do SGNU (RESG); 6.º planeamento e execução; 7.º seleção e recrutamento dos efetivos (militares, policiais e civis); 8.º colocação do efetivo no terreno; 9.º elaboração de relatórios regulares ao SGNU; 10.º elaboração de propostas sobre possíveis extensões de mandato para o Conselho de Segurança; 11.º execução dos mandatos que podem conter várias tarefas (exemplos destacados em «Anexo X»).

As OAP têm vindo a ser ampliadas para integrar um conjunto cada vez maior de atores e de atribuições dos mecanismos civis-policiais, almejando uma participação mais ativa, integradora e complementar («Anexo XI»). Este desenvolvimento reflete a importância cada vez maior de uma *dimensão externa da segurança interna* conforme refere Luís Elias (2012).

### **CAPÍTULO 3: A GCC COMO INSTRUMENTO DA UE**

Desde 2003, a UE tem trabalhado para partilhar a sua responsabilidade nos quadros de segurança global e humana, assumindo-se como mais capaz, ativa, coerente e colaborativa com os seus parceiros e desenvolvendo mecanismos de resposta a crises eficazes e eficientes, consagrando-se na vertente *security* (resolução de conflitos entre partes conflitantes) e *safety* (ajuda humanitária) como um ator inigualável.

Muito desde sucesso deve-se, como refere Hettne & Söderbaum (2005), “[à]s políticas externas face ao mundo exterior [estarem] intimamente relacionadas com o processo endógeno de aumento da coesão e da identidade (...)” Criando as condições necessárias para que exista uma relação dinâmica entre coerência interna e impacto externo. Conforme refere Juergenliemk (2011), as missões no âmbito da PCSD, nomeadamente de GCC, tornaram-se um instrumento-chave para a consecução da política externa da União.

Na mesma linha de pensamento, Ben Rosamond (2005) refere que o esforço de projeção externa levou à imagem da UE como ator coerente, consistente e com objetivos bem definidos. No entanto, subsiste ainda um problema identitário, cuja resolução se prende com a forma substantiva que a União pretende tomar. No domínio da ação e coordenação externa, Simon Nuttal (2005) expõe que a abordagem deve ser vista por

consistências<sup>14</sup>, à luz de três critérios: práticas e instrumentos legais, estruturas e obrigações (em «Anexo XII»).

Nesta senda, importa questionarmos a capacidade e credibilidade da UE. É um ator normativo, civil ou uma potência militar? É possível identificar-se com cada uma destas vertentes? Qual é, afinal, o papel da GCC?

### 3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA UE

O conceito de “União Europeia” como potência civil remonta à década de 1970, onde François Duchêne (1972) defendeu que a UE deveria relevar-se no panorama internacional não como um ator militar, mas como um ator eminentemente económico (ou seja, civil). Por sua vez, a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, a criação da UE com a sua estrutura tripartida em pilares e a vontade dos Estados-Membros (E.M.) de integrarem a dimensão política e, a seu tempo, a securitária ao projeto europeu, fez com que surgisse o conceito de “potência militar”. Finalmente, a noção da existência de uma União como ator normativo (não como potência) deriva de Ian Manners (2000:32), que alude ao entendimento de ator normativo como aquele que é “capaz de moldar e alterar o que é considerado uma norma em relações internacionais”.<sup>15</sup>

Antes do Tratado de Lisboa de 2009, a UE teria já evoluído para a estrutura pós-Tratado de Nice<sup>16</sup>. Hoje, no pós-Tratado de Lisboa, a UE rege-se por áreas de competência que englobam três tipos: a competência exclusiva<sup>17</sup>, a competência partilhada<sup>18</sup> e, por fim, a competência apoiada<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> A consistência horizontal, que se prende com as políticas prosseguidas pelas diferentes instituições europeias; a consistência institucional, que se pronuncia sobre os três pilares, ou seja, o modelo político-institucional de competências repartidas e a consistência vertical, que evidencia a importância da prossecução por parte dos Estados-Membros (E.M.) de políticas que estejam em consonância e sejam compatíveis com os objetivos europeus.

<sup>15</sup> Segundo Manners (2000), a base normativa da UE pode ser subdividida em quatro categorias: princípios fundadores, tarefas e objetivos, instituições estáveis e direitos fundamentais (cfr. «anexo XIII»). Só assim a UE tem capacidade de se tornar “a soma das partes” e não o oposto. Esta normatização podia, segundo o autor, assumir forma como norma reguladora (limitadora de comportamento), constitutiva (criadora de algo) ou narrativa – que “legitima certas narrativas [discursos políticos/agenda política] mas deslegitimam outras, como os paradoxos e a não comensurabilidade do conhecimento social” Manners, (2000:32)

<sup>16</sup> Sobre esta matéria, ver ainda «anexo XV» com a ilustração da estrutura pós-Nice (2003)

<sup>17</sup> Prende-se essencialmente com a formulação de diretrizes e acordos internacionais quando contemplados num ato legislativo da UE (política monetária dos E.M. que integrem a Zona Euro, a União Aduaneira, entre outras áreas).

<sup>18</sup> Esta não permite aos E.M. exercer competências nas áreas em que a União é soberana (mercado interno, ambiente, transportes, espaço de liberdade, segurança e justiça, entre outros assuntos)

<sup>19</sup> A UE toma medidas de forma a apoiar, financiar, gerir, coordenar ou completar ações dos E.M. (nas várias áreas, desde indústria, turismo e cultura à proteção civil, saúde e educação).

### 3.2 DA ORIGEM À RELEVÂNCIA DA PESD/PCSD

Com o fim da Guerra Fria, a “Aldeia Global” depara-se com um novo espectro de riscos e ameaças, cada vez mais complexos e que impõem *novos desafios* ao quadro das relações internacionais (Bretherton & Vogler, 2006: 194). O Tratado de Maastricht em 1992 foi uma resposta embrionária da União a esta realidade, criando a PESD de forma a promover os seus objetivos estratégicos securitários e políticos. Assim, com as suas estruturas e capacidades militares e civis, a PESD torna-se *um mecanismo de gestão de crises* excepcional (Bretherton & Vogler, 2006: 199), permitindo um maior destaque da União como ator global, assumindo uma posição de relevo na segurança internacional.

Apesar de providenciar novos mecanismos de resolução de crises, assim como novos instrumentos e procedimentos de tomada de decisão (Merlingen & Ostrauskaite, 2006: 34), a PESD revela-se ineficaz numa primeira fase aquando o desmembramento da Jugoslávia, o primeiro grande desafio da nova arquitetura europeia. A utilização de diplomacia coerciva em vez da aplicação imediata de forças no terreno tornara-se uma opção inviável e que resultou na ineficácia das medidas adotadas inicialmente.

Surgem alterações profundas que se prenderiam com a perceção de defesa da UE. A posição atlanticista<sup>20</sup> da União que era, à data, dominante, começa a ser questionada. Surgem as posições europeístas, defensoras de um desenvolvimento de capacidades militares autónomas<sup>21</sup>. De seguida, o sentimento de frustração oriundo dos resultados adversos na Bósnia fez com que “a imagem do carácter benigno da União, amplamente aceite na Europa Comunitária, [não encontrasse] correspondência na sua capacidade de atuação externa” (Prata, 2010: 6), levando a um aprofundamento do problema identitário existente.

Posteriormente, Rory Keane (2005: 91) alude que “a integração das Missões de Petersberg no Tratado de Amesterdão faz com que a política externa da União supere a mera coordenação de instrumentos diplomáticos para a integrar missões de gestão de crises”. A União consegue através da PESD e das Missões de Petersberg intervir no terreno, complementando a vertente diplomática com a necessária componente policial e militar.

---

<sup>20</sup> Esta posição defendia uma maior dependência na OTAN e, conseqüentemente, o aprofundamento de uma identidade de defesa europeia ao abrigo da aliança transatlântica.

<sup>21</sup> A título de exemplo, a criação de um exército único europeu era uma posição defendida por alguns discursos políticos.

A Declaração de Petersberg, adotada na sequência do conselho interministerial da União Europeia Ocidental (UEO) em Junho de 1992 introduz pela primeira vez o conceito, tendo as Missões de Petersberg obtido expressão na vertente operacional no Tratado de Amesterdão como “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.”<sup>22</sup>. A PESD foi formalmente lançada no Conselho Europeu de Colónia em Junho de 1999, empenhando a nova modalidade de gestão de crises – a GCC – para os quadros críticos das Balcãs, Kosovo, e outros.

Seis meses mais tarde, no Conselho Europeu de Helsínquia, definiu-se a estrutura organizacional da PESD e avançou-se com o *Civilian Headline Goal 2003* (CHG), prevendo-se a criação de uma força de reação rápida de 60000 militares, com um tempo de resposta de 60 dias com o fim de promover missões de Petersberg. Este Conselho Europeu é ainda crucial no que concerne à dimensão da GCC europeia. Os E.M que integraram este Conselho deliberaram sobre o desenvolvimento de capacidades integradas e não exclusivamente focadas no *hard power* militar, resultando na “fusão dos domínios militar-civil no pensamento de segurança comunitário” (Prata, 2010: 7).

Posteriormente, reúnem-se os líderes políticos no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira em Junho de 2000 e de Gotemburgo em Junho de 2001, onde se afirmou a importância do domínio GCC criando-se *headline goals* e outorgando-se destaque às áreas de Policia, Justiça, Proteção Civil, Administração Civil, Monitorização e Funções de Apoio ao Representante Especial da UE (REUE) segundo Nowak (2003)<sup>23</sup>. Quanto às áreas prioritárias, Peter Jakobsen (2006: 4) afirma que, “a ambição é a criação de unidades de resposta rápida civis que integrem policia, peritos na área de justiça e administração civil e ainda forças civis-militares”.

No Conselho de Sevilha em Junho de 2002, a PESD integra a luta contra o terrorismo no seu leque de competências. Como refere Hans-Georg Ehrhart (2002: 41) “União está a concentrar os seus esforços nas operações que lidam com as consequências da gestão de crises, uma fraqueza notável no passado. [...]”. O autor menciona que “o principal assunto atualmente é o objetivo de curto prazo de assegurar a segurança através

---

<sup>22</sup> Art. 17.º n.º2 do Tratado de Amesterdão, ex-art.º J.7 n.º 2. Estão hoje presentes no Tratado da União Europeia (TUE), na Secção 2, art. 42.º. Em adição aos objetivos plasmados no Tratado, as missões de Petersberg também englobavam componentes de ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar e ainda operações de estabilização.

<sup>23</sup> Ver «anexo XVI» – Indica as áreas prioritárias e os *headline goals* (objetivos) delineados no Conselho Europeu de Feira (2000).

de uma gestão e prevenção certas de crises. O objetivo de longo prazo, de prevenção estrutural de conflitos, só pode ser atingido nessa base”, onde para tal a União utilizaria os instrumentos constantes em «Anexo XVI» a esta dissertação.

Finalmente, em Janeiro de 2003 é criada a primeira missão totalmente europeia no âmbito da PESD, a Missão de Polícia da União Europeia (MPUE) no teatro de operações da Bósnia Herzegovina, resultando num marco histórico para a União e para a gestão civil de crises como componente fundamental de uma missão europeia. O projeto europeu dá o “grande salto” e demonstra o alcance do seu *civilian power* (Haine, 2004). A PESD é considerada, como alude Pedro Prata (2010: 9) como “indispensável à sustentabilidade da OTAN mas, simultaneamente, como a matriz do balanceamento europeu ao poder americano.”

Presentemente, o Tratado de Lisboa vem terminar com a estrutura tripartida da UE, tendo a nomenclatura de PESD evoluído para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Este desenvolvimento dá-se através da aprovação do “Relatório Anual sobre a identificação e implementação de lições aprendidas nas missões civis do PCSD”, em Dezembro de 2009, que salienta que apesar do número de desafios restantes, a União fez avanços significativos em dar início e conduzir as operações em mais de 12 missões de cariz civil/policial desde a primeira missão em 2003 (a saber, *EU Police Mission* na Bósnia Herzegovina (EUPM), *EU Rule of Law Mission* no Kosovo (EULEX Kosovo), *EU Monitoring Mission* na Geórgia (EUMM Georgia), *EU Police Mission* no Afeganistão (EUPOL Afghanistan), EUPOL RD Congo, *EU Mission in Support of Security Sector Reform* na Guiné-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau), EUJUST Lex no Iraque, EUPOL COPPS (Territórios Palestinos), EUBAM Rafah (Territórios Palestinos). Entretanto, várias outras lhes sucederam.

Consideramos ainda relevante referir a importância do documento “*European Union Global Strategy*” (EUGS), adotado pelo Conselho Europeu a 28 de Junho de 2016, um documento orientador para as atividades futuras da União no que concerne aos setores de defesa, assuntos externos, ajuda humanitária e cooperação económica ou tecnológica, onde as missões de GCC vêm a sua posição salvaguardada, justificada pela vasta gama de instrumentos ao seu dispor tem um valor indispensável à prossecução da política externa da UE.

Não obstante de todas as mudanças produzidas pelo tratado de Lisboa, da crescente relevância das missões de GCC no âmbito do PCSD<sup>24</sup> e na asseveração da identidade europeia no quadro internacional, a implementação das “lições aprendidas” continuará a ser um objetivo fundamental num processo de aprendizagem cíclico e contínuo, pelo que não se deverá esgotar nem o tema, nem o aprofundamento de mais formas de responder a cenários críticos num mundo em constante evolução.

### **3.3 OS ORGANISMOS NA UE COM COMPETÊNCIA EM GCC**

Com este subcapítulo pretendemos referenciar e explicar sucintamente dois dos organismos introduzidos pelo Tratado de Lisboa e que têm um papel preponderante ao nível da GCC. Fazemo-lo, conscientes de que a análise será o mais breve e sumária possível, considerando apenas alguns dos mecanismos e valências introduzidos na resolução de quadros críticos regionais e/ou internacionais.

#### **3.3.1 HIGH-REPRESENTATIVE/VICE-PRESIDENT (HR/VP)**

Aquilo que é considerado uma das maiores inovações do tratado de Lisboa de 2009, o HR/VP (traduzido livremente pelo autor em Alto Representante/Vice-Presidente) consiste numa figura que é o máximo representante em assuntos externos e da política de segurança da União e acumula também as funções de Vice-presidente da Comissão Europeia.

Têm a seu cargo a PCSD, onde o principal intuito da sua existência é providenciar maior coerência entre os esforços desenvolvidos neste âmbito e os objetivos estratégicos a que a União se propõe, assim como a promoção de maior coordenação entre os parceiros institucionais, verticais e horizontais, nomeadamente entre o Conselho Europeu e a Comissão Europeia, e o exercício de autoridade sobre o *European External Action Service* (EEAS).

---

<sup>24</sup> Verificar «anexo XVIII», onde se constata o crescimento exponencial dos recursos humanos empenhados nestas missões como também o aumento do orçamento para fazer face às crises existentes.

### 3.3.2 EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS)

Estabelecido com o principal intuito de assegurar a consistência e a coordenação na ação externa da União Europeia, este serviço está ao encargo do HR/VP e é, igualmente, uma das grandes novidades inserida pelo tratado supramencionado.

Composto por vários oficiais provenientes de diversos serviços internos da União, assim como pessoal do corpo diplomático dos vários E.M. e outros recursos humanos, o seu maior desafio consiste em “desobstruir os caminhos” para maiores níveis de coerência na ação externa da União, em especial nas missões levadas a cabo pelo PCSD e representando este ator global em 140 países do mundo.

As estruturas deste organismo que operam sobre a gestão de crises são o *Crisis Management and Planning Directorate* (tradução livre do autor: Diretorado de Planeamento e Gestão de Crises – conhecido como CMPD)<sup>25</sup>; *Civilian Planning and Conduct Capability* (tradução livre: Capacidade de planeamento e conduta civil – conhecido como CPCC)<sup>26</sup> e o *European Union Military Staff* (tradução livre: Staff militar da União Europeia – conhecido como EUMS)<sup>27</sup>.

## 3.4 O MANDATO DE MISSÃO DA UE

A observância de cenários críticos no palco mundial – principalmente aqueles que pelas suas características poderão vir a afetar gravemente a UE – faz com que haja

---

<sup>25</sup> O CMPD foi introduzido na estrutura orgânica do EEAS com o tratado de Lisboa. O seu principal objetivo é assegurar a coerência e eficácia das ações de abordagem compreensiva da União sobre gestão de crises, desenvolvendo através do PCSD parcerias, conceitos, capacidades e políticas. As suas atividades fundamentais prendem-se com o planeamento estratégico de missões no âmbito da PCSD; desenvolvimento de conceitos novos de gestão de crises; revisões estratégicas das missões existentes; criação de parcerias; desenvolvimento de capacidades civis e militares e prossecução de formações no âmbito do PCSD (exercícios conjuntos, por exemplo).

<sup>26</sup> O CPCC é um organismo que tem como objetivo operar em coordenação e cooperação junto dos organismos que integram o EEAS e com a Comissão Europeia. Em adição, está estritamente ligado ao planeamento e condução de missões de gestão civil de crises sobre a direção do *Political and Security Committee* (PSC); ao aconselhamento do HR/VP e outros corpos da União Europeia e, por fim, à direção, coordenação, aconselhamento, suporte, supervisão e revisão das missões de gestão civil de crises no âmbito do PCSD.

<sup>27</sup> O EUMS é a fonte de conhecimento doutrinal militar dentro do EEAS. Funciona sob a direção do *European Union Military Committee* (EUMC) e Ministros da Defesa dos E.M, bem como sob a autoridade direta do HR/PV. O papel do EUMS é fornecer alerta precoce, avaliação da situação, planeamento estratégico, sistemas de comunicação e informação, desenvolvimento de conceitos, formação, educação e apoio para parcerias. O EUMS cria as circunstâncias nas quais os militares podem conduzir as suas operações e missões em conjunto com os remanescentes instrumentos civis em teatro de operações.

necessidade de resposta por parte dos seus organismos e toda a dinâmica hierárquica que comportam.

Para aplicar o vasto leque de mecanismos e instrumentos à sua disposição para a gestão de crises, a UE utiliza os mandatos de missão. Estes constituem as bases legais pelas quais a missão opera e usualmente entram em vigor após um processo faseado de negociações e decisões multilaterais.

Todo este processo é dotado de uma grande complexidade. O seu alcance vai desde as motivações diretas e indiretas da UE em determinado palco de atuação; as análises de custo-benefício e a importância multilateral da atuação até à quantidade de estruturas e recursos a empregar; o processo de formação e seleção dos recursos humanos; entre vários outros objetivos.

Na constituição de um mandato é possível identificar quatro fases até ao empenhamento efetivo em teatro de operações. Descreveremos sucintamente cada fase e a sua relevância, não fazendo menção aos organismos que atuam em cada uma delas, adotando uma estratégia de conservação de páginas.<sup>28</sup>

No que concerne à primeira fase, esta prende-se com enquadramento da missão e constituição de opções, onde se define claramente a tipologia de crise, a viabilidade de atuação e que instrumentos se empregar. Se o mandato for para ser aprovado, então é concebido um CMC.

A fundamentação, escopo e objetivos da missão constituem a segunda fase. Agora, o foco reside na avaliação das condições do local da crise de forma a constituir um CMC concreto e bem fundamentado. O CMC definirá o escopo e abrangência da missão, assim como quais os instrumentos a aplicar – que podem ser no âmbito da GCC ou militares apenas. Por fim, começa a ser gerada nesta fase a força que será empenhada dependendo do CMC definido.

De seguida, virá o planeamento. Esta terceira fase prende-se, tal como o nome indica, com a constituição de planos operacionais (mandato militar e civil) e conceitos de operações (essencialmente mandato militar). É de relevar que a GCC, no caso de haver urgência e a necessária agilização da tomada de decisão, pode não elaborar o conceito de operações, agindo diretamente apenas com o plano operacional. A missão pode ser lançada nesta fase se a força gerada já tiver alcançado os requisitos à capacidade

---

<sup>28</sup> Sobre esta matéria, consultar Lauffer & Hamacher (2016) de onde a informação foi recolhida e adaptada.

operacional mínima, no caso das missões GCC, senão, terá de aguardar pela aprovação do conceito de operações militar.

Finalmente, temos o empenhamento e implementação dos recursos logísticos, materiais e humanos adstritos à missão no local crítico e o normal decorrer da missão. No desenvolvimento desta última fase, os organismos da UE vão avaliando a situação e deliberando sobre a continuidade da mesma, minimização ou extensão do mandato, verificação da continuidade dos pressupostos sobre os quais o CMC assenta, avaliação dos efeitos que a missão está a ter e dos resultados, etc.

### **3.5 A COMPONENTE POLICIAL DA UE**

A PCSD da União tem como principais objetivos preservar a paz e segurança internacionais; promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos e liberdades essenciais ao Homem e à vida em sociedade, onde a UE assumiu um “caminho de estabilidade em vez de força” (Quille, 2010: 56).

No âmbito da PCSD, as missões de GCC poderão ser de estabilização; de substituição; de reforço; de reforma; de monitorização ou ainda de apoio a organizações que integrem o processo de gestão de crises (como a ONU, por exemplo). A componente policial pode participar em qualquer destas vertentes, sendo também considerada uma das áreas prioritárias ao desenvolvimento de CRT's (Civilian Response Teams).

Quando a componente policial integra uma missão de substituição e/ou estabilização, a figura de Unidades Constituídas de Polícia revela-se particularmente importante, onde no âmbito do PCSD podem revestir o formato IPU (*Integrated Police Unit*) ou FPU (*Formed Police Unit*).

No que concerne às IPU, são unidades que se caracterizam por serem auto-suficientes em termos logísticos, tendo um elevado nível de preparação para o emprego da força e, conseqüentemente, a valência de auto-protecção (contra ataques de cariz paramilitar, por exemplo). As IPU podem revestir dois formatos distintos: ter um nível de batalhão ou equivalente (450 elementos policiais), o que equivale a duas ou três companhias - ou um nível de companhia (cerca de 150 efetivos).

Por sua vez, as FPU têm um efetivo entre 100 e 120 elementos, não detendo a componente logística (nem de alojamento nem de alimentação), não sendo por isso auto-suficientes e dependendo do apoio que lhes seja prestado por IPU's ou unidades militares

que se encontrem destacados na missão. Para além disto, também não têm capacidade para se protegerem contra ataques do tipo para-militar ou outras ameaças prementes de cariz bélico.

O que possuem em comum é que tanto as IPU como as FPU podem desempenhar funções de policiamento geral, de ordem pública e de investigação criminal, podendo-lhes ser agregado outras componentes especiais (operações especiais, segurança pessoal, inativação de explosivos), consoante o mandato da missão e as necessidades da mesma.

A PSP, como força de segurança, veio a adquirir cada vez mais expressão nas missões conduzidas no âmbito da PCSD, constituindo-se como uma mais-valia na GCC europeia em qualquer uma das vertentes da missão. A sua experiência na segurança interna e externa, a qualidade dos seus elementos, o desenvolvimento de doutrina nas áreas de gestão de quadros críticos e a qualidade da sua formação foram fatores essenciais que se repercutiram na nomeação de vários oficiais para postos hierárquicos de comando máximo de uma missão. A PSP deverá pautar-se pela continuidade da representação que tem dado, assim como lutar por obter maior expressividade no empenhamento em missões do género.

### **3.6 CONCLUSÃO CAPITULAR**

Desde 1993 que a União conjuga esforços no sentido de promover os seus objetivos de democratização, reconciliação, resolução e estabilização dos estados que se encontram perante cenários críticos. Para tal, têm investido no sector da gestão de crises, ajuda humanitária e cooperação internacional, evoluindo os conceitos e as suas formas de operacionalização, com a finalidade de que se tornar num ator promotor de segurança internacional capaz, ativo coerente e colaborativo, almejando obter ao mesmo tempo um “real valor acrescentado” para a OTAN.

A PCSD é uma das ferramentas para atuação externa da União, que se pauta pela sua diversidade de opções, nomeadamente a integração e operacionalização de missões que conjuguem uma abordagem compreensiva com um fim último comum – o de salvaguardar a segurança internacional através da atuação local sobre as raízes de uma crise. Os instrumentos utilizados podem variar entre políticos, militares, civis e policiais aos económicos, de ajuda humanitária, e outros.

Dentro do variado espectro de missões que podem ser levadas a cabo no âmbito do PCSD destacam-se as missões conjuntas de desarmamento, ajuda humanitária e missões

de busca e salvamento, reforma do sector securitário (SSR) e/ou capacitação do Estado de Direito Democrático (*Rule of Law*), aconselhamento militar e/ou assistência militar, prevenção de conflitos e manutenção da paz e gestão de crises no âmbito da construção de paz ou estabilização pós-conflito. Estas missões têm vindo a aumentar significativamente, não só em orçamento como também em empenhamento (cfr. «anexo XVII»).

Em adição, a UE não é autónoma no uso destes instrumentos, dependendo do processo de tomada de decisão, empenhamento e formação dos seus E.M., empregando os seus meios de forma preferencialmente preventiva. Conta com a capacidade estrutural e organizativa do EEAS para planear, conduzir, supervisionar e avaliar a eficácia e aplicabilidade dos instrumentos do PCSD; sendo dirigido esta estrutura pelo Alto Representante/Vice-Presidente da Comissão Europeia e com os meios providenciados por cada Estado-Membro para o efeito.

É a partir do Conselho Europeu de Feira (2000) que a GCC adquire cada vez mais expressão. A sua aplicabilidade tem variado consoante a natureza da missão, objetivo, localização geográfica e tamanho, tendo até ao momento conduzido mais de 30 missões (algumas continuando em teatro de operações). Os dados mais atualizados que conseguimos apurar indicam que até Fevereiro de 2016 existiam cerca de 10 missões de cariz civil a decorrer e 6 de cariz militar.

Finalmente, concluímos com o pensamento de que a GCC não deverá ser competência exclusiva de apenas um sector, seja militar, policial ou civil (Elias, 2011), independentemente de nos referirmos ao quadro da UE, ONU, OTAN ou outras. Acreditámos que é através de uma abordagem compreensiva, da integração dos benefícios das várias vertentes e da interoperabilidade na realização de missões conjuntas que será desbloqueado o potencial de racionalização de meios, eficiência e eficácia para a obtenção de resultados positivíssimos no quadro da segurança internacional. Só através da implementação de equipas multidisciplinares é que será possível responder a todos os desafios postulados pelas crises internacionais de hoje em dia.

De igual forma, questionamo-nos sobre a possibilidade da PSP (e a sua congénere, GNR) ver o seu contingente e contributo nas missões de gestão civil de crises reconhecido e aumentado, criando-se condições propícias à evolução nesta vertente de carácter civil e abrangente das missões internacionais prosseguidas no âmbito da PCSD. O Estado Português deveria procurar investir neste tipo de missões, em especial aquelas que conjuguem uma mais-valia na prossecução dos interesses nacionais, uma vez que o

prestígio adquirido fortalece as instituições que representam Portugal e a consecução dos seus objetivos, sendo as relações externas positivamente reforçadas e Portugal visto como um E.M dedicado e comprometido com os *Civilian Headline Goals* e a política externa da União.

## **CAPÍTULO 4: A ESTRATÉGIA PORTUGUESA NA GESTÃO DE CRISES**

Num mundo onde a “realidade líquida” (Bauman, 2000) se impõe, as crises são complexas e o seu cariz é dificilmente definido, assim como o palco de atuação, seja ele interno ou externo. A crise, quer seja de cariz militar, civil, na vertente *security* ou na *safety*, é substancialmente mais fácil de propagar na “aldeia global” e em rede em que vivemos e para tal a prevenção e atuação sobre a raiz do problema é extremamente necessária. Mais ainda, dependendo daquilo que pretendemos tornar o objeto de análise, estas crises podem ser pluriformes, variando desde crises humanitárias, económico-financeiras, militares, securitárias, de valores, entre outras, conforme o que confirmamos com as nossas entrevistas e de uma visão abrangente e empírica sobre o mundo atual.

Na estratégia portuguesa de gestão de crises, a criação de um “sistema de prevenção e resposta a crises” (Elias *et al.*, 2017) seria a integração numa abordagem compreensiva e abrangente da proteção civil, das FSS e as FA (entre outros atores considerados relevantes, como o Ministério dos Negócios Estrangeiros – MNE – que representa a importantíssima vertente diplomática) num grande esforço de cooperação e coordenação entre ambos tendo em vista a estabilização e o retorno do *status quo* numa situação de rutura grave das instituições, ameaça grave à integridade física dos cidadãos ou outros cenários considerados críticos.

Não obstante da utilidade que veríamos em criar um cenário hipotético de crise em território nacional, ou um estudo de caso, consideramos que seria restritivo e não seria suficiente nesta dissertação um capítulo para explicar o papel de cada um dos atores que seriam chamados a intervir, a sua capacidade de reação e prevenção, a sua esfera de competências, entre outros pontos de menção fulcral para tal análise. Ficamos, neste âmbito, com uma ideia de possível linha de investigação que indubitavelmente seria digna de reflexão numa futura dissertação de mestrado.

Posto isto, almejamos enquadrar legalmente a ANPC, as FS e as FA no atual panorama de gestão de crises, elevando o debate à questão fulcral que reside na criação de um sistema de prevenção e resposta às crises, sendo que para tal estamos conscientes que as lutas burocráticas não permitem, muitas vezes, que se encontre formas de dialogar e conseguir encontrar terreno comum. Não pretendemos, de forma alguma, esgotar o debate na nossa abordagem ao tema com esta possível estratégia de gestão de crises.

#### **4.1 A ATUAL CONJUNTURA LEGAL**

Conseguimos apurar que em Portugal não existe, à data, um conceito jurídico ou político definindo sobre o que deve ser entendido como uma “crise”. O mesmo sucede na UE, sendo uma das razões principais não se tencionar limitar a vasta aplicabilidade do conceito em uma definição que o restringe, podendo as missões levadas a cabo conter no seu mandato a definição que se vir apropriada ao caso concreto – o CMC.

O Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho que criava um Sistema Nacional de Gestão de Crises veio a ser liminarmente revogado com a entrada em vigor da atual Lei de Segurança Interna – Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (doravante designada LSI). Não obstante, este DL 173/2004 destinava-se a apoiar o Primeiro-Ministro no processo de tomada de decisão e sua conseqüente execução em situações críticas e apesar do seu período de vigência de quatro anos não chegou a ser implementado na sua totalidade.

Para o efeito, o diploma legal continha uma definição possível de situação de crise, onde a situava como um ponto entre “a normalidade e a guerra, a urgência de decisões e de ações imediatas e a aplicação de meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior ou da salvaguarda dos interesses postos em causa”. Em adição, o DL 173/2004 criaria um gabinete de crise, presidido pelo Primeiro-Ministro e um gabinete de apoio onde o comporiam os Ministros das Finanças, Defesa Nacional, Negócios Estrangeiros, Administração Interna, Justiça e outros membros a definir pelo Primeiro-Ministro consoante a situação (podendo englobar os diretores dos serviços de informações, das FS ou outras entidades consideradas relevantes).

Na senda de Elias *et al.* (2017), consideramos que as cinco áreas com uma importância nevrálgica na gestão de crises em Portugal são a diplomacia, a defesa nacional, a segurança interna, a proteção civil e, finalmente, a segurança do ciberespaço, pelo que importa enquadrar para os efeitos desta dissertação a diplomacia, a defesa nacional, a segurança interna e a proteção civil, que faremos nos subcapítulos seguintes.

#### 4.1.1 A VERTENTE DIPLOMÁTICA

Como defende Mongiardim (2007: 25-45), a diplomacia sempre possuiu um carácter preventivo na gestão de crises, onde, falhando, se poderá desencadear uma guerra. No entanto, mesmo neste cenário, ela têm um papel preponderante, agindo direta ou indiretamente através de mediadores de forma a promover a paz. Acrescendo a esta realidade, Guedes & Elias (2010: 10) defendem que “a Diplomacia, as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança atuam cada vez mais em ‘controlo remoto’”, procurando prevenir e fazer cessar os possíveis riscos e ameaças no exterior, especialmente aquelas com capacidade de escalam para o quadro internacional e global.

Em Portugal, esta vertente diplomática possui um “carácter oficial, de onde retira a sua legitimidade, nacional e internacional, e capacidade funcional.” (Elias *et al.* 2017: 5) estando expressa sobre a forma do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), órgão que possui um grau de autonomia que lhe permite a tomada de decisão urgente e imediata, especialmente em cenários críticos. O MNE é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal. Em adição, coordena ainda juntamente do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e do Ministério da Administração Interna (MAI) a participação das FA ou das FS (respetivamente) em missões internacionais, seja ao nível da UE, da OTAN ou da ONU, em operações desenvolvidas por outros organismos da União (FRONTEX, EUROPOL, por exemplo) ou com vista à formação/cooperação militar ou técnico-policia.

É de importante menção no que concerne à via diplomática e ao MNE em situações críticas ‘externas’ o Plano Nacional de Regresso, aprovado pela Deliberação do Conselho de Ministros 254/2016 de 28 de julho. Este fundamenta-se na necessidade de dar resposta, com eficácia, a cidadãos portugueses residentes ou não fora de Portugal, que por motivo de situações de crise nos países onde residem ou se localizem, tenham de regressar num reduzido hiato temporal ou ser evacuados.

Este plano define-se por três fases, que podem suceder sucessiva ou simultaneamente. Numa primeira fase (que se efetua no país externo), diligencia-se para conseguir transporte para local seguro ou para Portugal (sob coordenação do MNE e com a colaboração do MDN); em segundo lugar (que poderá ser no local seguro, até à chegada a Portugal), organiza-se um acolhimento inicial e de emergência (coordenada pelo MAI, com a colaboração dos Ministérios das Finanças, da Defesa Nacional e Solidariedade e

Segurança Social); finalmente, na terceira e última fase, efetuam-se os esforços necessários relativos ao acolhimento até à integração definitiva (coordenada pelo Ministério da Solidariedade e Segurança Social, em articulação com os membros do Governo responsáveis pelas áreas do Trabalho e da Educação).

#### **4.1.2 A VERTENTE *SECURITY* – A SEGURANÇA INTERNA**

Na senda da Escola de Estudos de Segurança de Copenhaga, representada por Buzan, Weaver & De Wilde (1998), o conceito de segurança interna assistiu a uma grande mutação ao longo dos tempos, englobando hodiernamente sectores como a proteção civil, a defesa do ambiente e a saúde pública. Em adição, a segurança interna assistiu a uma evolução tal que ultrapassou o seu plano originário e insere-se, segundo Elias (2013: 9) “num pano de fundo cada vez mais intrincado, [onde] a dimensão externa da segurança interna de Portugal tem-se operacionalizado essencialmente nas seguintes vertentes: global, europeia e lusófona”.

Ainda neste raciocínio, Elias (2013) expõe que no âmbito global esta externalização se repercute nas operações de apoio à paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU); no europeu, nas missões de gestão civil de crises no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e na área de justiça e assuntos internos (JAI) da União Europeia (UE) e ao nível da lusofonia, na cooperação técnico-policia (CTP) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Quanto à definição do conceito de segurança interna, podemos encontrar no art.º 1.º n.º 1 da LSI onde se refere que é “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”. No n.º 3 do mesmo artigo encontramos os seus fins, que se prendem com “proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.

Deste enquadramento, aferimos que os pilares da segurança interna são a prevenção da criminalidade, a investigação criminal, a inteligência policial, ordem pública e a

cooperação internacional. É ainda relevante a menção art.º 4.º n.º 2 onde se encontra a permissibilidade às FSS de atuarem no palco internacional, não obstante de estarem sujeitas à dependência jurisdicional do Estado Português, onde se confirma a externalização do conceito de “segurança interna” e a sua aplicabilidade no palco internacional.

Fora da LRESEE (relativa aos Estados de Exceção em Portugal) e no domínio da segurança interna, a tipologia de crise mais grave é aquela que resulta da existência de um incidente tático-policiaI (ITP). Podemos encontrar a definição deste tipo de incidentes no art.º 18.º n.º 3 da LSI mas podemos resumir o seu conteúdo como incidentes que decorrem de uma escalada de violência resultado de um ataque terrorista, criminalidade organizada e/ou criminalidade violenta e grave. Deste ataque poder-se-á originar uma rutura de infraestrutura considerada vital; a morte ou agressão grave à integridade física ou o sequestro ou tomada de reféns. Também a utilização de meios explosivos, incendiários ou NRBQ (nuclear, radiológico, biológico ou químico) estão incluídas na definição de ITP.

O Ministério da Administração Interna – MAI é o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, de administração eleitoral, de proteção e socorro e de segurança rodoviária, bem como assegurar a representação do Governo no território nacional. São representantes dos seus vários atores os órgãos do Sistema de Segurança Interna: Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), o Secretário-Geral de Segurança Interna (SG-SSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS).

No que concerne ao CSSI, é o órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de segurança interna, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro e nele integram uma pluralidade de diretores que podemos encontrar plasmados no Art.º n.º 2 da LSI (vide ainda Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/88 de 14 de Abril). Quanto ao SG-SSI, este funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna e tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional. Finalmente, o GCS está sobre direta dependência do Primeiro-ministro, consoante o que podemos observar da Decreto-Lei n.º 61/88 de 27 de Fevereiro (com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei 51/96 de 16 de Maio e Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de Maio), integram este conselho as entidades constantes no art.º 1.º. e foi constituído com o objetivo de ser o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS.

Não obstante deste breve enquadramento, consideramos importante salientar a importância do SG-SSI no quadro de crises. Este órgão é essencial na gestão e resolução de eventuais situações críticas, onde num primeiro momento é a individualidade a quem incumbe a dependência operacional das FSS e, se necessário, do SIOPS como podemos retirar do art.º 19.º n.º 1 da LSI e num segundo é “o ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia” conforme plasmado no art.º 17.º n.º 2 al. e) da LSI, constituindo-se como a ‘ponte’ de diálogo e resposta às necessidades de auxílio de outros E.M que se encontrem sobre ameaça.

No que concerne às FSS, o Artigo 25.º da LSI refere que exercem funções de segurança interna a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Serviço de Informações de Segurança (SIS). Contudo, temos ainda a exercer funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação: os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica Nacional. (AAN).

Em adição ao que diz respeito às “Forças de Segurança” (em sentido lato, a polícia), o art.º 271.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP) menciona que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Alude-se, no n.º 2 que “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário” e no n.º 3 que “a prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”. Todavia, apesar de ser o ator intrinsecamente mais relacionado e com maior relevo na segurança interna (que poderíamos facilmente constatar por uma breve análise do peso da PSP e da GNR na área da estatística criminal do Relatório Anual de Segurança Interna – RASI 2016), o quadro atual de segurança interna integra vários outros autores e, em especial, as FA.

Verificamos, nesta senda, que o Art.º 35.º da LSI menciona que as FA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, estando incumbida a tarefa da articulação operacional entre forças ao SG-SSI e ao CEMGFA. Apesar de tudo, Elias (2016: 35) expõe que ainda não foi definido o modo como se processa esta colaboração, em que situações, em que termos e quais os limites, pelo que “está ainda por concretizar o Plano de Articulação Operacional entre as Forças Armadas e as Forças de

Segurança que é mencionado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 que aprova o CEDN). Este seria, a nosso ver, uma mais-valia no processo de prevenção e gestão de crises.

Finalmente, o Sistema de Segurança Interna possui já um Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional (PCCCOFSS), outorgado pela Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010 de 25 de março, onde se institui um conjunto de regras e mecanismos de coordenação e de cooperação entre as FSS; se definem os estados de segurança aplicáveis (consoante o tipo e nível de ameaça e de risco) e se determina as normas e procedimentos relativos à proteção e segurança de infraestruturas críticas e de pontos sensíveis.

#### **4.1.3 A VERTENTE MILITAR – AS FORÇAS ARMADAS**

As Forças Armadas Portuguesas, conforme alude João Vieira Borges (2013: 2) “têm prestigiado o País, muito especialmente no quadro das organizações internacionais e da política nacional de cooperação, como instrumento da política externa em missões de alta intensidade (guerra – Afeganistão e Iraque), humanitárias e de paz e em ações de cooperação técnico-militar (desde 1991, com mais de 40.000 militares em 4 Continentes e 18 Teatros de Operações)”, pelo que é incontornável a sua relevância no quadro da gestão de crises nacional e internacional.

Como podemos observar por uma breve análise do ordenamento jurídico português, a defesa nacional é uma obrigação do Estado, consoante o art.º 273 n.º 1 da CRP e cujos objetivos estão plasmados no n.º 2. Em adição, o art.º 274 n.º 1 da CRP refere que “às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República” mas está constitucionalmente previsto que estas forças poderão ter expressão no quadro internacional segundo o que retiramos do art.º 274 n.º 5 e ainda no quadro interno, principalmente no que toca a matéria de proteção civil, melhoria da qualidade de vida e cooperação técnico-militar.

No que concerne ao quadro internacional, nos termos da Lei de Defesa Nacional (Lei n.º 31-A/2009 – LDN) as FA podem cooperar com as FSS de forma a cumprir as missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, conforme retiramos do art.º 24.º n.º 1 al. e). Já no plano interno, o art.º 48.º n.º 1 e n.º 2 referem que as FSS colaboram em matéria de defesa nacional, sendo que para tal a articulação operacional ficará ao encargo do CEMGFA e do SG-SSI. Merece ainda destaque o art.º 26.º da Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica 1-A/2009 de

7 de julho (LOBOFA), que em conjugação com o art.º 4.º n.º 1 deste mesmo diploma insere a possibilidade de articulação operacional das FA com as FSS em situações excecionais que não as constantes nos estado-exceção (LRESEE), onde se prevê a criação de estruturas e procedimentos que assegurem a cooperação e interoperabilidade dos meios (humanos e técnicos).

Como já viemos a referir (vide capítulo n.º 1 – subcapítulo dos Estados de Exceção) as tipologias mais graves de crise estão previstas no ordenamento jurídico português na CRP e explanados na LRESEE como estado sítio e estado de emergência. É importante lembrar que no primeiro as FSS ficam sob o comando operacional do CEMGFA por intermédio dos respetivos comandantes gerais e, no segundo, as FA poderão ser incluídas no auxílio à rápida resolução do desastre que esteja em iminência de ocorrer ou já tenha ocorrido.

Contudo, apesar deste enquadramento, o art.º 35.º da LSI é mais uma vez sublinhado nesta dissertação pois encerra uma lacuna que deveria ser alvo de maior reflexão. Está por se constituir um Plano de Articulação Operacional, cuja elaboração seria um marco fundamental na interoperabilidade de meios e recursos humanos entre FSS e FA, assim como um primeiro passo na conjugação civil-militar numa abordagem abrangente em cenários excecionais fora dos abrangidos pela LRESEE. Concordamos com a postura adotada por Elias (2016: 43) quando refere que há uma “incontestável necessidade de prever, do ponto de vista legal e doutrinário, a utilização de meios militares em situações excecionais em território nacional.”

Todavia, tal como o autor supracitado, consideramos que estes empenhamentos teriam de se constituir apenas numa fase em que seriam estritamente necessários, na excecionalidade e não na regra. Por um lado, o empenhamento militar em cenários de segurança interna é regra em Estados-Falhados, onde a insegurança pública atinge níveis exorbitantes e o sentimento de segurança é praticamente inexistente. Por outro, evitar-se-ia a duplicação e até a triplicação de meios (no caso português, por já possuir um sistema de segurança interna que engloba uma panóplia de atores), evitando-se o gasto supérfluo do dinheiro público e o acréscimo desnecessário de custos e dívida pública, num país em que a economia não permite tais desideratos fruto da crise financeira que tem vivido.

#### 4.1.4 A VERTENTE *SAFETY* – A PROTEÇÃO CIVIL

Em Portugal, a vertente *Safety* engloba uma panóplia de atores que, direta ou indiretamente, agem tendo em vista o assegurar das condições de bem-estar geral e a estabilidade do *status quo*. Conquanto, é de relevar o trabalho da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), assim como a amplitude das suas ações e empreendedorismo na dimensão de segurança. Na UE, em especial nas missões de GCC, tem ganho cada vez mais protagonismo pela importância dos seus peritos (escolhidos através do Mecanismo Europeu de Proteção Civil) e como podemos observar pela entrevista a José Moura (em apêndice IV), especialista nesta área, a ANPC tem um valor que evidente e que merece ser frisado e enquadrado na nossa dissertação.

A ANPC é uma entidade relativamente recente, tendo a sua estrutura organizativa e os instrumentos ao seu dispor sido reestruturados aquando a entrada em vigor da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprovou a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), tendo sido reformado o sistema previamente existente e assumindo a ANPC competência para planear, coordenar e executar a política de proteção civil. Mais tarde, com Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março, a sua estrutura organizativa e os seus instrumentos obtêm a necessária eficácia e coordenação para a condução das suas atribuições no âmbito de previsão e gestão de riscos, proteção e socorro, atividade dos bombeiros e de planeamento de emergência.<sup>29</sup>

Foi desta forma que a ANPC evoluiu para uma estrutura dinâmica e flexível, dotada de novos procedimentos, processos de decisão e instrumentos eficazes para responder às necessidades. Todavia, a ANPC possuía ainda duas lacunas que pretendia colmatar, a do seu modelo organizativo (que era distrital) para um supra distrital e a integração da gestão dos meios aéreos.

Conseguiram-no com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 72/2013 e o Decreto-Lei 73/2013 de 31 de maio, que reformaram mais uma vez a ANPC para uma lógica supra distrital de comando (atribuindo 5 novos agrupamentos de distritos) e integrando uma nova direção nacional dedicada à gestão dos meios aéreos, integrando competências da EMA — Empresa de Meios Aéreos, S.A que seria em 2014 extinta.

Não obstante da reforma de 2013, foi em 2012, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, que foi incumbida à ANPC a missão do anterior

---

<sup>29</sup> Fonte: [www.prociv.pt](http://www.prociv.pt) visitado a 28/3/2017

Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, tornando-se então o órgão responsável por garantir o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência<sup>30</sup>, principalmente em situações de crise ou de guerra. Foi, por isso, um acréscimo significativo de responsabilidade na sua esfera de ação, planeamento e coordenação, tendo este órgão adquirido competências para além dos acidentes graves e catástrofes, integrando assim cenários críticos ou de guerra.

Consideramos que num possível sistema de prevenção e gestão de crises a proteção civil teria, indubitavelmente, que ter a sua participação assegurada. José Moura assegura-nos de que as estruturas atuais são suficientes para as necessidades, pautando-se os nossos peritos pela sua formação de excelência e pela sua contribuição na realização de exercícios (como simulacros, por exemplo). No entanto, não deixa de referir que apesar de considerar que a implementação de uma estrutura de gestão de crises não é imprescindível, refletir sobre a hipótese de forma a permitir o reforço dos aparelhos estatais e das instituições que tenham em vista o bem comum não será de todo descabido, embora haja a necessidade de se perspetivar esta realidade desprovida de lutas burocráticas e de competição pela aquisição de competências para alargar as esferas de influência.

#### **4.1.5 OS ÓRGÃOS DE COMANDO, CONTROLO E COORDENAÇÃO**

Apesar do enquadramento legal, indagamo-nos se haveria estruturas, de facto, para prevenir e gerir crises em Portugal. Concordamos que a existência de regulamentos legais seja clara e os crie, mas muitas vezes a existência do diploma legal não é condição *sine qua non* para a existência de órgãos e infraestruturas que apoiem a vontade política e securitária. Principalmente quando, como referimos em situação anterior, o Sistema Nacional de Gestão de Crises que era para ser implementado desde a criação do diploma que o previa (2004), não o foi até à data da sua revogação pela entrada em vigor da LSI (2008). Em quatro anos o progresso foi mínimo, os interesses divergiram e o investimento foi parco, culminando na não implementação de tal sistema. Vejamos então aquilo que é hoje a realidade portuguesa e o que ela dispõe para fazer face a uma eventual crise:

---

<sup>30</sup> Consultar «anexo XIX» a esta dissertação para um enquadramento legal destas situações de emergência.

No que concerne à Segurança Interna, o SSI comporta a denominada Sala de Situação sobre a dependência do GCS que tem como principal atribuição “acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna”, segundo o art.º 21.º n.º 6 da LSI.

Por sua vez, na área da Defesa Nacional existe o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), sobre dependência do Estado-Maior General das Forças Armadas conforme previsto no art.º 9.º n.º 1 al. a) da LOBOFA. Este CCOM serve para assegurar o comando operacional das forças e meios operacionais pelo CEMGFA em todas as situações em que surja tal necessidade, com especial enfoque nas missões das FA excetuando-se as que estão em legislação própria e atribuídas aos diferentes ramos (Exército, Marinha, Força Aérea). Em adição à sua missão fundamental, este aparelho assegura a ligação com os organismos de estado envolvidos na segurança, defesa e proteção civil sempre que necessário (a título de exemplo, as FSS, a ANPC, entre outros).

Ao nível da Proteção Civil temos o Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON), integrado no SIOPS e sobre dependência da ANPC que está previsto art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelos Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro e Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio que é fundamental para garantir que todas as instituições nacionais que estejam diretamente envolvidas em operações de proteção e socorro ou possam vir a ser necessárias em situações críticas que surjam de acidentes graves ou catástrofes naturais se articulem entre si, conseguindo desta forma tomar decisões quanto à coordenação e empregar de meios para a gestão da ocorrência. O CCON<sup>31</sup> tem como incumbência a integração, monitorização e avaliação da atividade operacional num cenário crítico de acidente grave ou catástrofe.

Uma área que não referimos no enquadramento legal mas indubitavelmente merece menção é a Segurança do Ciberespaço, que fruto do desenvolvimento tecnológico e do funcionamento em rede da sociedade globalizada tem ganho cada vez mais importância no contexto português e é já alvo de intensos debates com foco na sua evolução. Em Portugal, atua neste domínio o Centro Nacional de Cibersegurança (CNS) que se encontra na dependência do Gabinete Nacional de Segurança e o Centro de Ciberdefesa (doravante designado CCD), sob tutela do Estado-Maior General das Forças Armadas. Julgamos que seria de salientar nesta matéria a Estratégia Nacional do Ciberespaço (Resolução do

---

<sup>31</sup> Este organismo integra, obrigatoriamente, elementos adstritos às FA, FS (GNR e PSP), ANPC, Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. e ainda do Instituto de Conservação Natural da Natureza e das Florestas, I.P, podendo vir a participar vários outros que consoante a matéria ou gravidade da situação concreta sejam necessários e insubstituíveis pelo seu contributo.

Conselho de Ministros n.º 36/2015, de 12 de junho), que incumbe o CNS de “consolidar o papel de coordenação operacional e de autoridade nacional em matéria de cibersegurança, relativamente às entidades públicas e às infraestruturas críticas”, o que significa que este é o órgão com a capacidade de dotar as infraestruturas públicas e críticas com recursos (humanos e tecnológicos) para que possuam meios suficientes para prevenir e/ou reagir a incidentes neste domínio. Por sua vez, o CCD é o órgão que, segundo o Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro de 2013 do Ministro da Defesa Nacional, tem imperativos de coordenação, operacionais e técnicos aquando a necessidade de resposta a incidentes informáticos e ciberataques, assim como a competência para levar a cabo intervenções no ciberespaço para combater tais desideratos, funcionando na dependência do CEMGFA.

Por último, ao nível nacional existem instalações para responder aos pedidos de Busca e Salvamento, tanto através da utilização de meios marítimos como aéreos, funcionando através do Sistema de Busca e Salvamento. Para a valência marítima, temos o Centro de Coordenação para Busca e Salvamento Marítimo, no Alfeite (Comando Naval) e para a valência aérea temos o Centro de Coordenação para Busca e Salvamento Aéreo em Monsanto (Comando Aéreo).

Finda a contextualização destes órgãos e infraestruturas de nível nacional, importa aludir à importância dos centros de comando e controlo e salas de situação existentes na PSP, GNR e PJ assim como nas três valências militares (Exército, Marinha e Força Aérea), acrescendo ainda a estes os chamados Centros de Coordenação Operacional Distrital (CCOD) ao encargo da ANPC e cujos representantes obrigatórios são semelhantes às do CCON mas a sua missão se prende com o assegurar da articulação entre meios tendo como fim último a gestão e resolução do cenário crítico e o retorno à segurança e tranquilidade públicas.

## **4.2 OS DESAFIOS INTERNOS À ESTRATÉGIA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E RESPOSTA A CRISES**

Carece de ser reconhecido, em Portugal, o trabalho desenvolvido pelas FSS, elementos da Proteção Civil, técnicos da área jurídica e outros especialistas que integram missões de GCC no âmbito PCSD, OAP ONU e outras, que pela sua qualidade e resultados já ganharam prestígio no palco internacional, onde as FA já viram o seu contributo elogiado.

Em boa verdade, a componente civil de gestão de crises adquiriu uma posição fulcral na gestão e resolução de crises em ambientes externos, no foco do problema, através da integração das várias valências civis, militares, diplomáticas, económicas, judiciais, entre outras na gestão, resolução e recuperação de um Estado em Crise. É o reflexo claro da *externalização da segurança interna* (Elias, 2010) assegurando o mundo globalizado que é através da implementação de dispositivos de natureza variável, multidimensionais e transdisciplinares que é possível estabilizar e recuperar o quadro internacional. Em adição à gestão civil de crises, também a cooperação policial internacional tem intensificado fruto do combate às principais ameaças (terrorismo transnacional e criminalidade organizada, violenta e grave), onde a polícia portuguesa – em especial a PSP - contribui pela sua qualidade formativa, doutrinal e operacional.

À *contrariu sensu*, em Portugal, mergulhamos num SSI estruturalmente pesado, definido pela sua pluralidade de atores (muitos com competências de polícia) e atores com áreas de sobreposição e competências conflituantes. Parece-nos que a dificuldade de projetar a imagem ou de assumir posições coordenadas é fruto de um quadro interministerial (MNE-MDN-MAI) que se encontra perante uma realidade complexa e multifacetada, ainda não assumindo formalmente uma resposta que permita a intervenção coordenada e articulada de todos os atores. Como alude José Moura, a questão das “quintas” é algo arrojada mas verdadeira, onde há a necessidade de abertura ao diálogo para que haja progresso.<sup>32</sup>

Felizmente, em Portugal, as crises na vertente *security* são raríssimas, sendo as nossas FSS reconhecidas internacionalmente pela sua eficácia na resposta a situações de desordem pública, grandes eventos desportivos, políticos e religiosos, conseguindo ao mesmo tempo ser bem-sucedidas na totalidade do território nacional na repressão da criminalidade violenta e grave, tendo o nosso país já assumido o quinto lugar como país mais seguro do mundo, segundo o *Global Peace Index*.

Perguntamo-nos então o que poderíamos contribuir para a melhoria da atual situação portuguesa no quadro de gestão de crises. Apesar da eficácia que nos é reconhecida, a eficiência ainda deixa um pouco a desejar. Não vemos com bons olhos as lutas burocráticas e dispêndio de dinheiro dos contribuintes na replicação de estruturas, de competências e “polícias” desnecessários num país cuja dimensão não justifica a existência de estruturas tão pesadas, rígidas e inflexíveis.

---

<sup>32</sup> Ver ainda «anexo XX» a esta dissertação – Análise SWOT efetuada por Vicente (2011) sobre o contexto português elenca as várias oportunidades, ameaças, potencialidades e vulnerabilidades de forma sumária.

Apesar da lei ser clara quanto às atribuições e missões de cada ator em matéria de segurança, havendo sobreposição de competências estas devem ser encaradas como oportunidades para cooperar, planear e coordenar ao nível interministerial, interinstitucional e operacional planos de articulação que permitam uma atuação concertada e a resolução do desafio ao ambiente interno e/ou externo.

Questionamo-nos: a crescente interpenetração entre segurança e defesa é inegável, mas será a instituição de uma estratégia de *segurança nacional (homeland security)* eficaz em Portugal? Não será a cooperação policial e militar afetada nos domínios internacional, europeu e da comunidade lusófona? É justificável essa reforma tendo em conta a nossa dimensão, Orçamento de Estado e Dívida Pública? Justifica-se a existência de uma panóplia de atores com competências concorrentes na área de gestão de crises? Estaremos verdadeiramente preparados para um cenário que requeira a intervenção organizada, coordenada e concertada quando os meios se encontram espacialmente distantes com postos de comando iguais em situações críticas diferenciadas? Até que ponto não estará a atuação das FSS condicionada pela inércia latente fruto da proximidade aos órgãos de soberania, de tomada de decisão e mentalidades corporativas? Próximos do fim da dissertação e tão longe do consenso.

Mas existem certezas: o argumento do medo – típico do desenvolvimento dos *slogans* “direito penal do inimigo” e “guerra ao terrorismo” – e as suas consequentes alterações aos ordenamentos jurídicos, instituições, mentalidades, entre outros é recorrente em estados autoritários, onde se vê como única solução a utilização de meios mais ostensivos, reativos e “musculados” na segurança interna. Onde se prefere a vigilância constante dos seus cidadãos em detrimento da afirmação dos DLG’s que são o epitome da evolução democrática. É revelada, por isso, a fragilidade do Estado, a insegurança dos seus órgãos e comunidades e a necessidade de intervenção internacional. Em nada é benéfico tal cenário.

O Estado Português possui, verdadeiramente, instrumentos e mecanismos que permitem a coordenação e planeamento estratégico em situações de crise. Tem acesso a recursos humanos altamente formados e preparados para intervir nestas ocasiões. Desfruta de um Estado de Direito Democrático, possível apenas com o 25 de Abril de 1974, que assegura os DLG’s do cidadão e de Forças de Segurança evoluídas, conscientes dos atuais desafios e preparadas para responder eficazmente, sendo polícias de referência no que concerne à doutrina desenvolvida, à cooperação policial e à intervenção em missões PCSD de gestão civil de crises. Consideramos que o caminho a ser percorrido

em Portugal, principalmente pelas FSS e FA, deveria pautar-se pela evolução e progresso integrado numa mentalidade de complementaridade mas não pela reforma total e muito menos fusão dos ministérios MAI-MDN.

Defendemos que a estratégia deverá passar pela concretização do plano de articulação operacional entre FSS e FA em situações excepcionais na esfera de segurança interna. Deverá, igualmente, existir maior coordenação interministerial MAI-MDN-MNE, onde a sobreposição de competências deverão ser vistas como oportunidades para melhorar a articulação interministerial numa visão abrangente e integradora – ao mesmo tempo, a criação de um gabinete de crises sobre dependência do Primeiro-Ministro parece-nos uma forma de acabar os comandos operacionais repartidos.

Por fim, numa perspetiva um pouco mais holística, a formação conjunta de elementos das várias forças e instituições para que o quadro mental na resolução de crises fosse uniformizado e não existissem disparidades resultantes da influência corporativista das instituições de origem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Aquilo que era uma realidade estanque rapidamente evoluiu para a exponenciação das ameaças e dos riscos, muitas vezes pluriformes, dinâmicos, imprevisíveis, invisíveis e reticulares (Elias, 2012). Subitamente, os Estados começaram a aperceber-se da densidade e multiplicidade das “novas ameaças”, impondo-se um novo quadro securitário – o da segurança humana e cooperativa.

O quadro internacional complexificou-se e o conceito de “segurança” acompanhou essa tendência geral, alargando o espectro de domínios em que atuava. A demanda pela segurança impôs-se ao Estado. Em resposta, o mesmo Estado delegou e “*desestatizou*” a competência dessa segurança em diferentes atores, que passaram a competir pela mesma segurança (interna e internacional) numa perspetiva complementar, subsidiária e/ou concorrencial, pondo em risco o modelo *weberiano* do monopólio do uso da força (Elias, 2011).

Presentemente, a realidade estatal já não permite “decidir de forma autónoma e isolada sobre as políticas e meios (...) deixou de ser apenas um assunto interno de cada Estado, para passar a ter de ser vista de uma forma mais ampla, à escala regional e/ou mundial (Elias, 2013: 17), extrapolando-se para o exterior das fronteiras geográficas e

políticas, envolvendo, no caso português, a aliança transatlântica (OTAN), a União Europeia (PCSD), a cooperação internacional (desde a cooperação policial com países africanos de Língua oficial portuguesa (PALOP) à EUROPOL e EUROJUST, por exemplo), organizações internacionais (ONU e OSCE), entre outros atores.

O conceito de “crise” foi, neste panorama, de indispensável discussão. O contexto sociopolítico e os debates científicos definiram no quadro internacional a “crise” como uma quebra coletiva, uma rutura, um fenómeno disruptivo que afeta valores, estruturas sociais, identidades culturais, entre outros fenómenos, tidos como modelares e ordinários, variando essencialmente ao nível da abordagem (podendo-se falar de crises económicas, financeiras, políticas, militares, de segurança, de justiça, catástrofes naturais, etc.). Nota-se também o crescendo de ambiguidade na aplicação deste conceito, onde os órgãos de comunicação social e as redes sociais têm um papel preponderante na utilização deste vocábulo nas informações que noticiam (muitas vezes pouco fidedignas).

Consequentemente, as novas formas de gestão da crise ganharam peso pela sua utilidade, alcance e impacto, abrindo caminho ao debate científico. A GGC é o reflexo da adaptação da UE a esta nova realidade, resultando na integração de meios com diferentes competências e vertentes distintas num modelo abrangente que permite a exequibilidade de uma missão nos seus vários parâmetros e não só na vertente de *hard power*, conseguindo-se a estabilização de uma região, a obtenção da paz, reestruturação das suas instituições, reforma dos sectores securitários e a implementação eficaz de medidas preventivas para evitar um novo colapso, tudo unicamente num só modelo. A GCC, como ferramenta única no âmbito da PCSD, assume-se como um mecanismo fundamental na projeção da política externa e identitária da UE ao nível da sua agenda política, assim como também na promoção da segurança internacional e estabilização de regiões assoladas pelo conflito ou em rutura.

No domínio europeu e internacional, o nosso País tem um impacto extremamente positivo. Por um lado, as FA são elogiadas e atuam de forma prestigiante nas missões de cariz militar (e outras) em que participam. Por outro lado, as FS, em particular a PSP, têm desempenhado papéis importantíssimos nos quadros de segurança cooperativa, seja através da integração em missões de GCC ao abrigo da PCSD (nas vertentes SSR, manutenção da ordem, prevenção de conflitos, monitorização, entre outras); em missões no quadro da ONU (nos vários domínios do *peacekeeping*, em sentido lato); formação técnico-policial no espaço lusófono (PALOP); entre outros cenários, que apesar do seu

contributo ainda não foi reconhecida a sua dimensão e impacto na segurança externa e na prossecução dos objetivos e interesses nacionais externamente às fronteiras internas.

Findo o enquadramento legal da estratégia perpetrada pelos vários ministérios, notamos que, na verdade, existe uma estratégia portuguesa na gestão de crises. Esta prende-se, essencialmente, com três infraestruturas críticas de comando, controlo e coordenação, cuja utilização varia consoante a situação. Para as crises de cariz catastrófico, associadas às definições de catástrofes naturais e acidentes graves e que imputem um determinado Estado de Emergência, temos o CCON que integra os vários agentes de proteção civil. Para as situações de grave ameaça à segurança interna, como os ITP, temos a Sala de Situação sobre a dependência do GCS assim como o órgão do SGSSI com funções de comando operacional, direção, controlo e coordenação. Finalmente, para as crises que postulem um eventual Estado de Sítio, temos o CCOM. Merece, ainda, menção o CNS para as crises relacionadas com a segurança no ciberespaço, funcionando na dependência do CEMGFA, tal como o CCOM.

Para a PSP, como Força de Segurança em Portugal e no mundo, sentimos que devemos contribuir com algumas recomendações que espelhem um comprometimento na área de gestão civil de crises, onde propomos:

Primeiramente, deverá ser incrementada uma forma de avaliação das características de uma crise que permita a separação clara entre operações iminentemente *safety* ou iminentemente *security*, onde a indefinição de tais cenários poderá levar à dualidade de comando operacional (entre CCON e Sala de Situação do SSI) e conseqüente desarticulação de meios, algo desastroso em cenários críticos. Deverá ser promovido um esforço no sentido de criar doutrina ou enquadramentos conceptuais que sejam capazes de responder às necessidades desta força como agente de proteção civil e, ao mesmo tempo, uma força de segurança ou vice-versa, cuja situação diária implique a articulação de meios desde a patrulha normal à gestão de grandes eventos e que, a qualquer momento, poderá despoletar um evento crítico. Esta definição clara auxiliaria não só na definição da estrutura de comando como também na adequação estratégica da resposta às necessidades. Não deverá ser olvidado neste âmbito que a LSI define que o SIOPS é colocado na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos, segundo o art.º 19, n.º 1, da LSI nas situações em que haja extrema necessidade.

Em segundo lugar, é fundamental que se elabore e aprove um Plano de Articulação Operacional entre FA e FSS sobre a égide do art.º, n.º 35, da LSI e o art.º 26.º da LDN,

num regime de complementaridade e excecionalidade na atuação das FA no domínio da segurança interna. Este plano, a nosso ver, poderia incluir a criação de um “Gabinete de Crise” sobre dependência do Primeiro-Ministro, tal como defende Elias (*et al.*, 2017), onde se partilharia a informação e tomaria decisões quanto à situação concreta entre as patentes superiores das forças envolvidas. Haveria um maior comprometimento, melhor avaliação da ocorrência e um leque significativamente superior de hipóteses de resposta.

Em terceiro lugar, consideramos que o investimento na formação de quadros nacionais para missões internacionais que incluíssem a PSP seria uma mais-valia para a gestão de situações críticas, tanto internas como externas, onde os elementos que viessem a ser empenhados em tais missões estivessem preparados e com uma grande capacidade de resposta. Associado às missões internacionais, consideramos que seria interessante equacionar a criação de uma espécie de IPU da PSP dedicada às missões internacionais, onde os elementos a elas adstritos teriam essa formação complementar e estariam disponíveis para, assim que necessário e com um determinado período de preparação, serem destacados para missões ao abrigo não só da PCSD mas também das OAP/ONU, por exemplo.

Em complementaridade à ideia supramencionada, a aposta na formação em áreas modulares à gestão de crises deverá ser implementada na PSP, principalmente no que concerne à Busca e Salvamento, ameaças NRBQ (nucleares, radiológicas, biológicas e químicas), células de planeamento de emergência, entre outras. Esta componente poderia ser integrada nos cursos já existentes de agentes, chefes e oficiais na PSP, por exemplo, ou em cursos complementares a essas formações. Para além da formação teórica, deveria existir um acompanhamento da prática através da realização de um maior número de exercícios conjuntos (por exemplo, simulacros) e da constituição de planos de prevenção e emergência em situações hipotéticas.

Finalmente, a PSP deverá procurar aprofundar os seus relacionamentos com os organismos europeus e internacionais na formação policial através da EUROPOL, EUROJUST, INTERPOL, PALOP's e outros de forma a integrar e ter um papel preponderante no quadro de segurança cooperativo onde a partilha de informações é fundamental à segurança dos Estados e das suas comunidades, asseverando, desta forma, o papel contributivo e a *dimensão externa da segurança interna* (Elias, 2010).

Como referimos *ab initio*, não pretendemos de forma alguma esgotar o tema nesta abordagem, visto que muito dentro desta temática é merecedor de estudos futuros: a construção de um cenário hipotético de crise (vertente *security* e/ou *safety*) como caso de

estudo e a análise do funcionamento dos instrumentos ao dispor do Estado português; a eficácia e eficiência do atual SSI comparativamente aos custos que comporta; o visionamento da implementação de uma estratégia de “segurança nacional”, ao estilo da “*homeland security*”, numa análise comparativa que tenha em conta os benefícios e consequências que comportaria tal reforma do panorama securitário e diplomático português (interna e externamente); um esforço reflexivo sobre os benefícios e consequências da existência de um SSI estruturalmente pesado, devido existência de uma panóplia de órgãos com competências de polícia e as divergências funcionais, operacionais e por vezes institucionais que podem derivar de uma mentalidade corporativista – elencando apenas alguns exemplos do vasto leque de hipóteses que poderiam revelar-se pertinentes e construtivas, talvez até com aplicabilidade prática em alguns casos.

Concluimos a nossa dissertação com o pensamento que na gestão “moderna” de crises, o domínio de uma só vertente – militar, policial, civil, judicial –, é vedado pela sua ineficácia e incapacidade de responder em plenitude aos desafios gerados pelos cenários críticos. Já não é razoável a implementação de uma estratégia unidimensional, aliás, nem sequer é imaginável. Só através de uma abordagem abrangente, multidimensional, transdisciplinar e integradora, assim como a prevalência da prevenção e não da reação imposta pelos discursos e *slogans* defensores de intervenções mais “musculadas” é possível criar um quadro cooperativo, colaborativo, eficaz e eficiente que tem como objetivo último a reforma dos setores de segurança e justiça, a intervenção em cenários críticos, a segurança internacional e o progresso civilizacional.

## BIBLIOGRAFIA

### Obras e Monografias

- BARRENTO, A. (2010). *Da Estratégia*. Lisboa: Tribuna da História.
- BASTIEN, C. (1989). *A noção de crise no senso comum e nas ciências sociais*. Lisboa: Editorial Caminho.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- BEATTIE, T. J. (2010). *Conventional Deterrence and the Falkland Islands Conflict*. Montrey. Naval Postgraduate School.
- BECK, U. (1992). *Risk Society towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- BERNSTEIN, P.L. (1998). *Against the Gods*. John Wiley and Sons.
- BESWICK, DANIELLE & JACKSON. (2011). *Conflict, Security and Development: An Introduction*. London: Routledge.
- BIRKMANN, J. (2005). *Danger need not spell disaster—but how vulnerable are we?* Tokyo: United Nations University.
- BODIN, J. (1981). *Les Six Livres de La République, livre 1*.
- BORGES, J.V. (2013). *As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades*, in Revista Militar N.º 2532 - Janeiro.
- BRANDÃO, A. (2004). *Segurança: Um Conceito Contestado em Debate*. in Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso, Adriano Moreira (coord.). Lisboa: Editora Prefácio.
- BRECHER, M. (1977). *Toward a Theory of International Crisis Behaviour: A preliminary report*. International Studies. Quarterly 21, n.º 1 – Março.
- BRECHER, M. (1993). *Crises in world politics: Theory and Reality*. Pergamon Press, Oxford.
- BRETHERTON, C. & VOGLER, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. London/New York: Routledge.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. & WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. London/Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- CARNES, L. (1998). *Crisis Management: A Primer*, Washington DC: Institute for Advanced Strategic and Political Studies.
- CÉU PINTO, M. (2007) *As Nações Unidas e a manutenção da paz*. Almedina, Coimbra.

- COLLINS, Alan, (2007). *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- CONING, C. & FRIIS, K. (2008). *How to conceptualize comprehensive approach*. NUPI Report, Security in Practice, n.º 11.
- CONING, C. (2010). *Civil-military relations and UN peacekeeping operations*. World Politics Review.
- CORREIA, E. P. & DUQUE, R. (2012). *O poder político e a segurança*. Lisboa, Fonte da Palavra.
- DOUGHERTY, J. E., PFALTZGRAFF, JR. R. L. (2001). *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, (5th ed.), New York, Longman.
- DUARTE, F. P. (2012). *Perspectivas*. Portuguese Journal of Political Science and International Relations. Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais: Universidade do Minho.
- DUCHÊNE, F. (1972). *Europe's role in world peace*. in MAYNE, R. (ed.). *Europe tomorrow: Sixteen Europeans look ahead*. Londres: Fontana.
- EHRHART, H.G. (2002). *What model for CFSP?*. Paris: EU Institute for Security Studies. (Chaillot Paper No. 55, Outubro).
- ELIAS, L. (2011). *A Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises*. in Revista Nação e Defesa n.º 129: 145-184. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- ELIAS, L. (2016). *Forças Armadas em missões de Segurança Interna: práticas e modelos presentes* in SARAIVA, L. (coord.) *O papel das Forças Armadas na segurança interna*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- ELIAS, L. M. A. & GUEDES, A. M. (2010). *Controlos Remotos, Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- ELIAS, L. M. A. (2013). *A Externalização da Segurança Interna: As Dimensões Global, Europeia E Lusófona*. Relações Internacionais.
- ELIAS, L.; MONGIARDIM, R; CABRAL, C.; CASTRO, R. & MOURA, J. (2017). *Sistema de Prevenção e Resposta a Crises – o Caso Português*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- ESPÍRITO SANTO, P. (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais*:
- EVANS, G. & NEWNHAM, J. (1998). *Crisis*. Dictionary of International Relations, Penguin Books, London.
- FERNANDES, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. ISCPSI, Lisboa.

- FERRO, M., RIBEIRO, M. A. (2004). *A Organização das Nações Unidas*. 2ª. ed., Almedina, Coimbra.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Avon Books, New Génese, *Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Silabo.
- GIDDENS, A. (1996). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- GOEMANS, T. (1992). *Crisis management: handling the unexpected, the unknown and the undesired*. In DGPOS Report. Netherlands MHA.
- GRANJO, P. (2006). *Quando o conceito de «risco» se torna perigoso*. *Análise Social*, vol. XLI (181).
- GUEDES, A.M & ELIAS, L. (2012). *Here Be Dragons: Novos Conceitos de Segurança e o Mundo Contemporâneo*, in CORREIA, E.P. e DUQUE, R. (coord.), *O Poder Político e a Segurança* Lisboa, Fonte da Palavra.
- HABERMAS, J. (1992). *Legitimation Crisis*. Traduzido por: Ythomas McCarthy. Cambridge. Blackwell Publishers.
- HERMANN, C. F. (1969). *Crisis in Foreign Policy: A Simulation Analysis*. Center of International Studies. Princeton University: Bobbs-Merrill Company.
- HETTNE, B., SÖDERBAUM, F. (2005). *Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism*. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, n.º 4.
- HILL, C., SMITH, M. (2005). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- HOBBS, T. (2003). *Cambridge Texts in the History of Political Thought: Hobbes Leviathan, Revised Student Edition by Richard Tuck. (6th Ed.)*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- HOLSTI, O. R. (1980). *Crisis, stress and decisionmaking in The War System – An Interdisciplinary Approach*. Boulder, Westview Press Inc.
- IOANNIDES, I. (2009). *European Union Security Sector Reform Policy: What Added Value*. Eyes on Europe.
- JAKOBS, G. & CANCIO MELIÁ, M. (2003) *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas 2003.
- JAKOBSEN, P. V. (2006). *The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected*. European Security.
- JOANA, H. (2007). *O conceito Estratégico da União Europeia*. Negócios Estrangeiros. 11.1 Julho.

- JUERGENLIEMK, H. (2011). *European Civilian Crisis Management Capacities: Bridging the resources gap?*. Brussels: The Global Governance Institute.
- KALDOR, M. (2005). *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge, Polity.
- KEANE, R. (2005). *European Security and Defense Policy: From Cologne to Sarajevo*. Global Society.
- KHOL, R. (2010). *EU Civilian Crisis Management in Early 2010. The Beginning of a New Chapter Fraught with Complex Tasks*. International PolicyAnalysis.
- LAGADEC, P. (1993) *Preventing Chaos in a Crisis – Strategies for prevention, control and damage limitation*. Berkshire, Mc-Graw.
- LAUFFER, S., HAMACH, J. (2016). *In Control – A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions*. 3rd ed.. Berlim. ENTRi Handbook.
- LINDENBORG, C. (2002). *European Approaches to Civilian Crisis Management, BASIC Special Report*, London: British American Security Information Council.
- LONG, A. (2008). *Deterrence: From cold war to long ward – lessons from six decades of RAND Research*. Santa Monica. Rand Corporation.
- LOPES, J. A. A. (2006). *A gestão de Crises*. Lisboa, Instituto de Estudos Superiores Militares.
- MALTEZ, J. A. (1996). *Princípios de Ciência Política. Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MANNERS, I. (2000). *Normative power Europe: A contradiction in terms?* Working Paper n.º 38, Copenhagen Peace Research Institute.
- MAYNE, R. (1972). *Europe tomorrow: Sixteen Europeans look ahead*. Londres: Fontana.
- MERLINGEN, M., OSTRAUSKAITE, R. (2006). *European Union Peacebuilding and Policing*. London: Routledge.
- MONGIARDIM, M. R. (2007). *Diplomacia*. Coimbra: Edições Almedina.
- MOREIRA, A. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- MORGAN, P. (2003). *Deterrence Now*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NATO SC (2010). *Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Active Engagement*. Modern Defense.
- NOWAK, A. (2006). *Civilian Crisis Management: The EU Way*. Paris: EU Institute for Security Studies (Chaillot Paper No. 90, June).

- NUTTALL, S. (2005). *Coherence and consistency*, in HILL, C., SMITH, M. *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- OLIVEIRA, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra. Almedina.
- OVIEDO, R. A. & CZERESNIA D. (2015). *The concept of vulnerability and its biosocial nature*. Interface.
- PEARSON C. M. (1998). *Reframing Crisis Management*. Academy of Management Review.
- PENEDA, J. (2012). Discurso proferido no encerramento do seminário "O Poder Político e a Segurança", in CORREIA, E. P. e DUQUE, R. (coord.) *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra.
- PENKSA, S. (2010) *Security Governance, Complex Peace Support Operations and the Blurring of Civil-Military Tasks*, in CHRISTOPHER D. & CORNELIUS F. (eds.), *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*. New York: Routledge.
- PEREIRA, R. (2012). *Política e segurança: antinomia ou compatibilidade*. in CORREIA, E. P. e DUQUE, R. (coord.) *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa, Fonte da Palavra.
- PINTO, L. V. (1987). *Notas sobre a teoria das crises*. Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares.
- POCINHO, M. (2012). *Metodologia de Investigação e Comunicação do Conhecimento Científico*. Lisboa: Lidel.
- POIARES, N. (2014). *Políticas de segurança e as dimensões simbólicas da lei: O caso da violência doméstica em Portugal* (Tese de doutoramento). ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- PRATA, P. (2010). *A PESD na gestão de crises dos Balcãs*. Working Papers: Linha de investigação: Europa, Segurança e Migrações. Maria Céu Pinto (coord.). CEPESE.
- QUARENTELLI, E. L. (1986). *Disaster Crisis Management*. Preliminary Paper n.º113. Disaster Research Center. University of Delaware.
- QUARESMA, N. M.B. (2011). *O 'comprehensive approach' em Portugal: uma abordagem para a gestão de crises internacionais*. I Congresso Internacional do OBSERVARE 16-17-18 Novembro.

- QUILLE, (2010). *The European External Action Service and CSDP*. in GRECO, E., PIROZZI, N., & SILVESTRI, C. (2010). *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*. Istituto affari internazionali.
- RODRIGUES, C. (2012). *Contributo para uma 'Abordagem Abrangente' de Gestão de Crises*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, n.º 8.
- ROSAMOND, Ben (2005). *Conceptualizing the EU model of governance in world politics*. European Foreign Affairs Review. Vol. 10. n.º 4.
- ROSENTHAL, U. (1986). *Crisis Decision-Making in the Netherlands*. The Netherlands Journal of Sociology.
- ROSENTHAL, U.; 'T HART, P.; & CHARLES, M. T. (1989). *The World of Crises and Crisis Management*. ROSENTHAL, U.; 'T HART, P (eds.).
- SANTO, P. E. (2010). *Introdução à metodologia das ciências sociais* (1º ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- SANTOS, L. B., e LIMA, J. M. (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Cadernos do IESM. Lisboa: Centro de Investigação e Desenvolvimento.
- SANTOS, V. M. (1996). *A 'Nova Ordem Mundial': O Conceito e Perspectiva*. Separata da Conjuntura Internacional, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996.
- SARAIVA, M. F. (2011). *A Definição de Crise nas Nações Unidas*. União Europeia e NATO. Nação e Defesa, Instituto de Defesa Nacional, nº129-5ª Série, Lisboa
- SARMENTO, C. M. (2010). *Política & segurança: Novas configurações do poder*, Lisboa, ICPOL-ISCPSI.
- SARMENTO, M. (2013). *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- SILVA, P. F. (2012). *A crise*. in *Caos Urbano*. António Sousa Lara (coord.). Lisboa: Editora Prefácio.
- SMITH, A. (1998). *International crises and domestic politics*. The American Political Science Review 92, n.º 3.
- SOLANA, J. (2003). *Estratégia Europeia de Segurança - Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas.
- TOMAS, R; ALCANTARA, R. (2013). *Models for risk management in supply chains: review, analysis, and guidelines for research*. Gestão & Produção, vol.20 nº3.
- TULLOCH, J. & LUPTON, D. (2003). *Risk and everyday life*. SAGE.

- US JFC - United States Joint Forces Command (2008). *The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5*.
- VAIL, J. (2005). *Insecure times: Living with Insecurity in Contemporary Society*. London: Routledge.
- WEBER, M. (1964). *The theory of social and economic organization*. New York: The Free Press York.
- YOUNGSON, P. (2001), *Coercive Containment: The New Crisis Management*. International Relations, vol. 15.
- ZINN, J.O (2008). *Introduction: The Contribution of Sociology to the discourse on risk and uncertainty*. In ZINN, J.O. (Ed.), *Social Theories of Risk and Uncertainty. An introduction*. Oxford: Blackwell Publishing limited.

### **Legislação**

- Decisão Quadro 2008/617/JAI de 23 de Junho de 2008 da UE.
- Decreto-Lei n.º 114/2011 de 30 de Novembro.
- Decreto-Lei n.º 134/2006 de 25 de Julho.
- Decreto-Lei n.º 141/77 de 9 de Abril.
- Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de Maio.
- Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho.
- Decreto-Lei n.º 51/96 de 16 de Maio.
- Decreto-Lei n.º 61/88 de 27 de Fevereiro.
- Decreto-Lei n.º 72/2013 de 3 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 72/2013 de 31 de Maio.
- Decreto-Lei n.º 73/2012 de 26 de Março.
- Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de Maio.
- Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março.
- Deliberação do Conselho de Ministros 254/2016 de 28 de Julho.
- Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010 de 25 de Março.
- Despacho n.º 13692/2013 de 11 de Outubro.
- Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto.
- Lei n.º 111/91 de 29 de Agosto.
- Lei n.º 20/95 de 13 de Junho.
- Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho.

Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro.

Lei n.º 31-A/2009 de 3 de Julho.

Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro.

Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto.

Lei n.º 7/92 de 12 de Maio.

Lei n.º 80/2015 de 3 de Agosto.

Lei Orgânica 1-A/2009 de 7 de Julho.

Recomendação do Conselho de 6 de Dezembro de 2001 (2001/C356/01) da UE.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/88 de 14 de Abril.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015 de 12 de Junho.

### **Referências Eletrónicas**

BRANCO, C. (2017). *As forças armadas e a política externa do estado*. Disponível em: <https://moveramontanha.com/2017/04/15/as-forcas-armadas-e-a-politica-externa-do-estado/> - visitado a 30 de Abril de 2017.

GOUVEIA, B. (s.d). *Do Estado da Guerra*. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/>

HAINÉ, JY. (2004). *ESDP: an overview*. Disponível em: <http://www.iss-eu.org> - visitado a 19 Março de 2017.

<http://humanitariancoalition.ca> - visitado a 5 de Janeiro de 2017.

[http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD\\_Infographic\\_web.jpg](http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD_Infographic_web.jpg) - visitado a 2 de Abril de 2017.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> - visitado em 2 de Abril de 2017.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/> – visitado de 10 a 17 de Abril de 2017.

<https://www.bernsteincrisismanagement.com/> visitado a 5 de Janeiro de 2017.

<http://www.consilium.europa.eu> – visitado a 15 de Abril de 2017.

International Disaster Databse (EMDAT). Disponível em <http://www.emdat.be/> - visitado a 20 de Novembro de 2016.

IOANNIDES, I. (2009). *European Union Security Sector Reform Policy: What Added Value, in Eyes on Europe*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1533860> – visitado a 14 de Janeiro de 2017.

ISDR – International Strategy for Risk Reduction 2009 – Terminology of Disaster Risk Reduction. [www.unisdr.org/files/7827\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7827_UNISDRTerminologyEnglish.pdf) - visitado a 30 de Novembro de 2016.

VINCENTE, P. (2011). *As forças armadas e a segurança interna. O caso nacional.* – Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/661> - visitado a 10 de Fevereiro de 2017.

[www.cvce.eu](http://www.cvce.eu) – visitado a 10 de Março de 2017.

[www.prociv.pt](http://www.prociv.pt) - visitado 10 de Janeiro de 2017.

[www.un.org](http://www.un.org) – visitado a 10 de Abril de 2017.

## ANEXOS

### ANEXO I – ESCALA DE AVALIAÇÃO DE AMEAÇA:

---

#### Escala de Avaliação

##### 1. IMEDIATO

Informações específicas revelando a iminência de um ataque ao VIP especificado.

##### 2. ELEVADO

Informações específicas ou atividades terroristas recentes indicando que o VIP poderá constituir um alvo de primeira prioridade para um grupo terrorista.

##### 3. SIGNIFICATIVO

Informações genéricas recentes, cujo contexto político ou de segurança indique que o VIP poderá constituir um alvo prioritário para um grupo terrorista.

##### 4. MODERADO

Não há informações específicas ou genéricas de uma ameaça especial, existindo contudo uma ameaça potencial, tendo em conta os fatores associados ao VIP ou ao país que representa.

##### 5. REDUZIDO

Não há elementos que justifiquem a previsão de um ato terrorista.

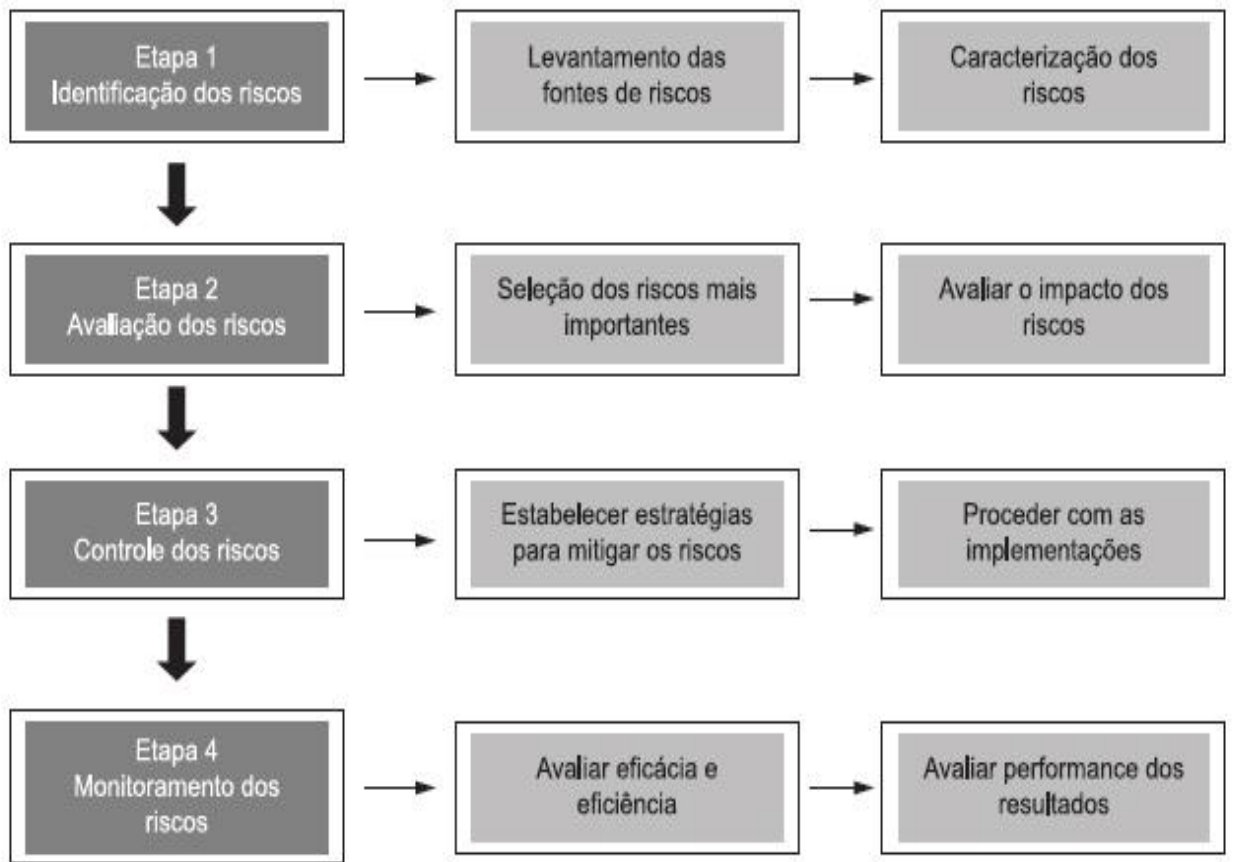
A letra «Z» (**Zulu**) poderá ser utilizada para assinalar a existência de uma ameaça real de atos hostis contra o VIP sem pôr em causa a sua vida (lançamento de objetos, empurrões, etc.)

---

VIP – *Very Important Person* – neste caso, um determinado indivíduo que pelas suas competências, responsabilidades, ações, posição na estrutura ou dinâmica social ou outro facto relevante seja necessário proteger.

Fonte: Adaptado da Recomendação do Conselho de 6 de Dezembro de 2001 (2001/C356/01) da UE

## ANEXO II – ETAPAS ELEMENTARES NA GESTÃO DO RISCO:



Fonte: Retirado da obra de Thomas & Alcantara (2013)

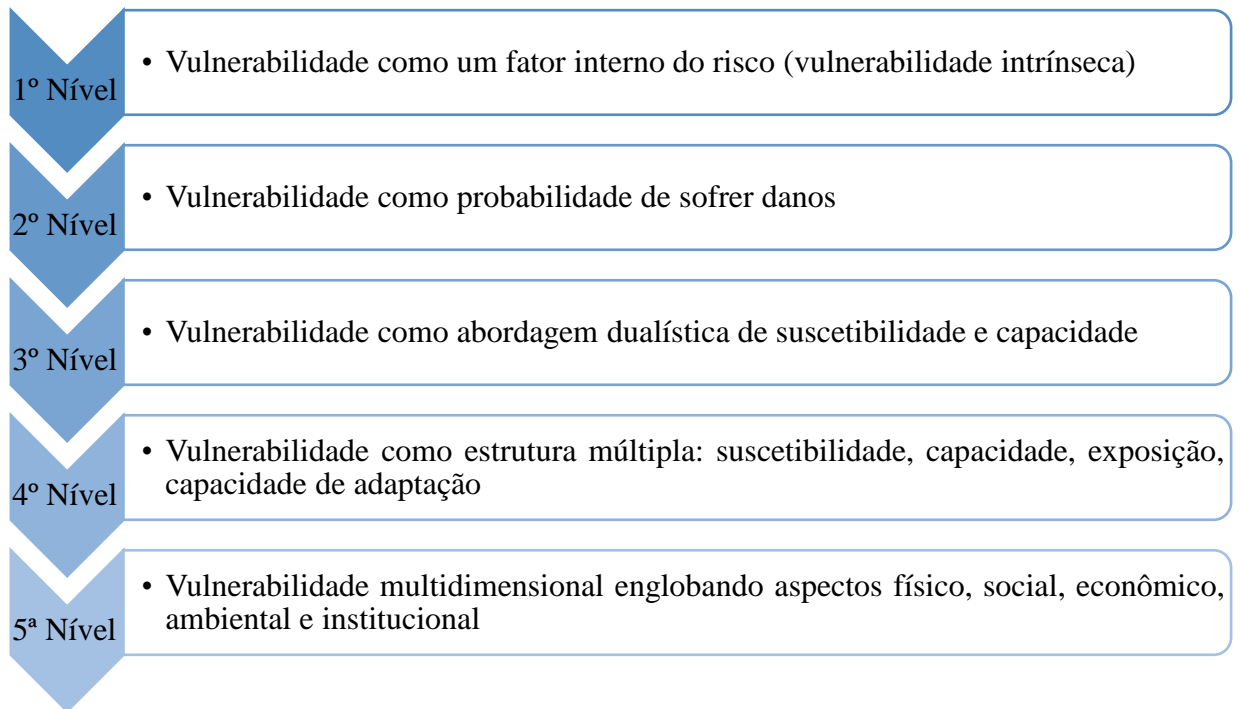
### **ANEXO III – MODELO SIMPLIFICADO DE AVALIAÇÃO E RESPOSTA DO NÍVEL DE RISCO:**



Fonte: Considerações do autor da dissertação, tendo por base a obra de Fernandes (2014: 23)

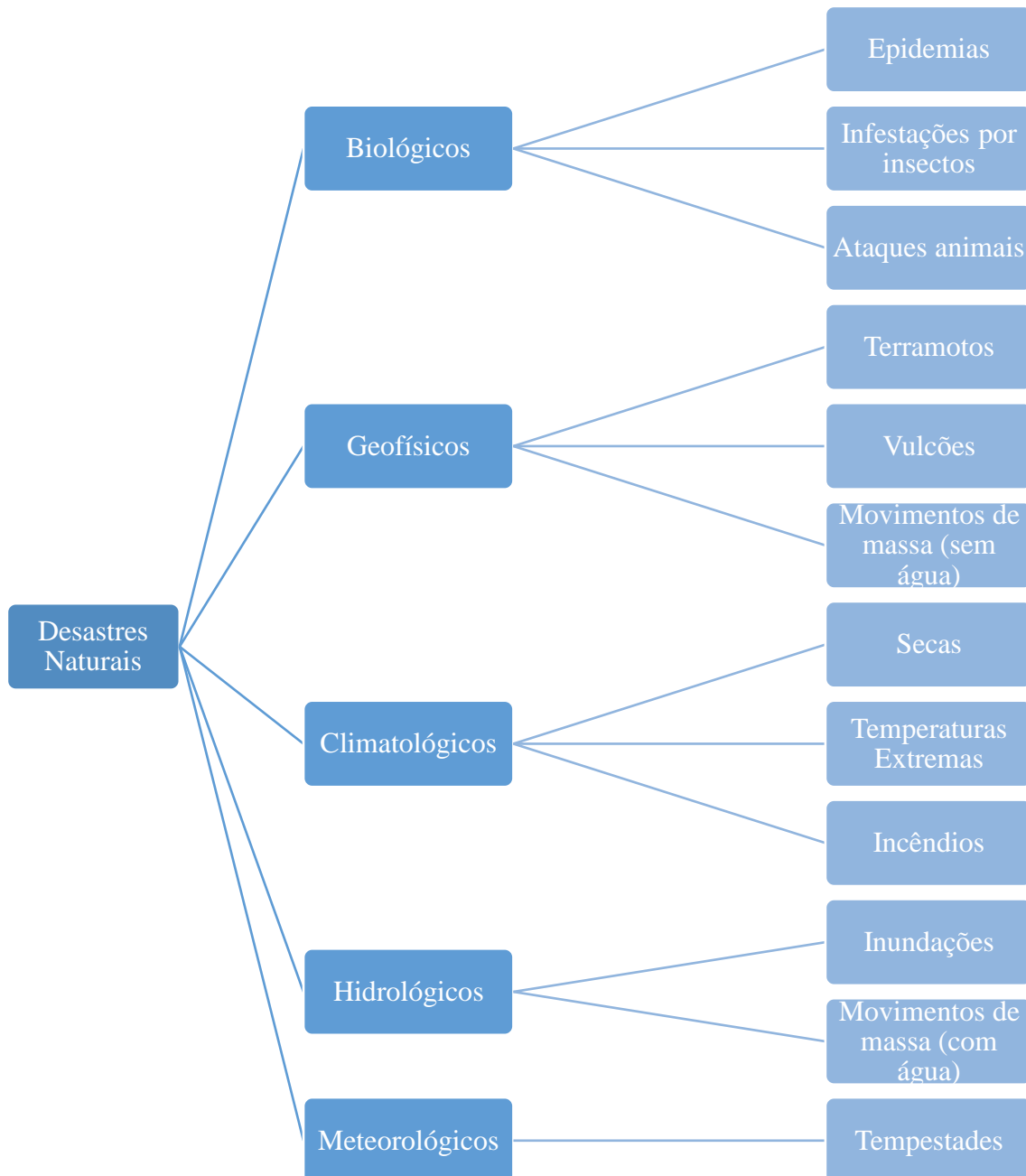
Neste modelo, não podemos esquecer a complexidade de relações que se estabelecem em todas as fases deste processo. Em adição, não podemos também olvidar que os primeiros 3 passos – Identificação de cenários críticos; identificação de riscos inerentes e quantificação e hierarquização dos riscos – dão-se num quadro mental onde a avaliação do grau de ameaça (através da perceção das intenções, oportunidades e capacidades da ameaça), a consciencialização das vulnerabilidades e das consequências, assim como o possível impacto, são fundamentais à análise correta da situação e posterior tomada de decisão.

## ANEXO IV – EXEMPLOS DE VULNERABILIDADES:



Fonte: Adaptado das ideias de Birkmann (2005).

## ANEXO V – OS VÁRIOS TIPOS E EXEMPLOS MAIS COMUNS DE DESASTRES NATURAIS:



Fonte: adaptado das informações recolhidas através do EMDAT – *The interational disaster database* – o banco de dados internacional de desastres (tradução livre do autor).

## **ANEXO VI – O ENQUADRAMENTO DOS CONCEITOS *PEACEKEEPING***

### **Prevenção de conflitos – *Conflict Prevention***

A prevenção de conflitos envolve processos de mediação e medidas diplomáticas com objetivo de prevenir as tensões intra-estados ou inter-estados e as disputas da progressão para um conflito violento. Inclui alerta precoce, colheita de informações e uma análise cuidada dos fatores que estão na origem do conflito.

A prevenção de conflitos por parte das Nações Unidas pode incluir a utilização dos "good offices" do Secretário-Geral, a implantação preventiva, o reforço da confiança ou a mediação liderados pelo Departamento de Assuntos Políticos (DPA) das Nações Unidas. Pode também incluir o apoio com negociações de paz, assistência no desenvolvimento de legislação, monitorização de acordos ou capacitação. Tal poderá incluir treino e formação dirigida à sociedade civil para estimular a resolução de conflitos de forma não-violenta a níveis local ou sub-regionais.

### **Criação da Paz – *Peacemaking***

O processo de pacificação geralmente inclui medidas para enfrentar conflitos em progresso e envolve ação diplomática para trazer as partes hostis a um acordo negociado. Os esforços de pacificação podem ser realizados por emissários, governos, grupos de Estados, organizações regionais ou pela ONU, bem como por grupos não oficiais ou não governamentais ou personalidades proeminentes.

### **Manutenção da Paz - *Peacekeeping***

A manutenção da paz visa preservar a paz, por mais frágil que seja, e garantir que os acordos alcançados pelos pacificadores sejam postos em prática. A manutenção da paz tem sido principalmente atribuída a operações de paz da ONU e inclui uma variedade de tarefas multidimensionais, que ajudam a estabelecer as bases para uma paz sustentável e podem incluir um sólido mandato de manutenção da paz para proteger os civis. As missões de paz modernas envolvem frequentemente agentes policiais, militares e civis, que trabalham em estreita colaboração com outras instituições das Nações Unidas, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA). Tais missões são usualmente referidas como "missões integradas". As medidas de paz da ONU seguem três princípios

orientadores: o consentimento das partes, a imparcialidade e o não uso de força, exceto em legítima defesa ou defesa do mandato. O secretário-geral da ONU pode exercer os seus bons ofícios para facultar uma resolução de conflitos. Além disso, a manutenção multidimensional da paz de hoje facilita: processos políticos; a protecção dos civis (PoC); desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes (DDr); apoio eleitoral; protecção e promoção dos direitos humanos; e assistência no restabelecimento do Estado de Direito.

Céu Pinto (2007: 59) refere que *Peacekeeping* é um “corpus em construção, adaptável às circunstâncias e ao momento histórico, (...) pois ao longo dos anos tem-se aplicado a uma vasta gama de operações e tarefas, tem assumido funções diversas, ‘à la carte’, e tem conhecido uma metamorfose contínua”. As missões internacionais da ONU que vem a englobar cada vez mais os mecanismos civis ao seu dispor, assim como as missões no âmbito da PCSD reconhecidas pela sua componente de gestão civil de crises, são cada vez mais reflexo de que estas afirmações tão cedo não deixarão de ser verdadeiras.

### **Imposição da Paz – *Peace enforcement***

A imposição da paz envolve o uso de uma série de medidas coercivas e sanções até ao ponto de intervenção de força militar quando ocorre uma violação da paz. A mesma requer a autorização explícita do Conselho de Segurança da ONU. O seu uso, no entanto, é politicamente controverso e continua a ser um meio de último recurso. A imposição da paz é regulada pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Para a sua autorização, o Conselho de Segurança da ONU deve primeiro determinar uma ameaça à segurança internacional, a existência de violação da paz ou um acto de agressão de acordo com o Artigo 39 da Carta das Nações Unidas. Uma resolução juridicamente vinculativa para todos os Estados-Membros exige o voto afirmativo de nove dos 15 membros do Conselho de Segurança, incluindo os votos afirmativos dos cinco membros permanentes: Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia. Quando apropriado, o Conselho de Segurança pode autorizar organizações regionais e agências a realizar ações de imposição.

### **Construção/Consolidação da Paz - *Peacebuilding***

A construção/consolidação da paz abrange uma vasta gama de medidas civis destinadas a estabelecer as condições para uma paz duradoura nos países em situação de

pós-conflito. Tornou-se uma parte essencial de quase todas as missões de gestão de crises, combinando abordagens de política de segurança e desenvolvimento para remover as causas estruturais da guerra. Inclui o desenvolvimento e a aplicação a longo prazo de ferramentas de transformação de conflitos para prevenir uma recaída em conflitos violentos. Aborda questões que afetam a funcionalidade do Estado e da sociedade e aumenta a capacidade dos estados para efetiva e legitimamente realizar as suas funções essenciais.

As operações de paz modernas combinam medidas de manutenção da paz com elementos de construção/consolidação da paz, o que é um trabalho complexo e demorado. Requer uma ação coordenada dos atores internacionais, bem como a participação precoce dos partidos locais. As atividades de promoção da paz são apoiadas através de programas de reforma do sector da segurança, estratégias de estabilização e recuperação e desarmamento, desmobilização e reintegração. Muitas missões também dão suporte ao (re-) estabelecimento de processos eleitorais.

Para conseguirmos estabelecer um quadro mental, as OAP/ONU seguem o seguinte esquema na implementação destas modalidades:



Fonte: Os textos foram elaborados através da adaptação da obra de Lauffer, S. & Hamach (2016). A informação obtida é resultado da tradução livre do autor e posterior alusão a Céu Pinto (2007). No que concerne à imagem, esta foi fornecida pelo orientador científico, pertencente a uma apresentação de uma aula que leciona em Estratégia e Tática das Forças de Segurança no ISCPPI.

## **ANEXO VII – OS FATORES SOBRE OS QUAIS DEPENDE A EFICÁCIA DO MODELO DE ABORDAGEM ABRANGENTE:**

Para Quaresma (2011: 7) os fatores prendem-se com:

- Uma estratégia e visão clara e partilhada pelas partes;
- Objetivos bem definidos;
- Medidas devidamente adaptadas ao fim;
- Reconstrução e estabilização pós-conflito reconhecidos e incorporados no planeamento das fases iniciais;
- Formação e treino em conjunto das forças civis e militares;
- Da capacidade de comunicar e partilhar conhecimento e informação;
- Da expansão de organizações internacionais e departamentos nacionais para trabalharem com as organizações não-governamentais, comunidade, autoridades locais e outros de forma a reforçar a capacidade de comunicação na sua própria língua.

Fonte: Retirado da obra de Quaresma (2011:7), com formato adaptado.

## **ANEXO VIII – ALGUMAS VANTAGENS DO MODELO DA ABORDAGEM ABRANGENTE:**

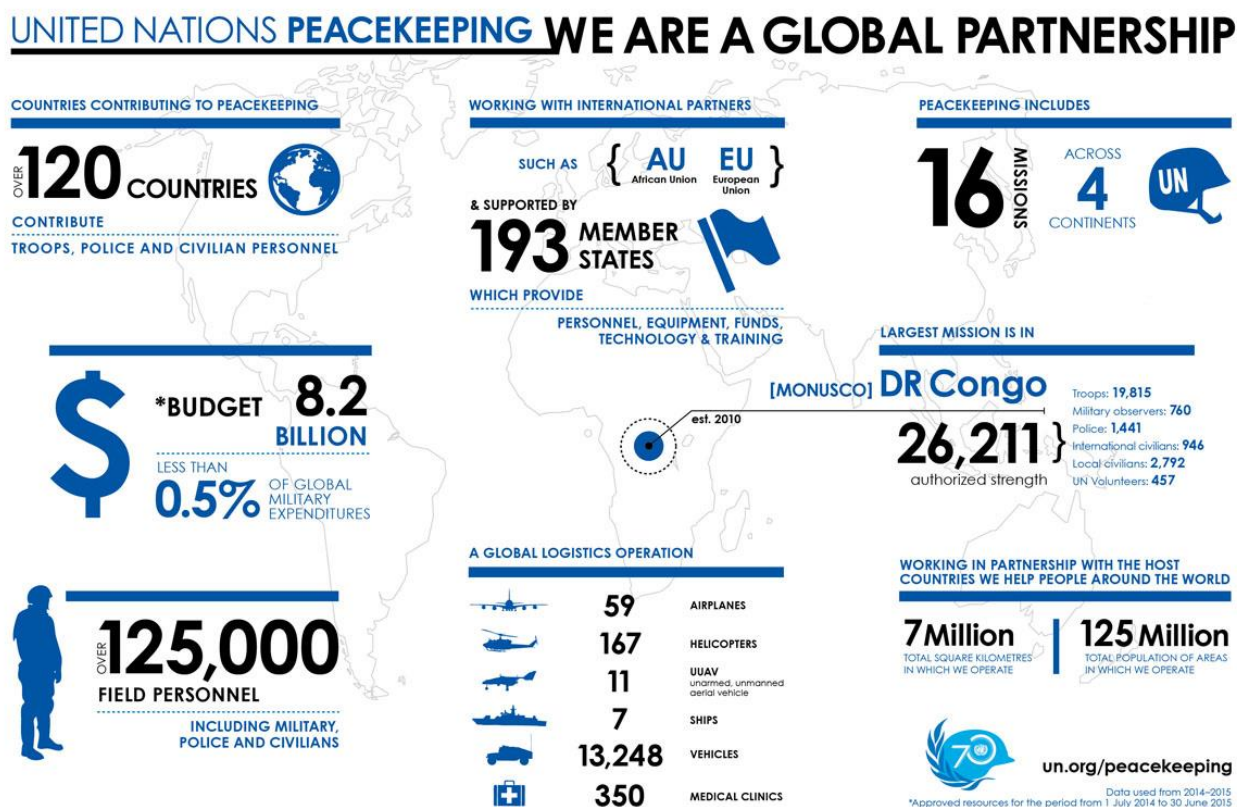
Quaresma (2011: 7) alude aos seguintes:

- Uma análise mais compreensiva e detalhada abre a porta para uma melhor perceção das raízes do conflito e conseqüentemente de uma avaliação de risco e tomada de decisão mais bem informados.
- Uma participação e coordenação mais alargadas entre os departamentos governamentais nas fases de análise e planeamento deverão levar a um alcance mais eficiente dos objetivos e o alcance dos efeitos desejados.
- Uma parceria mais alargada significa meios e técnicas adicionais e complementares de informações antes e durante as operações. • Uma análise compreensiva é mais provável de revelar mais e melhores modalidades de ação derivadas da grande variedade de atores à disposição, enquanto o planeamento compreensivo permite uma melhor utilização de recursos através de um melhor dimensionamento e de definição de objetivos para os atores envolvidos.
- As necessidades do instrumento militar durante o conflito podem ser progressivamente minimizadas visto que a implementação do Comprehensive Approach estimula a prevenção de conflitos e a diminuição do nível de insegurança no teatro de operações. Ao mesmo tempo, os outros instrumentos aprendem a trabalhar em conjunto com as Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações Internacionais (OI), e o Comprehensive Approach deve permitir, quando as condições de segurança física estão asseguradas, uma transição suave da responsabilidade do ator militar para o civil.

Fonte: Retirado da obra de Quaresma (2011: 7), com formato adaptado.

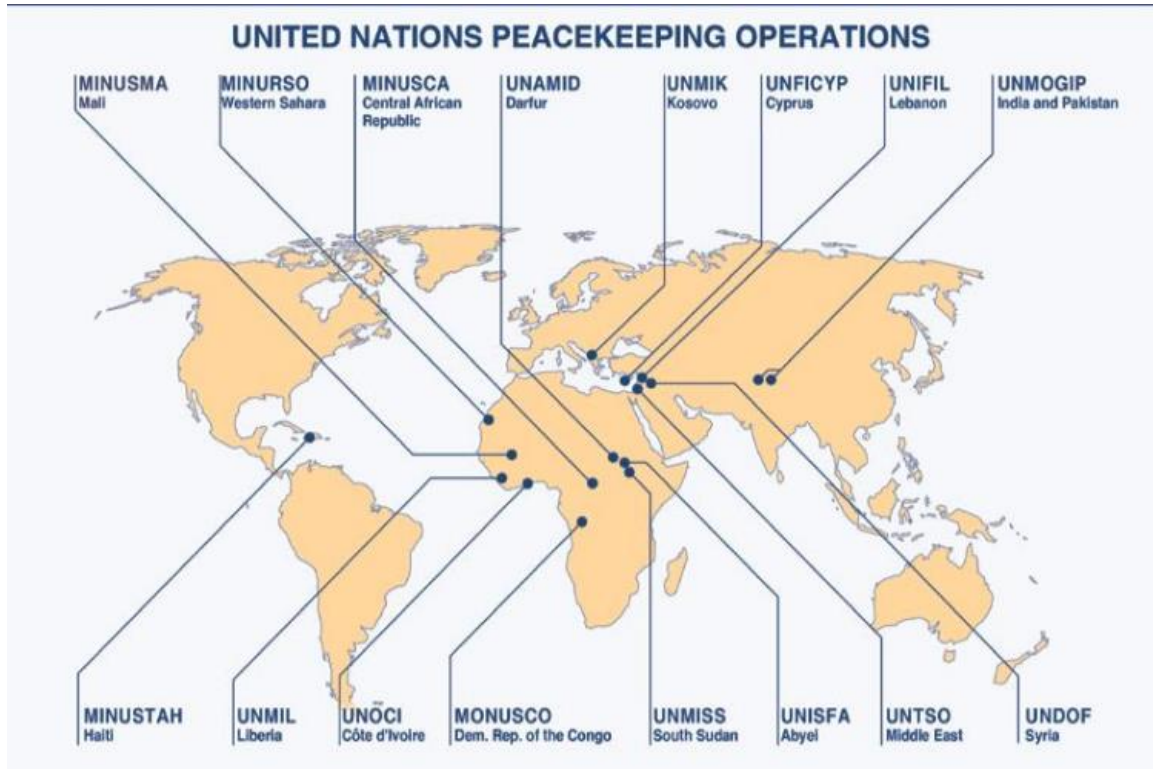
## ANEXO IX – A PARCERIA GLOBAL ONU:

A primeira imagem prende-se com a identificação da ONU como uma parceria global, elencando alguns fatores que a assumem como tal, a saber: O suporte de 120 Países com tropas, polícias e pessoal civil; um orçamento 8.2 bilhões de dólares, correspondente a menos de 0.5% do orçamento mundial gasto em investimento militar; mais de 125000 elementos adstritos à ONU (que incluem militares, polícias e civis); parcerias que incluem a União Africana e a União Europeia e o suporte de 193 E.M com pessoal, equipamento, fundos, tecnologia e formação; demonstração visual da quantidade de meios ao dispor da ONU (entre aviões, barcos, helicópteros, veículos, hospitais e clínicas médicas); 16 missões OAP/ONU em 4 continentes diferentes, sendo que a maior atualmente é a MONUSCO DR CONGO – envolvendo 26211 elementos; finalmente, a área de mais de 7 milhões de metros quadrados de terreno e a ajuda de mais de 125 milhões de pessoas.



Fonte [http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD\\_Infographic\\_web.jpg](http://www.un.org/en/peacekeeping/images/PKD_Infographic_web.jpg) - visitado a 2 de Abril de 2017.

Esta segunda imagem permite uma representação visual dos teatros de operações a decorrer hoje:



Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> - visitado em 2 de Abril de 2017

## **ANEXO X – OS ÓRGÃOS CONSTITUINTES DA ONU:**

Importa salientar os seguintes atores que pela sua relevância são de incontornável menção no quadro de uma OAP:

Assembleia Geral (AG), que é constituída por representantes de todos os EM da ONU, onde cada um tem direito a um voto. A AG reúne anualmente e para sessões especiais consideradas necessárias. O seio da AG inclui várias comissões, designadamente ao nível das missões de paz, particularmente: Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional (Primeira Comissão); Comissão Económica e Financeira (Segunda Comissão); Comissão de Questões Sociais, Humanitárias e Culturais (Terceira Comissão); Comissão de Política Especial e de Descolonização (Quarta Comissão); Comissão de Questões Administrativas e Orçamentais (Quinta Comissão); Comissão Jurídica (Sexta Comissão); Comissão Geral (Presidente, 21 Vice-Presidentes – critérios de representatividade geográfica e Presidentes das seis grandes Comissões).

Conselho de Segurança (CS) da ONU, cuja prioridade assenta na manutenção da paz e segurança internacionais, podendo investigar e recomendar medidas pacíficas para resolver disputas entre Estados. Caso considere que certas ameaças podem perturbar a paz e segurança internacionais, tem a possibilidade de tomar medidas coercivas. O CS é constituído por 5 Estados membros permanentes e 10 eleitos pela AG por um período de dois anos.

Secretário-Geral da ONU, chefe administrativo da Organização e de todas as missões internacionais de manutenção de paz. O Secretariado-Geral é o braço administrativo da ONU, sendo chefiado pelo Secretário-Geral.

Departamento de Operações de Paz (DPKO) tem a responsabilidade da direcção e administração de todas as missões de manutenção de paz da ONU, sendo gerido pelo Sub-Secretário-Geral (USG) do DPKO.

A título de curiosidade, a primeira Operação de Paz ocorreu em Maio de 1948, para monitorar as tréguas no final da primeira guerra israelo-árabe.

Fonte: Retirado e adaptado de [www.un.org](http://www.un.org) – visitado de 8 de Abril de 2017

## **ANEXO XI – EXEMPLO DE TAREFAS DE UM MANDATO OAP/ONU**

As tarefas dos mandatos das operações de paz da ONU encontram-se contidas nas resoluções do Conselho de Segurança e são adaptadas à situação particular do conflito e aos acordos de paz existentes. As mesmas traduzem outras resoluções do Conselho de Segurança em assuntos relacionados com a proteção de mulheres, crianças e civis em conflitos armados.

Caso envolva uma componente civil, o mandato poderá igualmente consistir em: Ajudar ex-opositores a implementar acordos de paz complexos (fazer ligação entre vários atores políticos); Apoiar entregas de assistência humanitária; Apoiar o DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração) de antigos combatentes; Apoiar a realização de eleições; Reforçar o Estado de Direito; Apoiar o respeito pelos Direitos Humanos (DH); Criar uma administração de transição num território que caminha para a independência.

## **ANEXO XII – A INTEGRAÇÃO DAS VÁRIAS COMPONENTES NAS OAP/ONU**

As OAP da ONU têm integrado um número cada vez maior de:

- Observadores policiais ou unidades constituídas de polícia, especialmente em missões internacionais de gestão civil de crises com um cariz de manutenção da lei e ordem, segurança pública, da monitorização, supervisão, investigação criminal, formação das polícias locais, entre várias outras;
- Observadores militares e/ou unidades militares, com participação na separação de partes em conflito, supervisão de processos de cessar-fogo, prevenção de conflitos armados, garantia da paz e segurança no território e no apoio na lei e ordem;
- Diplomatas e assessores políticos, intervenientes em processos de negociação da paz, assegurando a supervisão, monitorização e controlo da administração da missão e de órgãos administrativos locais;
- Peritos em direitos humanos, no âmbito de violações dos direitos e liberdades individuais com participação na promoção de missões de monitorização, prevenção, investigação e implementação ou coordenação da formação de quadros locais, bem como especialistas em questões como a igualdade de género, violência doméstica, xenofobia, etc.;
- Peritos em controlo da imigração, de fronteiras e de alfândegas, com vista à abordagem de assuntos relacionados com refugiados, desalojados, imigrantes ilegais, bem como com a reabilitação das comunidades e reintegração de refugiados políticos, minorias étnicas ou outros, no contexto de uma possível preparação do terreno e implementação de planos de longo prazo;
- Especialistas em administração civil, empenhados na monitorização, supervisão e controlo de assuntos económicos e financeiros, de organização da administração pública, incluindo o funcionamento de ministérios e direções-gerais;
- Observadores em processos eleitorais, com participação na organização ou supervisão de processos eleitorais ou de referendo, com o objetivo de garantir que os mesmos decorrem de forma livre e transparente;
- Especialista em comunicações, sistema de informação, transportes, logística e num largo espectro de áreas técnicas cujo apoio é fundamental para o funcionamento das operações no terreno.

Estas informações resultam de uma breve análise do autor às denominadas *Fact Sheets* do mês de Março de 2011 e os meses de Junho dos anos seguintes até 2017 – onde se denota claramente um aumento nos domínios supramencionados. O autor não considerou necessário criar um gráfico de valores visto que no *website infra* esses dados já estão disponibilizados ao público.

Fonte: [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet_archive.shtml) – visitado de 10 a 17 de Abril de 2017

## ANEXO XIII – A COORDENAÇÃO E AÇÃO EXTERNA DA UE

Práticas e instrumentos legais		Obrigações			Estruturas	
I Pilar						
Domínio	Base jurídica	Tipo de competência da CE/UE	Controlo jurisdicional	Poder de iniciativa	Processo decisório no Conselho	Participação do Parlamento Europeu
Política de Cooperação para o Desenvolvimento	Artigos 177.º a 181.º TCE	Complementar	Sim	Comissão	Maioria qualificada	Co-decisão ou parecer favorável
Ambiente e acordos internacionais	Artigo 174.º TCE	Concorrente	Sim	Comissão	Maioria qualificada	Parecer favorável
Política monetária e acordos sobre taxas de câmbio com moedas estrangeiras	Artigo 111.º TCE	Exclusiva em relação aos Estados da zona Euro	Sim	Comissão e Banco Central Europeu	Unanimidade	Consulta
Política Comercial	Artigos 131.º a 134.º TCE	Exclusiva	Sim	Comissão	Maioria qualificada	Consulta
Acordos internacionais CE	Artigo 300.º TCE	Concorrente	Sim	Comissão	Unanimidade	Consulta ou Parecer favorável
Acordos de associação	Artigo 300.º TCE	Exclusiva	Sim	Comissão	Unanimidade	Parecer favorável
II Pilar						
Política Externa e de Segurança Comum (PESC)	Artigos 11.º a 28.º TUE	Concorrente ou partilhada	Não	Iniciativa partilhada entre a Comissão e os Estados-membros	Unanimidade e, por vezes, maioria qualificada (actos que se baseiam em decisões prévias tomadas por unanimidade)	Consulta
Política Europeia de Segurança e Defesa	Artigo 17.º TUE	Partilhada	Não	Estados-membros	Unanimidade	Nenhum
Acordos internacionais PESC	Artigo 24.º TUE	Partilhada	Não	Presidência do Conselho	Unanimidade	Nenhum

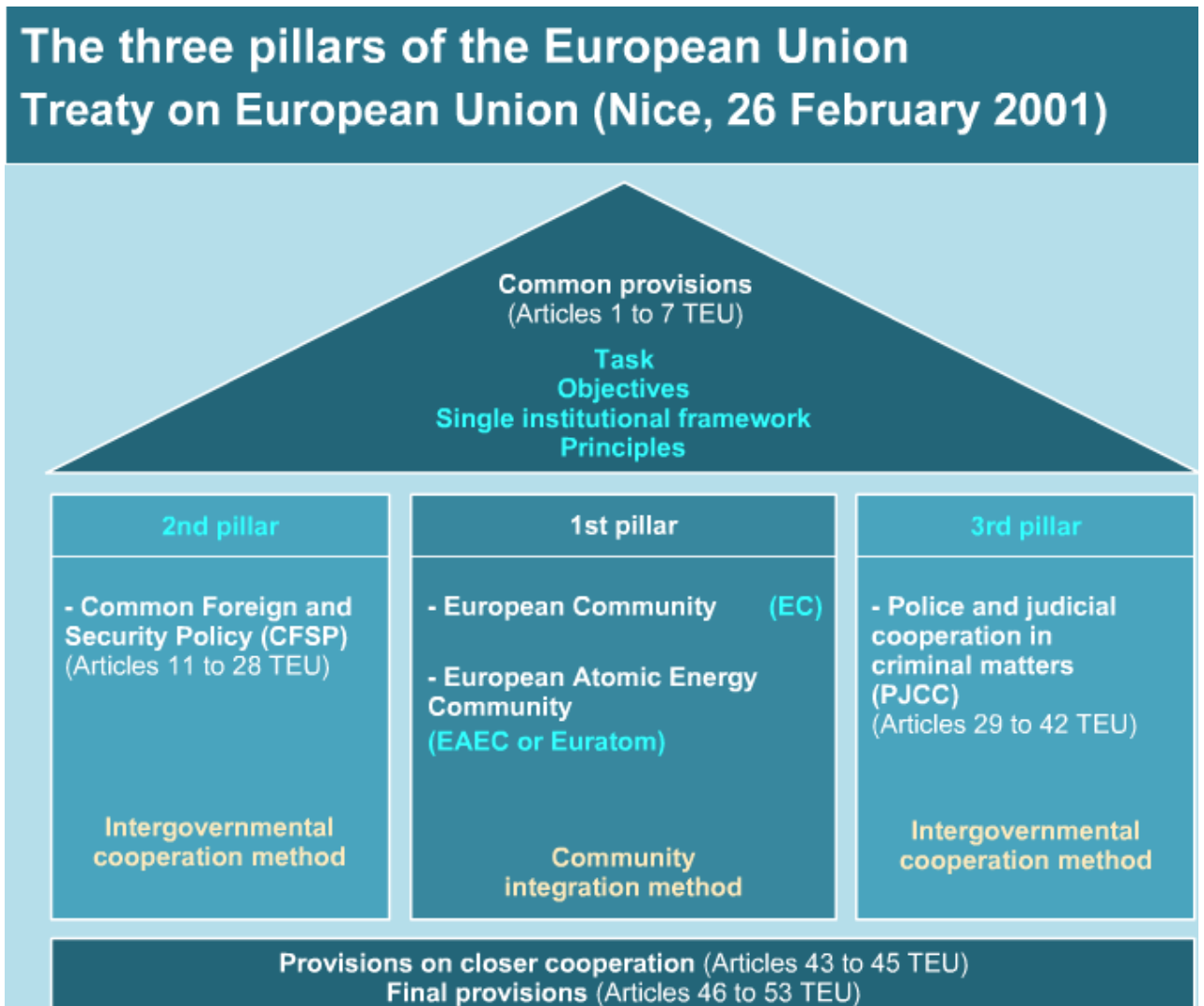
Fonte: Retirado de Joana (2007: 121)

**ANEXO XIV – A BASE NORMATIVA DA UE**

	Princípios fundadores	Tarefas e objectivos	Instituições estáveis	Direitos fundamentais
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liberdade</li> <li>– Democracia</li> <li>– Respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais</li> <li>– Estado de Direito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Progresso social</li> <li>– Não discriminação</li> <li>– Desenvolvimento sustentável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantia de democracia</li> <li>– Estado de Direito</li> <li>– Direitos humanos e liberdades fundamentais</li> <li>– Protecção de minorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dignidade</li> <li>– Liberdades</li> <li>– Igualdade</li> <li>– Solidariedade</li> <li>– Cidadania</li> <li>– Justiça</li> </ul>
Base jurídica	Artigo 6.º TUE	Artigos 2.º TCE e 6.º e 13.º TUE	Critérios de Copenhaga (1993)	Carta dos Direitos Fundamentais

Fonte: Retirado de Joana (2007: 121).

**ANEXO XV – IMAGEM DESCRITIVA DOS 3 PILARES DA UE ANTES DO TRATADO DE LISBOA.**



Fonte: <http://www.cvce.eu/> - visitado a 10 de Março de 2007

## **ANEXO XVI – ÁREAS PRIORITÁRIAS DEFINIDAS NO CONSELHO EUROPEU DE FEIRA (2000) E GOTEMBURGO (2001).**

### **Police**

Headline goal: 5,000 police, of which 1000 should be deployable within 30 days

Actual member state commitment: 5,000 police of which 1,400 are deployable within 30 days. 13 rapid deployable, integrated police units (ranging from 60-110 officers each) and four police headquarters, two of which are available for rapid deployment.

Nov 2004: 5761 no breakdown

### **Rule of Law**

Headline goal: 200 rule of law experts (prosecutors, judges and jailers) deployable in 30 days

Actual member state commitment: 284 experts including 72 judges, 48 prosecutors, 38 administration services, 72 penitentiary system officials and 34 others. 60 officials are available for rapid deployment within 60 days.

Nov 2004: 5761 total no breakdown

### **Civilian Administration**

Headline goal: A “pool” of rapidly deployable experts to set up or support civilian administration in the mission area

Actual member state commitment: 248 officials able to take on assignments of, among other functions, civil registration, local administration and custom services.

### **Civil Protection**

Headline goal: 2-3 assessment teams consisting of 10 experts available for deployment at 3-7 hours notice. These experts should be on 24 hour call from a group of up to 100 specially selected experts.

2,000 personnel available for deployment at short notice in civilian protection teams.

Actual member state commitment: 4988.

Fonte: Retirado de Jackobsen (2003: 4)

Adaptação/tradução livre do autor sobre os pontos fulcrais:

Quanto à questão policial na GCC, pretendia-se que fosse conseguido o objetivo de 5000, dos quais 1000 teriam de ter um grau de prontidão de 30 dias. Foi conseguido e superado, constando agora 5000 policiaes, dos quais 1400 estão com o grau de prontidão pretendido. Os elementos estão subdivididos em 13 IPU de resposta e empenhamento rápido e 2 unidades constituídas para o mesmo efeito.

Quanto à capacidade jurisdicional – na área do Direito – conseguiu-se superar o objetivo inicial de 200 peritos nesta área, havendo 284 elementos que têm um grau de prontidão de 60 dias.

Quanto ao domínio da administração civil, houve a necessidade de criar um grupo de peritos que tivessem um grau de prontidão rápido, não se indicando números. Hoje em dia, estão à disposição 248 elementos.

Finalmente, no domínio da proteção civil, o objetivo era conseguir 2-3 equipas de avaliação com 10 elementos e um grau de prontidão elevado. Para além disso, haver um conjunto de pelo menos 2000 elementos à disposição que foi conseguido e superado com 4988 elementos.

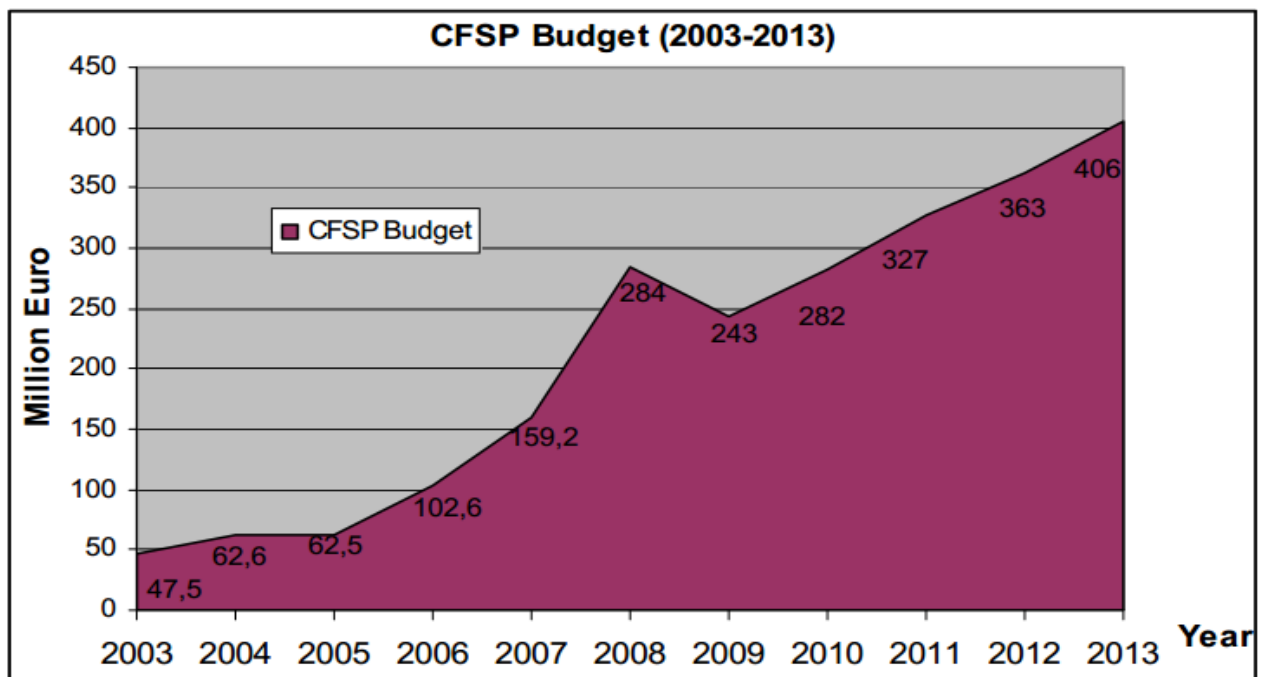
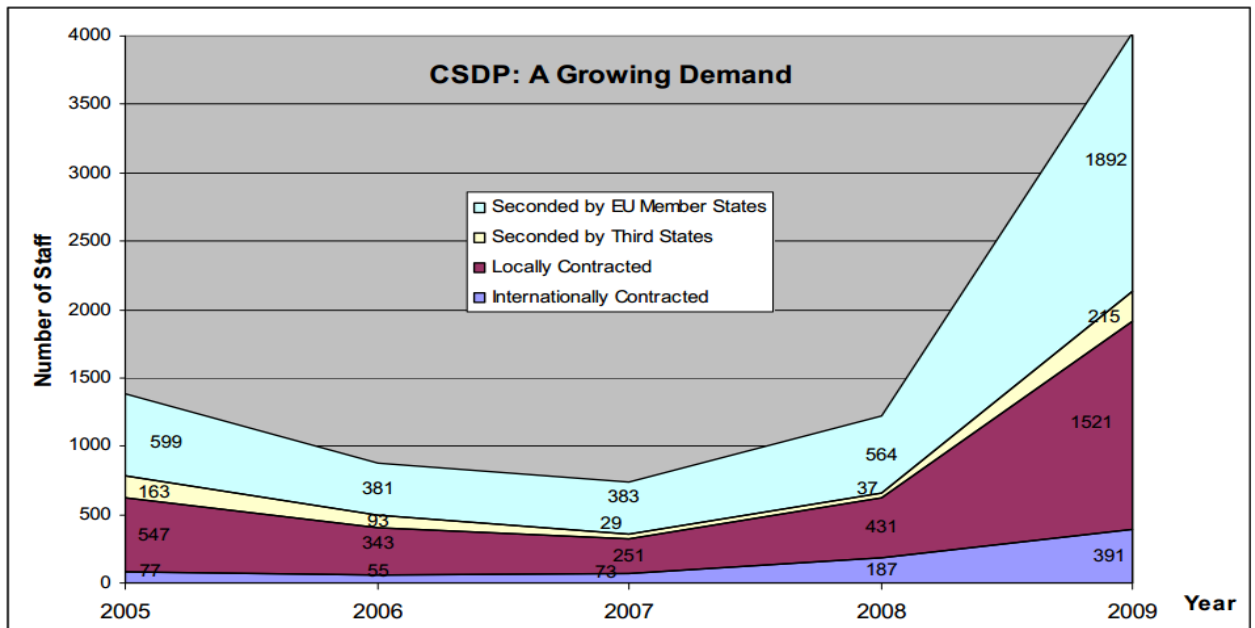


## ANEXO XVII – INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE CRISES AO DISPOR DA UNIÃO EUROPEIA

Gestão	Prevenção
Prevenção de conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alerta precoce;</li> <li>– Medidas políticas: diálogo político, declarações, diplomacia preventiva e eleições;</li> <li>– Acordos com Estados, regiões e organizações internacionais governamentais (Acordos de associação, estabilização, parceria e cooperação);</li> <li>– Medidas económicas positivas: acordos, concessões, infra-estruturas. Reconstrução e medidas negativas: suspensão, restrição e condicionalidade;</li> <li>– Assistência e cooperação para o desenvolvimento a curto, médio e longo prazo.</li> </ul>
Gestão civil de crises	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ajuda de emergência, ajuda alimentar, ajuda humanitária, desminagem, protecção civil, Estado de Direito e democratização, assistência a refugiados;</li> <li>– Apoio à reabilitação e reconstrução para prevenir ou mitigar crises prolongadas;</li> <li>– Financiamento de cooperações descentralizadas e de segurança nuclear;</li> <li>– Operações policiais de reforço, embargos e observações.</li> </ul>
Gestão militar de crises	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Operações militares: mobilização preventiva, intervenções humanitárias, manutenção da paz e forças multinacionais;</li> <li>– Operações policiais de substituição.</li> </ul>

Fonte: Retirado de Joana (2007:131)

## ANEXO XVIII – A GCC E A PCSD – UMA NECESSIDADE CRESCENTE



Fonte: <http://www.consilium.europa.eu> – visitado a 15 de Abril de 2017

## **ANEXO XIX – ENQUADRAMENTO LEGAL DE SITUAÇÃO DE ALERTA, CONTINGÊNCIA E CALAMIDADE.**

Em primeiro lugar, a situação de alerta: esta poderá ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de um acidente grave e/ou catástrofe é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e/ou medidas especiais de reação. (artigo 9.º n.º1 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho alterada e republicada pela Lei 80/2015 de 3 agosto)

Em segundo, a situação de contingência: que pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de um acidente grave ou catástrofe, é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal. (artigo 9.º n.º 2 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho alterada e republicada pela Lei 80/2015 de 3 agosto)

Finalmente, a situação de calamidade pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de um acidente grave e/ou catástrofe, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos. (artigo 9.º n.º 2 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho alterada e republicada pela Lei 80/2015 de 3 agosto)

## **ANEXO XX – ANÁLISE SWOT – *STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES, THREATS* À REALIDADE PORTUGUESA.**

Na senda de Vicente (2011: 7-8), a realidade portuguesa apresenta-se com as seguintes oportunidades e vantagens, potencialidades e vulnerabilidades:

*Oportunidades:* “- A Lei da Segurança Interna abre as portas ao diálogo e estabelecimento de uma resposta conjunta por parte do SGSSI e o CEMGFA; - Nível baixo de ameaça e um sentimento de segurança por parte da população; - A situação geoestratégica nacional;”

*Ameaças:* “- Novas Ameaças, com o seu carácter difuso e incerto; - Portugal está na fronteira da União Europeia com África e a América do Sul, de onde provêm muitas atividades ilícitas; - Cobertura de uma vasta área de responsabilidade e de jurisdição nacional; - Inexistência de uma entidade única responsável pela Segurança Nacional.”

*Potencialidades:* “- O Sistema de Segurança Interna, com uma organização estrutural de resposta a situações de crise e ameaça; - Competências do SGSSI no âmbito do Comando e Controlo de diferentes FSS, em situações de crise e ameaça; - Credibilidade das FSS e das FFAA; - Existência de Capacidades nas FFAA que podem complementar a resposta das FSS às “novas ameaças”;

*Vulnerabilidades:* “- Inflexibilidade com uma separação entre Segurança Interna e Defesa Nacional;- Inexistência de um Sistema Nacional de Gestão de Crises; - Não existência de um quadro legal que explicita e fundamente, em situações de grande gravidade, a atuação das FFAA em reforço das FSS; - Existência de várias entidades com jurisdição na mesma área de responsabilidade.”

Consideramos a visão de Vicente (2011) bastante apurada, no sentido em que reflete de uma forma sumária a situação atual no contexto português. Todavia, note-se que o autor na sua obra se debruça sobre a sua visão solucionadora da problemática em mãos. Não citaremos essa visão pois a nossa difere em alguns pontos substanciais, nomeadamente no facto de não visionarmos a construção de um novo conceito de “segurança” como o caminho a seguir, uma vez que implicaria a reestruturação e reforma total dos ministérios MAI e MDN. Num país como Portugal, inserido nos planos europeu, internacional e lusófono e com os escassos orçamentos ao seu dispor, esta reforma poderia trazer consequências desastrosas ao nível da cooperação que estabelecemos e ao nível do

desenvolvimento interno do país, pois certamente envolveria custos elevadíssimos na sua prossecução – e tudo isto sem garantias de que seria a forma correta para abordamos os nossos problemas.

## APÊNDICES

### APÊNDICE I – EXEMPLO DE GUIÃO DE ENTREVISTA

(tendo mudado apenas a questão 5 consoante a área de especialidade do entrevistando):

#### *Guião de Entrevista*

**Questão 1** – Na sua opinião, o que considera que a sociedade portuguesa percebe como crise?

**Questão 2** – Considera que existem crises fora do estado-sítio e do estado-exceção? Se sim, quais visualiza como sendo especialmente impactantes na dinâmica social portuguesa?

**Questão 3** – Que tipo(s) de crise(s) considera ser a(s) mais provável(eis) de ocorrerem em Portugal?

**Questão 4** – Que estruturas existem no ordenamento jurídico português para responder a cenários críticos?

**Questão 5** – Qual o papel que a Proteção Civil desempenha na gestão de crises nacionais? E na gestão de crises internacionais? (questão para colocar ao José Moura)

**Questão 6** – Na sua opinião, considera serem suficientes essas estruturas para responder às crises com maior previsibilidade/probabilidade de ocorrerem? Em caso negativo, que alterações preconiza?

**Questão 7** – Considera que é necessária a aprovação ou implementação de um Sistema Nacional ou de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises? (em especial enfoque conjugado com a vertente *security e safety* proporcionada pela empregabilidade de meios civis na resposta a estes cenários críticos)

## **APÊNDICE II – EXEMPLO DE TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO:**

Tomei conhecimento que o Aspirante a Oficial de Polícia Eduardo Alexandre, finalista do Mestrado Integrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, se encontra a desenvolver uma Dissertação de Mestrado, com o título *A gestão civil de crises – Da União Europeia a Portugal: Contributos para uma visão estratégica na Polícia de Segurança Pública*, da qual é orientador o Exmo. Prof. Doutor Intendente Luís Elias e co-orientador o Exmo. Prof. Doutor Eurico Dias, cujo estudo se prende com uma análise das estruturas de gestão civil de crises existentes ao nível europeu e português e se estas têm capacidade para responder a eventuais cenários críticos. Mais ainda, debate-se conceptualmente conceitos como o de “crise” e a “gestão civil de crises”.

Neste âmbito foram-me explicados os objetivos do trabalho e solicitada a minha colaboração para responder a um conjunto de perguntas.

Fui informado(a) de que as respostas serão passíveis de serem replicadas no trabalho, devidamente citadas, e que serão gravadas para facilitar a sua análise em relação ao restante universo de entrevistados, sendo destruídos os registos áudio após a sua transcrição.

Em adição, fui informado(a) de que a minha identificação poderá ser divulgada mas que, no entanto, a minha colaboração é de carácter voluntário, podendo desistir em qualquer momento do trabalho, onde se tal acontecer a entrevista será liminarmente eliminada assim como quaisquer registos de questões respondidas anteriormente e a minha identidade ficará anónima. Que, se tomar tal opção, não constarei nesta dissertação de mestrado em qualquer forma.

Compreendo que não irá existir qualquer tipo de remuneração ou custos pela minha participação neste estudo. É-me garantido que sempre que necessitar de algum esclarecimento o mesmo ser-me-á facultado.

Fui esclarecido(a) sobre todos os aspetos que considero importantes e as perguntas que coloquei foram respondidas. Fui informado(a) que tenho direito a recusar participar e que a minha recusa não terá consequências para mim.

Aceito, pois, colaborar neste estudo e assino onde indicado.

---

### **APÊNDICE III – ENTREVISTA COMANDANTE CORPO DE ALUNOS DA ACADEMIA MILITAR, CORONEL LEMOS PIRES**

**Organização a que pertence:** Forças Armadas Portuguesas

**Tempo de Serviço na organização:** 33 anos

**Departamento/Serviço:** Corpo de Alunos da Academia Militar

**Cargo/Posto:** Coronel

**Função:** Comandante do Corpo de Alunos e Professor da Academia Militar

**Idade:** 51 anos

**Género:** Masculino

**Habilitações Literárias:** Doutoramento

**Questão 1 – Na sua opinião, o que considera que a sociedade portuguesa percebe como crise?**

“Sabe que crise é um termo que é utilizado em âmbitos diferentes, dentro e fora de Portugal, para aquilo que se considera a existência de um estado que vive uma situação de crise, dentro ou no exterior do país. Depois, crise também tem um sentimento associado àquilo que é a vida normal das pessoas. As pessoas utilizam a palavra crise para a crise económica, para a crise social, para crise de valores. Portanto, a palavra crise, *Krisis*, é uma palavra que geralmente se usa quando nós sabemos que há alguma coisa que não está bem e que não tem a gravidade de estados limite. Esta palavra é uma palavra que no seu sentido empírico traduz exatamente aquilo que é, é algo que não é uma situação definitiva, mas que já diz que está fora da normalidade – são as chamadas palavras intermédias.”

**Questão 2 – Considera que existem crises fora do estado-sítio e do estado-exceção? Se sim, quais visualiza como sendo especialmente impactantes na dinâmica social portuguesa?**

“A primeira resposta é obviamente que sim. Portanto, temos os estados-sítio e os estados-exceção, e depois ainda temos os estados de guerra. Obviamente fica aqui um vácuo, um intermédio, que se chama que se chama exatamente estado-exceção ou crise. No conceito de estratégia militar atual, que foi promulgado em 2014, esta definição está mais ou menos clara em que como não existe uma definição do âmbito nacional, existe uma

definição do âmbito internacional. Utiliza-se para Portugal aquilo que a NATO/OTAN ou a União Europeia entendem como crise. Portanto, sim, existe uma situação de crise que é aquela que não é necessária ainda efetuar outros estados de exceção e que também está longe de uma situação que leve a um estado de guerra. Logo, não é uma situação de paz, é uma situação em que estamos exatamente ali a medir ainda. Não é preciso evocar outros tipos, ou seja, normalmente a normalidade jurídica do país serve para resolver esse problema da situação de crise. No entanto, não deixa de ser um estado de crise. Antigamente, até quando foi eleito segurança interna, havia a parte da crise, depois desapareceu o Departamento de Segurança Interna, como sabe, e eu penso que agora estamos um bocadinho de volta a essa definição. E acho que, mais tarde ou mais cedo, devemos voltar. Começa a tornar-se necessário.

Um estado de crise pode ter a ver com ameaças transnacionais: terrorismo, criminalidade organizada violenta grave, etc. Que não, obviamente, não estão dentro do estado de exceção – porque é assim nós temos o estado de urgência, estado de sítio. O estado de urgência tem a ver com calamidades. Mas falemos do estado de sítio. O estado de sítio é quando as forças e serviços de segurança não conseguem por si só resolver o assunto ou garantir a normalidade democrática e então vamos para um estado de sítio em que se pede às forças armadas para intervir. Ora, garantidamente há situações em que nem é uma coisa em outra. O estado de crise é exatamente aquele estado, como estes dois exemplos que eu acabei de dar, em que a ameaça, o nível representado por determinado grupo, pessoa ou instituição pode estar a criar que nos leva a trazer mais gente do que aquela que é o habitual para lidar com as situações, portanto, mais órgãos interministeriais, maior relação holística entre vários ministérios que nos obriguem a lidar com isso. Isso é uma situação de crise. O terrorismo transnacional é uma delas.”

**Questão 3 – Que tipo (s) de crise (s) considera ser a (s) mais provável (eis) de ocorrerem em Portugal?**

“As crises podem, obviamente, ser de âmbito social, desagregação social. Portanto, pode haver fenómenos de desagregação social grave, não estou a dizer a curto prazo nem meio prazo, mas claro pode haver grupos emergentes, pode haver movimentos separatistas, que nós não sabemos que acontecem, que volto a dizer, não chegam à situação de estado de sítio, mas podem provocar alterações locais, não diria nacionais, mas que levam a esse tipo de emergência. Outros são sem dúvida os ataques terroristas de cariz transnacional e por último, impactos das alterações climáticas em desenvolvimento. Falhas graves,

naquilo que possa ter a ver, por exemplo, com falta de electricidade durante muitos dias, abastecimento normal de águas, combustíveis, etc, pode levar a situações de crise. Uma cidade sem combustível, sem água, sem electricidade...”

**Questão 4 – Que estruturas existem no ordenamento jurídico português para responder a cenários críticos?**

“Neste momento é assim, depende de qual é o cenário crítico, se é interior ou se é exterior. E neste momento como desapareceu o Gabinete de Crise, antigamente tinha o Gabinete de Crise, agora deixou de haver Gabinete de Crise. Ao não haver um gabinete de crise, nós somos obrigados a fazer um improvisado, conforme a situação seja externa ou interna. Uma situação de crise exterior reúne-se o Conselho de Defesa Nacional, ou o Conselho Superior dos Negócios Estrangeiros conforme a entidade responsável. Por sua vez os problemas a nível nacional, de segurança interna, convoca-se o Secretário-geral da Segurança Interna que manda reunir os seus órgãos diretos. Temos portanto, uma situação um pouco diluída face a nossa nação, não há um gabinete para uma crise geral, conforme a crise reúne-se. Há contudo um ponto comum: o Primeiro-ministro. Quando não há mais nada, subentende-se que pode criar um grupo «ad-hoc» para resolver questões interministeriais. O que é mau, para mim, pois estamos dependentes da vontade do primeiro-ministro conforme a situação.”

**Questão 5 – Qual o papel que a Defesa desempenha na gestão de crises nacionais? E na gestão de crises internacionais?**

“A postura da defesa, nos termos que se refere, nas questões de segurança e defesa há muitas barreiras que já não se conseguem estabelecer por decreto. Portanto a diferença entre segurança interna e defesa externa, defesa interna e defesa civil e outros termos usados antigamente dos quais gosto muito, ao se esbaterem, fazem com que haja situações que não se consiga disfarçar. Nós temos no Conselho de Estratégia Militar, por exemplo, temos aquilo que se chama a atuação das FA com as FS e com os Serviços de Segurança. Que pode ser feito em reforço ou complementaridade. O reforço consiste em atuar junto delas, libertando estas para fazerem a atuação criminal e de ordem pública. O ideal é colocar as FA de modo a que as FSS saiam para a rua. Eu tenho um esquadrão da G.N.R a fazer segurança ao P.R., é uma missão típica as F.A. Em vez de ter uma companhia de Comandos a patrulhar a rua (...) numa situação que nos leve ao estado de crise ou uma situação especial, eu posso colocar uma companhia da Polícia do Exército no Palácio de Belém e libertar a GNR que lá se encontra para a rua. Outro exemplo é o aeroporto, a

defesa de pontos sensíveis é mais próximo do papel das FA. Caso seja preciso, pode-se ainda recorrer a patrulhamentos mistos, como em França, Espanha, Itália (...). O princípio do reforço é este, capacidades parecidas para atuações muito similares: patrulhamentos, abordagem de pessoas, paragem de viaturas, defesas de pontos sensíveis. Isto é reforço. Se as FA, usarem de meios exclusivos da sua competência, isto já não é reforço, aqui a palavra é complementaridade. Complementar é quando as FA atuam com meios próprios: helicópteros, aviões, mísseis de artilharia, armas antiaéreas. Eu não posso entregar um obús de artilharia a um agente da PSP que naturalmente não o sabe usar. Imaginemos uma missão atribuída, por exemplo a segurança da visita do Papa. Temos que fazer uma interdição da zona, a missão é atribuída em controlo tático, a segurança interna até pode estar nas mãos do SGSSI mas há uma missão complementar, como por exemplo isolar o espaço aéreo, com montagem de antiaéreas.”

**E do Ponto de vista internacional? Por exemplo as missões de paz?**

“Nós temos missões ao abrigo do art.º 5, que em caso de defesa coletiva e segurança cooperativa e depois temos as missões «*Peacekeeping*», «*Peace Enforcement*» e as «*Crisis Response Operations*» (CROP), onde encontramos mesmo a situação de crise, há então uma resposta, um «package», uma cadeia de comando, um «*engagement*» diferente das outras missões.”

**Questão 6 – Na sua opinião, considera serem suficientes essas estruturas para responder às crises com maior previsibilidade/probabilidade de ocorrerem? Em caso negativo, que alterações preconiza?**

“Não existem. É necessário estabelecer um gabinete de crise como os que existem nos países democráticos que nos servem de referência: França, Bélgica, Itália. Reúne-se assim rapidamente o gabinete de crise. Falta-nos esse gabinete, que nos permita uma forma rápida e estruturada que nos permita começar a fazer algo relativamente ao problema. Porque o problema reside em que se fosse algo meramente consultivo e se reunisse «*ad-hoc*» não tem premência. Mas se tiver um gabinete estruturado, com «*staff*» em permanência 24 horas, uma estrutura permanente assim como os grupos análogos Britânicos e Franceses. Existe pessoal que prepara a decisão, que trata da cooperação interministerial, que vê as coisas sem fronteiras, o contínuo das operações. Num órgão destes já existem redes criadas, pontos de acesso ao SIS, SIED, FSS, FA, etc. F.S S.S. Isto é importante existir em permanência.”

**Questão 7 – Considera que é necessária a aprovação ou implementação de um Sistema Nacional ou de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises? (em especial enfoque conjugado com a vertente *security e safety* proporcionada pela empregabilidade de meios civis na resposta a estes cenários críticos)**

Concordo, contudo o problema das grandes tiradas tem a ver com o pragmatismo das soluções. Quando nós generalizamos perdemos o enfoque numa determinada área. E quando optamos pelo enfoque temos de nos preocupar com o restante. No meio encontra-se a virtude. Nós temos estruturas conjuntas e integradas. As forças conjuntas consistem em juntar o Exército, a Força Aérea e a Marinha numa força, que não atua no dia-a-dia, porque os meios são diferentes: mar, ar, terra. No entanto, nós treinamos para operações conjuntas, treinamos procedimentos, exercícios, temos escolas conjuntas onde vamos e temos escolas separadas onde aprendemos. Temos portanto a soma dos dois. A estrutura integrada é quando juntamos as três forças numa só estrutura, como por exemplo o Hospital das Forças armadas.

Por exemplo na AM temos o Exército e a GNR, o que os une? A condição militar, o que os separa? A tática e técnica policial. Eu sou o comandante do Corpo de Alunos e tenho 2 batalhões sob a minha alçada, um do exército, outro da GNR. Não andamos aqui todos a fazer o mesmo. Há um diálogo de permanência, há a tal sinergia. As cadeiras diferem, no entanto o percurso académico da vertente da GNR é similar ao que vos é ministrado no ISCPSI. Só que depois temos a parte das competências da condição militar, o que acaba por relacionar com as FA. É uma questão de gerir equilíbrios. Se salvuardarmos o equilíbrio é possível. Só que há conflitos com coisas como os direitos, liberdades e garantias e outros assuntos. A cooperação deve existir, temos é que criar mecanismos para que efetivamente haja cada vez mais momentos em que civis e militares se possam juntar.

## **APÊNDICE IV – ENTREVISTA EX-COMANDANTE OPERACIONAL DA PROTEÇÃO CIVIL, TÉCNICO SUPERIOR JOSÉ MOURA**

**Organização a que pertence:** Direção Geral Administração e Emprego Público

**Tempo de Serviço na organização:** Com vínculo há 17 anos

**Departamento/Serviço:** Departamento Planeamento e Gestão

**Cargo/Posto:** Técnico Superior

**Função:** Técnico Superior

**Idade:** 54 anos

**Género:** Masculino

**Habilitações Literárias:** Doutorando em Ciências do Risco

**Nota:** Desempenhou funções de Comandante Operacional Nacional desde Dezembro 2012 a Janeiro de 2017 e até então desempenhei durante 9 anos funções de Comandante Operacional Distrital em Leiria. Perito certificado do Mecanismo Europeu de Proteção Civil e das Nações Unidas e Professor do Ensino Superior Politécnico na área da Proteção Civil.

### **Questão 1 – Na sua opinião, o que considera que a sociedade portuguesa percebe como crise?**

“Importa desde já referir que as minhas respostas serão encaminhadas sempre na perspetiva *Safety* e não *Security*. Assim sendo importa desde já referir que em rigor não encontramos na nossa doutrina estabelecido o conceito de “crise”. O mais próximo, melhor o mais conseguido foi através do Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho que criava um sistema nacional de gestão de crises - destinado a apoiar o Primeiro-Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise - foi revogado pela Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna). Há que referir que este mecanismo não chegou verdadeiramente a ser implementado, dado o curto período de vigência deste diploma legal. O mesmo definia as crises como situando-se “entre a normalidade e a guerra, a urgência de decisões e de ações imediatas e a aplicação de meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa”. Criava um gabinete de crise presidido pelo Primeiro-Ministro e um gabinete de apoio. Com a revogação deste diploma o conceito está diluído por legislação dispersa, sendo certo que no âmbito do *Safety* têm sido testadas

várias situações de gestão de crises de Emergência, as situações de incêndios florestais, Continente e Madeira, com o pedido de ajuda internacional, o Aluvião na Madeira, acidentes com autocarros com elevado número de vítimas mortais, entre outras, pelo que em rigor a sociedade Portuguesa reage e percebe melhor a crise financeira, a crise de resultados de um clube, a crise política, do que a crise no âmbito de *Safety* e/ou do *Security*.”

**Questão 2 – Considera que existem crises fora do estado-sítio e do estado-exceção? Se sim, quais visualiza como sendo especialmente impactantes na dinâmica social portuguesa?**

“Sim, perfeitamente, sobretudo aquelas a que já me referi na questão anterior e todas as situações vividas nos últimos 20 anos que foram classificadas como crises, não estávamos na presença de uma situação de estado sítio ou de estado-exceção.”

**Questão 3 – Que tipo (s) de crise (s) considera ser a (s) mais provável (eis) de ocorrerem em Portugal?**

“As já referidas e são as que estão no âmbito da proteção e socorro, são as que têm ocorrido e são porventura as mais testadas no sistema, sendo certo que noutros âmbitos o nível de preparação está lá, mas felizmente não têm ocorrido com a frequência das já referidas. Recordo que o pedido de ajuda internacional com meios aéreos pesados, que já aconteceram várias vezes nos últimos 10 anos, resulta desde logo numa situação de crise atendendo que através da tutela, o país assume que com os meios existentes no momento será muito mais difícil por cobro a uma situação de emergência nacional.”

**Questão 4 – Que estruturas existem no ordenamento jurídico português para responder a cenários críticos?**

“São várias, no âmbito da proteção e socorro através do Centro Coordenador Operacional Nacional no Comando Nacional de Operações de Socorro. O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal. Neste âmbito coordena, nomeadamente com o Ministério da Defesa Nacional, a participação das Forças Armadas

em operações de apoio à paz da ONU, operações da OTAN, missões de gestão de crises da UE., a cooperação técnico-militar, etc. Coordena também com o Ministério da Administração Interna a participação das Forças e Serviços de Segurança em operações de paz da ONU (na respetiva componente policial), missões de gestão civil de crises no quadro da UE., operações desenvolvidas pela agência FRONTEX (na atual crise migratória para a Europa), a cooperação policial europeia no âmbito da Europol e da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (ao nível do combate ao terrorismo e criminalidade organizada), entre outras. O Plano Nacional de Regresso, aprovado pela Deliberação do Conselho de Ministros 254/2016 de 28 de julho, é uma das referências importantes neste enquadramento. Este tem por objetivo responder com eficácia às necessidades de apoio a cidadãos portugueses residentes ou localizados no estrangeiro, que por motivo de situações de crise nos países onde residem ou se localizam, e que tenham de regressar a Portugal num curto espaço de tempo, ou tenham de ser evacuados desses países. O Plano tem três fases de abordagem, que podem ocorrer de forma sucessiva ou em simultâneo, englobando as seguintes ações: 1.<sup>a</sup> Fase – a efetuar no país de proveniência e as relativas ao transporte para local seguro ou para Portugal (coordenada pelo MNE, com a colaboração do MDN); 2.<sup>a</sup> Fase – relativas ao acolhimento inicial e de emergência, à chegada a Portugal (coordenada pelo MAI, com a colaboração dos Ministérios das Finanças, da Defesa Nacional e Solidariedade e Segurança social); e 3.<sup>a</sup> Fase – relativas ao acolhimento até à integração definitiva (coordenada pelo Ministério da Solidariedade e Segurança Social, em articulação com os membros do Governo responsáveis pelas áreas do Trabalho e da Educação). No domínio da segurança interna, salientamos como crises mais graves as decorrentes de incidentes tático-policiais, no fundo de ameaças como o terrorismo, a criminalidade organizada, violenta e grave. Conforme previsto no art.º 18.º n.º 3 da Lei de Segurança Interna “consideram-se incidentes tático-policiais graves, além dos que venham a ser classificados como tal pelos MAI e Ministério da Justiça, os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma força e serviço de segurança e que envolvam: a) ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas; b) o emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas; c) a utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares,

radiológicas, biológicas ou químicas; d) sequestro ou tomada de reféns”. O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG/SSI) tem competências de direção, coordenação, controlo e comando operacional das Forças e Serviços de Segurança. De acordo com o art.º 19.º n.º 1 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, “em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes Forças e Serviços de Segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do SG/SSI, através dos seus dirigentes máximos”.

**Questão 5 – Qual o papel que a Proteção Civil desempenha na gestão de crises nacionais? E na gestão de crises internacionais?**

“A Proteção Civil através da sua Estrutura Operacional sustentada no Sistema de Gestão de Operações (SGO) é quem tem a competência legal de avocar as emergências orientadas para a fase IV do SGO. Em termos internacionais há um conjunto de peritos nacionais, em regra elementos da estrutura operacional da ANPC, certificados internacionalmente que tem habilitação certificada para o efeito, depois será a união Europeia a selecionar os peritos a envolver através da disponibilidade dada por cada País do Mecanismo Europeu da Proteção Civil.”

**Questão 6 – Na sua opinião, considera serem suficientes essas estruturas para responder às crises com maior previsibilidade/probabilidade de ocorrerem? Em caso negativo, que alteração preconiza?**

“As estruturas existentes têm respondido de acordo com as necessidades verificadas, existe formação e treino operacional em termos internacionais, sendo certo que a probabilidade será cada vez maior quanto ao empenhamento de meios nacionais em cenários internacionais. Preconizo internamente a realização de mais exercícios conjuntos ao nível estratégico com as diferentes forças e serviços de segurança, ou se quisermos envolvendo os agentes de proteção civil, preconizados no art.º 46º na sua Lei de Bases.”

**Questão 7 – Considera que é necessária a aprovação ou implementação de um Sistema Nacional ou de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises? (em especial**

**enfoque conjugado com a vertente *security e safety* proporcionada pela empregabilidade de meios civis na resposta a estes cenários críticos).**

“Sinceramente julgo que não, contudo a lei de segurança Interna, que revogou o DL 173/2004, conforme já referi, acabou por eliminar da legislação o conceito expresso de “Gestão de Crises” ou até só de “Crise”, pelo que revisitá-la não me parecia desadequado e dar força aos instrumentos que estão disponíveis e que as instituições ao seu nível macro se disponibilizem para concorrerem para um objetivo comum, ou seja, que é uma resposta adequada às situações de crise e não marcarem os “perímetros” da quinta de ninguém.”

**APÊNDICE V – ENTREVISTA EX-DIRECTOR NACIONAL  
ADJUNTO DA PSP, ATUAL OFICIAL DE LIGAÇÃO DO  
MAI EM MOÇAMBIQUE, SUPERINTENDENTE-CHEFE  
PAULO LUCAS**

**Organização a que pertence:** Polícia de Segurança Pública

**Tempo de Serviço na organização:** 33 anos

**Departamento/Serviço:** Embaixada de Portugal em Maputo

**Cargo/Posto:** Superintendente-chefe

**Função:** Oficial de Ligação do Ministério da Administração Interna

**Idade:** 50

**Género:** M

**Habilitações Literárias:** Licenciatura Pré-Bolonha

**Questão 1 – Na sua opinião, o que considera que a sociedade portuguesa percebe como crise?**

“Existem inúmeras definições e conceitos de crise, variando essencialmente em função da perspectiva da abordagem (económica, financeira, política, social/justiça/segurança, militar, diplomática, civilizacional/cultural/valores, calamidade/fenómenos naturais, pandemia, migrações, escassez de recursos, ciberespaço, etc.), dos destinatários/afetados (individual, sectorial ou global), da sua efetividade (real ou aparente), do âmbito (local, nacional ou internacional), da sua origem (fenómeno natural ou decorrente de intervenção humana, acidental ou intencional e mais ou menos identificável – “mercados”, “mão invisível”), dos seus efeitos/severidade/consequências (muito grave a negligenciável), da sua duração (limitada a intemporal), dos recursos e mudanças exigidas para a sua eliminação ou minimização dos efeitos, etc. Na abordagem a este questionário irei considerar crise como “um momento de desequilíbrio que evidencia a necessidade de um tipo de mudança, mais ou menos radical, num dado processo”. A sociedade portuguesa, provavelmente em função da realidade vivida dos últimos anos, tende a perceber a crise essencialmente como um “problema” económico-financeiro, de âmbito nacional e internacional. Não tive oportunidade de realizar uma pesquisa ao termo “crise” nas publicações efetuadas pelos media (formais e redes sociais) nos últimos anos, mas estou convicto que numa percentagem muito significativa dos casos o registo, particularmente quando de âmbito coletivo (“estamos em crise”), surge associado à situação económica e

financeira. Admitindo a influência que os media exercem na formulação de convicções e perceções na sociedade, poderemos extrair algumas ideias: sempre estivemos em crise; todos os dias surgem novos episódios de crises na generalidade dos sectores (ver perspectivas de abordagem no parágrafo inicial); as crises são cada vez mais complexas, internacionais e interdependentes; a crise economia e financeira ocupam a agenda; e espera-se que o Estado, as Organizações Internacionais e os políticos resolvam as crises.”

**Questão 2 – Considera que existem crises fora do estado-sítio e do estado-exceção? Se sim, quais visualiza como sendo especialmente impactantes na dinâmica social portuguesa?**

“Sim. Tendo por referência a resposta que dei à questão anterior, facilmente se conclui que poderão existir inúmeras crises que, tendo forte impacto na ordem constitucional democrática, na segurança (security e safety), ordem e tranquilidade públicas, não justificam a excecionalidade de uma declaração de guerra, estado de sítio ou de emergência, mas as respostas no sentido de minimizar ou debelar a crise (“repor equilíbrios” e “mudanças nalguns processos”) poderão exigir intervenções ao nível da segurança pública. Nos termos da Lei, “o estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública”, sendo que o “estado de sítio é declarado quando se verificarem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na Lei” e o “estado de emergência é declarado quando se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.” São inúmeras as “ameaças” que poderão desencadear situações de crises graves e prolongadas com impactos, nomeadamente, na paz, segurança, ordem e tranquilidade públicas, comprometendo o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. Não me arrisco a priorizar as crises que poderão “ser especialmente impactantes na dinâmica social portuguesa”, mas posso facilmente identificar alguns cenários que, dependendo da severidade e dimensão, poderão originar crises “graves” e cujas respostas poderão exigir medidas e meios excecionais/extraordinárias ao nível da segurança (security e safety). A

título de exemplo, catástrofe natural grave; pandemia; acidente/sabotagem químico, biológico, ou nuclear; atuação terrorista ou equivalente; rutura/disrupção sector energia, água, combustível, comunicações (voz e dados), transportes, alimentação, paralisações/bloqueios setoriais, tumultos ou motins, etc.”

**Questão 3 – Que tipo (s) de crise (s) considera ser a (s) mais provável (eis) de ocorrerem em Portugal?**

“Não disponho de informação que me permita, de forma empírica e sistematizada, caracterizar as atuais ameaças, identificar as vulnerabilidades (resistência à exploração) e os impactos decorrentes da sua concretização, de molde a prospetivar as probabilidades de ocorrência de incidentes que originem crises. Tendo por base “incidentes” anteriores e crises ocorridas noutros países europeus, admito que qualquer um dos exemplos indicados no final da resposta à questão 2, apresentam probabilidades significativas (sem bem que variáveis) de originarem crises no nosso país.”

**Questão 4 – Que estruturas existem no ordenamento jurídico português para responder a cenários críticos?**

“Existem diversas estruturas dedicadas à gestão de crises no nosso país, dependendo da tipologia da crise e dos mecanismos de resposta exigidos prioritariamente para a sua resposta. A título de exemplo, para além do sector privado (banca, seguros, telecomunicações, energia, etc.), existem estruturas ao nível político, da defesa, da segurança interna, da saúde, da proteção civil, da proteção de infraestruturas críticas, do ambiente, da cibersegurança, etc. A questão mais delicada, em minha opinião, resulta na inexistência, na prática, de uma estrutura central, mais ou menos flexível, ao nível político-estratégico e com as decorrentes estruturas aos níveis táticos e operativos, que esteja preparada para responder a cenários críticos quando estes envolvam “variáveis” interdependentes que exijam respostas globais e com envolvimento público e privado e, eventualmente, internacional. Se nos focarmos exclusivamente em crises cujo principal impacto e necessidade de resposta é ao nível da segurança, não obstante a identificação de atores, estruturas e mecanismos de gestão de crises na Lei de Segurança Interna, rapidamente concluímos que a ausência de regulamentação da Lei de Segurança Interna (LSI) e de operacionalização dos instrumentos ali previstos, nomeadamente ao nível dos

órgãos do Sistema - Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), do Secretário-Geral (SG SSI) e do Gabinete Coordenador de Segurança - constitui uma fragilidade. Se pegarmos, por exemplo, em concreto na figura do SG SSI (mesmo presumindo que o CSSI estaria dotado os mecanismos e acesso a informação que permitisse gerir um crise ao nível político-estratégico), facilmente concluímos que a ausência de regulamentação da LSI (o Plano de Cooperação, Coordenação e Controlo Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança – PCCCOFSS, continua a apresentar graves lacunas ao nível da gestão de crises, excepcionando-se a gestão de ITP) e de operacionalização – sala de situação – das competências de controlo e de comando operacional, constitui uma lacuna que num cenário de crise grave será de imediato sentido. Situação idêntica é sentida relativamente à operacionalização e funcionamento, em cenários de crise, do Gabinete Coordenador de Segurança e da própria Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), no âmbito da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e da LSI (o Decreto Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto, não está operacionalizado). A questão não será apenas nacional. A título de exemplo, para além da preocupante situação da proteção das infraestruturas críticas, (apesar do Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de maio, ter estabelecido muito vagamente os procedimentos de identificação e de proteção das infraestruturas essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade nos sectores da energia e transportes, transpondo a Diretiva n.º 2008/114/CE, do Conselho, de 8 de dezembro, a sua operacionalização continua por acontecer), o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna, criado por Decisão do Conselho de 25 de fevereiro de 2010, continua a não possuir estruturas e capacidades para gerir crises que afetem vários Estados-Membros.”

**Questão 5 – Qual o papel que a PSP deve desempenhar na gestão de crises nacionais? E na gestão de crises internacionais?**

“A PSP, enquanto Força de Segurança e Polícia Integral, deverá assumir-se cada vez mais como um ator essencial e imprescindível em todas as “fases” de cenários que possam originar crises com impactos para a segurança, apostando não apenas na gestão/resposta imediata à crise, mas igualmente na sua prevenção, na identificação, análise e gestão de riscos, na redução das vulnerabilidades e eliminação das ameaças quando viável, na criação e/ou validação de planos de proteção e segurança e protocolos de atuação, não esquecendo ainda a intervenção nos cenários pós crise de regresso à normalidade. Para o

efeito, para além de um maior investimento na temática (conhecimento, participação em fóruns nacionais e internacionais, formação, meios e equipamentos, centros de crise-salas de situação) a PSP deverá estar presente ativamente nas diversas estruturas nacionais com responsabilidades na gestão de crise, não apenas ao nível tático e operacional, mas igualmente no nível político e estratégico. A participação ou integração de estruturas internacionais com competências na gestão de crises, nomeadamente ao nível da União Europeia, OSCE e ONU, deverá ser igualmente prioritária e apoiada, não tanto na perspectiva de sermos necessariamente atores dominantes ou particularmente ativos, mas sim com o intuito de obtermos conhecimento e reconhecimento que possa ser utilizado em Portugal.”

**Questão 6 – Na sua opinião, considera serem suficientes essas estruturas para responder às crises com maior previsibilidade/probabilidade de ocorrerem? Em caso negativo, que alterações preconiza?**

“No que relativo às estruturas destinadas a responder a crises com impacto na segurança interna, conforme resulta da resposta à questão 4, julgo que as existentes não possuem uma definição clara das competências/responsabilidades, nem capacidades operacionais que permitam uma gestão adequada em todas as fases da crise. Por outro lado, parece fazer todo o sentido que todas estas estruturas, competências, responsabilidades e planos de ação (principalmente ao níveis tático e operacional), estejam densificadas num documento (classificado) que, em função dos cenários mais plausíveis, defina objetivos estratégicos, linhas e ação, identificação de atores (públicos e privados, nacionais e internacionais), atribuição clara de responsabilidades e estruturas de comando/direção. Relativamente às demais áreas, nomeadamente, defesa, proteção civil, saúde, ambiente, energia, transportes, comunicações, etc., escuso-me a formular qualquer apreciação, não obstante resultar inequívoco que as suas estruturas e *know-how*, no domínio da gestão de crises, serão essenciais e terão de ser considerados e enquadrados no modelo/estratégia previsto para as “crises” com impacto na segurança, tendo em atenção o facto, inequívoco, que uma crise intensa e prolongada numa dessas áreas acabará por ter, necessariamente, impactos na segurança pública.”

**Questão 7 – Considera que é necessária a aprovação ou implementação de um Sistema Nacional ou de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises? (em especial**

**enfoque conjugado com a vertente *security e safety* proporcionada pela empregabilidade de meios civis na resposta a estes cenários críticos).**

“Considero que a aprovação de um diploma que consagrasse um Sistema Nacional de Gestão de Crises, em paralelo com uma Estratégia Nacional, seria uma clara mais-valia para a gestão de futuras crises, tal como resulta aliás da resposta a algumas das questões anteriores. No entanto, a experiência vem-nos demonstrando que, no domínio da segurança interna (como noutros...), o “problema” poderá não residir na necessidade de criação ou revisão de dispositivos legais, mas na efetiva operacionalização dos mecanismos já previstos, sendo que em muitos casos os instrumentos legais existentes são suficientes, faltando apenas vontade dos intervenientes (políticos, organismos públicos e setor privado) e capacidade de investimento e afetação de recursos. Em resumo, mesmo sem a criação e implementação de um Sistema Nacional e uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises existem muitos organismos e entidades públicas e privadas com atribuições e responsabilidades na temática, que deverão, de forma cooperante e integrada, implementar ou melhorar os seus modelos e estruturas de gestão de crises.”

**APÊNDICE VI – ENTREVISTA COMANDANTE ADJUNTO  
DO COMANDO DISTRITAL DE LEIRIA DA PSP,  
INTENDENTE PEDRO SOUSA**

**Organização a que pertence: Polícia de Segurança Pública**

**Tempo de Serviço na organização: --**

**Departamento/Serviço: --**

**Cargo/Posto: --**

**Função: --**

**Idade: --**

**Género: M**

**Habilitações Literárias: Licenciatura Pré-Bolonha**

**Questão 1 – Na sua opinião, o que considera que a sociedade portuguesa percebe como crise?**

“Consoante o objecto de análise, penso que a sociedade portuguesa percebe como crises: a crise humanitária, a crise diplomática, a crise económico-financeira, a crise social, a crise política, a crise ambiental, a crise militar, a crise securitária, a crise no sistema de justiça ou mesmo, a crise de valores”.

**Questão 2 – Considera que existem crises fora do estado-sítio e do estado-exceção? Se sim, quais visualiza como sendo especialmente impactantes na dinâmica social portuguesa?**

“Sim, claro que existem crises em estado de normalidade institucional e democrática, destacando como especialmente impactante na dinâmica social portuguesa a crise económico-financeira”.

**Questão 3 – Que tipo(s) de crise(s) considera ser a(s) mais provável(eis) de ocorrerem em Portugal?**

“Essencialmente crises económico-financeiras e crises sociais”.

**Questão 4 – Que estruturas existem no ordenamento jurídico português para responder a cenários críticos?**

“Temos a Constituição da República Portuguesa; Lei de Segurança Interna, que revogou expressamente o Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho que havia criado o Sistema Nacional de Gestão de Crises; Lei de Bases de Protecção Civil. Destaco também o Ministério dos Negócios Estrangeiros que é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro – Lei Orgânica do MNE). O MNE articula-se ainda com o MDN e com o MAI para a “definição do quadro político de participação das forças armadas e das forças de segurança portuguesas em missões de carácter internacional” (art.º 2.º, n.º 2 al. c da Lei Orgânica do MNE). Todavia e como refere Luís Elias, considero como relevante a necessidade do aprofundamento de uma cultura de *intelligence* transversal aos diversos Ministérios e às forças e serviços de segurança.”

**Questão 5 – Qual o papel que a PSP deve desempenhar na gestão de crises nacionais? E na gestão de crises internacionais?**

“A PSP, à semelhança das Forças Armadas e das restantes Forças de Segurança deverá providenciar para nomear Oficiais de Estado-Maior para ocupar posições-chave, de decisão, no quadro das organizações internacionais e das missões no terreno, para que Portugal possa tentar conseguir um maior peso específico e uma maior capacidade de influência nas mesmas. Em termos internos, julgo que a PSP deverá continuar a proporcionar aos seus quadros o desenvolvimento de competências ao nível do planeamento, gestão de incidentes, análise de risco, negociação e mediação de conflitos, em cenários de risco.”

**Questão 6 – Na sua opinião, considera serem suficientes essas estruturas para responder às crises com maior previsibilidade/probabilidade de ocorrerem? Em caso negativo, que alterações preconiza?**

“Tal como refere Luís Elias e com o que concordo: “A participação nacional na gestão civil de crises tem-se assim expandido ao longo dos anos, embora se verifique uma estratégia espartilhada entre tutelas e instituições. Para fazer face ao contexto, cada vez mais patente, de uma crescente transnacionalização da segurança é necessário que os

“quatro Ministérios da Soberania” (MAI, MDN, MJ, MNE) actuem coordenadamente nas suas áreas de sobreposição ... e que faltará a definição de regras de empenhamento e do comando e controlo nas situações em que actuem de forma combinada em missões no estrangeiro e internamente.”

**Questão 7 – Considera que é necessária a aprovação ou implementação de um Sistema Nacional ou de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises? (em especial enfoque conjugado com a vertente security e safety proporcionada pela empregabilidade de meios civis na resposta a estes cenários críticos).**

“Penso que o que será necessário uma maior supervisão e arbítrio ao nível interministerial, de forma a evitar iniciativas individuais corporativas de forças e serviços que dispersam recursos. Reações institucionais requerem respostas institucionais de fundo – tem sido um erro considerar que intervenções personalizadas e avulsas as contêm de maneira continuada.”

## **APÊNDICE VII – ENTREVISTA CHEFE DO NÚCLEO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA PSP, COMISSÁRIO RUI GOUVEIA**

**Organização a que pertence:** Polícia de Segurança Pública

**Tempo de Serviço na organização:** 20 anos

**Departamento/Serviço:** Departamento de Operações

**Cargo/Posto:** Comissário

**Função:** Chefe do Núcleo de Relações Internacionais

**Idade:** 42

**Género:** Masculino

**Habilitações Literárias:** Licenciatura Pré-Bolonha

**Questão 1 – Na sua opinião, o que considera que a sociedade portuguesa percebe como crise?**

“Na minha opinião, a sociedade portuguesa percebe como crise qualquer acontecimento/evento invulgar e cuja resolução implique o recurso por parte das autoridades responsáveis de medidas extraordinárias e não habituais.”

**Questão 2 – Considera que existem crises fora do estado-sítio e do estado-exceção? Se sim, quais visualiza como sendo especialmente impactantes na dinâmica social portuguesa?**

“Se consideramos que os estados de exceção constantes na Constituição da República Portuguesa só podem ser declarados “nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública”, parece óbvio afirmar que não poderão existir crises fora dessas situações, nomeadamente porque o articulado é passível de interpretações extensivas capazes de incluir toda e qualquer situação. Não obstante, o conceito de crise tem vindo a sofrer uma mutação ao longo dos últimos anos, fato esse que não se refletiu na legislação vigente sobre os estados de exceção, uma vez que tem cerca de 30 anos. Por este último motivo, podemos afirmar que efetivamente existem crises que ocorrem fora dos estados exceção. Como sendo especialmente impactante, posso dar como exemplo a crise de refugiados que tem assolado a Europa, os quais têm sido repartidos por diversos Estados Membros da União Europeia. Ora, tendo sido Portugal recentemente assolado por uma

grave crise financeira com as consequências por todos conhecidas, nomeadamente ao nível de corte de salários e perda de empregos, aliado ao fato do sistema de segurança social existente sofrer de problemas de sustentabilidade futura, naturalmente que a sobrecarga no mesmo poderá derivar numa crise na dinâmica social portuguesa.”

**Questão 3 – Que tipo (s) de crise(s) considera ser a(s) mais provável(eis) de ocorrerem em Portugal?**

“Além das crises derivadas de fenómenos naturais, as quais são difíceis (algumas até impossíveis) de prever, atualmente temos vindo a assistir em diferentes partes do mundo a crises decorrentes de atentados terroristas, as quais, apesar da pouca probabilidade, não podemos excluir virem a ocorrer em Portugal.”

**Questão 4 – Que estruturas existem no ordenamento jurídico português para responder a cenários críticos?**

“Como já referido numa questão anterior, os mecanismos são os decorrentes da Constituição da República Portuguesa e demais legislação avulsa sobre este mesmo assunto, entre as quais se pode referir a título exemplificativo o Regime do Estado de Sítio e de Emergência, a Lei de Segurança Interna, a Lei de Defesa Nacional, a Lei de Bases da Proteção Civil e o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.”

**Questão 5 – Qual o papel que a PSP deve desempenhar na gestão de crises nacionais? E na gestão de crises internacionais?**

“A nível nacional, o papel da PSP está bem definido e traduzido na sua Lei Orgânica, ou seja, em situações de normalidade institucional é o decorrente da legislação de segurança interna e em situações de exceção, resulta da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência. Já no que respeita na gestão de crises internacionais, e recorrendo novamente à Lei Orgânica da PSP, uma das atribuições é exatamente a participação em operações internacionais de gestão civil de crises, e nesse particular capítulo, a PSP tem uma larga experiência (cerca de duas décadas) decorrente da participação em diversas missões desta natureza em diversos pontos do globo. Refira-se ainda que a PSP é parte integrante do projeto MUSAR, que se traduz num dispositivo ligeiro de busca e salvamento, com grau de prontidão de duas horas e autonomia de 10

dias, lançado pelo Conselho da UE para atuar em cenários de catástrofe fora do território nacional com meios do RSB (Lisboa) e da PSP (Grupo Operacional Cinotécnico da Unidade Especial de Polícia), encontrando-se apto a atuar em qualquer parte do Mundo, estando o equipamento preparado para o transporte aéreo. Resumindo, o papel da PSP está a ser bem desempenhado quer a nível nacional quer internacional, a questão que se coloca, nomeadamente a nível internacional, é se poderia contribuir ainda mais dado o *know how* que tem nesta temática.”

**Questão 6 – Na sua opinião, considera serem suficientes essas estruturas para responder às crises com maior previsibilidade/probabilidade de ocorrerem? Em caso negativo, que alterações preconiza?**

“As estruturas e os mecanismos existem e não me parece que sejam insuficientes, a dificuldade poderá eventualmente residir na coordenação dos meios humanos e materiais à disposição, ou seja, no seu dia-a-dia, cada Instituição com responsabilidades (ainda que diminutas) na gestão de crises, lida com as mesmas de uma forma relativamente natural decorrente da frequência com que as mesmas ocorrem. A questão da coordenação coloca-se nomeadamente em causa quando ocorre uma crise de grandes dimensões em que por imperativos legais, as forças de segurança são colocada sob a dependência operacional de uma entidade “estranha” às mesmas.

Parafraseando Sun Tzu *Quando o Comandante demonstrar fraqueza, não tiver autoridade, as suas ordens não forem claras e os seus oficiais e tropas forem indisciplinados, o resultado será o caos e a desorganização absoluta.*”

**Questão 7 – Considera que é necessária a aprovação ou implementação de um Sistema Nacional ou de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises? (em especial enfoque conjugado com a vertente *security e safety* proporcionada pela empregabilidade de meios civis na resposta a estes cenários críticos)**

“Em Portugal, a gestão de crises está sob a alçada quase exclusiva da proteção civil, onde as forças e serviços de segurança têm um papel legalmente residual. Como bem sabemos, toda e qualquer crise tem características diferentes e terá que ter naturalmente uma abordagem de atuação distinta, motivo pelo qual concordo e considero que as vertentes *security and safety* têm que obrigatoriamente estar presentes no combate às crises. Mais do que um Sistema Nacional ou uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises, é

necessário, isso sim, reforçar os mecanismos existentes e colocá-los ao serviço da população.”