

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO MAIOR – CONJUNTO***

2008/2009



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / EXÉRCITO PORTUGUÊS / FORÇA AÉREA PORTUGUESA

O COMBATE INTERAGENCIAL ÀS “NOVAS AMEAÇAS” EM PORTUGAL. O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

**RODRIGUES VICENTE
CTEN**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O COMBATE INTERAGENCIAL ÀS “NOVAS AMEAÇAS”
EM PORTUGAL. O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS**

Paulo Alexandre Rodrigues Vicente

CTEN

Trabalho de Investigação Individual Final do CEM-C

Lisboa 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O COMBATE INTERAGENCIAL ÀS “NOVAS AMEAÇAS”
EM PORTUGAL. O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS**

Paulo Alexandre Rodrigues Vicente

CTEN

Trabalho de Investigação Individual Final do CEM-C

Orientador:

MAJ Inf Falcão Escorrega

Lisboa 2009



Agradecimentos

Diário de Navegação: (Relato de uma viagem no conhecimento)

Recebi a navegar em mares desconhecidos com relatos de aproximação de borrascas e tormentas contínuas...

Pano caçado, confiante, com derrota traçada e sem desvios, rumámos ao encontro da aventura e sobretudo do enriquecimento pessoal.

Nesta jornada com dificuldades, sem o apoio e a camaradagem, de todos sem excepção, da guarnição do “Estado-Maior Conjunto” tudo teria sido insuportável. A eles os meus agradecimentos.

O gigante Adamastor desta demanda é o permanente desafio de nos superar. O estímulo do nosso Director de Curso e o empenho de todos aqueles que compartilham diariamente o seu conhecimento com os aprendizes, permitiu o dobrar de mais um Cabo que parecia inacessível. Agradeço a todos os que contribuíram para este Trabalho Individual, ambiente interno e externo. Tenho de citar o CTEN Pedra e o MAJ Brito pela prontidão na ajuda. O MAJ Escorrega pela sua orientação. Os entrevistados pela sua disponibilidade e por me mostrarem a realidade que se encontra para além da visível no horizonte. A minha amiga Helena. A Tina por todo o apoio que eu precisava.

Regresso a bom porto. A minha família como até aqui aguarda-me no cais, ansiosa pelos relatos de mais uma viagem. A forma como desde sempre me apoiou na vida que escolhi dá-me o alento de tentar melhorar, sempre. Este é o legado que entrego à Carolina, a razão da minha existência.

Entrego atracado àqueles que seguem as minhas águas. Para eles desejo “mar chão e aragens” mas, se o mar se levantar, é aproar à vaga e aguentar...a Bonança vai chegar!



Índice	
Agradecimentos.....	I
Índice	II
Resumo	V
Abstract.....	VI
Palavras-chave.....	VII
Lista de siglas e abreviaturas.....	VIII
1. Introdução.....	1
2. Enquadramento	4
a. Enquadramento Conceptual	4
b. Enquadramento Legislativo e Estratégico	7
c. Enquadramento Organizacional	9
3. “Novas Ameaças”	16
a. Identificação	17
b. Caracterização	17
4. Resposta às “Novas Ameaças”	21
a. Serviços de Informações.....	21
b. Forças Armadas.....	22
c. Forças de Segurança	23
d. Protecção Civil	23
5. Modelo Actual de Resposta.....	25
a. Caracterização genérica	25
b. Análise SWOT	25
6. Modelo de Resposta Interagencial	28
a. Resposta por Capacidades (Davis, 2002).....	29
b. Case Study.....	35
c. Proposta de Modelo	36
7. Conclusões.....	40
8. Considerações Finais.....	43
Referências Bibliográficas	45



APÊNDICES

Apêndice 1 – Extractos das entrevistas mais relevantes

Apêndice 2 – Modelos *Interagenciais* e Casos de resposta *multiagencial* Nacional

Apêndice 3 – Efeitos das “Novas Ameaças” em Portugal



Índice de Figuras

Figura 1: Mission System Analysis (Davis, 2002).....	35
Figura 2: Segurança Interna	36
Figura 3: Agência de Segurança.....	38
Figura 4: Modelo Proposto - Agência de Segurança Nacional	39

Índice de Tabelas

Tabela 1: Cenários de ameaça	18
Tabela 2: Ambiente Externo.....	25
Tabela 3: Ambiente Interno.....	26
Tabela 4: Matriz SWOT	26
Tabela 5: Características Operacionais.....	31
Tabela 6: Desafios Operacionais	33
Tabela 7: Capacidades Críticas	34



Resumo

Poder é a propensão de influenciar as decisões e as acções de outros. O Poder deriva da Força e da Vontade. A Força surge com a transformação de recursos em capacidades. A vontade origina objectivos a conquistar. A coordenação e a integração dos vários componentes de Poder Nacional, através de um processo interagencial, permanecem um derradeiro desafio. Um desafio que ganha proporções com o tempo, num ambiente estratégico que requer a utilização de todos os instrumentos de Poder disponíveis para uma resposta efectiva. As “novas ameaças” transnacionais ultrapassaram a fronteira entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional, assumindo assim as Forças Armadas um papel preponderante no seu combate.

Este Trabalho de Investigação Individual estuda a questão da participação das Forças Armadas num sistema interagencial nacional. Para este efeito, inicialmente, é efectuado um enquadramento a nível conceptual, legislativo e organizacional. Em seguida caracteriza as “novas ameaças” e prossegue com uma análise do modelo actual de resposta do nosso país em situações de crise.

Finalmente é apresentado o modelo interagencial, com a construção de uma proposta de organização baseada numa resposta por capacidades, conceito que julgamos adequado no actual contexto, para a garantia da Segurança Nacional. Neste Sistema as Forças Armadas têm um papel extremamente importante, a de participação activa. A Defesa tem especificidades próprias, capacidades para o Bem Comum, que aprovados por órgãos competentes e legítimos, podem e devem ser utilizados.



Abstract

Power is the ability to influence the decisions and actions of others. Power derives from Strength and Will. Strength comes from transformation of resources into capabilities. Will develops objectives to conqueror. Coordination and integration of the various elements of national power through the interagency process, remains the ultimate challenge that grows with time, in a strategic context that requires the use of all the available instruments of power for a proficient answer.

The transnational new threats crossed the border between the Homeland Security and National Defense, thus taking the Armed Forces to assume a relevant role in the first line of its combat.

This essay addresses the pertinence of the military participation on the National interagencial system. Therefore we begin with the system framework in three strands: conceptual, legislative and organizational. Subsequently the essay characterizes the new threats with a follow on analysis of the current Portuguese National Security Crisis model.

Finally we present an interagencial model, with a Capabilities Based Planning organization, concept that in the actual context, we consider the adequate to support the National Security.

National Defense has specificities, capabilities that should be used for the Common Good, approved by the legit and competent authorities.



Palavras-chave

“Novas Ameaças”

Defesa Nacional

Segurança Nacional

Modelo Interagencial

Sistema de Segurança Interna

Sistema de Defesa Nacional



Lista de siglas e abreviaturas

ADM	Armas de Destruição Maciça
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
ANS	Autoridade Nacional de Saúde
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CGPM	Comandante-Geral da Polícia Marítima
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CPB	<i>Capabilities-Based Planning</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
DGAM	Direcção Geral da Autoridade Marítima
DGAIEC	Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
EEIN	Espaço Estratégico de Interesse Nacional
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
INAC	Instituto Nacional Aeronáutica Civil
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NBQR	Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico
ONU	Organização das Nações Unidas
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PSP	Polícia de Segurança Pública
SAA	Sistema de Autoridade Aeronáutica
SAM	Sistema de Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSIRP	Secretário-Geral do SIRP
SGSSI	Secretário-Geral do SSI
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SISI	Sistema Integrado de Segurança Interna
SSI	Sistema de Segurança Interna
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TN	Território Nacional
UCAT	Unidade de Coordenação Anti-terrorismo
ZEE	Zona Económica Exclusiva



1. Introdução

E se...

Hoje pelas 8 da manhã (hora de ponta) ...*Toca o telefone na redacção de notícias da rádio TSF. Uma voz distorcida anuncia ao jornalista que fora lançado uma serie de minas derivantes à entrada do rio Tejo e que a maré, encontrando-se a encher, dentro em breve as transportaria para o interior do Porto de Lisboa, ameaçando concretamente toda a navegação interior, ferrys e outros navios de transporte de pessoas e materiais, estruturas como a Ponte 25 de Abril e pessoas que passeiam pelas margens.*

Perante este cenário fictício, julgamos que instintivamente o receptor desta mensagem ligaria para o número nacional de emergência e a partir daí seriam activados mecanismos de resposta. Esta ameaça concreta à Segurança Interna do nosso país, nomeadamente à sua capital, necessitaria claramente de uma intervenção de meios e capacidades que não apenas aqueles atribuídos às Forças e Serviços de Segurança (FSS). Estamos a falar de capacidades militares que concorrem para aquilo que se poderá considerar como resposta a ameaças externas, ou seja no âmbito da Defesa Nacional, mas que colaboram, se assim for solicitado, em matéria da Segurança Interna do Estado. Perante uma situação de crise deverá existir uma articulação de meios que possibilite uma resposta eficaz e expedita num ambiente de actuação de várias entidades e organismos com diferentes competências técnicas. Julga-se pertinente perguntar se existe actualmente no nosso país esta resposta e se, perante o cenário inicial, teríamos uma resposta adequada?

Efectivamente, no actual contexto estratégico parece repartida a fronteira de actuação das diferentes agências (Defesa Nacional e Segurança Interna) no combate às denominadas “novas ameaças”, impondo-se um aprofundamento das relações entre as organizações militares e não-militares, governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais. A sua interdependência, promovida através da agilização dos mecanismos necessários à gestão e partilha de informação e o emprego eficaz e eficiente das suas capacidades, representa um desafio para o necessário processo de construção de um conceito de Segurança e Defesa Nacional, que deverá assentar numa lógica de cooperação nacional e internacional.

Perante a abrangência que o tema encerra, torna-se necessário sublinhar que este Estudo tem como objecto a articulação das diferentes agências na Segurança e Defesa Nacional na perspectiva legislativa, das suas capacidades de actuação e da sua coordenação operacional, com a finalidade de contribuir para a clarificação do papel das Forças Armadas (FFAA) no combate às denominadas “novas ameaças” no nosso país. Como



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas delimitação clara, não considerámos as competências que as FFAA assumem perante os estados de excepção, nomeadamente o Estado de Sítio e o Estado de Emergência. Julgamos assim adequado e numa perspectiva de aproximação ao problema, orientar o estudo com os seguintes objectivos de investigação:

- § Identificar e caracterizar as “novas ameaças” no contexto nacional;
- § Identificar e caracterizar as agências que participam no combate a essas ameaças (âmbito legislativo e operacional);
- § Analisar se existe interligação e/ou interdependência entre essas agências, procurando apurar a coordenação presente;
- § Averiguar se existe um sistema nacional de resposta às situações de crise provocadas pelas “novas ameaças”;
- § Identificar em que medida as FFAA participam nessa resposta;

A actividade inicial de pesquisa efectuada leva à definição de uma **questão central** que orienta o presente Estudo:

QC – *De que forma as Forças Armadas participam no combate interagencial às “novas ameaças”, em território nacional?*

Desta questão central decorrem as seguintes **questões derivadas**:

QD1 – *De que forma o actual enquadramento legislativo regula o combate interagencial às “novas ameaças”?*

QD2 – *No actual contexto estratégico, quais as “novas ameaças” à segurança e Defesa Nacional?*

QD3 – *Quais os meios e capacidades nacionais de combate às “novas ameaças”?*

QD4 – *Como se articula o combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal?*

O presente trabalho de investigação tem como base a construção de um modelo de análise, no âmbito de critérios das Ciências Sociais, que procura encontrar respostas para as perguntas formuladas, pretendo-se no final desta pesquisa poder confirmar ou refutar as respostas a estas perguntas que agora são assumidas como as **hipóteses orientadoras** do Estudo:

H1 – *O enquadramento legislativo existente legitima a actuação das entidades que contribuem para a Defesa e Segurança Nacional numa perspectiva divisória entre o plano interno (Segurança Interna) e o plano externo (Defesa Nacional);*

H2 – *As “novas ameaças” ao Estado Português dividem-se em ameaças económicas e sociais, as armas de destruição maciça (ADM), o terrorismo e o crime organizado transnacional;*



H3 – *O combate efectivo às “novas ameaças” no nosso país é efectuado através de meios e capacidades das Forças Armadas (FFAA) e das Forças e Serviços de Segurança (FSS);*

H4 – *Não existe um modelo interagencial Nacional para o combate às “novas ameaças” que congregue uma intervenção conjunta das Forças de Segurança e das Forças Armadas.*

A sistematização da análise do objecto de estudo visou clarificar as noções e os conceitos inerentes ao problema. Para evitar desvios ou pouca clareza na análise, o percurso metodológico foi organizado segundo duas etapas. Inicialmente, procedeu-se a um levantamento, análise e avaliação de dados, de modo a possibilitar uma revisão de leitura adequada ao Estudo. Privilegiaram-se os diplomas legais de enquadramento, os artigos técnicos e operacionais, sobretudo de sítios na Internet, e a doutrina vigente que se encontra relacionada. Posteriormente, complementou-se a investigação bibliográfica com base em entrevistas. Pretendeu-se contactar entidades que, pela sua experiência relacionada com a temática em estudo, constituíssem um contributo para responder aos objectivos centrais do presente trabalho, e de onde destacamos o Juiz Conselheiro Mário Mendes, Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, O Vice-almirante Silva Carreira, Director-Geral da Autoridade Marítima e o Tenente-general Leonel de Carvalho, anterior Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança.

Apresentando então este trabalho, e após um primeiro capítulo onde é efectuada uma introdução, concretizamos no segundo capítulo o nosso Estudo, num enquadramento a nível conceptual, legislativo e organizacional. Num tema em que as definições suscitam um enorme debate, orientamos o nosso caminho com as definições de Ameaça, conceito de Segurança e de Defesa Nacional, percorrendo a perspectiva legislativa e organizacional. Em seguida caracterizamos as “novas ameaças” e prosseguimos com uma análise do modelo actual de resposta do nosso país em situações de crise.

Finalmente é apresentado o modelo *interagencial*, com a construção de uma proposta de organização baseada numa resposta por capacidades, conceito que julgamos adequado no actual contexto, para a garantia da Segurança Nacional. Terminamos com as conclusões e tecemos algumas considerações finais.



2. Enquadramento

A noção de Segurança e Defesa está directamente associada, não só à existência de um território nacional delimitado por fronteiras, um espaço de identidade que integra uma comunidade de valores comuns, mas também à existência de um poder de soberania que conduz a sociedade e que constitui capacidades para responder a agressões e ameaças. Essencial é o assegurar do respeito pelas normas jurídicas estabelecidas nesse território, inserido numa envolvente internacional. Do Estado os cidadãos esperam protecção e zelo pelo seu bem-estar.

O avanço da globalização, entendida como um aumento de interdependência das diversas regiões do Globo do ponto de vista económico-financeiro, ambiental, informativo e outros, exige dos Estados uma maior cooperação, e, até em certos domínios, uma limitação, consentida e racional, da sua própria soberania.

O desenvolvimento de uma cultura, essencialmente de cooperação, como parte da solução para enfrentar esta complexidade crescente tanto no domínio externo, como na envolvente interna, assume-se como um importante desafio para as diferentes instituições do Estado e para os seus cidadãos em geral. Na perspectiva da Segurança e Defesa Nacional, será necessário interpretar e identificar o papel das diferentes instituições, perante o cenário actual e futuro, relativamente a riscos e ameaças.

a. Enquadramento Conceptual

Encontrando-se este estudo enquadrado num tema em que as definições suscitam um enorme debate, e conscientes de que os conceitos primordiais determinam um caminho de sentido único no avançar da investigação, julga-se conveniente nesta fase inicial efectuar uma abordagem conceptual aos objectos de análise – Ameaça, Segurança e Defesa Nacional.

(1). Definição de Ameaça

Tradicionalmente ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível), de natureza variada e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objectivo que, por norma, é causador de danos, materiais ou morais, sendo que no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas intenções (Couto, 1988: 329). Podemos assim dizer que determinada situação constitui uma ameaça se o seu autor tiver a possibilidade ou capacidades para a sua concretização bem como se também tiver intenções de a provocar (Escorrega, 2009). A ameaça é assim estruturalmente identificável e poderá sempre ser considerada um acto ofensivo, um indicador antecipado



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas da agressão que pode surgir a todo o momento e que não se dissipa quando essa agressão se concretiza. Enquanto não cessa essa agressão, o ameaçado está sempre sujeito a novas pressões ameaçadoras que se podem ou não concretizar (Nogueira, 2005: 73). Esta definição não será o suficientemente abrangente no âmbito deste estudo, pelo que se complementa com a definição de **ameaça** adoptada pelas Nações Unidas em 2004, que a entende como *qualquer acontecimento ou processo que cause mortes em grande escala ou uma redução maciça das expectativas de vida e que enfraqueça o papel do Estado como unidade básica do sistema internacional*¹ (ONU-Relatório, 2004: 56). Este conceito permite a inclusão das consideradas “novas ameaças” que são caracterizadas posteriormente neste estudo.

(2). Conceito de Segurança

È difícil chegarmos a um conceito, que é gerador de um longo debate no contexto internacional. *É um conceito que não consegue consenso, sendo definido de diversas formas, de acordo com a escola interpretativa, ou mesmo com a região geográfica ou país. No fundo, é um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas* (Garcia, 2007: 147). Em termos muito genéricos a Segurança poderá ser considerada como *a busca de libertação relativamente à ameaça, sendo a resultante da interacção entre as vulnerabilidades de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta* (Weaver apud Garcia, 2007: 147). Este conceito tem vindo a sofrer uma evolução ao longo dos tempos. Tradicionalmente considerava-se que estava relacionado com a vertente politico-militar do Estado e ligado às relações externas, onde a Defesa da soberania era um dos objectivos principais. A globalização, produto do desenvolvimento científico e tecnológico, traz consigo a constatação da existência de problemas transversais à comunidade internacional e a incapacidade manifesta do Estado de fazer face à sua resolução. *A Segurança vê o seu conceito alargado a domínios como a política, a economia, a diplomacia, os transportes e as comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica, procurando encarar riscos e ameaças, em que a vontade e os interesses particulares dos diferentes actores se manifestam neste ambiente* (Garcia, 2007: 146).

Numa ordem internacional, onde indivíduos, comunidades e organizações lidam, cada vez mais, com uma série de ameaças, o Estado não é o único responsável pela segurança. Assim alargar o conceito de segurança, como uma questão cooperativa ou

¹ Tradução livre



colectiva, tem vindo a assumir-se como uma solução a curto prazo, na forma de lidar com as insurgentes ameaças. A ideia de *Segurança Colectiva ou Cooperativa* associada à ONU e de *Defesa Colectiva*, imagem directamente ligada à NATO, são conceitos que traduzem a ideia² de concentrar a decisão do uso da força numa autoridade supra-estatal, dotada de forças militares prontas a actuar, com legitimidade conferida pelo Direito Internacional. Este modelo dá resposta a conflitos que surgem entre Estados, num cenário global onde a maioria das ameaças e riscos à segurança são não estatais. A resposta encontra-se para além da militarização do conflito, e assenta no emprego de agências e organizações para além daquelas relacionadas com a Defesa. Esta evolução determina hoje a definição de um conceito alargado de Segurança (Garcia, 2007: 149).

Este novo conceito de segurança exige uma adaptação daqueles que eram os tradicionais instrumentos de resposta aos riscos e às ameaças, nomeadamente no âmbito da Segurança e Defesa. As “novas missões” desempenhadas pelas FFAA – as missões de paz e gestão de crises – tornaram-se indispensáveis, não só para a contenção de catástrofes humanitárias, mas também no apoio à construção de Estados frágeis, ou falhados, e à consequente produção de estabilidade (MDN, 2008).

O conceito de **Segurança Nacional** integra por conseguinte duas noções fundamentais: a de **Segurança Interna** e a de Segurança Externa ou **Defesa Nacional**, conceitos histórica e juridicamente autónomos na lei portuguesa, reconhecidos enquanto diferentes funções do Estado, aqui fundidos numa perspectiva de salvaguarda mais eficiente do Interesse Nacional (Carvalho, 2007).

Definição estruturante neste estudo, *Segurança Interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem e a segurança públicas, proteger pessoas e bens 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* (cfr. n.º1 do artigo 1º da Lei nº53/2008, de 29 de Agosto – Lei da Segurança Interna).

(3). Defesa Nacional

O Ministério da Defesa Nacional (MDN) assume que a Defesa Nacional, na sua essência, constitui uma estratégia integrada que o Estado português põe em prática para garantir a unidade, soberania e independência nacional; o bem-estar e prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o normal desenvolvimento das suas tarefas; a liberdade de

² Ligada à ONU.



acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional. A Defesa Nacional assume assim um conceito amplo e consensual, que requer o empenhamento dos cidadãos, da sociedade e dos poderes públicos, de forma a manter e reforçar a segurança e a criar condições para prevenção e combate a quaisquer ameaças externas que, directa ou indirectamente, se oponham à consecução dos objectivos nacionais. Tem, por isso, um âmbito global, integrando componentes militares e não militares (MDN, 2008).

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* (cfr. n.º2 do artigo 273º da Constituição da República Portuguesa).

Na actividade política, e ligada à sobrevivência da sua unidade e à livre prossecução dos seus fins, podemos considerar a Defesa Nacional como um dos mais importantes sectores da sua responsabilidade. Esta engloba, ou deve englobar, a actividade de todos os sectores do Estado que têm em vista a Segurança Nacional. *A Segurança pode ser naturalmente proporcionada pela conjuntura, por outro lado, a Defesa engloba medidas no âmbito da protecção civil que não caem no campo da estratégia, à qual se referem as ameaças de uma vontade oposta, consciente e inteligente* (Couto, 1988: 216).

b. Enquadramento Legislativo e Estratégico

A pirâmide estrutural legislativa direcciona-nos para que iniciemos este enquadramento pela Lei Fundamental. A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu título X, Defesa Nacional, atribui às FFAA a missão primária e fulcral, da defesa militar da República. Por sua vez no título IX, Administração Pública, atribui às forças policiais as funções de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. No plano interno, é atribuído às FFAA, nos termos da lei, colaborar em missões de Protecção Civil, em missões que visem a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (cfr. n.º6 do artigo 275º da CRP). Por último, é de referenciar, que a CRP remete para as leis que regulam o Estado de Sítio ou o Estado de Emergência, o emprego das FFAA quando se estes se verificarem³. Torna-se assim inequívoca, no que diz respeito ao empenhamento das FFAA, sobretudo porque até este momento foram

³ O Estado de Sítio ou o Estado de Emergência só podem ser declarados nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública (cfr. artigo 1º da Lei nº44/86, 30 de Setembro – Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência).



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas efectuadas sete revisões constitucionais, que se encontra extremamente vincada uma separação inflexível entre segurança interna e segurança externa, reservando esta última às FFAA e isolando-a da primeira.

Estando em curso a revisão dos diplomas relativos à estrutura e organização superiores das FFAA, há que salientar que a proposta da nova Lei da Defesa Nacional atribui às FFAA a função de colaborar com as FSS, no que diz respeito à Segurança Interna, cooperando ainda no sentido do cumprimento conjugado das respectivas missões de combate a agressões ou ameaças transnacionais. Refere ainda que as FFAA podem ser empregues, nos termos da Constituição e da Lei, quando se verifique um estado de sítio ou de emergência (cfr. artigo 24º da proposta de Lei de Defesa Nacional).

A recente Lei da Segurança Interna, cria um Sistema de Segurança Interna (SSI) que estabelece uma resposta ao quadro dos riscos típicos do actual ciclo histórico e acrescenta um conceito estratégico de segurança interna, referindo que as medidas previstas destinam-se a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública. Por fim refere que as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) assegurarem entre si a articulação operacional (cfr. artigos 1º e 35º da Lei 53/2008, de 29 Agosto – Lei da Segurança Interna).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional⁴ (CEDN) obedece às disposições constitucionais e legais que encorpam a política de Defesa Nacional. Por isso se afirma que a Defesa Nacional tem por objectivo garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações, contra qualquer agressão ou ameaça externas. Nos termos da lei, o CEDN visa a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, em ordem a alcançar os objectivos da política de Defesa Nacional.

O Conceito Estratégico Militar (CEM) decorre do CEDN e insere-se na estratégia global do Estado, adoptada para a consecução dos objectivos da política de Defesa Nacional, desenvolve as orientações do CEDN referentes à componente militar de defesa e define as missões atribuídas às FFAA e aos Ramos. O CEM constitui a base para a

⁴ Resolução Conselho de Ministros n.º6/2003, de 20 de Janeiro.



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas
preparação e actualização dos planos de defesa militar e dos planos de contingência,
conforme aplicável.

A situação geoestratégica de Portugal é caracterizada pela posição de charneira do território nacional, entre o Oceano Atlântico e o Continente Europeu e de confluência, no Espaço Estratégico de Interesse Nacional (EEIN), das linhas de comunicação marítimas e aéreas, ligando a Europa, à África, às Américas, ao Médio Oriente e ao Sudoeste Asiático.

O EEIN é, política e militarmente, definido de acordo com as conjunturas. Neste espaço integra-se um Espaço Variável e o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente. Este compreende o espaço necessário ao desenvolvimento das acções militares de defesa do Território Nacional (TN) e dos interesses vitais permanentes e abrange o TN, a Zona Económica Exclusiva (ZEE); o Espaço interterritorial e o Espaço aéreo sob responsabilidade nacional.

c. Enquadramento Organizacional

No espectro da ameaça, as ameaças tradicionais concorrem com as denominadas “novas ameaças”, cuja especificidade assenta no seu carácter transnacional e assimétrico, e ainda numa elevada imprevisibilidade quanto ao seu surgimento, com um nível de elevada intensidade e de permanente evolução. As ameaças tradicionais, por sua vez, mantêm-se e evoluem no plano interno, alimentadas por fenómenos contemporâneos como é o caso do aumento do urbanismo e das transformações sociais, culturais e económicas, originando ambientes de insegurança (SIS, 2009).

Neste cenário o Estado, embora se mantenha como a personagem principal no que diz respeito à segurança, vê-se subitamente confrontado com uma serie de novos actores não estatais, obrigando-o a uma revisão e redefinição do seu papel. Neste processo de transformação torna-se necessário o recurso a vários instrumentos, de forma a originar uma resposta multidimensional, associando os vários agentes e integrando as várias áreas da sua actividade. A segurança, e como já referimos anteriormente, é hoje, um conceito em redefinição, quer no plano interno-externo, na relação público-privado bem como na interacção Estado-cidadão (SIS, 2009).

Importa então constatar, em termos de segmentos dimensionais das FSS e das FFAA, a estrutura de *actuação* do Estado, representada como a resposta efectiva (Sistema de Resposta) em termos da sua composição e quais as suas missões.

(1). Sistema de Segurança Interna

A Resolução do Conselho de Ministros de 1 de Março de 2007 aprovou as opções fundamentais de um sistema integrado de segurança interna (SISI), estabelecendo as



orientações para uma reforma do sistema de segurança interna. Segundo o documento, deveria ser criada uma arquitectura adequada à prevenção, contenção e resposta ao espectro actual de ameaças e riscos, assente num conceito interdisciplinar de segurança interna, que abrange a participação das regiões autónomas, das autarquias locais e da sociedade com vista a alcançar a coesão nacional para segurança da República Portuguesa. O SISI manteria uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade mais complexa e, dada a relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras. O SISI seria liderado por um Secretário-Geral, que coordenaria a acção das FSS e que poderia assumir, em determinadas situações, a direcção, o comando e o controlo dessas forças tendo também responsabilidades executivas na organização de serviços comuns, como é o caso do Sistema Integrado de Redes de Emergências e Segurança de Portugal (SIRESP) e da Central de Emergências 112.

A alteração da Lei de Segurança Interna (LSI) responde assim ao SISI preconizado na referida resolução de Conselho de Ministros e traz consigo uma serie de alterações em termos organizacionais de modo a criar um novo **Sistema de Segurança Interna (SSI)**. Este Sistema engloba assim o **Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI)**, onde passa a ter assento o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP) - cargo que não existia até à entrada em vigor desta lei, e o Director-Geral dos Serviços Prisionais, atendendo à relevância do papel que o sistema prisional assume no plano da prevenção e da investigação criminal. O Procurador-Geral da República participa também nas reuniões, por sua iniciativa ou mediante convite. Para promover uma participação mais efectiva da Assembleia da República na definição das políticas de segurança interna, prevê-se que dois deputados tenham assento no Conselho. Por fim, sempre que se considere conveniente, os ministros que tutelam os órgãos de polícia criminal de competência específica, bem como os respectivos dirigentes máximos, são chamados a participar nas reuniões. O CSSI sendo o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, prevê a participação das entidades militares e contempla a participação do CEMGFA e da Autoridade Marítima Nacional (AMN) entre outros.

Na dependência directa do Primeiro-Ministro, é criado o cargo de SGSSI cuja equiparação a Secretário de Estado reflecte a valorização do cargo, face às responsabilidades de coordenação da segurança interna – idênticas, em importância, às que recaem sobre o SGSIRP. O SGSSI é nomeado e exonerado pelo Primeiro-Ministro,



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas requerendo-se, para o efeito, uma proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça. Para fazer frente às ameaças à segurança interna, o SGSSI possui um conjunto de competências diferenciadas: de coordenação, de direcção, de controlo e de comando operacional.

No âmbito das suas competências de coordenação, o SGSSI estabelece mecanismos de articulação entre as diversas FSS, com os organismos congéneres internacionais e estrangeiros e com todos os sistemas periféricos, públicos e privados, relevantes na área da segurança. No domínio das suas competências de direcção, o SGSSI tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das FSS. No plano das suas competências de controlo, tem poderes de direcção e articulação das forças e dos serviços de segurança, através dos respectivos dirigentes máximos, em eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais específicos, que impliquem uma actuação conjugada. Finalmente, em situações excepcionais, determinadas pelo Primeiro-Ministro, como ataques terroristas ou catástrofes naturais que requeiram a intervenção articulada de diferentes forças e serviços, estes são colocados sob o comando operacional do SGSSI, através dos seus dirigentes máximos.

Por último, é o **Gabinete Coordenador de Segurança (GCS)** que continua a possuir competências de assessoria e consulta em matérias de segurança interna. Cabe-lhe, assim, promover a realização de estudos relativos à segurança interna e ao funcionamento das FSS. O GCS passa a funcionar em dois níveis: o secretariado permanente e o plenário e dispõe de uma sala de situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna. O secretariado permanente constituído por oficiais de ligação provenientes das várias entidades não contempla representantes do Sistema de Defesa Nacional.

Parece-nos pertinente questionar qual a razão de não ser contemplada a participação do CEMGFA no GCS, constatando-se a representação da AMN, quer neste âmbito, quer na participação na Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), entidade que visa garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram. Aliás os órgãos da AMN estão elencados na lista de FSS nacionais.

A única referência concreta em relação à participação das FFAA no novo SSI, é a expressa no artigo 35º, e que refere que as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional.



(2).Sistema de Defesa Nacional

Com vista a assegurar o cumprimento das missões das FFAA, foi definido um *Sistema de Forças*, que é constituído pela componente operacional, que engloba o conjunto de forças e meios, numa perspectiva operacional, e pela componente fixa ou territorial, basicamente de natureza administrativa e técnica, para apoio geral. Para assegurar o comando e o controlo das forças, unidades e meios existem os seguintes meios de Comando de Controlo:

- § Da responsabilidade do EMGFA - o Centro de Operações das Forças Armadas, o Comando Operacional dos Açores, o Comando Operacional da Madeira, o Comando do Quartel-general Conjunto de Operações Especiais e o Comando de Agrupamentos Operacionais das Forças Conjuntas Móveis e Destacadas (a constituir sempre que necessário);
- § Da responsabilidade da Marinha -o Comando Naval, o Comando da Zona Marítima dos Açores, o Comando da Zona Marítima da Madeira, o Comando da Zona Marítima do Norte, o Comando da Zona Marítima do Centro e o Comando da Zona Marítima do Sul;
- § Da responsabilidade do Exército -o Comando Operacional do Exército, o Comando da Zona Militar dos Açores, o Comando da Zona Militar da Madeira;
- § Da responsabilidade da Força Aérea -o Comando Operacional da Força Aérea, o Comando da Zona Aérea dos Açores, o Comando da Zona Aérea da Madeira, o Centro de Operações Aéreas (MDN, 2009).

Dentro das Missões Específicas das Forças Armadas⁵, gostaríamos de destacar as de Prevenção e Combate às Novas Ameaças, nomeadamente, a MC9 - *Empregar, nos termos da Lei, forças e meios militares na prevenção e combate a ameaças terroristas, tirando partido das capacidades residentes nas FFAA, de modo a complementar as valências próprias das FSS e das outras componentes não militares com as quais devem colaborar na ordem interna e, bem assim, cooperar com parceiros e aliados na ordem externa*, a MC10 – *Contribuir, de forma supletiva e nos termos da Lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal*, e a MC11 – *Colaborar com os países aliados na prevenção e combate à proliferação de armas de destruição maciça e dos seus meios de lançamento*.

⁵ MIFA 04 – Foram definidas em Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) em 21 de Outubro de 2004 que decorrem das Orientações Gerais do Conceito de Acção Militar, do Nível de Ambição e das Orientações Específicas definidas no Conceito Estratégico Militar, aprovado pelo Ministro de Estado e da Defesa Nacional em 22 de Dezembro de 2003, confirmado pelo CSDN em 15 de Janeiro de 2004.



As FFAA não são apenas constituídas pelos militares, meios e equipamentos da componente operacional - forças combatentes. Incluem, igualmente, outras componentes que muito contribuem para o cumprimento da missão, e no particular do nosso Estudo, teremos de destacar os órgãos da AMN.

Transcrevendo o que se encontra no *site* institucional (Marinha, 2009), à *Marinha compete, através da Autoridade Marítima, fazer cumprir a autoridade do país na imensidão do mar português*. A AMN é a estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que integrados na Marinha, possuem competências ou desenvolvem acções no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima (SAM). Por SAM entende-se o 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 marítima⁶. A AMN constitui-se como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional. A AMN integra ainda a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), como órgão central, e a Polícia Marítima (PM), que integra a estrutura operacional. No âmbito do SAM, estão cometidas à AMN, uma serie de atribuições, das quais julgamos importante salientar as seguintes:

- § Prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria;
- § Prevenção e repressão da imigração clandestina;
- § Segurança da faixa costeira, no domínio público marítimo, e das fronteiras marítimas e fluviais, quando aplicável.
- § Segurança e controlo da navegação;
- § Fiscalização, preservação e protecção do meio marinho, dos recursos naturais e do património natural subaquático;
- § Protecção civil com incidência no mar e na faixa litoral;
- § Protecção da saúde pública.

O quadro de atribuições cometido ao Sistema da Autoridade Marítima, enquanto elemento de um sistema interdepartamental de natureza horizontal integrando as autoridades públicas que intervêm em espaços sob soberania e jurisdição nacional, como já vimos anteriormente, encontra-se estatuído em diploma próprio desde 2002 tendo o Governo⁷ sedimentado o conceito legal e intervenção dos órgãos da AMN, especificamente

⁶ Orgânica instituída pelo DL n°43/2002, de 2 de Março.

⁷ Decreto-Lei n°226/2006, de 15 de Novembro.



Também a Guarda Nacional Republicana (GNR) exerce missões em toda a costa, no mar territorial e na zona contígua, cabendo-lhe nos termos da lei competências específicas de vigilância, patrulhamento e intercepção marítima ou terrestre, definidas na respectiva Lei Orgânica.

No âmbito do controlo da fronteira marítima e do exercício de competências de fiscalização em espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, importa, ainda, realçar a intervenção de um conjunto de outras entidades e autoridades técnicas dependentes de vários departamentos governamentais, designadamente a Polícia Judiciária (PJ), a Força Aérea (FA), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e a Autoridade Nacional de Saúde (ANS).

Neste cenário e face ao aumento da importância que estas matérias têm vindo a assumir na emergência das novas ameaças, e de forma a integrar em razão da matéria, prevendo a clarificação de intervenção destes múltiplos agentes, foi criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo⁸ (CNCM). Foram assim clarificadas as competências cometidas aos órgãos e serviços da Marinha/AMN e à GNR e sua articulação com as restantes autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços sob soberania e jurisdição nacional no mar, bem como a agilização de procedimentos e contactos de forma a garantir uma maior eficácia na actuação policial. Em 2006 criou-se assim um centro *multiagencial* de resposta a “novas ameaças”. Hoje em 2009, julgamos pois pertinente questionar qual a relação que existe entre o SGSSI e o CNCM?

(3). Sistema de Informações

A alteração da estrutura do Serviço de Informações da República Portuguesa (SIRP)⁹ teve o objectivo de possibilitar a melhor coordenação da actividade dos serviços de informações, colocando-os na directa dependência do Primeiro-Ministro, assumindo-se assim, com clareza, a importância de elevar o nível de responsabilidade política e da direcção estratégica do sistema. Assim, existem dois serviços de informações, juridicamente autónomos:

- § Serviço de informações de Segurança (SIS);
- § Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), sendo as informações militares da competência das estruturas próprias das Forças Armadas.

⁸ Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro.

⁹ Lei Orgânica 4/2004, de 6 de Novembro.



Enveredando pelo princípio da exclusividade, a lei distingue claramente o âmbito de atribuições de cada serviço, não sendo permitido que outros serviços prossigam objectivos e actividades idênticos aos dos previstos na Lei Orgânica do SIRP.

O SIS é, no âmbito do SIRP, o único serviço que integra as FSS, com as quais tem o especial dever de colaboração. Compete-lhe recolher, processar e difundir informações no quadro da Segurança Interna, nos vários domínios de interesse¹⁰.

O SIED contribui para o processo de decisão política através da produção de informação privilegiada sobre os vários domínios¹¹, importando destacar, os relacionados com as matérias políticas, energéticas, económicas e de Defesa que constituam prioridade da política externa portuguesa. Relativamente a este último ponto, ressalve-se que, apesar de à designação original do SIED (SIEDM) ter sido subtraída pela lei, o (M) de Militares, mais concretamente *a actividade de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar*, este Serviço mantém as suas competências exclusivas no âmbito do tratamento e produção de informações em matéria de Defesa Nacional.

¹⁰ Da sabotagem, do terrorismo, da espionagem, incluindo a espionagem económica, tecnológica e científica, e de todos os demais actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito democrático, incluindo os movimentos que promovem a violência (designadamente de inspiração xenófoba ou alegadamente religiosa, política ou desportiva) e fenómenos graves de criminalidade organizada, mormente de carácter transnacional, tais como a proliferação de armas de destruição maciça, o branqueamento de capitais, o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e o estabelecimento de redes de imigração ilegal. Fonte: «<http://www.sis.pt/pt/index.php>».

¹¹ A avaliação da ameaça terrorista, a identificação de redes internacionais de crime organizado, nomeadamente as envolvidas em narcotráfico, facilitação da imigração ilegal e proliferação nuclear, biológica e química (NBQ), o acompanhamento permanente da situação de segurança das comunidades portuguesas residentes no estrangeiro e o alerta precoce para situações onde haja um potencial comprometimento dos interesses nacionais. Fonte: «<http://www.sied.pt/missaovv.html>».



3. “Novas Ameaças”

Quando falamos de ameaças transnacionais à segurança nacional, referimo-nos a ameaças não militares que não têm fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados, a saúde dos seus habitantes, assim como a sua qualidade de vida. Estas ameaças revelam-se nos Estados ou pela sua própria natureza intrínseca ou devido à permeabilidade das suas fronteiras.

As novas ameaças, assim designadas com a implosão do sistema bipolar, diferem das até então tradicionais por não estarem ligados a um território, com uma disseminação e individualização incerta, por não se manifestarem num simples evento ou período de tempo, e por a maioria das vezes não apresentarem um ponto focal, onde possa ser concentrado o esforço total de anulação (Garcia, 2007: 150).

Os dois blocos existentes durante a chamada Guerra Fria habituaram-se a viver lado a lado e aceitaram as diferenças intrínsecas de cada um. Tinham um aprofundado conhecimento do oponente e a ameaça estava bem definida e caracterizada, uma vez era por demais identificado o quem, o onde e o como, por outro lado o quando foi sendo adiado sucessivamente, com a manutenção de uma dissuasão efectiva baseada no equilíbrio de forças. As questões internacionais eram tratadas com referência ao emprego da força ou à ameaça do uso da força (Sacchetti, 2002), sobretudo assente em forças nucleares e convencionais associadas a um governo.

Após a queda do muro de Berlim inaugurou-se uma nova época de esperança de mudança em que as preocupações com as questões económicas se sobrepuseram às preocupações com o aspecto militar, ambicionando-se um ideal de desenvolvimento e progresso, que subitamente foi interrompido em 11 de Setembro de 2001 (11/9), o dia em que fomos surpreendidos e confrontados com um mundo que julgávamos que já não existia – *uma espécie de apocalipse virtual* – e entrámos numa zona de tempestades onde se sucedem novas crises, que há dez ou vinte anos julgaríamos impossíveis de acontecerem. O 11/9 foi o tal *cisne negro* de que fala *Karl Popper* ou *Nasim Taleb* que, sustentando-se nas entranhas da globalização, deu origem a um sentimento generalizado de insegurança, constituindo-se mesmo como exemplo paradigmático da *ordem securitária actual* (Escorrega, 2009).

A comunidade internacional foi assim obrigada a reconhecer que para além do Estado existiam outros actores que empregavam a força como instrumento nas relações internacionais, e acima de tudo, reconhecer que as guerras já não obedecem, unicamente, à concepção de *Clausewitz* – Estado, Forças Armadas e População.



a. Identificação

Para a ONU as ameaças com as quais a comunidade internacional se deve preocupar a curto e médio prazo são divididas em seis grupos principais de nível económico e social, incluindo a pobreza, doenças infecciosas e a degradação do ambiente, bem como os conflitos entre Estados, conflitos internos dentro de um Estado, o que inclui a guerra civil e o genocídio, as armas de destruição maciça, o terrorismo e o crime organizado transnacional (ONU-Relatório, 2004).

No que diz respeito ao nosso país, o CEDN identifica as ameaças que considera mais significativas, das quais podemos destacar o **terrorismo** nas suas mais variadas formas, o desenvolvimento e a proliferação não regulados de **armas de destruição maciça** (ADM), de natureza nuclear, radiológica, biológica ou química, bem como os meios de lançamento e a sua detenção por grupos não estaduais, e ainda o **crime organizado transnacional**, que se constitui uma forma de agressão externa e uma ameaça interna. Considerando a localização geográfica do nosso país, a sua característica de fronteira exterior da União Europeia, com uma extensão considerável dos espaços marítimos e um enorme potencial de inserção nas rotas de narcotráfico e de redes ilegais de imigração, e de acordo ainda com o CEDN, face ao inequívoco interesse estratégico Nacional, deve ser dada uma prioridade de actuação da Defesa Nacional nos espaços marítimo e aéreo em acções de rastreio destas actividades. No quadro de outras missões de interesse público, o CEDN, refere a necessidade de prever uma capacidade de resposta por parte da Defesa Nacional aos crescentes atentados ao nosso ecossistema, que designaremos neste trabalho como **ameaças ambientais**, e que inclui a poluição marítima e a utilização abusiva dos recursos marinhos nas águas de responsabilidade nacional e a destruição florestal.

Apesar de ser extremamente difícil delimitar este estudo em áreas de maior interesse, sobretudo em termos de investigação em prol da resposta à pergunta efectuada inicialmente, consideramos que deve ser dada um enfoque à análise das quatro ameaças¹² que atrás referimos como destacadas no CEDN e que são englobadas, em seguida, numa caracterização mais abrangente das ameaças ao nosso país, em termos de causas e efeitos, e numa perspectiva de conhecimento situacional, por parte do serviço de informações competente.

b. Caracterização

Importa caracterizar as novas ameaças, e baseados no princípio da organização da

¹² Terrorismo, Criminalidade Organizada, Proliferação de ADM e Ameaças Ambientais.



estrutura de informações do Estado, começamos por descrever as ameaças consideradas pelo SIS para o nosso país, remetendo para o apêndice 3 quais os seus efeitos previsíveis.

Relembramos que a sociedade da informação e o grande progresso tecnológico do século XX vieram intensificar as ameaças para a segurança nacional, como é o caso do terrorismo, a espionagem e a sabotagem, mas também fez surgir outras, radicalmente novas e talvez mais perigosas, na medida em que são frequentemente difíceis de detectar e de definir. Existem ainda áreas em que os vários tipos de ameaças se sobrepõem, criando a necessidade de abordagens interdisciplinares que, de forma criativa e eficaz, possam fazer frente aos novos fenómenos de insegurança. Como exemplos de sobreposições típicas, podemos citar os casos em que um ataque cibernético redunde em crime económico, ou em que um grupo terrorista utiliza o ataque cibernético para sabotar um sector estratégico de um país ou de uma determinada empresa (SIS, 2009).

Estes casos têm vindo a exigir de cada país um esforço de adaptação da sua legislação e dos seus meios institucionais, e de acordo com SIS, podemos elencar algumas ameaças que actualmente se colocam ao Estado português, resumindo-se o resultado na seguinte tabela:

Tabela 1: Cenários de ameaça

<u>Cenários de Novas Ameaças Nacionais</u>
§ A internacionalização do terrorismo, onde grupos terroristas se servem do nosso país como plataforma para o desenvolvimento das suas actividades, quer como refúgio ou lugar de passagem, quer mesmo como palco para acções violentas;
§ O surgimento de fundamentalismos religiosos, que usam a violência e o terrorismo como forma de afirmação;
§ A explosão vertiginosa do consumo e tráfico de droga, apoiada em redes multinacionais de grandes dimensões, dotadas de organizações complexas, sofisticadas e com avultados recursos materiais, técnicos e humanos;
§ A utilização do sistema financeiro para branqueamento de capitais provenientes de actividades ilícitas;
§ O surgimento de gangs de jovens delinquentes nos meios degradados da periferia das grandes cidades, em consequência de fenómenos como a exclusão social, o desemprego ou a discriminação racial;
§ O surgimento de redes transnacionais de imigração clandestina e de tráfico de seres humanos, orientadas para a exploração de mão-de-obra e da prostituição;
§ A internacionalização de organizações criminosas de grande escala (mafias, tríades, etc.), com um potencial criminógeno muito diversificado (droga, prostituição, jogo ilícito, comércio de armas);
§ A presença de criminosos em território nacional, mercê das possibilidades abertas pela liberdade de circulação de pessoas no espaço europeu;
§ A possibilidade de utilização das potencialidades tecnológicas para a prática de novas formas de crime (ex. terrorismo ou pirataria informática);
§ O surgimento de redes de comércio internacional de armas e material radioactivo, geralmente com origem nos países do Leste europeu;
§ O aprofundamento dos riscos da prática de crimes ecológicos de grandes dimensões;
§ O risco de um incidente ambiental de larga escala.

Caracterizadas de certa forma as ameaças que são consideradas como directas à Segurança Interna, e, face à delimitação do nosso estudo considerada no capítulo anterior,



importa caracterizar a ameaça relacionada com as ADM e de certa relacioná-la com a transversalidade dos ilícitos internacionais.

Com a implosão da URSS, emergiu uma preocupação generalizada de que partes daquele vasto território pudessem contribuir para a disseminação de ADM que tivessem em seu poder e que, face à ebulição do controlo estratégico imposto até então, pudessem transpor as fronteiras e alimentar aquilo que se poderá considerar, potencialmente, a maior ameaça à nossa segurança (Rodrigues, 2006).

Para a ONU, a ameaça colocada pela proliferação de ADM prende-se, essencialmente, com o não cumprimento por parte de alguns Estados dos Tratados de Não Proliferação de Armas Nucleares, desenvolvendo-se assim de forma ilegal, programas que visam a aquisição de matérias e formação de peritos, com o objectivo final de abandonarem os tratados e criarem a sua própria Arma. Este não cumprimento é uma sequente erosão com um eventual colapso de todo o quadro normativo dos Tratados, poderá desencadear a uma situação de não retorno e um efeito de bola de neve na proliferação (Garcia, 2007: 154).

A realidade aponta-nos para uma preocupação transversal da Comunidade Internacional, uma vez que existe um cada vez maior número de países que procuram construir as suas próprias ADM, podendo depois constituir-se como fontes de proliferação, assumindo particular relevo, o risco que constitui a possibilidade de grupos terroristas as adquirirem, nomeadamente armas químicas e biológicas, alimentando assim a destabilização e o clima de insegurança que se tem vindo a sentir (Garcia, 2007: 154).

Sendo a proliferação de ADM considerada como uma das principais ameaças, a nível mundial, o SIS considera sério o risco de utilização do território português para o trânsito e aquisição de produtos, equipamentos e tecnologias destinadas ao fabrico de armas de destruição maciça. Esta avaliação assenta em dois factores principais: a posição geoestratégica de Portugal, designadamente o facto de ser fronteira externa da União Europeia; as relações comerciais com países possuidores de programas militares nucleares, biológicos, químicos ou de mísseis balísticos (SIS, 2009).

Por último importa caracterizar, a por nós destacada, “nova ameaça” ambiental. É bem conhecida a incidência negativa que os desequilíbrios ecológicos, decorrentes da intensificação do processo de desenvolvimento económico-social, têm tido sobre o ambiente. O processo de degradação é especialmente notório nas áreas sujeitas ao impacte dos grandes complexos industriais e centros urbanos. A crescente consciência da sua importância e a necessidade de acompanhar o que se vem definindo sobre esta matéria a



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas
nível de diversos organismos internacionais corrobora a ideia de que a degradação do
ambiente persiste como uma ameaça mundial.

Apesar dos constantes e insistentes alertas internacionais para as questões ambientais, nomeadamente, o problema da camada de ozono e subsequente aquecimento global, com os inúmeros tratados e acordos para a diminuição de gases libertados para a atmosfera, o problema persiste, tal como outras dificuldades ambientais, como a desertificação e a escassez de água potável. Cerca de 900 milhões de pessoas são afectadas por este problema em 80 países, o que significa que cerca de 40% da população mundial. As alterações climáticas vão provocar efeitos marcantes nas sociedades uma vez que influenciam directamente recursos vitais e os instrumentos legislativos criados¹³ para obrigar a uma diminuição de emissão de gases, causa principal do efeito de estufa (Garcia, 2007: 172).

¹³ Protocolo de Quioto, 1997.



4. Resposta às “Novas Ameaças”

A Segurança e a Defesa exigem actividade permanente a fim de diminuir riscos imediatos ou potenciais, decorrentes das principais ameaças. O funcionamento do sistema de Segurança e Defesa, que inclui as Forças Armadas, as Forças de Segurança, o Sistema de Protecção Civil, constitui uma responsabilidade primária do Estado, a que se devem associar os cidadãos (Nogueira, 2005: 82).

A resposta às novas ameaças existente no nosso país deveria resultar da organização conjunta que foi descrita anteriormente. Julgamos assim importante mostrar em seguida as respostas que existem actualmente no nosso país.

De realçar que a primeira linha de combate, será sempre o da prevenção e mais precisamente, o da predição. Aos serviços de informações é-lhes incumbido assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da Segurança Interna.

No que diz respeito ao desempenho das FSS e das FFAA, pretende-se que respondam em termos de actuação numa acção estratégica conjunta, onde são normalmente distintos os aspectos operacionais (emprego dos meios), dos aspectos genéticos (geração de meios) e dos aspectos estruturais (composição, organização e articulação dos meios) (Nogueira, 2005: 85).

a. Serviços de Informações

Conforme a Lei Orgânica do Serviço de Informações da República Portuguesa, o SIS é o único organismo público 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 constitucionalmente estabelecido. Por sua vez, o SIED é o organismo público incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português. Ao Secretário-Geral do SIRP incumbe conduzir superiormente a actividade dos serviços de informações, inspeccionando-os, coordenando-os e superintendendo na sua actuação, definindo e distribuindo, com clareza, tarefas e afectar, sem duplicações ou omissões, os meios necessários à prossecução dessas mesmas tarefas.

No que diz respeito à proliferação das ADM, o SIS participa em grupos de *Information Exchange* de vários regimes e grupos internacionais, como a Organização para a Proibição de Armas Químicas - OPCW o *Nuclear Suppliers Group* - NSG, o *Missile Technology Control Regime* - MTCR e o Grupo Austrália - AG e integra o grupo



A PSI é uma resposta ao crescente desafio colocado pela proliferação, a nível mundial, das armas de destruição maciça, pelos seus sistemas e materiais relacionados e tem como objectivo impedir o tráfico ilícito de bens materiais de e para Estados considerados de risco ou para grupos terroristas. Esta iniciativa foi lançada em Cracóvia, Polónia, pelo Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), em Maio de 2003. Portugal foi, desde o início, um país do *core group*,¹⁴ existindo actualmente mais de 60 países que já expressaram o seu apoio a esta iniciativa.

No âmbito desta iniciativa os vários países comprometerem-se a pôr fim ao tráfico ilegal de materiais sensíveis através da interdição/intercepção de navios, aviões ou outros meios de transporte, no seu território ou em águas territoriais sob os quais existissem indícios fundados de transportarem cargas suspeitas. Em Outubro de 2003, os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha e a Itália, actuando sob os auspícios da PSI, interceptaram um transporte ilegal composto por peças de centrifugadoras para enriquecimento de urânio, destinado à Líbia.

b. Forças Armadas

No que diz respeito às Forças Armadas, os meios e capacidades do nosso país encontram-se plasmados nos quadros situação que se encontram no NATO DEFENCE PLANNING REVIEW 2008/2009¹⁵, traduzindo a realidade em termos das componentes terrestre, naval e aérea em 2009 e a previsão de uma evolução até 2014. Das Forças aí elencadas destacamos as capacidades que se encontram ligadas à Componente Terrestre e que poderão constituir meios de reforço ao SSI e de resposta a situações de Crise, nomeadamente:

- § Purificação de água;
- § Construções horizontais e verticais;
- § Nuclear, biológica, química e radiológica;
- § Operações Especiais;
- § Médica *Role 2*;
- § Policia Militar;
- § Inactivação de Engenhos Explosivos;

¹⁴ A par da Alemanha, Austrália, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Polónia e Reino Unido. A este grupo inicial juntaram-se, por convite, o Canadá, a Dinamarca, a Grécia, Noruega, a Rússia, Singapura e a Turquia.

¹⁵ Documento reservado que consultamos na Divisão de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA, de 07 de Novembro 2008.



c. Forças de Segurança

A resposta às novas Ameaças em termos das Forças de Segurança, tal como é definido na LSI, assenta no **Plano de Coordenação e Cooperação das Forças Segurança (PCCFS)**¹⁶ que define as normas e procedimentos para fazer face a situações de grave ameaça, designadamente, sabotagem, espionagem e terrorismo, que requeiram o empenhamento conjunto das diferentes FSS. Este plano apoia-se em princípios de acção, dos quais destacamos a autonomia do SSI, face aos demais sistemas, nomeadamente ao de segurança externa, no sentido em que o exercício de toda e qualquer actividade de polícia no âmbito daquela função essencial cabe, exclusivamente, em todo o território nacional, às FSS enunciados na LSI, sem prejuízo da eventual colaboração das Forças Armadas. O PCCFS foi aprovado pela Deliberação do Conselho de Ministros nº230/2006, de 18 de Maio, e encontra-se em fase de revisão face à recente implementação da LSI.

d. Protecção Civil

Em matéria de resposta a desastres ambientais, a Autoridade Nacional da Protecção Civil¹⁷ assume a responsabilidade de actuação em situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. Considera-se assim, uma actividade de carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial que considera o apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores, definindo-se acidente grave como um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, susceptível de atingir pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente. **Catástrofe** é definida como *o acidente grave ou a série de acidentes graves susceptíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas*.

As FFAA são agente da Protecção Civil e actuam a pedido do Comandante Operacional da Autoridade Nacional da Protecção Civil, ou em caso de manifesta urgência directamente com as unidades a partir dos Governadores Cívicos ou Presidentes das Câmaras. São consideradas acções de colaboração 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 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.

¹⁶ Documento confidencial consultado no Gabinete Coordenador de Segurança, em 04 de Maio de 2009.

¹⁷ Lei nº27/2006, de 3 de Julho (Lei de Bases da Protecção Civil).



Segundo a lei, as forças e elementos militares são empregues sob a cadeia de comando das FFAA, sem prejuízo da necessária articulação com os comandos operacionais da estrutura de protecção civil. O apoio programado é efectuado de acordo com o previsto nos programas e planos de emergência, existindo no centro de coordenação operacional, um oficial de ligação. O apoio não programado é prestado de acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego de meios militares, cabendo ao EMGFA a determinação das possibilidades de apoio e a coordenação das acções a desenvolver em resposta às solicitações apresentadas.



5. Modelo Actual de Resposta

a. Caracterização genérica

A nova LSI transforma o modelo vigente da resposta nacional a situações de ameaça e crises, assumindo a estrutura definida do SSI, o modelo de combate às “novas ameaças” que caracterizamos no nosso estudo. Uma das leis revogada é a que referenciava o Sistema Nacional de Gestão de Crises¹⁸, cujo objectivo era o de apoiar o Primeiro-Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise. De realçar que nenhum diploma considerado “relevante” à excepção da LSI, faz referência ao conceito de gestão de crises¹⁹, nomeadamente quando, no âmbito das competências do SGSSI, faz referência à sua responsabilidade de garantir a coordenação entre as FSS e os serviços de emergência médica nos planos de gestão de crises (cfr. nº3 do artigo 16º da LSI). Destacamos ainda o facto de que o actual modelo não preconizar uma resposta conjunta das FSS e das FFAA numa situação de crise.

b. Análise SWOT

Efectuando uma análise SWOT ao modelo actual de resposta às “novas ameaças”, pretendemos identificar os pontos-chave que permitem dar resposta à nossa questão principal e podermos avançar para uma proposta de modelo.

Começamos por caracterizar o Ambiente Externo, no que diz respeito a **Oportunidades**, que consideramos eventualidades a explorar, e **Ameaças**, que consideramos problemas a superar.

Tabela 2: Ambiente Externo

<i>Oportunidades</i>	<ul style="list-style-type: none">Ü A Lei da Segurança Interna abre as portas ao diálogo e estabelecimento de uma resposta conjunta por parte do SGSSI e o CEMGFA;Ü Nível baixo de ameaça e um sentimento de segurança por parte da população;Ü Projecto da nova Lei de Defesa Nacional que aguarda a conclusão do processo legislativo;
<i>Ameaças:</i>	<ul style="list-style-type: none">Ü Inflexibilidade com uma separação entre Segurança Interna e Defesa Nacional;Ü Não existência de uma resposta eficaz a uma situação de crise;Ü Portugal está na fronteira da União Europeia com África e a América do Sul, de onde provêm muitas actividades ilícitas;Ü Cobertura de uma vasta área de responsabilidade e de jurisdição nacional;Ü Inexistência de uma entidade única responsável pela Segurança Nacional.

¹⁸ Decreto-Lei nº173/2004, de 21 Julho.

¹⁹ Como referenciado pelo VALM Silva Carreira (DGAM) no Workshop AÇOR 081 – “Actuação das Forças Armadas em Situações de Crise e Estados de Excepção” e reafirmado na entrevista.



Tabela 3: Ambiente Interno

<i>Potencialidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> Û O Sistema de Segurança Interna, com uma organização estrutural de resposta a situações de crise e ameaça; Û Competências do SGSSI no âmbito do Comando e Controlo de diferentes FSS, em situações de crise e ameaça; Û Credibilidade das FSS e das FFAA; Û Existência de Capacidades nas FFAA que podem complementar a resposta das FSS às “novas ameaças”; Û Plano de Cooperação e Coordenação das Forças de Segurança.
<i>Vulnerabilidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de um Sistema Nacional de Gestão de Crises; Û Não existência de um quadro legal que explicita e fundamente, em situações de grande gravidade, a actuação das FFAA em reforço das FSS; Û Existência de várias entidades com jurisdição na mesma área de responsabilidade.

Em relação ao ambiente Interno, identificamos as **Potencialidades**, que consideramos como as Forças, e **Vulnerabilidades**, que consideramos as fraquezas do Sistema.

Elaboramos em seguida a matriz SWOT, com o cruzamento das Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, de forma a gerar quatro ideias estratégicas: maximizar Forças e Oportunidades, minimizar as Fraquezas e maximizar as Oportunidades, usar as Forças para evitar as ameaças e, por último, minimizar fraquezas e evitar ameaças.

Tabela 4: Matriz SWOT

		Ambiente Externo	
		Oportunidades	Ameaças
Ambiente Interno	Potencialidades	<p>Aproveitando as competências do SGSSI, juntamente com o CEMGFA, estes deverão delinear um planeamento conjunto de actuação das FSS e das FFAA em situações de crise ou ameaça;</p> <p>Manter e fortalecer a credibilidade das FSS e FFAA, como forma de dissuasão, aproveitando o ambiente seguro nacional;</p> <p>Prever a utilização de capacidades das FFAA em reforço das FSS na resposta a situações de crise ou ameaça;</p> <p>Projecto da nova Lei de Defesa Nacional deveria prever a explicitação de actuação das FFAA em ambiente segurança interna.</p>	<p>Vasta área de responsabilidade e de jurisdição nacional carece da “construção” de um novo modelo de Segurança, com competências de integração de capacidades das FFAA e das FSS;</p> <p>Credibilidade das FSS e das FFAA será um elemento fundamental para afastar actividades ilícitas provenientes de África e da América do Sul, devendo ser dada especial atenção à vasta fronteira nacional, sobretudo marítima;</p> <p>Inexistência de uma entidade única responsável pela Segurança Nacional deverá ser atenuada com a inclusão explícita das FFAA no SSI e incorporadas as suas possíveis acções no PCCFS;</p> <p>A clara distinção, em termos legislativos, entre Segurança e Defesa deverá de ser atenuada com uma articulação operacional entre o SSI e o Sistema de Defesa Nacional, traduzida em documento legal;</p>



Vulnerabilidades

Inexistência de um Sistema Nacional de Gestão de Crises tem de ser colmatado com uma resposta conjunta do SSI e do Sistema de Defesa Nacional;

O projecto da nova Lei de Defesa Nacional e a recente LSI proporcionam uma ocasião de mudança e consequentemente de elaboração de um quadro legal adequado que legitime a actuação das FFAA na segurança do ambiente interno;

Deverão ser implementadas políticas que propiciem e aumentem o sentimento de Segurança por parte dos cidadãos;

O nível de Ameaça nacional deverá ser acompanhado e permanentemente actualizado pelo SSI face à constante mutação do Sistema Internacional;

O nosso país necessita de edificar oportunamente um Sistema de resposta a situações de Crise;

As “novas ameaças” transnacionais ultrapassaram a fronteira entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional, assumindo assim as FFAA um papel preponderante no seu combate, tornando-se assim necessário um enquadramento legal adequado à sua intervenção, isoladas ou em reforço das FSS;

O nosso país é a fronteira da EU, com uma vasta área de responsabilidade e jurisdição, onde várias agências têm as mesmas competências no âmbito da Segurança Nacional, pelo que a coordenação e integração das valências do todo em prol de um objectivo único é necessário e sobretudo urgente;

A estrutura de resposta a situações de crise devere contemplar a possibilidade de resposta pronta e conjunta do SSI e do Sistema de Defesa Nacional, coordenados por uma entidade única, agregadora das capacidades de cada um e actuar face às necessidades específicas de cada situação.



6. Modelo de Resposta Interagencial

Gostaríamos de na fase final deste estudo construir um modelo teórico que satisfaça os requisitos de uma acção eficaz no combate às ameaças que definimos anteriormente, numa perspectiva de conjugação de esforços das várias entidades que têm responsabilidade de actuação, ou seja, definir uma resposta *multiagencial* de combate às “novas ameaças”.

O processo interagencial é um processo que envolve pessoas e organizações complexas com culturas diferentes, e consequentemente visões muito próprias sobre o conceito de interesse nacional e qual a melhor política de o atingir. É um processo essencialmente político, e relaciona-se directamente com o assumir de poder pessoal e institucional, quer a nível governamental quer a nível partidário. Este jogo do poder envolve para além de um “puxa e empurra” de negociações, um salvaguardar das prerrogativas das políticas assumidas, e um ressalvar constante dos compromissos assumidos, com uma natural e propensa resistência à mudança por parte das pessoas e instituições (Marcella, 2008: 17).

Como características principais do processo interagencial, podemos afirmar que, primeiro, é um processo complexo com o necessário envolvimento de variadas organizações com diferentes missões institucionais e culturas próprias, afectada por uma dinâmica de estrutura informal que tenta apressar um, característico, demorado processo de tomada de decisão, face à eterna competição de interesses individuais e organizacionais. Em segundo lugar, perante uma situação de crise²⁰ o processo de decisão é expedito para contrariar uma indecisão e eventual paralisia de acção. Uma terceira característica deste processo é a existência de uma fragmentação do poder, uma vez que existe uma distribuição desse poder por todos os intervenientes de acordo com as capacidades de cada um e de acordo com as diferentes situações e ambientes. Neste sistema existe sempre uma serie de múltiplas influências que tentam afectar o processo. Estas influências internas e externas misturam-se numa miríade dinâmica que dificulta o processo de detecção e diagnóstico, podendo ser combatido com uma política de confiança interdisciplinar, alicerce de um processo interagencial eficiente. Processo que é político no sentido mais abrangente da sua definição, não porque contemple o evidente empenhamento de políticos, mas porque se desenvolve no teatro político, com uma forte influência pelos actores políticos externos (Marcella, 2008: 179).

Independentemente de qual seja a gestão da política de Segurança Nacional, o

²⁰ Importa caracterizar crise - Não existindo uma definição jurídica nacional, socorremo-nos do estabelecido na Decisão 2008/617/ JAI do Conselho Europeu.



processo interagencial deverá efectuar, basicamente, sempre as mesmas funções:

- § Identifica as questões relacionadas com a política seguida;
- § Formula opções;
- § Identifica questões e eleva-as ao nível apropriado de decisão;
- § Toma decisões;
- § Supervisiona a sua implementação (Marcella, 2008: 17).

Importa dizer que neste processo interagencial a listagem dos variados *stakeholders* participantes se torna vital, uma vez que possuem diferentes recursos, materiais e pessoais, bem como experiência e *Know how*, que carecem de ser integradas para a política definida ser efectiva. Efectivamente para que este processo se concretize, terá que existir uma interdependência funcional, e esta será a “regra de ouro” nas ligações interagenciais. Nos nossos dias nenhum assunto de segurança nacional ou de relações com o exterior, consegue ser processado e resolvido por uma só agência (Marcella, 2008: 25).

Quando por sua vez falamos de uma política, necessariamente a teremos que inter-relacionar nos seguintes níveis:

- § Conceptualização, envolvendo a tarefa da idealização e desenvolvimento concreto dessa política²¹;
- § Articulação, não é nada mais nada menos que a declaração pública da existência dessa política;
- § Financiamento, implica a justificação perante os órgãos competentes da necessidade da sua existência e a necessária sustentação financeira;
- § Implementação, é a aplicação programada dos recursos para o atingir dos objectivos propostos inicialmente;
- § Pós-Implementação, implica a análise e recolha do *feedback* num esforço contínuo para se validar a efectiva eficácia e eficiência e, se necessário, efectuar os ajustes necessários. Este processo final deverá ser conduzido por todas as agências que se encontrem em campo (Marcella, 2008: 17).

a. Resposta por Capacidades (Davis, 2002)

Perante uma situação caracterizada pela incerteza, o planeamento baseado em Capacidades (CPB) consiste em providenciar capacidades adequadas a uma resposta

²¹ Uma directiva Ministerial, por exemplo.



abrangente e actual, aos desafios e circunstâncias que ocorram num cenário de escolha por necessidades. Este processo contraria de certa forma, o desenvolvimento de forças baseadas numa ameaça e cenários rígidos específicos. Assim, a implementação do CPB deverá dar ênfase à flexibilidade, adaptabilidade e robustez de capacidades, e implica uma abordagem de construção de blocos modulares no *design* de forças e operações. As mudanças transformacionais trazem consigo a criação de novos blocos²², tornando-se necessária uma nova arquitectura analítica em virtude do emergir de novos e modernos processos:

- § Identificação das capacidades necessárias;
- § Assessoria na escolha de capacidades opcionais face a uma necessidade de construção de um bloco para uma missão efectiva (operação);
- § Efectuar escolhas sobre requisitos e meios para os atingir, procurando uma resposta que se baseie não só na eficácia de uma missão, mas que integre conceitos de *force management* e *risk tradeoffs*, em busca de eficiência numa perspectiva de balanço.

Para se construir um Modelo deste género, o ponto de partida passa necessariamente pela análise das diferentes possibilidades, identificando o maior número possível de cenários plausíveis, no caso concreto do nosso Estudo, de ameaças à Segurança do nosso país. Os cenários deverão conter as diferentes ameaças e o seu campo de actuação pelo que, utilizando a caracterização das ameaças utilizada no capítulo 3 do nosso Estudo, referenciamos, não identificando textualmente inimigos, as causas iniciadoras de possíveis operações de resposta por parte das várias entidades competentes nacionais (Tabela 1).

Embora extremamente útil esta lista não fornece os detalhes que são verdadeiramente importantes e que estabelecem aquilo que podemos denominar por circunstâncias do conflito, e que poderão impedir de *per si* a actuação de forças²³. Torna-se assim necessário caminhar para a definição de requisitos de capacidades, que surgem intuitivamente com uma resposta pronta e muito genérica aos cenários construídos inicialmente.

Caracterizamos assim operacionalmente as ameaças que considerámos neste estudo. De referir que a Tabela 5 foi construída a partir de factos, que uma posterior dedução e análise permite alcançar os Desafios derradeiros e denominados, por serem críticos, prioritários.

²² Novas Forças, novos conceitos operacionais ou novos sistema.

²³ A presença de ADM, por exemplo.



Tabela 5: Características Operacionais

<p>- Terrorismo:</p> <ul style="list-style-type: none">Ü Fenómeno Transnacional;Ü Dificil detecção, nomeadamente, a sua origem;Ü Implícitas acções de recrutamento de pessoal;Ü Associada uma geração de Forças e posterior Treino;Ü Pressupõe uma organização estrutural e operacional;Ü Utiliza meios assimétricos e pouco desenvolvidos tecnologicamente;Ü Influencia a estabilidade política dos Estados;Ü Promove um clima de desconfiança inter-estatal;Ü Promove a retracção da abertura das fronteiras;Ü “Joga” com a opinião pública;Ü Normalmente, tem uma conotação religiosa;Ü Procura alargar o espaço de conflito ao globo;Ü Desenvolvido em ambiente terrestre, marítimo e aéreo. <p>- Proliferação das WMD:</p> <ul style="list-style-type: none">Ü Fenómeno Transnacional;Ü Dificil detecção, nomeadamente, o fabrico dos seus componentes;Ü Material de difícil manuseamento;Ü Meios com um elevado poder de destruição;Ü Prolongamento dos efeitos em caso de acidente;Ü Material com tecnologia acessível;Ü Possível relacionamento com outras ameaças;Ü Desenvolvido em ambiente terrestre, marítimo e aéreo. <p>- Criminalidade Organizada:</p> <ul style="list-style-type: none">Ü Fenómeno Transnacional;Ü Influencia o mercado financeiro e a economia;Ü Financia outras actividades, nomeadamente, o terrorismo;Ü Influencia a estabilidade de um Estado;Ü Cria sentimento de insegurança;Ü Pressupõe uma organização estrutural e operacional;Ü Potenciador de conflitos e promotor do seu alargamento a regiões;Ü Desenvolvido em ambiente terrestre, marítimo e aéreo; <p>- Ameaças Ambientais:</p> <ul style="list-style-type: none">Ü Prolongamento dos seus efeitos;Ü Verifica-se tolerância ao seu poder destrutivo;Ü A responsabilização poderá não ser atribuível a um actor;Ü Influenciam o mercado financeiro e a economia;Ü Influenciam no sistema vital (alimentação, água e ar respirável) e bem-estar das populações;Ü Desenvolvem-se em ambiente terrestre, marítimo e aéreo.

Em seguida e como resposta às características é deduzida, como referimos anteriormente, uma tabela que deverá indiciar um conjunto de **desafios operacionais prioritários** inferidos a partir dos cenários considerados, e deverão traduzir as possíveis missões que um Comandante Operacional deverá conduzir, numa tentativa de poder conjugar as futuras tarefas a atribuir com os *outputs* das forças. Estes desafios proporcionam assim um contexto de actuação e conduzem-nos para uma posterior validação métrica, que deverá ter em linha de conta o verdadeiro desafio de uma resposta rápida e eficaz, em circunstâncias incertas.





Tabela 6: Desafios Operacionais

	Caracterização	Desafios Operacionais
<u>Terrorismo</u>	<ul style="list-style-type: none"> Ü Fenómeno Transnacional; Ü Dificil detecção, nomeadamente, a sua origem; Ü Implícitas acções de recrutamento de pessoal; Ü Associada uma geração de Forças e posterior Treino; Ü Pressupõe uma organização estrutural e operacional; Ü Utiliza meios assimétricos e pouco desenvolvidos tecnologicamente; Ü Influencia a estabilidade política dos Estados; Ü Promove um clima de desconfiança inter-estatal; Ü Promove a retracção da abertura das fronteiras; Ü “Joga” com a opinião pública; Ü Normalmente, tem uma conotação religiosa; Ü Procura alargar o espaço de conflito ao globo; Ü Desenvolvido em ambiente terrestre, marítimo e aéreo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vigilância nas áreas de responsabilidade e jurisdição Nacional, sobretudo nas zonas fronteiriças; ✓ Esforço nas Informações, âmbito interno e no espaço da cooperação internacional; ✓ Desenvolvimento de capacidades de <i>awareness</i> e <i>early warning</i>; ✓ Destruição de estruturas de Comando e Controlo; ✓ Utilização de Meios versáteis, flexíveis e de grande mobilidade; ✓ Utilização de equipamentos de protecção individual adequados; ✓ Conduzir operações de informação utilizando, nomeadamente, os <i>Media</i>; ✓ Conduzir operações de combate directo em ambiente terrestre, marítimo e aéreo; ✓ Possuir uma estrutura adequada de Comando e Controlo e com os diferentes níveis de decisão (nomeadamente o político); ✓ Desenvolver protocolos de actuação operacional com a comunidade internacional; ✓ Desenvolver mecanismos de actuação em ambiente multiagencial; ✓ Utilização de Forças treinadas com capacidade de intervenção imediata;
<u>Proliferação ADM</u>	<ul style="list-style-type: none"> Ü Fenómeno Transnacional; Ü Dificil detecção, nomeadamente, o fabrico dos seus componentes; Ü Material de difícil manuseamento; Ü Meios com um elevado poder de destruição; Ü Prolongamento dos efeitos em caso de acidente; Ü Material com tecnologia acessível; Ü Possível relacionamento com outras ameaças; Ü Desenvolvido em ambiente terrestre, marítimo e aéreo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vigilância nas áreas de responsabilidade e jurisdição Nacional, sobretudo nas zonas fronteiriças; ✓ Esforço nas Informações, nomeadamente no âmbito interno da cooperação internacional; ✓ Necessidade de Meios específicos de actuação em ambiente NBQR; ✓ Utilização de equipamentos de protecção individual adequados; ✓ Conduzir operações de combate directo em ambiente terrestre, marítimo e aéreo; ✓ Utilização de Forças com treino específico e com capacidade de intervenção imediata; ✓ Desenvolver mecanismos de actuação em ambiente multiagencial; ✓ Possuir uma estrutura adequada de Comando e Controlo e com os diferentes níveis de decisão (nomeadamente o político);
<u>Criminalidade Organizada</u>	<ul style="list-style-type: none"> Ü Fenómeno Transnacional; Ü Influencia o mercado financeiro e a economia; Ü Financia outras actividades, nomeadamente, o terrorismo; Ü Influencia a estabilidade de um Estado; Ü Cria sentimento de insegurança; Ü Pressupõe uma organização estrutural e operacional; Ü Potenciador de conflitos e promotor do seu alargamento a regiões; Ü Desenvolvido em ambiente terrestre e aéreo; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vigilância nas áreas de responsabilidade e jurisdição nacional, sobretudo nas zonas fronteiriças; ✓ Esforço nas Informações, âmbito interno e no espaço da cooperação internacional; ✓ Conduzir operações de informação utilizando, nomeadamente, os <i>Media</i>; ✓ Desenvolver mecanismos de actuação em ambiente multiagencial; ✓ Utilização de Forças com treino específico e com capacidade de intervenção imediata; ✓ Conduzir operações de combate directo em ambiente terrestre e aéreo; ✓ Utilização de meios versáteis, flexíveis e de grande mobilidade;
<u>Ameaças Ambientais</u>	<ul style="list-style-type: none"> Ü Prolongamento dos seus efeitos; Ü Verifica-se tolerância ao seu poder destrutivo; Ü A responsabilização poderá não ser atribuível a um actor; Ü Influenciam o mercado financeiro e a economia; Ü Influenciam no sistema vital (alimentação, água e ar respirável) e bem-estar das populações; Ü Desenvolvem-se em ambiente terrestre, marítimo e aéreo; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento de capacidades de <i>awareness</i> e <i>early warning</i>; ✓ Possibilidade de execução de operações demoradas com um elevado esforço logístico (pessoal e material); ✓ Utilização de equipamentos de protecção individual adequados; ✓ Utilização de Forças com treino específico e com capacidade de intervenção imediata; ✓ Desenvolver mecanismos de actuação em ambiente multiagencial; ✓ Possuir uma estrutura adequada de Comando e Controlo e com os diferentes níveis de decisão político);



O terceiro passo nesta construção deverá passar pelo desenvolvimento, na sequência dos desafios operacionais, de uma definição de **Capacidades Críticas** cuja integração poderá originar um futuro conceito de operações, com a identificação da necessidade de forças e programas de combate. Estes conceitos resultantes deverão ser escritos de uma forma descritiva de cada missão inserido num sistema, isto para que, as potencialidades críticas de cada capacidade estejam identificadas e assim conduzam os planeadores de uma forma efectiva ao cerne da questão. A construção de um modelo obedece, necessariamente, à identificação a montante de quais os objectivos a atingir com a resposta que pretendemos edificar. Associamos as capacidades críticas àquelas que se relacionam de uma forma mais próxima com a componente militar.

Tabela 7: Capacidades Críticas

Capacidades Críticas	Terrorismo	Proliferação ADM	Criminalidade Organizada	Ameaças Ambientais
Nível de decisão político	•	•		•
Rapidez de planeamento, decisão e acção	•		•	•
Prontidão elevada na resposta	•			•
Mobilidade de Forças	•			•
Logística / Sustentação				•
Informações (Intel) / ISTAR	•	•	•	
Awareness	•			•
Intervenção armada	•	•	•	
Armamento específico	•		•	
Tecnologias informação / CIS				•
Treino / Simulação de situações	•			•
Operações de informação / Psyops	•	•	•	•
Multifuncionalidade de meios	•		•	
Meios específicos de combate		•		•
Capacidade combate NBQR	•	•		
Descontaminação e isolamento	•	•		
Interoperabilidade das Forças combate	•	•	•	•
Equipas Multiagenciais	•	•	•	•

Depois de estabelecidas as necessidades, importa gerar opções e sugerir alternativas. Um modelo apropriado será o de *Mission System Analysis*, onde perante uma missão, uma métrica de sucesso de nível estratégico e operacional, e um conjunto de opções de capacidades, se cruza uma análise exploratória e um conjunto de circunstâncias de grande alcance.

O resultado obtido será sempre o da verificação onde a capacidade se demonstra extremamente eficaz ou marginalmente actuante. Pretende-se assim estabelecer uma adequação das capacidades em determinadas situações, e uma validação da robustez e flexibilidades de cada capacidade. Questões críticas serão sempre a definição das missões,



como alicerce da construção de um bloco de capacidades, e a avaliação das capacidades em circunstâncias de incerteza, como aquelas que ocorrem perante crises ou emergências. O estabelecimento de requisitos está directamente relacionado com o desenvolvimento e avaliação de opções. A análise pode mostrar a viabilidade da execução ou mostrar requisitos alternativos.

Depois de analisadas as capacidades críticas, são construídos os blocos que à partida garantirão uma resposta adequada. Para se efectuar esta integração a melhor aproximação passa por se realizar um balanço com julgamento de valores qualitativos. Este processo passa assim por aplicar um filtro de eficiência a um conceito operacional, sem que seja necessário, para o efeito, uma metodologia analítica rigorosa, uma vez que em relação à medição e implementação de conceitos

estratégicos, os custos são relativos e encontram-se implicitamente diluídos. Os Blocos de Capacidades identificados, como resposta às “novas ameaças” são: Intervenção Rápida; Informações/Aviso antecipado, Comando e Controlo, Meios Específicos e Equipas *Multiagenciais*.

b. Case Study

Complementa-se este Estudo com a inclusão em anexo (Apêndice 2) de dois modelos de resposta a situações de crise que consideramos constituir exemplos de boa prática e dos quais, com as necessárias adaptações à nossa realidade nacional, podemos colher uma série de conceitos que poderemos aplicar ao nosso país. Estes dois modelos ilustram acima de tudo a necessidade actual de complementaridade de actuação em situações de crise, por parte de uma série de agências, onde as forças militares assumem um papel activo e preponderante, ideia consensual em questões de ameaça à segurança nacional, naqueles dois países.

Em anexo (Apêndice 2) são também vertidos em resumo livre, as recomendações e lições aprendidas de duas situações de cooperação *multiagencial* nacional. É o caso particular de sucesso da segurança estabelecida durante o Campeonato Europeu de Futebol

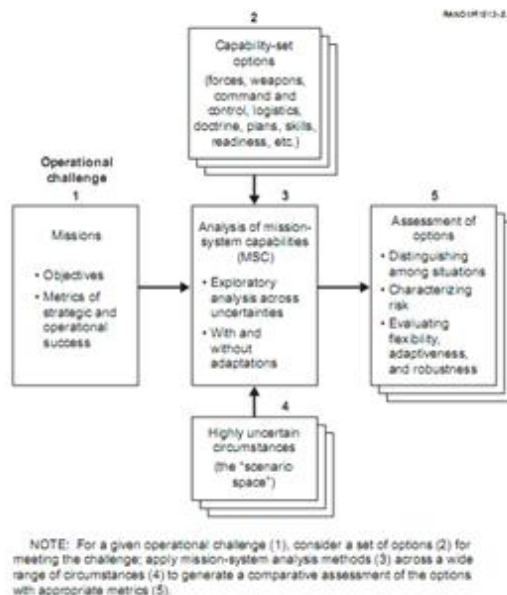


Figura 1: Mission System Analysis (Davis, 2002)



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas de 2004, verificando-se até aos dias de hoje a contribuição dos seus intervenientes em acções de esclarecimento e formação em outros eventos do mesmo âmbito²⁴. Apresentamos também o resumo do relatório do exercício "PROCIV IV/2008", o segundo exercício nacional de protecção civil de 2008, que decorreu de 21 a 23 de Novembro de 2008 nos distritos de Lisboa, Santarém e Setúbal. Este exercício, planeado pela Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), decorreu em formato LIVEX, tendo como tal implicado a movimentação de meios reais no terreno. No total, estiveram directamente envolvidas neste evento 39 entidades, 7 Serviços Municipais de Protecção Civil (SMPC) e ainda os Corpos de Bombeiros (CB) dos distritos mencionados.

c. Proposta de Modelo

A proposta de modelo de resposta às novas ameaças parte da definição de situação inicial de actuação, ou seja, uma situação de crise, que poderá ser definida²⁵ como *qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infra-estruturas ou instituições nesse Estado, em particular as situações relativas à luta contra o terrorismo*²⁶.

A organização actual parece não permitir uma resposta conjunta e pronta das FSS e das FFAA em situações de crise. O Primeiro-Ministro, que coordena a acção dos membros do Governo em matéria de



Figura 2: Segurança Interna

Fonte: <http://www.sis.pt/pt/index.php>

Segurança Interna, convoca e preside ao Conselho Superior de Segurança Interna, propõe ao Conselho de Ministros o plano de coordenação das forças e dos serviços de segurança, dirige a actividade interministerial para a adopção das medidas adequadas em caso de grave ameaça à segurança interna e, finalmente, informa o Presidente da República dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna. Algumas destas

²⁴ Ver extractos entrevista TGEN Leonel de Carvalho, em anexo (Apêndice 1).

²⁵ Decisão 2008/617/ JAI do Conselho Europeu.

²⁶ Decisão 2002/475/ JAI do Conselho Europeu.



competências podem ser delegadas no Ministro da Administração Interna e o Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de Segurança, verificando-se em todo este processo a intervenção operacional do Ministério da Defesa Nacional enquanto tutela do SAM e uma participação do CEMGFA enquanto conselheiro.

Perante a imprevisibilidade de uma situação de crise que ultrapassa a capacidade institucional normal estabelecida, em que se torna necessário uma resposta urgente por parte de diferentes entidades e que carece de uma decisão rápida e adequada, julgamos que existe a necessidade de criar um modelo de resposta a crises, que só nos parece verdadeiramente efectivo, se agregar as componentes civil e militar da Segurança e Defesa Nacionais²⁷, colocadas em paridade na LSI, pelo seu artigo 35º, que prevê a necessidade de articulação para uma intervenção conjunta.

Quanto aos princípios orientadores, para além daqueles enumerados no início deste capítulo, quando caracterizámos um modelo interagencial, julgamos que a resposta proporcionada por este sistema modular seja capaz de enfrentar todo o tipo de crises²⁸, que seja flexível, adaptável a cada situação, interoperável com outros sistemas, nomeadamente com os seus congéneres internacionais, e por último que agregue e operacionalize uma boa coordenação interna interministerial e interagencial.

Perante uma situação de crise, e de forma a apoiar o Primeiro-Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução, julgamos adequado a existência de uma entidade tutelar de Comando e Coordenação das diferentes entidades militares e civis, com responsabilidade nesse âmbito em situações que denominámos anteriormente como novas ameaças e que, poderão ser combatidas de forma integrada, através do desenvolvimento de blocos de capacidades numa perspectiva de geometria variável perante cada situação.

Se partirmos com o exemplo da actual organização da Segurança Interna, propomos a criação da **Agência de Segurança Nacional**, que teria basicamente as funções equivalentes às do actual GCS, ou seja, na dependência directa do Primeiro-Ministro, passaria a ser a entidade de assessoria e de coordenação operacional das acções em situação de crise. A resposta da Agência seria sempre em função da situação específica e consumada num bloco de capacidades, de entre os que anteriormente identificámos,²⁹

²⁷ Referimo-nos ao SSI e Sistema de Defesa Nacional, munidos com as capacidades próprias, e face às “novas ameaças” delimitadas neste Estudo, que tem como objecto central, a participação das FFAA no modelo.

²⁸ Embora este estudo tenha sido delimitado em termos de resposta às “novas ameaças” referenciadas.

²⁹ Cfr. **Capítulo 6. a.** Resposta por Capacidades.



descrevendo-as da seguinte forma:

§ Aviso Antecipado/Informações:

Célula activada permanentemente com alimentação do SIED e SIS e que despoleta a situação;

§ Comando e Controlo: Constituído

por uma Sala de Situação, Oficiais de Ligação, Sistemas de Informação adequados e Postos de Controlo Móveis;

§ Intervenção Rápida: Forças

prontas e disponíveis com

elevado grau de prontidão e de grande mobilidade (com armamento se necessário);

§ Meios Específicos: Encontramos o exemplo no Centro Nacional Coordenador

Marítimo que actua numa área de jurisdição que exige meios específicos e em situações que já se encontrem previstas, ou ainda, por exemplo, as situações que envolvem a necessidade de valências NBQR;

§ Equipas *Multiagenciais*: Pressupõe planos de actuação conjunta onde se encontre

discriminada a intervenção a diferentes níveis, numa perspectiva de activação inicial comum³⁰ com uma optimização de meios face à situação.

Por sua vez para funcionar como órgão de consulta interministerial do responsável máximo em matéria de Segurança, julgamos que o Conselho Superior de Segurança Nacional deveria incluir para além dos actuais participantes, o Ministério dos Negócios Estrangeiros face à previsível necessidade de estabelecimento dos necessários canais de comunicação com o exterior.



Figura 3: Agência de Segurança

³⁰ Perspectiva diferente do PCCFS que estabelece relações de interacção à chegada ao local.

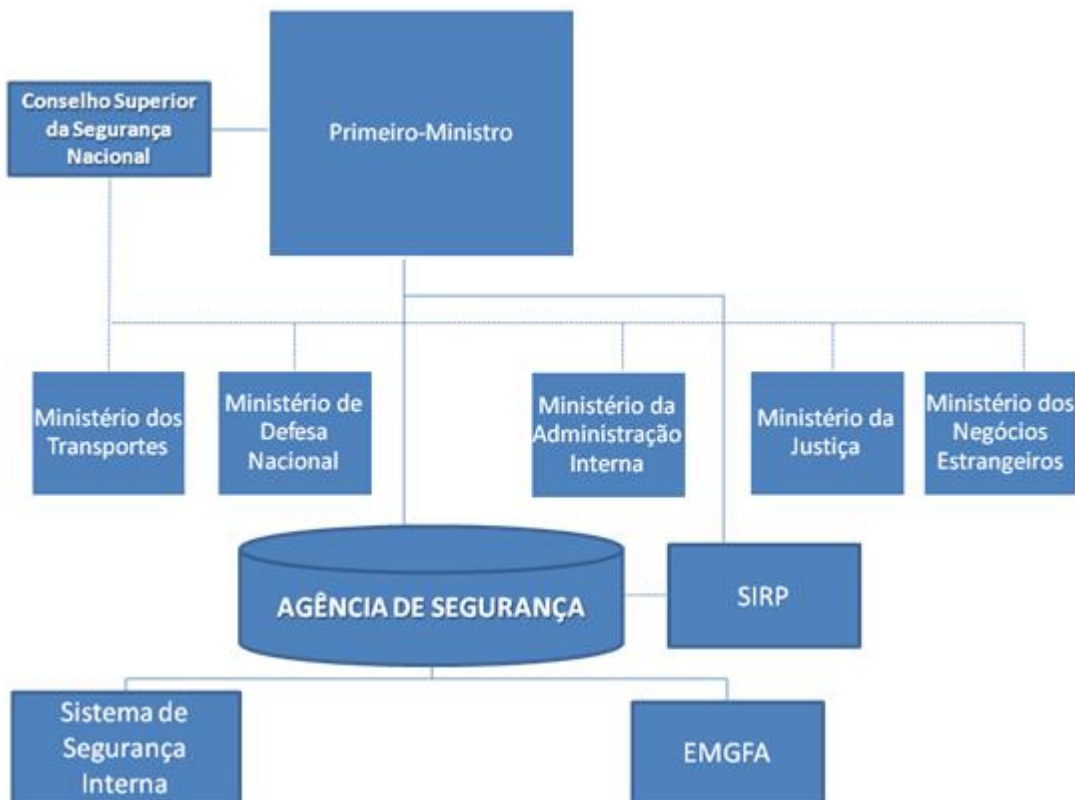


Figura 4: Modelo Proposto - Agência de Segurança Nacional



7. Conclusões

Este Estudo assumiu-se, desde o início, como um verdadeiro desafio relativamente à definição da melhor forma de abordagem de uma matéria sensível, extremamente cativante mas que não gera consenso entre aqueles que se dedicam a tempo inteiro à sua investigação. Efectivamente, no actual contexto estratégico parece repartida a fronteira de actuação das diferentes agências (Defesa e Segurança Interna) no combate às denominadas “novas ameaças”, impondo-se um aprofundamento nas relações entre as organizações militares e não-militares, governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais. No contexto nacional, a denominação *multiagencias* é questionada,³¹ uma vez que *agência*, palavra que se encontra na moda, poderá não corresponder à realidade nacional, de entidades com uma longa história de actuação com méritos reconhecidos. No entanto, julgamos que a abordagem pragmática anglo-saxónica do conceito remete para segundo plano questões doutrinárias mais tradicionalistas. Na realidade, o desenvolvimento de uma cultura, essencialmente de cooperação, como parte da solução para enfrentar esta complexidade crescente tanto no domínio externo, como na envolvente interna, assume-se como um verdadeiro desafio para as diferentes *agências* do Estado.

Para uma resposta fundamentada à questão principal: *De que forma as Forças Armadas participam no combate interagencial às “novas ameaças”, em território nacional?* Recorremos a uma recolha de informação variada de forma a verificar as hipóteses formuladas e que foram originadas a partir das quatro questões derivadas.

Assim perante a H1 – *O enquadramento legislativo existente legitima a actuação das entidades que contribuem para a Defesa e Segurança Nacional numa perspectiva divisória entre o plano interno (Segurança Interna) e o plano externo (Defesa Nacional)*, consideramos que é verificada, uma vez que se constata a existência vincada de uma separação clara entre as FFAA e as FSS no que diz respeito à legitimação da sua actuação. Esta *separação de águas* assenta sobretudo no topo da pirâmide legislativa nacional com a CRP, que após sete revisões continua a reservar à Componente Militar as competências na ordem da Defesa Nacional, isolando-a de responsabilidades no âmbito da Segurança Interna. Face à evolução do ambiente operacional onde cada vez é mais ténue e difusa a fronteira entre os domínios Interno e Externo das Ameaças, com a conseqüente e incontrolável proliferação de cada vez mais actores no cenário internacional, consensual é a ideia que as FFAA têm um papel preponderante na Segurança Nacional, nomeadamente a

³¹ VALM Silva Carreira e TGEN Leonel de Carvalho, apêndice 1.



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas nível Interno. A nova LSI, para muitos especialistas,³² seria uma oportunidade de ouro para que de uma vez por todas se especificasse claramente em que termos seria efectuada uma colaboração, que julgamos essencial, entre o Sistema de Defesa Nacional e o SSI no combate às denominadas “novas ameaças”. A única referência concreta em relação à participação das FFAA no novo SSI, é a expressa no artigo 35º da referida lei, que estatui que as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional. Da leitura desta norma referencial que organiza o SSI, parece-nos pertinente questionar o porquê da nova lei não incorporar a discriminação de acções a preconizar por parte das FFAA em matéria de Segurança Interna. Parece-nos igualmente difícil de explicar a razão de não ser contemplada a participação do CEMGFA no GCS, sendo membro do CSSI, é o responsável operacional do Sistema de Defesa Nacional. Consta-se ainda que é considerada a representação da AMN no SSI, quer a nível de coordenação no GCS, quer na participação na UCAT, entidade que visa garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços (agências) que a integram.

O terrorismo é inequivocamente uma das “novas ameaças” que neste Estudo procurámos caracterizar de forma a verificar a segunda hipótese orientadora que assumimos e que consideramos verificada, H2 – *As “novas ameaças” ao Estado Português dividem-se em ameaças económicas e sociais, as armas de destruição Maciça (ADM), o terrorismo e o crime organizado transnacional.* A designação de “novas ameaças”, por muitos considerado como uma inovação de um conceito que materializa ameaças que já existiam³³, surgiu com a implosão do sistema bipolar e diferem das tradicionais por não estarem ligadas a um Estado, possuem características de incerteza e manifestarem-se não apresentando um ponto focal que permita a sua anulação. O CEDN identifica as ameaças que considera mais significativas, as quais constituíram o objecto de especial atenção na nossa investigação. Assim, para além do terrorismo nas suas mais variadas formas, considerámos como objecto particular do Estudo e potenciais fontes de preocupação nacional, o desenvolvimento e a proliferação não regulados de armas de destruição maciça, de natureza nuclear, radiológica, biológica ou química, bem como os meios de lançamento e a sua detenção por grupos não estaduais. Considerámos ainda o crime organizado transnacional, face à localização geográfica do nosso país, a sua

³² Idem.

³³ Idem.



característica de fronteira exterior da União Europeia, com uma extensão considerável dos espaços marítimos e um enorme potencial de inserção nas rotas de narcotráfico e de redes ilegais de imigração, e por último, julgámos ser necessário prever uma capacidade de resposta aos crescentes atentados ao nosso ecossistema, que designámos neste trabalho como ameaças ambientais, e que inclui a poluição marítima e a utilização abusiva dos recursos marinhos nas águas de responsabilidade nacional e a destruição florestal. Julgamos que uma resposta a estas ameaças, só será devidamente efectiva se for considerada a intervenção do Sistema de Defesa Nacional, não isoladamente, mas sim integrada com as diferentes agências que detêm responsabilidade e autoridade jurisdicional de actuação, nomeadamente em situações de Crise.

Assumimos a definição de Crise *como qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infra-estruturas ou instituições nesse Estado*, e se considerarmos que a nova LSI revogou o Decreto-Lei nº73/2004, que previa o Sistema Nacional de Gestão de Crises, e face à terceira hipótese orientadora do nosso Estudo, H3 – *O combate às “novas ameaças” no nosso país pode ser efectuado através de meios e capacidades das Forças Armadas (FFAA) e das Forças de Segurança (FSS)*, consideramo-la verificada e podemos concluir que, apesar do Sistema de Defesa Nacional possuir capacidades únicas, o quadro legal não explicita os moldes da sua actuação quando necessário. A organização preconizada no SSI prevê em caso de necessidade, o pedido de intervenção das FFAA. Importa regulamentar essa intervenção uma vez que não identificámos um modelo que pudesse contrariar a nossa última hipótese orientadora, H4 – *Não existe um modelo interagencial Nacional para o combate às “novas ameaças” que congregue uma intervenção conjunta das Forças de Segurança e das Forças Armadas*, encontrando-se assim verificada.



8. Considerações Finais

O Centro Nacional Coordenador Marítimo é o exemplo paradigmático de um centro *multiagencial* de resposta a “novas ameaças”, que surgiu com a necessidade de clarificação das competências dos órgãos e autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços sob jurisdição nacional no mar. Se considerarmos que o actual modelo de resposta a situações de emergência é aquele que é preconizado na organização do SSI, com as inerentes competências do seu Secretário-Geral, questionamos se existe uma relação de dependência deste Centro ao SSI. Este será um exemplo da necessária construção de um modelo integrador único, que face à inexistência de um Sistema Nacional de Gestão de Crises, salvo melhor opinião, recai actualmente sobre a responsabilidade do SGSSI a coordenação dos meios em casos de situação de crise, como aquele cenário fictício que introduzimos no início deste trabalho de investigação.

O processo interagencial é um processo que envolve pessoas e organizações complexas com culturas institucionais diferentes, e consequentemente visões muito próprias sobre o conceito de interesse nacional e qual a melhor política de o atingir. É um processo essencialmente político, e relaciona-se directamente com o assumir de poder pessoal e institucional. Os modelos interagenciais citados no apêndice 3, o modelo norte-americano e o modelo espanhol, são exemplos de boas práticas, com realidades distintas, mas muito próxima no caso de Espanha e muito complexa no caso dos EUA, e que provam a necessidade de integração das várias agências num centro de decisão único, com vantagens óbvias no acompanhamento da situação e, sobretudo, na tomada de decisão.

Nos exemplos que referenciamos³⁴ como de resposta *multiagencial* nacional, o caso do Exercício PROCIV 2008, planeado pela Autoridade Nacional de Protecção Civil, demonstra a necessidade de caminharmos para um sentido de actuação num ambiente de interacção e interdependência de várias entidades e organismos, com a necessária partilha de informação. Uma evolução no sentido do *need to share*, uma vez que a circulação de informação, quer no âmbito de um exercício, quer no quadro de uma situação real deve ser considerado como Factor Crítico de Sucesso.

No caso da segurança implementada durante a fase final do Campeonato da Europa de Futebol (EURO 2004), o balanço foi muito positivo, sendo factores decisivos para o ambiente favorável, a motivação e empenhamento dos portugueses para o sucesso do evento e, naturalmente, a boa prestação da selecção nacional. Em termos de Segurança, o atempado planeamento e a adequada coordenação entre as várias FSS e a articulação com a

³⁴ Cfr. apêndice 2.



O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas organização do acontecimento e as autoridades governamentais, resultaram de forma plena e são a causa do reconhecido êxito desta organização *multiagencial*. Para o futuro ficou um novo modelo de segurança e a melhoria nos mecanismos de coordenação e cooperação entre as várias FSS. Fica também o denominado Sucesso dos 6 C’s: Capacitação, Conhecimento, Comunicação, Coordenação, Cooperação e Confiança.

Em conclusão final do nosso Estudo partilhamos a ideia que foi publicada em 2005, *A Segurança e a Defesa exigem actividade permanente a fim de diminuir riscos imediatos ou potenciais, decorrentes das principais ameaças. O funcionamento do sistema de Segurança e Defesa, que inclui as Forças Armadas, as Forças de Segurança, o Sistema de Protecção Civil, constitui uma responsabilidade primária do Estado, a que se devem associar os cidadãos* (António Horta Fernandes e João Vieira Borges).

Um Sistema de Segurança e Defesa parece efectivamente a solução para um combate *interagencial* às novas ameaças. Apesar do ambiente vivido não corresponder a uma situação real onde predomina a incerteza e conseqüente surpresa, o exemplo do EURO 2004, demonstra que se existir Vontade, a Força surge naturalmente. A Força surge com a transformação de recursos em capacidades. A vontade origina objectivos a conquistar. A coordenação e a integração dos vários componentes de Poder Nacional, através de um processo *interagencial* permanecem um derradeiro desafio. Neste Sistema as FFAA têm um papel extremamente importante, a de participação activa. Urge a criação de Planos de Segurança Interna³⁵. A Defesa tem especificidades próprias, capacidades para o Bem Comum, que aprovados por órgãos competentes e legítimos, podem e devem ser utilizados.

³⁵ Ver Apêndice 1. Entrevista VALM Silva Carreira.



Referências Bibliográficas

a. Monografias

ABBOT, Chris et al (2006). *Global Responses to Global Threats, Sustainable Security for the 21st Century*. [S.I.]: Oxford Research Group.

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.

CORREIA, Pedro de Pezarat (2002). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia VOL.I – Conceitos, Teorias, Doutrina*. Coimbra : Quarteto Editora.

DAVIS, Paul K. (2002). *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis and Transformation*. National Defense Research Institute : RAND.

GARCIA, Francisco Proença (2007). *Da Guerra e da Estratégia*. Lisboa : Universidade Católica Portuguesa-Instituto de Estudos Políticos.

GHANI, Ashraf et al (2005). *Closing the sovereignty gap: an approach to state-building*. Londres: Overseas Development Institute.

LARSON, Eric V., PETERS, John E (2007). *In Preparing the US Army for Homeland Security*. [S.I.]: [s.n.].

MARCELLA, Gabriel (2008). *Affairs of State: The Interagency and the National Security*. US Army War College : U.S. Government, 2008.

MOREIRA, Adriano (1999). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra : Almedina. 3ª edição.

NOGUEIRA, José Manuel Freire (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa : Edições Cosmos - IDN.

NYE, Joseph (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais .Uma introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva. 3ª edição.

SACCHETTI, VALM Ferraz (2002). *A Conjuntura Internacional e os Novos Conflitos in Estratégia VOL XIII* : IPCE.

USA, Department of Defense. 2005. *Force Management, Joint Functional Concept*. [S.I.]: [s.n.].

b. Monografias electrónicas

US GOVERNMENT. *Global Trends 2025: A transformed world*. [Referência: 2 Janeiro de 2009]. Disponível na internet em: <www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html>.

NATO, SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION (2007). *Future Security Environment*. Disponível na internet em: <<http://www.act.nato.int/>>.

c. Publicações em série



CADERNOS DO IDN N°1, Helena Carrapiço (2006). *O crime organizado transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências*: IDN.

CADERNOS DO IDN N°4, António Horta Fernandes (2007). *A Estratégia face aos estudos para a Paz e aos estudos para a Segurança*: IDN.

CADERNOS NAVAIS N°12, José Augusto Brito (2005). *As Forças Armadas e o terrorismo*: GERE, Edições Culturais da Marinha.

CADERNOS NAVAIS N°15, Luís Miguel Gomes da Costa Diogo et al. (2005). *A Security em âmbito marítimo*: GERE, Edições Culturais de Marinha.

CADERNOS NAVAIS N°19, António Jorge de Figueiredo Lopes (2006). *Segurança e Cidadania, Conceitos e Políticas*: Gere, Edições Culturais da Marinha.

SÍNTESE EURO DEFENSE - 16 (2008). *A nova Política Comum de Segurança e Defesa, desafios e opções para Portugal*. Lisboa: Centro de Estudos Eurodefense.

d. Artigos

CARVALHO, Jorge Silva (2007). *Segurança: Visão Global. A perspectiva das Informações*: Jornal da Defesa e Relações Internacionais.

ESCORREGA, MAJ Falcão (2009). *A Segurança e os "novos" Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias*. Em fase de Publicação.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2004). *ONU, Uma estratégia de Mudança* : Jornal de Defesa e Relações Internacionais.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2006). *O futuro das Armas Nucleares* : *Jornal Defesa e das Relações Internacionais*.

PUTIN, Vladimir (2007). *O carácter indivisível e universal da segurança global*. [S.I.]: in 43rd Munich Conference on Security Policy, February 9-11, Global Crisis-Global Responses.

e. Legislação e documentos oficiais

(UK), MINISTRY OF DEFENCE (2003). *Delivering Security in a changing world, Defence White Paper*. 2003.

Autoridade Nacional da Protecção Civil (2008). *Compilação Legislativa de Protecção Civil*. Lisboa : MAI. 1ª edição.

CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, CEDN. *Resolução do Conselho de Ministros n°6/2003, de 20 de Dezembro*.

Conselho da União Europeia (2008). *Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de Junho*.

Conselho da União Europeia. (2002). *Decisão-Quadro do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo de 13 de Junho*.



LEI DE SEGURANÇA INTERNA, Lei nº53/2008 de 29 de Agosto.

Livro Branco da Defesa Nacional (2001). [S.I.]: MDN.

Proposta de Lei de Defesa Nacional, Presidência do Conselho de Ministros. Sequência da *Resolução do Conselho de Ministros nº39/2008, de 28 de Fevereiro*.

f. Relatórios

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL, (2008). *Exercício "PROCIV IV/2008" - Relatório Final*: MAI.

GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL, Sistema de Segurança Interna (2008). *Relatório Anual de Segurança Interna*.

OSCOT, Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (2008). *Relatório Anual de Segurança-2008*.

ONU-Relatório (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, challenges and change [S.I.] : [s.n.].

COMISSION ON THE PREVENTION OF WMD PROLIFERATION AND TERRORISM (2008) . *World at Risk*. [S.I.] : [s.n.].

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA, Instituto Português de Relações Internacionais (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna - Sumário Executivo e Relatório Final*.

g. Sítios na Internet

ESPAÑA, Ministério de Defesa de (2009). *Situaciones de Crise*. www.mde.es. [Online] 2009. [Referência: 24 de Abril de 2009] Disponível na internet em: «http://www.mde.es/multiContenido.jspid_nodo=4026&navegacion=T&&keyword=&auditoria=F#4034».

MARINHA (2009). *Autoridade Marítima*. www.marinha.pt. [Online]. [Referência: 6 de Janeiro de 2009] Disponível na internet em: «http://www.marinha.pt/Marinha/PT/Menu/DescobrirMarinha/EstruturaOrganizativa/Area_aut_maritima/».

MDN (2008). *mdn*. <http://antigo.mdn.gov.pt/Defesa/defesa.htm>. [Online] [Referência: 28 de Novembro de 2008].

MDN (2009). *org*. www.mdn.gov.pt. [Online]. [Citação: 20 de Fevereiro de 2009.] Disponível na internet em: «<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/fa/>»

SIS (2009). *www.sis.pt*. [Online]. [Citação: 17 de Fevereiro de 2009.] Disponível na internet em: «<http://www.sis.pt/pt/index.php>».



APÊNDICES



APÊNDICE 1

Extractos das Entrevistas mais Relevantes

Entrevista 1 **TGEN Leonel de Carvalho,**

Anterior Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança. (Dezembro 2008)

Sem um guião pré-estabelecido a conversa com o TGEN Leonel de Carvalho proporcionou um enquadramento muito claro das questões de Segurança e Defesa. A sua vasta experiência e envolvimento directa neste assunto, nomeadamente no processo evolutivo do actual quadro legislativo, leva-nos a mostrar uma perspectiva de um militar que coordenou a Segurança no nosso país.

O TGEN Leonel de Carvalho questiona o uso do termo *multiagências*. Prefere instituições, órgãos ou serviços em vez de agências. Defende a existência de uma Autoridade Nacional de Segurança, com a perspectiva de resposta em situações de ameaça numa base de geometria variável. Uma conjugação de gestão da segurança em termos do dia-a-dia com, face a ameaças específicas, a inclusão consoante a necessidade, da Protecção Civil, o Socorro e a Emergência Médica e as Forças Armadas. Para ele, as Forças Armadas representam a reserva da Nação e Portugal constitui o único país, das várias organizações que conhece profundamente, que não contempla a participação activa dessas Forças em prol da Segurança Interna do país. Referiu os casos de França, Itália; Espanha e Reino Unido. Esperava que a nova LSI trouxesse consigo essa alteração que julga essencial, no entanto, considera que a inclusão do artigo 35º, que refere que o SGSSI e o CEMGFA devem articular entre si o emprego das FFAA na Segurança Interna, fica muito aquém da “transformação” que se pretendia e uma oportunidade que se perdeu. Considera o facto de o CEMGFA ser membro do CSSI e não do GCS não fazer muito sentido. Decorrendo o processo de elaboração da nova Lei de Defesa Nacional, aparentemente, esta também não relaciona as FFAA com uma função activa no âmbito da Segurança Interna, considera que se traduz numa perda de mais-valias fundamentais no SSI. Inequivocamente para ele, as FFAA têm algo que é único: sentido de missão, organização e meios perfeitamente disponíveis com elevado grau de prontidão. No actual contexto, as Informações são fundamentais e mais uma vez, o TGEN Leonel de Carvalho, diz não fazer sentido separar o SIRP, em informações de Defesa e informações de Segurança, e refere a necessidade de ser necessário nomear um coordenador para a UCAT, que entretanto é assumido pela PJ, única polícia com competência de investigação criminal no âmbito do terrorismo. Considera que a linha imaginária de separação entre Defesa e Segurança Interna deveria desaparecer. Para ele a integração das várias capacidades, militares e civis, com uma entidade única de coordenação é a solução, sendo a constituição da Comissão, multi-institucional, de Segurança para o EURO 2004, onde foi o Coordenador Geral, um exemplo de boa prática. Esta organização conseguiu resultados extremamente positivos, transformando o nosso numa referência em termos internacionais³⁶.

Entrevista 2 **Juiz Conselheiro Mário Mendes,**

Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. (Março 2009)

A conversa com o Juiz Conselheiro Mário Mendes visou em particular a nova Lei da Segurança Interna, o contexto das ameaças ao nosso país, qual é a capacidade de resposta do SSI e qual o papel das FFAA nessa resposta.

O SGSSI considera o CSSI, um “gabinete de Crise” com a presença do CEMGFA. Com as suas competências de coordenação e Direcção, face ao artigo 35º da LSI, prevê em caso de necessidade, a utilização das FFAA, pois estas colaboram em termos de Segurança Interna. Referiu o caso recente da greve dos camionistas, que pôs em causa o abastecimento das grandes cidades, e perante a ruptura do contingente das FSS, as FFAA teriam que intervir. No que diz respeito a essa colaboração, por ventura teria que ser prevista uma actuação mais activa e devidamente expresso em documento legal num princípio de optimização de recursos disponíveis, e não só nas condições de excepção, o Estado

³⁶ No apêndice 2 é apresentado um resumo do relatório final elaborado pela Comissão de Segurança para o EURO 2004.



de Sítio e o Estado de Emergência. O SGSSI considera que a divisão expressa pela CRP, entre Defesa e Segurança Interna, não se adequa à evolução dos tempos e do contexto internacional, onde Riscos e Ameaças têm acima de tudo um carácter de imprevisibilidade como o 11 de Setembro e o 11 de Março, e os casos como os das contestações em França, Itália e na Grécia, carecem de uma actuação conjunta. Ainda mais, porque as FFAA detêm capacidades únicas, por exemplo no combate à imigração ilegal e narcotráfico, e capacidades de NBQR. Considera ainda que a LSI e a proposta de Lei de Defesa Nacional dão uma resposta tímida e ambígua à questão central.

O SGSSI que em termos de Segurança não se pode adormecer na ideia de que não vai acontecer nenhum incidente. A gestão de crises está “atribuída” ao GCS, que tem oficiais de ligação das várias FSS, que actuam de acordo com o Plano de Coordenação e Cooperação das FSS. Referiu que está a ser construída a Carta Nacional de Pontos Sensíveis, uma preocupação actual do SSI, e que no que diz respeito a Ameaças no nosso país, existe um nível baixo de risco. Em termos de futuro considera imprescindível uma aproximação comum por parte do SSI e do Sistema de Defesa Nacional: Levantamento de meios disponíveis, receber as necessidades, estabelecer cenários e repensar o Sistema. Considera como adequado a criação de um Órgão Supra de Coordenação Operacional. À pergunta: “Já falou com o GEN CEMGFA?”, o SGSSI respondeu que aguardava a aprovação da Lei de Defesa Nacional.

Entrevista 3 **VALM Silva Carreira,**

Director-Geral da Autoridade Marítima. (Março 2009)

A DGAM tem características muito particulares, uma das quais, é o inter-relacionamento com inúmeras instituições e organismos. A conversa com o VALM Silva Carreira decorreu no sentido de proporcionar a resposta à questão central deste Estudo, identificar o papel das FFAA no combate interagencial às “novas ameaças”. A sua formação de jurista e a vasta experiência que possui leva-o a desmontar esta pergunta inicial em segmentos, reduzindo a abrangência do tema, em pontos de vista pragmáticos. Questiona o uso do termo *multiagências* e realça a importância de, estruturalmente, construirmos quadros de referência e conceitos que nos ajudam a compreender melhor a realidade. Uma das perguntas que poderemos fazer intuitivamente, é questionar a existência de “novas ameaças” e verificamos na História, a sua existência desde os primórdios. Quando abordamos a questão do quadro legislativo não explicitar a actuação das FFAA no âmbito da Segurança Interna, remete-nos para o conceito, da discricionariedade do poder político, evidenciar a sua utilização. Acredita que a fronteira estabelecida entre segurança e defesa se vai manter e que não vão surgir tão cedo documentos com cláusulas gerais relacionadas com as FFAA. Numa perspectiva de racionalismo crítico já existe um modelo de resposta nacional em situações de ameaça. Este Sistema, que não é perfeito, necessita de ajustamentos. Uma das alterações que sugere é a inclusão de um elemento do MDN no GCS. Considera ainda quando se fala num Sistema de Resposta a Crises, a definição de crise é pouco concreta, com pouco valor científico, e difícil de ser medida. Para ele, Segurança é manter o estado de normalidade, em termos de ameaça, riscos e de criminalidade. Destaca a importância de olharmos para as polícias, como os instrumentos legais para as “novas ameaças”, numa abordagem de lógica combatente para as FFAA e de conservação da prova por parte das FSS. Isto quer dizer que, numa óptica de optimização do combate, deverá ser direccionado todo o esforço no sentido de agregar todas as capacidades num objectivo comum. A Defesa e Segurança constitui uma cebola com sucessivas camadas. A Defesa tem especificidades próprias, capacidades para o Bem Comum, que aprovados por órgãos competentes e legítimos, podem e devem ser utilizados. A montante deverá estar sempre o planeamento e o treino. Para uma actuação efectiva sugere a criação de Planos de Segurança Interna³⁷.

³⁷ À semelhança dos planos de emergência onde são descritos a utilização de todo o tipo de meios e pessoal, em que condições e qual a sua articulação.



APÊNDICE 2 Modelos Interagenciais e Casos de resposta multiagencial Nacional

MODELO¹ **Estados Unidos da América** (Marcella, 2008 pp. 97-170)

O modelo interagencial norte-americano assenta estruturalmente no Conselho Nacional de Segurança (NSC), que se pode considerar como o eixo central no desenvolvimento de políticas e no processo de decisão, assessorando directamente o presidente em questões da Segurança Nacional e de assuntos externos, coordenando directamente, no âmbito dessas políticas, as possíveis intervenções dos vários departamentos do Estado.

Os membros estatutários são o presidente, o vice-presidente e os *Secretaries of State and Defense*³⁸.

O *Chairman do Joint Chiefs of Staff* é o membro assessor estatutário militar e o Director da *National Intelligence* é o assessor para as informações. O Assessor para a Segurança Nacional embora não sendo membro estatutário, é o responsável pela interligação entre os diversos participantes em cada conselho. Na administração *Bush* participavam nas reuniões formais do Conselho o *Chief of Staff* do Presidente, o *Counsel* do Presidente, o *Secretary of the Treasury*, o *Assistant* do Presidente para as políticas económicas e o *Assistant* do Presidente para a Segurança Interna³⁹. Foram ainda convidados regulares o *Attorney General* e o *Director of the Office of Management and Budget*.

O Assessor para a Segurança Nacional (NSA) é o assistente pessoal do Presidente e responsável directo perante este da gestão diária dos assuntos relacionados com a Segurança Nacional. O Presidente é o responsável pela política de segurança, mas o NSA numa fase anterior recolhe o consenso junto do NSC e coleciona todas as matérias necessárias ao desenvolvimento dessa política. Os profissionais que trabalham directamente com o NSA constituem o *Staff* do NSC, e efectuam a gestão diária dos assuntos



Ilustração 1: Processo interagencial EUA



Ilustração 2: Conselho Nacional de Segurança

³⁸ Tradução para português de alguns cargos julga-se inadequada.

³⁹ *Homeland Security*.



relacionados com a segurança para a Casa Branca.

Em 2007 ocorreram aproximadamente 225 casos, com 110 tomadas de posição em relação a mudanças de política. Se no passado as reuniões do NSC eram raras, os ataques terroristas do 9/11 e as intervenções militares na Afeganistão e Iraque modificaram esses hábitos para uma base de grande regularidade.

Subordinado ao *Principals Committee* (PC) com as entidades que referimos anteriormente, existe a denominada *Deputies Committee* (DC) que é o responsável de dirigir o trabalho dos *working groups* interagenciais, numa perspectiva de elaboração das inevitáveis decisões que são depois revistas pelo PC e posterior decisão presidencial. Em situações de crise a maior parte de desenvolvimento de actuação e coordenação interagencial é efectuada a este nível.

Subordinados do DC existe uma longa variedade de *working groups* interagenciais, chamados os *Policy Coordination Committees* (PCC) que são constituídos por especialistas dos diferentes departamentos e agências representadas no DC. Dependendo da situação de crise, muitas situações poderão ser resolvidas a nível de um PCC específico. Estão organizados em termos de responsabilidades em dois níveis, por áreas geográficas e em termos funcionais.

Em termos regionais os PCC incluem:

- § Europa e Eurásia;
- § Hemisfério Ocidental;
- § Ásia Oriental;
- § Sul Asiático;
- § Oriente e Norte África;
- § África.

Em termos funcionais e relativamente a 2007 os PCC existentes eram os seguintes (com informação do Departamento Governamental responsável):

- § *Arms Control* (NSC);
- § *Biodefense* (NSC e Homeland Security);
- § *Combating Terrorism Information Strategy* (NSC);
- § *Contingency Planning* (NSC: Pol-Mil and Crisis planning);
- § *Counter-Terrorism Security Group* (NSC);
- § *Defense Strategy, Force Structure and Planning* (Department of Defense);
- § *Democracy, Human Rights and International Operations* (NSC);
- § *Detainees* (NSC);
- § *Global Environment* (NSC and National Economic Council –NEC);
- § *HIV-AIDS and Infectious Diseases* (State and Health and Human Services -HHS);
- § *Information Sharing*;
- § *Intelligence and Counterintelligence* (NSC);
- § *Interdiction* (NSC);
- § *International Development and Humanitarian Assistance* (State);
- § *International Drug Control Policy* (NSC and Office of National Drug Control Policy);
- § *International Finance* (Treasury);
- § *International Organized Crime* (NSC);
- § *Maritime Security* (NSC and HSC);
- § *Muslim World Outreach* (NSC and State);
- § *Proliferation Strategy, Counter proliferation and Homeland Defense* (NSC);
- § *Reconstruction and Stabilization Operations* (State);
- § *Records Access and Information Security* (NSC);
- § *Space* (NSC);
- § *Strategic Communication* (NSC and State: international public diplomacy);
- § *Terrorist Finance* (Treasury);
- § *Transnational Economic Issues* (NEC).



Apesar da divisão funcional e regional, os PCC incluem especialistas de várias áreas e face a condições especiais podem ser constituídos outros grupos como é o caso do *Afghanistan Interagency Operations Group* e do *Iraq Policy and Operations Group*, que podem ser considerados Sub-PCC.

MODELO² **Espanha** (Espanha, 2009)

A organização do Sistema Nacional de Gestão de Crises Espanhol foi actualizada em Janeiro de 2007 e encontra-se estruturada na actuação das seguintes entidades nacionais:

- § Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise;
- § Comissão de Apoio;
- § Comité Nacional de Planos Civis de Emergência;
- § Departamento de Infra-estruturas e Seguimento de Situações de Crise.

Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise:

É o órgão máximo de decisão do Sistema Nacional e foi criado através de Decreto Real de 1986 e posteriormente reorganizado em 2004. É presidida pelo Presidente do Governo e é composta pelos Vice-presidentes do Governo, os Ministros dos Assuntos Externos e Cooperação, da Defesa e do Interior, o Secretário de Estado da Segurança e o Secretário de Estado - Director do Centro Nacional de *Inteligencia* e o Director do Gabinete da Presidência do Governo, que exerce as funções de Secretário desta Comissão.

Tem como funções aprovar a legislação necessária para o estabelecimento de um sistema de condução de situações de emergência ou crise, tanto de carácter nacional como internacional, que possam atentar a vida, a segurança e o bem-estar dos cidadãos nacionais, bem como, aprovar os planos e programas de infra-estruturas e de actuação que sejam necessários para garantir a actuação do Governo e o funcionamento normal das instituições nessas situações. Por último dirige e coordena todas as acções destinadas a prevenir, coordenar e conduzir as operações em situações de crise.

Comissão de Apoio:

Foi criada por resolução da Comissão Delegada do Governo em 1987 e é presidida pelo Secretário da referida Comissão e é composta pelos altos cargos dos Departamentos aí representados. É um órgão de planeamento, estudo, coordenação de trabalhos e assessoria da Comissão Delegada e tem como missões para além da preparação das reuniões da Comissão assistir directamente o Presidente do Governo e transmitir e fazer cumprir as decisões deste.

Comité Nacional de Planos Civis de Emergência: (CNPCE)

Foi criado por resolução do Conselho de Ministros em 1998 e é o órgão interministerial de apoio à Comissão Delegada do Governo para situações de crises onde seja necessária a cedência e aplicação de recursos. É presidido pelo Secretário da Comissão Delegada, que actua como a Autoridade Nacional de Planos Civis de Emergência e conta com dois Vice-presidentes, o Director da Política de Defesa, que é o responsável pela gestão da participação do Ministério da Defesa na Segurança Interna, e o Director Geral da Protecção Civil do Ministério do Interior, que coordena a afectação de recursos para a Protecção Civil em situações de crise e emergência. Os vogais do Comité são: o Director de Infra-estruturas e Acompanhamento de Situações de Crise (DISSC), o Director do Departamento Internacional e de Segurança da Presidência do Governo, os Coordenadores dos diferentes Comités Sectoriais de Trabalho e o Representante Permanente de Espanha no Alto Comité de Planeamento Civil de Emergência na NATO. O Subdirector Geral da Defesa Civil, do Ministério da Defesa, é o vogal secretário e responsável do órgão de apoio permanente ao Comité, assistido por um membro da DISSC como secretário adjunto.

O CNPCE dispõe, na sua dependência directa, dos Comités Sectoriais de Trabalho, que são órgãos assessores de carácter permanente encarregados de elaborar os planos necessários para a atribuição de



recursos em situações de crise e emergência. Tem como funções emitir as directrizes de planeamento para os planos civis de emergência, no que diz respeito à determinação de objectivos, a aplicação de meios alternativos e fixação de prazos, de acordo com as determinações da Comissão Delegada. Coordena ainda os diferentes planos de atribuição de recursos, depois de autorizados pela Comissão Delegada e informa-a permanentemente do estado de preparação e capacidade de resposta a situações de crise e emergência. Participa em todos os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos do Alto Comité de Planeamento Civil de Emergência da NATO. Por último, mantém contactos necessários com estruturas homólogas de outros países em coordenação com o Ministério de Assuntos Externos.

Departamento de Infra-estruturas e Seguimento de Situações de Crise:

Foi criado por Decreto Real em 1987 e posteriormente reorganizado em 2004. Este Departamento está adstrito organicamente à Secretaria-geral da Presidência do Governo, mas depende funcionalmente do Director do Gabinete da Presidência do Governo, titular que exerce as funções de Secretário da Comissão Delegada do Governo em situações de crise. Encontra-se estruturado nas seguintes unidades com nível orgânico de Subdirecção Geral:

- § Unidade de Alerta e Seguimento;
- § Unidade de Condução de Crises;
- § Unidade de Infra-estruturas.

O Departamento proporciona apoio aos órgãos do Sistema Nacional de Condução de Situações de Crise, e tem como funções específicas, manter e assegurar o adequado funcionamento do Centro Nacional de Gestão de Crises e as comunicações com a Presidência do Governo, assim como, proteger as suas instalações e documentação. Efectua o seguimento das situações de crise e emergência nacionais e internacionais, em coordenação com os órgãos e entidades competentes, servindo ainda, como órgão de apoio às acções da Presidência do Governo ou da Comissão Delegada do Governo em situações de crise.

CASO 1 **Exercício PROCIV 2008**

EXERCÍCIO PROCIV IV/2008 RELATÓRIO FINAL⁴⁰

Refª: ANPC - Directiva Operacional Nacional Nº 13/2008

Resumo:

1. Enquadramento

O exercício "PROCIV IV/2008", até à data, o maior exercício de protecção civil realizado em Portugal, decorreu no período de 21 a 23 de Novembro de 2008 nos distritos de Lisboa, Santarém e Setúbal. Neste exercício, planeado pela Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), foram desenvolvidos 16 cenários concretos nos três distritos acima referidos e ainda na cidade de Lisboa, tendo sido testadas as seguintes valências após a ocorrência de um sismo de elevada magnitude: Avaliação e Reconhecimento, Busca e Salvamento, Emergência Médica, Apoio Social, Mortuária, Combate a incêndios urbanos e industriais, Avaliação de Estruturas e Matérias Perigosas.

2. Observações

Este exercício, acima de tudo, permitiu testar em ambiente real os pressupostos operacionais do Plano Especial de Emergência de Risco Sísmico para a Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes (PEERS-AML). Paralelamente, este exercício permitiu também testar a organização, a cooperação, o planeamento e a execução da resposta operacional da protecção civil no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS). Quer ao nível da coordenação institucional, quer ao nível tático dos Teatros de Operações (TO), o exercício possibilitou testar a articulação, em ambiente operacional, entre os Agentes de Protecção Civil (APC), as entidades

⁴⁰ Resumo livre.



técnicas e científicas e os Serviços Municipais de Protecção Civil, facto que se reveste da maior importância numa situação de emergência.

A gestão da informação foi um aspecto transversal a todos os níveis de intervenção, a qual se assumiu como um dos mais importantes desafios associados a esta intervenção. Neste campo, e após terem sido detectadas várias falhas nas primeiras horas do exercício, foi possível fazer um diagnóstico da situação e assim introduzir as necessárias melhorias. Este exercício permitiu ainda identificar as limitações que subsistem no sistema de protecção civil e que importa corrigir, mas trouxe também realçou todas as capacidades existentes a nível nacional e que podem ser exploradas em caso de emergência.

A aplicação do SIOPS permitiu uma articulação muito próxima entre todas as entidades, possibilitando o conhecimento mútuo das capacidades de cada instituição e a criação de laços de confiança, abrindo novos espaços de diálogo técnico e operacional. Foi testada a capacidade de articulação operacional durante as primeiras horas da emergência simulando uma falha total de comunicações fixas e móveis. Este teste permitiu verificar que as falhas de comunicações poderão, em caso real, constituir-se como um dos principais entraves a uma gestão adequada das ocorrências, sendo por isso fundamental dotar o Sistema e as entidades que o integram de capacidades redundantes que possam atenuar os efeitos de uma falha desta natureza.

3. Avaliação Geral

No início do exercício verificou-se a necessidade de proceder a alguns ajustes ao planeado inicialmente de forma a corrigir desvios pontuais, nomeadamente na articulação operacional entre o nível municipal e o nível distrital; na articulação entre o nível distrital e o nível nacional, com especial incidência no fluxo e gestão de informação e na organização das células que compunham o Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON).

A circulação de Informação, quer no âmbito de um exercício, quer no quadro de uma situação real deve ser considerado como Factor Crítico de Sucesso. A gestão de informação engloba a recolha, tratamento, distribuição e controlo de dados que poderão estar dispersos num determinado universo. Numa situação de emergência, este processo deverá obedecer a procedimentos bem definidos, com actores identificados e com objectivos concretos previamente definidos. No que ao "PROCIV IV/2008" diz respeito, este processo foi manifestamente conturbado, com especial ênfase no primeiro dia de operações. Os dados não circulavam entre os três escalões de intervenção (municipal, distrital e nacional), nem tão pouco entre as várias estruturas existentes em cada um destes (postos de comando e centros de coordenação operacional). À medida que os primeiros obstáculos foram sendo ultrapassados, os dados começaram lentamente a circular e a informação começou a ser produzida nos vários escalões. Pese embora se tenha ficado aquém de uma situação de excelência em matéria de gestão de informação, o quadro em causa foi sendo substancialmente melhorado com o evoluir do exercício.

O exercício permitiu testar de forma inequívoca os pressupostos operacionais do PEERS-AML e em face dos resultados obtidos, a ANPC está convicta que as estruturas operacionais previstas naquele plano são adequadas à resposta a uma

ENTIDADES COM PARTICIPAÇÃO ACTIVA	
1	Corpos de Bombeiros (CB)
2	Força Especial de Bombeiros (FEB)
3	Guarda Nacional Republicana (GNR)
4	Polícia de Segurança Pública (PSP)
5	Forças Armadas (Minho, Exército e Força Aérea)
6	Direcção-Geral de Autoridade Marítima (DGAM)
7	Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)
8	Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)
9	Instituto de Meteorologia (IM)
10	Polícia Judiciária (PJ)
11	Empresa de Meios Aéreos (EMA)
12	Escola Nacional de Bombeiros (ENB)
13	Instituto de Segurança Social (ISS)
14	Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)
15	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)
16	CÁRITAS
17	Instituto Nacional de Medicina Legal (INML)
18	Direcção-Geral de Saúde (DGS)
19	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARS-LVT)
20	Corpo Nacional de Escutas (CNE)
21	Portugal Telecom (PT)
22	Redes Energéticas Nacionais (REN)
23	Transpêto Soluções
24	DIGAL

Ilustração 3: Participantes no EXER PROCIV



situação de evento sísmico.

4. Áreas a Melhorar

Dos relatórios finais elaborados pelos vários participantes, importa referir alguns aspectos a melhorar, nomeadamente, algumas entidades sentiram ainda que a sua intervenção terá ficado aquém das expectativas, e mais concretamente no que se refere aos meios humanos e equipamentos que estavam disponíveis. A melhorar definitivamente:

- § A excessiva dependência das redes de comunicações móveis e fixas, sendo fundamental elencar e desenvolver sistemas independentes e alternativos;
- § Articulação entre algumas indústrias de risco e os respectivos SMPC;
- § Melhoria dos procedimentos de alerta e relatórios no âmbito de incidentes envolvendo substâncias nucleares, biológicas e/ou químicas;
- § Injecção dos incidentes e articulação entre estas acções e a mobilização de meios para o TO;
- § Figurantes, sendo necessário dotar os cenários com um maior número destes;
- § Harmonização de procedimentos e doutrina em áreas específicas de intervenção, como seja a área forense e a da saúde;
- § A gestão de informação operacional, nomeadamente no que se refere à partilha da mesma entre todos os intervenientes;
- § A falta de Equipamento de Protecção Individual (EPI), principalmente para as forças de resposta localizadas nas áreas onde existem indústrias de risco.

CASO² **SEGURANÇA DO CAMPEONATO EUROPEU DE FUTEBOL 2004**

COMISSÃO SEGURANÇA PARA O EURO 2004

Ref^a: Fase Final do Campeonato da Europa de Futebol (EURO 2004) – Relatório Final, Novembro 2004⁴¹

Resumo:

1. Enquadramento

O contexto nacional enquadra um modelo de Segurança Interna de natureza multi-institucional, o que requer um acrescido esforço em termos de coordenação e de cooperação entre as diversas Forças, Serviços e Organismos com atribuições no domínio da segurança, protecção e socorro. Os rácios polícia/cidadão atingiu um valor 1/21, com um envolvimento total de aproximadamente 50000 elementos com funções policiais. A fase final do campeonato decorreu de 12 de Junho a 14 de Julho, em 10 estádios, onde eram esperados inicialmente 1 milhão de espectadores, 600000 estrangeiros.

2. Organização

Através da Resolução do Conselho de Ministros nº109/2002, de 24 de Julho, foi criada a Comissão de Segurança para o Euro 2004, com a incumbência de coordenação de todo o evento, nomeadamente todas as acções ligadas à segurança. Ao GCS foi atribuída a coordenação e articulação das FSS, com o seu Secretário-geral a assumir as funções de Coordenador Geral. Da comissão fizeram parte o Serviço Nacional de Bombeiros, a Protecção Civil, o INEM e as entidades constituídas para a organização EURO 2004 SA e a PORTUGAL 2004 SA. Em ligação directa com o Coordenador Geral, com competências delegadas pelo MAI, encontrou-se o Secretário de Estado da Administração Interna, Dr. Nuno Magalhães. A Comissão concretizou os planos de segurança, estabeleceu as áreas de segurança – Pública, Passiva, Privada e de Emergência e manteve contacto com outros grupos de trabalho e organismos internacionais. A título transitório, foram também criados, por diploma legal, centros de detenção e de instalação temporária destinados a acelerar o processo de expulsão de arguidos estrangeiros. A nível regional e local, as FSS foram coordenadas

⁴¹ Consultado em 04 de Maio de 2008, no Gabinete Coordenador de Segurança.



pelos GCS distritais, presididos pelos Governadores Cívicos. A nível local a coordenação da segurança pública foi iniciativa do comandante da força de segurança territorialmente competente, fazendo apelo ao dever de cooperação. Os critérios de segurança estabelecidos foram: Prevenção, Conhecimento oportuno da situação, Flexibilidade e a Proporcionalidade. Dependendo directamente do Coordenador Geral, foi criado o Centro Coordenador de Informações Policiais, operado simultaneamente pela PSP e GNR, com assento de todas as FSS e oficiais de ligação de polícias internacionais. Como medidas dissuasoras e adicionais de segurança foi efectuado um reforço da segurança pessoal de algumas selecções nacionais, uma cooperação intensiva com a UCAT, a participação das FFAA no reforço da vigilância e em missões de segurança interna (apoio logístico e segurança de pontos sensíveis), impostas restrições à aviação comercial e foi providenciada assistência da NATO na vigilância do espaço aéreo com a disponibilização de aviões AWACS.

3. Apreciação Geral

O plano de segurança foi implementado de acordo com o plano global, tendo-se registado, em geral, um excelente nível de segurança, comodidade e bem-estar. Estas condições contribuíram decisivamente para um ambiente distendido, cordial, festivo e convivial entre adeptos e população.

4. Resultados Operacionais

Fenómenos de violência ou de criminalidade foram diminutos. O trabalho preparatório a montante, resumiu os incidentes, mais relevantes, a Albufeira (local turístico onde não se efectuaram jogos). No total do evento, foram detidos 255 indivíduos (90 ingleses) e efectuados 80 processos de expulsão. Impedidos de entrar no nosso país foram 5357 cidadãos estrangeiros oriundos do Brasil, Marrocos, Roménia e Paquistão. Confirmou-se neste período que as informações policiais constituem uma base de uma abordagem proactiva e dissuasora, verificando-se como boas práticas a troca de informações e a cooperação, nacional e internacional.

5. Conclusões e Recomendações

Balanço muito positivo, sendo factores decisivos para o ambiente favorável, a motivação e empenhamento dos portugueses para o sucesso do evento e, naturalmente, a boa prestação da selecção nacional. Em termos de Segurança, o atempado planeamento e a adequada coordenação entre as várias FSS e a articulação com a organização do acontecimento e as autoridades governamentais, resultaram de forma plena e são a causa do êxito do EURO 2004. Para o futuro ficou um novo modelo de segurança e a melhoria nos mecanismos de coordenação e cooperação entre as várias FSS. Fica também o denominado *Sucesso dos 6 C's*: Capacitação, Conhecimento, Comunicação, Coordenação, Cooperação e Confiança.



APÊNDICE 3 Efeitos das “Novas Ameaças” em Portugal

O tráfico de drogas constitui actualmente uma das principais ameaças à estabilidade, segurança e soberania dos países, devido à sua indiscutível capacidade para contaminar e corromper as estruturas do Estado, as actividades económicas e financeiras legítimas e a sociedade a todos os níveis. O narcotráfico tem diversas implicações nos planos políticos, social, económico e da saúde pública, sendo também um factor de indução da violência e da criminalidade.

Ao nível do impacto socio-político, o tráfico de droga é um dos problemas que mais preocupa os cidadãos em todos os países europeus e que maiores sentimentos de ansiedade e insegurança geram. Relativamente ao impacto económico, o consumo de estupefacientes

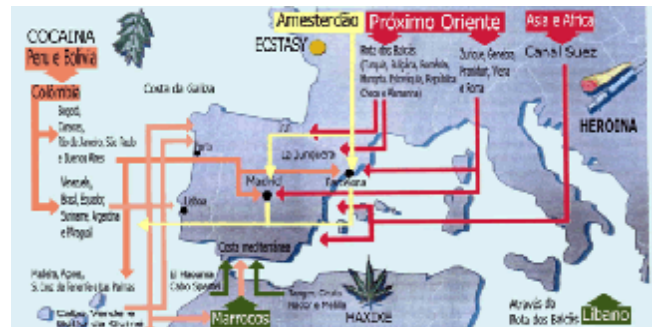


Ilustração 4: Rotas do Narcotráfico

tem custos elevados ao nível da diminuição da produtividade laboral, dos cuidados de saúde, dos programas de prevenção e tratamento da toxicod dependência e da reinserção social dos toxicod dependentes. O narcotráfico é fonte de rendimentos consideráveis, permitindo às organizações que o promovem minar as actividades comerciais e financeiras legítimas. Ao nível do impacto na saúde pública, o consumo de droga apresenta-se como um factor de risco no tocante às dependências e ao alastramento de determinadas doenças infecto-contagiosas como o HIV/Sida, as hepatites C e B e a tuberculose. O narcotráfico surge ainda como gerador de criminalidade e violência, dada a estreita ligação existente entre o tráfico e consumo de drogas e certos tipos de criminalidade. É a vertente do crime organizado com mais implicações ao nível da violência. Induz conflitos graves entre grupos criminosos envolvidos em disputas “territoriais”, bem como entre estes e as forças de segurança (SIS, 2009).

Nos últimos anos, conheceram-se profundas transformações políticas, económicas sociais e tecnológicas à escala mundial. Como consequência destes factores, assiste-se hoje a uma enorme **pressão migratória** dos países pobres para os países ricos ou desenvolvidos, não sendo previsível o seu abrandamento num futuro próximo.

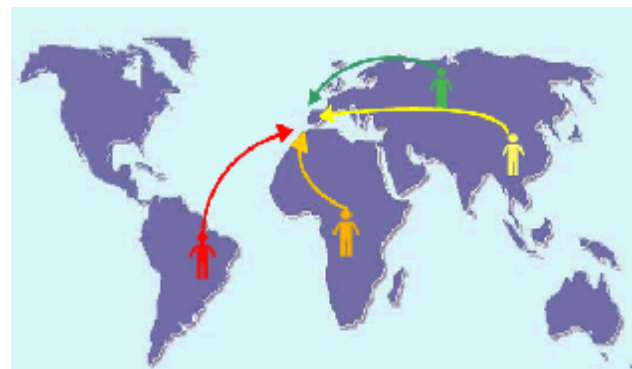


Ilustração 5: Origens da Imigração Ilegal

Portugal não escapa, obviamente, a esta realidade. A partir da década de 1980, o desenvolvimento económico e social resultante da adesão à Europa e também a crescente mobilidade permitida nos Estados que compõem o espaço europeu motivaram a deslocação para o nosso país de grande número de estrangeiros, de origem africana sobretudo. O fluxo continuou a aumentar na década seguinte, passando porém a preponderar os europeus do leste (existindo já no nosso país amplas comunidades de ucranianos, moldovos, romenos e russos), os asiáticos (designadamente indianos, paquistaneses e chineses) e os sul-americanos (particularmente os brasileiros).

Paralelamente à circulação espontânea dos imigrantes, resultante da fuga de pessoas de áreas em crise política, económica ou ecológica, observa-se um envolvimento cada vez maior de organizações



criminosas nos movimentos migratórios, o que confere ao fenómeno um carácter crescente de ilegalidade e favorece o surgimento na sociedade portuguesa de novas modalidades *criminógenas* (SIS, 2009).

A criminalidade transnacional tem afectado Portugal nos últimos anos, sujeitando as autoridades nacionais à definição de estratégias de combate contra os reflexos deste fenómeno na Segurança Interna. Neste domínio, a coberto das vagas de imigração têm entrado em território nacional grupos organizados que se envolvem sistematicamente na prática de crimes contra as pessoas e contra o património. Os crimes tipicamente associados a estas organizações são, para além dos homicídios, ofensas corporais graves, sequestros, lenocínio e extorsão, o tráfico de estupefacientes, o comércio ilegal de armas, a exploração da prostituição, a falsificação de documentos e a promoção da imigração ilegal. O elevado potencial criminógeno destes grupos resulta não só do perfil dos seus membros e da posse de armas de fogo, mas também da respectiva estrutura orgânica, a qual se apresenta bem definida:

- § Núcleo de liderança, tem a seu cargo a definição das orientações estratégicas, a coordenação dos grupos operacionais e a captação dos imigrantes ilegais nos países de origem;
- § Núcleo administrativo, integra os denominados *contabilistas*, cuja tarefa principal consiste no registo dos valores cobrados aos imigrantes que trabalham na zona dominada;
- § Núcleo de informações, composto por indivíduos que têm a seu cargo a recolha de dados de natureza pessoal e patrimonial dos imigrantes e das entidades patronais;
- § Núcleos operacionais, compostos por células de cinco a dez elementos, incumbidos da realização de missões específicas superiormente determinadas. Dentre estes núcleos destaca-se o subgrupo dos *executantes* (cabendo-lhes a cobrança aos imigrantes nos locais de trabalho) e o subgrupo da *segurança* (composto por homens especialmente treinados e fortemente armados, que têm a seu cargo seja a intimidação e a execução de actos especialmente violentos sobre os imigrantes, seja a segurança dos elementos do núcleo dirigente e o controlo dos movimentos das forças de segurança. (SIS, 2009)

O terrorismo – em especial o de inspiração islamista - traduz-se, nos dias de hoje, numa ameaça latente à segurança individual dos cidadãos, à segurança pública, à segurança interna e à segurança nacional. Aos Estados exige-se, por isso, a adopção de medidas eficazes e adequadas de prevenção, de protecção, de neutralização dos agentes da ameaça e de resposta em caso de atentado que salvaguardem a segurança, entendida no sentido lato.

Estamos perante um adversário que recorre de forma sistemática ao uso da violência indiscriminada contra alvos civis. É, por outro lado, um adversário diferente de todos aqueles com que nos defrontámos no passado. Trata-se de uma nebulosa de redes e de indivíduos que se organizam em estruturas fluidas e dinâmicas, em alguns casos de configuração transnacional, extremamente difíceis de detectar atempadamente. O terrorismo islamista reveste-se de carácter mediático e virtual. Utilizando os meios de comunicação ao dispor das sociedades modernas, difunde à escala global a sua mensagem que visa, entre outros objectivos, assegurar a coesão e a continuidade das redes *jihadistas*, recrutar e treinar novos extremistas, conseguir novas fontes e formas de financiamento. Paralelamente, este terrorismo gera sentimentos de insegurança difusos e generalizados, recorrendo a técnicas de gestão da palavra e da imagem e a aspectos do universo simbólico que muito se aproximam do conceito empresarial do *franchising* e da linguagem do *marketing*. É neste domínio que a *Al Qaida* e *Ussama Bin Ladin* desempenham actualmente um papel primordial enquanto fonte inspiradora da actividade terrorista islamista. Estes actores prosseguem objectivos de natureza política, designadamente a instauração de Estados Islâmicos, segundo a *Sharia*, em todo o mundo muçulmano. A montante da actividade terrorista dessas organizações, actua um núcleo de teólogos e líderes religiosos, conceituados nos meios radicais, que justificam e legitimam esses objectivos, com base numa interpretação abusiva e redutora de pressupostos religiosos islâmicos.

A *guerra santa* – recurso à violência, por todos os meios disponíveis, contra os inimigos – constituiu, para os extremistas, a única via para defender a integridade do mundo muçulmano, onde quer que ele



se encontre, de acordo com os seus parâmetros, a ser desvirtuado e humilhado. Assim, esta *Jihad* deve fazer-se no Ocidente contra ocidentais e no mundo islâmico contra ocidentais e muçulmanos apóstatas, incluindo os regimes aliados do mundo ocidental. A mensagem do terrorismo islamista dirige-se de forma especial às camadas jovens da diáspora muçulmana, que vivem situações de exclusão, de injustiça ou de perda de identidade, e aos jovens do mundo muçulmano em geral, que não encontram nos seus países resposta aos seus anseios.

O grande desafio que este terrorismo coloca às nossas sociedades é o de assegurar que a luta contra esta ameaça seja eficiente, tendo em vista a salvaguarda do direito inalienável à segurança dos cidadãos, sem contudo gerar uma deriva securitária que ponha em causa os valores da democracia e da liberdade. Neste contexto, o papel dos Serviços de Informações adquiriu relevância indiscutível, dado que conhecer o adversário, perceber as suas motivações, o modo como se organiza e actua é tão essencial como prever o que ele poderá vir a fazer tendo em conta as vulnerabilidades inerentes às sociedades democráticas. (SIS, 2009)

No que diz respeito à **proliferação das ADM**, a *Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism* (USA) acredita que se a comunidade internacional não agir rapidamente, uma ADM será empregue num atentado terrorista até a 2013, em qualquer parte do Mundo. (Terrorism, 2008) De facto existe um incremento nos países que procuram construir as suas próprias armas. São cerca de 60 os países que desenvolvem capacidades nucleares e 40 possuem tecnologia industrial e infra-estruturas científicas, que a médio e curto prazo e se assim o desejarem, lhes permite a construção de armamento nuclear. (ONU-Relatório, 2004 : 38) Actualmente são 9 os países que são conhecidos pelo seu arsenal nuclear⁴², sendo que os USA e a Rússia em conjunto possuem 95% do material nuclear mundial. (Terrorism, 2008)

A ONU identifica ainda como um perigo associado com o facto de cada vez mais Estados adquirirem armamento nuclear, o resultado prático de assim se aglomerarem de grandes stocks de material nuclear e radioactivo. Existem 1300 kgs de Urânio enriquecido em reactores de investigação espalhados por 27 países, mas o volume de Urânio acumulado é muito superior, encontrando-se algumas quantidades armazenadas em condições que se julgam pouco apropriadas, tendo sido confirmados mais de 200 incidentes envolvendo tráfico ilícito de material nuclear. (Garcia, 2007 : 154) As ADM com maior potencial de causarem danos maciços são, para além das nucleares, as denominadas biológicas, e nesta vertente existe a consciência colectiva que os Estados não detêm o monopólio deste tipo de armas. No passado algumas organizações terroristas tiveram a oportunidade de adquirirem e utilizarem agentes tóxicos e biológicos, e são sem sombra de dúvidas, as armas mais atraentes para essas organizações, uma vez que para além de serem potenciadoras de números elevados de vítimas, podem ser utilizadas de uma forma *covert* e extremamente eficaz. Os ataques com as cartas contaminadas com *Anthrax*, no Outono de 2001, demonstraram claramente que ataques em pequena escala com um nível letal reduzido podem causar um desproporcional medo e ambiente de terror, com as inerentes consequências sociais. O futuro não se vislumbra optimista nesta luta assimétrica, a realidade actual mostra-nos uma ameaça mutável que traz consigo uma serie de riscos emergentes visíveis no horizonte, associados com os recentes progressos e avanços nas ciências naturais e biotecnologia, com a posterior disseminação do conhecimento e indissociáveis capacidades adquiridas nesse âmbito. Se nas últimas décadas os cientistas adquiriram um conhecimento mais profundo da estrutura do material genético (DNA) e do seu papel primordial no funcionamento das células vivas, o que desencadeou ganhos notáveis no tratamento de doenças e uma promessa de futuras conquistas médicas, as aplicações industriais deste conhecimento são arrepiantes: é possível agora criar microrganismos e dar-lhes novas características. A ameaça concreta existe assim disponível no mercado internacional, nas inúmeras instalações industriais e laboratórios em todo o Mundo. (Terrorism, 2008)

Indesmentível é o facto da intersecção dos mapas do terrorismo e das ADM indicar uma

⁴² USA, Rússia, Grã-Bretanha, França, China; Paquistão, Índia, Israel e Coreia do Norte.



convergência para o Paquistão, país que possuindo uma história de governos instáveis, possui armas nucleares e algumas parcelas do seu território são território sagrado para a *Al Qaeda* e outras organizações terroristas. O facto de se encontrar em conflito permanente com a Índia e a sua propensão para a construção de armas nucleares poderá, para além de estimular a corrida ao armamento na área Sul Asiática, desencadear um conflito nuclear. (Terrorism, 2008)

Portugal é um país marítimo. A zona costeira nacional é certamente uma parcela do território complexa e rica em termos ambientais. É uma área com grande concentração de habitats e com uma importante diversidade biológica, onde na sua proximidade vive uma fracção importante da população nacional e onde se desenvolve grande parte da actividade económica do país. O nosso património florestal é rico e deverá ser encarado como comum à escala planetária. A **degradação ambiental** é algo que nos deve preocupar, sobretudo as constantes agressões ao ecossistema que podem resultar de actividades intencionais ou simplesmente, por ventura a maioria das vezes, produto da incúria do cidadão comum.