

Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

## CADERNOS NAVAIS

N.º 55 – Janeiro - Março de 2020

# As Forças Armadas e a sua capacidade para o empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária

CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA  
CARLOS OSVALDO RODRIGUES CAMPOS



Edições Culturais da Marinha

LISBOA

Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

**CADERNOS NAVAIS**

N.º 55 – Janeiro – Março de 2020

# **As Forças Armadas e a sua capacidade para o empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária**

**CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA  
CARLOS OSVALDO RODRIGUES CAMPOS**

Edições Culturais da Marinha

LISBOA

O Centro de Estudos Estratégicos da Marinha (CEEM) foi criado pelo Despacho número 13/18, de 12 de abril, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), cuja origem remonta ao ano de 1999.

O CEEM, situado na direta dependência do Almirante CEMA, tem como principais incumbências a reflexão e o estudo nas áreas da estratégia marítima, doutrina naval e projeção externa da Marinha.

No âmbito das suas competências, o CEEM promove a publicação de textos sobre temas da sua vocação, através das coleções dos Cadernos Navais, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

**TÍTULO:**

As Forças Armadas e a sua capacidade para o empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária

**COLEÇÃO:**

Cadernos Navais

**NÚMERO ANO:**

55/Janeiro-Março 2020

**EDIÇÃO:**

Comissão Cultural de Marinha  
Centro de Estudos Estratégicos da Marinha (CEEM)

ISBN: 978-989-8159-96-0

Depósito legal n.º 183119/02

**EXECUÇÃO GRÁFICA:** Instituto Hidrográfico/Luís Gonçalves

**TIRAGEM:** 200 exemplares

# O Autor

## CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA CARLOS OSVALDO RODRIGUES CAMPOS

Nasceu em Lisboa, entrou para a Escola Naval em 1984 tendo terminado a licenciatura em Ciências Militares Navais em 1989.

Especializou-se em Eletrotécnia em 1991 e embarcou em navios tipo reabastecedor de esquadra, corveta e fragata, como chefe de serviço, chefe de departamento e oficial imediato.

Entre 1994 e 1998 foi formador na Escola de Eletrotécnia e entre 2000 e 2003, prestou serviço no Estaleiro Naval do Arsenal do Alfeite como chefe da Área Tecnológica de Radares e Guerra Eletrónica.

Entre 2003 e 2006 foi capitão dos portos e Comandante Local da Polícia Marítima de Vila Real de Santo António e de Tavira, sendo também representante da Marinha na delegação portuguesa da Comissão Internacional de Limites entre Portugal e Espanha.

Entre 2006 e 2010 foi Oficial de Ligação da Marinha e da Autoridade Marítima no *Maritime Analysis and Operations Center – Narcotics* (MAOC-N) e representante da Autoridade Marítima no Centro Nacional de Coordenação Marítima (CNCM), do qual foi o coordenador desde a sua criação e durante os seus primeiros 15 meses.

Entre 2010 e 2012 foi 2º comandante da Escola de Tecnologias Navais onde regressaria, em 2015, para assumir o Comando da Unidade.

Entre 2012 e 2015 exerceu funções na área da gestão do pessoal da Marinha e, em janeiro de 2017, assumiu os cargos de Comandante da Zona Marítima do Norte, Chefe do Departamento Marítimo do Norte, Capitão do Porto do Douro e de Leixões, Comandante Regional da Polícia Marítima do Norte e Comandante Local da Polícia Marítima do Douro e de Leixões.

Frequentou diversos cursos de carreira, de manutenção de equipamentos e na área da formação e da gestão de recursos humanos.

Frequentou também formação no estrangeiro na área da segurança e coordenação interagências, designadamente na Alemanha, o *Program in Advanced Security Studies* e o *Program in Terrorism Security Studies* e, nos Estados Unidos, o *Inter-agency Coordination and Combating Terrorism* e o *Crisis Management Course da U.S. Coast Guard*.

Completoou o Curso de Promoção a Oficial General em julho de 2019, após o qual foi nomeado para o atual cargo de Comandante da Força Naval para a realização de missões no âmbito da segurança marítima e no apoio à política externa do Estado.



# ÍNDICE

3	O Autor
11	1. Introdução
15	2. As Forças Armadas e as organizações nacionais e internacionais
15	2.1 Enquadramento conceptual
16	2.2 Enquadramento nacional
18	2.3 Enquadramento internacional
19	Organização das Nações Unidas (ONU)
20	Organização do Tratado do Atlântico-Norte (NATO)
20	União Europeia (UE)
22	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)
22	2.4 Modelo de análise
23	Conclusões parcelares
25	3. As capacidades das Forças Armadas
28	3.1 O emprego das capacidades - estudos de caso
28	3.1.1 <i>Case study</i> da Madeira
30	3.1.2 <i>Case study</i> do Paquistão
32	3.1.3 <i>Case study</i> de Moçambique
35	Conclusões parcelares
39	4. Otimizar as capacidades para cenários de Assistência Humanitária
39	4.1 Modelos de Forças Armadas de outros países
39	4.1.1 Espanha
40	4.1.2 França
43	4.1.3 Itália
44	4.1.4 Canadá
44	4.1.5 Resumo dos modelos
45	4.2 Otimização das capacidades
47	Conclusões parcelares
49	5. Conclusões
53	Bibliografia
59	Anexo A - Corpo de conceitos
61	Anexo B - Enquadramento legislativo nacional
65	Anexo C - Representação esquemática do Modelo de Análise
67	Anexo D - Descrição das áreas de capacidade
68	Anexo E - Análise SWOT
71	CADERNOS NAVAIS

## **Índice de Figuras**

- 11** Figura 1 - Risco de ocorrência de catástrofes e crises humanitárias
- 12** Figura 2 - Impacto do crescimento populacional
- 13** Figura 3 - N.º de desastres naturais ocorridos
- 21** Figura 4 - Processo de ativação de ajuda de emergência via ERCC e n.º de ativações em 2017
- 29** Figura 5 - Aluvião de 20FEV2010 no Funchal
- 32** Figura 6 - Helicóptero militar em apoio à população no Paquistão
- 34** Figura 7 - Vítimas isoladas aguardam resgate
- 37** Figura 8 - Capacidades e características das FFAA relevantes para AH
- 40** Figura 9 - Capacidades da UME (Espanha)
- 41** Figura 10 - Áreas de intervenção da BSPP e distribuição dos empenhamentos em 2017
- 42** Figura 11 - Capacidades e meios do BMPM
- 45** Figura 12 - Mais valias de um modelo de unidade militar conjunta dedicada à resposta a emergências
- 48** Figura 13 - As três vertentes para otimização das capacidades das FFAA
- 51** Figura 14 - Linhas de ação resultantes da análise SWOT
- 65** Figura 15 - Modelo de Análise

## **Índice de Quadros**

- 26** Quadro 1 - Capacidades dedicadas a missões de resposta a emergências e AH
- 29** Quadro 2 - Síntese das capacidades e meios das FFAA empenhados na Madeira em 2010
- 33** Quadro 3 - Síntese das capacidades e meios das FFAA empenhados no Paquistão em 2005
- 34** Quadro 4 - Síntese das capacidades e meios das FFAA empenhados em Moçambique em 2019
- 68** Quadro 5 - Análise SWOT

# Resumo

As capacidades detidas pelas Forças Armadas, associadas às características próprias da identidade militar, constituem uma mais valia singular em cenários complexos de assistência humanitária. Por essa razão, os militares têm vindo a ser solicitados com maior regularidade para essas missões, especialmente em resposta a catástrofes decorrentes de fenómenos meteorológicos extremos que, por consequência das alterações climáticas, têm sucedido mais frequentemente e com maior impacto nas populações e nos territórios atingidos.

Este estudo tem por objetivo propor formas de otimização das capacidades das Forças Armadas portuguesas, para a resposta a situações de emergência e empenhamento em operações humanitárias, baseando-se em análise documental, entrevistas a entidades com conhecimento e experiência na temática e a estudos de caso, complementando os dados reunidos com informação sobre modelos militares de atuação nesta área em quatro países.

Da análise dos dados e discussão dos resultados, é proposto um conjunto de linhas de ação a desenvolver tendo em conta três vertentes: a criação de uma unidade conjunta de apoio militar de emergência; a aplicação, na maior extensão possível, do conceito de duplo uso; e a consolidação das características intrínsecas das Forças Armadas, que constituem o pilar da sua atuação em qualquer cenário.

## **Palavras-chave**

Assistência Humanitária, catástrofe, emergência, Forças Armadas.

# Abstract

*The capabilities held by the Armed Forces, combined with the characteristics of military identity, are a unique asset in complex humanitarian assistance scenarios. For this reason, the military has been appointed for these missions more regularly, especially in response to extreme weather events which, as a result of climate change, have occurred more frequently and have a stronger impact on the populations and affected territories.*

*This study proposes ways of optimizing the capabilities of the Portuguese Armed Forces to respond to emergency situations and humanitarian operations. The research consisted of analyzing documentation, interviews with entities with knowledge and experience in the subject, and case studies. All these were complemented by data gathered with information on military models of action in this area in four countries.*

*As a corollary of this work, a set of lines of action are suggested. These take into account three aspects: the creation of a joint emergency military support unit; the application in its largest possible extension of the dual-use concept; and the improvement of the intrinsic characteristics of the Armed Forces that constitute the pillar of its performance in any scenario.*

## **Keywords**

Armed Forces, disaster relief, emergency response, humanitarian assistance.

## Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AH	Assistência Humanitária
AJCL	<i>Allied Joint Command Lisbon</i>
C2	Comando e Controlo
CCO	Centro de Coordenação Operacional
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CIMIC	<i>Civil-military cooperation</i>
CMF	Conjunto Modular de Forças
COM	Comandante Operacional da Madeira
ComForMisc	<i>Commandement des formations militaire de la sécurité civile</i>
COMFRI	Comandante da FRI
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRO	<i>Crisis Response Operations</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSI	Comunicações e Sistemas de Informação
DIF	Dispositivo de Forças
DR	Decreto Regulamentar
EADRCC	<i>Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre</i>
ECHO	<i>European Commission Humanitarian Aid</i>
EEINC	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural
EEINP	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
ERCC	<i>Emergency Response Coordination Centre</i>
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FND	Forças Nacionais Destacadas
FPAS	Forças Permanentes em Ação de Soberania
FRI	Força de Reação Imediata
IASC	<i>The Inter-Agency Standing Committee</i>
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IH	Intervenção Humanitária
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
IUM	Instituto Universitário Militar
LPM	Lei de Programação Militar
LDN	Lei da Defesa Nacional

MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NBQR	Nuclear, Biológico, Químico, Radiológico
NEP	Normas de Execução Permanente
NRF	<i>NATO Response Force</i>
OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
RAME	Regimento de Apoio Militar de Emergência
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RG3	Regimento de Guarnição N.º 3
SF	Sistema de Forças
SWOT	<i>Strength, Weakness, Opportunities, Threats</i>
TII	Trabalho de Investigação Individual
TN	Território Nacional
UAME	Unidade de Apoio Militar de Emergência
UCAME	Unidade Conjunta de Apoio Militar de Emergência
UE	União Europeia
UIISC	<i>Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile</i>
UME	<i>Unidad Militar de Emergencias</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>

# 1. Introdução

Nos últimos anos, tem-se assistido, um pouco por todo o mundo, a um incremento do número de catástrofes naturais - sismos, erupções vulcânicas, tempestades, inundações, tsunamis e outros fenómenos meteorológicos – e da complexidade de acidentes relacionados com a atividade humana - desastres, como derrames de químicos e outros acidentes industriais, poluição marítima. Muitos destes eventos têm consequências graves, duradouras e complexas e concorrem para diversos cenários críticos, com forte impacto no desenvolvimento sustentado e no bem estar das populações das regiões atingidas.

De acordo com o Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas, de 2017, a frequência, a intensidade e a despesa decorrente dos desastres naturais aumentaram devido a mudanças nos padrões climáticos. Em 2017, foi prestada assistência a mais pessoas do que em qualquer outro ano desde a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU): 96,2 milhões de pessoas receberam auxílio em bens de alimentares, abrigos e cuidados de saúde em mais de 40 países. O mesmo relatório diz, mais adiante, que atualmente as catástrofes naturais geram três vezes mais fluxos migratórios que os conflitos armados (ONU, 2017, p. 27).

Os fenómenos climáticos extremos serão muito mais frequentes, alterando profundamente a geografia dos *habitats*. Os riscos de insegurança alimentar e energética serão uma preocupação crescente (Soromenho-Marques, Os desafios da crise global e social do ambiente, 2005).

O relatório de 2014 do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), conclui que as alterações climáticas criam novos riscos para os sistemas naturais e humanos, e ampliam os já existentes. Estes riscos são distribuídos geograficamente de forma desigual e prejudicam sobretudo as comunidades mais desfavorecidas, não obstante afetarem transversalmente os países ao nível social, económico e da segurança (IPCC, 2015).

A Figura 1 apresenta o risco de ocorrência de catástrofes e crises huma-

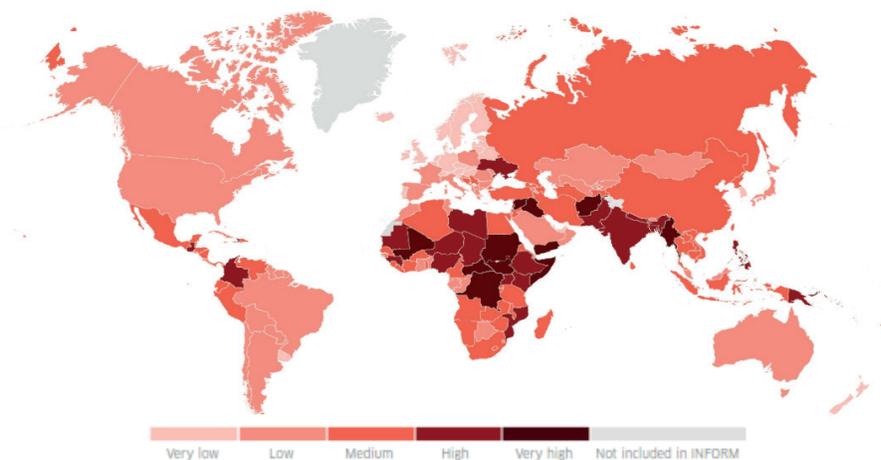


Figura 1 - Risco de ocorrência de catástrofes e crises humanitárias

Fonte: INFORM (2019).

nitárias em 191 países, verificando-se um elevado potencial de risco no continente africano e na Ásia.

O secretário-geral da ONU, António Guterres, no discurso de 10 de setembro de 2018, em Nova Iorque, realçou que “*climate change is moving faster than we are*” (ONU, 2018), ou seja, a comunidade mundial não está a responder adequadamente aos efeitos causados pelas alterações climáticas.

O exponencial crescimento populacional, aumentará as necessidades em alimentos, água e energia e potenciará o stress e a competição pelos bens escassos (Figura 2) acarretando um potencial de risco sem precedentes.

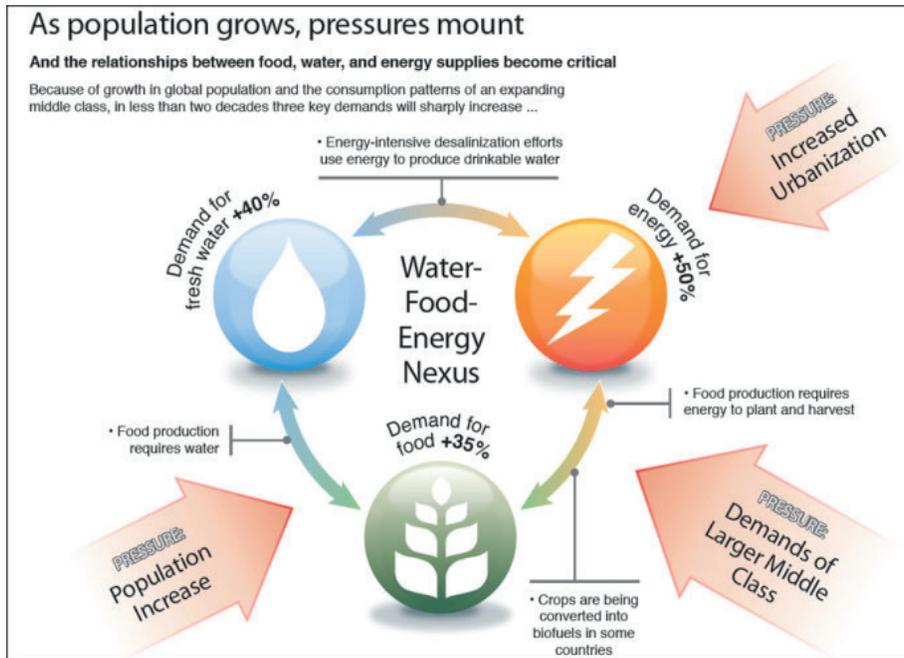


Figura 2 - Impacto do crescimento populacional  
Fonte: Wilson Center (2019).

A Figura 3 ilustra graficamente a evolução do número de ocorrências de catástrofes naturais entre 1980 e 2017, verificando-se que triplicou no período considerado.

O impacto das calamidades e catástrofes, decorrentes da alteração do padrão climático planetário, ou da ação do homem, leva à necessidade dos Estados, a ONU e as Organizações Não-Governamentais (ONG) se preparem para apoiar as populações atingidas de forma rápida, eficiente e eficaz.

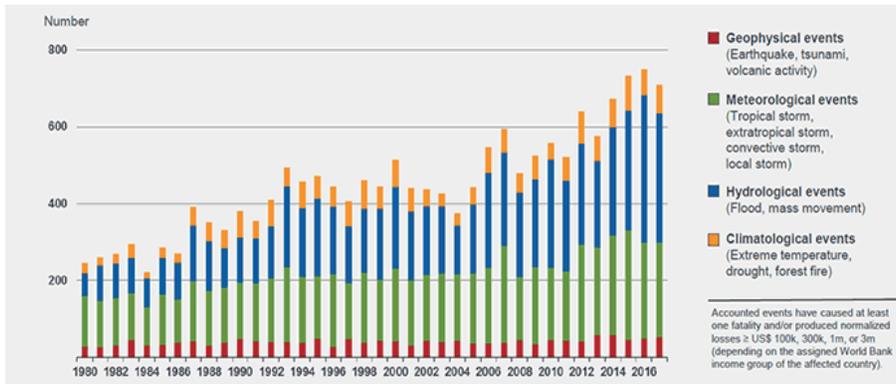


Figura 3 - N.º de desastres naturais ocorridos  
 Fonte: Munich RE (2019).

Neste contexto, faz cada vez mais sentido olhar as FFAA como atores muito relevantes em operações humanitárias e de resposta a emergências não militares, em vez de apenas agentes prestadores de apoio a pedido das entidades primariamente responsáveis. A crescente frequência, exigência e complexidade destes cenários exige cada vez mais a singularidade de capacidades residentes nas FFAA, e por períodos mais prolongados. Além das tradicionais ameaças de cariz militar, identificam-se, hoje, riscos de cariz não militar, entre eles os ambientais. Assim, o Estado deixou de ser o único sujeito vulnerável, para passar a incluir as populações, ambiente, grupos sociais, e outros, que assumiram o mesmo status (Boeno, 2017). O setor militar deve estar preparado para estes e outros desafios futuros, que orientam a sua formação e influenciam as suas atividades, revolucionando o propósito e o perfil das futuras missões.

Assim, com este estudo pretende-se analisar as capacidades das FFAA portuguesas para empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária, identificando e propondo medidas para otimizar essas capacidades. No domínio do conteúdo, incidirá sobre o emprego militar em cenários de assistência humanitária e de resposta a emergências, ou seja, em situações em que é solicitada a participação das FFAA por constituírem uma mais valia para o alívio do sofrimento da população afetada, quer seja no âmbito nacional, quer seja no âmbito internacional, neste caso com consentimento do Estado afetado e, desejavelmente, a pedido deste.



## 2. As Forças Armadas e as organizações nacionais e internacionais

No contexto de resposta a emergências decorrentes de catástrofes, naturais ou antropogénicas, as FFAA aparecem como um elemento fundamental, capaz de proporcionar o restabelecimento de infraestruturas vitais e prestar, com rapidez e eficácia, apoio às populações afetadas. Neste capítulo, procurar-se-á caracterizar o enquadramento conceptual e legislativo da forma como as FFAA podem ser chamadas a intervir, identificando também as organizações com responsabilidades na matéria e as entidades que desempenham funções de coordenação, quer em âmbito nacional, quer em âmbito internacional.

### 2.1 Enquadramento conceptual

Para o adequado enquadramento do tema torna-se necessário ter presente alguns conceitos fundamentais. Assim, por “**capacidade militar**” entende-se o “conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras” (Sistema de Forças [SF 2014], 2014).

Para este estudo, sempre que não se identifique doutrina nacional específica adota-se a doutrina NATO segundo a qual a **Assistência Humanitária (AH)** é a parte de uma operação em que os recursos militares disponíveis são empenhados no auxílio ou complemento dos esforços dos responsáveis civis ou organizações humanitárias especializadas, no sentido de cumprir com a sua responsabilidade primária de aliviar o sofrimento humano (NATO, 2018).

Por **Operação Humanitária (OH)**, compreende-se uma operação especificamente montada para aliviar o sofrimento humano numa área onde os intervenientes civis responsáveis são incapazes, ou não querem, apoiar adequadamente uma população (NATO, 2018), ou seja, é uma operação preparada com o objetivo de prestar AH.

Relativamente à **Intervenção Humanitária (IH)**, a doutrina NATO não estabelece uma definição concreta, contudo, o *Danish Institute of International Affairs* apresenta uma definição globalmente aceite, em que considera que a IH acontece quando é desencadeada uma operação militar, recorrendo ao uso da força, com o objetivo de evitar a violação em larga escala dos direitos humanos por parte do próprio Estado intervencionado, não implicando o consentimento deste nem sequer a autorização do Conselho de Segurança da ONU<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Humanitarian intervention is defined as a coercive action by States involving the use of armed force in another State without the consent of its government, with or without authorisation from United Nations Security Council, for the purpose of preventing or putting to halt gross and massive violations of human rights” (Danish Institute of International Affairs, 1999).

A ocorrência deste tipo de operações, foi sempre envolta em polémica e objeto de discussão e crítica centrada na legitimidade da interferência na soberania de um Estado ao abrigo de um objetivo humanitário. São operações apoiadas em capacidades militares intrínsecas para autodefesa, ou para forçar a entrada na própria área de intervenção e que não são consideradas no âmbito deste estudo, que não aborda as IH e apenas se foca nas capacidades para a AH, ou seja para a execução de OH sem oposição, e com consentimento do Estado intervencionado.

Outro conceito importante para o desenvolvimento deste trabalho é o de “cenário complexo”. Não se identificou na doutrina, nacional ou NATO, uma definição formal, contudo, na sequência da análise efetuada, e para efeito deste estudo, considera-se que a complexidade de um cenário de AH está relacionada com, pelo menos, duas vertentes: (1) as condições ambientais e físicas adversas em que os intervenientes terão que atuar - temperaturas extremas, geografia acidentada, escassez de recursos, elevado número de vítimas - e (2) a quantidade e diversidade dos atores no terreno, governamentais ou ONG, de várias nacionalidades, e de culturas organizacionais e interesses diversos, situação que tenderá rapidamente a provocar o caos, e que exigirá uma matriz de coordenação complexa. As FFAA são habitualmente chamadas a colaborar em situações de necessidade extrema, inseridas, portanto, nesta definição de cenário complexo, na maior parte das vezes caracterizado simultaneamente pelas duas vertentes enunciadas.

Para complementar esta base conceptual, foi incluído um corpo de conceitos (Anexo A) com as definições consideradas mais relevantes.

## **2.2 Enquadramento nacional**

O edifício legislativo que confere legitimidade e enquadra o empenhamento das FFAA em missões de AH, é extenso e coerente ao longo dos diversos diplomas. Neste subcapítulo, far-se-á menção aos documentos estruturantes e de referência fundamental para o estudo, remetendo-se uma exposição mais pormenorizada de cada um deles para o Anexo B.

A **Constituição da República Portuguesa (CRP)**, atribui às FFAA a incumbência de participar em missões humanitárias e colaborar em missões de proteção civil em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de Agosto, 2005).

A **Constituição da República Portuguesa (CRP)**, atribui às FFAA a incumbência de participar em missões humanitárias e colaborar em missões de proteção civil em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de Agosto, 2005).

No seguimento da CRP, a **Lei da Defesa Nacional (LDN)** confere às FFAA legitimidade para participar em missões humanitárias no âmbito das organizações internacionais de que Portugal faça parte, assim como colaborar em missões de proteção civil (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto).

Vistas as duas leis fundamentais que enquadram o papel das FFAA no âmbito da Defesa Nacional, segue-se o quadro legislativo específico da componente militar.

A **Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)** define exatamente as mesmas incumbências descritas na LDN, transmitindo coerência ao edificado legislativo (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro).

O **Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)** afirma a necessidade das FFAA se constituírem num instrumento capaz de projetar forças conjuntas, com capacidades que permitam um empenhamento autónomo, ou integrado em forças multinacionais, e em apoio da proteção civil. Aponta, como ação estratégica, a otimização e racionalização das FFAA para cumprir missões de auxílio humanitário e missões de interesse público, associadas ao apoio à proteção civil e aos compromissos internacionais assumidos (Resolução de Conselho de Ministros [RCM] n.º 19/2013 de 5 de abril).

O **Conceito Estratégico Militar (CEM)** considera a participação das FFAA em ações multinacionais para fazer face a desastres humanitários e em ações de apoio em caso de catástrofes naturais e outras emergências complexas (CEM 2014, 2014).

As “**Missões das Forças Armadas – MIFA 2014**” decorrem dos cenários de emprego das FFAA, do Conceito de Ação Militar e das Orientações Específicas, definidos no CEM 2014, e considera missões de busca e salvamento, missões humanitárias de âmbito internacional e missões de apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens (MIFA 14, 2014).

No âmbito dos objetivos políticos delineados no **Programa do XXI Governo Constitucional**, consta a intenção de promover formas de coordenação permanente entre o Sistema de Proteção Civil e as FFAA, assumindo-se que estas são um instrumento essencial de política externa, em especial no contexto da NATO, UE, ONU e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), explicitando a forma de ajuda humanitária e de emergência como exemplo que Portugal deve dar à comunidade internacional (Governo, 2015, p. 248)<sup>2</sup>.

Na vertente de relacionamento e articulação das FFAA com as entidades civis, é relevante a **Lei de Bases da Proteção Civil**, que dedica às FFAA um capítulo específico (Cap. VI), e define que são agentes de proteção civil e colaboram, de forma programada e não programada, em funções de pro-

---

<sup>2</sup> O Programa do XXII Governo, apresentado já depois de concluído este estudo, mantém no essencial as referências à importância das FFAA no apoio às populações, especialmente em apoio à proteção civil ou no âmbito do combate aos incêndios, com presença onde o país e onde os compromissos internacionais o determinem, cumprindo missões complexas proporcionais e compatíveis com o interesse nacional (Governo, 2019, p. 44).

teção civil, designadamente, em ações de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios, reforço de pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, ações de busca e salvamento, disponibilização de equipamentos e de apoio logístico, reabilitação de infraestruturas, execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos, e prestação de apoio em comunicações (Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto, 2015).

A **Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)** sucede à Autoridade Nacional de Proteção Civil, nos termos do Decreto-Lei N.º 45/2019, de 1 de abril, que aprova a sua orgânica, e tem por missão planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência. A ANEPC é a entidade que, no Território Nacional (TN), articula e coordena a atuação das entidades em matéria de emergência, socorro e proteção civil.

De referir, que a promulgação deste diploma ocorreu na fase de elaboração deste trabalho, e as alterações que introduz à organização operacional da estrutura de proteção civil serão implementadas de forma faseada. Até lá, mantém-se a estrutura atual.

O **Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS)**, é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram, no TN, que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional. A coordenação é assegurada, a nível nacional e em cada distrito, pelos Centros de Coordenação Operacional (CCO), que integram representantes das entidades envolvidas (Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, 2013). Na sequência da nova Lei Orgânica da ANEPC, o SIOPS será revisto, aplicando-se, até lá, o modelo atual com as necessárias adaptações.

As FFAA têm representantes em todos os níveis dos CCO, e também no local das operações, onde é constituído um Posto de Comando Operacional (PCO) sempre que existam meios militares empregues. Estes elementos de ligação são fundamentais pois garantem a articulação com a estrutura da proteção civil nos diferentes níveis, já que os militares envolvidos nas operações atuam sempre sob a cadeia de comando das FFAA.

A estrutura da proteção civil encontra-se, presentemente, em mudança, estando em curso alterações cujos impactos só se poderão aferir após a sua implementação.

### **2.3 Enquadramento internacional**

No que respeita às missões de AH das FFAA fora do TN, como se viu no subcapítulo anterior, todo o edificado legislativo prevê a sua participação num quadro de compromissos internacionais com as Organizações Internacionais (OI) de que Portugal faz parte, e também autonomamente, no contex-

to da estratégia de política externa do Estado. Assim, veremos agora quais as OI e que mecanismos de coordenação e articulação estão previstos.

No âmbito da contribuição autónoma, importa ter presente que o Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (Camões, I.P.), confere a este organismo a atribuição de “assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência”. Através da RCM n.º 17/2014, de 7 de março, é aprovado o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, e são estabelecidas três áreas de atuação: Cooperação para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento, e Ajuda Humanitária e de Emergência. A RCM n.º 65/2015, de 27 de agosto, vem aprovar a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência e, para a implementar e garantir uma adequada coordenação na resposta, cria a Unidade de Coordenação de Ação Humanitária e de Emergência.

### **Organização das Nações Unidas (ONU)**

A ONU é a principal OI para a resposta a situações de AH que exigem uma ação coordenada da comunidade internacional. Integrado na sua estrutura, o *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) é o organismo responsável pela coordenação dos atores humanitários por forma a garantir uma resposta coerente às emergências (OCHA, s.d.). O modelo de resposta coerente não significa uma estrutura de comando definida e hierarquizada, tal como existe a nível militar, mas sim uma coordenação de esforços, vontades e interesses específicos de cada um dos intervenientes. As FFAA atuam em apoio aos agentes primariamente responsáveis, através dos mecanismos de coordenação do OCHA, designadamente o *The Inter-Agency Standing Committee* (IASC) razão pela qual o relacionamento “civil-militar” que se estabelece entre forças militares e atores internacionais não militares, assume particular sensibilidade e importância e, por isso, foram produzidas pelo OCHA duas publicações com linhas de orientação específicas:

- *Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - Oslo Guidelines (OCHA, 2007);*
- *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (OCHA, 2003).*

As *Oslo Guidelines* dizem respeito a situações decorrentes de desastres naturais, tecnológicos ou ambientais, em tempo de paz, enquanto a segunda publicação respeita a emergências complexas, em cenários de operações de manutenção da paz ou de conflito armado, âmbito que fica fora da esfera deste trabalho.

---

<sup>3</sup> Non-Article 5 Crisis Response Operations, normalmente abreviado para “Crisis Response Operations (CRO).”

## **Organização do Tratado do Atlântico-Norte (NATO)**

A NATO dispõe de vasta doutrina, bem estruturada, que constitui referência para as FFAA portuguesas. A AH engloba-se no espectro de missões de resposta a crises denominadas “Missões Não-Artigo 5.”<sup>3</sup> (NATO, 2015).

Tendo em vista garantir uma mais eficiente e adequada troca de informações em situações de emergência civil, foi criado, em 1998, o *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC), o principal mecanismo de resposta a emergências da NATO na área euro-atlântica. Operacional 24/7, envolve os 29 Aliados e todos os países parceiros, funciona como um sistema de coordenação das respostas a situações decorrentes de catástrofe, sem prejuízo do papel central desempenhado pelo OCHA, com quem mantém uma permanente e estreita cooperação (EADRCC, s.d.).

Também na NATO as *Oslo Guidelines* são uma referência, ainda que não constituam doutrina, a que se juntam quatro critérios essenciais para determinar o empenhamento militar, expressos na publicação de doutrina NATO específica sobre esta matéria (NATO, 2015):

- Capacidade única: não existe alternativa civil apropriada (último recurso);
- Oportunidade: a urgência da missão exige uma ação imediata;
- Direção pela entidade humanitária: uso dos meios militares sob coordenação civil;
- Limitada no tempo: o uso de meios militares em apoio humanitário deve ser limitado em tempo e escala.

Nestes casos, a NATO responde ao pedido de apoio através da ativação da *NATO Response Force* (NRF), como aconteceu no caso do sismo no Paquistão, em 2005. Portugal contribui com as capacidades que o País disponibiliza como contributo para a constituição daquela força. A coordenação é da responsabilidade da organização ou autoridades do país que solicitou apoio.

## **União Europeia (EU)**

Em 2006, o Conselho da UE aprovou o *Military Support to EU Disaster Response – Identification and Coordination of Available Assets and Capacities* (UE, 2006). Este documento identifica os meios e capacidades militares considerados relevantes para a AH:

- Transporte estratégico e tático (aéreo/marítimo);
- Apoio médico;
- Apoio logístico;
- Apoio de engenharia;
- Comunicações;
- Defesa NBQR<sup>4</sup>;
- Busca e salvamento;

---

<sup>4</sup> Nuclear, Biológica, Química e Radiológica

- Combate a incêndios;
- Oficiais de ligação;
- Apoio marítimo.

Em 2008, na Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros sobre “O Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária”, vulgarmente designada por “Consenso”, a UE define um quadro estratégico que orienta as suas ações e dos países membros para prestar assistência humanitária eficaz, de qualidade e coordenada. O *European Commission Humanitarian Aid Department (ECHO)*, financia operações de emergência, coordena as políticas e as atividades dos Estados-Membros e é responsável pelo funcionamento 24/7 do *Emergency Response Coordination Centre (ERCC)*, que assegura a monitorização e a resposta às emergências, garantindo a decisão de forma coordenada sobre o tipo de prestação de assistência a dar, bem como a rápida mobilização dos recursos. As autoridades dos países atingidos mantêm a responsabilidade principal pela proteção das populações (UE, 2008, p. C257). Este Centro deu resposta a 32 solicitações em 2017, incluindo de Portugal aquando dos incêndios de Pedrógão. A Figura 4 ilustra o processo do mecanismo europeu de resposta através do ERCC.

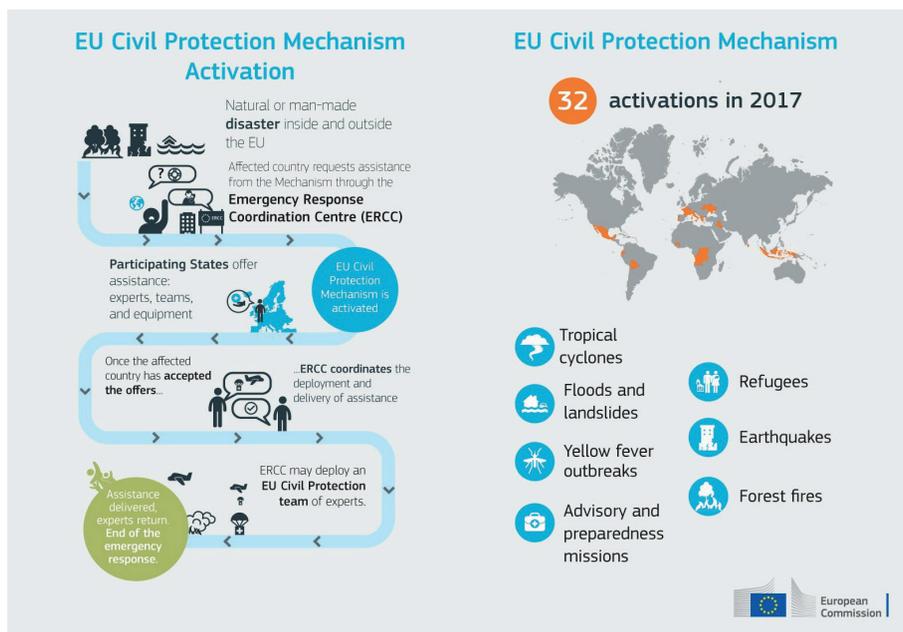


Figura 4 - Processo de ativação de ajuda de emergência via ERCC e n.º de ativações em 2017

Fonte: pt.euronews.com.

O “Consenso” define quando e como podem ser utilizados os meios da proteção civil e, em último recurso, os meios e as capacidades militares em resposta a crises humanitárias. Reconhece o papel coordenador da ONU e a necessidade de uma maior capacidade global de resposta, usando as *Oslo Guidelines* como princípio de referência relativamente à colaboração militar. Reafirma que qualquer operação humanitária que utilize meios militares deve manter um carácter civil, ou seja, embora os meios militares se mantenham sob controlo militar, a operação humanitária deve ficar sob a coordenação global da organização humanitária responsável, nomeadamente o OCHA (UE, 2008, p. C25/8). Daí não decorre, contudo, qualquer forma de comando ou controlo civil sobre os meios militares.

Pode-se assim dizer que a UE dispõe de uma política de cooperação internacional bem definida no âmbito da ajuda humanitária e de resposta a situações de crise, apoiada por uma estrutura de coordenação e apoio articulada com o OCHA da ONU.

### **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) tem, entre os seus objetivos, desde que foi criada, em 1996, a cooperação em todos os domínios, inclusive os da defesa. Não obstante, não tem havido muita atividade dos membros para além do exercício “Felino”, realizado anualmente com o objetivo de preparar uma Força de Tarefa Conjunta e Combinada, para atingir, manter e otimizar a capacidade de intervenção em missões de Apoio à Paz e Ajuda Humanitária (EMGFA, s.d.). Contudo, após a ocorrência do ciclone “Idai” em Moçambique, em março de 2019, tem sido veiculada a vontade das partes em intensificar a cooperação nesta matéria através da “[...] capacidade de promoção de contingentes comuns ou combinados” (ONU, 2019).

## **2.4 Modelo de análise**

Elaborados os enquadramentos e correspondente revisão da literatura, desenhou-se um modelo de análise que permita formular propostas de linhas de ação que conduzam à otimização das capacidades das FFAA para empenhamento em cenários de AH.

Parte-se da análise das capacidades das FFAA através do Sistema de Forças e do correspondente Dispositivo, e será conduzido um conjunto de dezassete entrevistas a personalidades civis e militares que oferecem a sua visão e experiência, não só à análise das capacidades, mas a todas as etapas do percurso da investigação. Segue-se o estudo de caso de 3 cenários distintos de empenhamento das FFAA em resposta a emergências não militares, no sentido de caracterizar lacunas e limitações no emprego das capacidades. Na perspetiva de caracterizar possíveis formas de eliminação ou mitigação dessas lacunas e limitações, estudar-se-ão modelos de FFAA de

4 países: Espanha, França, Itália e Canadá. Por fim, efetuar-se-á uma análise SWOT, identificando potencialidades e vulnerabilidades internas e oportunidades e ameaças externas, procurando identificar linhas de ação a propor para otimizar as capacidades das FFAA.

A síntese esquemática do modelo de análise encontra-se no Anexo C.

### **Conclusões parcelares**

A análise efetuada no contexto nacional e internacional, permite-nos concluir que o enquadramento conceptual e doutrinário do emprego das FFAA em AH é coerente ao longo dos vários níveis e é genericamente consistente e claro, contemplando as relações com as entidades que têm competências e responsabilidades no quadro destas missões. É reconhecida a importância das capacidades militares como complemento de último recurso à atuação das entidades primariamente responsáveis.

No âmbito nacional, o relacionamento e articulação com a ANEPC, estão previstos e baseiam-se em protocolos estabelecidos e na ação dos oficiais de ligação nos diferentes níveis.

No âmbito internacional, designadamente, ONU, NATO e UE, as organizações têm órgãos específicos para a coordenação e articulação com as FFAA e os outros intervenientes, relevando, neste propósito, os princípios expressos nas *Oslo Guidelines*. Portugal participa nestas missões de AH de acordo com as capacidades e meios disponibilizados para o catálogo das forças da OI chamada a dar apoio.

No caso de solicitações de âmbito bilateral, a participação do País é autónoma e depende de decisão política.

No que respeita à CPLP, verifica-se vontade de promover uma capacidade conjunta e combinada entre os países membros, recentemente impulsionada pelos acontecimentos em Moçambique, contudo ainda numa fase muito embrionária das conversações.



### 3. As capacidades das Forças Armadas

O SF 2014 define as áreas de capacidade (ver Anexo D) e o conjunto de capacidades militares necessárias ao cumprimento das MIFA 2014, identificando os tipos e quantitativos de forças e meios, considerando as orientações específicas e os cenários de emprego descritos no CEM 2014. É constituído por duas componentes: a Componente Operacional – que compreende as forças e os meios – e a Componente Fixa ou Territorial – que engloba os comandos, as unidades, os estabelecimentos e os órgãos do EMGFA e dos Ramos.

O SF é único, cobre as situações desde a paz até à guerra, com a possibilidade de crescimento e adaptação conforme as circunstâncias. A sua tipologia está de acordo com o nível de ambição indicado na “Reforma Defesa 2020” (RCM n.º 26/2013, de 19 de abril, 2013), e expresso no CEM 2014, que define um modelo de organização modular e flexível assente em requisitos de prontidão e de continuidade, que se integram de modo a constituírem três conjuntos de forças e meios, caracterizadas pela seguinte ordem de prioridade:

- Uma Força de Reação Imediata (FRI), orientada para missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma em situações de emergência complexas;
- Um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS), orientadas para missões de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, e vigilância terrestre quando determinado, busca e salvamento, defesa NBQR, resposta a catástrofes, em continuidade no TN e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional;
- Um Conjunto Modular de Forças (CMF), orientado para resposta a compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa – Forças Nacionais Destacadas (FND), constituídas ou a constituir, para emprego sustentado, por períodos de seis meses, para empenhamento até três operações simultâneas de pequena dimensão ou numa operação de grande dimensão.

A FRI surge como a primeira prioridade no empenhamento em missões de resposta nacional autónoma de AH no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC). Poderá também ser ativada no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP) já que como é uma força de elevada prontidão, e tendo em conta que fruto da descontinuidade do TN, as condições são muito semelhantes às de uma intervenção fora do país, como aconteceu, por exemplo, na Região Autónoma da Madeira, em consequência da aluvião de 20 de fevereiro de 2010.

Se analisarmos as múltiplas capacidades do EMGFA e dos Ramos, conforme estabelecidas no SF 2014, verifica-se que apenas as capacidades diretamente relacionadas com Operações Militares e com Cooperação e Assistência Militar não são consideradas relevantes para as missões de resposta a emergências e AH caracterizadas nos cenários do CEM 2014. Pode-se então concluir que as capacidades do SF para resposta a AH e emergências decorrentes de catástrofe são as assinaladas no Quadro 1. Todas as áreas de capacidade contribuem para as missões, exceto “Emprego da Força”, o que não surpreende atendendo à tipologia das missões.

ÁREAS DE CAPACIDADE							MISSÕES	EMGFA					MARINHA								
Comando e Controlo	Emprego da Força	Proteção e Sobrevida	Mobilidade e Projeção	Conhecimento Situacional	Sustentação	Autorid., Respons., Apoio e Coop.		Comando e controlo	Ciberdefesa	Informações Militares (Intel)	SegMil e Contra-Inteligência	Certificação e Análise Operacional	Apoio Sanitário	Comando e Controlo Naval	Oceânica de Superfície	Submarina	Projeção de Força	Guerra de Minas	Patrulha e Fiscalização	Oceanográfica e Hidrográfica	Apoio à Autoridade Marítima Nacional
C		C	I	I	C	C	Resposta a Emergências e AH	X				X	X	X	X	X	X		X	X	X

**C - Fundamental para a área de capacidade / Missão**  
**I - Contribui significativamente para a área de capacidade / Missão**

Quadro 1 - Capacidades dedicadas a missões de resposta a emergências e AH  
 Fonte: Adaptado a partir de SF 2014 (2014).

<sup>5</sup> Exercício realizado em 16ABR2019, destinado a treinar e demonstrar a capacidade de resposta do Apoio Militar de Emergência do Exército às solicitações de apoio da ANEPC.



entrevistados: G. Pereira (entrevista presencial, 28MAR2019) mencionou a prontidão e tempo de resposta, enquanto, por sua vez, G. e Melo (entrevista presencial, 29MAR2019) destacou a prontidão, as *skills* e as disponibilidades individuais dos militares.

O Exército, em novembro de 2016, criou o Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME) que apronta, organiza, treina e mantém a Unidade de Apoio Militar de Emergência (UAME). Esta unidade, apenas com a capacidade de Comando e Controlo em permanência, monitoriza os alertas da ANEPC. Ao ser solicitado o apoio do Exército, e após autorizado pelo CEMGFA, o comandante da UAME inicia o planeamento e ativação dos módulos de intervenção que estão localizados pelo país nos respetivos Regimentos (G. Pereira, op. cit.). Contudo, no exercício “Fénix 2019”<sup>5</sup>, o comandante do RAME explicou que “Quando nos é pedida a capacidade temos de ter uma resposta oportuna e em tempo para chegar à zona de intervenção. Mas, como as estruturas modulares estão dispersas de norte a sul do país, torna-se complexo e foi essa gestão a mais difícil” (Diário de Notícias, 2019).

### **3.1 O emprego das capacidades - estudos de caso**

Para melhor analisar as capacidades das FFAA e, eventualmente, identificar oportunidades de melhoria, considerou-se, inicialmente, o estudo de 2 cenários, um de âmbito nacional, na resposta à aluvião na Ilha da Madeira, em 20 de fevereiro de 2010, e outro de âmbito internacional, sob a égide da NATO, na resposta ao sismo no Paquistão de 8 de outubro de 2005. Em plena fase de elaboração deste estudo, o ciclone “Idai” assolou a costa Leste africana e, entre 4 e 21 de março de 2019, fez-se sentir fortemente em Moçambique, Madagáscar, Malauí e Zimbábue. O governo português determinou o empenhamento das FFAA no apoio a Moçambique na sequência do pedido de auxílio recebido, tendo sido desencadeada uma operação através do recurso à FRI. Dada a relevância e oportunidade, entendeu-se incluir esta missão como mais um estudo de caso, apesar de ainda não haver muita informação disponível.

#### **3.1.1 Case study da Madeira**

Em 20 de Fevereiro de 2010, a Ilha da Madeira foi assolada por um violento temporal que provocou 43 mortos, seis desaparecidos, centenas de desalojados e avultados prejuízos materiais. A forte precipitação e ventos superiores a 100 km/h provocaram deslizamentos de terra e inundações originando uma aluvião catastrófica, com várias povoações inundadas, sem energia, comunicações e redes viárias - Figura 5 – Aluvião de 20FEV2010 no Funchal (TVI24, s.d.).

---

<sup>5</sup> Exercício realizado em 16ABR2019, destinado a treinar e demonstrar a capacidade de resposta do Apoio Militar de Emergência do Exército às solicitações de apoio da ANEPC.



Figura 5 - Aluvião de 20FEV2010 no Funchal

Fonte: www.dnoticias.pt.

O Governo Regional solicitou o apoio das FFAA ao Comandante Operacional da Madeira (COM), que acionou os meios regionais dos Ramos, informando o EMGFA. Foi ativado o Plano “Auxílio”, que materializa as formas de colaboração do Exército com o Serviço Regional de Proteção Civil na Madeira, através da estrutura do Regimento de Guarnição N.º 3 (RG3) (Silva C. M., 2010).

Face à dimensão da tragédia, o pedido de apoio foi estendido ao nível nacional e, no dia seguinte, um C-130 da Força Aérea (FAP) chegava com equipas de várias entidades com competências e valências na área da Proteção Civil.

Entidade	Meios	Capacidades
Marinha	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 fragata (NRP <i>Corte Real</i>) com 1 helicóptero, 10 botes e 1 moto 4</li> <li>- 235 militares (180 guarnição, 40 fuzileiros, 2eq. Médicas e 7 mergulhadores)</li> <li>- Contentor DISTEX (material de apoio a catástrofes e emergências)</li> <li>- 1 patrulha (NRP <i>Cacine</i>)</li> <li>- 33 militares (guarnição)</li> <li>- 1 corveta (NRP <i>Afonso Cerqueira</i>) com 2 moto 4</li> <li>- 98 militares (78 guarnição e 20 fuzileiros)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Busca e salvamento</li> <li>- Comando e Controlo e Comunicações</li> <li>- Patrulha, reconhecimento e vigilância</li> <li>- Apoio médico e sanitário</li> <li>- Apoio em ações de bombagem de água</li> <li>- Apoio em ações de reconstrução</li> <li>- Transporte de pessoal e material</li> </ul>
Exército	<p><b>Regimento de Guarnição n.º3:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 250 militares (4 eq. remoção de escombros, 5eq. transporte pessoal, 6eq. transporte material)</li> <li>- 2 elementos de ligação (1 no SRPC, IP-RAM e outro nos Bombeiros Municipais)</li> <li>- 2 autotanques (distribuição de água potável)</li> </ul> <p><b>Companhia de Pontes (EPE):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 eq. especializada em pontes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio de Engenharia</li> <li>- Transporte de Pessoal e Material</li> <li>- Remoção de escombros</li> <li>- Distribuição de água potável</li> <li>- Comando e Controlo e Comunicações</li> <li>- Sustentação logística</li> <li>- Construção de pontes</li> <li>- Transporte de pessoal e material</li> </ul>
Força Aérea	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 aeronaves C-130</li> <li>- 1 aeronave Falcon</li> <li>- 2 helicópteros EH-101 Merlin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transporte de pessoal e material</li> </ul>

Quadro 2 - Síntese das capacidades e meios das FFAA empenhados na Madeira em 2010

Fonte: Adaptado a partir de Silva (2011).

Em 22 de fevereiro, chegou à região a fragata *Corte Real*, com uma guarnição treinada, preparada e certificada (através do *Operational Sea Training*, no Reino Unido) para apoio às populações sinistradas, dotada de capacidade de assistência médica e com equipas de Fuzileiros e de Mergulhadores preparados para busca e salvamento. Contou, também, com o seu helicóptero orgânico para reconhecimento, evacuação aérea e transporte logístico. Esta Unidade Naval revelou-se fundamental pelas capacidades que levou para a área, incluindo o Comando e Controlo, já que foi a bordo que se estabeleceu o Posto de Comando da Autoridade Marítima<sup>6</sup>, uma vez que as instalações originais estavam inundadas. (G. Alexandre, entrevista por *email*, 11FEV2019).

Para além dos militares do RG3, o Exército projetou para a região apoio em engenharia, tendo, entre muitas outras ações, montado uma ponte na Fajã da Ribeira, que retirou esta povoação do isolamento (Silva C. M., *op. cit.*).

Em 24 de fevereiro, a corveta *Afonso Cerqueira* integrou o dispositivo, reforçando as ações em curso (G. Alexandre, *op. cit.*).

A ação das FFAA revelou-se de importância capital, em especial na abordagem inicial em que o caos predominava, transmitindo confiança e um sentimento de segurança à população após tão grave calamidade, com relevância para o resgate de pessoas no decurso das buscas no mar e em terra, apoio médico, fornecimento de transporte, alojamento e alimentação, remoção de escombros e limpeza (Silva C. M., *op. cit.* e G. Alexandre, *op. cit.*). Contudo, também foram identificadas lacunas e deficiências, das quais se destacam:

- Necessidade de maior capacidade de transporte, o que permitiria deslocar mais equipamento e mais pessoal no mesmo espaço de tempo;
- Necessidade de estudar e estabelecer para cada capacidade/equipa, as condições /limitações de emprego;
- Necessidade de rever as atividades de informação pública para coordenar e orientar as ações da comunicação social e informação interna;
- Necessidade de melhorar a interoperabilidade das comunicações;

### **3.1.2 Case study do Paquistão**

Em 8 de Outubro de 2005, um sismo de intensidade 7,6 na escala de Richter, com epicentro em Muzzafarabad, capital da província de Kashmir, a 95 Km de Islamabad, destruiu quase completamente a região. A destruição atingiu uma área de aproximadamente 30.000 Km<sup>2</sup>, provocou a morte a mais de 80 mil pessoas, originou mais de 100 mil feridos, e deixou desalojados mais de 3 milhões de paquistaneses, (Pires, Silveira, & Rodrigues, 2006).

---

<sup>6</sup> O Capitão do Porto é o Comandante das Operações de Socorro no seu espaço de jurisdição.

O governo paquistanês, sem capacidade de resposta face à dimensão da tragédia, lançou um apelo de ajuda internacional que chegou à NATO, através do EADRCC. O *North Atlantic Council* (NAC) autorizou o estabelecimento de uma ponte aérea para transporte dos bens de ajuda humanitária doados pelos diferentes países da NATO e parceiros, e a NRF foi ativada pela primeira vez para uma missão deste tipo. Toda a coordenação foi desenvolvida pelo EADRCC, através da rede de oficiais de ligação com os países doadores, com a estrutura da NATO, e com o OCHA da ONU, para além das autoridades paquistanesas (Jochems, 2006).

A 13 de outubro foi recebido o primeiro pedido do Alto Comissário da ONU para os Refugiados (UNHCR), seguido de outros de diversas agências, e o primeiro voo de ajuda humanitária da NATO para o Paquistão aterrou em Islamabad a 14 de outubro. No final da operação, cerca de 170 voos tinham transportado perto de 3.500 toneladas de bens essenciais. A componente aérea da NRF foi utilizada por cerca de 1.200 militares de 21 nacionalidades, transportados em aeronaves de vários países. A componente terrestre foi composta por equipas de engenharia multinacionais, um hospital de campanha holandês, equipas médicas checas, francesas, inglesas e portuguesas, equipas de purificação de água e elementos para a CIMIC (Pires, et al., 2006).

A NATO colaborou com o governo do Paquistão, com a ONU e com outras OI, garantindo a chegada dos bens essenciais aos desalojados e feridos, o transporte aéreo e também a recuperação de infraestruturas fundamentais na região.

Os helicópteros levaram mais de 1.700 toneladas de bens para os locais sinistrados e transportaram mais de 7.500 doentes, feridos e deslocados da área do terramoto (Figura 6).

O hospital de campanha tratou cerca de 5.000 pacientes e as suas equipas médicas móveis trataram aproximadamente 3.500. A engenharia militar construiu abrigos multifuncionais a alta altitude e limpam e repararam dezenas de quilómetros de estrada. Foi fornecida água potável a mais de 1.000 pessoas por dia e reparado um sistema que servia mais de 8.000 (Jochems, 2006).

Portugal participou nesta operação com duas médicas ginecologistas/obstetras e duas enfermeiras – duas equipas, uma da Marinha e outra do Exército – integradas na Componente Terrestre da NRF e com 8 militares do Estado-Maior do *Allied Joint Command Lisbon* (AJCL). Tendo em conta a natureza da missão, assumiu especial importância o papel do CIMIC, tendo sido um oficial português a assegurar a ligação entre a NATO e o OCHA em Islamabad. “Nas operações NATO, os meios de articulação normalmente são adequados porque utilizam as equipas CIMIC para que desde o primeiro momento se estabeleça ligação com as OI e ONG no local, e se integrem as estruturas montadas para a AH. Foi o que aconteceu no Paquistão” (J. Silveira, entrevista presencial, 16ABR2019).

A 1 de fevereiro de 2006, a NATO deu por concluída a sua participação e iniciou a retração, depois de ter proporcionado ajuda direta a cerca de 40 mil paquistaneses, e a 100 mil indiretamente (Pires, et al., 2006).



Figura 6 - Helicóptero militar em apoio à população no Paquistão

Fonte: [www.nato.int](http://www.nato.int).

O Quadro 3 sintetiza as capacidades e os meios das FFAA empenhados nesta catástrofe e as principais ações desenvolvidas.

Da documentação consultada e das entrevistas efetuadas, retira-se que a tipologia de capacidades militares e principais tarefas desenvolvidas pelo contingente português e a forma eficaz como foram acompanhadas as operações através dos oficiais de ligação junto das OI, em especial a EADRCC e o OCHA, constituíram um excelente exemplo de participação. Ficou claro também que as capacidades das FFAA, neste caso da NRF, configuram uma mais-valia perante situações de emergência complexa, como foi o caso em apreço, retirando partido da existência de uma estrutura permanente de C2, com organização, meios, doutrina e experiência de trabalho conjunto.

### **3.1.3 Case study de Moçambique**

O ciclone “Idai” teve origem numa depressão tropical que se formou ao largo de Moçambique, foi ganhando força, alcançando ventos até 177 Km/h, chegando ao litoral na noite de 4 de março de 2019. Como resultado da sua passagem, até 6 de abril, já tinham morrido 602 pessoas e afetadas mais de 1,5 milhões (Dias, 2019).

“Estes ciclones mais intensos são resultado da emissão desproporcional de gases de efeito estufa e das suas consequências na dinâmica energética do nosso planeta”, nota Pedro Garrett, investigador da Universidade de Lis-

Países	Meios	Capacidades/Ações
Dinamarca, França Alemanha, Grécia Itália, Reino Unido, Estados Unidos e Turquia	<b>Ponte Aérea:</b> - Bases aéreas de Islamabad (Paquistão), Ramstein (Alemanha) e Incirlik (Turquia)	- 170 voos para transporte de cerca de 3.500 ton de material (tendas, cobertores, sacos cama, colchões, material médico, vacinas, cozinhas, fogões, purificadoras de água) - 1.000 reabastecimentos a helicópteros militares e civis
Alemanha, França e Luxemburgo	- 4 helicópteros alemães - 1 helicóptero médico luxemburguês - Helicópteros dos EUA e Reino Unido deslocados do Afeganistão	- Transporte de 1.750 ton de suprimentos - Evacuação de 7.650 vitimas
Holanda, França, República Checa, Portugal e Reino Unido	- Hospital de Campanha (Comando holandês) com unidades móveis - 4 ambulâncias	- Hospital 4.890 pacientes tratados e 160 grandes cirurgias - Unidades móveis: 3.424 pacientes tratados
Canadá, Eslovénia, Espanha, Itália, Lituânia, Polónia e Reino Unido	<b>Engenharia:</b> - 30 viaturas médias - 25 viaturas pesadas	- Construção de 110 abrigos polivalentes - Reparação de 60 km de estrada - Remoção de 41.500m <sup>3</sup> de detritos - Distribuição de 267 m <sup>3</sup> de água potável - Reparação da rede de distribuição de água

Quadro 3 - Síntese das capacidades e meios das FFAA empenhados no Paquistão em 2005

Fonte: Silva (2011).

boa, acrescentando que “é expectável que as temporadas de ciclones nesta região se tornem mais intensas e mais frequentes nas próximas décadas” (Naves, 2019).

Na sequência de um pedido de ajuda de Moçambique, em 20 de março foi acionada a FRI como resposta à emergência civil, integrada por 35 militares projetados via C-130 da FAP. A missão prioritária era a busca e salvamento de pessoas em perigo, para a qual foi empregue uma força essencialmente constituída por fuzileiros com botes e *drones*, e duas equipas do Exército com capacidade de intervenção médica de emergência e de engenharia. Os botes foram fundamentais como única via de acesso a locais completamente inundados, enquanto a cobertura vacinal contra a cólera constituiu um importante reforço de confiança e tranquilidade. O purificador de água foi igualmente vital para a profilaxia da cólera visto que, sem alternativa, a população bebia água dos charcos (A. Sobreira, COMFRI<sup>7</sup> entrevista por telefone, 17ABR19). Foram igualmente projetados equipamentos de comunicações satélite e transportados medicamentos e material clínico. A missão de apoio militar foi desencadeada em estreita ligação com a ANEPC (EMGFA, s.d.).

<sup>7</sup> Comandante da FRI

Entidade	Meios	Capacidades
Marinha	- 25 fuzileiros, 12 botes, 2 drones, SATCOM e COM Radio militares	- Busca e salvamento - Comando e Controlo e Comunicações - Patrulha, reconhecimento e vigilância - Transporte bens
Exército	- 1 oficial da arma de engenharia - 1 equipa médica com 2 médicos, 1 farmacêutico e 3 enfermeiros - 1 equipa apoio de serviços com 3 militares - SATCOM - Material logístico para montar um aquartelamento e uma farmácia de apoio às missões com diversos medicamentos, material de tratamento, material clínico, material de reanimação e outros equipamentos	- Apoio de Engenharia - Apoio médico e sanitário - Purificação de água - Comando e Controlo e Comunicações - Sustenção logística.
Força Aérea	- 2 aeronaves C-130 e 2 tripulações	- Transporte aéreo

Quadro 4 - Síntese das capacidades e meios das FFAA empenhados em Moçambique em 2019

Fonte: Adaptado a partir de [www.emgfa.pt](http://www.emgfa.pt).

O **Quadro 4** sintetiza as capacidades e meios empenhados, e na **Figura 7** pode observar-se vítimas das cheias sobre o telhado de uma casa parcialmente submersa a aguardar resgate.

No local, as operações foram coordenadas pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) de Moçambique, com o apoio do OCHA. Note-se que passados dois meses ainda estão integradas nas ações de ajuda 188 organizações, nacionais e estrangeiras (OCHA, 2019). A colocação ime-



Figura 7 - Vítimas isoladas aguardam resgate

Fonte: Chris Sherrard (2019).

diata de oficiais de ligação da FRI junto do OCHA, do consulado de Portugal e do INGC, revelou-se essencial e facilitou todo o desenvolvimento das operações (A. Sobreira, *op. cit.*).

Contudo, e apesar da mais valia que constituiu a intervenção das FFAA portuguesas, na opinião do COMFRI, há alguns aspetos a melhorar:

- a avaliação e reconhecimento prévios do teatro, fundamentais para preparar a Força para o que ia encontrar, não foram adequados nem atempados;
- as comunicações não funcionaram devidamente e o Posto Móvel de Comando deveria ter integrado logo o contingente;
- o plano de retração também foi deficiente e baseado na disponibilidade de voos de terceiros (A. Sobreira, *op. cit.*).

A FRI é uma Força dotada de elevada prontidão, flexibilidade e capacidade de projeção e sustentação, vocacionada para intervenções de curta duração, contudo, A. Sobreira (*op. cit.*) refere que “as operações humanitárias não têm sido a prioridade da preparação e do treino e os módulos a ativar para este tipo de missões não estão suficientemente caracterizados [...] o transporte de pessoal em C-130, juntamente com o material, não parece adequado, houve escalas, foi demorado e cansativo atendendo à exigência do cenário que fomos encontrar”. Esta opinião confirma o que quase todos os entrevistados indicaram: a falta da capacidade de transporte estratégico é uma lacuna importante.

### **Conclusões parcelares**

Neste capítulo foi efetuada uma análise das capacidades das FFAA, quer através do SF e da sua intrínseca relação com as MIFA, quer através das entrevistas realizadas. Concluiu-se que as FFAA têm capacidades únicas e relevantes que estabelecem a diferença, quer pela rapidez na fase inicial da resposta, quando todos os outros ainda se estão a mobilizar e organizar, quer também pela sustentabilidade para se manter eficaz, de forma autónoma, por períodos alargados.

De seguida procurou-se caracterizar as lacunas e as limitações, através das entrevistas e de estudos de caso: a aluvião da Madeira em 2010, por ser um caso no TN que obrigou à projeção de forças, o sismo no Paquistão em 2005, por ser um caso de intervenção integrado numa OI, a NATO e, finalmente, integrou-se a operação em Moçambique, em março de 2019, que configurou uma missão autónoma fora do TN.

Todos os casos permitiram concluir da importância fundamental que constituiu a ação das FFAA e como as capacidades anteriormente caracterizadas fizeram a diferença e evitaram consequências mais graves.

Na Madeira destacou-se a rapidez da resposta dos meios regionais, posteriormente reforçados por outros mais robustos chegados do continente, verificou-se a importância dos oficiais de ligação e das capacidades de busca e salvamento, apoio sanitário e engenharia.

No Paquistão, em que Portugal esteve inserido na missão da NATO, assumiram particular importância a capacidade C2, o transporte aéreo, o apoio sanitário e a engenharia. As FFAA tiraram partido da robustez da doutrina NATO e da experiência de trabalho conjunto, confirmando-se a importância dos oficiais de ligação.

Em Moçambique, os meios aquáticos permitiram salvar muitas vidas e fazer chegar bens essenciais a locais isolados. O purificador de água constituiu um meio fundamental para controlar a proliferação de doenças, e as equipas médicas, para além do apoio especializado, levaram um efeito psicológico importante, transmitindo segurança e conforto.

As capacidades das FFAA identificadas e as características intrínsecas mais diferenciadoras que as enformam, para responder a situações de emergência e de AH, estão refletidas na **Figura 8**.

Não obstante o sucesso das missões, dos estudos de caso e das entrevistas efetuadas, foi possível identificar e caracterizar como lacunas/limitações mais importantes:

- escassez de recursos humanos;
- falta de transporte estratégico (marítimo e aéreo);
- falta de transporte terrestre;
- sistemas não interoperáveis e falhas nas comunicações;
- inexistência de protocolo de dados para partilha de informação;
- falta de planos de contingência;
- deficiente planeamento das operações;
- deficiente articulação e acompanhamento nas fases de pré-alerta e no final das operações;
- treino e exercícios insuficientes e falta de formação específica (em especial na FRI);
- indefinição dos módulos da FRI a ativar para este tipo de missões.

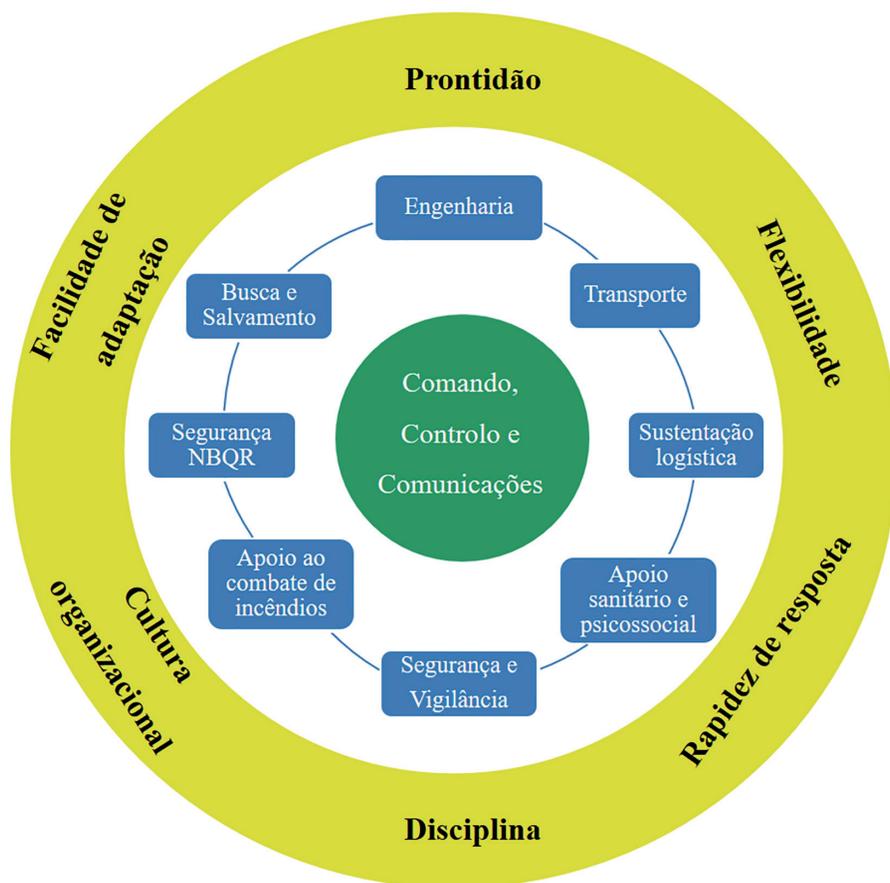


Figura 8 - Capacidades e características das FFAA relevantes para AH



## 4. Otimizar as capacidades para cenários de Assistência Humanitária

Neste capítulo pretende-se caracterizar soluções possíveis para as deficiências identificadas, no sentido de propor linhas de ação para otimizar a ação das FFAA na resposta às emergências e na AH que delas decorre.

### 4.1 Modelos de Forças Armadas de outros países

Através da análise de modelos de FFAA de outros países<sup>8</sup> procurar-se-á identificar soluções que possam contribuir para mitigar as limitações identificadas no capítulo anterior.

#### 4.1.1 Espanha

A *Unidad Militar de Emergencias* (UME) é uma unidade conjunta, permanente, altamente qualificada e treinada, capaz de intervir em qualquer lugar do país, ou fora dele, para contribuir para a segurança e bem-estar dos cidadãos, juntamente com instituições do Estado e autoridades públicas, em casos de risco grave, catástrofe, calamidade ou outras necessidades.

Atualmente constituída por cerca de 3.500 efetivos, foi criada em 2005, com o objetivo de melhorar a resposta do Estado a emergências. É comandada por um oficial general e é constituída por um Quartel-General, um Regimento de Apoio (assegura apoio logístico a toda a estrutura e atua em caso de riscos tecnológicos ou de contaminação ambiental), um Batalhão de Transmissões (assegura a capacidade de Comando, Controlo e Comunicações), cinco batalhões de intervenção de emergência, localizados em províncias distintas, que asseguram a componente operacional em todo o território. Inclui ainda uma escola militar de emergências que constitui a estrutura fundamental sobre a qual se baseia o pilar da formação na UME. É o órgão responsável pela formação especializada e pelo treino avançado nas respostas a catástrofes, calamidades ou outras necessidades públicas (Unidad Militar de Emergencias, s.d.).

Da **Figura 9** retiram-se as capacidades disponíveis na UME. Como resultado da combinação de capacidades, meios e treino, a Unidade caracteriza-se por:

- Flexibilidade e capacidade de atuar em todos os tipos de emergências;
- Autonomia logística total em qualquer tipo de intervenção;
- Capacidade de resposta e emprego em massa, o que garante uma intervenção rápida em qualquer parte do TN, concentrando os meios de todas as unidades da UME na zona de emergência, podendo, se justificado, utilizar efetivos e meios de outras unidades das FFAA;

---

<sup>8</sup> Foram escolhidos quatro países, Espanha, França, Itália e Canadá Os europeus, pela proximidade e afinidade com Portugal, e o Canadá por haver conhecimento da existência de uma unidade especial das suas FFAA para resposta a emergências que esteve presente no Paquistão.

- Esforço sustentado, isto é, capacidade de ser usada continuamente, tanto de forma autônoma como em apoio a outros organismos;
- Capacidade de canalizar e direcionar todos os recursos que as Forças Armadas dispõem para emergências;
- Capacidade de interoperabilidade com os restantes serviços de emergência, independentemente da sua origem, através de um sistema de interface especialmente criado para o efeito;
- Capacidade de projeção para o exterior para atuar em qualquer cenário relacionado com emergências ou AH;

Capacidades genéricas	Capacidades especiais
Mando y control de emergencias	Rescate subacuático
Lucha contra incendios forestales	Rescate especializado en grandes nevadas
Inundaciones	Búsqueda y rescate urbano (USAR)
Grandes nevadas y otros fenomenos metereológicos	Intervenciones en espacios confinados Ambiente contaminado
Seísmos y delizamientos del terremoto	Puentes
Riesgos tecnológicos (NBQR) y medioambientales	Apoyo a espeleosocorro
Apoyo a damnificados	
Apoyo en emergencias	

Figura 9 - Capacidades da UME (Espanha)  
Fonte: UME (2019).

A UME é acionada pelo Ministro da Defesa, por delegação do Presidente do Governo, sempre por solicitação do Ministro do Interior. Em caso de declarada emergência de interesse nacional, o Comandante da UME tem o controlo operacional na zona do sinistro e atua na dependência do Ministro do Interior.

Em 2017, na sequência dos incêndios de verão, por quatro vezes atuou em Portugal, em resposta ao pedido que o País efetuou através do mecanismo europeu.

#### 4.1.2 França

Em França existem três estruturas militares com valências e capacidades para a resposta a emergências: a *Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris* (BSPP), de comando de oficial general, e na dependência direta do *Préfet de Police de Paris*. Foi como resultado de um incêndio trágico em Paris, de que o Imperador Napoleão escapou por pouco, que a BSPP foi criada. A inadequação do sistema de segurança da época, destacada nas atas elaboradas após esta tragédia, convence Napoleão a reorganizar e profissionalizar a luta contra o fogo em Paris. Assim, em setembro de 1811, cria um corpo militar, o *le Bataillon de sapeurs-pompiers de Paris*, considerando que apenas o modelo militar garantia eficácia. O *Bataillon* passou a *Brigade* em 1967 e hoje tem mais de 8500 efetivos, militares do Exército em dedicação exclusiva, responsáveis por um vasto

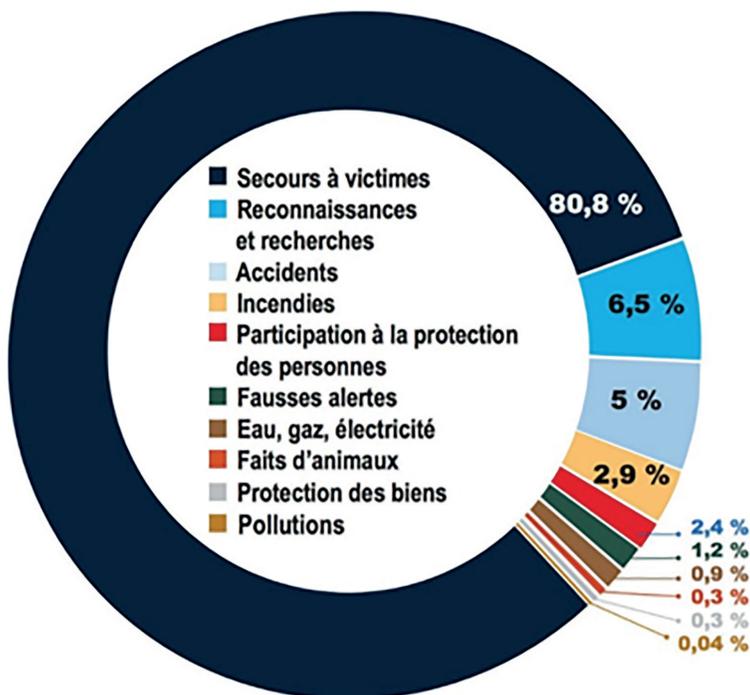


Figura 10 - Áreas de intervenção da BSPP e distribuição dos empenhamentos em 2017  
 Fonte: [www.pompiersparis.fr/fr/presentation/les-pompiers-de-paris-en-chiffres](http://www.pompiersparis.fr/fr/presentation/les-pompiers-de-paris-en-chiffres).

conjunto de áreas de intervenção (Figura 10), e competência territorial em Paris e nos três departamentos vizinhos (Ministère des Armées, s.d.).

Outra unidade militar é o *Le bataillon de marins-pompiers de Marseille* (BMPM), criado em 1939 na sequência de um incêndio no edifício das *Nouvelles Galeries* de Marselha que alastrou aos prédios vizinhos e causou 73 mortos. A magnitude da catástrofe levou à chamada de todas as ajudas disponíveis, incluindo um batalhão de Marinha de Toulon cuja atuação impressionou o presidente do conselho. Como consequência, o corpo de bombeiros municipais foi destituído e foi criado o BMPM que é, ainda hoje, responsável pela resposta a toda a gama de catástrofes e emergências na cidade. Constituída por 2400 militares, é uma unidade da Marinha, de comando de oficial general, sob a dependência do Maire de Marselha que suporta todos os encargos financeiros para a sua sustentação.

A cobertura operacional está dimensionada para responder a qualquer sinistro em menos de 10 minutos. Para esse fim, o BMPM conta com:

- 17 centros de incêndio e socorro (CIS) divididos em dois grupos operacionais (norte e sul) ;
- 1 centro técnico, operacional 24 horas por dia, responsável pela manutenção dos equipamentos e pela utilização de meios pesados (EO IT);
- 1 centro de apoio médico;



Para além destas duas unidades, cuja atuação é normalmente confinada às áreas das cidades onde foram constituídas, existem ainda *Les Formations Militaires de la Sécurité Civile*, implementadas pelo general De Gaulle, após uma catástrofe em Frejús que provocou 423 mortes. Para compensar a falta de recursos, o general decidiu empregar os militares nas ações de salvamento e, em 1964, cria a 1.ª unidade de *Sécurité Civile*. 24 anos depois nasce, o *Commandement des Formations Militaire de la Sécurité Civile* (ComForMisc), comandado por um coronel do Exército, integrado na *Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crise*, do Ministério do Interior (Ministère des Armées, s.d.).

O ComForMisc dirige as 3 *Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile* (UIISC), criadas para responder a qualquer tipo de emergência no reforço nacional de meios locais ou a catástrofes no exterior. Ao contrário dos bombeiros, não têm atuação limitada territorialmente e intervêm onde a *Direction Générale* solicitar. Têm cerca de 1500 militares do Exército em exclusividade, operacionais 24/7, imbuídos de um espírito enformado pela disciplina, prontidão, resiliência e disponibilidade operacional imediata, garantindo ao Estado um rápido compromisso no TN ou no exterior (Ministère des Armée, s.d.).

#### 4.1.3 Itália

O Exército Italiano constituiu doze Unidades distribuídas pelo país, com prontidão de 6 horas, especificamente para intervenção em caso de catástrofes. Estas Unidades, de nível Pelotão, extraídas dos regimentos de engenharia distribuídos pelo TN, têm capacidades e meios para enfrentar as diferentes necessidades e o seu empenhamento segue os seguintes critérios:

- são acionadas quando as autoridades civis não têm capacidade de resposta, e a pedido destas;
- sem afetar a missão operacional institucional prioritária dos regimentos;
- têm empenhamento de natureza temporária;
- atuam em benefício do interesse público, nunca em favor de organizações com fins lucrativos, políticos ou interesses privados;
- os encargos financeiros são assumidos pelo organismo solicitante;
- o modelo de atuação baseia-se no duplo uso de meios;
- as Unidades permanecem sob o comando da sua própria linha hierárquica, e em permanente coordenação com as autoridades civis.

Em caso de catástrofe, as FFAA ativam uma ou mais unidades para atividades de busca e salvamento, remoção de destroços, instalação de centros de acolhimento para a população, fornecimento de transportes terrestres, aéreos e marítimos para a transferência de vítimas e controlo das operações de voo. No caso de incêndios florestais, fornecem pessoal e aeronaves para as operações de extinção, coordenadas em todo o país pelo Departamento de Proteção Civil, através do Centro de Operações Aéreas Conjuntas.

Também atuam em missões humanitárias no exterior, colaborando com agências governamentais e ONG, especialmente no âmbito do mecanismo europeu de proteção civil (*Italian Joint Operations Headquarters*, email de 07MAR2019).

#### 4.1.4 Canadá

O Canadá reconheceu a necessidade de ter uma unidade de resposta rápida em situações de crise em 1994, quando enviou uma unidade médica das FFAA para o Ruanda. Apesar dos esforços, o grupo médico só chegou depois do pico da epidemia nos campos de refugiados, onde se encontravam dezenas de milhares de pessoas. Decidiu então criar o *Disaster Assistance Response Team* (DART), preparado para uma resposta rápida em qualquer parte do mundo, com sustentação até 60 dias. A diferença deste modelo para os anteriormente estudados é que o DART apenas atua no estrangeiro, quando solicitada ajuda através dos mecanismos internacionais habituais. Esta unidade esteve presente na Missão do Paquistão em 2005, primeiro num âmbito bilateral e depois de a NATO assumir a missão, sob o comando do AJCL.

O DART é formado por membros das FFAA e funcionários civis do *Global Affairs Canada*<sup>9</sup>, o material e o equipamento estão permanentemente preparados para uso imediato na maior base da Força Aérea canadiana, em Trenton, Ontário.

O DART possui capacidades nas áreas de engenharia, logística, saúde, defesa e segurança e legal *adviser* (Government of Canada, s.d.).

#### 4.1.5 Resumo dos modelos

A análise efetuada não identificou capacidades diferentes das que se caracterizaram no Capítulo 3, com exceção dos meios aéreos que a UME e o BMPM operam. Contudo, nesta área, também Portugal se prepara para adotar o princípio da concentração na FAP, como único operador das diferentes funções dos dispositivos aéreos permanentes (RCM n.º 139/2018, de 23 de outubro).

Por outro lado, há lacunas para as quais a solução passa pelo investimento financeiro (capacidade de transporte e interoperabilidade dos Sistemas de Comunicações e Dados – através de eventual aquisição) e outras, como a falta de recursos humanos, que necessitam de uma abordagem holística e multissetorial, dada a sua transversalidade. As soluções para as restantes lacunas passam por melhorar a organização, planeamento, formação e treino e, como nos países analisados, assegurar militares altamente especializados, com prontidão elevada para atuar com rapidez.

Os modelos analisados com unidades dedicadas localizadas ao longo do país, garantindo uma abrangência global do território, parece excessivo para a realidade de Portugal face à sua dimensão e limitações de recursos. Contudo, a especialização de uma unidade traz mais valias que se estimam difíceis de obter quando se juntam forças dos três Ramos apenas para a missão. Assim, destes modelos, retiram-se mais valias que poderão contribuir para a mitigação das lacunas e limitações das FFAA portuguesas (Figura 12).

---

<sup>9</sup> Departamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

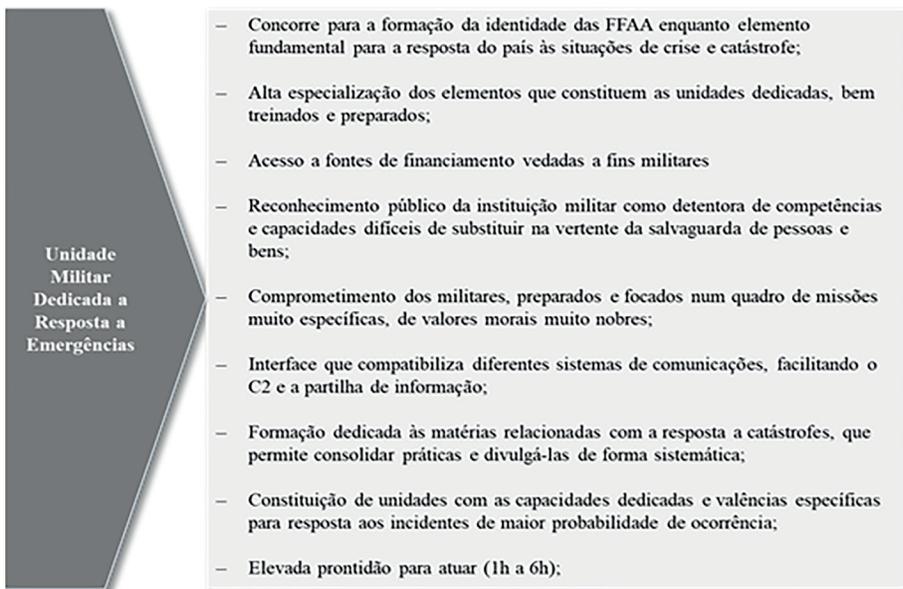


Figura 12 - Mais valias de um modelo de unidade militar conjunta dedicada à resposta a emergências

## 4.2 Otimização das capacidades

Dos casos analisados, percebe-se que um modelo integrado, através de uma unidade conjunta dedicada, agrega capacidades e cria sinergias, permite a consolidação da doutrina, facilita o planeamento e otimiza o treino, promove a troca de experiências e de boas práticas, especializa os elementos que a constituem e concorre para o aprofundamento de uma cultura “conjunta” numa área onde tudo é sempre pouco.

Colocada a ideia, em abstrato, da criação de uma Unidade Conjunta de Apoio Militar de Emergência (UCAME), diretamente a alguns dos entrevistados, designadamente aos oficiais gerais, as respostas não foram consensuais: dois são favoráveis, um tem reservas, outros dois não concordam. Fica a ideia, contudo, que as opiniões discordantes estão mais relacionadas com a eventual resistência externa à criação de uma valência dedicada nas FFAA, por um lado, e à falta de recursos por outro, do que propriamente com a aplicabilidade do modelo.

A capacidade de transporte estratégico está prevista na LPM (2019-2030). Tudo indica, portanto, que quer o Navio Polivalente Logístico, quer as aeronaves KC-390 sejam uma realidade até ao final do período da programação. A capacidade de Apoio Militar de Emergência, do Exército, também tem previstas verbas, embora no quadro de criação de uma UCAME, a situação desta unidade deva ser revista. Por outro lado, a constituição de uma unidade conjunta dedicada a missões humanitárias e de emergência, na opinião de D. da Costa (entrevista presencial, 11MAR2019) abrirá o acesso a financiamentos alternativos da UE (rescEU, POSEUR).

A dimensão e as capacidades de uma unidade conjunta de apoio militar de emergência (UCAME) terão que ser adequadas à realidade do país e dependerão do nível de ambição e das limitações em recursos. Tratando-se de uma unidade conjunta, entende-se que deverá estar na dependência do CEMGFA, dotada de robusta **capacidade de C2** que permita monitorizar todos os eventos, desde a fase de previsão, acompanhando e/ou conduzindo as operações até à extração das Forças. Para isso terá que existir perfeita **interoperabilidade dos sistemas CSI**, incluindo uma rede de **partilha de dados**, essencial para que todos os agentes possam partilhar a informação “online”. Esta área carece de uma intervenção adequada para terminar de vez com as falhas sistematicamente relatadas. O mais recomendável, numa perspetiva de economia de recursos, é que cada entidade mantenha os seus sistemas e sejam adquiridas interfaces que permitam a interoperabilidade entre todos quando necessário, como acontece em Espanha com a UME.

Deverá ser constituída, em permanência, integrando a UCAME, uma estrutura com a incumbência de dar corpo ao expresso na Diretiva Estratégica do EMGFA, designadamente no seu OE “Otimizar o apoio das FFAA a emergências civis”, ou seja, criar condições para desenvolver a cooperação com as estruturas e agentes de proteção civil, melhorando a coordenação de emprego de meios e assim reforçar o espírito de serviço público das FFAA e da sua contribuição para a segurança nacional e o bem-estar das populações (EMGFA, 2018). Esta estrutura seria o núcleo permanente da Unidade para desenvolver **doutrina conjunta** na área da resposta a crises e catástrofes; desenvolver **planos de contingência conjuntos** para intervenção das FFAA em situações de cheias, incêndios, terramotos, acidentes tecnológicos e surtos epidémicos ou pandemias, que considerem e enquadrem os planos existentes nos Ramos, potenciem a capacidade de apoio militar em todas as vertentes e incrementem a rapidez de resposta das FFAA; **planear e estabelecer cenários** e **organizar exercícios conjuntos** que acionem as Forças adequadas a cada tipo de cenário; articular com os outros agentes de proteção civil a **execução de exercícios** com participação de todas as entidades.

No âmbito da **formação e treino**, aspetos muito focados para melhorar, deverão ser edificados cursos conjuntos, sem deixar de aproveitar na maior plenitude possível as capacidades existentes nos Ramos.

A falta de **recursos humanos** é uma vulnerabilidade transversal que tem sido objeto de muito debate. Neste âmbito, considera-se que as FFAA poderiam recrutar junto das escolas de bombeiros, criando-se incentivos para ingresso em corporações de bombeiros profissionais ou na GNR-GIPS, após o cumprimento do tempo militar.

Para além da estrutura mencionada, a UCAME deverá ser a unidade mãe dos meios aéreos a gerir, e futuramente a operar, pela FAP, assim como de algumas capacidades de engenharia a apurar, eventualmente do âmbito do combate aos incêndios, e também do equipamento que for designado para a constituição do módulo de AH da FRI. Os meios de transporte terrestre específicos que possam vir a ser adquiridos também deverão ficar nesta unidade. Nestes termos, numa fase inicial, a UCAME ficaria dotada de capacidade C2, comuni-

cações, meios de transporte terrestre e aquático, meios aéreos de combate a incêndios, módulo de AH da FRI e alguns meios de engenharia.

Para atingir o objetivo último do estudo, aplicou-se uma análise SWOT que considera toda a informação recolhida ao longo do processo metodológico: O SF 2014, o DIF 2014, as áreas de capacidade e as capacidades relevantes para as missões em estudo; as potencialidades que caracterizam as FFAA, e que foram mencionadas pelos entrevistados; as vulnerabilidades identificadas através dos estudos de caso e as retiradas da experiência das entidades ouvidas; as ameaças e oportunidades inerentes ao ambiente externo que envolve a sociedade e a sua relação com as FFAA, e o modo como afetam o envolvimento militar em missões de interesse público.

O Anexo E comporta a análise efetuada, da qual resulta um conjunto de linhas de ação que materializam possíveis soluções para a otimização da capacidade de resposta das FFAA. Grande parte das linhas de ação têm a sua execução mais consistente, facilitada e com maior grau de eficácia com um modelo de UCAME.

### **Conclusões parcelares**

Neste capítulo analisaram-se modelos de quatro países que têm unidades dedicadas a apoio em situações de crise e catástrofes, no sentido de caracterizar possíveis soluções para mitigar as lacunas previamente identificadas.

Verificou-se que os países estudados, Espanha, França, Itália e Canadá, têm unidades preparadas e vocacionadas para estas missões. Daqui colhemos alguns exemplos e boas práticas que podem contribuir para colmatar lacunas e limitações das FFAA portuguesas.

Foi efetuada uma análise SWOT, incorporando todos os elementos internos e externos identificados nos capítulos anteriores, que originou um conjunto de linhas de ação, a aplicar em várias áreas, associadas a três vertentes integradas: a primeira consiste na constituição de uma unidade conjunta de apoio a emergências, que permitirá desenvolver doutrina e planeamento, organizar e executar exercícios e, operacionalmente, acomodará um conjunto de capacidades dedicadas (C2, comunicações, transporte terrestre e aquático, meios aéreos de combate a incêndios e alguns meios de engenharia). A unidade conjunta não é uma solução consensual, como se retira das entrevistas efetuadas, mas crê-se que é a melhor alternativa. A segunda vertente é o aproveitamento em toda a sua extensão das capacidades de duplo uso, selecionadas de acordo com o tipo de emergência, completando as capacidades dedicadas existentes na UCAME. Esta vertente considera a aquisição da capacidade de transporte estratégico e o eventual reforço de outras capacidades, através dos financiamentos regulares (LPM e outros Programas do Governo, Fundo Europeu de Defesa, PESCO) ou por via de financiamentos alternativos associados à especialização das FFAA em emergências não militares. A terceira vertente traduz-se nas características intrínsecas à condição militar, que fazem das FFAA uma instituição singular.

Relativamente à escassez de recursos humanos, poderá haver margem para melhorar associando algum recrutamento às missões de resposta a emergência e a saídas profissionais privilegiadas para a estrutura da proteção civil ou corporações de bombeiros.

A Figura 13 esquematiza as vertentes enunciadas.

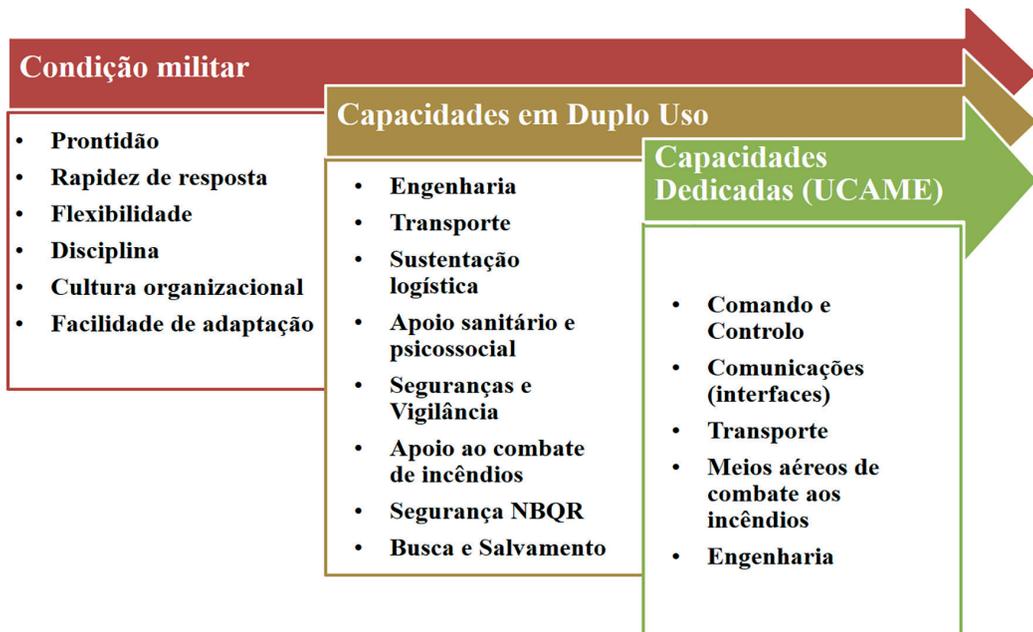


Figura 13 - As três vertentes para otimização das capacidades das FFAA

## 5. Conclusões

O aumento da frequência e da gravidade dos fenômenos meteorológicos extremos, decorrentes fundamentalmente das alterações climáticas, tem provocado cada vez mais vítimas e desalojados, maiores fluxos migratórios e um crescimento da pressão demográfica em várias zonas do globo. Associado a estas consequências está o aumento das despesas inerentes, e os relatórios das organizações internacionais avisam que a situação tende a agravar-se. Perante estas evidências, os Estados são forçados a adaptar-se procurando formas de mitigar, não apenas os efeitos da alteração do padrão climático do planeta, protegendo as suas infraestruturas e as populações, como também tornarem-se pró-ativos na defesa de um futuro mais sustentável.

Neste âmbito, as FFAA têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais relevante por via das suas capacidades e características, constituindo-se assim os militares, inquestionavelmente, atores singulares nos cenários de assistência humanitária. Aliás, a História evidencia o papel decisivo do envolvimento dos militares em vários episódios de catástrofes multivítimas, verificando-se atualmente um envolvimento cada vez mais frequente e assumido neste tipo de missões, a nível nacional e internacional.

O objeto deste trabalho de investigação é o estudo das capacidades das FFAA para o empenhamento em AH e resposta a emergências, tendo como objetivo geral a proposta de medidas para a sua otimização. Para esse fim, procurou-se conhecer as capacidades das FFAA, diferenciadoras em contexto de emergência humanitária, através de análise documental, da informação disponível na internet e do conteúdo de dezassete entrevistas, duas das quais aos presidentes de instituições relevantes na área da assistência humanitária (Cruz Vermelha Portuguesa e Assistência Médica Internacional), cinco a oficiais gerais no ativo (CEMGFA e comandantes operacionais dos Ramos e ANEPC), e as restantes dez a oficiais com experiência ou conhecimento do assunto em estudo.

Concluiu-se que as FFAA têm capacidades e características verdadeiramente diferenciadoras, logo na fase inicial da resposta, quando todos os outros ainda se estão a mobilizar e organizar e depois, nas fases seguintes, tirando partido da capacidade de sustentação. As capacidades mais relevantes identificadas são: apoio ao combate a incêndios, apoio sanitário e psicossocial, busca e salvamento, engenharia, segurança NBQR, segurança e vigilância, sustentação logística e transporte.

Foi possível concluir também que as FFAA detêm um conjunto de características que enformam a instituição e lhes conferem identidade única e que se revelam fundamentais no contexto da atuação em missões humanitárias: cultura organizacional, disciplina, facilidade de adaptação, flexibilidade, prontidão e rapidez de resposta.

Através de três estudos de caso, procurou-se caracterizar lacunas e li-

mitações, tendo-se concluído que, apesar de a intervenção das FFAA ser sempre reconhecida como fundamental e positivamente diferenciadora, há capacidades e aspetos organizacionais que revelam deficiências. Neste âmbito, destacam-se: a escassez de recursos humanos; a deficiente articulação e acompanhamento nas fases de pré-alerta e no final das operações; o deficiente planeamento das operações, dificultado pela ausência de planos de contingência conjuntos; a falta de transporte estratégico (marítimo e aéreo) e de transporte terrestre adequado à exigência das condições do terreno; a inexistência de um protocolo de dados para partilha de informação entre as diversas entidades, consequência também da falta de interoperabilidade entre os diferentes sistemas e das recorrentes falhas nas comunicações.

Sendo a FRI a força conjunta primariamente empregue em OH, concluiu-se que o treino, a formação e os exercícios na área específica destas missões têm sido insuficientes, faltando também estabelecer e aprontar os módulos desta Força que deverão ser acionados para este tipo de missões.

No sentido de procurar identificar boas práticas noutros países, foram recolhidas informações sobre modelos adotados pelas FFAA de Canadá, Espanha, França e Itália, quatro países com unidades militares dedicadas ao apoio a situações de crise e catástrofe. Uma unidade constituída por valências específicas dedicadas, treinada e preparada para responder a situações de emergência, acrescenta melhorias significativas às competências e capacidades das FFAA, em particular tratando-se de uma unidade conjunta. Contudo, só por si, não será panaceia para todas as lacunas e limitações das FFAA portuguesas, apesar de contribuir significativamente para tal.

Para identificar formas de otimização das capacidades e mitigação ou eliminação das lacunas identificadas, foi efetuada uma análise SWOT, da qual resultou um conjunto de linhas de ação que, aplicadas a três vertentes, consubstanciam um modelo de otimização da capacidade de resposta das FFAA para missões de AH. As três vertentes identificadas são:

- (1) a constituição de uma unidade conjunta de apoio militar de emergência com capacidades dedicadas (C2, comunicações, transporte, meios aéreos de combate a incêndios e alguns meios de engenharia);
- (2) as capacidades de duplo uso, que complementam as dedicadas, caso a caso, de acordo com o cenário em que a intervenção ocorre;
- (3) as características próprias da instituição militar, que são um pilar fundamental em todas as atuações das FFAA.

Aspeto relevante a destacar é a possibilidade de acesso a fontes de financiamento alternativas, especialmente de programas da UE, que poderão advir da especialização das FFAA na atuação de emergência não militar, e que poderão constituir um forte contributo para o apetrechamento das capacidades dedicadas.

Na **Figura 14** apresentam-se as linhas de ação propostas, resultantes da análise SWOT.

Em suma, conclui-se que para otimizar o emprego das FFAA em cenários de AH deverão ser aplicadas as linhas de ação identificadas, associando

esta medida à edificação de uma UCAME e ao emprego na maior extensão possível do conceito de duplo uso.

#### POTENCIALIDADES X OPORTUNIDADES

1. Promover exercícios conjuntos frequentes, dando relevo à preparação e empenho das FFAA para a resposta às solicitações nesta área;
2. Desenhar ações de formação específicas aproveitando capacidades dos Ramos;
3. Identificar as capacidades mais solicitadas e criar módulos de resposta rápida constituídos por equipamento/material, adaptados a cada tipo de emergência, preparados em local estratégico, prontos para acionar.

#### VULNERABILIDADES X OPORTUNIDADES

1. Enfatizar a importância das FFAA na componente do serviço público;
2. Promover recrutamento direcionado para área de apoio militar a emergências, criando incentivos através de saídas privilegiadas para a área da Proteção Civil (corporações profissionais de bombeiros, GNR-GIPS);
3. Constituir um núcleo de pensamento e estudo em matérias do âmbito da Proteção Civil e AH para criar doutrina, elaborar planos de contingência, e contribuir ativamente para a edificação de um Planeamento Civil de Emergência;
4. Edificar módulos de AH e resposta a emergência na FRI e promover treino adequado;
5. Edificar capacidade de transporte estratégico aéreo e marítimo;
6. Identificar fontes de financiamento alternativas para melhorar capacidades;

#### POTENCIALIDADES X AMEAÇAS

1. Melhorar e intensificar o treino conjunto das FFAA;
2. Incentivar exercícios conjuntos entre todos os *stakeholders*, incluindo agências internacionais e ONG;
3. Criar ou adquirir interfaces para os SI de modo a assegurar a interoperabilidade das comunicações, facilitando partilha de informação, e robustecendo o C2;
4. Implementar estratégia de comunicação e informação pública, dando relevo à importância das FFAA para estas missões, sem prejuízo da missão principal;
5. Aproveitar o regresso à FAP da gestão e operação de meios aéreos de combate a incêndios para valorizar o papel das FFAA nesta área, e mostrar vantagens em alargar a área de intervenção militar;
6. Integrar nas capacidades ciberdefesa e cibersegurança doutrina e discurso das medidas pós catástrofe.

#### VULNERABILIDADES X AMEAÇAS

1. Divulgar e esclarecer internamente uma visão integrada das FFAA colocando estas missões como fundamentais para a proteção dos cidadãos e a salvaguarda dos bens nacionais e, por conseguinte, importante contribuidor para a defesa e integridade do país e promotor de uma imagem internacional favorável;
2. Promover clima de confiança e cooperação com todas as entidades com responsabilidades na matéria (Seminários, workshops, aumento do n.º de oficiais de ligação, etc);
3. Não dispersar o orçamento

Figura 14 - Linhas de ação resultantes da análise SWOT



## Bibliografia

Albuquerque, J. D. (2010). *O Direito de Intervenção Humanitária: o genocídio na Bósnia e no Ruanda (Tese de Dissertação de Mestrado em História, Defesa e Relações Internacionais)*. Lisboa: ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa [ISCTE-IUL].

BMPM. (s.d.). *Le Bataillon de marins-pompiers de Marseille [Página online]*. Obtido em 21 de abril de 2019, de <http://www.marinspompiersdemarseille.com>

Boeno, R. K. (31 de maio de 2017). Blogue ATS - Grupo de Investigação do Ambiente, Território e Sociedade do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. *Relações entre alterações climáticas e segurança [Publicação em blogue]*. Obtido de Blogue ATS: <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2017/05/31/relacoes-entre-alteracoes-climaticas-e-seguranca/>

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4ª ed.). Oxford: Oxford University Press.

CEM 2014. (2014). *Conceito Estratégico Militar. Aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional em 22JUL14 e confirmado pelo CSDN em 30JUL14*.

CEMGFA. (2018a). Diretiva Operacional N.º 32/CEMGFA/2018, de 30 de maio. *Participação das Forças Armadas em ações de Proteção Civil*. Lisboa: EMGFA.

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

Clarke, J. L. (2017). Soldering on the homefront - EU militaries carve out roles in emergency response. *Per Concordiam - Journal of European Security*, 1(4), pp. 19-23.

Danish Institute of International Affairs. (1999). *Humanitarian Intervention, Legal and Political Aspects*. Copenhagen: Autor.

Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro. (2012). *Lei Orgânica do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., Diário da República, 1.ª série, 21. 506 a 510*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril. (2019). *Lei Orgânica da ANEPC*, Diário da República, 1.ª série, 64. 1798 a 1808. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio. (2013). *Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS). Altera e republica o Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho*, Diário da República, 1.ª série, 105. 3190 a 3199. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Diário de Notícias. (2019). Gestão das estruturas foi maior dificuldade de exercício militar - Exército. *Diário de Notícias* "online". Obtido em 20 de abril de 2019, de <https://www.dn.pt/lusa/interior/gestao-das-estruturas-foi-maior-dificuldade-de-exercicio-militar--exercito-10804745.html>

Dias, J. d. (6 de abril de 2019). Moçambique. Número de mortos do ciclone Idai não pára de subir e já passou dos 600. *O Observador*. Obtido em 19 de abril de 2019, de <https://observador.pt/2019/04/06/mocambique-numero-de-mortos-do-ciclone-idai-nao-para-de-subir-e-ja-passou-dos-600/>

DIF 2014. (2014). *Dispositivo de Forças. Aprovado em 24OUT2014 pelo Ministro da Defesa Nacional [CONFIDENCIAL]*.

EADRCC. (s.d.). *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre [Página online]*. Obtido em 2 de abril de 2019, de NATO: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52057.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52057.htm)

EMGFA. (2018). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.

EMGFA. (s.d.). *Exercícios [página online]*. Obtido de <https://www.emgfa.pt/pt/operacoes/exerc/felino>

Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., & Santos, L. A. B. (2019). *Regras e Normas de Autor no IUM* (2.<sup>a</sup> ed., revista e atualizada ed.). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6<sup>a</sup> ed.). S. Paulo: Atlas S.A.

Gil, A. C. (2017). Intervenção do exército em situações de risco. *Territorium: Revista Portuguesa de riscos, prevenção e segurança*, N.º 24, pp. 235-247. doi:10.14195/1647-7723\_24\_17

Government of Canada. (s.d.). *Disaster Assistance Response Team (DART) [Página online]*. Obtido em 24 de abril de 2019, de <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/dart.html>

Governo. (2015). Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019. Portugal. Obtido em 15 de novembro de 2018, de <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

Governo. (2019). Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023. Portugal. Obtido em 28 de fevereiro de 2020, de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

Guha-Sapir, D., Hoyois, P., Wallemaq, P., & Below, R. (2016). *Annual Disaster Statistical Review 2016 – The numbers and trends*. Bruxelas: CRED. Obtido de <https://reliefweb.int/report/world/annual-disaster-statistical-review-2016-numbers-and-trends>

Henriques, E. F. (2012). As Forças Armadas e as Operações Humanitárias. *Trabalho de Investigação Individual do CPOG*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

INFORM. (2019). *Inform Report 2019. Shared evidence for managing crises and disasters*. Obtido de [http://www.inform-index.org/Portals/0/InfoRM/2019/Inform%202019%20WEB%20spreads%20\(3\).pdf?ver=2019-02-07-113610-123](http://www.inform-index.org/Portals/0/InfoRM/2019/Inform%202019%20WEB%20spreads%20(3).pdf?ver=2019-02-07-113610-123)

IPCC. (2015). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Geneva, Switzerland: IPCC. Obtido em 16 de dezembro de 2018, de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_wcover.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf)

IPCC. (2018). *Summary for Policymakers*. In: *Global Warming of 1.5°C*. Geneva, Switzerland: World Meteorological Organization. Obtido em 16 de dezembro de 2018, de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15\\_SPM\\_version\\_stand\\_alone\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf)

Jochems, M. (2006). NATO's growing humanitarian role. Obtido em 2 de abril de 2019, de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224422/evidence-nato-humanitarian-role.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224422/evidence-nato-humanitarian-role.pdf)

Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de Agosto. (2005). *Procede à sétima revisão constitucional*, Diário da República, 1.ª série, 155. 4642 a 4686. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto. (2015). *Procede à segunda alteração à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro*, Diário da República, 1.ª série, 149. 5311 a 5326. Lisboa: Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto. (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1.ª série, 166. 4545 a 4557. Lisboa, Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro. (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1.ª série. 167. 4597 a 4611. Lisboa, Assembleia da República.

Leitão, A. (24 de agosto de 2016). *Cooperação e colaboração interadministrativas*. Obtido em 12 de dezembro de 2018, de Aprender Madeira: <http://aprendermadeira.net/cooperacao-e-colaboracao-interadministrativas/>

Machado, M. (21 de março de 2019). *Apoio militar de emergência a Moçambique*. Obtido em 19 de abril de 2019, de Operacional: <http://www.operacional.pt/apoio-militar-de-emergencia-a-mocambique/>

MIFA 14. (2014). *Missões das Forças Armadas. Aprovado em Conselho Superior de Defesa Nacional, de 30 de julho de 2014*.

Ministère des Armées. (s.d.). *Brigade de sapeurs-pompiers de Paris [Página online]*. Obtido em 22 de abril de 2019, de <https://www.defense.gouv.fr/terre/armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/commandement-terre-pour-le-territoire-national/organismes-et-formations-rattaches/brigade-de-sapeurs-pompiers-de-paris/brigade-de-sapeurs-pompiers-de-paris>

Ministère des Armée. (s.d.). *Organismes et formations rattachés* [Página online]. Obtido em 22 de abril de 2019, de <https://www.defense.gouv.fr/terre/le-niveau-divisionnaire/commandement-terre-pour-le-territoire-national/organismes-et-formations-rattaches>

Ministère des Armées. (s.d.). *Actualités* [Página online]. Obtido em 22 de abril de 2019, de <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/formisc-les-formations-militaires-de-la-securite-civile>

Mogelgaard, K. (22 de maio de 2014). *The blog of the environmental change and security program* [Publicação em blogue]. Obtido de New Security Beat: <https://www.newsecuritybeat.org/2014/05/climate-threats-military-leaders-population-growth-natural-resources-key-factors/>

Munich RE. (2019). *Climate Change and Natural Disasters Overview* [Página online]. Obtido em 2 de abril de 2019, de <https://www.munichre.com/topics-online/en/climate-change-and-natural-disasters/natural-disasters/natural-catastrophies-natcat-service-analysis-tool.html>

NATO. (2015). *AJP-3.4.3. Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Humanitarian Assistance, Edition A Version 1*. NATO Standardization Office (NSO).

NATO. (2017). *AJP-01. Allied Joint Doctrine, Edition E Version 1*. NATO Standardization Office (NSO).

Naves, F. (2019). Ciclone Idai já se inscreve na tendência global das alterações climáticas. *Diário de Notícias "online"*. Obtido em 19 de março de 2019, de <https://www.dn.pt/mundo/interior/ciclone-idai-ja-se-inscreve-na-tendencia-global-das-alteracoes-climaticas-10700440.html>

NEP/INV - 001. (2018a). *Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

NEP/INV - 003. (2018b). *Estrutura e regras de citação e referência de trabalhos escritos a realizar no DEPG e CISD*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

OCHA. (2003). *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, Revision I, January 2006*.

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

OCHA. (2019). *Mozambique: Cyclone Idai & Floods*. Situation Report N.º 15, as of 16 April 2019. Obtido em 19 de abril de 2019, de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA%20SITREP%2015%2C%2016%20April.docx%20FINAL.pdf>

OCHA. (s.d.). *OCHA - Who we are* [Página online]. Obtido de UNOCHA: <https://www.unocha.org/>

ONU. (2017). *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*. New York. Obtido de [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/72/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/1)

ONU. (2018). Discurso do Secretário-Geral de 10SET2018. Nova Iorque, Estados Unidos da América. Obtido em 14 de novembro de 2018, de <http://webtv.un.org/search/ant%C3%B3nio-guterres-secretary-general-delivers-speech-on-climate-change-and-his-vision-for-the-2019-climate-change-summit/5833142929001/?term=guterres&lan=English&sort=date&page=3#t=3m54s>

ONU. (28 de março de 2019). *ONU News*. Obtido em 12 de abril de 2019, de <https://news.un.org/pt/story/2019/03/1666311>

Pires, N. L., Silveira, J., & Rodrigues, A. (2006). Nato Response Force no Paquistão. Primeira Missão de Ajuda Humanitária. *Jornal do Exército*, 16-21. Lisboa: Jornal do Exército.

RCM n.º 139/2018, de 23 de outubro. (2018). *Implementa a gestão centralizada dos meios aéreos pela Força Aérea*, Diário da República, 1.ª Série, 204. 5059-5060. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RCM n.º 17/2014, de 7 de março. (2014). *Aprova o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*, Diário da República, 1.ª Série, 47. 1764 a 1780. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RCM n.º 19/2013, de 5 de abril. (2013). *Aprova a Estratégia Operacional de Ação Humanitária*, Diário da República, 1.ª série, 67. 1981 a 1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RCM n.º 26/2013, de 19 de abril. (2013). *Reforma “Defesa 2020”*, Diário da República, 1.ª série, 77. 2285 a 2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

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

Ryniker, A. (2001). The ICRC’s Position on “humanitarian intervention”. Obtido em 2 de dezembro de 2018, de <https://www.icrc.org>: [https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/527-532\\_ryniker-ang.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/527-532_ryniker-ang.pdf)

Santos, L. A., & Lima, J. M. (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. *Cadernos do IUM*, n.º 8. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

SF 2014. (2014). *Sistema de Forças. Aprovado em Conselho Superior de Defesa Nacional de 30JUL14 [CONFIDENCIAL]*.

Silva, A. C. (2011). O Apoio Humanitário. Contributos das Forças Conjuntas e Combinadas. *Trabalho de Investigação Individual, CPOS*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Silva, C. M. (2010). *A Ação do Exército no Apoio à Proteção Civil: Madeira*, Fevereiro 2010. Lisboa.

Soromenho-Marques, V. (2005). Os desafios da crise global e social do ambiente. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Soromenho-Marques, V. (2018). Estão a roubar-nos o futuro. *Diário de Notícias*. Obtido em 13 de dezembro de 2018, de <https://viriatorosoromenho-marques.com/portal/estao-a-roubar-nos-o-futuro/>

Sousa, F. X. (2015). O EU BATTLEGROUP: A sua conceptualização, aplicação e prospetiva. *Revista de Ciências Militares*, III, N.º 2, pp. 505-534. Obtido em 1 de abril de 2019, de [https://www.ium.pt/cisdi/revista/Artigos/Artigo\\_100.pdf](https://www.ium.pt/cisdi/revista/Artigos/Artigo_100.pdf)

TVI24. (s.d.). *Sociedade [Página online]*. Obtido em 17 de abril de 2019, de <https://tvi24.iol.pt/sociedade/videos/madeira-dois-anos-depois-da-tragedia>

UE. (2006). *Military support to EU disaster response – Identification and coordination of available assets and capabilities*. Obtido de <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%209462%202006%20REV%203>

UE. (2008). O consenso europeu em matéria de ajuda humanitária. *Jornal Oficial da União Europeia (2008/C 25/01)*. Obtido em 15 de março de 2019, de [https://www.instituto-camoes.pt/imagens/cooperacao/consenso%20\\_ah\\_v2.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/imagens/cooperacao/consenso%20_ah_v2.pdf)

Unidad Militar de Emergencias. (s.d.). *UME [Página online]*. Obtido em 23 de abril de 2019, de <http://www.ume.mde.es/>

Wilson Center. (2019). *New Security Beat [Página online]*. Obtido de <https://www.newsecuritybeat.org/>

## Anexo A - Corpo de conceitos

**Acidente Grave** - Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente (Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto, 2015)

**Ajuda humanitária** - Recursos necessários para aliviar diretamente o sofrimento humano (NATO, 2018, p. 62).

**Apoio programado** – Apoio prestado pelas FFAA de acordo com o previsto nos programas e planos de emergência previamente elaborados, havendo, para tanto, um oficial de ligação integrado nos Centros de Coordenação Operacional (CCO) (Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto, 2015). Neste contexto, poderão ser estabelecidos protocolos de atuação entre a ANEPC e as Forças Armadas, como por exemplo o “Plano HEFESTOS”, no âmbito da prevenção dos incêndios florestais.

**Apoio não programado** - Apoio prestado pelas FFAA de acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares, cabendo ao EMGFA a determinação das possibilidades de apoio e a coordenação das ações a desenvolver em resposta às solicitações apresentadas (Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto, 2015).

**Área de capacidade** - O conjunto agregador de capacidades que concorrem para a criação de um determinado efeito operacional tendo em vista o cumprimento das missões. As áreas de capacidade não são mutuamente exclusivas, devendo ser consideradas interrelacionadas e interdependentes (SF 2014, 2014, pp. A-1 e A-2).

**Assistência humanitária** – é a parte de uma operação em que os recursos militares disponíveis são empenhados no auxílio ou complemento dos esforços dos responsáveis civis ou organizações humanitárias especializadas, no sentido de cumprir com a sua responsabilidade primária de aliviar o sofrimento humano (NATO, 2018, p. 57).

**Capacidade (militar)** - Conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras (DOTMLP II) (SF 2014, 2014, p. 3).

**Catástrofe** - 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 TN (Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto, 2015).

**Colaboração** - Relação que se estabelece entre duas entidades que atuam conjuntamente para a resolução de um problema ou para a realização

de um investimento que recai no âmbito das atribuições ou competências de apenas uma delas (Leitão, 2016, p. 84).

**Cooperação** - Atuação conjunta de duas entidades para a resolução de um problema ou para a realização de um investimento que releva das atribuições ou competências de ambas (Leitão, 2016, p. 84).

**Cooperação civil-militar (CIMIC)** - Uma função conjunta que compreende uma série de capacidades integradas para apoiar a realização dos objetivos da missão e permitir que os comandos da NATO participem efetivamente num amplo espetro de interações civis-militares com diversos atores não militares (NATO, 2018, p. 26).

**Coordenação** - Processo através do qual duas ou mais organizações criam e/ou usam as regras de atuação estabelecidas, para enfrentarem coletivamente a mesma tarefa. Pressupõe a concessão à entidade coordenadora de capacidade diretiva e decisória, traduzindo-se num limite ao exercício das competências das entidades coordenadas (Leitão, 2016).

**Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP)** - é o espaço que corresponde ao território nacional compreendido entre o ponto mais a norte, no concelho de Melgaço, até ao ponto mais a sul, nas ilhas Selvagens, e do seu ponto mais a oeste, na ilha das Flores, até ao ponto mais a leste, no concelho de Miranda do Douro, bem como o espaço interterritorial e os espaços aéreos e marítimos sob responsabilidade ou soberania nacional (CEM 2014, 2014).

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

**Operação humanitária** - Operação especificamente montada para aliviar o sofrimento humano, numa área em que os atores civis responsáveis não estão aptos ou não desejam apoiar adequadamente uma população (NATO, 2018, p. 62).

**Organização Não-Governamental (ONG)** - Organização privada, voluntária, sem fins lucrativos e sem filiação governamental ou intergovernamental, criada com o objetivo de cumprir uma série de atividades, em particular projetos relacionados com o desenvolvimento ou a promoção de uma causa específica e organizadas a nível local, nacional, regional ou internacional (NATO, 2018, p. 87).

## Anexo B - Enquadramento legislativo nacional

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no n.º 5 do Artigo 275º refere que incumbe às FFAA “...participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.” e no n.º 6 do mesmo Artigo, “[...] colaborar em missões de protecção civil [...]”.

A Lei da Defesa Nacional (LDN) estabelece, na alínea b) do Artigo 24º, que incumbe às FFAA “Participar nas missões militares internacionais [...], incluindo missões humanitárias [...] assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte;” e na alínea f) do mesmo Artigo “Colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações” (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto).

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) define, nas alíneas b) e f) do Artigo 4º, exatamente as mesmas incumbências descritas na LDN, transmitindo coerência ao edificado legislativo (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) menciona os desastres naturais e a mudança climática como afetando Estados, sociedades e populações, com efeitos mais gravosos sobre os mais frágeis. Afirma a necessidade de as FFAA se constituírem num instrumento capaz de projetar forças conjuntas, com capacidades que permitam um empenhamento autónomo, ou integrado em forças multinacionais, e em apoio da protecção civil. Aponta, como um dos vetores e linhas de ação estratégica, a otimização e racionalização das FFAA, evitando a duplicação de recursos, no sentido de estar preparado para cumprir, entre outras, missões de apoio à paz e de auxílio humanitário e missões de interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado, ao bem-estar da população, ao apoio à protecção civil e aos compromissos internacionais assumidos (Resolução de Conselho de Ministros [RCM] n.º 19/2013 de 5 de abril).

O Conceito Estratégico Militar (CEM) considera, no cenário de “Segurança cooperativa”, a participação das FFAA em “ações de nível multinacional tendentes à resolução de crises internacionais com a finalidade de fazer face a desastres humanitários”. No cenário de “Apoio ao desenvolvimento e bem-estar”, inclui ações de “apoio em caso de catástrofes naturais e outras emergências complexas”. Associados a estes dois cenários estabelece os seguintes objetivos estratégicos:

- “Participar em operações no âmbito da segurança cooperativa e humanitária, [...]”;

- Colaborar com outras instituições do Estado [...] no âmbito: sanitário, da segurança alimentar e energética; [...] de cataclismos e acidentes graves; de pandemias, alterações climáticas extremas, e outros grandes fenómenos;" (Conceito Estratégico Militar [CEM] 2014, 2014).

As “**Missões das Forças Armadas – MIFA 2014**” decorrem dos cenários de emprego das FFAA, do Conceito de Ação Militar e das Orientações Específicas, definidos no CEM 2014. Neste documento estão definidas missões de busca e salvamento, de segurança cooperativa, onde se incluem as missões humanitárias de âmbito internacional, e missões de apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens (MIFA 14, 2014).

No âmbito do quadro da Defesa Nacional e dos respetivos objetivos políticos, consta no **Programa do XXI Governo Constitucional** a intenção de promover a identificação de formas de coordenação permanente entre o Sistema de Proteção Civil e as Forças Armadas, assumindo-se também que as FFAA são um instrumento essencial de política externa, em especial no contexto da NATO, UE, ONU e CPLP, e através delas “[...] Portugal deve dar o exemplo [...] na forma de ajuda humanitária e de emergência” (Governo, Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, 2015, p. 248).

A **Lei de Bases da Proteção Civil** dedica às FFAA um capítulo específico (Cap. VI), e define, no n.º 1 alínea c) do Artigo 46.º, que as FFAA são agentes de proteção civil. No Artigo 52.º estabelece que as FFAA colaboram em funções de proteção civil, definindo, no Artigo 53.º, que compete ao presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)<sup>10</sup>, a pedido do Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil<sup>11</sup> ou dos presidentes das câmaras municipais, solicitar ao Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) a participação das FFAA. Estipula ainda que o pedido pode ser efetuado diretamente às unidades das FFAA, “em caso de manifesta urgência”, com o conhecimento do presidente da ANEPC.

A colaboração das FFAA pode revestir-se, conforme o Artigo 54.º, das seguintes formas:

- a) Ações de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios;
- b) Reforço de pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- c) Ações de busca e salvamento;
- d) Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações;
- e) Reabilitação de infraestruturas;
- f) Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos, e prestação de apoio em comunicações” (Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto, 2015)

De acordo com o Artigo 58.º, são duas as formas de apoio das FFAA: programado, prestado de acordo com o previsto nos programas e planos de emergência previamente elaborados, e não programado, prestado de acor-

---

<sup>10</sup> ANEPC sucede à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

<sup>11</sup> Anteriormente designado “Comandante Operacional Nacional”.

do com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares;

A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) sucede à Autoridade Nacional de Proteção Civil, nos termos do Decreto-Lei N.º 45/2019, de 1 de abril, que aprova a sua orgânica e, conforme plasmado no n.º 1 do Artigo 3.º, tem por missão “planejar, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, [...] e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra”. O n.º 3 do mesmo Artigo, estabelece ainda que “a ANEPC, [...] articula e coordena a atuação das entidades que desenvolvem [...] competências em matéria de emergência e de proteção civil e de proteção e socorro”. No âmbito da colaboração com as FFAA, designadamente em situações de acidente grave e catástrofe, a ANEPC promove a articulação institucional nos termos da lei de bases da proteção civil, em Território Nacional (TN), não se aplicando, portanto em missões de AH no exterior.

De referir, que a promulgação deste diploma ocorreu na fase de elaboração deste trabalho, e que as alterações que introduz à organização operacional da estrutura de proteção civil, conforme mencionado no próprio decreto-lei, serão implementadas de forma faseada. Até lá mantém-se em vigor a estrutura atual, prevista no Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio de 2013.

O Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS), é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional, e visa responder a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe. A coordenação institucional do SIOPS é assegurada, a nível nacional e a nível de cada distrito, pelos Centros de Coordenação Operacional (CCO), que integram representantes das entidades cuja intervenção se justifica em função de cada ocorrência em concreto (Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, 2013). Na sequência da nova Lei Orgânica da ANEPC, e conforme ali estipulado no Artigo 40.º, o SIOPS será revisto, mas, até lá, aplica-se o modelo atual com as necessárias adaptações.

As FFAA têm elementos de ligação que as representam em todos os níveis dos CCO, ou seja, nacional, regional e distrital. No local das operações é constituído um Posto de Comando Operacional (PCO) que prevê também um representante das FFAA sempre que existam meios militares empregues. Estes elementos de ligação são fundamentais pois garantem a articulação com a estrutura da proteção civil no terreno, já que os militares envolvidos nas operações atuam sempre sob a cadeia de comando das FFAA.



# Anexo C - Representação esquemática do Modelo de Análise



Figura 15 - Modelo de Análise



## Anexo D - Descrição das áreas de capacidade

**Comando e Controle** – Capacidades necessárias para garantir o exercício da autoridade de um comandante, abrangendo a capacidade de comunicar, orientar e coordenar as tarefas de todos os atores presentes ou envolvidos na atividade operacional e a efetiva partilha de informação entre os vários escalões de decisão política e militar. Acresce, ainda, a capacidade de planear e coordenar o emprego de meios com outros atores e entidades de natureza civil.

**Emprego da Força** – Capacidades de natureza estritamente militar que permitem empregar e graduar o uso da força em todo o espectro de conflitualidade, onde se incluem as tarefas que contribuem diretamente para cumprimento das missões no contexto da segurança e defesa do TN e dos cidadãos, defesa coletiva e segurança cooperativa.

**Conhecimento Situacional** – Capacidades necessárias para estabelecer e manter a consciência situacional (*situational awareness*) e o nível de conhecimento requerido para, através, nomeadamente da pesquisa, da aquisição e da partilha de informação, possibilitar a tomada de decisão dos comandantes em tempo oportuno.

**Mobilidade e Projeção** – Capacidades necessárias para deslocar e projetar comandos, forças e meios, tendo em vista a execução de tarefas necessárias ao cumprimento de qualquer missão atribuída às Forças Armadas.

**Proteção e Sobrevivência** – Capacidades necessárias para, numa perspectiva abrangente, assegurar a resiliência e a liberdade de ação das forças para o cumprimento das respetivas missões, abrangendo medidas e ações de proteção individual e coletiva, que visem a redução das vulnerabilidades do pessoal, das instalações, do material, das infraestruturas tecnológicas de informação e comunicação, dos processos e das atividades.

**Sustentação** – Capacidades necessárias para assegurar e manter a operacionalidade das forças, abrangendo o planeamento e a execução oportunos do respetivo apoio logístico, incluindo, entre outras, as infraestruturas militares essenciais, o movimento e transporte, o apoio da engenharia militar, a gestão de contratos, as atividades de reabastecimento/manutenção/serviços e o apoio sanitário.

**Autoridade, Responsabilidade, Apoio e Cooperação** – Capacidades que concorrem para o cumprimento das missões especificamente cometidas às Forças Armadas relativas ao exercício da autoridade do Estado nos espaços sob soberania e jurisdição e às responsabilidades nacionais, nomeadamente, no âmbito da vigilância e controlo, incluindo a fiscalização, o policiamento aéreo, a busca e salvamento, bem como outras ações de interesse público, inerentes ao desempenho das tarefas relativas ao desenvolvimento e bem-estar, cooperação e assistência militar.

## Anexo E - Análise SWOT

		AMBIENTE INTERNO	
		POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
<h1 style="text-align: center;">SWOT</h1>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pronto, flexibilidade e rapidez na resposta</li> <li>2. Autonomia total e sustentação</li> <li>3. Capacidade de atuação em qualquer lugar</li> <li>4. Cultura organizacional, disciplina, valores</li> <li>5. Qualidade dos sistemas de ensino, formação e treino</li> <li>6. CSE robustos e experiência C2</li> <li>7. Meios e capacidades únicas (aéreos, navais e engenharia)</li> <li>8. Experiência em promover exercícios</li> <li>9. Experiência em geração e sustentação de Forças Conjuntas</li> <li>10. FFI constituída em permanência</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escassez RH</li> <li>2. Limitação orçamental</li> <li>3. Resistência à mudança</li> <li>4. Falta capacidade transporte estratégico (ar/mar)</li> <li>5. Treino e exercícios conjuntos insuficientes</li> <li>6. Falta definição clara sobre importância destas missões para as FFAA</li> <li>7. Falta de planos de contingência conjuntos</li> <li>8. Deficiente planeamento para as missões</li> <li>9. Indefinição módulos da FFI para estas missões</li> </ol>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acesso a fontes de financiamento externas</li> <li>2. Reconhecimento público e visibilidade das FFAA pela sua importância na ação de proteção dos cidadãos afetados por catástrofes e calamidades</li> <li>3. Maior consciência pública do efeito das alterações climáticas e do crescimento da probabilidade da ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover exercícios conjuntos frequentes, dando relevo à preparação e empenho das FFAA para a resposta às solicitações nesta área;</li> <li>2. Desenhar ações de formação específicas a proveitando capacidades dos Ramos;</li> <li>3. Identificar as capacidades mais solicitadas e criar módulos de resposta rápida constituídos por equipamento material, adaptados a cada tipo de emergência, preparados em local estratégico, prontos para</li> </ol>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfatizar a importância das FFAA na componente do serviço público;</li> <li>2. Promover recrutamento direcionado para área de apoio militar a emergência, criando incentivos através de ajudas privilegiadas para a área da PC (corporações profissionais de bombeiros, GNR-GIPS);</li> <li>3. Constituir um núcleo de pensamento e estudo em matérias do âmbito da Proteção Civil e AH para criar doutrina, e laborar planos de contingência, e contribuir ativamente para a edificação de um Planeamento</li> </ol>		

AMBIENTE EXTERNO			
<p>4. meteorológicos extremos</p> <p>5. Duplo uso no sentido inverso (meios não militares que também podem apoiar as missões militares)</p> <p>6. Possível área de atratividade e o ingresso nas FFAA (recrutamento direcionado para trabalhar na sua área)</p>	<p>1. Ausência de protocolo de dados entre e entidades e impedido partilha de informação</p> <p>2. Resistência de outras entidades ao protagonismo das FFAA</p> <p>3. Risco de redução do foco na missão principal</p> <p>4. Risco de desvio de parte do orçamento para melhorar capacidades de serviço público, em prejuízo das capacidades militares dedicadas</p> <p>5. Baixa predisposição dos jovens para a vida militar</p> <p>6. Dificuldades / indisponibilidade para treino e exercícios regulares com todas as entidades</p> <p>7. Dispersão e diversidade de Sistemas CSI</p> <p>8. Ataques cibernéticos pós catástrofe</p>	<p>1. Melhorar e intensificar o treino conjunto das FFAA;</p> <p>2. Incentivar exercícios conjuntos entre todos os <i>stakeholders</i>, incluindo agências internacionais e ONG;</p> <p>3. Criar ou adquirir interfaces para os SI de modo a assegurar a interoperabilidade das comunicações, facilitando partilha de informação, e robustecendo o C2;</p> <p>4. Implementar e estratégia de comunicação e informação pública, dando relevo à importância das FFAA para estas missões, sem prejuízo da missão principal;</p> <p>5. Aproveitar o regresso à FAP da gestão e operação de meios aéreos de combate a incêndios para valorizar o papel das FFAA nesta área, e mostrar vantagens em alargar a intervenção dos militares;</p> <p>6. Integrar nas capacidades de ciberdefesa e cibersegurança doutrina e discurso de medidas pós catástrofe</p>	<p>4. melhorar, e com maior afluência para a edificação de um Planeamento Civil de Emergência;</p> <p>5. Edificar módulos de AH e resposta a emergência na FFI e promover treino adequado;</p> <p>6. Edificar capacidade de transporte e estratégico aéreo e marítimo;</p> <p>7. Identificar fontes de financiamento alternativas para melhorar capacidades;</p> <p>8. Divulgar e esclarecer internamente uma visão integrada das FFAA colocando e suas missões como fundamentais para a proteção dos cidadãos e a salvaguarda dos bens nacionais e, por conseguinte, importante contribuidor para a defesa e integridade do país e promotor de uma imagem internacional favorável;</p> <p>9. Promover clima de confiança e cooperação com todas as entidades com responsabilidades na matéria (Seminários, <i>workshops</i>, aumento do n.º de oficiais de ligação, etc.);</p> <p>10. Não dispersar o orçamento.</p>

Quadro 5 - Análise SWOT



# CADERNOS NAVAIS

## Volumes Publicados

- 1. A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
- 2. Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados**  
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 4. O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima**  
Dr. Luís da Costa Diogo
- 5. Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional**  
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
- 6. Portugal e a sua Circunstância**  
Professor Doutor Adriano Moreira,  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Dr. João Soares Salgueiro,  
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,  
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida
- 7. O Poder Naval. Missões e Meios**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Néilson Lopes da Costa
- 8. Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação. Breve Abordagem Filosófico-Estatutária**  
Segundo-tenente Carla Cristina Martins Pica
- 9. Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral**  
Prof. Dr. José Medeiros Ferreira
- 10. A Estratégia Naval Portuguesa**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Professor Doutor António José Telo,  
Vice-Almirante Magalhães Queiroz,  
Almirante Vieira Matias,  
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,  
Capitão-de-fragata Marques Antunes,

Dr. Nuno Rogeiro,  
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,  
Dr. Tiago Pitta e Cunha,  
Vice-Almirante Reis Rodrigues,  
Contra-Almirante Melo Gomes,  
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,  
Vice-Almirante Pires Neves,  
Vice-Almirante Rebelo Duarte

**11. O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares**

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira

**12. As Forças Armadas e o Terrorismo**

Contra-Almirante José Augusto de Brito

**13. O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal**

Almirante Vieira Matias

**14. Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial**

Professor Doutor Ernani Lopes,  
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,  
Dr. João Salgueiro,  
Professor Doutor José Carlos Venâncio,  
Dr. Salgado Matos,  
Dr. Félix Ribeiro,  
Professor Doutor Fernando Santos Neves,  
Dr. Joaquim Aguiar,  
Professor Doutor Adriano Moreira

**15. A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS**

Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,  
Capitão-tenente José António Velho Gouveia

**16. O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia**

Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

**17. As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**

Capitão-tenente José António Zeferino Henriques

**18. A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?**

Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues

**19. Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas**

Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes

- 20. Continentalidade e Maritimidade**  
A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China  
Professor Doutor António Marques Bessa
- 21. O Poder na Relação Externa do Estado**  
Professor Doutor Luís Fontoura,  
Embaixador Leonardo Mathias
- 22. Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”**  
Intervenções dos Conferencistas
- 23. A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas:  
História de uma Negociação**  
Dr.ª Maria Francisca Saraiva
- 24. Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico Coordenadores:**  
Professor Doutor António Marques Bessa,  
Professor Doutor Pedro Borges Graça
- 25. A Europa da Segurança e Defesa**  
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
- 26. 1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa**
- 27. Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e processo**  
Contra-Almirante António Silva Ribeiro
- 28. O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos César Martinho Gusmão Reis Madeira
- 29. Reflexões sobre o Mar**  
Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti  
Almirante Fernando Melo Gomes,  
Professor Doutor Adriano Moreira,  
Vice-Almirante António Ferraz Sacchetti,  
Almirante Nuno Vieira Matias,  
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille
- 30. A “Guerra às Drogas”**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra J. Margalho Carrilho
- 31. Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**  
Primeiro-tenente Humberto Santos Rocha

- 32. 60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais**  
Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes,  
Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar
- 33. A Plataforma Continental Portuguesa e o Hypercluster do Mar**  
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille,  
Vice-Almirante António Rebelo Duarte,  
Dr.<sup>a</sup> Patrícia Viana Afonso
- 34. Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo**  
Contra-Almirante António Silva Ribeiro,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Braz da Silva,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma,  
Capitão-de-fragata Nuno Sardinha Monteiro
- 35. O Papel da União Europeia e da União Africana na Prevenção e Gestão de Conflitos em África**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Edgar Marcos Bastos Ribeiro
- 36. Oxigénio e medicina subaquática e hiperbárica. Perspectiva histórica e realidade militar em Portugal**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra José de Gouveia de Albuquerque e Sousa
- 37. Liderança e exercício de comando contributos**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco José Costa Pereira,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Henrique Eduardo de Gouveia e Melo,  
Capitão-tenente Pedro Eduardo Fernandes Fonseca
- 38. O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agências de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma
- 39. Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional. Um Modelo para Potenciar o Exercício da Autoridade do Estado no Mar**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra António Manuel de Carvalho Coelho Cândido
- 40. Os Media como Vectores na Prossecução dos Objectivos Estratégicos das Forças Armadas**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Vladimiro José das Neves Coelho
- 41. O combate à pirataria marítima**  
Vice-almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues

**42. Conceitos e Tecnologia das Operações Navais: da II Guerra Mundial aos nossos dias**

Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes,  
Capitão-de-fragata Armando José Dias Correia

**43. A Plataforma Continental Portuguesa. Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional**

Capitão-tenente Jaime Carlos de Vale Ferreira da Silva

**44. A Maritimidade Portuguesa: Do Reavaliar da Consciência à Oportunidade de Desenvolvimento**

Vice-almirante Ref João Manuel Lopes Pires Neves,  
Vice-Almirante Ref António Carlos Rebelo Duarte

**45. Mahan. 7 Virtudes e 7 Pecados**

Capitão-de-fragata Nuno Sardinha Monteiro

**46. O Processo Estratégico na Marinha**

Almirante António Silva Ribeiro

**47. Vis per Mare**

**Breve análise das obras de alguns autores contemporâneos sobre poder no mar**

Capitão-de-mar-e-guerra Nuno Sardinha Monteiro

**48. Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal**

Vice-Almirante Ref. António Carlos Rebelo Duarte

**49. Centro de Decisão de Alcance Global em Contexto Marítimo**

Dr. Miguel Marques

**50. O mar em perspetiva**

Professor Doutor Adriano Moreira

**51. Portugal, como potência costeira**

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues

**52. A segurança do ciberespaço em Portugal e no setor marítimo**

Contra-almirante António Gameiro Marques

**53. Uma Marinha útil e minimamente significativa**

Vice-Almirante Gouveia e Melo

## **54. Metodologia dos estudos marítimos**

Almirante António Silva Ribeiro

**Nota:** Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no portal da Marinha, sob o título Estudos e Reflexões: <http://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Paginas/default.aspx>

