

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica

CADERNOS NAVAIS  
Nº 38 - Julho – Setembro de 2011

**O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES  
INTER-AGÊNCIAS DE COMBATE ÀS AMEAÇAS  
EMERGENTES EM PORTUGAL.**

Capitão-de-mar-e-guerra Jorge Novo Palma

Edições Culturais da Marinha  
LISBOA

## O AUTOR

O capitão-de-mar-e-guerra Jorge Manuel Novo Palma nasceu em Lisboa em 1961. Ingressou na Escola Naval no curso de Engenheiro Maquinista Naval em 1978, tendo concluído em 1983 o curso de Ciências Militares-Navais – Ramo Marinha.

Completo diversos cursos e estágios de aperfeiçoamento na Marinha, especializando-se em Navegação em 1986, tendo concluído o Curso Geral Naval de Guerra em 1993, o Curso Complementar Naval de Guerra em 2004 e o Curso de Promoção a Oficial General em 2010. Completo diversas comissões de serviço embarcado em vários tipos de navios, designadamente o navio-escola "SAGRES", o draga-minas "RIBEIRA GRANDE", as fragatas "ROBERTO IVENS", "SACADURA CABRAL" e "CORTE-REAL".

Em terra prestou serviço no Instituto Hidrográfico, no Gabinete do CEMA, na Direcção do Serviço de Pessoal e no Estado-Maior da Armada.

Comandou o navio-patrolha "ZAIRE", o navio-escola "VEGA" e a fragata "CORTE-REAL".

De Outubro de 2007 a Setembro de 2009 exerceu o cargo Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada.

Comanda actualmente a Esquadilha de Escoltas Oceânicos, a Força Naval Portuguesa (POTG) e a Força de Reacção Imediata.

Ao longo da sua carreira, o comandante Novo Palma foi agraciado com diversos louvores e condecorações.

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, então com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, numa forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

### TÍTULO:

O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIAS DE COMBATE ÀS AMEAÇAS EMERGENTES EM PORTUGAL.

### COLECÇÃO:

Cadernos Navais

### NÚMERO/ANO:

38/ Julho-Setembro 2011

### EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-41-0

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

# ÍNDICE

RESUMO .....	7
LISTA DE ABREVIATURAS .....	8
1. INTRODUÇÃO .....	11
2. AS AMEAÇAS EMERGENTES EM PORTUGAL .....	13
3. AS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIAS EM PORTUGAL .....	20
4. AS FORÇAS ARMADAS E AS AMEAÇAS EMERGENTES .....	30
5. ESTRUTURAS, MEIOS E ACTUAÇÃO NAS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIAS ..	37
6. MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIAS ..	44
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	49
BIBLIOGRAFIA .....	52
APÊNDICES DE I A X .....	59

## PREÂMBULO

O presente texto é uma adaptação do Trabalho de Investigação Individual (TII) elaborado pelo autor no âmbito da frequência do Curso de Promoção a Oficial General 2009-2010, no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) com o título "As Operações Inter-Agência de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal. O Papel das Forças Armadas".

O TII foi elaborado entre Outubro de 2009 e Abril de 2010, sob a orientação do Coronel ADMAER Alves dos Ramos, e foi defendido em sessão no IESM no dia 21 de Maio de 2010, sendo arguente o general Garcia Leandro e Júri o vice-almirante Macieira Fragoso, o major-general PILAV Pimenta Sampaio e o contra-almirante Ramos Borges.

A publicação numa versão adaptada do trabalho original foi autorizada no início de 2011 pelo Director do IESM, vice-almirante Macieira Fragoso, a quem se agradece este apoio.

A elaboração do TII, sendo individual, reuniu para além da permanente e criteriosa orientação do coronel Alves dos Ramos, contributos de várias pessoas, designadamente sob a forma de entrevistas concedidas, discussões proporcionadas, recomendações bibliográficas e reflexões e apontamentos partilhados. Não sendo possível indicar todos, é de inteira justiça mencionar o major Falcão Escorrega, o capitão-tenente Rodrigues Vicente, o capitão-de-mar-guerra Oliveira e Lemos e o capitão-de-mar-guerra Fonseca Ribeiro.

Finalmente importa referir os valiosos contributos formulados pelo vice-almirante Medeiros Alves. O seu Estudo de Média Duração apresentado no âmbito da frequência do Curso Superior Naval de Guerra, em 1999, no posto de capitão-de-mar-e-guerra, sob o título "*O Papel da Instituição Militar na Segurança Nacional. Que âmbito?*", a que tive o privilégio de ter acesso, ler e conhecer nesse ano, constituiu-se desde então como referência individual indubitável na aproximação à temática da actuação das Forças Armadas no cumprimento do Serviço Público não Militar.

Assim, foi com segurança, convicção e quase naturalidade que optei para tema do Trabalho de Investigação Individual, entre os que estavam disponíveis no momento de escolher, "*As Operações Inter-Agência de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal. O Papel das Forças Armadas*".

Jorge Novo Palma

## Resumo

O objecto de estudo do trabalho apresentado neste documento é a articulação da actuação do Estado e das instituições que visam garantir a Defesa Nacional, e o papel das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal.

A finalidade que norteou o estudo foi caracterizar o papel das Forças Armadas nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes. O estudo foi limitado à actuação interdepartamental no âmbito nacional e aos planos estratégico e operacional e baseou-se na formulação de seis hipóteses e na recolha de dados de observação por análise documental e realização de entrevistas semi-dirigidas.

Como contribuições do trabalho, identificam-se como ameaças emergentes em Portugal: o terrorismo; o crime organizado transnacional; a proliferação de armas de destruição ou de efeito em massa; as ameaças cibernéticas; a espionagem; as catástrofes naturais e industriais; e as pandemias.

Evidenciou-se que, em Portugal, a resposta a estas ameaças compreende um quadro legal para a condução de operações inter-agência, o qual possui, contudo, abordagens diferenciadas à problemática da segurança e fragilidades na articulação institucional pretendida. As melhorias que se têm verificado no desenvolvimento da cooperação inter-institucional ocorrem primeiro no plano internacional e só depois no plano nacional. Concluiu-se também que o ordenamento constitucional e legal não dá um tratamento harmonizado à segurança, à segurança nacional, à defesa nacional e à segurança interna e que a forma pouco detalhada como a legislação contemplou as formas de colaboração, de apoio e procedimentos na cooperação prevista das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, constitui razão para o desenvolvimento e prossecução do debate relativo ao emprego das Forças Armadas na segurança interna e para uma competição arraigada em identidades institucionais fortes.

O estudo conclui, também, quanto à adequação em edificar estruturas dedicadas às operações inter-agências, intra e extra institucionais. Formula-se um contributo para um conceito de operações inter-agências para as Forças Armadas e caracteriza-se o seu papel nas operações de combate às ameaças emergentes em Portugal: (1) assegurar, em continuidade, o conhecimento situacional do espaço de envolvimento da segurança nacional e responder com prontidão quando solicitadas; (2) assegurar, em continuidade, o aprontamento, a edificação e a transformação das capacidades identificadas para cooperar com as Forças e Serviços de Segurança no combate a agressões e ameaças transnacionais.

## Lista de abreviaturas

AAN	Autoridade Aeronáutica Nacional
ACL	Academia das Ciências de Lisboa
ADM	Armamento de Destruição em Massa
AEM	Armamento de Efeitos em Massa
AICT	Acções Ilícitas de Sustentação do Terrorismo
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANA	Autoridade Navegação Aérea
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
ATD	Acções de Terrorismo Directas
CCN	Conselho Coordenador Nacional
CCNSAM	Conselho Coordenador Nacional do SAM
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMC	Curso de Estado-Maior Conjunto
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CISMIL	Centro de Informações e Segurança Militares
COC	Comando Operacional Conjunto
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNPC	Comissão Nacional de Protecção Civil
CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDSN	Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional (França)
CSI	Conselho Superior de Informações
CSOC	Centro de Situação e Operações Conjunto
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CSDN	Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional (França)
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
DIPLAEM	Repartição de Relações Institucionais
FA/FFAA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
HIP	Hipótese / Hipóteses
IA	Inter - Agências
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
IPTM	Instituto Portuários e dos Transportes Marítimos
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target, Acquisition and Reconnaissance
LA	Linha de Acção
LBDSN	Livro Branco da Defesa e Segurança Nacional (França)
LBPC	Lei Bases da Protecção Civil

LDN	Lei da Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização e Funcionamento das FA
LOEMGFA	Lei Orgânica do EMGFA
LSI	Lei de Segurança Interna
LOFA	Lei Orgânica da Força Aérea
LOSAM	Lei Orgânica do SAM
LOSIOPS	Lei Orgânica Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro
LOSIRP	Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOC-N	Maritime Analysis Operating Centre-Narcotics
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MRCC	Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo
NA	Não aplicável
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
ONU	Organização das Nações Unidas
PCCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS
PCE	Plano Civil de Emergência
PG	Programa do Governo
PGR	Procurador-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PM	Primeiro-Ministro
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAS	Relatório Anual de Segurança
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAM	Sistema de Autoridade Marítima
SAR	Busca e Salvamento
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG	Secretário-Geral
SGDSN	Secrétaire Général de la Défense et Sécurité National
SIED	Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações e Segurança
SNBSA	Sistema Nacional de Busca e Salvamento Aéreo
SNBSM	Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo
SNPC	Sistema Nacional de Protecção Civil
SOLAS	Safety Of Life At Sea
SSI	Sistema de Segurança Interna
UCAT	Unidade de Coordenação Anti -Terrorista
UE	União Europeia
UK MOD	Ministério da Defesa do Reino Unido

*"... Deste modo, por definição sua, a fronteira móvel da rede passa pelo interior dos Estados e estes, se utilizarem a linguagem tradicional, terão de reconhecer que a ameaça e a agressão externas estão eventualmente dentro dos países e que as definições tradicionais de segurança e defesa, a distinção entre segurança interna e externa, reclamam nova articulação. ..."*

*Adriano Moreira<sup>1</sup>*

## **1. Introdução**

O aprofundamento da globalização, o falhanço de estados e o aparecimento de actores não estatais vêm produzindo novas ameaças e riscos à segurança dos Estados e dos cidadãos. A natureza, forma, origem e efeitos destas ameaças e riscos não os permite situar exclusivamente, enquanto fenómeno, nos domínios das actividades de segurança interna ou da defesa nacional. Para responder a estas ameaças e riscos os Estados vêm implementando modelos organizacionais, de funcionamento e de actuação que incluem a condução de operações inter-agências<sup>2</sup> (IA).

Na organização do poder político, a Constituição da República Portuguesa (CRP) fixa, para a polícia<sup>3</sup>, as funções de garantia da segurança interna e para as Forças Armadas (FA), a defesa militar da República (CRP, 2005). As ameaças que modernamente emergem apresentam-se, contudo, sob formas multifacetadas e com carácter transnacional (Garcia, 2006: 344)<sup>4</sup>, podendo afectar a segurança nacional, do Estado e dos seus cidadãos. Esta realidade, tem conduzido ao reforço de actuações cooperativas para garantir a segurança, ora no plano interno, ora no plano externo. No plano interno incluem a implementação de medidas de natureza estrutural, genética e operacional, contemplando a condução de operações IA e a participação das FA, com atribuições e em circunstâncias próprias a cada estado. Também em Portugal, têm sido implementadas soluções organizacionais e de funcionamento para a condução de operações IA, as quais procuram explorar as potencialidades disponíveis na polícia, nas FA, noutros serviços do Estado e nas relações internacionais do Estado Português. Persistem, contudo, imperfeições decorrentes da coexistência

---

<sup>1</sup> *Estratégia para a defesa nacional*, Opinião, Diário de Notícias, 27 de Agosto de 2002.

<sup>2</sup> Neologismo, na forma como vem sendo utilizado no contexto da governação, pois engloba órgãos, estruturas departamentais, instituições e serviços do Estado e instituições privadas. Corresponde a inter-departamental, quando não participam instituições privadas.

<sup>3</sup> Polícia: recolher informações, vigiar e controlar, manter e repor a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, designadamente através da aplicação de medidas de polícia e quando exigível, nos termos do ordenamento jurídico em vigor, proceder e investigar em âmbito criminal.

<sup>4</sup> *... ameaças não militares que cruzam fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ... a saúde dos seus habitantes, ... a sua qualidade de vida e bem-estar.*

de soluções organizacionais, cuja caracterização legal, estrutural e de funcionamento não assegura a adequada coerência (Silva, 2008: 40; Vicente, 2009: 41) e do facto do conceito de Segurança Nacional não se encontrar tratado no âmbito nacional, em termos estruturais do ordenamento constitucional e legal, contrariamente ao que acontece com a Defesa Nacional (Alves, 1999: 61).

O vice-almirante Medeiros Alves, no estudo<sup>5</sup> intitulado “*O papel da Instituição Militar na Segurança Nacional. Que âmbito?*”, abordou o tema de forma abrangente, enquadrando-o metodologicamente na Segurança Nacional. Investigação mais recente (Silva, 2008; Vicente, 2009) concluiu que os enquadramentos estruturais, genéticos e operacionais relativos à segurança interna podem não dar resposta cabal aos desafios colocados pela actuação das FA em apoio às forças e serviços de segurança (FSS)<sup>6</sup>.

O contexto actual inclui espaço para novas abordagens, as quais, reconhecendo especificidades, prevejam o crescimento das relações entre civis e militares. Esta opção fundamenta-se no requisito e prática de participação não militar na segurança externa e de participação militar na segurança interna, ambas motivadas pelo imperativo de complementaridade e sincronização na acção unificada do Estado, enquadradas pelo espaço de envolvimento criado pela “sociedade do conhecimento”<sup>7</sup>, o qual impõe um aprofundamento nas relações entre as organizações militares e não militares, governamentais e não-governamentais, internacionais e privadas (Ribeiro, 2007: 14). A investigação desenvolveu-se numa fase de mudança, no fim de um ciclo, no qual se publicou a Lei de Segurança Interna (LSI), em 2008, a Lei de Defesa Nacional (LDN) e a Lei Orgânica de Bases da Organização das FA (LOBOFA), em 2009 e num período que pode acolher um processo de revisão constitucional.

O presente trabalho aborda o papel das FA nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal, perspectivando a sua utilidade no âmbito do desenvolvimento das relações das FA com outros serviços do Estado, designadamente nas circunstâncias susceptíveis de implicarem a sua actuação efectiva na missão “*cooperar com as FSS tendo o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*” (LDN, 2009). Analisam-se os conceitos, a organização e o funcionamento consagrados à actuação do Estado e das instituições que visam garantir a Defesa Nacional, no âmbito da articulação da actuação dos diversos departamentos para fazer face às ameaças emergentes em Portugal. Procura-

---

<sup>5</sup> Estudo de Média Duração, realizado quando frequentou o Curso Superior Naval de Guerra (Alves, 1999).

<sup>6</sup> “As FSS são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apatidários e concorrem para garantir a segurança interna” (LSI, 2008: art.º 25.º).

<sup>7</sup> “O que distingue as sociedades actuais, convertendo-as em sociedades do conhecimento, é o aumento sem precedentes de um tipo de conhecimento específico, que se designa *conhecimento para a acção*. A ciência tem vindo a produzir cada vez mais este tipo de conhecimento, e a sua aquisição por parte dos indivíduos, possibilitada a sua objectivação simbólica, tem vindo também a alargar-se. Tornando-se num recurso cultural das sociedades, converte-se em ‘capacidade para a acção’ ” (Ávila, 2006: 20).

se abarcar em especial os aspectos estruturais, genéticos e operacionais necessários ao enquadramento das FA nas operações inter-agência, limitando-se, contudo, ao âmbito da actuação interdepartamental, no plano nacional e nos níveis estratégico e operacional.

Visa-se, deste modo, formular um contributo que permita aperfeiçoar a actuação das FA quando cometidas para participar em operações IA, caracterizando as atribuições correspondentes às missões legalmente instituídas. Tendo presente o propósito da investigação, estabeleceram-se os seguintes objectivos: I - enunciar a tipologia das ameaças emergentes em Portugal; II - mostrar qual é o quadro existente em Portugal para a condução de operações inter-agências de combate às ameaças à segurança nacional; III - esclarecer as dificuldades que se colocam à exploração das potencialidades das FA no combate às ameaças emergentes em Portugal e à sua participação na condução de operações inter-agências (IA); IV - contribuir para aperfeiçoar a doutrina relativa à condução de operações IA; V - estabelecer um quadro de referência informativo, ajustado à realidade nacional, para apoiar o desenvolvimento da condução de operações IA; VI - caracterizar que tarefas podem as FA executar no combate às novas ameaças.

Como fio condutor esteve presente a seguinte questão: *Quais podem ser as atribuições<sup>8</sup> das Forças Armadas nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal?* Duma forma mais detalhada, procurou caracterizar-se quais são as ameaças emergentes em Portugal, quais são os modelos para a condução de operações inter-agências estabelecidos actualmente em Portugal para o combate a ameaças à segurança nacional, quais são as motivações da discussão relativa à participação das FA na condução de operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal, quais são os elementos estruturais, genéticos e operacionais necessários para a condução de operações inter-agências, que modelos implementados podem ser tomados como referência para o desenvolvimento das operações inter-agências para o combate a ameaças em Portugal e que missões podem as FA desempenhar no combate às ameaças emergentes em Portugal

## **2. As ameaças emergentes em Portugal**

No desenvolvimento da abordagem às ameaças interessa antes procurar clarificar os conceitos segurança nacional, ameaça e risco, pois trata-se de matéria actualmente objecto de renovação conceptual (Escorrega, 2009: 5).

### **a. Segurança, Ameaças e Riscos**

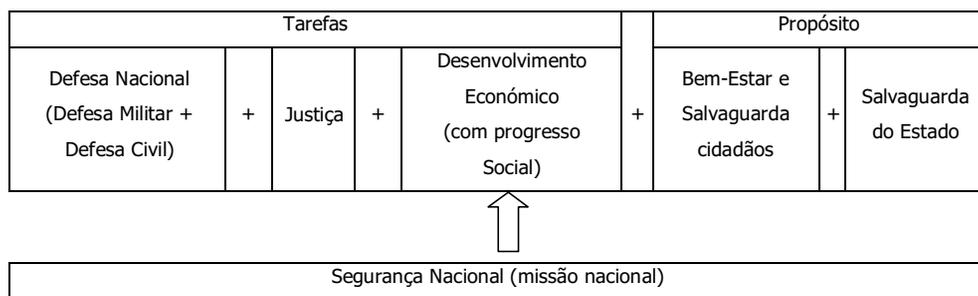
O IDN definiu o conceito de segurança nacional como *“a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade da*

---

<sup>8</sup> As atribuições são as finalidades.

*acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas*” (Silvério, 2008: 41). Este conceito foi desenvolvido pelo vice-almirante Medeiros Alves que o definiu como “*a condição alcançada por um país como consequência do desenvolvimento harmonioso do seu Poder Nacional e de ter adoptado previsões e acções tendentes a atenuar ou eliminar as vulnerabilidades, de modo a assegurar a satisfação dos Objectivos Nacionais, tendo em consideração os riscos e ameaças internas e externas no respeito pelo ordenamento constitucional, legal e regulamentar*” (Alves, 1999: 8).

O declínio da incidência de guerras inter-estatais e a emergência de ameaças transnacionais tem tido como resultado que a ênfase política tem sido dada à segurança, face à defesa, evoluindo aquela dos conceitos de segurança nacional e segurança internacional para uma ideia de segurança humana (UKMOD, 2010: 76). Esta evolução, para uma segurança alargada à segurança dos indivíduos, resulta para o Estado o dever de rentabilizar e de tornar proficientes todos os meios ao seu dispor, quando a natureza da ameaça ultrapassa o âmbito ou a capacidade de actuação das FSS (Silvério, 2008: 43). Contudo, nas revisões estratégicas que têm sido publicadas e nos conceitos estratégicos de combate ao terrorismo, é a segurança nacional que está presente como missão a ser prosseguida (cumprida) pelo Estado. Assim, a segurança nacional, assume-se como missão nacional, integrando a segurança externa e a segurança interna, para executar tarefas de defesa nacional, integrando a defesa militar e a defesa civil, de desenvolvimento<sup>9</sup> económico, com progresso social, e de justiça, visando como propósito o bem-estar e a salvaguarda dos cidadãos, e a salvaguarda do Estado (Fig. 1)



(Adaptado de Alves, 1999, FRAGOV, 2008 e GOP, 2010: 1466)

**Figura 1 – Segurança Nacional: missão nacional.**

As ameaças são acontecimentos ou acções, em curso ou previsíveis, que afectem negativamente a segurança (Couto, 1988: 329). Tendo em conta o conceito de segurança nacional apresentado, as ameaças incluem os acontecimentos portadores de intencionalidade humana e de capacidade para causar dano<sup>10</sup>, e os riscos, os quais podendo igualmente causar dano e afectar a segurança, não englobam

<sup>9</sup> Sua Santidade o Papa Paulo VI, na sua encíclica *Populorum Progressio*, afirmou ser o Desenvolvimento o novo nome da Paz (Carvalho, 1999: 98).

<sup>10</sup> A ameaça pode ser empiricamente definida como o produto da capacidade para poder ser ameaça pela intenção de ser ameaça (Carvalho, 1999: 70).

intencionalidade, sendo independentes da vontade humana. Os riscos são tanto maiores quanto maior for a probabilidade de ocorrerem. Quando podem causar danos transformam-se em ameaças. A associação dos riscos às ameaças é quase invariável nos estudos de segurança. Contudo, sendo a natureza do risco diferente da ameaça, podem resultar problemas na forma como se enfrentam. O desenvolvimento da gestão do risco tem tido como consequência uma crescente tendência para integrar abordagens que contemplam as ameaças na formulação das medidas e acções que visam a segurança. A razão é que o termo *risco* captura um conjunto mais abrangente de fenómenos que a tradicional designação *ameaça*, ou mesmo o termo *desafio*, adaptando-se melhor à problemática da segurança alargada, atendendo que a análise baseada no risco pode reforçar as abordagens que preconizam um quadro cooperativo e global de resposta a vulnerabilidades humanas partilhadas e, por consequência, a interesses partilhados (Bailes, 2007: 1-2). Neste âmbito, importa referir que os termos *security* e *safety* vêm sendo indiferentemente traduzidos por segurança, com evidentes inconvenientes, pois enquanto *security* relaciona-se com as ameaças, já *safety*<sup>11</sup> relaciona-se com os riscos. A clarificação, adoptando novos léxicos, deve, no entanto, ser tratada com cuidado (ACL, 2001: 3368).

Quando se procura analisar a segurança no médio e longo prazo, não é possível estabelecer com exactidão a tipologia das ameaças que se podem materializar, pois quanto mais longo é o prazo, mais incerta é a previsão. Deste modo, as análises adoptam métodos que procuram identificar múltiplos cenários futuros, dentre os quais seleccionam os mais verosímeis, a fim de informar a decisão (NATO, 2009a). Nestes casos, identificam-se essencialmente riscos, mas cuja natureza é diversa, pois incluem-se os que dependem do homem (e exigem uma resposta de acompanhamento e acção) e os que não incorporam intencionalidade (desastres, acidentes e incidentes, cuja resposta passa pela mitigação de consequências<sup>12</sup>).

## **b. O processo de informações e conhecimento**

O processo de informações inicia-se quando responsáveis – governantes, políticos, comandantes – expressam necessidades de conhecimento para os apoiar no cumprimento das suas missões. Estas necessidades são dirigidas aos serviços de informações sob a forma de requisitos, os quais servem para dar sentido e orientação às estratégias de recolha das informações e para a consolidação do conhecimento acumulado<sup>13</sup>. Existem seis fontes<sup>14</sup> básicas de informações: SIGINT, IMINT, MASINT, HUMINT, OSINT, GEOINT<sup>15</sup>.

No contexto nacional a disciplina SIGINT é proibida por lei, excepto em âmbito de investigação criminal e obedecendo a procedimentos judiciais. A dis-

---

<sup>11</sup> "Safety" já foi em tempos traduzida por salvaguarda, como é o caso, por exemplo, da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, correspondendo igualmente a "safo", "que saiu ou livrou de uma situação difícil" (ACL, 2001:3304).

<sup>12</sup> É neste âmbito que se compreende que os Estados Unidos da América (EUA) possam classificar as mudanças climáticas como ameaças à sua segurança nacional (Broder, 2009).

<sup>13</sup> *Intel* ou inteligência, designação esta pouco comum em Portugal.

<sup>14</sup> Ou disciplinas de informações.

<sup>15</sup> O Apêndice I contém a caracterização de cada uma das fontes. A doutrina da NATO inclui a fonte MASINT no IMINT e não individualiza a GEOINT (NATO, 2009b: 1-2-5).

ciplina MASINT é incipiente e a GEOINT dá os primeiros passos, pelo que a maioria das informações se baseiam nas fontes IMINT, HUMINT e OSINT. O processamento, exploração e a análise asseguram o seu completamento, contextualização e transformação em conhecimento. Quando estes processos se concluem (informações revistas e correlacionadas com outras fontes), designam-se informações acabadas, cujos conteúdos determinam o tipo (Tabela 1).

**Tabela 1 – Tipos, Finalidades e Conteúdos das Informações Acabadas**

<b>Tipo<sup>16</sup></b>	<b>Finalidade e conteúdos</b>
Corrente	Respeita a eventos do dia a dia. Visa fornecer desenvolvimentos e factos relacionados, avaliar o seu significado, alertar para as consequências e sinalizar situações perigosas no curto prazo.
Estimativa	Trata do que poderá ser ou acontecer. Visa preencher lacunas entre factos, sugerindo padrões alternativos onde possam encaixar e fornecendo avaliações sobre possíveis alcances e resultados.
Aviso / Alerta	Faz soar o alarme. Inclui a previsão de eventos que poderão levar ao emprego de forças ou a efeitos negativos na política externa. Explora futuros e cenários de baixa probabilidade e elevado impacto.
Pesquisa	Estudos aprofundados. Sustenta a inteligência corrente e a estimativa. Inclui duas subcategorias de investigação: básica (dados estruturados - geográficos, demográficos, sociais, militares e políticos); apoio operacional (feita à medida, focada e elaborada para planeadores e operacionais).
Científica e técnica	Inclui informações sobre características e desenvolvimentos técnicos, desempenhos, capacidades e tecnologias. Cobre todo o espectro de ciências, tecnologias, sistemas de armas e operações integradas.

Fonte: Adaptado de *Air War College Gateway to Intelligence*.

Nas FA e nas FSS estão disponíveis os tipos indicados, produzidos pelos serviços de informações nacionais, e considerados, em regra, como bons e úteis. Na segurança interna não existem os tipos de informações “científica e técnica” (RASI09, 2010: 91-94). O estabelecimento de requisitos pelos destinatários não é uma prática sustentada, em resultado duma baixa consciencialização sobre as capacidades dos serviços, do reduzido desempenho na ligação das informações ao planeamento operacional e de preconceitos históricos em relação ao fomento e utilização das informações. Esta situação é agravada nas FA pela escassa actividade de planeamento ligada à preparação de respostas pré-planeadas e à elaboração de planos de contingência.

### **c. Perspectivas de análise das ameaças e riscos**

Tendo em conta o âmbito do estudo<sup>17</sup>, a discussão antecedente sobre a segurança, as ameaças e os riscos, então as perspectivas de análise a considerar na caracterização das ameaças e riscos são as que podem afectar a segurança nacional. Diversos trabalhos recentes apresentam as diversas perspectivas de

<sup>16</sup> A doutrina da NATO estabelece três tipos de informações acabadas: básica; corrente; alvo (targeting).

<sup>17</sup> Actuação interdepartamental que visa a Defesa Nacional, contexto nacional e níveis estratégico e operacional.

análise da segurança e das ameaças, tipologicamente caracterizadas (Escorrega, 2009: 6) e que incorporam praticamente todos os contextos presentes numa perspectiva de segurança externa nacional<sup>18</sup>. O governo francês classifica as ameaças em função da probabilidade de ocorrência<sup>19</sup> e da amplitude<sup>20</sup> da crise que pode suscitar (FRAGOV, 2008: 59), o que corresponde à adopção de um modelo de gestão de risco. Contudo, os efeitos que se retiram para a decisão devem ser ponderados, pois por mais baixa que seja a probabilidade de um ataque com Armamento de Destruição em Massa (ADM)<sup>21</sup>, as consequências são muito significativas. No presente estudo, incorporam-se as conclusões destas referências e uma perspectiva de segurança interna nacional<sup>22</sup>, presente na LSI (LSI, 2008: art.º 1.º, n.º 3), na análise ao Relatório Anual de Segurança Interna de 2009 (RASIO9) e noutra investigação sobre o mesmo tema (Vicente, 2009: 31). No apêndice II incluem-se as tabelas com os resultados obtidos<sup>23</sup>.

Nas perspectivas internacionais, as referências à pirataria e aos conflitos intra-estatais são escassamente referidos, no entanto constituem ameaças que estão na ordem das preocupações de segurança internacional. Verificou-se também que as perspectivas nacionais, internas e externas, apresentam alguma diversidade, que se atribui ao tempo decorrido desde a sua elaboração, como é o caso do conceito estratégico de defesa nacional (CEDN), e ao facto de na elaboração das análises os utilizadores do INTEL estarem constrangidos pela separação defesa nacional e segurança interna, de que resultam leituras diferentes.

Observou-se que os elementos caracterizadores das ameaças, para além da probabilidade e amplitude, não sistematizadas nos documentos abertos nacionais<sup>24</sup>, devem incluir sempre que possível outros dados da sua natureza<sup>25</sup>: tipo, erosivo<sup>26</sup> ou sistémico<sup>27</sup>; origem, incluindo a transnacionalidade; intenção ou finalidades; capacidades, incluindo a logística; linhas de acção ou modos de

---

<sup>18</sup> Das organizações internacionais de que Portugal é membro, globais, regionais e dos Estados vizinhos.

<sup>19</sup> Três graus de probabilidade: baixa, média e elevada.

<sup>20</sup> Quatro graus de amplitude: baixa, média, elevada e severa. Conforme os métodos, a amplitude também é por vezes designada por impacto ou gravidade.

<sup>21</sup> A probabilidade de um ataque com Armamento de Efeitos de Massa (AEM) é sempre diferente da probabilidade de um ataque com ADM.

<sup>22</sup> Que também incluem perspectivas internacionais, decorrentes do aprofundamento da integração europeia e dos processos de cooperação internacional em que as FSS e o próprio SSI se inserem.

<sup>23</sup> "Tabela III.1 – Ameaças e Riscos. Caracterização resumida comum" e "Tabela III.2 - Ameaças e Riscos. Perspectivas internacionais, nacionais e internas nacionais".

<sup>24</sup> Considera-se que não é adequado classificar as ameaças e os riscos quanto à probabilidade e amplitude enquanto o Estado não assegurar, de forma sustentada e tecnicamente actualizada, a administração do risco, abrangente a todos os sectores.

<sup>25</sup> "... alterou-se a natureza da ameaça. Será muito difícil indicar, com o mínimo de rigor, os elementos que caracterizam a ameaça: o quê, como, onde, quando, com quê" (Sacchetti *apud* Silvério, 2008: 43) e para onde (vice almirante Medeiros Alves, entrevista semi-dirigida, 2010).

<sup>26</sup> Ameaças erosivas: subsistem à margem da actual ordem internacional, dela precisam para existir e são combatidas pelo aumento quantitativo dos meios securitários (Ribeiro, 2009b).

<sup>27</sup> Ameaças sistémicas: visam a alteração da ordem internacional vigente, podem incluir a implantação de outra ordem e são combatidas por meios securitários inovadores e qualitativos (Ribeiro, 2009b).

actuação; espaços; alvos; desafios. Por exemplo, o crime organizado pode ser um fim em si mesmo (ameaça erosiva) ou ser um instrumento e apoio do terrorismo. O detalhe na caracterização das ameaças está directamente relacionado com o contexto, prazos de acção e fim a que se destinam as informações.

#### **d. Caracterização das ameaças e riscos emergentes em Portugal**

Os critérios aplicados para a selecção e caracterização das ameaças e riscos emergentes em Portugal, que a seguir se apresentam, são o contexto do estudo<sup>28</sup>, a transnacionalidade, o curto e médio prazo e o seu reconhecimento nos documentos oficiais nacionais não classificados e públicos (CEDN, LSI, RASI09). Importa referir que as ameaças podem concretizar-se em quadros complexos, dos quais decorrem requisitos de exigência num quadro de respostas "inter-agência" (Araújo, 2006: 4), ora pela simultaneidade ora pelas interdependências com outras ameaças e riscos. Situações de catástrofes naturais que afectam vastas áreas urbanas revestem-se de consequências imediatas para a segurança interna. Assim, incluiu-se também como critério os efeitos da materialização de riscos que podem gerar circunstâncias extraordinárias que afectem a segurança interna. Oficialmente, o contexto nacional de segurança é caracterizado como de multiplicidade de ameaças e riscos não convencionais, simultaneamente transnacionais e sub-estatais, que constituem ameaças à segurança nacional e internacional (PGXVIII, 2009: 118; RASI09, 2010: 31-36).

Observou-se que o modo como as ameaças e os riscos afectam a segurança varia conforme se considera a perspectiva de análise externa ou interna (apêndice II). Contudo, são comuns os efeitos para a segurança. Tendo presente o propósito e contexto do estudo e face ao que antecede e à análise aos elementos incluídos no apêndice II, identificam-se como ameaças e riscos emergentes em Portugal o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de ADM e AEM, as ameaças cibernéticas, a espionagem, as catástrofes naturais e industriais e as pandemias, brevemente caracterizadas na tabela 2.

**Tabela 2 – Caracterização das Ameaças e Riscos Emergentes**

<b>Ameaça / risco</b>	<b>Caracterização (tipo / origem / intenção / capacidades / linhas de acção / alvos / espaços / desafios)</b>
Terrorismo	Sistémica / transnacional (actores não estatais, fundamentalismos religiosos e políticos, anarquistas, incertos) / atingir a política, a sociedade, a economia, as relações internacionais / redes, estruturas de treino, meios assimétricos, acções ilícitas de sustentação do terrorismo (AICT) / acções de terrorismo directas (ATD): sabotagem; sequestro; ataques directos / indiscriminados / terrestre, marítimo, aéreo e cibernético / detecção inicial improvável.
Proliferação de ADM / AEM	Erosiva / transnacional (grupos terroristas, estados pária) / edificar poder nuclear (pária ou terrorista), AICT / manuseamento material nuclear / corrupção, rapto, aquisição e transporte clandestino / outros estados / terrestre, marítimo e aéreo / fabrico de componentes de difícil detecção, elevado poder de destruição; efeitos duradouros em caso de acidente com material físsil.

<sup>28</sup> O papel das FFAA, as operações inter-agência e o vector interno da segurança nacional.

Crime organizado transnacional	Erosiva / transnacional (global) / enriquecimento ilícito, AICT, branqueamento de capitais, poder, financiamento de actividades ilícitas / básicas a sofisticadas, estruturas sofisticadas, redes multinacionais complexas, meios e estruturas operacionais / tráficos (pessoas, estupefacientes, armas), ajuda à imigração ilegal, escravatura, operações financeiras e económicas ilícitas, jogo ilícito / - / terrestre, marítimo, aéreo e cibernético / afecta a economia, afecta a estabilidade de um Estado, afecta a segurança (intra e inter-estatal, regional).
Ataques cibernéticos	Erosiva / transnacional (global, estados e actores não estatais) / poder, instrumento de estados, instrumento de ameaças sistémicas (sobre sociedades com elevada dependência cibernética) / redes cibernéticas / - / infra-estruturas críticas, sistema bancário, redes societárias, empresas / cibernético / tecnologia.
Espionagem	Erosiva / transnacional (global, estados e actores não estatais) / aquisição valores transaccionáveis (conhecimento patenteado, tecnologia, inovação), aquisição de informações estratégicas / HUMINT, SIGINT, IMINT, MASINT, OSINT, GEOINT / corrupção, furto, observação / Estado e empresas / terrestre, marítimo, aéreo, cibernético / vigilância, controlo.
Desastres naturais ou industriais graves	Não aplicável (NA) / NA / NA / NA / infra-estruturas críticas, pessoas / ambiente / rotura na satisfação das necessidades básicas de vida (ar, água, alimentação), potencial alteração da ordem pública, efeitos duradouros no bem-estar, na sociedade e na economia.
Pandemias	Erosiva / transnacional (global) / NA / mobilidade / NA / população / físico / roturas na vida da sociedade ou comunidade, potencial alteração da ordem pública, efeitos duradouros no bem-estar, na sociedade ou comunidade e na economia.

Para o estabelecimento e caracterização de um quadro actualizado de ameaças emergentes em Portugal concorre a clarificação conceptual da segurança e das ameaças e riscos, da qual resultam consequências nos âmbitos de actuação das diversas instituições com atribuições e que exercem competências que visam a defesa nacional, a segurança interna e a protecção civil. Conclui-se que as abordagens dos Estados evoluem para se focarem nas ameaças propriamente ditas, independentemente da sua materialização territorial e de incluírem os riscos no processo de análise.

Caracterizou-se o processo de informações subjacente ao estabelecimento do quadro de ameaças e riscos, observando-se que existem estruturas, meios e práticas que asseguram a elaboração de estudos prospectivos de apoio aos processos de administração superior do Estado, nos quais se descrevem e caracterizam as ameaças.

Identificou-se que as ameaças emergentes em Portugal são o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de ADM e AEM, as ameaças cibernéticas, a espionagem, as catástrofes naturais e industriais e as pandemias, brevemente caracterizadas quanto à sua natureza, origem, intenção, capacidades, linhas de acção, espaços, alvos, e desafios. Conclui-se assim que é possível estabelecer um quadro de ameaças emergentes que sirva de referência ao aperfeiçoamento de modelos para as combater, designadamente através da condução de operações inter-agências.

### 3. As operações inter-agências em Portugal

O conjunto de ameaças e riscos caracterizados colocam desafios às estruturas e procedimentos edificados, no contexto nacional e no contexto internacional. As respostas a estes desafios incorporam a densificação na cooperação e a actuação coordenada das instituições públicas e privadas na partilha de informações e no planeamento e execução de operações em cooperação. Aborda-se seguidamente as operações inter-agências em Portugal, no contexto do combate às ameaças emergentes, caracterizando-se o que são, quais são os domínios de institucionalização destas operações e como estão sustentadas na legislação, em protocolos e na actuação operacional.

#### a. Caracterização

As operações IA surgem num contexto de situações complexas e interdependentes cuja magnitude é de tal ordem que nenhuma instituição possui capacidade para as resolver sozinha (Friis, 2008: 2). Estas operações têm sido estudadas e analisadas no âmbito da abordagem abrangente à acção externa dos Estados. Contudo, face ao carácter transnacional das ameaças e aos processos de integração regional em que os estados estão envolvidos, de que a União Europeia (UE) é um exemplo, as operações IA fazem parte da realidade da acção interna que visa a segurança, envolvendo instituições nacionais e organizações internacionais. A institucionalização do Sistema Nacional de Protecção Civil (SNPC), do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), e mais recentemente, do Sistema de Segurança Interna (SSI), são exemplos de soluções que visam regular as operações IA e aumentar a eficácia no cumprimento da missão de cada uma das instituições. No plano internacional assiste-se igualmente a fortes desenvolvimentos na cooperação entre instituições nacionais. Em termos multilaterais, o aprofundamento da cooperação surge dinamizado por organizações internacionais, como é o caso da UE, com as suas agências<sup>29</sup>, ou por comunidades de estados<sup>30</sup>. Do referido, constata-se que as operações IA estão presentes no domínio da acção do Estado, tanto no plano interno, como no plano externo, integrando-se na abordagem abrangente. Importa pois clarificar o que são as operações IA e as outras categorias relacionadas: acção integrada ou unificada do Estado<sup>31</sup>; e operações intra-agência (Friis, 2008: 2).

A *acção unificada do Estado* é própria e tem por finalidade harmonizar os esforços das várias instituições governamentais para um uso mais racional dos recursos e contribuir para os esforços internacionais. As *operações intra-agência* materializam-se no âmbito duma grande organização, em regra internacional, de que são exemplos a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a Organização das Nações Unidas (ONU), quando diferentes departamentos ou agências suas se envolvem na mesma situação operacional, com vocações diferentes mas com campos de actuação sobrepostos.

---

<sup>29</sup> Controlo de Fronteiras (FRONTEX) e Segurança Marítima (EMSA), por exemplo.

<sup>30</sup> Como é o caso do *Maritime Analysis Operation Center–Narcotics* (MAOC-N).

<sup>31</sup> *Whole of Government Approach*: traduziu-se por Estado e não Governo, por se considerar mais adequado à organização política de Portugal no que concerne à acção externa.

O processo IA refere-se a um processo sistémico de coordenação departamental, envolvendo mais que uma organização ou lugar (O'Neil, 2006: 4). As operações IA compreendem a colaboração, a cooperação e a coordenação entre diversos actores, na resposta a uma situação complexa, não estando estabelecida, em regra, uma hierarquia comum<sup>32</sup>. Os actores podem ser FA, FSS, organizações internacionais, instituições e serviços governamentais, organizações não governamentais, instituições governamentais do país que acolhe a operação, e outras organizações públicas e privadas (Friis, 2008: 4).

Observou-se que *inter-agências* introduz grande imprecisão na doutrina. Contudo, também lhe é associada uma percepção de maior agilidade, enquanto a inter-institucional é atribuída uma percepção mais burocratizada. A designação inter-institucional é na generalidade considerada mais adequada às circunstâncias em que se verifique uma actualização operacional no vector interno da acção unificada do Estado, envolvendo órgãos públicos, atento que o significado de agência é mais associado a organizações não governamentais e a uma responsabilidade<sup>33</sup> mais difusa. Observou-se que em França não se aplica o termo inter-agências no plano interno e que no plano externo, quando envolve meios civis e militares, as operações designam-se *mistas* (FRAGOV, 2008: 129).

Em Portugal, os factos mais relevantes que levaram ao reforço da cooperação inter-agências são o incremento da cooperação internacional, a realização de grandes eventos, a complexidade de alguns domínios e a escassez de recursos. Após o 11 de Setembro, a maioria das instituições evoluiu muito rapidamente, por solicitação externa, para contextos em que a cooperação internacional atingiu graus muito superiores à cooperação nacional, o que originou um processo de reflexão, estudo e mudança. A realização em Portugal do EURO 2004 exigiu a adopção pragmática de soluções organizacionais, de funcionamento e de actuação, cujo sucesso reforçou os processos latentes de mudança e criou as condições objectivas ao seu desencadeamento no patamar de decisão político.

As instituições que se empenham nas operações inter-agências alcançam um grau acrescido de partilha na motivação, visão e objectivos (Friis, 2008: 20). Algumas das razões identificadas para as instituições cooperarem em operações inter-agências, designadamente no vector externo, incluem, entre outras, a *eficiência*, a *consistência*, a *urgência*, a *segurança*, a *política* e a *legitimidade*<sup>34</sup>. Contudo, num mesmo ambiente operacional as razões válidas podem não ser comuns aos actores, mas o conhecimento recíproco das razões pode ser determinante para a continuação e o sucesso das operações.

Na análise documental identificaram-se razões de ordem política, de eficiência e de segurança, tanto no vector interno, como no vector externo<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> A NATO é uma organização internacional em termos estruturais e, por isso, sem hierarquia comum, contudo no contexto do emprego da sua estrutura militar é uma organização multinacional e, por isso, com uma hierarquia que é comum.

<sup>33</sup> *Accountability*.

<sup>34</sup> O Apêndice I contém a caracterização de cada um dos tipos, adaptada (Friis, 2008, 3) ao vector interno.

<sup>35</sup> "as FA possuem capacidades que podem ser usadas para apoiar a segurança interna, a protecção das fronteiras, o contra-terrorismo, a resposta a emergências e a recuperação de desastres" (AUSGOV, 2009: 24) e "as intervenções em guerras intra-estatais são caracterizadas pela necessidade das FA operarem lado a lado com agências civis" (AUSGOV, 2009: 21).

Nas observações efectuadas, verificou-se que uma das razões mais invocadas é a eficiência, fundamentada na complexidade do enquadramento legal, na especialização das instituições e nos níveis de exigência impostos pelo desenvolvimento e regulação das actividades. Deste modo, são empregues agentes em acções em cooperação, que partilham e disponibilizam um acervo de conhecimento sinérgico, o qual resulta em benefício para o cumprimento das missões. A orientação política para o incremento da cooperação foi outra das razões mencionadas.

Razões mencionadas que não constam no conjunto inicialmente elaborado são a *racionalidade*, imposta pelos recursos disponíveis para actuação ao nível tático, especialmente para as FSS que dispõem de efectivos mais escassos, e a *credibilidade* na capacidade de resposta. As motivações observadas mais importantes são a *eficiência*, a *consistência* e a *urgência*. Em situações extraordinárias os factores *urgência* e *política* são determinantes, designadamente para restabelecer rapidamente o sentimento de segurança.

## **b. Quadro institucional com atribuições de Segurança**

Inclui-se no apêndice III a análise documental realizada ao ordenamento legal que respeita às instituições com atribuições na defesa nacional, na segurança interna e na protecção civil e noutros sistemas plausíveis de actuarem no vector interno. Sintetiza-se seguidamente os aspectos relevantes e apresentam-se os resultados das observações efectuadas.

### **(1) Defesa Nacional**

No desenvolvimento do instituído na CRP e das orientações do CEDN<sup>36</sup>, a LDN (LDN, 2009) e a LOBOFA (LOBOFA, 2009) atribuem às FA a nova missão "*Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*" e mantêm do antecedente a missão "*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*", assim como o seu emprego quando se verifique o estado de emergência, de sítio e de guerra<sup>37</sup>. Importa sublinhar que a cooperação com as FSS é estrita a agressões e ameaças transnacionais. A legislação não clarifica como é que a cooperação e colaboração das FSS se efectuam no sentido inverso, isto é, *em matéria de defesa nacional* (LDN, 2009: 48.º), nem faz menção à gestão de crises ou estabelece competência específica do Conselho Superior de Defesa Nacional sobre o emprego das FA em missões de cooperação com as FSS face a agressões ou ameaças transnacionais.

No âmbito da implementação do que se encontra instituído, não foram recolhidas evidências das competências estabelecidas para o Governo, para o Primeiro-ministro (PM) e para o Ministro da Defesa (MDN) terem sido exercidas, designadamente quanto à aprovação dos mecanismos que asseguram a cooperação entre as FA e as FSS e à coordenação e orientação superior sobre as acções necessárias. Em Janeiro de 2010, o Chefe do Estado-Maior-General das

---

<sup>36</sup> O CEDN estabelece como objectivo para a Defesa Nacional assegurar a coordenação entre as políticas sectoriais do Estado e "garantir a correcta articulação entre as FA e as FSS", "quando necessário".

<sup>37</sup> As FA e as autoridades militares não têm atribuída ou cometida competência para deliberar.

Forças Armadas emitiu directivas operacionais para a defesa de pontos sensíveis e para a defesa aérea, assim como para a colaboração em acções de protecção civil. Até meados de 2010 não havia evidências de terem ocorrido colaborações ou cooperação das FA<sup>38</sup> com as FSS no combate a ameaças transnacionais.

## (2) Sistema de Segurança Interna

O SSI foi estabelecido em 2008 (LSI, 2008), na sequência de orientações do Governo vertidas em Resolução do Conselho de Ministros (RCM) (RCM, 2007). As razões para a reforma, entre outras, foram: a inexistência dum órgão coordenador no domínio da prevenção capaz de ligar e coordenar os vários níveis da Administração Pública e a sociedade civil; as limitações nas competências do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) no domínio da ordem pública; o imperativo de assegurar a partilha de informações e a "*adoção de formas eficazes de articulação institucional*" como único meio de evitar duplicação de recursos e garantir eficácia. Esta RCM apontou para a criação de uma solução inovadora, baseada na implementação de uma estrutura vocacionada para conduzir operações IA, e pautada pela valorização da vertente operacional (RCM, 2007). Outras orientações foram eliminar a gestão de crises<sup>39</sup> enquanto estado entre a normalidade e os estados de emergência<sup>40</sup> ou sítio<sup>41</sup>, ou mesmo entre a Paz e o estado de guerra<sup>42</sup>, por evidente inconsistência e irrelevância legal do conceito de crise, que se caracteriza em Portugal por notável polissemia (Carreira, 2008: 5), substituindo-a por três patamares de intervenção do SSI<sup>43</sup>, e valorizar a componente de cooperação internacional, satisfazendo os compromissos do Estado assumidas no âmbito da UE<sup>44</sup>, designadamente em matéria da melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados Membros da UE em situações de "crise"<sup>45</sup>.

---

<sup>38</sup> Aqui consideradas no seu conjunto.

<sup>39</sup> Foi revogado o Sistema Nacional de Gestão de Crises instituído em 2004, quatro anos antes.

<sup>40</sup> Estado de emergência – Determina o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis (onde está a autoridade) e o apoio a estas pelas FA, sendo caso disso. A execução do estado de emergência a nível regional e local no território continental é coordenada pelos governadores civis, na área da respectiva jurisdição.

<sup>41</sup> Estado de sítio – Determina os poderes conferidos às autoridades militares (onde está a autoridade), estabelecida a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas. A execução do estado de sítio a nível regional e local no território continental é assegurada pelos comandantes militares, na área da respectiva jurisdição.

<sup>42</sup> O estado de guerra existe desde a declaração de guerra até à feitura da paz, competindo a condução militar da guerra ao CEMGFA e aos comandantes-chefes, de acordo com as orientações e directrizes dos órgãos de soberania competentes (onde está a autoridade). As cartas de comando dos comandantes-chefes definem a missão, a dependência, o grau de autoridade (onde está) e a área onde esta se exerce, as entidades abrangidas, os meios atribuídos e outros aspectos relevantes (LDN, 2009: art.º 40.º a 43.º).

<sup>43</sup> Situação de normalidade; operações planeadas de elevado risco ou incidentes tático-policiais graves; e situação extraordinária.

<sup>44</sup> Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008.

<sup>45</sup> Incidente tático-policial grave, situação extraordinária ou estado de excepção, conforme avaliação e decidido.

O estabelecimento do Secretário-Geral do SSI (SG/SSI) assegura o aprofundamento da cooperação, colaboração e partilha de informações entre FSS, outras instituições do Estado e as FA, no combate às ameaças e na gestão dos riscos que afectem a segurança interna. O SG/SSI preside ao GCS que funciona na directa dependência do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. É equiparado a secretário de Estado e possui competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, exaustivamente descritas na lei e que se aplicam, em função das circunstâncias, desde a normalidade até *situação extraordinária*. Possui os poderes necessários para a concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, para a articulação entre estas e outras entidades públicas ou privadas e para a cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS (PCCCOFSS). Assegura igualmente a articulação entre as FSS e o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), entre as FSS e os serviços de emergência médica, de segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, entre o SSI e o planeamento civil de emergência, entre as instituições nacionais, as de âmbito local e estruturas privadas.

A LSI contempla a actuação das FSS fora do território no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, em cooperação com serviços de Estados estrangeiros ou com organizações de que Portugal faça parte, mas não contempla a cooperação com as FA nacionais, tal como a LDN contempla.

O PCCCOFSS aprovado pelo Governo, em Março de 2010 não inclui disposições específicas relativas à articulação com as FA.

### **(3) Outros Sistemas e Órgãos no âmbito da Segurança**

Analisa-se seguidamente os principais sistemas e subsistemas com que o SSI interage, para além da defesa nacional atrás analisada.

O **Sistema de Informações da República Portuguesa** integra uma abordagem inter-agências, pois inclui dois serviços de informações, prevê a articulação com outros serviços ao nível nacional, no âmbito da segurança interna e da segurança externa, pode cooperar com serviços estrangeiros congéneres e inclui um órgão vocacionado para assegurar a direcção e coordenação das actividades, o Secretário-Geral do SIRP (SG/SIRP). A produção de informações é assegurada pelos dois serviços mencionados, o Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações e Segurança (SIS). O SIRP depende hierarquicamente do PM, de cuja competência salienta-se “manter especialmente informado o Presidente da República, presidir ao Conselho Superior de Informações (CSI), e controlar, tutelar e orientar a acção dos serviços de informações”. O SIRP acolhe uma solução integrada e coerente para as vertentes externa e interna da segurança. O Director do Centro de Informações e Segurança Militar (CISMIL) faz parte do Conselho Consultivo do SIRP e participa na definição das prioridades de pesquisa. Existe colaboração entre o SIED e as FA, através do CISMIL, que tem vindo a intensificar-se. Contudo, não se atingiu o grau de cooperação operacional em operações no âmbito das Forças Nacionais Destacadas que é observado em forças aliadas a operar nos mesmos teatros.

O **sistema de autoridade marítima (SAM)** possui carácter transversal, integra todas as entidades, civis e militares, com atribuições de exercício da autoridade marítima<sup>46</sup>, e visa potenciar as capacidades das FSS, através da partilha de informação, do planeamento de acções conjuntas no âmbito da vigilância das costas e espaços marítimos sob jurisdição nacional e da celebração de protocolos de cooperação entre as várias entidades e órgãos que, em razão da matéria e do território, ali detêm responsabilidades. O SAM inclui meios de coordenação nacional de nível ministerial e de coordenação operacional de alto nível (LOSAM, 2002: Preâmbulo). A coordenação nacional das entidades e órgãos integrantes do SAM é assegurada pelo Conselho Coordenador Nacional (CCNSAM), cuja composição é indicada no apêndice IV. O Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM) foi instituído, com carácter de permanência, com a finalidade de agilizar a articulação, de forma integrada, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes<sup>47</sup> (CNCM, 2007). Através do CNCM clarifica-se a entidade que compete coordenar a acção, em razão da matéria ou do espaço marítimo. Contudo, não está definida uma entidade com autoridade para coordenar as diferentes entidades e como único delegado do Estado, do Governo e de cada uma das tutelas governamentais para a prossecução da autoridade do Estado no mar, investida de poderes de polícia de generalidade.

A organização das FA prevê que existam nos Ramos órgãos que integram sistemas regulados por legislação própria, nomeadamente o **Sistema de Autoridade Aeronáutica** (LOBOFA, 2009: art.º 15.º), no âmbito do qual foi criada a Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN) no âmbito da Força Aérea (LOFA, 2009: art.º 29º), cuja competência, estrutura e funcionamento constam de legislação própria. Contudo, esta legislação não existe, pelo que a autoridade não se encontra regulamentada. A Lei orgânica do **Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC)**<sup>48</sup> refere diversas vezes a condição do INAC como autoridade nacional no âmbito aeronáutico<sup>49</sup>. Contudo, a competência não inclui a implementação de medidas de polícia (normais/ especiais), cuja imposição o exija, pela mesma

---

<sup>46</sup> “Exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das respectivas competências as seguintes entidades: a) Autoridade Marítima Nacional (AMN); b) Polícia Marítima (PM); c) Guarda Nacional Republicana (GNR); d) Polícia de Segurança Pública (PSP); e) Polícia Judiciária (PJ); f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); g) Inspeção-Geral das Pescas (IGP); h) Instituto da Água (INAG); i) Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM); j) Autoridades Portuárias (AP); k) Direcção-Geral da Saúde (DGS); l) Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo (ACTM).” (art.º 7.º)

<sup>47</sup> Órgãos e serviços da Marinha/ AMN, Força Aérea Portuguesa (FAP), GNR, SEF, PJ, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), INAG e IPTM.

<sup>48</sup> DL 145/2007, de 27 de Abril.

<sup>49</sup> “enquanto autoridade nacional da aviação civil portuguesa” (preâmbulo), “Autoridade Nacional”; “autoridade supervisora nacional”, “Autoridade Aeronáutica Nacional”, “enquanto autoridade competente, o cumprimento das normas comunitárias em matéria de segurança da aviação civil”.

entidade ou outra com competência e capacidade. A entidade com capacidade operacional para, em qualquer local do espaço aéreo sob a jurisdição nacional, implementar medidas especiais de polícia, decididas por autoridade competente, é a Força Aérea. Enquanto não é instituída a AAN, está implementado o procedimento RENEGADE, através de despacho do PM e de directiva do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA). Tendo em conta a natureza e grau das medidas a implementar, e o período muito curto para as comunicações, tomada de decisão e execução, a competência para decidir a implementação das medidas mais gravosas é exercida pelo PM e a execução pelo Comandante Aéreo e unidades subordinadas. A instituição duma autoridade aeronáutica nacional deve revestir-se, com elevada probabilidade, de processos IA, tendo em conta as instituições, civis e militares, que devem estar necessariamente envolvidas.

A **Lei de Bases da Protecção Civil** (LBPC, 2006) define a actividade e o que são acidentes graves e catástrofes e estabelece os respectivos objectivos e domínios de actuação, a natureza dos acontecimentos a prevenir ou a enfrentar e a gravidade e extensão dos seus efeitos actuais ou potenciais, assim como a competência para declarar as situações de alerta, contingência e calamidade, cabendo a última ao Governo (LBPC, 2006; Silva, 2010). A LBPC estabelece ainda o enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de protecção civil, designadamente a natureza e competência da intervenção dos diversos órgãos de governo na actividade<sup>50</sup>, e a composição da Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC), indicada no apêndice IV. No âmbito das operações institui o SIOPS, no que se refere às suas estruturas, aos procedimentos e pedidos e concessão de auxílio externo (LOSIOPS, 2006). Os termos e os procedimentos relativos à colaboração das FA em funções de protecção civil estão amplamente detalhados na LBPC, designadamente quanto aos modos e circunstâncias para ser efectuada a solicitação de colaboração, às formas de que pode revestir-se, à formação e instrução, às autorizações de actuação, às cadeias de comando, às formas de apoio programado e não programado, à protecção civil em estado de emergência ou estado de sítio e de guerra e às Regiões Autónomas (LBPC, 2006). Existe uma Directiva Operacional Nacional que constitui um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional do dispositivo Integrado das Operações de Protecção e Socorro.

O **Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo** (SNBSM) (SNBSM, 1994) e o **Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo** (SNBSA) têm por finalidade assegurar as acções de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com navios, embarcações e aeronaves nas regiões de busca e salvamento de Lisboa e de Santa Maria, coincidentes com as regiões de informação de voo do mesmo nome. Compete ao MDN dirigir os sistemas, no âmbito dos quais estão criados os serviços correspondentes<sup>51</sup>, respectivamente no âmbito da Marinha e da Força Aérea.

---

<sup>50</sup> Governo, PM, Governador Civil e Presidente da Câmara Municipal, CNPC, comissões e unidades de protecção civil -, assim como a estrutura da protecção civil – Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), agentes de protecção civil e instituições de investigação técnica e científica.

<sup>51</sup> Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM) e Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (SBSA).

O **Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência** (CNPCE) é um órgão de coordenação e apoio, de natureza colegial, na directa dependência do PM e tem por objectivos a definição e permanente actualização do planeamento civil de emergência (PCE) a fim de garantir a continuidade da acção governativa, a sobrevivência e a capacidade de resistência da Nação, o apoio às FA, a protecção das populações e a salvaguarda do património nacional. Indica-se no apêndice IV a composição do CNPCE.

### **c. Cooperação operacional**

Com a implementação do SSI a decorrer desde 2008, começa a verificar-se um aumento de acções em cooperação envolvendo várias FSS<sup>52</sup> (RASI09, 2010). Em 2009 e início de 2010 foram constituídas quatro equipas conjuntas de combate ao crime (RASI09, 2010: 11), incorporando representantes de várias FSS, tendo-se registado resultados positivos na contenção e prevenção. A partilha de informação de natureza criminal entre FSS nacionais e estrangeiras no âmbito da UE dispõe desde 2009 de regimes jurídicos e de normativo que visa a interoperabilidade (RASI09, 2010: 21).

#### **(1) Protocolos de Cooperação**

Na década de 90, foi assinado um protocolo entre as Forças Policiais e Aduaneiras, com aplicação ao nível nacional e regional, com base no qual foram criadas Unidades de Coordenação e Intervenção Conjunta Nacional, envolvendo a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Direcção-Geral de Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), visando a optimização de recursos e a cooperação judiciária (Araújo, 2006:16).

No quadro das FA, das FSS e dos sistemas atrás descritos existem dois protocolos de cooperação, celebrados em 2003, respectivamente entre a Marinha e a PJ e entre a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e a PJ, cuja finalidade é o estabelecimento das bases de cooperação e articulação no combate à criminalidade e que visam a partilha de informação, a articulação operacional e o apoio mútuo na formação e o transporte de elementos da PJ pela Marinha (Silva, 2008). A execução assenta numa boa ligação inter-institucional, caracterizada pela continuidade e permanência, e na operação em cooperação ao nível tático, caso a caso, discreta, singular nos contactos, com pré-aviso muito reduzido e que se desfaz logo que a operação é concluída. Existem outros protocolos que visam a cooperação operacional, como é o caso entre o INAC e a PSP (RASI09, 2010: 130). A Força Aérea possui protocolos com as empresas NAV e ANA. Observou-se que a articulação cada vez maior que se verifica ao nível do GCS, da Unidade de Coordenação Anti-Terrorista (UCAT), das equipas conjuntas que foram criadas e das operações do âmbito das diversas agências

---

<sup>52</sup> A título de exemplo, refere-se que em 9143 operações dirigidas ao controlo de permanência em território nacional realizadas pelo SEF, 6570 foram autónomas e 2573 (28%) foram conjuntas (RASI09, 2010: 111), das quais 878 com a Polícia Marítima (RASI09, 2010: 126). Em 2008, a AMN realizou 118 operações conjuntas (RASI08, 2009: 282). A designação conjunta não é neste caso conforme à doutrina militar, trata-se de operações em cooperação, em conformidade com o doutrina militar.

da UE, tem tido como efeito que os protocolos não são considerados essenciais para que se concretize a cooperação e a actuação operacional, mas são úteis para clarificar aspectos de articulação e para agilizar a resposta.

## **(2) Cooperação internacional**

No âmbito da cooperação internacional no combate ao crime organizado transnacional, registam-se francos desenvolvimentos (RASI09, 2010: 142-157)<sup>53</sup>. Sublinha-se o alargamento de competências do Serviço Europeu de Polícia, as diversas acções no domínio das *catástrofes decorrentes de ameaças terroristas*, demonstrando a preocupação maior que esta ameaça constitui no espaço europeu, a atribuição de 2 M€ de financiamento ao programa FRONTEX para a realização de voos conjuntos de vigilância, a participação de Portugal em 12 operações FRONTEX (RASI09, 2010: 147), o estabelecimento de diversos acordos bilaterais e a dimensão de processos abertos no âmbito da cooperação<sup>54</sup>. Há desenvolvimento na participação das FSS em missões internacionais da UE e da ONU, 8 em 2009, com uma participação média de 210 elementos (RASI09, 2010: 149). Para o incremento da cooperação internacional no domínio das ameaças transfronteiriças muito tem contribuído a actividade do *Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics* (MAOC-N), no qual estão representantes da PJ e também um oficial de ligação da AMN (Silva, 2008), assim como as participações da Marinha, da Força Aérea, da GNR e do SEF em várias operações, designadamente nas que se desenrolam no quadro da FRONTEX (Silva, 2008). No âmbito da Iniciativa 5+5 realizou-se em 2009 um exercício do tipo RENEGADE, envolvendo o espaço aéreo nacional, marroquino e espanhol.

Observou-se que o incremento da cooperação internacional da maioria das instituições nacionais, FSS e FA, bilateralmente com instituições congéneres e multilateralmente no âmbito das organizações internacionais e das agências europeias especializadas, têm tido o efeito de aumentar a cooperação ao nível nacional<sup>55</sup>.

## **(3) Operações e Exercícios**

As áreas de cooperação contemplam acções de apoio de transporte aéreo ou naval e utilização dos meios técnicos de vigilância do espaço aéreo e marítimo. Envolvem elementos e meios da Marinha, da AMN e da Força Aérea em apoio de actividades da PJ e SEF e GNR. Com a Força Aérea não existe protocolo mas há entendimento perfeito entre a PJ e o Comando Aéreo para o apoio que é necessário prestar (Silva, 2008). Existe uma boa cooperação entre a Força Aérea e a GNR relacionada com a missão *air policing*<sup>56</sup>, pois quando

---

<sup>53</sup> Mais de 10% do RASI09 é dedicado à cooperação internacional (operacional, genética ou estrutural).

<sup>54</sup> INTERPOL (4010), EUROPOL (1043) e SIRENE (1258, mais de 120 000 dados inseridos por Portugal).

<sup>55</sup> As operações FRONTEX têm suscitado a continuidade da actuação operacional cooperativa nacional.

<sup>56</sup> Emprega-se no âmbito deste trabalho a designação da missão utilizada na doutrina da NATO, em vez de *policamento aéreo*, por aquela doutrina remeter quaisquer medidas de restrição da utilização do espaço aéreo para as autoridades nacionais e por em Portugal não estar estabelecida na lei.

uma aeronave é obrigada a aterrar e o faz em aeródromo não guarnecido com autoridades de polícia, a articulação assegura a deslocação da GNR para o local de aterragem, tomando conta da ocorrência. Observou-se que os progressos que se verificam na cooperação operacional entre a Marinha, a AMN, a Força Aérea, a PJ, o SEF, a GNR e outras FSS no combate ao crime organizado, constituem uma boa base para o desenvolvimento e aprofundamento das operações inter-institucionais.

Nos anos de 2008 e 2009 realizaram-se diversos exercícios, nos quais estiveram envolvidas as FSS e as instituições e serviços mencionados (RASI08, 2009; RASI09, 2010: 114). A UE e a NATO realizam exercícios que envolvem componentes civis e militares, e testam os sistemas de apoio à decisão e o processo de consulta e de decisão colectiva na resposta a crises ao nível estratégico político-militar, assim como os mecanismos de comando e controlo. O terrorismo e as ameaças assimétricas são incluídos nos cenários (Silva, 2008). No exercício *Crisis Management Exercise* (CME) de 2009, da UE, exercitou-se a transição duma operação de manutenção da paz, conduzida por forças policiais para uma operação de imposição da paz, conduzida por militares (RASI09, 2010: 115). Contudo, a nível nacional, são escassos os exercícios envolvendo as FA e FSS que exercitem ameaças transnacionais. As razões para o escasso historial são a inexistência, até 2009, de um ordenamento legal inequívoco sobre a missão a desempenhar pelas FA, e o facto de as FSS terem escassos recursos e disponibilidade para atribuir a exercícios, preferindo privilegiar a cooperação em operações reais.

Caracterizaram-se as operações inter-agências e descreveu-se o quadro institucional existente em Portugal para o combate às ameaças emergentes. Na análise das motivações para o envolvimento em operações inter-agências identificaram-se razões de ordem política, de eficiência e de urgência e que o conhecimento recíproco entre as instituições é importante para a manutenção e sucesso das operações.

Existe um quadro legal, recentemente instituído, que atribui às FA a missão de cooperar com as FSS no combate a ameaças transnacionais, a qual se concretiza através da articulação do CEMGFA com o SG/SSI, configurando um modelo de operações inter-agência. Contudo, existem vulnerabilidades estruturais para a adequada articulação. Quando comparado com o quadro legal que estabelece os termos e os procedimentos de colaboração das FA com a PC, o quadro de cooperação com as FSS não é detalhado.

No quadro existente assume papel central o SSI, o qual interage com os outros sistemas e quadros institucionais, contudo em graus e escalões institucionais diversos. As estruturas e os órgãos contemplam a resposta às ameaças tipificadas pelo terrorismo, pela criminalidade organizada transnacional e pela proliferação de ADM/AEM e os riscos associados à ocorrência de catástrofes naturais ou industriais. Não foi evidenciado que contemplem exigências de resposta a ataques cibernéticos, à espionagem e às pandemias e existem fragilidades na implementação duma abordagem abrangente à segurança alargada. No quadro da acção unificada do Estado e dos seus vectores, externo e interno (apêndice VI), evidencia-se que o processo de operações inter-agências

visando a segurança está em desenvolvimento para a acção interna, mas incipiente para a acção externa, em cujo âmbito se verificam participações cada mais significativas de elementos e forças policiais. Para a actuação no domínio da segurança interna, que inclui uma componente de cooperação internacional e de cooperação privada, foi adoptada uma abordagem que inclui estruturas próprias para o processo inter-agências. Para a actuação no domínio da defesa nacional e da acção externa do Estado, não foi.

As operações em cooperação têm vindo a desenvolver-se significativamente, no plano interno e no plano internacional, verificando-se que o incremento da cooperação inter-institucional nacional ocorre primeiro no plano internacional e só depois no plano nacional.

Conclui-se assim que o Estado Português possui um quadro legal para a condução de operações inter-agências, no qual estão estabelecidas atribuições, competência e linhas de autoridade, o qual, contudo, evidencia abordagens diferenciadas à problemática da segurança e fragilidades para assegurar uma articulação institucional robusta, designadamente com as FA.

#### **4. As Forças Armadas e as ameaças emergentes**

Possuindo as ameaças emergentes em Portugal carácter transnacional, procura-se no presente capítulo esclarecer as dificuldades que se colocam à exploração das potencialidades das FA no combate às ameaças emergentes em Portugal e à sua participação na condução de operações inter-agências, concluindo quanto às razões que motivam a discussão, sempre presente, relativa a esta participação.

As interrogações sobre as relações entre as FA e a sociedade constituem um tema central da sociologia militar, recolocado em voga com a profissionalização das FA e a diversificação das suas missões (JANKOWSKI, 2009: 24). O estudo das relações entre as FA e a sociedade inclui a temática do controlo democrático das FA pelo poder político, o qual não sendo posto em causa, já o é o grau de influência que os militares podem ter no decisor político (JANKOWSKI, 2009: 47). As FA têm vindo a ser empregues em apoio das FSS, em situações especiais, como a que recentemente se verificou no EURO 2008 na Suíça, durante o qual parte significativa das forças colocadas em tarefas de vigilância pertencia ao Exército Suíço. No âmbito nacional, esta discussão está patente na forma como é suscitada objectivamente a partir do actual CEDN, de

---

<sup>57</sup> "Para proteger o Estado e a comunidade de qualquer agressão, a defesa nacional deverá ... Ter capacidade para participar na segurança interna, nos termos da lei"(§6.1).

<sup>58</sup> A orientação presente na RCM para o estabelecimento de um SSI, de o GCS incluir um oficial de ligação do sistema de defesa nacional, que a LSI não veio a contemplar, é um exemplo de recuo.

<sup>59</sup> O Programa do XVIII Governo estabelecia como objectivo as FA assumirem a sua parte de luta contra agressões e ameaças transnacionais, em coordenação com os instrumentos internos para esse combate.

<sup>60</sup> "... a segurança não pode funcionar numa lógica de compartimentos estanques, seja nos domínios que lhe sejam específicos, seja na ligação com outras áreas à qual se encontra necessariamente ligada, como sucede com a Defesa e a Justiça. E o Governo assume igualmente

2003, ao incluir orientações específicas no sentido da defesa nacional participar na segurança interna<sup>57</sup>, que têm tido avanços e recuos<sup>58</sup>, mas que o anterior Governo (PG XVIII, 2009: 120)<sup>59</sup> e o actual mantiveram (PG XIX, 2011: 71; 73; 111)<sup>60</sup>.

### **a. O ordenamento constitucional**

Ao longo das suas revisões a CRP continua a manter uma separação rígida, quase que mecânica, entre segurança interna e a defesa nacional, atribuindo a primeira para a actuação da polícia<sup>61</sup> e, no âmbito da segunda, a defesa militar da República para as FA<sup>62</sup> (Carreira, 2008). Contudo, ao nível político, os atentados de Nova Iorque, em Setembro de 2001, foram determinantes para se procurarem novas respostas em Portugal. Nesta sequência, o MDN solicitou um parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR), colocando objectivamente a questão<sup>63</sup> (Silva, 2008). No parecer emitido, conclui-se que *"os conceitos de 'agressão' e 'ameaça' externas são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista, de modo a abranger novas formas de actuação externa susceptíveis de afectar os bens jurídicos que constituem objecto do conceito constitucional de defesa nacional."* Concluiu-se ainda que *"perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afecte de forma séria e fundada os bens jurídicos objecto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita protecção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional (n.º 2 do Art.º 273.º da CRP, conjugado com o n.º 1 do Art.º 2.º da LDNFA)".* Estas conclusões serviram para fundamentar o despacho do MDN, que no preâmbulo refere que o terrorismo internacional apresenta-se como uma ameaça externa e, quando concretizado em actos, como uma agressão externa (MDN, 2001). Com esta interpretação, o critério da intervenção das

---

que esta dimensão de articulação entre áreas cujo inter-relacionamento é determinante ..." (PG XIX, 2011: 71); "... Estabelecer mecanismos permanentes de colaboração e articulação entre os ministérios responsáveis pelas áreas da segurança interna, da justiça e da defesa" (PG XIX, 2011: 73); "... Reforçar os mecanismos de coordenação com as estruturas dependentes do Ministério da Administração Interna nos domínios em que exista complementaridade e possibilidade de gerar maior eficácia de actuação ..." (PG XIX, 2011: 111); ...

<sup>61</sup> "A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos." (Art.º 272.º n.º 1 da CRP).

<sup>62</sup> "Às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República" (Art.º 275.º n.º 1 da CRP) e "A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas." (Art.º 273.º n.º 2 da CRP).

<sup>63</sup> "Saber se, no quadro legal vigente, as Forças Armadas podem se incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos colectivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de sectores essenciais da vida nacional – designadamente importantes instalações industriais dos sectores eléctrico, e gás, de telecomunicações, ou ainda portuárias e aeroportuárias, etc. – em casos de agressão ou ameaça externas".

FA é o da natureza da ameaça, e não o do território, podendo as FA ser empenhadas quando se trate de agressão ou ameaça externas, quer estas se materializem dentro ou fora do território nacional, desde que enquadradas no normativo constitucional e legal instituído (Carreira, 2008). É nesta linha que posteriormente o CEDN deu um conjunto de orientações<sup>64</sup> e os sucessivos Governos vêm concretizando abordagens à segurança numa perspectiva alargada (GOP, 2010: 82).

Observou-se que a solução interpretativa plasmada no parecer da PGR, e posteriormente no despacho do MDN, não é satisfatória para imprimir segurança à generalidade das entidades envolvidas. Se por um lado, as revisões legislativas operadas entre 2007 e 2009<sup>65</sup>, sem alteração da CRP, estabelecem normativo e disposições visando o desenvolvimento da colaboração e cooperação entre as FA e as FSS, por outro lado, ficaram por instituir em lei parte das orientações estratégicas plasmadas no CEDN (RCM, 2003)<sup>66</sup>. Os desenvolvimentos que se venham a verificar no ordenamento constitucional e na legislação continuarão a ser marcados pelo processo histórico<sup>67</sup> <sup>68</sup>, pelas práticas seguidas na UE e dentro desta nos países mais próximos como a França, a Espanha e, eventualmente, o Reino Unido e por situações extraordinárias que venham a ter repercussões na sociedade portuguesa: acontecimentos graves no estrangeiro; grandes eventos; ataques que a afectem; e “*pelos efeitos indesejáveis das acções desejadas*”<sup>69</sup>.

## **b. Defesa Nacional e Segurança Interna**

Uma das facetas do debate entre defesa nacional e segurança interna é a dificuldade de estabelecer uma fronteira na implementação de um conceito de segurança alargada. Observou-se que a actuação das FSS no estrangeiro, num quadro de missões de manutenção da Paz é aceite sem grandes problemas. Sendo questionável o quadro de segurança interna, já não o é num conceito de segurança alargada. Se a continuidade da segurança é consensual, já não o é a forma como a edificar, pois quaisquer desenvolvimentos que se verifiquem neste âmbito terão que atender aos normativos constitucionais em vigor nos Estados. Enquanto aqueles não abordarem a segurança como um todo, tal

---

<sup>64</sup> Parágrafos §6.1, §6.2, 6.3, §8.2 e §9.5.

<sup>65</sup> LSI, de 2008, LDN, de 2009 e LOBOFA, de 2009.

<sup>66</sup> O CEDN qualifica o crime organizado transnacional como agressão externa, contudo não é claro se se inclui na nova missão das FA: “*Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança (FSS) tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.*”

<sup>67</sup> “No Estado Novo a Instituição militar desempenhava um papel relevante na ordem política interna, não só pela natureza e origem do regime mas também devido à problemática colonial. A Constituição de 1933 cometia às FA as tarefas de manutenção da ordem e paz públicas, pelo que, para além de instrumento de defesa, as FA eram ainda garante da segurança, no âmbito interno, quando e se necessário.” (Pratas, 2010)

<sup>68</sup> Em Portugal, desde a monarquia constitucional, os governos foram em regra depostos com revoltas militares, tendo ficado conotados com os aspectos negativos dos regimes que se seguiram, designadamente quando estes impuseram restrições no exercício dos direitos, liberdades e garantias.

<sup>69</sup> Entrevista semi-dirigida ao vice-almirante Silva Carreira.

constituirá um constrangimento à implementação de respostas que incorporem de forma integrada as medidas adequadas, exequíveis e aceitáveis. A continuidade da segurança é, em regra, associada ao espaço físico, designadamente ao território, não se relevando o elemento tempo. Contudo, este é relevante na gestão das actividades e na articulação entre entidades e actuações. Assim, no âmbito das medidas, incluindo as de carácter legislativo, há melhorias possíveis de implementar em termos conceptuais e práticos. Abordam-se seguidamente a segurança interna e a segurança externa, a articulação da actuação das FA com o SSI e a gestão de crises.

No que respeita ao tratamento do conceito de segurança interna, o n.º 1 do art.º 272.º da CRP, já mencionado, estabelece que a “polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. No seu desenvolvimento, a LSI institui a segurança interna como uma actividade desenvolvida pelo Estado. Verifica-se no entanto que de facto não define a actividade, antes identifica o propósito (finalidade) da actividade<sup>70</sup> (LSI, 2008). Na Lei Orgânica do SIRP, o tratamento dado ao conceito é de uma condição, seja quando se refere à segurança externa, seja quando se refere à segurança interna e à segurança externa (LOSIRP, 2007). Tendo presente que Portugal tem assumido compromissos internacionais sobre matérias do âmbito da segurança, no âmbito da ONU, da UE, da NATO e de outras instâncias, os “quais funcionam como guias de acção e facilitadores, condicionando algumas alterações legislativas e de procedimento” (Silva, 2008: 21), a clarificação e harmonização conceptual dos conceitos defesa nacional, segurança interna e segurança externa na legislação assumem relevância para a implementação das novas abordagens à segurança e para conferir confiança, segurança e responsabilidade à actuação institucional e individual. Contudo, observou-se que foram dados passos na lei, mas os actores não estão seguros para passar à prática. Para o efeito é necessário estabelecer claramente os limites de actuação.

Na breve análise efectuada às operações IA em Portugal, referiram-se as disposições que asseguram a articulação entre as FA e o SSI para efeitos do cumprimento da missão das FA de cooperar com as FSS. A forma extremamente abrangente e lata como esta articulação ficou explanada na legislação, remetendo para competência a exercer pelo PM, pelo MDN, pelo CEMGFA e pelo SG-SSI, demonstra as dificuldades colocadas ao cumprimento da missão. Esta forma contrasta com a que foi utilizada no ordenamento legal referente ao cumprimento da missão atribuída às FA de colaboração com a protecção civil, cuja lei de bases dedica um capítulo inteiro a estabelecer formas de colaboração, de apoio e procedimentos. A lei atribuiu maior autonomia política no estabelecimento das formas de cooperação das FA com as FSS, no apoio e nos procedimentos. Contudo, no caso desta autonomia não ser praticada e utilizada

---

<sup>70</sup> A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado **para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade** e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (LSI, 2008: 1.º).

para detalhar aqueles aspectos, identificam-se dificuldades para o cumprimento da missão. Ao não consagrar a existência de um oficial de ligação no GCS, como já se referiu, não assegura o controlo do factor tempo atrás mencionado na continuidade da segurança. Ao estabelecer a participação do CEMGFA no processo de aconselhamento ao nível político, não assegurou a assessoria e consulta para coordenação técnica e operacional da actividade, a qual é efectuada de forma contínua ao nível do GCS e do seu Secretariado Permanente, nos quais o CEMGFA não possui representante e oficial de ligação (GCS-SP, 2010). Importa ainda referir no âmbito da articulação entre as FA e as FSS que o quadro legal específico da actividade de segurança interna, logo de polícia<sup>71</sup>, é essencialmente a lei penal e processual penal, a lei quadro da política criminal, as leis sobre a política criminal e as leis orgânicas das forças e serviços de segurança, pelo que a actuação das FA em cooperação com as FSS encerra desafios significativos, que necessitam de ser enfrentados de forma metódica e sistematizada, para a qual a continuidade da articulação funcional é essencial. Observaram-se neste âmbito as seguintes preocupações: quanto à inconsistência da solução encontrada para o emprego das FA na ordem interna, pelo que a LDN e a LSI deviam ter ido mais longe na clarificação do emprego das FA na colaboração com as autoridades civis; quanto a questões relacionadas com a actuação das FA, de legalidade e de conhecimento, designadamente na preparação das FA para actuar no relacionamento com o cidadão, no sentido que os Estados são Estados de Direito e não se pode actuar à margem do Direito, logo é necessário conhecer o quadro jurídico em que se está a actuar; quanto às diferenças existentes nas formas de actuação de polícias e militares, atendendo que o agente policial actua com competência própria, investida pela lei; quanto ao grau de exigência que a sociedade incorpora<sup>72</sup>, cujos padrões sobem continuamente.

O outro aspecto recorrentemente abordado no contexto da defesa nacional e da segurança interna é a que respeita à gestão de crises<sup>73</sup>. Observou-se neste âmbito um reconhecimento generalizado que a revogação do Sistema Nacional de Gestão de Crises, operada pela LSI, foi um passo positivo, dada a irrelevância do conceito de crise<sup>74</sup>, para a qual foram ensaiadas várias definições, sem resultados satisfatórios, durante a preparação da legislação que instituiu aquele sistema. A adopção do conceito de crise, pela UE<sup>75</sup>, está ligada a

---

<sup>71</sup> Polícia – recolher informações, vigiar e controlar, manter e repor a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, designadamente através da aplicação de medidas de polícia e quando exigível, nos termos do ordenamento jurídico em vigor, proceder e investigar em âmbito criminal.

<sup>72</sup> Hoje em dia mais exigente, mais conhecedora, mais desenvolvida, mas também mais competitiva.

<sup>73</sup> *A crise corresponde a uma situação de incerteza sobre o desenvolvimento dos acontecimentos, quando o conceito de vida habitual está em risco, ou seja quando não há garantia que as regras não serão violadas* (Professor Doutor Adriano Moreira, Conferência ao CPOG, 20 JAN 2010).

<sup>74</sup> "Bem andou o legislador quando, através da LSI, ... revogou o DL 173/2004 ..." (Carreira, 2009: 5).

<sup>75</sup> Decisão 2008/617/JAI, do Conselho, de 23 de Junho de 2008.

actos terroristas e o ordenamento legal nacional relativo a esta matéria resulta limitativo, pois um acto terrorista não é um incidente tático-policial grave, pois pode afectar o Estado no seu todo, correspondendo pois à situação mais grave que expressa a inutilidade dos conceitos de segurança externa e interna. Assim, as crises do âmbito do contexto de integração de Portugal num espaço alargado de segurança são tratadas através das disposições previstas na LBPC, na LSI, em legislação do âmbito da segurança marítima<sup>76</sup>, em procedimentos contemplados para suprir a omissão de legislação no âmbito da segurança aeronáutica<sup>77</sup> e na legislação relativa aos estados de emergência e de sítio. Se por um lado, a normalidade, por oposição à excepção, contempla a gestão das "crises", o ordenamento nacional não está harmonizado em relação a todas as situações possíveis, quer ocorram no estrangeiro, com cidadãos ou interesses nacionais, quer em Portugal.

No que respeita às FA, a forma como está estabelecida na lei a articulação do CEMGFA com o SG/SSI, caso não seja desenvolvida pelas medidas complementares previstas na lei, para além da consolidação do "*ad hoc-ismo*", representa um sério risco a uma intervenção adequada, exequível e aceitável, quando for necessária e solicitada. Ao longo do tempo verificou-se uma interpretação da CRP que limitava o empenhamento das FA no interior do território. A intervenção das FA agora prevista na LDN é estrita a um papel de apoio, sendo que o seu empenhamento é articulado<sup>78</sup> no topo hierárquico das cadeias de comando civis e militares, respectivamente o SG-SSI e o CEMGFA.

### **c. Competição e Cooperação**

No ambiente de mudança acelerada no contexto da segurança, marcado por constrangimentos orçamentais, mas também pela implementação nas instituições públicas, de instrumentos de gestão cada vez mais aperfeiçoados de cariz empresarial, observa-se a adopção de posturas institucionais extremamente competitivas. Nas circunstâncias em que não existam abordagens do tipo "*whole of the Government*" ou controlos dos desenvolvimentos institucionais fortes ao nível do Estado, a competição convive com a cooperação institucional. Sem coordenação interdepartamental, e por vezes também intra-departamental, a competição gera a edificação de capacidades concorrentes e o robustecimento das instituições especializadas. Se o processo legislativo, em regra originado ao nível institucional, não é devidamente contrabalançado por uma tutela bem apoiada e uma lógica política integradora, origina sobreposi-

---

<sup>76</sup> Segurança marítima – conjunto de conceitos e sistemas que integram a segurança da navegação safe (safety), no âmbito do navio como plataforma e do tráfego marítimo, a meteorologia, no que se refere ao estado do mar e ao estado do ar, a salvaguarda da vida humana no mar, nos âmbitos do salvamento marítimo, da protecção, da prevenção e do combate à poluição do meio marinho, e da salvação marítima, a integridade das pessoas e bens, no contexto da sua protecção e defesa seguras (security) e o Tempo (time) (adaptado de Alves, 1998: 350-351).

<sup>77</sup> Procedimento para defesa contra aeronave RENEGADE.

<sup>78</sup> *Articulação* é uma expressão que vem sendo empregue com regularidade na legislação. Contudo, observou-se que o seu significado não é o mesmo para todos.

ções nas missões, e a prazo, a necessidade de conduzir processos de emagrecimento do tipo PRACE<sup>79</sup> ou PREMAC<sup>80</sup>. Com o processo de integração europeia, a procura da eficiência organizacional gera processos com maior complexidade, pois por um lado há uma tendência mais forte de importar modelos em vigor noutros países, com outras realidades políticas, sociológicas, económicas e tecnológicas, e por outro lado, a aplicação do princípio da subsidiariedade, provoca uma tendência para transferir para instâncias da UE processos atribuídos previamente a instâncias nacionais.

A implementação de operações inter-agências passa por ultrapassar um conjunto de constrangimentos, que potencialmente se manifestam nas fases iniciais, designadamente a *cultura, mentalidades e preconceitos, a rigidez burocrática, a segurança, o financiamento, as prioridades, os recursos disponíveis, a liderança e a descentralização da autoridade* (Friis, 2008: 8)<sup>81</sup>. Nas operações inter-agências não existe uma cadeia hierárquica comum às diversas instituições entre os escalões operacional e estratégico, pelo que existe diversidade na tipologia das relações e colaborações presentes nas operações, a qual pode ser expressa numa escala crescente: *coexistência (I); colaboração e coordenação (II); cooperação (III); coerência (IV)* (Friis, 2008: 7)<sup>82</sup>. Utilizando esta escala e dados presentes nas referências e obtidos nas entrevistas semi-dirigidas ensaiou-se uma análise das relações inter-institucionais presentes no vector interno da segurança e elaborou-se a tabela incluída em apêndice VII. Reconhecendo-se que a validação desta observação é complexa, optou-se contudo por não omitir a apresentação da tabela e conceito associado de observação, face ao potencial interesse que esta observação possui no âmbito do desenvolvimento das operações inter-agências. Deste modo os resultados da análise que a seguir se descrevem são de carácter geral e não específico às diversas instituições. Observa-se que a maioria das relações se situa nos graus II e III, sendo expectável que a implementação do SSI venha a originar melhorias na condução de operações em cooperação entre as instituições participantes e representadas no GCS e na UCAT.

Observou-se que no desenvolvimento da cooperação inter-institucional é atribuída elevada importância ao papel das lideranças e ao estabelecimento de confiança nos processos de implementação políticos, pois a cooperação está na lei, mas falhou. As estruturas do tipo do SSI são associadas a formas de resolver o que as instituições e as tutelas não foram capazes de fazer. Assim, o facto de as FA não estarem presentes no GCS não as limita no cumprimento da missão, desde que medidas de controlo e coordenação garantam que são edificados os meios, que são estabelecidas as estruturas, que são definidas e implementadas as modalidades de comando e controlo e que são elaborados os planos operacionais, de contingência ou de rotina, para a actuação em cooperação. As diferenças significativas nas capacidades são geradoras de reservas no apro-

---

<sup>79</sup> Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (do XVII Governo).

<sup>80</sup> Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (do XIX Governo).

<sup>81</sup> O Apêndice I contém a caracterização de cada um dos factores.

<sup>82</sup> O Apêndice I contém a caracterização de cada um dos graus.

<sup>83</sup> Adequadas e sustentadas.

fundamento da cooperação. Se as FA dispõem de capacidades robustas<sup>83</sup>, adaptáveis e flexíveis em determinadas áreas<sup>84</sup>, as FSS possuem um conhecimento para actuação mais robusto<sup>85</sup> nos cenários de combate às ameaças emergentes. Observou-se igualmente que, de uma forma geral, os protagonistas das diversas instituições possuem culturas de actuação operacional que são avessas a um papel subalterno ou de apoio.

Tendo-se efectuado uma abordagem sintética às motivações da discussão relativa à participação das FA na condução de operações inter-agências, no quadro do combate às ameaças emergentes, evidenciou-se que as abordagens à segurança, à segurança nacional, à defesa nacional e à segurança interna não estão harmonizadas no ordenamento constitucional e legal, e que são motivações para a discussão razões históricas, únicas ao Estado português, às suas FA e às suas FSS. A forma pouco detalhada como a legislação contemplou as formas de colaboração, de apoio e procedimentos na cooperação prevista das FA com as FSS, e o facto da gestão de crises ser objecto de modelos diversos, ao longo do tempo, são razões acrescidas para o debate. Finalmente, evidenciou-se que o ordenamento institucional tem sido palco de estudos e mudanças, com origem externa, na União Europeia, mas também ao nível do Governo, que suscitam processos de competição arregados em identidades institucionais fortes.

Face ao que antecede, conclui-se que as motivações da discussão relativa à participação das FA nas operações inter-agências relacionam-se com o facto do conceito de segurança nacional não se encontrar tratado no ordenamento constitucional e legal.

## **5. Estruturas, meios e actuação nas operações inter-agências**

O desenvolvimento de doutrina para a condução de operações inter-agência assume papel essencial para serem viáveis e terem sucesso e concretizar-se deste modo a finalidade que as fundamenta: a implementação de modelos organizacionais, de funcionamento e de actuação incorporando a condução de operações inter-agências. Aborda-se, para o efeito, a resposta às ameaças emergentes, a implementação de operações inter-agências na Austrália e em França e a caracterização dos elementos de natureza estrutural, genética e operacional nos processos de inter-agências.

### **a. Resposta às ameaças**

O Programa do XVIII Governo explicitava, como implicações das ameaças, que a segurança corresponde à segurança dos Estados e à Segurança Humana e que a resposta terá que se basear na Segurança Cooperativa (PGXVIII, 2009: 118), reflectindo-se este comando no RASI09, cujas orientações aprofundavam a cooperação internacional (RASI09, 2010: 175).

Ao nível operacional, a estratégia de combate ao espectro actual de ameaças concretiza-se através de uma arquitectura apresentada nas orienta-

---

<sup>84</sup> Vigilância e superioridade de informação, mobilidade, aplicação de força, protecção de força, sustentação.

<sup>85</sup> Adequado e sustentado.

ções para a criação do SSI e que inclui a prevenção, contenção e resposta (RCM, 2007: n.º 2)<sup>86</sup>. Contudo, observa-se que estes elementos funcionais não estão sempre claramente assumidos em documentos posteriores, designadamente no RASI09 ou no PCCCOFSS. Na análise a um conjunto abrangente de estratégias (Tabela 3), verifica-se que os elementos funcionais são claros, apesar de algumas das estratégias serem contra ameaças específicas, em regra o terrorismo<sup>87</sup>. Também no caso da UE, a estratégia antiterrorista está delimitada segundo quatro vertentes: prevenir; proteger; perseguir; e responder (Barros, 2009: 9).

**Tabela 3 – Elementos presentes nas estratégias de resposta a ameaças**

Estado / OI	Portugal	França	União Europeia	Reino Unido	Austrália
<i>Estratégia/ Documento</i>	<i>RCM LSI</i> <sup>88</sup>	<i>LBSDN (Segurança Nacional)</i> <sup>89</sup>	<i>Contra-terrorismo</i>	<i>Contra-Terrorismo</i>	<i>Contra-terrorismo</i>
<i>Elementos funcionais (vertentes)</i>	Prevenir Conter Responder	Conhecer <sup>90</sup> Prevenir Dissuadir Proteger Intervir	Prevenir Proteger Perseguir Responder	Perseguir Proteger Preparar Prevenir	Análise Protecção Resposta Resiliência

Fontes: RCM, 2007; FRAGOV, 2008; Barros, 2009; UKGOV, 2008; AUSGOV, 2010.

Sublinha-se a relevância dada à edificação duma capacidade de resiliência e a resposta, propriamente dita, perante a iminência ou a concretização de uma agressão. A resiliência<sup>91</sup> é identificada nas estratégias mais recentes como elemento essencial, fundado no reconhecimento da impossibilidade de impedir todos os ataques terroristas ou catástrofes naturais de grandes proporções e no propósito de garantir que a sociedade e os poderes públicos não são afectados de forma duradoura. Em Portugal, têm sido desenvolvidos esforços associados a melhorias de resiliência, conduzidos no âmbito do CNPCE e da Protecção Civil, contudo focados na capacidade de resistência de infra-

<sup>86</sup> No preâmbulo da resolução, o Governo atribui-lhe o carácter de conceito estratégico de segurança interna.

<sup>87</sup> Este facto indicia a conveniência de se dispor de estratégias divulgadas, no âmbito das quais seja possível a todos os actores da sociedade inteirarem-se e integrarem-se na resposta (PETERSEN, 2008: 409).

<sup>88</sup> Uma leitura sistematizada da LSI e do PCCCOFSS permite identificar quatro áreas de actividade na LSI: informações; prevenção; manutenção e reposição da ordem pública; investigação criminal.

<sup>89</sup> A estratégia de segurança interna em relação ao terrorismo é anterior, de 2006.

<sup>90</sup> Conhecer e antecipar.

<sup>91</sup> "a vontade e capacidade de um país, da sociedade e dos poderes públicos a resistir às consequências duma agressão ou de uma catástrofe de grandes proporções, e a restabelecer rapidamente a sua capacidade de funcionar normalmente, ou pelo menos de modo aceitável." (FRAGOV, 2008: 64).

estruturas críticas. No que respeita à resposta à iminência ou à concretização de uma agressão ou ataque, as decisões, as acções e as medidas tomadas nos momentos imediatos podem ter elevada relevância política e social. Contudo, desencadeada a agressão, as suas consequências humanas e materiais pouco podem ser alteradas, entrando-se para todos os efeitos num processo de gestão dos efeitos produzidos<sup>92 93</sup>, em oposição à gestão de crises. Deste modo, assumem relevância os planos de contingência, conhecidos em profundidade pelos agentes que actuam face à agressão, em todos os escalões, e a gestão da situação na fase prévia à agressão, no âmbito da qual a gestão do tempo e a partilha de informação são cruciais. A correcta colocação em prática dos planos de contingência passa por treino prévio e sistematizado de todos os envolvidos, a todos os níveis (IESM, 2009: 2).

A seguir ao 11 de Setembro acentuou-se o princípio da necessidade de partilhar em contraponto ao princípio da necessidade de conhecer, contudo sem que se anulasse as virtualidades deste (Pereira, 2007: 97). Para as FA poderem satisfazer com prontidão qualquer solicitação que seja colocada, devem estar preparadas, sendo prioritários a edificação do conhecimento situacional da situação de segurança e a elaboração de planos de contingência, abrangendo o leque de cenários possíveis (Silva, 2008; Vicente, 2009).

## **b. Modelos implementados noutros Estados**

Na escolha de modelos de estudo, foi utilizado um conjunto de critérios que conjugados assegurassem a adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade da análise a efectuar. Para o efeito foram incluídos os seguintes: um estado da UE; maritimidade<sup>94</sup>; actualidade das reformulações estruturais; disponibilidade de conceitos estratégicos; facilidade de acesso a informação; inclusão de estados anglo-saxónicos. No presente trabalho foram aproveitados os elementos disponíveis relativos a Espanha e à Alemanha (Silva, 2008), e foram estudados os modelos da França e da Austrália, cujo resultado, face à sua extensão, incluiu-se no apêndice VIII, expondo-se seguidamente os aspectos mais relevantes.

### **(1) França<sup>95</sup>**

A reorganização da defesa e segurança nacional francesa<sup>96</sup> em curso<sup>97</sup> inclui inovações conceptuais e estruturais, designadamente, pela primeira vez, uma abordagem à Defesa e Segurança Nacional. O Conselho de Defesa e de Segurança Nacional pode reunir-se em formação especializada em função das

---

<sup>92</sup> Gestão de consequências.

<sup>93</sup> Releva-se que no âmbito das missões atribuídas às FSS assume particular importância a *salvaguarda da prova*, não estando, por outro lado, salvo situações consideradas no contexto da legítima defesa, cometidas tarefas qualificadas como de *destruição* que, pela sua natureza, se encontram exclusivamente destinadas a serem cometidas no âmbito das missões atribuídas ao serviço público militar.

<sup>94</sup> Relação entre o tamanho da fronteira marítima e o da fronteira terrestre (Carvalho, 1999: 72)

<sup>95</sup> Carácter misto – continental e marítimo mediterrânico.

<sup>96</sup> Suscitada pelo livro branco de 2008. O livro precedente foi publicado em 1994.

<sup>97</sup> O ex-SGDN foi empossado na sua nova função de SGDSN em janeiro de 2010.

matérias a tratar, tais como *defesa, informações* ou *matérias restritas, gestão de crises* ou *questões nucleares*. Ao nível do PM a coordenação é assegurada por um conjunto de órgãos adequados à natureza e âmbito das matérias. Existe um secretariado-geral de defesa e segurança nacional<sup>98</sup> (SGDSN) que acompanha a implementação das políticas de defesa e de segurança nacional, transversais às diversas tutelas. Foi constituída uma Agência de Segurança dos Sistemas de Informação, que assegura operacionalmente a prevenção e a reacção contra ataques cibernéticos, em rede com peritos e observatórios de segurança dos sistemas de informação. Na resposta às ameaças cibernéticas separa-se o combate defensivo, baseado nesta agência, do combate ofensivo, atribuído ao Ministério da Defesa, ao EMA<sup>99</sup> e a serviços especializados. Existe uma comissão interministerial de coordenação do combate à ameaça nuclear, biológica, química e radiológica (NBQR), presidida pelo SGDSN, com a atribuição de assegurar a coerência das capacidades de protecção NBQR existentes em diversos departamentos, assim como a boa execução dos programas de investigação e de equipamento. As crises internas são geridas no Ministério do Interior, a partir de um centro capaz de controlar a polícia, a *gendarmerie* e a protecção civil.

A capacidade de reacção rápida dos poderes públicos em caso de crise reside no mais alto nível, assegurando o Ministério do Interior a preparação dos planos relativos à ordem pública e à protecção civil. A coordenação de meios civis e militares nas zonas da defesa e segurança é assegurada através do apoio do oficial general responsável, colocado para esse efeito sobre a autoridade directa do CEMMA<sup>100</sup>, e do estabelecimento de um único estado-maior de planeamento civil e militar, sob a autoridade do Perfeito<sup>101</sup> da zona.

## **(2) Austrália<sup>102</sup>**

No domínio das operações IA e das tarefas para as FA australianas (*Australian Defence Forces - ADF*), as operações de estabilização e segurança a realizar em territórios estrangeiros são integradas com as agências civis, decorrendo para as FA a edificação e sustentação de capacidades de coordenação civil-militar e IA (AUSGOV, 2009: 54)

A governação da segurança nacional australiana inclui uma abordagem abrangente a todo o governo, que inclui ligar as diversas agências<sup>103</sup> e alinhar as estratégias, interna e internacional, contra o terrorismo (Rerden, 2006: 2). Existe uma comissão presidida pelo PM, com os principais ministros e autoridades, apoiada pelo secretariado da Comissão de Segurança Nacional e está instituída uma comissão específica para o contra-terrorismo (Rerden, 2006: 5 e 6).

---

<sup>98</sup> Solução estrutural comum em França já há alguns anos para integrar a implementação de políticas que são transversais a várias tutelas, como é o caso da política abrangente para o mar.

<sup>99</sup> Correspondente ao EMGFA.

<sup>100</sup> Equivalente ao CEMGFA.

<sup>101</sup> Equivalente para estes efeitos à instituição nacional materializada no Governador Civil, eventualmente a desaparecer no futuro.

<sup>102</sup> Carácter marítimo.

<sup>103</sup> Independentemente da sua vocação de actuação ser externa ou interna.

A missão do Comando de Operações Especiais inclui forças prontas para conduzir operações especiais no espaço de envolvimento operacional contínuo, num ambiente conjunto, combinando e de inter-agências (Rerden, 2006: 9).

A estratégia australiana possui quatro elementos chave: análise, protecção, resposta e resiliência (AUSGOV, 2010: 19). O papel da Defesa situa-se principalmente na resposta, compreendendo o apoio às autoridades civis, na resposta às emergências e à recuperação da normalidade após o incidente (resiliência). Para este efeito, são edificadas pela Defesa capacidades específicas, quando estas estiverem para além das possibilidades das agências governamentais edificarem e manterem numa forma eficiente (AUSGOV, 2010: 62).

Para responder a ataques cibernéticos<sup>104</sup> a redes de informação da defesa, do governo, comerciais ou relacionadas com infra-estruturas essenciais, o governo australiano decidiu edificar uma capacidade de defesa, melhorando a consciência situacional cibernética e localizando a resposta a incidentes num Centro de Operações de Segurança Cibernética. Este centro está continuamente guarnecido por equipas, de alerta e de análise, das FA e da organização para a ciência e tecnologia da defesa (AUSGOV, 2009: 83).

### **(3) Alemanha<sup>105</sup> e da Espanha<sup>106</sup>**

Na Alemanha as operações das FA são admissíveis no combate ao terrorismo e ao crime organizado, restringindo-se no interior do país a um papel de apoio técnico e em caso excepcional para combate a um incidente particularmente grave, quando as forças da polícia forem insuficientes. A coordenação das operações é do respectivo estado federado ou do Ministro do Interior. A actuação no exterior é admissível no âmbito de um sistema de segurança colectiva, desde que aceite pelo Parlamento Federal (Silva, 2008).

Em Espanha, a colaboração das FA com as FSS está prevista na lei que atribui às FA a missão de *preservar, junto com as Instituições do Estado e as Administrações Públicas, a segurança e o bem-estar dos cidadãos nas situações de risco grave, catástrofe, calamidade e outras necessidades públicas*. As tarefas previstas incluem o apoio às FSS no combate ao terrorismo. Em circunstâncias concretas, tais como a utilização de aeronaves com fins terroristas que ponham em perigo a vida da população, a resposta é militar. Para o emprego das FA no combate ao terrorismo existe um plano de contingência da Defesa, articulado com o plano permanente do Ministério do Interior (Silva, 2008).

#### **c. Elementos estruturais, genéticos e operacionais**

A edificação das capacidades deve ser garantida em termos de compatibilidade, inter-mutabilidade e comunidade de procedimentos, treino e experiência e a sua transformação deve ser prosseguida com base no conhecimento acumulado, através do saber experimental permanente, constante e sucessivo (incremental e em espiral), visando garantir a interoperabilidade suportada na uniformização da doutrina, da organização, do treino, do material, do comando

---

<sup>104</sup> Os quais, segundo a apreciação australiana, pode comprometer a segurança nacional.

<sup>105</sup> Carácter misto – continental e marítimo mediterrânico.

<sup>106</sup> Carácter continental.

e liderança, do pessoal e das infra-estruturas e serviços (MDN, 2008: 6). Tendo em conta o impacto do processo inter-institucional nas estratégias institucionais, apresentam-se seguidamente as evidências recolhidas, na análise documental e na observação efectuada, sobre requisitos a satisfazer para a condução de operações inter-agências, sistematizadas segundo a sua natureza estrutural, genética e operacional.

A gestão continuada das operações IA, abarcando as fases de planeamento, implementação ou actuação e avaliação é essencial (Friis, 2008: 20), assim como o desenvolvimento de um corpo de doutrina comum. No âmbito estrutural, a lei prevê que para a cooperação entre as FA e as FSS sejam estabelecidas as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais (LOBOFA, 2009: 26.º). Observou-se que é essencial para o sucesso das operações IA que o ordenamento legal seja claro e não suscite insegurança na actuação. Para a execução da actuação das FA em colaboração com as FSS é necessário colocar um oficial de ligação das FA no secretariado permanente do GCS. O processo IA deve estar apoiado numa estrutura extra às instituições envolvidas, que coordene o processo. O GCS e a UCAT foram indicados como bons exemplos. Foi mencionada a necessidade de clarificar a gestão das situações mais gravosas para o emprego das FA, das FSS e da protecção civil, antes dos estados de emergência ou de sítio, ou do estado de guerra. Neste âmbito, foi suscitada a evolução do SNPCE para Secretariado-geral da Defesa e Segurança Nacional, em ligação com o SG/SSI, junto do qual pode funcionar, designadamente no GCS, e a criação de um centro nacional coordenador de segurança com ligações aos centros de situação nacionais (EMGFA, ANPC, CCON, CNCM) e internacionais, à semelhança de Espanha e da Austrália.

A liderança profissional, as boas relações pessoais e a redução de preconceitos e de barreiras culturais são tão importantes para o sucesso das operações IA como são os arranjos estruturais (Friis, 2008: 20). A formação para operações IA constitui, assim elemento a considerar, existindo modelos de formação que podem servir de referência, designadamente nos EUA, onde as FA tomaram a liderança há cerca de dez anos, com a criação de um centro de formação pós-graduada na *Naval Postgraduate School*. A formação conjunta de elementos das várias instituições foi mencionado como um passo importante para mudar as mentalidades e desenvolver as operações IA. Tendo em conta que as diferenças na hierarquização das instituições e da forma como se manifesta na actuação operacional, podem ter impactos sérios no desenvolvimento do processo IA, a formação deve incluir o aprofundamento do conhecimento recíproco organizacional. Observou-se que entre as medidas destinadas a reforçar o processo IA foram mencionadas a edificação de capacidade de planeamento nos órgãos coordenadores e a troca de oficiais de ligação e de observadores para participação nas operações das outras instituições. Observou-se ainda que a nova missão pode determinar a edificação de capacidades específicas em função da percepção da ameaça, e que deve ser inserida a par de todas as outras missões das FA no processo de planeamento de capacidades. Para a gestão continuada das operações identificou-se como requisito

uma capacidade de assessoria jurídica no Comando Operacional Conjunto (COC), dedicada ao nível operacional.

No âmbito operacional, observou-se a necessidade de desenvolver conceitos de operação, planos de contingência operacionais e realizar exercícios. Duma forma geral foi observado que o cerne do processo IA é a partilha de informação e de informações e que na actuação operacional os objectivos têm que ser claros. A coerência da acção só é garantida na actuação se a informação for partilhada, pois quem actua pode ter competência ou não, e ao querer prosseguir bem as suas atribuições pode interferir na actuação de outras forças.

Em conclusão, salientam-se nas estratégias nacionais de resposta às ameaças emergentes as preocupações com o terrorismo, em regra objecto de estratégias singulares, mas que se inserem em estratégias de segurança abrangentes. Os elementos funcionais presentes são similares e incluem a edificação do conhecimento situacional – conhecer, analisar – e a resposta – prevenir, conter, responder, proteger, perseguir, dissuadir e resiliência.

A análise do sistema francês, com um único conselho superior, que reúne em formações especializadas, suscita a eventual reformulação dos conselhos superiores existentes em Portugal<sup>107</sup> a eventualmente um só, o Conselho Superior de Segurança Nacional<sup>108</sup>, com uma constituição adaptada à situação. Neste âmbito, também se suscita a adequabilidade deste conselho ser apoiado por um Secretariado-Geral de Segurança Nacional, para apoiar a coordenação e a articulação das políticas de segurança nacional, podendo funcionar junto do GCS, no qual se criaria um centro nacional coordenador de segurança que federasse os centros de situação nacionais (EMGFA, ANPC, COCN, CNCM) e se ligasse aos internacionais<sup>109</sup>. A resposta ao novo ambiente de segurança está a determinar a reformulação das organizações, dos procedimentos e a exploração abrangente das capacidades ao dispor dos Estados. Existem modelos que se inserem em ordenamentos constitucionais e em abordagens que possuem semelhanças com o caso nacional e que podem servir de referência para serem observados para se recolherem ensinamentos úteis para aplicação em Portugal. Considera-se que os critérios de escolha dos modelos deve contemplar conjugadamente a inserção política de Portugal na UE, ser membro da NATO, da ONU e da OSCE, as características geo-marítimas e geo-oceânicas, designadamente a maritimidade e o facto das fronteiras marítimas nacionais e do espaço de circulação livre interna na UE coincidirem. Face ao que antecede conclui-se que existem noutros Estados modelos para a condução de operações IA, cuja evolução e funcionamento asseguram condições para servirem de referência ao desenvolvimento dos modelos nacionais.

No que respeita aos aspectos de natureza estrutural, genética e operacional para as operações IA, evidenciou-se a adequação de edificar estruturas dedicadas, intra e extra institucionais para coordenação, de gerir continua-

---

<sup>107</sup> Designadamente o CSDN, o CSSI, o CSI, a CNPC e o CNPCE.

<sup>108</sup> Solução que não é inovadora, tendo sido suscitada em estudos anteriores (Alves, 1999: 55; Vicente, 2009: 39).

<sup>109</sup> O MIC, da UE, e o EADRRCC e o Centro de Situação, da NATO.

damente o processo IA, de edificar doutrina comum e de colocar um representante do CEMGFA no GCS e um oficial de ligação no SPGCS. No âmbito genético evidenciou-se a necessidade de edificar capacidades de formação em operações IA e de assessoria jurídica no COC, de assegurar a interoperabilidade nas comunicações e de incorporar a nova missão das FA no processo de planeamento de capacidades. No âmbito operacional evidenciou-se a necessidade de partilhar informações, de desenvolver conceitos de operações e planos de contingência e de realizar exercícios e foram identificados elementos que caracterizam os modelos para a condução de operações IA.

## **6. Missões das Forças Armadas nas operações inter-agências**

Caracterizam-se seguidamente que missões no plano operacional<sup>110</sup> podem as FA desempenhar no combate às ameaças emergentes em Portugal e que linhas de acção devem ser prosseguidas no cumprimento da missão de cooperação com as FSS. Assim, estando a missão *cooperar com as FSS* atribuída, analisou-se que capacidades e recursos podem ser empregues na missão, elaborou-se uma análise SWOT e identificaram-se linhas de acção.

### **a. Capacidades e recursos**

Tendo em conta que a missão das FA de cooperação com as FSS no vector interno é de actuação supletiva<sup>111</sup>, pois as FA não detêm autoridade de polícia, um aspecto que se procurou aprofundar foi identificar o impacto desta missão concorrer na edificação de capacidades das FA. No modelo australiano são dois os critérios: o *alcance*<sup>112</sup> e a *especificidade e dimensão* de determinadas capacidades inerentes à actuação das FA, as quais não faz sentido, por critérios de racionalidade pública ou por não terem a dimensão crítica mínima, serem edificadas por outras entidades públicas sob o critério único de não serem militares. Observou-se que estes critérios foram bem aceites nas entrevistas efectuadas, contudo, para se prosseguir neste sentido, deve o planeamento de capacidades adquirir uma abordagem abrangente às instituições envolvidas, devendo esta orientação constar nas directivas, a aprovar pelo Governo, respeitantes ao cumprimento da missão e à articulação CEMGFA-SG/SSI, ou ser plasmada no próximo CEDN. Acresce que o XVIII Governo considerava em 2009

---

<sup>110</sup> Considerando que a missão de cooperar com as FSS é uma missão do plano estratégico, o significado aqui empregue traduz-se nas missões do plano operacional.

<sup>111</sup> Duplo uso – o conceito de duplo uso baseia-se no emprego dos meios das FA no serviço público militar e no serviço público não militar, compatibilizando, em conformidade com o ordenamento constitucional e legal em vigor, o cumprimento das tarefas de serviço público militar com as tarefas do serviço público não militar, potenciando sinergias, assentes na racionalização e complementaridade dos meios e da sua logística, sendo que, no exercício do serviço público não militar, a Força, serviço público militar, é empregue, quando necessário, a apoiar a Autoridade, à qual a lei comete o poder sancionatório – sancionamento penal, contra-ordenacional e através de medidas de polícia –, o qual exige uma correspondente e consequente resposta judiciária, sem cujas existências a Autoridade não é exercida de forma eficaz, com a necessária exequibilidade exterior (VALM Medeiros Alves, entrevista semi-dirigida; e GOP, 2010: 82).

<sup>112</sup> *Reach*.

a criação de unidades civis e militares de ajuda de emergência para reforçar, em coordenação com as ONG, a actuação no contexto de crises humanitárias e no quadro das organizações internacionais (PG XVIII, 120).

Em trabalhos de investigação já citados foi esta temática abordada, na perspectiva das capacidades a edificar (Vicente, 2009) e disponíveis (Silva, 2008). Para o caso específico de combate ao terrorismo, outros autores elegeram outros conjuntos de capacidades: forças especiais e de operações especiais (Reacção Rápida, Comandos, Fuzileiros); meios de projecção estratégica (aéreos e navais); helicópteros de transporte e de combate; informações; comando, controlo e comunicações; viaturas blindadas de transporte de pessoal; outras viaturas blindadas para efeitos específicos; meios de defesa aérea e protecção anti-aérea; meios de protecção contra ataques NBQR<sup>113</sup> (Leandro, 2004: 347). Neste âmbito, a França dispõe de capacidades móveis NBQR pré-posicionadas no território (LBDSN, 2008:179).

Face ao que antecede, tendo em conta os critérios indicados (*alcance e especificidade e dimensão*) e os elementos funcionais da resposta às ameaças emergentes (*conhecimento situacional e resposta*) identificaram-se as capacidades<sup>114</sup> (tabela 4).

**Tabela 4 – Capacidades das Forças Armadas no combate às ameaças emergentes**

<b>Critério/Tipo</b>	<b>Conhecimento situacional</b>	<b>Resposta</b>
<b><i>Alcance</i></b>	<i>Comando e Controlo</i> (Apoio de quartel-general, estado-maior, operações de rede, coordenação inter-agências) <i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo e aéreo; análise, processamento e produção de informações)	<i>Comando e Controlo</i> (Apoio de quartel-general, estado-maior, coordenação inter-agências, operações de rede) <i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo e aéreo; análise, processamento e produção de informações) <i>Engage</i> (Operações especiais, reacção rápida, intervenção, defesa e <i>air policing</i> , operações navais e aéreas, operações de rede) <i>Projecção</i> (Marítima, terrestre e aérea)
<b><i>Especificidade e dimensão</i></b>	<i>Comando e Controlo</i> (Apoio de quartel-general, estado-maior, operações de rede, coordenação inter-agências) <i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo, terrestre e aéreo, análise, processamento e produção de informações)	<i>Informações</i> (vigilância e ISTAR nos espaços de envolvimento marítimo, terrestre e aéreo, análise, processamento e produção de informações) <i>Protecção</i> (NBQR, viaturas blindadas) <i>Sustentação</i> (Apoio Geral, acolhimento e saúde)

<sup>113</sup> FA, FSS, infra-estruturas críticas e pontos sensíveis.

<sup>114</sup> Referências: capacidades SFN e tipologia do planeamento de capacidades da União Europeia.

## b. Análise SWOT

O método de análise SWOT é brevemente descrito no apêndice IX e consiste na caracterização dos factores relevantes presentes nos ambientes externos<sup>115</sup>, e no ambiente interno<sup>116</sup> de uma organização, e em função de uma visão, objectivos ou missão, apoiar a decisão sobre as linhas de acção a implementar para as concretizar (Wright, 1996: 55).

### (1) Visão, objectivos e missões

A visão é a edificação de FA capazes de responder com prontidão quando solicitadas e de empenhar na plenitude as capacidades de que disponha no cumprimento da missão “cooperar com as FSS no combate a agressões ou ameaças transnacionais”.

Para a concretização desta visão, identificam-se os objectivos: (1) melhorar as relações inter-institucionais entre as FA, o SSI, as FSS e a PC; (2) edificar uma capacidade inter-institucional no EMGFA; (3) elaborar e manter actualizados planos de contingência para actuação em cooperação com as FSS no combate a ameaças transnacionais; e (4) acompanhar em permanência a situação de segurança nacional.

Com a atribuição da missão de cooperação com as FSS, o enquadramento da actuação das FA no apoio às autoridades civis<sup>117</sup> e no apoio à resposta a emergências associadas a desastres ou catástrofes naturais ou industriais<sup>118</sup>, passou a estar vertido no ordenamento legal em termos similares ao que é praticado nos espaços em que Portugal se insere, seja no âmbito regional, seja na tipologia de regime político.

Da conjugação do enquadramento da missão atribuída às FA - apoiar, à ordem -, das duas vertentes indicadas para as FA<sup>119</sup> e da análise do Quadro de Resposta Nacional dos EUA a emergências (EUAGOV, 2008), considera-se que a implementação do cumprimento da missão das FA de cooperação com as FSS seja efectuada através de dois processos contínuos: *preparação* e *resposta*. O processo *preparação* visa a edificação da capacidade para responder ao cumprimento da missão e inclui a execução continuada de um ciclo com quatro fases: (I) Planeamento; (II) Organização, Treino e Equipamento; (III) Execução (exercícios); (IV) Avaliação e Melhoria. O processo *resposta* visa responder a qualquer situação que se coloque de solicitação para a cooperação das FA com as FSS e inclui a execução continuada da primeira etapa do ciclo (I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança) e o accionamento das outras etapas, quando necessário (II – Ordem de movimento e projecção das capacidades e recursos; III – Coordenação e comando das acções de resposta; IV – Retracção). As FA combinam as capacidades de que dispõem, para em função do vector prioritário de actuação - conhecimento situacional do espaço envolvente ou da resposta à ameaça -, apoiar, sob solicitação e nas condições a definir pelo PM e pelo MDN, para cooperar com as FSS.

---

<sup>115</sup> Categorizados como oportunidades (O) ou ameaças (A).

<sup>116</sup> Categorizados como potencialidades (P) ou vulnerabilidades (V).

<sup>117</sup> Apoio à Defesa Civil – Autoridades Cíveis e Autoridades de Polícia.

<sup>118</sup> Apoio à Defesa Civil – Protecção Civil.

<sup>119</sup> *Conhecimento Situacional e Resposta*.

## **(2) Oportunidades e Ameaças e Potencialidades e Vulnerabilidades**

A descrição das oportunidades (O), ameaças (A), potencialidades (P) e vulnerabilidades (V), correspondentes às primeiras etapas, consta no apêndice IX.

## **(3) Linhas de Acção**

Na terceira etapa, construiu-se a tabela IX.4 - Análise SWOT, seleccionando-se os três factos mais relevantes (O, A, P e V) e deduziram-se as linhas de acção:

- Explorar a realização de grandes eventos para desenvolver e aperfeiçoar conceitos e doutrina de cooperação das FA com as FSS (exploração das oportunidades em função das potencialidades – O x P);

- Explorar os desenvolvimentos institucionais no domínio da cibernética para pôr as capacidades das FA ao serviço da segurança do espaço cibernético nacional (O x P);

- Aplicar o conhecimento situacional disponível e partilhá-lo com as FSS (A x P);

- Demonstrar a utilidade do emprego das FA no combate às agressões e ameaças transnacionais, que habilitam a continuidade da actuação no ambiente de segurança nacional, no vector interno cooperando com as FSS, e no vector externo cooperando ou operando, conjunta e combinadamente com os aliados (A x P);

- Melhorar a interoperabilidade com as FSS, especialmente nas tecnologias de informação e comunicações (O x V);

- Elaborar cenários e planos de contingência para o emprego das FA (A x V);

- Criar estruturas dedicadas às relações e operações inter-agências (A x V).

## **c. Conceito de operações inter-agências para as FA**

Constituindo a nova missão um problema para o serviço público militar, que exige o desenvolvimento de novos conceitos de actuação operacional e a implementação de medidas de natureza estrutural, genética e operacional, afigura-se essencial a elaboração de um conceito de operações inter-agências para as FA. Elaborou-se para o efeito um contributo cuja implementação contempla o *aprontamento* e a *resposta* (apêndice X).

Atendendo ao que antecede e à análise expressa no conceito, considera-se que as tarefas das FA que decorrem da missão *Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais* são as seguintes:

- I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança. Missão que deve estar atribuída permanentemente. Missão permanente;

- II – Projecção das capacidades e recursos disponíveis (tabela X.1) e prontos, quando for necessário e solicitado para o cumprimento de tarefas de apoio às FSS, podendo compreender apoio de comando, de informações, de combate, de protecção, de projecção e de sustentação. Missão a atribuir (programada e não programada). Missão de resposta;

- III – Coordenação e comando da resposta militar, incluindo a revisão contínua do planeamento, de contingência e de curto prazo, em articulação com o SSI. Missão a atribuir (programada e não programada). Missão de resposta;

- IV – Retracção. Missão a atribuir (programada e não programada). Missão de resposta.

Considera-se, contudo, que o cumprimento da missão, incluindo o seu aprontamento, está dependente das directivas do Governo e das orientações do MDN nesta matéria. Esta directiva e as orientações devem incluir linhas de acção estruturais, genéticas e operacionais, assim como para a articulação do CEMGFA com o SG-SSI.

Conclui-se que a preparação das FA para o cumprimento da missão *Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais* envolve medidas políticas, estratégicas e operacionais, assim como a implementação de linhas de acção estruturais, genéticas e operacionais. Evidenciou-se que sendo uma missão nova para as FA, está o seu cumprimento dependente de directivas do Governo e de orientações do MDN. Identificaram-se dois critérios que podem ser aplicáveis nas decisões políticas de atribuir às FA a edificação de capacidades para apoiarem as autoridades civis: *alcance* e *especificidade e dimensão*, e caracterizou-se o conjunto de capacidades para o cumprimento pelas FA da nova missão. Foi elaborada uma análise SWOT, tendo-se identificado sete linhas de acção, uma das quais aponta para a elaboração de um conceito de operações inter-agências para as FA e outra para a edificação de uma capacidade de operações inter-agências na estrutura do EMGFA. Foi elaborado um contributo para um conceito de operações inter-agências, em cujo âmbito se identificou um conjunto de missões a executar quando tal for determinado. São missões permanentes, tais como a aquisição e partilha do conhecimento situacional da segurança, assim como missões de resposta, programada e não programada, nas quais se inclui a projecção das capacidades para o cumprimento de missões em apoio às FSS, ou no exterior<sup>120</sup>. No conceito de operações que foi elaborado evidencia-se o conjunto de acções e tarefas a executar para a edificação de uma capacidade inter-agências no EMGFA.

Assim, são identificadas condições de natureza estrutural, genética e operacional para o cumprimento pelas FA de missões no âmbito das operações inter-agência no combate às ameaças emergentes em Portugal.

---

<sup>120</sup> Deve ser reflectido sobre a missão das FA em cooperar com as FSS, nomeadamente no contexto do emprego de FSS em teatros de operações expedicionários, designadamente polícias de especialidade como o SEF, a PM e a PJ, contextualmente entendidas no âmbito do léxico doutrinário prescritivo das Alianças e Coligações em que Portugal se integra, e constitui, como parte, nas quais, devidamente sustentado em mandato legítimo, se considere como adequado, na sede governamental própria, a presença de uma força policial com tais características de especialidade para executar missões defensivas, referenciadas com rigor no geo-posicionamento e no Tempo (*time*), e assim contribuir para vencer a marginalidade e o incumprimento da lei, designadamente quanto à segurança relativa à proliferação de armamento para produzir efeitos de massa, no respeitante a movimentos traficantes de escravatura e imigração clandestina, para efeitos de manutenção da paz em termos de conflituosidade espectral não cooperativa ou de conflituosidade elevada (adaptado de Alves, 2006: 15).

## 7. Conclusões e Recomendações

O presente trabalho teve como propósito caracterizar quais podem ser as atribuições das Forças Armadas nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal, questão central que guiou a investigação. Para a construção do modelo de referência, analisou-se o ordenamento constitucional em termos estruturais nos âmbitos atinentes à Segurança e à Defesa Nacional, assim como os estudos prospectivos relativos a ameaças e a modelos para a condução de operações inter-agências implementados noutros Estados.

Começou-se por caracterizar as ameaças emergentes em Portugal pela clarificação conceptual da segurança e das ameaças e riscos, face à evolução que estas matérias têm registado. Concluiu-se que as abordagens dos Estados ao problema evoluem para se focarem nas ameaças, independentemente da sua territorialidade, e incluem os riscos. Concluiu-se igualmente que existem estruturas, meios e práticas capazes, que asseguram a pesquisa, análise, processamento e produção de informações sobre as ameaças e os riscos que afectam o bem-estar e salvaguarda dos cidadãos e a salvaguarda do Estado. Identificaram-se e caracterizaram-se como ameaças emergentes em Portugal o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de ADM/AEM, as ameaças cibernéticas, a espionagem, as catástrofes naturais e industriais e as pandemias e concluiu-se que é possível estabelecer um quadro de ameaças emergentes, para servir de referência ao aperfeiçoamento de modelos para as combater através de operações inter-agências.

Prosseguiu-se em seguida para a caracterização das operações inter-agências em Portugal, para o combate às ameaças emergentes, tendo-se identificado, como motivações para o envolvimento das instituições neste tipo de operações, razões políticas, de eficiência e de urgência. Evidenciou-se o papel central que o SSI possui neste contexto, contemplando a resposta à generalidade das ameaças identificadas, com excepção da resposta a ataques cibernéticos, à espionagem e às pandemias. Do ponto de vista operacional, a realização de operações em cooperação tem vindo a desenvolver-se significativamente, no plano interno e no plano internacional. Concluiu-se que o quadro legal recentemente instituído, que atribui às FA a missão de cooperar com as FSS no combate a ameaças transnacionais, possui fragilidades, pois não contempla ligações ao nível operacional nem o Governo aprovou os mecanismos e as orientações previstos. Outra conclusão relevante é que o desenvolvimento da cooperação inter-institucional no plano internacional precede o plano nacional. Concluiu-se assim, que o Estado Português possui um quadro legal para a condução de operações inter-agências, no qual estão estabelecidas atribuições, competência e linhas de autoridade, o qual, contudo, evidencia abordagens diferenciadas à problemática da segurança e fragilidades para assegurar uma articulação institucional consistente, designadamente com as FA.

Caracterizaram-se seguidamente as motivações da discussão relativa à participação das FA na condução de operações inter-agência, no quadro do combate às ameaças emergentes, cuja natureza é em regra, transnacional, impondo abordagens também transnacionais. Concluiu-se que o tratamento da segurança,

da segurança nacional, da defesa nacional e da segurança interna não está harmonizado no ordenamento constitucional e legal, evidenciando-se, contudo, que as motivações da discussão incluem outras razões: de natureza histórica; e da recente legislação não detalhar as formas de colaboração das FA com as FSS.

No que respeita a um quadro de referência para o desenvolvimento das operações inter-agências, com base na identificação de elementos estruturais, genéticos e operacionais e na observação de modelos implementados em estados estrangeiros, concluiu-se que o estabelecimento de operações inter-agências deve ser acompanhado pela edificação de estruturas dedicadas, dentro e fora das instituições envolvidas. Concluiu-se também que o processo inter-agências deve ser contínuo, que deve existir doutrina comum, que partilhar informação e informações é o cerne da actuação operacional e que os modelos para operações inter-agências em vigor em França e na Austrália apresentam elementos para apoiar o desenvolvimento das operações inter-agências em Portugal.

Tendo-se caracterizado um quadro de referência para as operações inter-agências em Portugal, procurou caracterizar-se que missões no plano operacional podem as FA desempenhar no âmbito da missão de cooperação com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais. Concluiu-se que sendo uma missão nova para as FA, o seu cumprimento depende, contudo, no cumprimento da lei, da emanação de directivas do Governo e de orientações do MDN. Existem capacidades nas FA cujo emprego pode ser útil e relevante para o cumprimento da nova missão, tendo-se identificado linhas de acção para a implementação da missão, logo que as directivas do Governo sejam comunicadas, e elaborou-se um contributo para um conceito de operações inter-agências para as FA. As missões a executar, quando tal for determinado, incluem missões permanentes, tais como a aquisição e partilha do conhecimento situacional da segurança, e missões de resposta, programada e não programada, nas quais se inclui a projecção das capacidades para missões em apoio às FSS, ou no exterior.

Assim, tendo em conta o que antecede e que é propósito das FA serem capazes de responder com prontidão quando solicitadas e de empenhar as capacidades de que disponham, que sejam necessárias ao cumprimento da missão *cooperar no combate a agressões ou ameaças transnacionais*, as atribuições das FA nas operações inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal são:

- Aprontar para cooperar no combate a ameaças transnacionais, mobilizando as capacidades disponíveis e edificando as que forem identificadas, num processo de planeamento abrangente do Estado, incluindo uma capacidade de actuação inter-institucional, e;
- Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança na resposta a agressões ou ameaças transnacionais, quando determinado.

A cada uma destas atribuições deve corresponder a implementação de um processo contínuo. O processo *aprontamento* visa a edificação da capacidade para responder ao cumprimento da missão e inclui a execução de um ciclo com quatro fases: (I) Planeamento; (II) Organização, Treino e Equipamento;

(III) Execução (exercícios); (IV) Avaliação e Melhoria. O processo *resposta* visa responder a qualquer situação de solicitação para a cooperação das FA com as FSS e inclui a execução permanente da primeira etapa do ciclo (I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança) e o accionamento das outras etapas, quando necessário (II – Ordem de movimento e projecção das capacidades; III – Coordenação e comando das acções de resposta; IV – Retracção).

Para além do que antecede, o trabalho contém um conjunto de contribuições que podem ter utilidade para o IESM e o EMGFA. A investigação concluiu que para o desenvolvimento e sucesso das operações inter-agências concorre um conjunto de actividades e meios, sobressaindo a formação, designadamente que seja analisada a criação de um curso modular, com a finalidade de fornecer competências em operações inter-agências. A abertura deste curso conjuntamente a oficiais das FA e a oficiais, agentes, técnicos e dirigentes das FSS pode valorizá-lo e constituir um contributo importante para a edificação em Portugal duma abordagem abrangente à problemática da segurança.

O trabalho inclui um contributo para um conceito de operações inter-agência para as FA, para o combate às ameaças emergentes em Portugal, no âmbito da missão de cooperar com as FSS, tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões e ameaças transnacionais.

Finalizando, considera-se que em futuros trabalhos de investigação sobre este tema, seja abordado o papel das FA nas operações inter-agência no âmbito da acção unificada do Estado no vector externo.

*Transforming any institution is an ambitious and complicated process that must begin with a deep grasp of the past and an open mind about the future.*

*J. N. Mattis, General USMC* <sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> NATO Supreme Allied Commander Transformation (NATO, 2009: ii).

## BIBLIOGRAFIA

### Livros, publicações, monografias e outras fontes

ACL, (2001), *Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa e Editorial Verbo.

ALVES, Luís F. de Medeiros, (1999). *O Papel da Instituição Militar na Segurança Nacional. Que âmbito?* Estudo de Média Duração, CSNG. Lisboa: ISNG.

ARAÚJO, Marta I. F., (2006). *A Cooperação entre a Marinha e as Forças de Segurança no combate à criminalidade por via marítima*. Alfeite: Escola Naval. Memória de Fim de Curso.

ÁVILA, Patrícia Durães, (2006). *A Literacia dos Adultos. Competências-chave na Sociedade do Conhecimento*. Lisboa: ISCTE. Tese PhD.

BARROS, Correia de, (2009). *A Abordagem Coordenada e Abrangente dos Instrumentos de Poder: o caso da União Europeia*. Lição Inaugural do Ano Lectivo 2009-2010. Lisboa: IESM.

CARVALHO, Virgílio de, (1999). *Elementos de Cultura Histórica, Política, Estratégica e Militar*. Lisboa: Sociedade Histórica da Independência de Portugal.

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia, VOL I – Apontamentos para um curso*. Pedrouços: IAEM.

FRIIS, Karsten e JARMYR, Pia, (2008). *Comprehensive Approach, Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: Norsk Utenikspolititikk Institutt.

IESM, (2009). Relatório do Seminário "Sistema Integrado de Segurança". Informação n.º 05/2009 - AID, de 9 de Junho. Lisboa: IESM.

O'NEIL, John E., (2006). *The Interagency Process – Analysis and reform Recommendations*, US Army War College, Carlisle Barracks, Carlisle, PA.

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª Ed., Lisboa: Gradiva.

RIBEIRO, António Silva (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Almedina.

SILVÉRIO, Paulo J. A., (2008). *A Nova Ordem e o empenhamento de Forças no Estado de Excepção. O Caso de Portugal*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2008. Tese de Mestrado.

SILVA, J. Esperança da, (2008). *A Cooperação Institucional e Funcional entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança: A capacidade das Forças Armadas para a colaborar na prevenção e combate ao crime organizado e fazer face às Ameaças Terroristas. Os conceitos de segurança interna e segurança externa e as suas linhas de separação*. TII CPOG. Lisboa: IESM.

SILVA, Pires da, PALMA, Jorge, MILICE, Miguel (2010). *O Planeamento Civil de Emergência e a articulação com as Forças Armadas*. TIG CPOG. Lisboa: IESM.

LEANDRO, TGEN Garcia, (2004). *Uma visão militar sobre o terrorismo*. In Terrorismo, coordenador Adriano Moreira. Coimbra : Almedina, 2004. pp. 323 – 373.

VICENTE, P. Rodrigues, (2009). *O Combate Interagencial às "Novas Ameaças". O Papel das Forças Armadas*, TII Final CEMC. Lisboa: IESM.

WRIGHT, Peter L., KROLL, Mark J., Parnell, John A. (1998). *Strategic Management: concepts and cases*. 4th ed., New Jersey: Prentice Hall, Inc.

### **Revistas, Artigos e Comunicações**

ALVES, Armando C. (2009). *Segurança – Governo e Governança*. Revista Segurança e Defesa. Loures: Diário de Bordo. nº 12, pp. 20-26.

ALVES, L.F. de Medeiros, DIOGO, L. Costa, (1998). *A Influência da Hidrografia no Desenvolvimento Marítimo-Portuário*. Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXVIII. Lisboa: CMN. pp. 341-389.

ALVES, L.F. de Medeiros, (2006). *O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania e Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima*. Temas e Discursos Doutrinários. Coleção Temas e Reflexões. N.º 5/Dezembro de 2006. Comissão Cultural da Marinha e Grupo de Estudo e Reflexões de Estratégia (GERE).

BAILES, Alyson J. K., (2007). *A world of risk*. SIPRI Yearbook 2007. Stockholm International Peace Research Institute. Stockholm.

BRODER, John M., (2009). *Climate Change Seen as Threat to U.S. Strategy*. New York Times, 9<sup>th</sup> Aug 2009.

CARREIRA, Silva, (2009). *A actuação das Forças Armadas nos Estados de Crise e de Excepção. Enquadramento conceptual e legal*. Comunicação.

ESCORREGA, Luís C. F. (2008). *A Segurança e os "Novos" Riscos e Ameaças: Diferentes Perspectivas*. Revista militar n.º 2491-2492. Lisboa.

GARCIA, F. Proença (2006). *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo*. Revista dos Negócios Estrangeiros. Lisboa: MNE, nº 9.1, pp. 339 - 369.

JANKOWSKI, Barbara, (2009). *L'evaluation des relations entre les militaires et la société civile*. Defense et Societe, Les Armées à L'épreuve des nouveaux défis. Centre D'Études en Science Sociales de La Défense.

PETERSEN, K.L. (2008). *Risk, responsibility and roles redefined: is counterterrorism a corporate responsibility?* Cambridge Review of International Affairs. Vol. 21, number 3, September 2008.

PEREIRA, Júlio, (2007). *Segurança Interna: O mesmo conceito, novas exigências*. Revista Segurança e Defesa. Lisboa: n.º3, pp 97-101.

RERDEN, COL Mal (2006). *Perspectives on Australian Interagency operations*. 17th Annual NDIA SO/LIC Symposium, Arlington, VA, 13-15 March 2006. [referência de 20 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em <<http://www.dtic.mil/ndia/2006solic/rerden.pdf>>

RIBEIRO, A. Silva, CAJARABILLE, V. Lopo, (2009b). *A Relevância da Segurança no Mar*. Políticas Públicas Marítimas. Comunicação na Academia das Ciências de Lisboa, 9 de Dezembro de 2009.

RIBEIRO, João F., (2007). *A interacção Civil-Militar e as Relações Interagência*. Revista Planeamento Civil de Emergência. Lisboa: CNPCE, n.º 19.

## Legislação e Documentos Oficiais

- AUSGOV (2009), *Defence White Paper*. [referência de 15 de Janeiro de 2010]. Disponível em <[http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence\\_white\\_paper\\_2009.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf)>
- AUSGOV (2010). *Counter-Terrorism White Paper: Securing Australia – Protecting our Community*. [referência de 24 de Fevereiro de 2010]. Disponível em <[http://www.dpmc.gov.au/publications/counter\\_terrorism/docs/counter-terrorisim\\_white\\_paper.pdf](http://www.dpmc.gov.au/publications/counter_terrorism/docs/counter-terrorisim_white_paper.pdf)>.
- CNCM, (2007). *Criação do Centro Nacional Coordenador Marítimo*. Decreto-Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro.
- CNPCE, (1984), *Criação do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência*. Decreto-Lei n.º 279/84, de 13 de Agosto.
- CNPCE, (2002), *Alteração da Lei Orgânica do SNPCE (DL n.º 153/91, de 23 de Abril) e criação das CPEAM e a CPE do Ciberespaço*. Decreto-Lei n.º 128/2002, de 11 de Maio. DR n.º 109, de 11 de Maio, I-A Série. Lisboa.
- CNUDM, (1982). *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, [em linha] [referência de 30 de Março de 2010]. Disponível na Internet em [http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ISA/convencao\\_NU\\_direito\\_mar-PT.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ISA/convencao_NU_direito_mar-PT.htm)
- CRP, (2005), *Constituição da República Portuguesa* [em linha]. Diário da República Electrónico. [referência de 4 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em <http://dre.pt/comum/html/crp.html>
- EUAGOV, (2007). *A concept for interagency campaign design* [em linha]. United States Marine Corps Deputy Commandant for Combat Development and Integration [referência de 15 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <[http://www.quantico.usmc.mil/download.aspx?Path=../Uploads/Files/CDI\\_ia%20concept%20web%20version.pdf](http://www.quantico.usmc.mil/download.aspx?Path=../Uploads/Files/CDI_ia%20concept%20web%20version.pdf)>.
- EUAGOV, (2008). *National Framework Response*. [em linha]. [referência de 15 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf>.
- EUAGOV, (2008b). *Forging a New Shield*. [em linha]. Project on National Security Reform. Arlington, Virginia. [referência de 15 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <<http://www.pnsr.org>>.
- FRAGOV, (2006). *Le Livre Blanc pour la sécurité intérieure terrorisme*.
- FRAGOV, (2007). *Carte de Mission pour le Livre Blanc de Défense et Sécurité Nationale*.
- FRAGOV, (2008). *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*. La Documentation Française. Paris: Odile Jacob. Juin 2008.
- GCS-SP, (2010). *Normas de funcionamento do Secretariado Permanente do Gabinete Coordenador de Segurança e da respectiva sala de situação*. Decreto-Lei n.º 84/2010, de 14 de Julho. DR n.º 153, I-A Série. Lisboa
- GOP, (2010). *Grandes Opções do Plano 2010 -2013*. [em linha]. [referência de 30 de Março de 2010] Disponível na Internet em: [http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/gop/GOP\\_2010-2013\\_VF.pdf](http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/gop/GOP_2010-2013_VF.pdf)

LBPC, (2006). *Lei de Bases da Protecção Civil*. Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho. DR nº 126, de 3 de Julho, I Série. Lisboa.

LDN, (2009). *Lei de Defesa Nacional*. Lei Orgânica nº 1-B/2009, de 7 de Julho. DR nº 138, de 20 de Julho, I Série. Lisboa.

LOANPC, (2007). *Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil*. Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março. DR nº 63, de 29 de Março, I Série. Lisboa.

LOBOFA, (2009). *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07 de Julho. DR nº 129, de 7 de Julho, I Série. Lisboa.

LOEMGFA, (2009). *Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro. DR nº 179, I Série. Lisboa.

LOFA, (2009). *Lei Orgânica da Força Aérea*. Decreto-Lei n.º 232/2009, de 15 de Setembro. DR nº 179, I Série. Lisboa.

LOSAM, (2002). Define a organização e atribuições do Sistema de Autoridade Marítima e cria a autoridade marítima nacional. Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março. DR nº 52, I-A Série. Lisboa.

LOSIOPS, (2006). *Criação do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro*. Decreto-Lei n.º 136/2006, de 25 de Julho.

LOSIRP, (2007). *Lei Orgânica do SIRP*. Lei n.º 9/2007, de 19 Fevereiro

LQSIRP, (2004). *Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa*. Lei n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

LSI, (2008), *Lei da Segurança Interna*. Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto. DR nº 167, de 29 de Agosto, I Série. Lisboa.

MDN (2008). Directiva Sectorial da Direcção-Geral da Autoridade Marítima. Alteração n.º 1. MDN, Autoridade Marítima Nacional. Lisboa: Marinha. 2008.

NATO, (2009), Multiple Futures Project, [em linha]. [20 de Dezembro de 2009].

PGR, (2001). Parecer n.º 147/2001, de 9 de Novembro

PGXVII, (2005). Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009.

PGXVIII, (2009). Programa do XVIII Governo Constitucional.

PGXIX, (2011). Programa do XIX Governo Constitucional.

RASI09, (2010), Relatório Anual de Segurança Interna de 2009. Ministério da Administração Interna, 26 de Março de 2010.

RCM, (2003), *Aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003, de 20 de Dezembro de 2002. DR nº 16, de 20 de Janeiro de 2003, I-B Série. Lisboa.

RCM (2007), *Aprovação de orientações para a criação de um sistema integrado de segurança interna*. Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2007, de 1 de Março de 2007. DR nº 55, de 19 de Março de 2007, I Série. Lisboa.

SNBSA, (1995). Sistema Nacional de Busca e Salvamento Aéreo. Decreto-Lei (DL) n.º 253/95, de 30 de Setembro.

SNBSM, (1994). Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo. Decreto-Lei (DL) n.º 15/94, de 22 de Janeiro.

UE, (2003), *Estratégia Europeia de Segurança* [em linha]. [referência de 4 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em:

<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>

UE, (2008), *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*. Texto provisório [em linha]. JOUE n.º C115, 51.º ano, 9 de Maio de 2008.

[referência de 27 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em:

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:PT:PDF>>

UKMOD, (2010). *Global Strategic Trends Out to 2040* [em linha].

[referência de 15 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em:

<<http://www.mod.uk/defenceInternet/microsite/dcdc>>

### **Sítios na Internet**

EUAAF - Air War College Gateway to Intelligence -

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-ntel.htm#types>

MDN – <http://www.mdn.gov.pt>

NZDF – <http://www.nzdf.mil.nz/operations/support-services/govt-inter-agency-support.htm>

OTAN – <http://www.nato.int>

UE – [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)

## **ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS E SEMI-DIRIGIDAS**

### **Entrevistas exploratórias**

ALVES, VALM Medeiros, Presidente do Conselho Superior de Disciplina da Armada, 27 de Novembro de 2009, Director-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima no período 2004 a 2008;

MARQUES, CALM Gameiro, Superintendente dos Serviços e Tecnologias de Informação, 11 de Novembro de 2009;

SILVA, CMG Braz da, Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada, 10 de Novembro de 2009;

### **Entrevistas semi-dirigidas (observação indirecta)**

ALVES, VALM Medeiros, Presidente do Conselho Superior de Disciplina da Armada, Março de 2010, Director-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima no período 2004 a 2008;

ARESTA, CMG Dores, Chefe do Estado-Maior do Comando Naval, 4 de Março de 2010.

CARREIRA, VALM Silva, Director-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima, 25 de Fevereiro de 2010.

CARVALHO, TGEN Leonel, Ex-Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, 15 de Março de 2010.

CARVALHO, TGEN Meireles de, Comandante Operacional da Guarda Nacional Republicana, 5 de Abril de 2010.

DIAS, CFR Carrondo, Chefe da Divisão de Operações e Informações do Estado-Maior do Comando-Geral da Polícia Marítima e representante do Almirante Autoridade Marítima Nacional no Gabinete Coordenador de Segurança.

DIOGO, Doutor Costa, Chefe da Assessoria Jurídica da Direcção-Geral da Autoridade Marítima, 20 de Fevereiro de 2010.

LOPES, CALM Cunha, Subdirector-Geral da Autoridade Marítima e Segundo Comandante-Geral da Polícia Marítima, 3 de Março de 2010.

MORGADO, Dr. José Casimiro, Chefe de Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, 29 de Março de 2010.

NETO, CFR J. Pais, Adjunto para as Relações Inter-agências e Interdepartamentais, Divisão de Relações Externas do Estado-Maior da Armada, 25 de Fevereiro de 2010.

RIBEIRO, CMG João Fonseca, Chefe da Divisão de Relações Externas do Estado-Maior da Armada, 24 de Fevereiro de 2010

RIBEIRO, MGEN Martins, Chefe do Estado-Maior do Comando Operacional Conjunto do EMGFA, 26 de Fevereiro de 2010

ROLO, MGEN, Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, 24 de Março de 2010.

VIEIRA, TGEN Amaral Vieira, Comandante das Forças Terrestres, 17 de Março de 2010



# **APÊNDICES**

## APÊNDICE I

### GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

**Ameaça** – “Uma ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988: 329)

**Coerência** (inter-agências) – Grau muito elevado nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agências. Existe quando parceiros numa coligação partilham o mandato, a visão estratégica e os objectivos. Nestas circunstâncias, os parceiros actuam quase como uma organização unificada, conduzindo o seu planeamento, implementação e avaliação conjuntamente. Incluem em regra um elemento de comando ou de controlo. De qualquer modo, nestas circunstâncias, as instituições envolvidas estão sujeitas a adoptar soluções que não são, à partida, as que pareceriam melhores, por forma a estabelecerem raízes práticas e exequíveis para cooperarem (Adaptado, Friis, 2008, 7).

**Coexistência** (inter-agências) - Grau baixo nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agências. Existe quando o relacionamento entre instituições encerra ambições limitadas no que respeita à cooperação. O relacionamento pode não ser directamente hostil mas pode incorporar resistência às actividades com potencial para interferir com a sua esfera de interesses. Nestas circunstâncias pode ser necessário aplicar algum esforço na comunicação e na resolução de conflitos, assim como empregar a persuasão, e por vezes até o uso da pressão da força (Adaptado, Friis, 2008, 7).

**Colaboração e coordenação** (inter-agências) – Grau médio nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agências. Existe quando as instituições possuem mandatos diferentes ou requisitos de independência organizacional clara, mas que de alguma forma partilham interesses ou visão estratégica similares, pelo que reconhecem a necessidade de algum grau de coordenação com as outras instituições. Nestas circunstâncias existe, em regra, uma rede de mecanismos de coordenação, alguns mais densamente ligados que outros, alguns operando com hierarquias a vários níveis entre os mesmos actores, enquanto outros estarão ligados de forma ténue (Adaptado, Friis, 2008, 7).

**Cooperação** (inter-agências) – Grau elevado nas relações e colaborações presentes nas operações inter-agências. Existe quando as instituições envolvidas podem actuar com mandatos e objectivos que se sobrepõem ou que se complementam. As instituições retêm a independência organizacional, mas têm vontade em estreitarem significativamente a organização de actividades conjuntas (Adaptado, Friis, 2008, 7).

**Consistência** (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agências. A noção que existe partilha de informação entre instituições afins é particularmente relevante quando estão a operar para um mesmo fim. Não é só

uma questão de eficiência, é também um sinal enviado aos contribuintes e a outros actores no campo de actuação (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

**Cultura, mentalidades e preconceitos** (inter-agências) – Factores de constrangimento nas relações inter-agências. As instituições presentes possuem culturas e mentalidades próprias, incorporando valores e crenças diversas (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**Desconcentração da autoridade** (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais A forma como as diversas instituições delegam a autoridade nos diversos níveis é diversa, criando dificuldades nos diversos níveis de articulação inter-institucional (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**Eficiência** (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agências. A junção e a coordenação de recursos escassos e limitados originam benefícios de custo e eficácia para ambos. Este factor aplica-se igualmente quanto à natureza dos esforços e quanto à sua sequência, já que o factor tempo é muitas vezes tão importante quanto a quantidade de recursos empregues (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

**Estratégia** – Ciência ou arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política (Couto, 1988: 209).

**Estratégia operacional** – Trata da forma como devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objectivos superiormente fixados (Couto, 1988: 231).

**Estratégia genética** – Tem por objecto a invenção, construção ou obtenção de novos meios, a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado, e que sirvam o conceito estratégico adoptado e tendo em atenção a evolução previsível da conjuntura (Couto, 1988: 231).

**Estratégia estrutural** – Trata da forma como as estruturas devem ser eliminadas, corrigidas, desenvolvidas ou criadas, de forma a reduzirem-se as vulnerabilidades e a reforçarem-se potencialidades, obtendo um melhor rendimento dos meios e recursos (Couto, 1988: 232).

**Financiamento** (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. As instituições presentes competem muitas vezes pelas mesmas fontes de financiamento (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**Fontes de informações (ou disciplinas)** – Classificação das técnicas de colheita de informações. Podem ser SIGINT, IMINT, MASINT, HUMINT, OSINT, GEOINT.

**GEOINT** - Fonte de informações geo-referenciadas<sup>1</sup> (EUAAF).

---

<sup>1</sup> Latitude, longitude, altitude/cota/sonda reduzida, DATUM geodésico e, grupo data e hora.

**HUMINT** - Fonte de informações que envolve técnicas de recolha abertas e clandestinas: fontes clandestinas, incluindo fotografia, documentos e outros materiais; resumos por pessoal que viaja e tem acesso a informação externa; interrogação de detidos ou recolha de resumos orais durante as operações; contactos oficiais (EUAAF).

**IMINT** - Fonte de informações provenientes da captação de imagens de terreno, estruturas ou pessoas (EUAAF).

**Inteligência e *Intell*** – Conhecimento acumulado. O produto que resulta da recolha, processamento, integração, análise, avaliação e interpretação de informação disponível acerca de áreas ou países estrangeiros. Informação e conhecimento sobre um adversário, obtidos através da observação, investigação, análise e compreensão (adaptado de EUAAF).

**MASINT** - Fonte de informações que emprega um grupo abrangente de sub-disciplinas, incluindo ciências nucleares, óptica, radiofrequência, acústica, sísmica e ciências de materiais. Tecnicamente diferente do IMINT e do SIGINT (EUAAF).

**Legitimidade** (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agências. O empenhamento de mais instituições operando conjuntamente tem o efeito de aumentar a legitimidade de actuação, moral e política, assegurando igualmente a edificação da solidariedade institucional, que poderá tornar mais fácil a sustentação de operações quando a situação de segurança sofra recessão (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

**Liderança** (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. Mesmo quando a articulação é cuidada e todos os aspectos de actuação em ambiente de inter-agências foram previstos, designadamente sobre quem toma conta e de quê, a liderança e a vontade de protagonismo no terreno induz dificuldades no estabelecimento da liderança (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**OSINT** - Fonte de informações aberta: informação disponível sob a forma impressa ou digital, na rádio e televisão, em jornais e na INTERNET, em bases de dados comerciais, gráficos, desenhos, revistas e livros (EUAAF).

**Político** (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agência. Enviar sinais de empenhamento político às opiniões públicas e aos eleitorados, perante circunstâncias em que os níveis de segurança são afectados por períodos prolongados (Adaptado, Friis, 2008: 3).

**Prioridades** (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. As instituições podem partilhar a visão e os objectivos, mas possuir perspectivas diferentes sobre o que fazer e quando (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**Recursos** (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. Os recursos disponíveis e aplicados por cada uma das instituições podem ser desconformes em relação ao papel que cada uma preconiza numa operação. As FA têm tendência, por doutrina, em efectuar abordagens

iniciais abrangentes e a empenhar recursos robustos no planeamento, no estudo e no treino, que as outras instituições têm em regra dificuldade em acompanhar, criando condições para a manifestação de conflitos quanto ao papel de cada uma das instituições nas operações (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**Resiliência** – A resiliência define-se como a vontade e a capacidade de um país, da sociedade, e dos poderes públicos a resistir às consequências dos acontecimentos graves, e ainda a restabelecer rapidamente o seu funcionamento normal, em todos os meios nas condições socialmente aceitáveis (FRAGOV, 2008: 64).

**Rigidez burocrática** (inter-agências) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. Apesar das boas intenções, as instituições públicas possuem por vezes estruturas rígidas, sem a flexibilidade adequada e necessária à adaptação inter-institucional e ao ajustamento de planos e orçamentos aos requisitos das operações, protagonizando graus de resposta diferenciados que dificultam a coordenação (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**Risco** – Qualquer acontecimento ou acção (em curso ou provável), aparentemente desprovido de intenção, que, normalmente não é causador de danos, materiais ou morais.

**Segurança** (inter-agências, 1) – Factor de constrangimento nas relações inter-institucionais. As instituições possuem doutrinas de protecção própria e das pessoas, correspondendo a formas de actuação diferentes (Adaptado, Friis, 2008: 8).

**Segurança** (inter-agências, 2) – Razão para a participação em operações inter-agências. A realização de uma operação específica em certas áreas, por uma força de competência especializada, pode originar uma alteração não controlada da situação de segurança geral, que suscita a cooperação com outras forças e instituições, por exemplo no estabelecimento de perímetros de segurança (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008, 3).

**SIGINT** - Fonte de informações provenientes da interceptação de comunicações, radar e telemetria (EUAAF).

**Soberania** – É o termo que designa o poder político do Estado moderno, de tipo europeu, ou a específica situação do Estado dotado da plenitude da capacidade de direito em relação aos demais Estados, sem prejuízo de, no quadro da União Europeia, existirem obrigações supranacionais, que são vistas e se constituem de facto, como limitações ao exercício pleno da soberania nacional nos Estados membros (Entrevista semi-dirigida ao VALM Medeiros Alves, 2010).

**Urgência** (inter-agências) – Razão para a participação em operações inter-agência. No caso de não se registar progresso numa operação, ou em caso de verificar recessão, procuram-se novas soluções que passam pela melhoria da coordenação internacional e nacional (Adaptado ao vector interno, Friis, 2008: 3).

## APÊNDICE II AMEAÇAS E RISCOS À SEGURANÇA

**Tabela II.1 – Ameaças e Riscos. Caracterização resumida comum.**

Ameaça / Risco	Perspectiva (descrição resumida)	
	Alargada	Segurança interna
<b>Terrorismo</b>	Variadas formas; origem exterior; extremismo religioso de carácter violento.	Internacionalização: grupos terroristas servem-se do país como plataforma (refúgio, passagem e acções violentas). Fundamentalismos religiosos usam a violência e o terrorismo.
<b>Proliferação de Armas de Destruição e Efeitos em Massa</b>	Proliferação e desenvolvimento não regulado de armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas; meios de lançamento; meios convencionais, especialmente destrutivos, de médio e longo raio de acção.	O surgimento de redes de comércio internacional de armas e material radioactivo, geralmente com origem nos países do Leste europeu.
<b>Conflitos inter-estatais e regionais</b>	Agressão armada ao território, população, FA e património; Caxemira; Grandes Lagos; Coreia; Europa (latentes).	-
<b>Atentados ao ecossistema</b>	Poluição marítima; utilização abusiva dos recursos marinhos; destruição florestal; instalações nucleares; veículos a propulsão ou transportando armas nucleares; resíduos nucleares; instalações químicas.	Prática de crimes ecológicos de grandes dimensões.
<b>Crime organizado transnacional</b>	Redes de promoção e exploração da imigração ilegal, do tráfico de pessoas e da escravatura; tráfico de estupefacientes; tráfico de armas.	Redes transnacionais de imigração clandestina e de tráfico de pessoas (escravatura e exploração de mão-de-obra e da prostituição). Consumo e tráfico de droga, apoiado em redes multinacionais complexas, sofisticadas e robustas em meios. Internacionalização de organizações criminosas (máfias, tríades, etc.), com potencial diverso (droga, prostituição, escravatura, jogo ilícito, comércio de armas). Crimes económicos e financeiros sistémicos. Branqueamento de capitais (origem ilícita).
<b>Falhanço dos Estados</b>	Má governação; tirania; separatismo; guerra civil; genocídio; discriminação ou intolerância; disparidades económicas e sociais; inexistência de Estado de direito; má gestão empresarial; corrupção; pobreza generalizada; elevado desemprego; branqueamento de capitais; fracasso na integração social e migratória.	Estados falhados.
<b>Cibernética e Tecnologia</b>	Ameaças cibernéticas e espaciais emergentes; ataques cibernéticos.	Utilização das potencialidades tecnológicas para a prática de novas formas de crime (ex. terrorismo ou pirataria informática).
<b>Catástrofes naturais</b>	Perigos meteorológicos e geológicos.	Acidentes graves ou catástrofes (afectando a segurança interna).
<b>Pandemias</b>	Pandemias.	Pandemias (afectando a segurança interna).
<b>Competição por recursos</b>	Competição por ou interrupção do acesso a recursos.	-
<b>Proliferação de Armamento</b>	Acumulação e crescente disponibilidade de armas convencionais e ligeiras.	Comércio de armas.
<b>Migração</b>	Movimentos migratórios extraordinários e descontrolados.	-
<b>Pirataria</b>	Pirataria no alto mar.	-
<b>Criminalidade violenta e organizada</b>	-	Presença de criminosos, facilitada pela liberdade de circulação na UE. Gangs nas periferias degradadas das cidades (exclusão, desemprego ou discriminação racial).
<b>Sabotagem</b>	-	Sabotagem.
<b>Espionagem</b>	-	Espionagem.

**Tabela II.2 – Ameaças e Riscos. Perspectivas internacionais, nacionais e internas nacionais.**

Ameaça / Risco <sup>1</sup>	Perspectiva de Segurança											
	Alargada ou Externa								Interna nacional			
	ONU	OSCE	UE	NATO	EUA	União Africana	FRANÇA	ESPANHA	PORTUGAL CEDN	Lei de Segurança Interna	RASI09	Vicente, 2009
Terrorismo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Proliferação de Armas de Destruição e de Efeitos de Massa	●	●	●	●	●	●		●	●	-	●	●
Conflitos interestatais e regionais	●	●	●	●	●	●		●	●	-	-	-
Atentados ao ecossistema	●	●	●	-	●	●		●	●	●	-	●
Crime organizado transnacional	● (2)	●	●	-	●	●	●	●	●	●	●	●
Falhanço dos Estados	●	●	●	●	●	●		-	-	-	-	-
Cibernética e Tecnologia	-	-	●	●	●	-	●	●	-	-	●	●
Catástrofes naturais	●	-	●	-	●	●	●	-	-	●	-	-
Pandemias	●	-	-	-	-	●	●	-	-	●	-	-
Competição por recursos	-	-	●	●	●	-		●	-	-	-	-
Proliferação de Armamento Convencional	-	●	●	●	-	-		-	-	-	●	-
Migração	-	-	●	●	●	●		●	-	-	-	-
Pirataria	● (3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Criminalidade violenta e organizada	● (4)	-	●	-	-	●		-	-	●	●	-
Sabotagem	-	-	-	-	-	●		-	-	●	-	-
Espionagem	-	-	-	-	-	-		-	-	●	●	-

Fontes: Adaptado (Escorrega, 2009; Vicente, 2009; RASI09, 2010, CNUDM, 1982)

<sup>1</sup> Conforme descrição genérica comum apresentada na tabela II.1.

<sup>2</sup> Incluindo o tráfico de escravos. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (art.º 99.º a 110.º), acedida por Portugal.

<sup>3</sup> Pirataria. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (art.º 100.º a 107.º e 110.º), acedida por Portugal.

<sup>4</sup> Incluindo o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (art.º 108.º), acedida por Portugal.

## APÊNDICE III

### QUADRO INSTITUCIONAL COM ATRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA

#### 1. Defesa Nacional

No desenvolvimento do instituído na CRP e das orientações do CEDN<sup>1</sup>, a LDN (LDN, 2009) e a LOBOFA (LOBOFA, 2009) atribuem às FA a nova missão “Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança (FSS) tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” e mantém do antecedente a missão “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” (LDN, 2009: 24.º), assim como o seu emprego quando se verifique o estado de emergência e de sítio (LDN, 2009: 24.º; LOBOFA, 2009: 4.º). Importa sublinhar que a cooperação com as FSS é estrita às agressões e ameaças transnacionais. Para o cumprimento desta missão a lei dispõe que o Governo e o PM procedem à comunicação fundamentada prévia ao Presidente da República (LDN, 2009: 10.º e 13.º), asseguram que a defesa nacional é exercida beneficiando das actividades de informações dos órgãos do SIRP e das FA e aprovam os mecanismos (LDN, 2009: 12.º). Neste âmbito, compete ao MDN coordenar e orientar as acções necessárias para garantir a colaboração das FA com as FSS (LDN, 2009: 14.º) e ao CEMGFA assegurar a articulação operacional com o SG/SSI (LDN, 2009: 48.º). Ao Conselho Superior de Defesa Nacional compete emitir parecer sobre as condições de emprego das FA nos estados de sítio e de emergência (LDN, 2009: 17.º). O funcionamento das FA é orientado para a sua permanente preparação, tendo em vista a sua actuação para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externa (LOBOFA, 2009: 2.º), tendo presente que o conceito estratégico militar define as grandes linhas conceptuais da actuação assim como as orientações gerais para a preparação, emprego e sustentação (LOBOFA, 2009: 3.º). O COC assegura a ligação com as FSS e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil. O Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) é responsável pela produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das FA e à garantia da segurança militar. No desenvolvimento das operações, compete ao CEMGFA, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior, elaborar e submeter à aprovação do MDN os planos de defesa militar e os planos de contingência, assegurar, com o SG/SSI, a articulação operacional relativa à cooperação entre as FA e as FSS (LOBOFA, 2009: 11.º) e definir as condições do emprego de forças e meios afectos à componente operacional do sistema de forças no cumprimento das missões e tarefas referidas. A execução da articulação das FA com os sistemas de gestão de crises (nível estratégico) está atribuída à Divisão de Planeamento Estratégico Militar (LOEMGFA, 2009: 11.º).

---

<sup>1</sup> O CEDN estabelece como objectivo para a Defesa Nacional assegurar a coordenação entre as políticas sectoriais do Estado e “garantir a correcta articulação entre as FA e as FSS”, “quando necessário”.

Para a edificação da interoperabilidade, a lei atribui à Divisão de Comunicações e Sistemas de Informações do EMGFA definir as arquitecturas, sistemas e especificações técnicas, tendo em vista a coerência, a normalização de equipamentos e a promoção da interoperabilidade sistémica nas FA e com organizações externas, assim como gerir o espectro electromagnético atribuído às FA e às FSS, em coordenação com as organizações nacionais e internacionais (LOEMGFA, 2009: art.º 12.º). Está atribuído ao COC “planear e coordenar o emprego e exercer o comando operacional das forças em operações decorrentes dos estados de sítio ou de emergência;”, “assegurar a ligação com as forças de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil”, “planear e coordenar o emprego das forças e meios do sistema de forças nacional em acções de protecção civil”, assegurar a componente de execução que permita garantir a capacidade de comando e controlo do CEMGFA, da sua estrutura operacional, bem como a ligação com os organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil; e garantir o exercício do comando e controlo das forças de segurança quando, nos termos da lei, sejam colocadas na dependência do CEMGFA (LOEMGFA, 2009: 14.º). Ao Estado-Maior do COC está atribuído definir as condições de emprego de forças e meios afectos à componente operacional do Sistema de Forças Nacional para o cumprimento da cooperação com as FSS, de missões de protecção civil e outras missões (LOEMGFA, 2009: 17.º). O Centro de Situação e Operações Conjunto (CSOC) tem por missão “garantir o acompanhamento do empenhamento das forças e meios das FFAA” nas missões acima referidas e “assegurar a ligação a centros de situação de organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a protecção civil, nomeadamente o Centro de Situação de Segurança Interna, o Centro de Situação da Autoridade Nacional de Protecção Civil e do Sistema Nacional do Planeamento Civil de Emergência (LOEMGFA, 2009: 18.º). Os Comandos Operacionais dos Açores e da Madeira prosseguem no âmbito regional as atribuições que assegurem a colaboração das FA nas mesmas situações, respeitando a especificidade e o ordenamento (legal) regional (LOEMGFA, 2009: 21.º e 24.º).

Na legislação, não está clarificado como é que a cooperação e colaboração das FSS se efectua no sentido inverso, isto é, “em matéria de defesa nacional” (LDN, 2009: 48.º), nem a LDN faz menção à gestão de crises ou estabelece competências específicas do Conselho Superior de Defesa Nacional sobre o emprego das FA em missões que envolvam a colaboração com as FSS contra agressões ou ameaças transnacionais.

## **2. Sistema de Segurança Interna**

As principais disposições contidas na LSI contemplam a definição do âmbito e circunstâncias do processo inter-agências, através do desenvolvimento das atribuições e competência dos órgãos existentes – Governo, PM, Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) e GCS –, da criação de órgãos especificamente dedicados ao processo inter-agências – o SG/SSI e a UCAT<sup>2</sup> e de um

---

<sup>2</sup> Institucionaliza a sua existência.

secretariado permanente. Para além da prevenção e repressão da criminalidade, o âmbito passa a abarcar a prevenção e reacção a acidentes graves ou catástrofes, a defesa do ambiente e a preservação da saúde pública.

Exercem funções de segurança interna a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e exercem funções de segurança, nos termos previstos na respectiva legislação, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e os órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica (SAA).

Compete ao Governo, sob proposta do PM, "Aprovar o PCCCOFSS e garantir o seu regular funcionamento" (LSI, 2008: 8.º). Compete ao PM convocar as reuniões do CSSI, informar o Presidente da República, dirigir a actividade interministerial e coordenar e orientar a acção dos membros do Governo em matéria de segurança interna. Quando as medidas de coordenação e cooperação das FSS dependentes de diferentes ministérios não dimanarem do PM são acordadas entre o MAI e os ministros competentes.

O CSSI, cuja composição se indica no apêndice IV, possui dois tipos de competências: assistir o PM em situações de grave ameaça à segurança interna (operacional); dar parecer sobre aspectos de natureza governativa (administração).

A criação do SG/SSI assegura o aprofundamento da cooperação, colaboração e partilha de informações entre FSS, outras instituições do Estado e as FA, no combate às ameaças e na gestão dos riscos que afectem a segurança interna. Preside ao GCS que funciona na directa dependência do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna, é equiparado a Secretário de Estado e possui competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, exaustivamente descritas na lei e que se aplicam, em função das circunstâncias, desde a normalidade até situações extraordinárias. Possui os poderes necessários para a concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, para a articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e para a cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o PCCCOFSS. Assegura igualmente a articulação entre as FSS e o SIOPS, entre as FSS e os serviços de emergência médica, de segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, entre o SSI e o planeamento civil de emergência, entre as instituições nacionais com as de âmbito local e com as estruturas privadas.

Existem três patamares de intervenção para o SG-SSI: (I) situação de normalidade; (II) situação de operações planeadas, de elevado risco ou ameaça, ou incidentes tático-policiais graves, como tal classificados pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça; (III) situação extraordinária, como tal classificada pelo PM. A estas situações correspondem, respectivamente, a coordenação, o controlo e o comando operacional de FSS e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS), colocados na dependência operacional do SG-SSI, através dos respectivos dirigentes máximos.

Ao GCS compete apoiar de modo regular e permanente o SG-SSI, que a ele preside, e constituído pela generalidade das entidades que compõem o CSSI, com as excepções indicadas no apêndice IV, das quais se destaca o

CEMGFA. Sob a coordenação do SG/SSI, funciona o secretariado permanente (SPGCS), constituído por oficiais de ligação das entidades que compõem o GCS, cuja regulamentação está em processo de submissão para aprovação. O GCS dispõe de uma sala de situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna.

A UCAT, cuja composição é indicada no apêndice IV, compete garantir a coordenação e a partilha de informações no âmbito do combate ao terrorismo. Não está estabelecido quem a coordena, funcionando nas instalações da PJ, que a secretaria.

No que respeita à colaboração das FA na segurança interna, a LSI contém disposições homólogas da LDN, designadamente sobre a articulação operacional. Importa sublinhar que se observou que a orientação do Governo para a LSI (RCM, 2007: 3.1) previa a existência de um oficial de ligação da Defesa Nacional no GCS, contudo tal não foi contemplado. O responsável pelo SIOPS tem assento no CSSI e no GCS e oficiais de ligação no secretariado permanente do GCS. No que respeita à defesa nacional, o CEMGFA tem assento no CSSI mas não no GCS e não tem oficiais de ligação no SPGCS.

O XVIII governo programou reforçar a coordenação do SSI, propor a aprovação do regime das FSS, definindo o elenco das FS e os respectivos estatutos, criando uma brigada de investigação tecnológica para combater eficazmente a criminalidade organizada transnacional e ampliando os mecanismos operacionais de cooperação bilateral e multilateral (PGXVIII, 2009: 109-111).

### **3. Outros Sistemas e Órgãos no âmbito da Segurança**

Analisa-se seguidamente os principais sistemas e subsistemas com que o SSI interage, para além da defesa nacional atrás analisada.

#### **a. Sistema de Informações da República Portuguesa**

O Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) integra uma abordagem inter-agências, pois inclui dois serviços de informações, prevê a articulação com outros serviços nacionais, no âmbito da segurança interna mas também da segurança externa, pode cooperar com serviços estrangeiros congéneres e inclui órgãos vocacionados para assegurar a direcção e coordenação das actividades, designadamente o Secretário-Geral do SIRP (SG/SIRP).

As finalidades do SIRP realizam-se exclusivamente mediante as atribuições e competências dos órgãos e serviços previstos na Lei-Quadro do SIRP, nomeadamente o Conselho de Fiscalização do SIRP, o Conselho Superior de Informações (CSI), a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, o SG/SIRP, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS).

A produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna é assegurada pelos dois serviços de informações, o SIED e o SIS. O SIRP depende hierarquicamente do PM, de cuja competência salienta-se "manter especialmente informado o Presidente da República, directamente ou através do SG/SIRP, presidir ao CSI, e controlar, tutelar e orientar a acção dos serviços de informações".

O CSI é o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações e possui uma composição alargada, indicada no apêndice IV<sup>3</sup>, competindo-lhe aconselhar e coadjuvar o PM na coordenação dos serviços de informações, propor a orientação geral das actividades dos serviços de informações e a orientação específica das respectivas actividades de pesquisa.

O SIRP reflecte o regime de direcção unificada personalizado pelo SG/SIRP, revelando a orientação conceptual por um modelo alargado de segurança nacional<sup>4</sup> (LOSIRP, 2007). O SG/SIRP, colocado na directa dependência do PM, é equiparado a Secretário de Estado<sup>5</sup>, sendo a sua nomeação precedida de audição em comissão da Assembleia da República.

O SG/SIRP dirige superiormente, através dos directores do SIED e do SIS, a actividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e dos interesses nacionais e à garantia da segurança externa e interna do Estado. Salienta-se da competência do SG/SIRP conduzir a actividade dos serviços de informações, exercer a sua inspecção, superintendência e coordenação, em ordem a assegurar a efectiva prossecução das suas finalidades institucionais, transmitir informações pontuais e sistemáticas às entidades que lhe forem indicadas pelo PM e garantir a articulação entre os serviços de informações e os demais órgãos do SIRP. No desenvolvimento da orgânica do sistema existe um Conselho Consultivo, que é um órgão de consulta do PM e é presidido pelo SG/SIRP. O Conselho Consultivo do SIRP possui duas composições básicas, reunindo diversas entidades em função do domínio das atribuições em causa, respectivamente do SIED ou do SIS (Apêndice IV). Importa sublinhar que sempre que o SG/SIRP considere necessário, o Conselho Consultivo do SIRP reúne em permanência, podendo os seus membros fazerem representar-se.

O SIED detém a exclusividade da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado, enquanto o SIS integra o elenco das FSS, sendo o único organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito. O SIED e o SIS cooperam com organismos congéneres estrangeiros.

Observou-se que o SIRP acolhe uma solução integrada e coerente para as vertentes externa e interna da segurança. Contudo, observou-se que os Estados europeus que possuem mais de um serviço estão num processo de concentração de serviços. O plano anual para a pesquisa de informações, com as prioridades, é aprovado pelo CSI. Os planos de acção e actividades são aprovados pelo SG e as medidas de execução dos planos são aprovados pelas direcções dos serviços.

---

<sup>3</sup> Inclui o CEMGFA.

<sup>4</sup> Não restrita às fronteiras clássicas e dicotómicas de segurança externa *versus* segurança interna.

<sup>5</sup> Excepto no que respeita à forma de nomeação e exoneração, pelo que não integra o Governo.

## **b. Sistema de Autoridade Marítima**

O sistema de autoridade marítima (SAM) possui carácter transversal e integra todas as entidades, civis e militares, com atribuições de exercício da autoridade marítima.

Nas razões para a sua institucionalização incluem-se potenciar as capacidades dos organismos e forças de segurança, designadamente pela partilha de informação, planeamento de acções conjuntas no âmbito da vigilância das costas e espaços marítimos sob jurisdição nacional e celebração de protocolos de cooperação entre as várias entidades e órgãos que, em razão da matéria e do território, ali detêm responsabilidades<sup>6 7</sup>. O SAM inclui meios de coordenação nacional de nível ministerial e de coordenação operacional de alto nível, potenciando a conjugação de esforços, a maximização de resultados no combate ao narcotráfico, na preservação dos recursos naturais, do património cultural subaquático e do ambiente e na protecção de pessoas e bens (LOSAM, 2002: Preâmbulo). O SAM corresponde ao quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima (LOSAM, 2002: art.º 2.º).

A coordenação nacional das entidades e órgãos integrantes do SAM é assegurada pelo Conselho Coordenador Nacional (CCN), cuja composição é indicada no apêndice IV, competindo-lhe “aprovar e emitir orientações para assegurar a articulação efectiva entre entidades e órgãos de execução do poder de autoridade marítima” e “definir metodologias de trabalho e acções de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz acção das entidades e dos órgãos de execução do poder de autoridade marítima nos diversos níveis hierárquicos”. O CCNSAM nunca reuniu. A coordenação operacional das entidades ou órgãos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM é assegurada, a nível nacional, pelos respectivos dirigentes máximos. Está constituído um Conselho Consultivo da AMN, cuja actividade principal se tem centrado sobre aspectos de poluição marinha e sobre o Plano Mar Limpo.

O Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM) foi instituído, com carácter de permanência, com a finalidade de agilizar a articulação, de forma integrada, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes<sup>8</sup>. Através do CNCM clarifica-se a entidade que compete coordenar a acção, em razão da

---

<sup>6</sup> “Exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das respectivas competências as seguintes entidades: a) Autoridade marítima nacional; b) Polícia Marítima; c) Guarda Nacional Republicana; d) Polícia de Segurança Pública; e) Polícia Judiciária; f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; g) Inspeção-Geral das Pescas; h) Instituto da Água; i) Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos; j) Autoridades portuárias; k) Direcção-Geral da Saúde; Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo.” (art.º 7.º)

<sup>7</sup> Para além de outras que lhe sejam cometidas por lei, são atribuições do SAM, entre outras a prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria (LOSAM, 2002: art.º 6.º, alínea 2.k)

<sup>8</sup> Órgãos e serviços da Marinha e AMN, Força Aérea Portuguesa (FAP), GNR, SEF, PJ, DGAIEC, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), Instituto da Água (INAG) e IPTM.

matéria ou do espaço marítimo, designadamente quando se verificam situações de atribuições parcialmente sobrepostas. O CNCM funciona, igualmente, para efeitos dos projectos de cooperação a nível europeu de combate à imigração ilegal por via marítima, designadamente a Rede Europeia de Patrulhas Costeiras, assim como para, em situações de crise ou emergência relacionadas com fluxos de imigração ilegal por via marítima, assegurar a coordenação das actividades a desenvolver pelas diferentes entidades no âmbito do plano de contingência aprovado para o efeito. Indica-se no apêndice IV as entidades cujos representantes integram o CNCM. O CNCM reúne ordinariamente em cada mês, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias, designadamente para activação de planos de contingência. O CNCM dispõe de um secretariado permanente, que agenda as reuniões mensais, elaborando a ordem do dia com base nos assuntos designados em prévia reunião plenária, elabora as actas das reuniões e divulga-as. A coordenação roda a cada seis meses, com o secretariado.

Observou-se que o CNCM tem reunido com regularidade, tendo sido no seu âmbito coordenada pela Marinha, que assegura a representação nacional, a participação nas reuniões anuais de peritos do *North Atlantic Coast Guard Forum*, através de uma delegação integrando diversas entidades, assegurando Portugal a presença em todos os painéis estabelecidos. O CNCM realizou dois exercícios, em 2008 e em 2009 e assegura a coordenação operacional da actuação das entidades que o constituem, incluindo a resolução de potenciais conflitos. Outros Estados com a dimensão marítima de Portugal, de que é exemplo a Nova Zelândia, mantêm em funcionamento centros similares, em regra co-localizados com quartéis-generais. No caso referido, o centro é operado por uma organização independente, que assegura que os meios disponíveis, designadamente aeronaves e navios, independentemente da sua origem ou posse, pública ou privada, nos quais se incluem os das FA, são utilizados da melhor forma para a protecção e resposta às ameaças marítimas, desde o terrorismo, ao tráfego de drogas e à pesca ilegal (NZDF).

Relacionado com o SAM, importa referir a implementação do Código *International Ship and Port Facility Security Code*, cuja finalidade é a implementação de medidas em matéria de protecção dos portos e dos navios e que envolve uma ligação ao GCS, através da Direcção-Geral da Autoridade Marítima, assim como a participação da AMN, da autoridade competente para a protecção do transporte marítimo e dos portos (ACPTMP), o Instituto Portuário e de Transportes Marítimos (IPTM), as autoridades portuárias (AP), a PJ, o SIS, o SEF, a Direcção-Geral das Actividades e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), a Autoridade Nacional de Saúde (ANS), a PSP e a GNR.

### **c. Sistema de Autoridade Aeronáutica**

A organização das FA prevê que existam nos Ramos órgãos que integram sistemas regulados por legislação própria, nomeadamente o Sistema de Autoridade Aeronáutica (LOBOFA, 2009: art.º 15.º). Neste âmbito foi criada na Força Aérea a Autoridade Aeronáutica Nacional (LOFA, 2009: art.º 29º), cuja competência, estrutura e funcionamento, a incluir em legislação própria, não se encontram regulamentadas, existindo um projecto de decreto-lei em apreciação no âmbito da governação.

A Lei orgânica do Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC)<sup>9</sup> refere diversas vezes a sua condição como autoridade nacional aeronáutica<sup>10</sup>. Contudo, a competência não inclui a implementação de medidas, cuja imposição o exija, pela mesma entidade ou outra com competência e capacidade, de medidas de polícia ou medidas especiais de polícia. Em Portugal, a entidade com capacidades operacionais para em qualquer local do espaço aéreo sob a jurisdição nacional apoiar a implementação de medidas de polícia ou medidas especiais de polícia decididas pela autoridade competente é a Força Aérea. Contudo, enquanto não é instituída a Autoridade Aeronáutica Nacional prevista na LOFA, que clarifique, na lei, o exercício da competência e capacidade para a implementação daquelas medidas, está implementado o procedimento RENEGADE, através de despacho do PM e de directiva do CEMGFA.

#### **d. Protecção Civil**

A Lei de Bases da Protecção Civil (LBPC) define a actividade e o que são acidentes graves e catástrofes, estabelecendo igualmente os respectivos objectivos e domínios de actuação. Estabelece igualmente, consoante a natureza dos acontecimentos a prevenir ou a enfrentar e a gravidade e extensão dos seus efeitos actuais ou potenciais, as situações de alerta, contingência e calamidade, assim como a competência para a declarar, cabendo a última ao Governo (LBPC, 2006; Silva, 2010).

A LBPC estabelece o enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de protecção civil, designadamente a natureza e competência da intervenção dos diversos órgãos públicos - Governo, PM, Governador Civil e Presidente da Câmara Municipal, CNPC, comissões e unidades de protecção civil -, assim como a estrutura da protecção civil – Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), agentes de protecção civil e instituições de investigação técnica e científica. A composição da CNPC é indicada no apêndice IV. A LBPC institui o SIOPS no que se refere às suas estruturas (centros de coordenação operacional), aos procedimentos (elaboração de planos de prevenção e emergência) e pedidos e concessão de auxílio externo (competência do Governo).

Os termos e procedimentos relativos à colaboração das FA em funções de protecção civil, no âmbito das suas missões específicas, estão amplamente detalhados na LBPC, designadamente quanto aos modos e circunstâncias para ser efectuada a solicitação de colaboração, às formas de que pode revestir-se a colaboração, à formação e instrução, às autorizações de actuação, às cadeias de comando, às formas de apoio programado e não programado, à protecção civil em estado de emergência e de sítio e de guerra e às Regiões Autónomas (LBPC, 2006).

As formas de colaboração são as acções de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios, o reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos

---

<sup>9</sup> DL 145/2007, de 27 de Abril.

<sup>10</sup> “enquanto autoridade nacional da aviação civil portuguesa” (preâmbulo), “Autoridade Nacional”; “autoridade supervisora nacional”, “Autoridade Aeronáutica Nacional”, “enquanto autoridade competente, o cumprimento das normas comunitárias em matéria de segurança da aviação civil”.

e doentes, as acções de busca e salvamento, a disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações, a reabilitação de infra-estruturas, a execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e a prestação de apoio em comunicações.

A representação nacional na União Europeia no domínio da Protecção Civil é assegurada pela ANPC (ANPC, 2009).

Existe uma Directiva Operacional Nacional que constitui um instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional do dispositivo Integrado das Operações de Protecção e Socorro e serve de referência para os planos e directivas de outras entidades com responsabilidades nas áreas de protecção e socorro.

### **e. Sistemas Nacionais de Busca e Salvamento Marítimo e Aéreo**

Os sistemas nacionais de busca e salvamento marítimo e aéreo têm por finalidade assegurar as acções de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com navios, embarcações e aeronaves, nas regiões de busca e salvamento de Lisboa e de Santa Maria, coincidentes com as regiões de informação de voo do mesmo nome, satisfazendo as responsabilidades específicas que decorrem dos compromissos internacionais assumidos por Portugal através das ratificações da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar<sup>11</sup>, de 1974 e da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo<sup>12</sup>, de 1979, da Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, de 1944, e dos requisitos próprios relativos aos cidadãos nacionais em águas e espaço aéreo de interesse nacional. Para o efeito, estão instituídos o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo (SNBSM) (SNBSM, 1994) e o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo (SNBSA) (SNBSA, 1995).

Compete ao Ministro da Defesa Nacional (MDN) dirigir os sistemas, no âmbito dos quais estão criados os serviços correspondentes<sup>13</sup>, respectivamente no âmbito da Marinha e da Força Aérea. Existe uma Comissão Consultiva, comum a ambos os sistemas.

Os sistemas compreendem o conjunto de serviços e órgãos com responsabilidades na busca e salvamento marítimo e na busca e salvamento aéreo, dispondo de estruturas principais, os serviços mencionados, e de estruturas auxiliares, que integram as entidades e órgãos que colaboram com os serviços. Os dois serviços cooperam estreitamente entre si, dispondo de centros de coordenação de busca e salvamento, marítimos e aéreos (MRCC e RCC) e disponibilizando um quantitativo variável de unidades navais e aéreas para acções de busca e salvamento, atribuídas em permanência ou em reserva. Os MRCC e RCC possuem ligações entre si, com o centro de coordenação operacional nacional de protecção civil e com cerca de dezena e meia de MRCC e RCC estrangeiros localizados nos Estados vizinhos e nas costas europeias, africana ocidental e americana oriental.

---

<sup>11</sup> Safety Of Life At Sea (SOLAS).

<sup>12</sup> Search and Rescue (SAR).

<sup>13</sup> Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM) e Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (SBSA).

## **f. Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência**

O CNPCE tem por finalidade *“preparar em tempo de paz, e implementar em situações de crise ou guerra, normas que assegurem a sobrevivência dos países e o apoio civil da retaguarda ao esforço militar em todas as frentes”*, afectando sectores nacionais tão diversos como a *“...produção alimentar, industrial e energética, transportes marítimos, terrestres e aéreos, telecomunicações e protecção civil”*, saúde, ambiente e ciberespaço (CNPCE, 2002). O CNPCE é um órgão de coordenação e apoio, de natureza colegial, na directa dependência do PM e tem por objectivos a definição e permanente actualização do planeamento civil de emergência (PCE) a fim de garantir a continuidade da acção governativa, a sobrevivência e a capacidade de resistência da Nação, o apoio às FA, a protecção das populações e a salvaguarda do património nacional. Indica-se no apêndice IV a composição do CNPCE.

O CNPCE tem estado sobretudo empenhado na elaboração e aperfeiçoamento do Programa Nacional de Protecção de Infra-estruturas Críticas e na participação nos exercícios anuais de gestão de crises patrocinados pela NATO, ou da série nacional SIGECRI (Silva, 2010). Assegura, em permanência, a ligação nacional ao sistema de alerta da NATO, mantém actualizado o plano geral de apoio “Plano Regresso”<sup>14</sup>, vocacionado para fazer face à necessidade de prever o regresso dos cidadãos nacionais integrantes das diversas comunidades portuguesas disseminadas pelo mundo, e vela pelos planos de contingência sectoriais que são atribuição das comissões de planeamento de emergência (CPE) sectoriais. A articulação do PCE com as FA é assegurada através de um representante do EMGFA no CNPCE e com representantes do MDN e EMGFA em cada uma das CPE.

---

<sup>14</sup> Existem planos correspondentes a situações que exijam a mobilização de meios pelo Estado, os planos Esperança e Pégaso, este último prevendo o accionamento de meios militares.

## APÊNDICE IV

### PRINCIPAIS ÓRGÃOS COLECTIVOS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA

Orgãos	Defesa Nacional				SIRP			SI			PC			SAM			SAR
	CSDN	CSM	CCEM	CSI	CC(SE)	CC(SI)	CSSI	GCS	SPGCS	UCAT	CNPq	CCON	NPPE	CCNSAM	CCAMN	CNCM	SAR
Natureza.	CS	CS	CS/D	CS	CS	CS	CS	CC	CC	CC	CC	CS	CS	CS	CC	CS	CC
Nível	P/E	P/E	E	P/E	E/O	E/O	P/E	E/O	O	O	P/E	O	E/O	P/E	O	O	E
Presidente da República	▲																
Presidente da Assembleia da República	•			▲	(▲)	(▲)	▲										
Primeiro-Ministro	•																
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça	•																
Presidente do Tribunal Constitucional	•																
Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros	•			•	•R	•	•								•R		
Ministro de Estado, das Finanças e da Administração Pública	•			•			•								•(R)		
Ministro da Presidência				•			•										
Ministro da Defesa Nacional	•	▲		•	•		•				•R	▲	▲			▲R	
Ministro da Administração Interna	•			•	•	•	•				▲			•	•R		2•R
Ministro da Justiça	?			•			•				•R			•	•R		
Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento	•										•R		2•R				
Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas											•R		•R	•	•R		
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	•						•				•R		4•R	•	•R		3•R
Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território											•R		•R	•	•R		
Ministra da Saúde											•R		•R	•	•R		•R
Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas	•	•	▲	•	•R		•				•R		•R				
Representante da República na Região Autónoma dos Açores	•						◊										
Representante da República na Região Autónoma da Madeira	•						◊										

Órgãos	Defesa Nacional			SIRP		SI				PC		SAM			SAR		
	CSDN	CSM	CCEM	CSI	CCI(SE)	CCI(SI)	CSSI	GCS	SPGCS	UCAT	CNPC	CCON	CNPCE	CCNSAM		CCAMN	CNCM
Presidente do Governo Regional dos Açores	•			•			•				■		•R			•R	
Presidente do Governo Regional da Madeira	•			•			•				■		•R			•R	
Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna	?			?				▲		▲			•R				•R
Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa	?			•	▲	▲	•	•	•	•							•R
Chefe do Estado-Maior da Armada	•			•													•R
Autoridade Marítima Nacional							•			•	•R				•	▲R	•R
Comandante-Geral da Polícia Marítima						•									•		
Chefe do Estado-Maior do Exército		•															•R
Chefe do Estado-Maior da Força Aérea		•															•R
Autoridade Aeronáutica Nacional																	•R
Assembleia da República (DEP- )	2+1			2•			2•										
Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana						•	•	•	•	•	•R		•R		•		•R
Director Nacional da Polícia de Segurança Pública						•	•	•	•	•	•R	•R	•R		•		
Autoridade Nacional de Protecção Civil								•	•	•	•	▲R	•R				
Director Nacional da Polícia Judiciária							•	•	•	•	•R				•		•R
Director Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras								•	•	•					•		•R
Director do Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa					•			•	•	•							
Director do Serviço de Informações de Segurança							•	•	•	•							
Director-Geral dos Serviços Prisionais								•	•	•							
Outros	a)	b)	c)	d)	d)	e) f)					g)	h)	i) j)	[k]	l)	m)	

Legenda:

**Natureza e nível:** D – deliberativo; CS – consultivo; CC – coordenador; P – Político; E – Estratégico; O – Operacional.

**Simbolos:** ▲ – Presidente, ● – Membro, ○ – A convite, R – representante, entre parênteses – órgão.

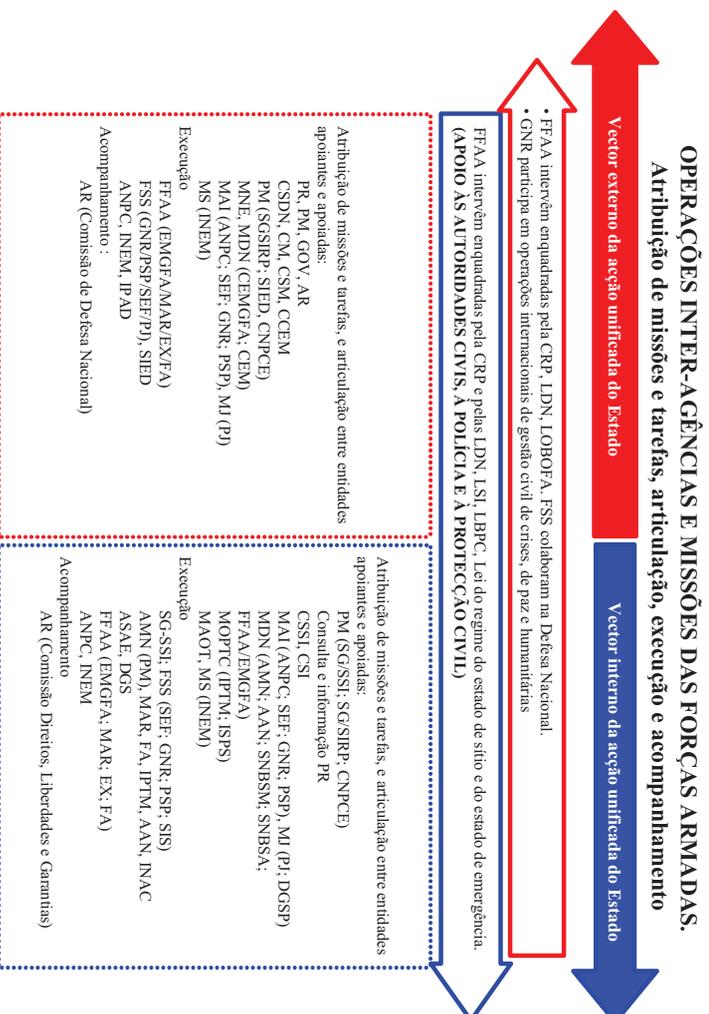
**Notas:**

- a) a convite o PR ou a pedido do PV;
- b) titulares de órgãos públicos ou pessoas, por iniciativa do MDN ou a pedido de qualquer dos membros;
- c) militares, a convite, sem direito a voto;
- d) ministros e entidades, a convite;
- e) PGR, a convite ou por iniciativa própria;
- f) cuja comparência se mostre indispensável;
- g) Associação Nacional de Municípios Portugueses, das Freguesias, da Liga dos Bombeiros Portugueses, da Associação Nacional dos Bombeiros Portugueses, do CNPCE, do INEM;
- h) entidades públicas ou privadas, a convite;
- i) INEM, IMET, DGRF;
- j) Presidente da CPE do Ciberspaço;
- k) membros do Governo;
- l) Presidente do IPTM, Director-Geral de Saúde;
- m) peritos representantes de autoridades de polícia ou entidades públicas técnicas.

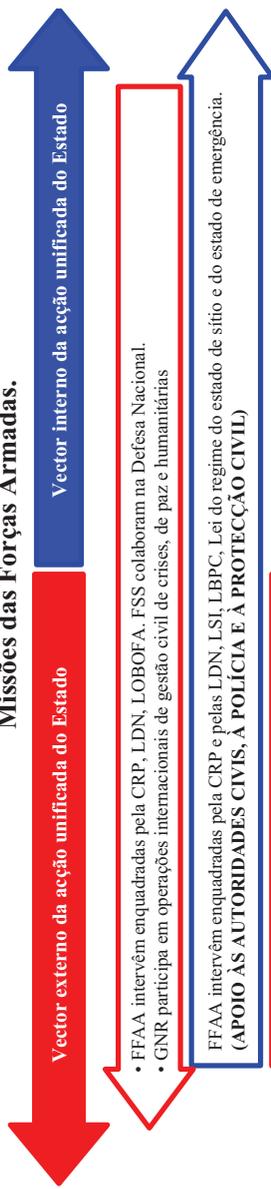


## APÊNDICE VI

### QUADRO DE OPERAÇÕES INTER-INSTIUCIONAIS NOS VECTORES EXTERNO E INTERNO



# OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIAS E MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS. Missões das Forças Armadas.



**Missão FFAA:** Garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado  
(DEFESA MILITAR)

**Missão FFAA:** Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais  
(APOIO À DEFESA CIVIL – AUTORIDADES CIVIS E POLÍCIA)

**Missão FFAA:** Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os **compromissos internacionais** do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias de que Portugal faça parte  
(DEFESA MILITAR E APOIO À DIPLOMACIA)

**Missão FFAA:** Executar missões no exterior do território nacional, num **quadro autónomo ou multinacional**, destinadas a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses  
(DEFESA MILITAR)

**Missão FFAA:** Executar as acções de **cooperação técnico militar**, no quadro das políticas nacionais de cooperação  
(APOIO AO DESENVOLVIMENTO)

**Missão FFAA:** 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  
(APOIO À DEFESA CIVIL – PROTECÇÃO CIVIL)

**Missão FFAA:** As FFAA podem ser empregues, nos termos da Constituição e da lei, quando se verifique o estado de emergência  
(ESTADO DE EMERGÊNCIA)

**Missão FFAA:** As FFAA podem ser empregues, nos termos da Constituição e da lei, quando se verifique o estado de sítio.  
(ESTADO DE SÍTI0)



## APÊNDICE VIII

### ANÁLISE DE CASOS. FRANÇA E AUSTRÁLIA

#### França<sup>1 2</sup>

O livro branco da Defesa Francês (LBDSN) adoptou pela primeira vez<sup>3</sup> uma abordagem à Defesa e Segurança Nacional, aliás designação com que foi publicado. Logo na carta de missão entregue ao presidente da comissão encarregada de o elaborar, o Presidente francês deu orientação para que o livro branco definisse um conceito de defesa global da França e dos seus interesses e que abrangesse a defesa e a segurança (FRAGOV, 2007). A reorganização da defesa e segurança nacional francesa, no seguimento da publicação do LBDSN, que ainda prossegue<sup>4</sup>, inclui um conjunto de inovações, que seguidamente se sublinham.

O Conselho Superior de Defesa e de Segurança Nacional (CSDSN), cujo âmbito de competência passa a cobrir conjuntamente as questões de defesa e de segurança nacional, pode reunir-se em formação especializada em função das matérias a tratar, tais como defesa, informações ou restritas, como a gestão de crises ou questões nucleares. O Conselho Superior de Informações é uma formação especializada do CSDSN. O Conselho Consultivo sobre a Defesa e a Segurança Nacional compõe-se de peritos independentes que proporcionam ao Presidente da República perspectivas diversificadas de apreciação e de clarificação. A coordenação ao nível do Primeiro-Ministro é assegurada por um conjunto diversificado de órgãos, adequados à natureza e âmbito das matérias. Assim, existe um secretariado-geral de defesa e segurança nacional que acompanha a implementação – transversal às diversas tutelas – das políticas de defesa e de segurança nacional. Foi constituída uma agência de segurança dos sistemas de informação, que assegura operacionalmente a prevenção e a reacção da Defesa contra ataques cibernéticos, em rede com peritos e observatórios de segurança dos sistemas de informação. Está constituída uma comissão interministerial de coordenação do combate à ameaça NBQR, presidida pelo SGDSN, cuja principal atribuição é assegurar a coerência das capacidades de protecção contra esta ameaça assim como a boa execução dos programas de investigação e de equipamento.

Para a gestão de crises exteriores existe um centro no Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Europeus que assegura a sua gestão operacional, qualquer que seja a sua natureza. As crises internas são geridas no Ministério do Interior, a partir de um centro capaz de controlar os meios da polícia, da *gendarmérie* e da protecção civil, podendo associar conjuntamente outros ministérios atinentes à natureza da crise, como seja o da Saúde e o dos Transportes, para os quais existem postos preparados a partir dos quais estes ministérios podem efectuar a gestão dos seus meios próprios.

---

<sup>1</sup> Carácter misto – continental e marítimo mediterrânico.

<sup>2</sup> Referências: Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc (FRAGOV, 2008) e site <<http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr>>.

<sup>3</sup> O livro precedente foi publicado em 1994.

<sup>4</sup> O ex-Secretário-Geral da Defesa Nacional (SGDN) foi empossado na sua nova função de Secretário-Geral da Defesa e Segurança Nacional em Janeiro de 2010.

O Centro de Informação e Monitorização da União Europeia no âmbito da Protecção Civil será instalado em França e terá como principal finalidade assegurar a gestão de crises de protecção civil, tanto no interior como no exterior da União Europeia.

Durante uma crise o Centro Nacional de chamadas telefónicas terá como função informar e aconselhar a população.

O Ministério do Interior tem a seu cargo a direcção da vigilância do território, assim como a direcção das informações gerais que possuem ligação directa à segurança nacional, reunindo sob a mesma direcção as informações exteriores e interiores, assim como está sob a sua tutela a prospectiva de segurança no âmbito da análise das ameaças a médio prazo e a preparação das respostas mais adaptadas, mobilizando todos os serviços e o planeamento da protecção do território e das suas populações. A comissão dos Prefeitos das sete zonas de defesa e segurança é presidida pelo Ministro do Interior e será instalada em França um centro de análise para o combate ao tráfico de droga por via marítima no Mediterrâneo, à semelhança do centro internacional instalado em Lisboa para o Atlântico e Caraíbas. Existe ainda um serviço de combate ao financiamento de actividades ilícitas, cujo âmbito de investigação cobrirá a proliferação e o terrorismo.

No âmbito da formação a Escola de Informações desenvolve um programa comum aos diversos serviços de informações, concedendo um diploma reconhecido por todos. No que respeita à luta contra a ameaça NBQR existe um centro nacional de formação comum, civil e militar, e será instituído um pólo universitário interdisciplinar de investigação em ciências sociais da defesa e da segurança. Foi igualmente estabelecida uma rede interministerial de prospectiva ligando as direcções gerais dos Ministérios do Interior, da Defesa, dos Negócios Estrangeiros e da secretaria de Estado encarregue da prospectiva, da avaliação das políticas públicas e desenvolvimento da economia numérica, assim como uma rede interministerial de porta-vozes.

A tabela VIII.1 apresenta uma síntese das ameaças mais relevantes (FRAGOV, 2008: 59), salientando-se a forma como são classificadas em função da probabilidade<sup>5</sup> de ocorrência e da amplitude<sup>6</sup> da crise que podem suscitar.

**Tabela VIII.1 – As ameaças à França**

<b>Ameaça</b>	<b>Probabilidade</b>	<b>Amplitude</b>	<b>Observações</b>
Atentado terrorista	Elevada	Média e severa	Ataques simultâneos ou grandes; Risco NBQ real
Ataques cibernéticos	Elevada	Baixa a elevada	-
Ataques balísticos	Baixa (actual); Baixa a média (novas potências)	Potencialmente severa	Com origem em potências, grandes ou novas, tendo em conta os alcances previsíveis no horizonte 2025
Pandemia	Média	Média a severa	
Catástrofes naturais ou industriais	Média a elevada	Média a severa	
Criminalidade organizada	Elevada	-	

(Fonte: FRAGOV, 2008:59).

Importa clarificar que a classificação das ameaças apresentada no LBSDN corresponde de facto à adopção de um modelo típico de gestão de risco, no qual estes são classificados como mais ou menos significativos em função da combinação probabilidade/amplitude. Contudo, as consequências práticas que se retiram para a decisão devem ser cuidadas, pois, por mais baixa que seja a probabilidade de um ataque com ADM/AEM, as consequências podem ser sempre muito significativas.

Serão implementadas medidas próprias à formação da resiliência, através da colocação de meios modernos de alerta das populações, da definição de uma política de comunicação antes, durante e depois das crises.

No âmbito da luta contra o terrorismo, a França prevê utilizar unidades militares especializadas no exterior. Na resposta às ameaças cibernéticas o governo francês separa o combate defensivo, baseado no PM e na Agência de Segurança dos Sistemas de Informação, do combate cibernético ofensivo, atribuído ao Ministério da Defesa e ao EMA e a serviços especializados. Os ataques cibernéticos de grande envergadura que a Estónia sofreu na Primavera de 2007 demonstraram a que ponto este tipo de agressão pode ameaçar o funcionamento de um país e de provocar danos reais<sup>7</sup>.

A capacidade de reacção rápida dos poderes públicos em caso de crise está a ser desenvolvida ao mais alto nível, sendo que os planos governamentais são iniciados pelo CSDN, preparados pelo PM, que se apoia para o efeito no SGDSN, e o Ministério do Interior assegura a preparação os planos nos domínios da ordem pública e da protecção civil. Por outro lado, reforça-se a coordenação entre os dispositivos de segurança interna, de protecção civil e militares.

A coordenação de meios civis e militares ao nível das zonas da defesa e segurança é assegurada: através do apoio prestado directamente pelo oficial general da zona da defesa, colocado para esse efeito sobre a autoridade directa do CEMMA; através da constituição de um único estado-maior de planeamento civil e militar, sob a autoridade do Prefeito da zona, através do emprego dos meios militares existentes na zona e através do alinhamento das estruturas desconcentradas dos ministérios em coerência com as estruturas do Prefeito.

A estratégia de segurança nacional Francesa tem por objectivo evitar os riscos e ameaças cuja dimensão atente contra a vida da nação. Nesta estratégia reconhece-se que existe uma diferença na natureza das ameaças que separa os atentados à segurança que resultam de iniciativas hostis daquelas que não integram interesse malévolo, como são as catástrofes naturais e os acidentes industriais. Contudo, a exigência de antecipação, de preparação e de rapidez na reacção é a mesma nos dois casos (FRAGOV, 2008: 62).

A estratégia de segurança nacional francesa elege a edificação de meios para o conhecimento e antecipação como a primeira linha de defesa do país,

---

<sup>5</sup> Três graus de probabilidade: baixa, média e elevada.

<sup>6</sup> Quatro graus de amplitude: baixa, média, elevada e severa. Conforme os métodos, a amplitude também é por vezes designada de impacto ou gravidade.

<sup>7</sup> Os principais efeitos consistiram na indisponibilidade de serviços bancários de transferência electrónica de activos financeiros assim como de e-mail, inclusive ao nível financeiro.

face à incerteza que caracteriza o ambiente estratégico. Na aquisição de informação serão empenhados os serviços de informações militares e a acção de unidades militares especializadas. O reforço sistemático dos meios de informações é objecto de um planeamento de desenvolvimento, implementado segundo quatro eixos: recursos humanos, desenvolvimento de capacidades técnicas; o Conselho Superior de Informações; adaptação do quadro jurídico. A natureza diversificada das ameaças a médio e longo prazo torna necessária uma organização interministerial permanente, capacidade esta que será edificada com base numa rede compreendendo os ministérios dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Europeus, da Defesa, da Justiça, do Interior, das Finanças e a Agência Francesa do Desenvolvimento, apoiada por sua vez numa rede de peritos externos especializados na compreensão das evoluções científicas, geopolíticas, sociais e económicas (FRAGOV, 2008: 133-135).

## **2. Austrália<sup>8</sup>**

A Austrália identifica como tarefas para as FA australianas, no domínio das operações inter-agências, que as operações de estabilização e segurança, a realizar em territórios estrangeiros, necessitam de ser integradas com os esforços das agências civis. Nestas operações, as FA assumem, em regra, a liderança, particularmente quando for necessário demonstrar a vontade e a capacidade para empregar a força militar, ou quando as capacidades significativas que as FA australianas possuem são essenciais em circunstâncias que estão para lá das outras agências, eventualmente mais vocacionadas para tarefas específicas. Nas outras situações, as FA australianas assumem um papel em apoio das agências mobilizadas para a operação. Para o efeito, as FA australianas têm como linha de acção edificar e sustentar uma capacidade cada vez maior na coordenação civil-militar e na ligação inter-agências (AUSGOV, 2009: 54).

A governação da segurança nacional australiana inclui, nas medidas concretizadas, uma abordagem abrangente envolvendo as agências de todo o Governo e o alinhamento das estratégias interna e internacional contra o terrorismo (Rerden, 2006: 2). As medidas compreendem melhorias das capacidades das polícias, da defesa e dos serviços de protecção civil na resposta a incidentes (Rerden, 2006: 4). Existe uma comissão presidida pelo PM, com os principais ministros e autoridades chave, apoiada pelo secretariado da Comissão de Segurança Nacional, estando estabelecida uma comissão específica para o contra-terrorismo (Rerden, 2006: 5 e 6). O papel da Defesa contra o terrorismo inclui a participação das operações especiais, a edificação de capacidades específicas ou adaptadas e a protecção das fronteiras. No âmbito das operações especiais, participa o Comando de Operações, tendo ainda sido criado um grupo de assalto tático adicional. No âmbito da edificação de capacidades, está constituído um Regimento para respostas a incidentes, assim como uma força de resposta de reserva. A missão do comando de operações

---

<sup>8</sup> Carácter marítimo

especiais inclui providenciar forças relevantes e prontas para conduzir operações especiais na continuidade do espaço de envolvimento operacional, num ambiente conjunto, combinando e de inter-agências, em apoio dos interesses nacionais (Rerden, 2006: 9).

A Austrália possui um embaixador para o contra-terrorismo, o qual é membro do *Nacional Counter Terrorism Committee* e tem por missão coordenar os esforços contra o terrorismo no plano da actuação internacional, edificando ligações internacionais e assegurando que as acções separadas das diversas agências ao nível internacional são consistentes, prioritárias, focadas e efectivas (AUSGOV, 2010: 48).

A estratégia australiana possui quatro elementos chave: *análise, protecção, resposta, resiliência* (AUSGOV, 2010: 19). O papel da defesa situa-se principalmente na resposta, designadamente no apoio às autoridades civis, no que respeita à segurança interna e aos esforços de resposta às emergências e à recuperação da normalidade após o incidente. Neste âmbito é claramente expresso que as capacidades da defesa necessitam de ser desenhadas e dedicadas ao apoio à segurança interna e às respostas às emergências, quando essas capacidades estiverem para além das possibilidades das agências governamentais as edificarem e manterem eficientemente, portanto por questões de aceitabilidade (AUSGOV, 2010: 62). A participação das FA na execução da estratégia contra o terrorismo é assumida de forma clara, pois apesar de as FA serem parcamente mencionadas no texto, a maioria das fotografias que ilustram o documento respeitam às FA, a actuarem em diversos cenários (AUSGOV, 2010).

Os quatro elementos chave da estratégia contra o terrorismo caracterizam-se da seguinte forma: *Análise* – responder, sob a liderança da inteligência, conduzida por uma comunidade de segurança nacional adequadamente informada e ligada; *Protecção* – tomar todas as acções práticas e necessárias para proteger a Austrália e os australianos, no território e no estrangeiro; *Resposta* – providenciar uma resposta imediata e dirigida a ameaças terroristas específicas e a ataques terroristas se e quando ocorrerem; *Resiliência* – edificar uma comunidade forte e resiliente para resistir ao desenvolvimento de qualquer forma de extremismo violento e de terrorismo na frente doméstica (AUSGOV, 2010: 19).

O envolvimento da Defesa na estratégia contra-terrorista engloba duas vertentes: a expedicionária e a interna. Na vertente expedicionária prevê-se que as forças militares sejam de forma geral empenhadas nos esforços contra-terroristas internacionais, e de forma específica na cooperação bilateral e multilateral ao nível regional, designadamente no aconselhamento especializado e no treino de forças militares, na resposta a raptos e na recuperação de reféns, nas medidas contra os dispositivos explosivos improvisados e na gestão de consequências (AUSGOV, 2010: 50). Na vertente interna, o governo australiano prevê integrar a coordenação de situações de crise de segurança nacional através de uma abordagem abrangente, abarcando todas as agências do governo, ligada aos processos governativos congéneres ao nível dos Estados e dos territórios australianos. Será para o efeito instalada uma sala de situação no Parlamento e um Centro de coordenação de crises nacional, o qual

providenciará apoio logístico e em tempo real ao processo de tomada de decisão mais elevado durante uma crise (AUSGOV, 2010: 62).

Desastres naturais mais frequentes e severos assim como eventos de tempo extremo aumentarão no futuro os pedidos às *Australian Defense Forces* e a outras agências governamentais para providenciarem ajuda humanitária e assistência de apoio em desastres (AUSGOV, 2009: 40). O governo australiano considera igualmente que a segurança nacional pode ser potencialmente comprometida por ataques cibernéticos a redes de informação da defesa, do governo, comerciais ou relacionadas com infra-estruturas essenciais. Para responder a esta ameaça decidiu edificar uma capacidade de defesa, baseada em capacidades melhoradas de consciência situacional cibernética e de resposta a incidentes, baseada num Centro de Operações de Segurança Cibernética. Este centro coordena as respostas a ataques e incidentes no ciberespaço, está continuamente guarnecido por equipas de alertas e de análise, das FA e da organização para a ciência e tecnologia da defesa e tem como missão servir objectivos de segurança nacional alargada. O centro apoia infra-estruturas e sistemas governamentais assim como os de natureza crítica no sector privado nacional. A coordenação governamental<sup>9</sup> é assegurada através de representantes de agências relevantes, designadamente do Procurador-Geral, do sector privado, da Polícia Federal Australiana e da comunidade de inteligência Australiana (AUSGOV, 2009: 83).

---

<sup>9</sup> Whole of the government.

## APÊNDICE IX

### ANÁLISE SWOT. FA NAS OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIA

#### 1. Método (síntese)

O método SWOT<sup>1</sup> consiste na caracterização dos factos relevantes presentes nos ambientes externos e interno de uma organização ou instituição, e em função de uma visão, objectivos estabelecidos ou missão, apoiar a decisão sobre as linhas de acção a implementar para as concretizar (Wright, 1996: 55). Verifica-se que tem vindo também a ser aplicado com vantagem a processos organizacionais e institucionais, contudo tornando-se necessário assegurar os devidos cuidados de adaptação, designadamente a clarificação do objecto de análise SWOT, instituição ou processo. No presente caso, adaptou-se o método à análise da missão das FA "*Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*", a qual se considera significativa na análise do processo de participação das Forças Armadas nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal.

No ambiente interno identificam-se as Potencialidades e as Vulnerabilidades e nos ambientes externos as Oportunidades e as Ameaças. Na selecção de factos presentes nos ambientes externos, individualizam-se em regra dois âmbitos, um mais próximo da organização e do processo em causa, designado sectorial ou operacional, e que neste caso inclui o sector da defesa civil<sup>2</sup>, e outro, mais abrangente, que engloba o próprio Estado, designado geral e que no presente contexto corresponde ao ambiente nacional<sup>3</sup> (Wright, 1996: 23).

Na primeira etapa seleccionam-se os domínios das variáveis onde se pesquisam os factos que concorrem para a caracterização das oportunidades e ameaças nos níveis geral e operacional, assim como os que devem ser considerados para a caracterização das potencialidades e vulnerabilidades no ambiente interno. Na segunda etapa, caracterizam-se os factos e seleccionam-se os três a cinco relevantes, para cada um dos grupos de análise<sup>4</sup>. Na terceira etapa constrói-se a matriz SWOT, cruzando as oportunidades e as ameaças com as potencialidades e vulnerabilidades, visando obter quatro conjuntos de linhas de acção (LA): I - LA que aplicam as potencialidades para explorar as oportunidades (LA ofensivas); II - LA que aplicam as potencialidades para contrariar as ameaças (LA defensivas); III - LA que exploram as oportunidades para corrigir as vulnerabilidades (LA conservativas); IV - LA que corrigem as vulnerabilidades para evitar as ameaças (LA retractivas).

---

<sup>1</sup> Strengths (potencialidades - P), Weaknesses (vulnerabilidades - V), Opportunities (oportunidades - O), Threats (ameaças - A).

<sup>2</sup> Forças e serviços de segurança, protecção civil e instituições públicas com atribuições de segurança.

<sup>3</sup> Que por força da do processo de integração europeia, a inclui.

<sup>4</sup> Oportunidades, Ameaças, Potencialidades, Vulnerabilidades.

## 2. Aplicação

Na primeira etapa, com base no método e na contextualização do problema (capítulo 1), seleccionou-se no ambiente *Geral*, os domínios de variáveis *Política*, incluindo o ordenamento constitucional e legal, *Economia*, *Sociedade* e *Tecnologia*. Seleccionou-se no ambiente operacional os factores *Novos Actores*, *Governança*, *Cidadãos*, *Ameaças e Riscos*, *Rivalidade Institucional*. Seleccionou-se no ambiente interno *Capacidades e recursos*, *Estrutura* e *Estratégia e Cultura*.

Na segunda etapa elaborou-se as tabelas IX.1 – Ambiente Externo Geral, IX.2 – Ambiente Externo Operacional e IX.3 – Ambiente Interno.

Na terceira etapa elaborou-se a tabela IX.4 - Análise SWOT.

## Tabelas IX.1 – Ambiente Externo Geral

<b>AMBIENTE GERAL</b>			
<b>Domínios das variáveis</b>	<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaça</b>	<b>Importância / Previsão</b>
<b><i>Política</i></b>	Período para revisão constitucional inicia-se em 2010		
	Implementação do Tratado de Lisboa	Separação entre Segurança Interna e Segurança Externa	Alterações ao Tratado da União Europeia
<b><i>Economia</i></b>		Estagnação do desenvolvimento económico	
<b><i>Sociedade</i></b>	Novas abordagens à segurança		
	Grandes eventos em Portugal	Instabilidade social	Visita do Papa e Cimeira da NATO em 2010
<b><i>Tecnologia</i></b>		Desenvolvimento acelerado da cibernética	

**Tabela IX.2 – Ambiente Externo Operacional.**

			<b>AMBIENTE OPERACIONAL</b>	
<b>Domínios das variáveis</b>	<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaça</b>	<b>Importância / Previsão</b>	
<b>Novos actores</b>	Exemplos e modelos inter-institucionais em implementação noutros estados	Agências Europeias		
	Intenção de constituição de unidades civis e militares	Contracção orçamentos		
<b>Governação</b>	Intenção de elaboração de um novo CEDN			
	CEMGFA ou representante está presente em quase todos os Conselhos e Comissões Superiores (CSDN, CSSI, CSI, CNPC)			
<b>Cidadãos</b>	Apoio ao envolvimento das FA	Percepções do passado podem determinar prevalência sobre realidades presentes e futuras		Pode influenciar negativamente a decisão sobre o envolvimento das FA no apoio às autoridades civis e FSS.
				Pode decorrer de uma percepção de utilidade imediata
<b>Ameaças e riscos</b>		Ataque terrorista		
		Catástrofe natural		Afectando a ordem pública e a segurança interna
<b>Rivalidade Institucional</b>		Intensificação		

**Tabelas IX.3 – Ambiente Interno.**

NÍVEL INTERNO			
Domínios das variáveis	Potencialidades	Vulnerabilidades	Importância / Previsão
<b>Capacidades e recursos</b>	Conhecimento Situacional dos Espaços de Envolvimento Marítimo, Terrestre e Aéreo		
	Comunicações e redes		
	Alcance		Meios navais, aeronaves, operações especiais
	Apoio logístico às operações		Saúde
	Apoio à mobilidade		Transporte táctico e operacional
	Protecção		(NBQR)
<b>Estrutura</b>		Interoperabilidade	
		Órgãos e serviços dedicados às relações e processos inter-institucionais	Inexistência
		Doutrina	Inexistência de doutrina inter-agências
	Estado-Maior (Planeamento /Tomada de decisão)		
	Conhecimento e experiência acumulada em operações multinacionais		
<b>Operações</b>	Formação		
	Historial de colaboração com a Protecção Civil		
	Treino	Planos de contingência	

**Tabelas IX.4 – Análise SWOT.**

<b>ANÁLISE SWOT</b>		
	<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Novas abordagens à segurança</li> <li>- Grandes eventos em Portugal (2010 e anos seguintes)</li> <li>- Criação de novas organizações públicas para a segurança cibernética</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ataque terrorista</li> <li>- Catástrofe natural</li> <li>- Separação entre segurança interna e segurança externa</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Explorar a realização de grandes eventos para desenvolver e aperfeiçoar conceitos e doutrina de cooperação das FA com as FSS</li> <li>- Explorar os desenvolvimentos institucionais no domínio da cibernética para colocar as capacidades das FA ao serviço da segurança do espaço cibernético nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicar o conhecimento situacional disponível e partilhá-lo pro-activamente com as FSS</li> <li>- Demonstrar a utilidade do emprego das FA no combate às agressões e ameaças transnacionais, que habilitam a continuidade da actuação no ambiente de segurança nacional, no vector interno cooperando com as FSS, e no vector externo cooperando, conjunta e combinadamente com aliados</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorar a interoperabilidade com as FSS, especialmente nas comunicações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar conceito de operações, cenários e planos de contingência para o emprego das FA</li> <li>- Criação de estruturas dedicadas às relações e operações inter-agências</li> </ul>
<p><b>Potencialidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidades (alcance e específicas)</li> <li>- Conhecimento e experiência em operações multinacionais</li> <li>- Conhecimento e experiência em operações com a Protecção Civil</li> </ul>		
<p><b>Vulnerabilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistência de órgão dedicado às operações inter-agências</li> <li>- Inexistência de Planos de Contingência</li> <li>- Interoperabilidade</li> </ul>		

## **APÊNDICE X**

### **CONCEITO DE OPERAÇÕES INTER-AGÊNCIAS PARA AS FORÇAS ARMADAS**

#### **1. INTRODUÇÃO**

A LDN e a LOBOFA incluíram nas missões das Forças Armadas “*cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*”, mantendo a missão “*colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade da vida das populações*”, cuja atribuição do antecedente ocorria nos mesmos termos (LDN, 2009; LOBOFA, 2009).

O enquadramento da actuação das FA no apoio às autoridades civis (Apoio à Defesa Civil – Autoridades Civas e Autoridades de Polícia) e no apoio à resposta a emergências associadas a desastres ou catástrofes naturais ou industriais (Apoio à Defesa Civil – Protecção Civil), passou a estar vertido no ordenamento legal em termos similares ao que é praticado nos outros países do espaço regional em que Portugal se insere.

Esta realidade constitui um desafio para o serviço público militar, pois exige o desenvolvimento de novos conceitos de actuação operacional e a implementação de medidas de natureza estrutural, genética e operacional, razões suficientes para motivarem a elaboração do presente conceito.

#### **2. OBJECTIVO E PROPÓSITO**

Integrar a nova missão “*cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*” na gestão estratégica e operacional das Forças Armadas.

#### **3. PERÍODO, HIPÓTESES ASSUMIDAS E RISCOS**

O presente conceito aplica-se a um horizonte de curto prazo<sup>1</sup>, após o que deve ser revisto em função da sua implementação, de lições identificadas e aprendidas com os exercícios e as operações que venham a ser conduzidas<sup>2</sup>, e de conclusões e recomendações que resultem da participação em exercícios e actividades experimentais relacionadas.

##### **3.1 Hipóteses assumidas:**

- O Governo aprova os mecanismos que assegurem a cooperação entre as FA e as FSS, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais;
- O MDN coordena e orienta as acções necessárias para garantir a cooperação das FA com as FSS;
- É estabelecida a articulação operacional entre o CEMGFA e o SG-SSI.

---

<sup>1</sup> Dois anos

<sup>2</sup> Condução: Planeamento + Execução (Programação) + Controlo (orçamento).

### 3.2 Riscos:

- Concretização do empenhamento das FA em situação não prevista, não planeada e sem que se tenha efectivada a aprovação dos mecanismos atrás referidos, assim como as acções necessárias indicadas.

## 4. SITUAÇÃO

### 4.1 Descrição do problema

As FA podem ser accionadas para "*cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*" nos quadros de actuação **prevenção, contenção** (incluindo a **protecção**), e **resposta**. Estes quadros podem suscitar decisões de apoio às FSS, de natureza programada, para operações pré-planeadas e para operações planeadas, e de natureza não programada, em circunstâncias não previsíveis, com requisitos de resposta imediata ou rápida. O apoio programado através de operações pré-planeadas de resposta imediata exige uma elevada prontidão e uma capacidade de resposta só possível com planos de contingência, incluindo a resposta pré-planeada, a que correspondam forças constituídas e prontas.

### 4.2 Solução

Edificar uma capacidade para conduzir operações inter-agências permanentemente activada, com planos de contingência, forças atribuídas, treinadas e prontas a executar operações pré-planeadas no apoio às FSS num prazo de tempo muito curto, e estabelecer uma articulação permanente entre o EMGFA e o GCS.

### 4.3 Âmbito

#### 4.3.1 Caracterização do contexto e condições em que não se aplica

O empenhamento das FA em cooperar com as FSS é decidido pelo Governo, perante circunstância em que os requisitos de capacidades e de resposta excedam as capacidades das FSS.

A actuação das FA ocorre nos termos da Constituição e da Lei, pelo que o presente conceito não se aplica em situações que não sejam classificadas como de ameaça ou agressão transnacional, nem se aplica fora das situações previstas para a intervenção do SSI: (I) normalidade; (II) operações planeadas, de elevado risco ou ameaça, ou incidentes tático-policiais graves; (III) situação extraordinária.

#### 4.3.2 Ambiente e contornos de segurança

As preocupações de segurança relacionadas com as ameaças transnacionais incluem os efeitos na degradação do bem-estar das populações e da salvaguarda dos cidadãos, na salvaguarda do Estado no contexto da governação e da autoridade do Estado de Direito, através da facilitação das actividades ilícitas e na contribuição para a liberdade de acção de protagonistas terroristas.

O ambiente de segurança caracteriza-se pela predominância de organizações criminosas transnacionais. Estas organizações operam de forma desconcentrada e descentralizada e baseadas em redes resilientes que exploram a globalização.

As FSS operam sob enquadramento estatal, em regra limitadas geográfica e funcionalmente.

Os elementos geográficos, funcionais e institucionais prejudicam o poder das respostas às ameaças transnacionais.

A ocorrência de uma catástrofe natural de grandes proporções pode ser seguida de alterações da ordem pública e suscitar necessidades de apoio das FA, em simultâneo, no âmbito da cooperação com as FSS, para apoiar a preservação, a manutenção e/ou o restabelecimento da ordem pública, e de colaboração com a protecção civil, para o salvamento de pessoas e recuperação de infra-estruturas e serviços básicos.

#### **4.4 Missão**

O EMGFA, em conjunto com os Ramos das FA e em cooperação com o SSI e com a PC, conduz as actividades necessárias à edificação de uma capacidade inter-institucional no COC, em ligação permanente com o GCS, e apronta forças, a fim de assegurar o cumprimento da missão *Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*.

#### **4.5 Factores externos com impacto na condução das operações**

Não se antevêm impactos na condução das operações resultantes de factores governamentais, económicos, sociais ou outros.

## **5. CONCEITO DE OPERAÇÃO**

### **5.1. Como**

Dar cumprimento à missão "cooperar com as FSS" através duma operação continuada H24, incluindo o apoio programado continuado às operações correntes, o apoio programado de resposta pré-planeado e o apoio não programado de resposta urgente.

Para o efeito serão implementados processos contínuos de **aprontamento** e de **resposta**, ambos permanentemente activados. O processo de aprontamento visa a edificação da capacidade para responder ao cumprimento da missão e inclui a execução continuada de um ciclo com quatro fases: (I) Planeamento; (II) Organização, Treino e Equipamento; (III) Execução (exercícios); (IV) Avaliação e Melhoria. O processo de resposta visa responder a qualquer situação que se coloque de solicitação para a cooperação das FFAA com as FSS e inclui a execução continuada da primeira etapa do ciclo (I – Aquisição e manutenção do conhecimento situacional da segurança nacional) e o accionamento das outras etapas, quando necessário (II – Ordem de movimento e projecção das capacidades e recursos; III – Coordenação e comando das acções de resposta; IV – Retracção).

### **5.2 Objectivos e centros de gravidade**

#### **5.2.1 Objectivos:**

- Melhorar o grau das relações inter-institucionais com as FSS e com as outras instituições que actuam nos sistemas de segurança interna e relacionados, no sistema nacional de protecção civil e no sistema nacional de planeamento civil de emergência;

- Edificar uma capacidade inter-institucional no EMGFA;
- Elaborar e manter actualizados planos de contingência para actuação em cooperação com as FSS no combate a agressões e ameaças transnacionais;
- Participar no planeamento das operações de combate às ameaças em Portugal;
- Acompanhar em permanência a situação de segurança nacional;
- Dispor de forças em elevada prontidão capazes de cumprir as missões previstas nos planos de contingência.

#### 5.2.2 Centros de Gravidade:

- Doutrina descritiva em vigor, aprovada e em conformidade com a lei;
- Comando Operacional Conjunto – está instalado no EMGFA, constituindo uma capacidade de C2 onde reside inteligência, conhecimento e informação atinentes à segurança nacional safe e segura, que permitem a disponibilização e apresentação antecipada da situação de dimensão nacional e onde podem ser conduzidas operações de cooperação com as FSS e colaboração com a PC executadas nos espaços sob soberania e jurisdição nacionais.

### 5.3 Fases

I – Edificação da capacidade inicial (até concluir o primeiro ciclo de preparação):

- Processo *Aprontamento*: Caracterizar os cenários de actuação de risco mais elevado; estabelecer estruturas inter-agências no COC, CSOC, EMC e CISMIL e criar o Grupo Coordenador das relações inter-agências no EMGFA; estabelecer ligação operacional permanente EMGFA-GCS e EMGFA-SPGCS; elaborar os planos de contingência, organizar o EMGFA e equipá-lo no que for imprescindível, identificar forças e recursos, participar num exercício com as FSS, ou realizar um interno no âmbito das FA, avaliar os resultados e elaborar recomendações de melhoria;

- Processo *Resposta*: Estabelecer e manter continuamente o conhecimento situacional da segurança nacional;

#### II – Manutenção e transformação da capacidade:

- Processo *Aprontamento*: Executar o segundo ciclo de aprontamento;
- Processo *Resposta*: Manter continuamente o conhecimento situacional da segurança nacional.

### 5.4 Esforço principal

Estabelecer o conhecimento situacional da segurança nacional e elaborar planos de contingência.

### 5.5 Tarefas

EMGFA/GABCEMGFA: Elaborar e dinamizar a execução dum plano de comunicação institucional, interno e externo, sobre as operações inter-agências.

IESM: Criar um curso de operações inter-agências; dinamizar estudos de avaliação da capacidade inter-agências das FA (cultura e estruturas).

Ramos: Incorporar o processo inter-agências na formação de base.

EMGFA/EMC: Centralizar o planeamento e acompanhamento dos pro-

cessos inter-agências, para os vectores interno e externo, na Repartição de Relações Militares Internacionais, transformando-a numa Repartição de Relações Institucionais (DIPLAEM); Obter os recursos necessários à edificação das capacidades no COC (DIREC); implementar medidas atinentes a melhorias de interoperabilidade com as FSS (DICSI).

EMGFA/COC: Elaborar os cenários de actuação de maior risco, em coordenação com o GCS, tendo por referência o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS aprovado pelo Governo e a Directiva Operacional Nacional 1/2009; Criar uma célula inter-agências no EM; criar no CSOC um posto permanentemente guarnecido para a ligação inter-agências, para o vector interno; edificar uma capacidade permanente LEGAD no COC; Manter permanentemente actualizados os requisitos de pesquisa de informações dirigidos ao CISMIL, relativos às ameaças emergentes em Portugal na perspectiva de cooperação com as FSS.

EMGFA/CISMIL: Assegurar e dirigir a pesquisa e o processo de produção de informações para o apoio ao planeamento operacional, por forma a assegurar a todo o momento o conhecimento situacional da segurança nacional que permita habilitar o CEMGFA à tomada de decisão.

## **6. IMPLEMENTAÇÃO**

Na implementação do conceito, as FA empenham as suas capacidades, para em função do vector prioritário de actuação - conhecimento situacional do espaço envolvente ou da resposta à ameaça -, apoiar, quando determinado e nas condições a definir pelo PM e pelo MDN, para cooperar com as FSS. Para o efeito identifica-se o seguinte conjunto de tarefas operacionais e de aprontamento: (1) Adquirir, coligir, processar e partilhar informações; (2) Apoiar as FSS; (3) Disponibilizar equipamento e facilidades; (4) Treinar e aconselhar (operação de equipamento); (5) Manter e operar equipamento.

As FA devem assegurar em permanência a edificação do conhecimento situacional da segurança nacional, adequado ao cumprimento da missão, partilhando-o com as FSS, o SEF e outros serviços.

As FA não podem assegurar directamente actividades de imposição da lei, ou seja não podem implementar medidas de polícia.

## 7. CAPACIDADES E RECURSOS

Tabela X.1 -

Área	Capacidade	Descrição
<i>Comando e Controlo</i>	Comando, Controlo e Comunicações.	EMGFA e Ramos.
	Operações de rede.	Resiliência e segurança cibernéticas.
	Apoio de quartel-general.	
	Estado-maior.	Planeamento. Elaboração de planos e estudos.
	Coordenação inter-agências	
<i>Informações</i>	Vigilância e ISAR.	Nos espaços de envolvimento marítimo, terrestre e aéreo.
	Análise, processamento e produção de informações.	EMGFA e Ramos.
<i>Engage</i>	Operações especiais.	Forças de Operações Especiais.
	Reacção rápida.	
	Intervenção.	
	Operações navais e aéreas.	
	Defesa e <i>air policing</i> .	
<i>Projecção</i>	Marítima, terrestre e aérea.	Transporte.
	Logística.	Acolhimento e alimentação de emergência.
<i>Protecção</i>	Protecção de força.	Viaturas blindadas de transporte de pessoal.
	NBQR.	Grupos com elevada prontidão para resposta imediata.
	Protecção de infra-estruturas.	Vigilância e defesa de pontos sensíveis e infra-estruturas críticas.
<i>Sustentação</i>	Apoio geral.	Engenharia.
	Acolhimento.	
	Saúde.	

## **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 Néelson Lopes da Costa
- 8. Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.  
Breve Abordagem Filosófico-Estatutária**  
Tenente Carla Pica
- 9. Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais:  
a Procura do Plano Bi-Lateral**  
Professor Doutor 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-Tenente 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 Hernâni 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 da 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
30. **A “Guerra às Drogas”**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra MN J. Margalho Carrilho
31. **Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**  
1º 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.ª 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 MN José de Gouveia de Albuquerque e Sousa
37. **Liderança e exercício de comando contributos**  
Capitão-de-Fragata Francisco José Costa Pereira  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Henrique Eduardo de Gouveia e Melo  
Capitão-de-Fragata Pedro Eduardo Fernandes Fonseca

**Nota:** Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha: [www.marinha.pt](http://www.marinha.pt)