As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades

Major-general
João Jorge Botelho Vieira Borges

1. Introdução

A abordagem do tema "Forças Armadas na Segurança Interna", numa altura marcada por fortes constrangimentos financeiros e económicos, pela discussão das grandes opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN 2013) e pela reforma da Defesa Nacional, constitui um desafio aliciante com carácter de oportunidade.

Efectivamente constitui um desafio, em especial para um militar profissional que também é académico, porque obriga à contraposição da *praxis* da actuação das Forças Armadas Portuguesas (FA) em missões de Segurança Interna (SI) numa perspectiva de colaboração das FA com as Forças e Serviços de Segurança (FSS), em alternativa a uma visão mais legalista e politizada, que desde 1982 vem "limitando" a intervenção das FA no território nacional, mesmo em face do crescendo das ameaças de cariz transnacional.

O carácter de oportunidade advém da actual discussão em torno do disposto nas grandes opções do CEDN 2013, designadamente no que respeita à possibilidade das FA colaborarem na SI em missões de combate a ameaças de cariz transnacional.

Deste modo, o desafio torna-se ainda mais aliciante, na medida em que temos a possibilidade de ultrapassarmos as fronteiras tradicionais da análise do problema, para a

dimensão da criatividade, através do levantamento de contributos para um debate que vem de longe, e que marca, não só o sistema da SI em particular, mas também o sistema da Segurança Nacional em geral (que inclui a Defesa Nacional, a Segurança Interna, as Informações, a Protecção Civil e a Polícia Judiciária).

Começaremos então por caracterizar, muito sucintamente, as actuais missões e capacidades das FA e por circunscrever o conceito de SI. Abordaremos depois o "Mito" da intervenção das FA na SI, fora do quadro do estado de guerra, da situação de protecção civil e dos estados de excepção (sítio e emergência) enquadrados legalmente. Terminamos com alguns contributos, enquadrados numa perspectiva assumida da natural colaboração das FA na SI num Estado democrático, em regime de excepcionalidade com cariz de complementaridade e nunca de substituição.

Para além de nos termos apoiado num vasto pacote legislativo e em monografias e artigos relacionados com a temática, tivemos a colaboração de alguns dos principais actores envolvidos nesta relação sempre complexa entre as FA e os principais actores da SI. As principais mensagens que nos deixaram (com cariz reservado) foram no sentido da abertura para o debate, da disponibilidade e colaboração para a acção e do maior profissionalismo no garante da Segurança dos portugueses e de Portugal.

2. As Forças Armadas na Segurança Interna: colaborar em regime de excepcionalidade e com cariz de complementaridade.

O novo "Tabuleiro Mundial" tem sido dominado pela Geoeconomia, com a visível deslocalização do centro de gravidade do poder mundial do Atlântico para o Pacífico. Esta visão simplista do Mundo, facilitada pela "era da Informação e do Conhecimento", tem hoje novos "Aceleradores da Mudança" como a demografia e a globalização, que exponenciam algumas ameaças e riscos. Entre estas, assistimos ao "Domínio" das Ameaças Transnacionais, nem sempre militares, mas reconhecidas pela sua ultraterritorialidade, como o terrorismo ou o crime organizado transnacional. A evolução do combate a este tipo de ameaças tem passado pelo crescendo da "Segurança Colectiva", da "Segurança Cooperativa" e em especial da "Segurança Humana", com mais Individuo e menos Estado, mais espaço e menos Fronteiras (que anulam a tradicional fronteira entre segurança interna e externa). Nesta visão do sistema político internacional, a "Economia" tem-se assumido como "determinante" da Política, da Estratégia e da Segurança Nacional dos Estados, em especial dos Estados europeus e em particular de Portugal.

Apesar das características deste novo Mundo, em Portugal as FA continuam a ser um pilar essencial da Defesa Nacional, com a missão fundamental de "garantir a defesa militar da República", apesar dos constrangimentos económicos e financeiros de que tem sido alvo nos últimos anos.

Organizadas em três Ramos e com cerca de 40.000 militares e civis, as FA continuam a cumprir cabalmente as missões que legalmente lhes estão atribuídas, nem sempre com os

mais avançados sistemas de armas, o que tem sido compensado pela mais-valia de homens e mulheres dedicados e com elevado sentido de serviço. Preparadas fundamentalmente para fazerem face às agressões e ameaças externas, no sentido de garantirem a soberania, a independência nacional e a integridade do território nacional, as FA têm prestigiado o País, muito especialmente no quadro das organizações internacionais e da política nacional de cooperação, como instrumento da política externa em missões de alta intensidade (guerra – Afeganistão e Iraque), humanitárias e de paz e em acções de cooperação técnico-militar (desde 1991, com mais de 40.000 militares em 4 Continentes e 18 Teatros de Operações).

Para além destas missões de cariz essencialmente militar, e em consonância com o disposto na Constituição da República Portuguesa (CRP), as FA têm colaborado em missões de protecção civil[1] (para fazerem face a situações de catástrofe ou calamidade pública) e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. As FA estão ainda preparadas para serem empregues, nos termos da CRP (art.º 19º) e da Lei (Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de Maio, que constitui a segunda alteração à Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro relativa ao Regime do Estado de Sitio e do Estado de Emergência), quando for declarado o estado de sítio ou de emergência[2] (estados de excepção). Estas missões, enquadráveis nas "outras missões de interesse público" (ou, segundo Loureiro dos Santos [Vaz, 2012: 973], na missão de "garantir o funcionamento das instituições democráticas"), são cumpridas "sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar" (CEDN 2003; 8.1).

Com o crescendo das ameaças de cariz transnacional[3], designadamente na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, e à luz do que se passou noutros países europeus (nomeadamente em França[4], referência de que devemos salvaguardar a especificidade do sistema político – Presidencialista em termos de S&D), o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 (CEDN - RCM n.º 6/2003, de 20 de Janeiro) passou a incluir as seguintes capacidades adicionais (algumas já estavam implícitas) das FA:

> "- capacidade para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas;
>
> - capacidade para, em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça;
>
> - capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema;
>
> - capacidade de, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público…[5];"

Cerca de cinco anos depois, a mesma Lei de Segurança Interna (LSI - Lei n.º 53/2008, de

29 de Agosto) que esclareceu a participação das FSS fora do território nacional no quadro de compromissos internacionais, explicitou no seu art.º 35º (Forças Armadas, no âmbito do Capítulo VI relativo às disposições finais) que "as Forças Armadas 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".

Na sequência (e em linha com) da referida LSI, o disposto na alínea e. do nº 1 do art.º 4º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA - Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de Julho), vem permitir que as FA possam "cooperar com as forças e serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.".

Este esclarecimento legal da "nova" missão das FA (para além das missões de protecção civil, de satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações e dos estados de excepção) no quadro específico da SI[6], circunscrevendo a cooperação com as FSS às missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, foi ao encontro da realidade operacional, com a necessária e adequada articulação entre o SGSSI e o CEMGFA (art.º 26º).

Por outro lado, a Lei de Defesa Nacional (Lei n.º 31-A/2009 art.º 24º, 1, e.) acentua que "as FA 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". Entretanto, as Leis orgânicas do EMGFA, da Marinha, do Exército e da Força Aérea referiram de modo explícito esta colaboração das FA com as FSS.

Esta "nova" missão das FA de colaborar em matéria de SI, é considerada por muitos legalistas como inconstitucional, em face da omissão dessa mesma intervenção das FA na SI nos artigos 272 (Polícia) e 275 (Forças Armadas) da CRP. Para os mais cépticos, ao nível da segurança, nomeadamente da ordem pública, da prevenção criminal e da investigação criminal, a CRP, com excepção das situações de guerra e dos estados de sítio ou emergência, não prevê a participação dos militares em missões de segurança interna. A possível intervenção das FA é ainda interpretada em alguns sectores mais civilistas como o reforço da militarização no controlo urbano (uma das missões) ou nas funções de polícia em geral. Neste sentido, a intervenção das FA na SI pode ser considerada como um "Mito", fundamentalmente em função da leitura política (remeter os militares aos quartéis depois do período pós revolucionário e acabar com o conselho da revolução) feita em 1982[7], aquando da revisão da CRP e da aprovação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. Desde então, as mudanças em Portugal e no Mundo da S&D foram significativas, apesar de continuar a haver pontualmente alguns traumas associados aos mitos[8]. Infelizmente, as questões políticas e ideológicas, a par de um continuado corporativismo, continuam a ter um peso considerável na consolidação do sistema político em Portugal, limitando inclusivamente a revisão de uma CRP já desactualizada (pelo menos) no que concerne à S&D.

Por outro lado (o da Realidade) as percepções do cidadão comum são hoje muito

diferentes, sobretudo em função do que observam através dos Órgãos de Comunicação Social em França ou nos EUA, em especial no combate às ameaças transnacionais, com a participação das FA em apoio das FSS na segurança urbana ou na protecção de pontos sensíveis (contudo, é necessário ter em atenção a especificidade do sistema político e de S&D de cada País – casos em que as FA têm peso e dimensão relativa diferente no que respeita às FSS). É nesta perspectiva, reforçada pela actuação conjunta das FA e das FSS face a agressões e ameaças de cariz transnacional, que entendemos que a carga simbólica associada à intervenção das FA na SI tem hoje um cariz substancialmente diferente, entendível no sentido da participação das FA na SI em regime de excepcionalidade e com carácter de complementaridade e nunca da substituição das FSS. É claramente uma visão Kantiana (Immanuel Kant 1724-1804, foi o fundador do Estado de Direito), no (nosso) entendimento de que primeiro de todos os imperativos categóricos é "o dever formal de realizar sempre o bem" harmonizando a liberdade de cada um com a liberdade de todos os outros.

Na nossa perspectiva, o disposto na LSI, na LOBOFA e na LDN constitui uma extensão (para fazer face às novas ameaças) do disposto na alínea 6. do art.º 275º da CRP, quando se refere que as FA podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. A principal questão tem relação directa com a identificação das referidas "agressões ou ameaças transnacionais", que no nosso entender têm carácter de ameaça externa (actores externos transfronteiriços) e nesse sentido o seu combate em território nacional poder ser complementado pelas FA em apoio das FSS e sem prejuízo da sua missão primária de defesa militar da República. Para o Coronel Gil Prata (2010:1) "no âmbito de actuação das Forças Armadas devem ser compreendidas também as ameaças cujas acções são desenvolvidas no interior do Estado, mas cuja origem está no exterior. Trata-se da vertente interna da defesa nacional que se distingue de segurança interna pela natureza externa da ameaça. Pelo que, assim o entendemos, para fazer face a uma ameaça transnacional, pode ser usado o instrumento militar complementarmente ao instrumento policial."

De acordo com o General Pinto Ramalho (2011: 110) "face aos novos riscos à segurança global e, em particular, numa perspectiva de combate ao terrorismo e ameaças não tradicionais [mas de carácter transnacional], deixaram de existir fronteiras definidas entre a segurança interna e externa, o seu carácter é difuso e reconhece-se a indispensabilidade da actuação supletiva das Forças Armadas em muitas situações de carácter interno, onde as Forças de Segurança não dispõem de capacidades adequadas ou se revelaram insuficientes."

Tendo por base o Relatório Anual de Segurança Interna de 2011 (RASI), é possível levantar as seguintes "ameaças globais à segurança": o terrorismo, os diversos tráficos (pessoas, armas, estupefacientes), que se desenvolvem no contexto da criminalidade organizada transnacional, a espionagem, as ciberameaças e a proliferação de armas de destruição em massa. De acordo com as Grandes Opções (GO) do CEDN de 2013, as ameaças transnacionais a Portugal podem incluir o *terrorismo*, a *proliferação de armas de destruição maciça*, a *criminalidade transnacional organizada*, a *cibercriminalidade* e a

pirataria.

Assim, no âmbito do combate a este tipo de ameaças transnacionais (para além de algumas questões de terminologia, só a pirataria complementa o disposto no RASI 2011) as FA devem colaborar, competindo ao SGSSI (que funciona na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna; tem competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional) e ao CEMGFA assegurarem entre si a necessária e adequada articulação operacional. As GO do CEDN 2013 já explicitam que o Estado deve "Aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos."

Entendemos que esta "nova" missão, apesar de já ter sido explícita em vários documentos legais e de ter sido executada por várias vezes nos últimos anos[9], necessita de um melhor enquadramento constitucional. Efectivamente, na próxima (oitava) revisão constitucional, o art.º 275º poderá ser complementado com mais uma alínea nos seguintes termos: "As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de cooperar com as forças e serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.".

Uma alternativa a esta proposta legalista, pode passar pela alteração da lei dos estados de excepção através da inclusão de um "estado de crise"**[10]** (menos restritivo que os estados de sítio e de emergência no que respeita ao exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos) que contemplasse a intervenção das FA em face de previsíveis ameaças transnacionais (o que obrigaria à revisão da CRP). Esta solução poderá ser menos funcional em termos de intervenção, dependendo dos mecanismos que forem criados para o seu estabelecimento.

Na dimensão organizacional e considerando a especificidade de Portugal, propomos a criação de um único órgão de conselho do Presidente da República, o Conselho Superior de Segurança Nacional (no lugar dos actuais Conselho Superior de Defesa Nacional - CSDN, Conselho Superior da Segurança Interna - CSSI e Conselho Superior das Informações - CSI), que incluiria o Primeiro-Ministro no sentido do necessário equilíbrio do regime político português. Esta proposta seria mais consentânea com o tipo de ameaças e competências de um órgão deste tipo (os actuais membros dos três conselhos variam muito pouco – ver Quadro 1 – e os principais actores concordam com esta visão de integração) podendo, no entanto, limitar a tomada de decisão em termos temporais ("transportável" para órgãos de conselho mais operacionais e reduzidos na sua constituição).

Na dimensão operacional propomos ainda a promoção de dispositivos legais que libertem o carácter discricionário do SGSSI (e do CEMGFA), permitindo o emprego limitado das FA em território nacional, a título excepcional, e em suplemento das forças de segurança interna. Nesse sentido é fundamental que seja aprovado o Plano de Articulação

Operacional referido nas GO do CEDN 2013, de modo a facilitar o relacionamento entre o SGSSI e o CEMGFA, e a tornar mais eficaz e eficiente a intervenção de ambos. Este plano[11] deve contemplar as medidas de coordenação associadas aos diferentes tipos de ameaças transnacionais[12], como os procedimentos, as relações de comando (nestas situações, fora do quadro da defesa nacional, entendemos que as forças militares devem actuar sob controlo das forças de segurança), os meios (com destaque para a necessária interoperabilidade dos sistemas e equipamentos), a doutrina, etc.

Como consequência e a par de um plano desta natureza, seriam "integradas" as capacidades das FA com as das FSS, o que poderia facilitar as acções de racionalização de determinadas áreas funcionais (o que já estava contemplado no art.º 26º da LSI). Esta proposta da dimensão logística pretende evitar a duplicação de áreas funcionais nas FA e nas FSS, sem prejuízo das missões primordiais (mas que será sempre alvo de criticas associadas a resistências coorporativas…).

Entre as capacidades das FA disponíveis para a referida colaboração em regime de complemento com as FSS no combate a ameaças de cariz transnacional (como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e a pirataria)[13] destacamos:

- defesa antiaérea; capacidade prioritária da Força Aérea, com apoio do Exército (artilharia antiaérea) e da Marinha (sistemas antiaéreos das unidades navais);

- NBQR; capacidades materializadas no Elemento de Defesa Biológica e Química[14] que integra valências disponíveis nos Laboratórios de "Bromatologia e Defesa Biológica" e de "Toxicologia e Defesa Química" do Exército (a Marinha, a Força Aérea e as FSS também dispõem de capacidades limitadas)[15];

- inactivação de engenhos explosivos; capacidade (EOD) centrada na Engenharia no caso do Exército (a Marinha, a Força Aérea e as FSS também dispõem de capacidades limitadas);

- ciberdefesa; capacidade materializada no Centro de Cibersegurança da Defesa (a co-localizar na divisão de comunicações e sistemas de informações do EMGFA);

- engenharia: capacidades (pontes, construção, etc.) das unidades de Engenharia Militar do Exército;

- vigilância e fiscalização; do mar por parte da Marinha (com navios e Polícia Marítima) e do espaço aéreo por parte da Força Aérea (com aeronaves e sistemas C4I) com acções de apoio à Polícia Judiciária (PJ), no combate ao tráfico de estupefacientes, de apoio ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) no combate à imigração clandestina e de apoio ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM) na inspecção de navios estrangeiros;

- Operações Especiais; quando a ameaça interna for muito elevada e organizada (grupos terroristas), que apoiadas pelos meios aéreos e de informações exclusivos

das FA (existe inclusivamente um Quartel General de Operações Especiais no Comando Operacional Conjunto do EMGFA que exerce o comando de nível operacional destas forças) estão preparados para missões de alta intensidade;

- saúde, apoio psicológico, transporte, tratamento de águas, informação cartográfica, etc. [...].

Relativamente ao empenhamento de pequenos escalões das FA (pelotão ou companhia) em apoio/reforço das FSS (relação de comando ou apoio a definir caso a caso, no princípio de, sempre que possível, permitirem que as FSS fiquem libertas para actuarem na ordem pública e mais genericamente nas funções de natureza policial)[16] destacamos a possível utilização de subunidades (esquadrões e pelotões) de Polícia do Exército (PE), ou mesmo de sub-unidades do Exército (preferencialmente infantaria) preparadas e treinadas para o efeito[17]. Esta situação, que é frequente em França (caso do plano VIGIPIRATE atrás referido) ou em Espanha (em que as FA patrulham a linha do TGV ou as centrais nucleares), poderia contemplar o apoio/reforço às FSS no caso da protecção de infra-estruturas críticas (também designados de pontos sensíveis - casos da Ponte Vasco da Gama, da Ponte 25 de Abril, do Mosteiro dos Jerónimos, etc.) [18], de modo a que estas fiquem libertas para actuarem na ordem pública e mais genericamente em funções de natureza policial, sem ser necessário declarar um estado de excepção.

Na dimensão da formação propomos a realização de acções de formação específica para as FA (neste caso, com a necessária colaboração das FSS), mas também a realização de exercícios conjuntos com as FSS em cenários com algum grau de realismo. A aprovação de doutrina conjunta, consubstanciada nos planos de operações a aprovar, seria bastante proveitosa, em especial para os militares das FA e à semelhança do que se vem passando, há largos anos, no âmbito da protecção civil.

3. Considerações Finais

Sobre a participação das FA na SI muito se tem escrito e debatido, no entanto, muito pouco se tem progredido em termos legais e operacionais, fruto de várias circunstâncias, algumas delas justificáveis pela ausência do necessário consenso político para uma revisão constitucional, outras pela necessidade de estabilização da nova orgânica dos subsistemas e pela importância da assunção das lições aprendidas.

Em face das medidas constantes no Programa do XIX Governo Constitucional no que concerne à Defesa Nacional, foi anunciada pelo MDN uma profunda reforma das FA, sustentada na racionalização de recursos humanos e financeiros e no reforço da operacionalidade, é legítimo que se questione a sua colaboração na SI quando, por outro lado, se assiste ao reforço dos efectivos (e em alguns casos de áreas funcionais) das FSS no seu conjunto (valor superior a 50.000 efectivos em 2013).

Independentemente da conjuntura económico-financeira (ou sobretudo em função dela) é fundamental garantir que as FA continuam a ser o garante da defesa militar da

República, o que só acontecerá com transformações estruturais baseadas nos princípios da hierarquia, da coesão e da disciplina e orientadas verdadeiramente no sentido de maior operacionalidade. Só com essa condição assegurada as FA poderão colaborar adequadamente com as FSS na SI de um Portugal democrático e pluralista, que cultiva o respeito pelos direitos humanos, a separação de poderes, a independência do poder judicial, a sujeição das entidades administrativas e de polícia ao princípio da legalidade e a igualdade jurídica de todos os cidadãos.

As FA estão preparadas fundamentalmente para fazer a guerra. Neste sentido, as FA têm competências e capacidades únicas, enquadradas por uma organização hierárquica (e unidades como as Brigadas com capacidades distintas como engenharia, comunicações, antiaérea, cimic, NBQR) que lhes permite crescer em meios humanos e materiais para unidades mais abrangentes que não tem equivalente nas unidades policiais, o que pode ser bastante útil nos cenários de ameaças transnacionais em território nacional. É uma mais-valia permanente que urge saber tirar partido de forma coordenada e sem complexos de parte a parte (FA e FSS).

Em face do crescendo de importância da Segurança Humana e das novas ameaças transnacionais, que no seu conjunto anulam as tradicionais fronteiras entre a segurança interna e a externa, Portugal precisa de dispor, em qualquer momento, de competências e capacidades para actuar rapidamente (sem ser necessário passar do estado de normalidade para os actuais estados de excepção) com todos os instrumentos da S&D. Nessas situações, é fundamental o empenhamento das FA a título de excepcionalidade (quando as forças de segurança já não tenham capacidade para lidar com a situação) e em complemento das FSS, numa perspectiva ampla e multidisciplinar de uma Segurança entendida como necessidade colectiva e direito dos cidadãos. Efectivamente, colaboração não significa substituição, sobreposição, duplicação (uma das alternativas à intervenção das FA passaria por dotar as FSS com novas capacidades – ou o seu reforço em efectivos), ou atribuição de competências das FSS às FA. A opção pela colaboração (justificável pela especificidade do ambiente e da situação e encarada com naturalidade) com a devida proporcionalidade de recursos, implica, no entanto, a definição do "como" (sobretudo do tipo de meios e da relação de comando em situações extremas como o ataque por aeronaves *Renegade*)[19], do "quando" e do "onde", questões que poderão e deverão ser respondidas e normalizadas num Plano de Articulação Operacional, à semelhança dos planos em vigor para os estados de excepção ou para a protecção civil.

Os mecanismos entretanto criados pela LSI, pela LOBOFA e pela LDN no que respeita à relação de articulação operacional entre o SGSSI e o CEMGFA para a colaboração das FA com a SI face a ameaças de cariz transnacional, podem e devem ser reforçados no âmbito legal (alteração do art.º 275º da CRP ou inclusão de um "estado de crise"[20] na lei dos estados de sítio e de emergência), no âmbito organizacional (criação de um Conselho Superior de Segurança Nacional no lugar dos actuais CSDN-CSSI-CSI), no âmbito operacional (aprovação de um Plano de Articulação Operacional, com linhas de comando claramente definidas - à semelhança do Plano VIGIPIRATE em França), no âmbito logístico (racionalização de capacidades e consequentes recursos ao nível funcional – criação de plataformas de interoperabilidade de sistemas e equipamentos…) e no da

formação (com formação específica, treino conjunto e aprovação de doutrina).

Na perspectiva dos principiais responsáveis pela S&D em Portugal, a maioria destas propostas já deveria ter sido posta em prática, sem traumas nem complexos. No entanto, os Mitos (mais políticos) vão inviabilizando uma Realidade que não esperou por um novo CEDN ou por uma oitava revisão da CRP. Porque a Realidade ultrapassou o Mito, entendemos que a actual conjuntura económico-financeira desfavorável pode constituir um desafio nesta matéria em especial, valorizando simultaneamente a importância das FA e das FSS, sem deixar de sublinhar, numa visão mais integrada da S&D, o que é efectivamente necessário rentabilizar, racionalizar, reorganizar ou optimizar (caso da interoperabilidade e "uso comum" de meios operacionais).

Apesar das contingências do presente (em que a segurança ainda não é um problema em Portugal), temos a certeza que em face das putativas agressões e ameaças transnacionais, o sistema de Segurança Nacional (FA, FSS, etc.) tem condições para responder, no seu conjunto, com eficiência e eficácia, em prol da segurança de Portugal e dos Portugueses.

Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do (2012). História do Pensamento Político Ocidental. Coimbra: Almedina.

BARRENTO, António (2010). Da Estratégia. Parede: Tribuna da História.

BORGES, João Vieira (2008). Portugal e as Novas Aplicações da Segurança e Defesa. *Negócios Estrangeiros*, Lisboa: Instituto Diplomático, Nº 12, p. 76-92.

BORGES, João Vieira (2009a). As Novas e Antigas Ameaças: Percepções, Realidade e Prospectivas. *Revista Militar*, nº 2494, Novembro, p. 1425-1438.

BORGES, João Vieira (2009b). As novas Perspectivas da Segurança na Europa. *Nunca de Antes*, Lisboa: IDN e Prefácio, p. 115-118.

BORGES, João Vieira (2005). As Ameaças Globais e a Defesa Aérea em Portugal. *Boletim da AAA*, Queluz.

BRANCO, Carlos (2010). Guarda Nacional Republicana: Contradições e Ambiguidades. Lisboa: Edições Sílabo.

BRANCO, Carlos (2000). Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia. Lisboa: Edições Sílabo.

DECRETO-LEI 73 (2012). Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de Março (altera o Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de Março, que aprova a Orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), fixando as suas atribuições em matéria de planeamento civil de

emergência).

INÁCIO, Carina Isabel Canhoto (2010). Políticas Públicas de Segurança: novo paradigma. [referência de 10 de Fevereiro de 2013]. Disponível na internet em: http://ria.ua.pt/bitstream/10773/3445/1/2010001055.pdf .

LEI CONSTITUCIONAL 1 (2005). Lei n.º1/2005, de 12 de Agosto (Constituição da República Portuguesa – sétima revisão constitucional).

LEI 31-A (2009). Lei Orgânica n.º 31-A/2009, de 7 de Julho (Aprova a Lei de Defesa Nacional - LDN).

LEI 53 (2008). Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (Aprova a Lei de Segurança Interna - LSI).

LEI 49 (2008). Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto (Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal).

LEI 27 (2006). Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho (Aprova a Lei de Bases da Protecção Civil).

LEI 29 (1982). Lei n.º 29/1982, de 11 de Dezembro (Aprova a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas - LDNFA).

LEI ORGÂNICA 1 (2012). Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de Maio (Segunda alteração à Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro – Regime do Estado de Sitio e do Estado de Emergência).

LEI ORGÂNICA 1-A (2009). Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de Julho (Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas - LOBOFA).

LEI ORGÂNICA 4 (2004). Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro (Altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa).

MOREIRA, Adriano (2009). *A Circunstância do Estado Exíguo*. Lisboa: Diário de Bordo.

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

PRATA, Gil (2010). As Forças Armadas e a Segurança Interna [referência de 10 de Fevereiro de 2013]. Disponível na internet em: http://www.operacional.pt/as-forcas-armadas-e-a-seguranca-interna/ .

RAMALHO, José Luís Pinto (2011). Exército Português: Uma visão – Um rumo – Um futuro. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS 6 (2003). RCM n.º 6/2003, de 20 de Janeiro (Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional - CEDN).

SANTOS, José Loureiro dos (2012). Forças Armadas em Portugal. Lisboa: FFMS.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, Relatório Anual de Segurança Interna: 2011. Lisboa: 2012.

TELO, António José (2011*).* Multipolar ou Apolar? Um Desconcertante Mundo Novo. *Relações Internacionais*, Setembro, p. 05-23.

UNIÃO EUROPEIA (Março de 2010). Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um Modelo Europeu de Segurança. Bruxelas: União Europeia.

VAZ, Nuno António Bravo Mira (2012). Sobre Missões e Capacidades das Forças Armadas. *Revista Militar*, nº 2529, Outubro, p. 973-982.

VICENTE, Paulo Alexandre Rodrigues (2011). As Forças Armadas e a Segurança Interna: O Caso Nacional. *Revista Militar*, nº 2512, Maio, p. 771-789.

Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN)	Conselho Superior das Informações (CSI)	Conselho Superior da Segurança Interna (CSSI)
É o órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, dispondo, além disso, de competência administrativa definida na lei.	É o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações.	É o órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de segurança interna.
É presidido pelo Presidente da República, que goza de voto de qualidade.	É presidido pelo Primeiro-Ministro.	É presidido pelo Primeiro-Ministro.

É composto por: Primeiro-Ministro; Vice-Primeiros-Ministros, se os houver; Ministros responsáveis pelos sectores da defesa nacional, dos negócios estrangeiros, da segurança interna, das finanças, do plano, da indústria e energia e dos transportes e comunicações; Dois deputados à Assembleia da República, por esta eleitos; Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e Chefes de Estado-Maior dos ramos; Ministros da República e Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira. O Presidente da República, por sua iniciativa ou a pedido do Primeiro-Ministro, pode convidar quaisquer entidades a participar, sem direito de voto, em determinadas reuniões do Conselho. O Conselho Superior de Defesa Nacional é secretariado por um oficial general ou por um funcionário público de categoria equivalente ou superior a director-geral, que será nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.	É composto por: Ministros de Estado e da Presidência, da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Secretário-Geral do SIRP e dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. Pode ainda o Primeiro-Ministro determinar a presença de outras entidades sempre que o considerar relevante face à natureza dos assuntos a tratar.	É composto por: Vice-primeiros-ministros, se os houver; ministros de Estado, se os houver; ministros da Administração Interna, da Justiça e das Finanças; comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana, da Guarda Fiscal e da Polícia de Segurança Pública, o director-geral da Polícia Judiciária, o director do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o director do Serviço de Informações de Segurança; o responsável pelo sistema de autoridade marítima e o responsável pelo sistema de autoridade aeronáutica; o secretário-geral do Gabinete Coordenador de Segurança; os ministros da República para as regiões autónomas e os presidentes dos governos regionais participam nas reuniões do Conselho que tratem de assuntos de interesse para as respectivas regiões; o Procurador-Geral da República tem assento no Conselho, com vista ao eventual exercício da acção penal para defesa da legitimidade democrática e dos interesses que a lei determinar; o presidente, quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões, sem direito a voto, outras entidades com especiais responsabilidades na prevenção e repressão da criminalidade ou na pesquisa e produção de informações relevantes para a segurança interna.

Quadro 1 – Órgãos de Conselho na área da Segurança e Defesa em Portugal (CRP, LDN, LSI, LO4/2004).

---

[1] A protecção civil é "a actividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram" (Lei 27/2006 de 3 de Julho – Lei de Bases da

Protecção Civil - LBPC). A missão da Autoridade Nacional de Protecção Civil é "Planear, coordenar e executar a política de Protecção Civil, designadamente, na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro das populações e de superintendência da actividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra. Pode incluir as acções de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios; reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes; acções de busca e salvamento; disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações; reabilitação de infra-estruturas; *e*xecução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.

[2] O regime dos Estados de Sitio e de Emergência é regulado pela Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de Maio e só pode ser declarado nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. Nos termos da declaração do estado de sítio será total ou parcialmente suspenso ou restringido o exercício de direitos, liberdades e garantias, sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, e estabelecida a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas. As forças de segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do CEMGFA, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais. Na declaração do estado de emergência apenas pode ser determinada a suspensão parcial do exercício de direitos, liberdades e garantias, sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, prevendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das FA.

[3] Entendidas como ameaças perpetradas por actores não nacionais, independentemente da origem das mesmas (interna ou externa). Para o General Loureiro dos Santos (2012: 87) a grande dificuldade coloca-se normalmente (como em Espanha nos ataques de 11 de Março de 2004) na identificação dessa mesma origem. Assim, "podem ocorrer ameaças postas em acção por grupos nacionais, com objectivos de subversão política [Oslo, 2011] ou acções criminosas de elevada intensidade [...] a que é preciso responder com capacidades só existente nas FFAA, o que obrigará, de a cordo com a lei, a declarar um estado de excepção [...].".

[4] Em França, em que a Segurança Interna é garantida pela Policia Nacional, pela Gendarmerie Nacional (na dependência do MAI) e pelas Policias Municipais (na dependência dos Presidentes das Câmaras - Maires), o Plano VIGIPIRATE tem sido accionado com frequência (12 de Janeiro de 2013 em face da intervenção da França no Mali – Plano governamental aprovado pelo PM). É um plano evolutivo de prevenção, protecção e vigilância (dos transportes aéreos e terrestres, de instalações militares, de locais de culto, de embaixadas e de locais de grande frequência) face à ameaça terrorista e que prevê um número alargado de medidas. Tem sido activado com regularidade desde

1991 (foi criado em 1978), mas sobretudo depois dos atentados de Londres em 2005. Depois de sucessivas alterações (1995, 2000 e 2003), os principais actores são as forças e serviços de segurança na dependência do Ministério da Administração Interna, mas também das forças na dependência do Ministério da Defesa Nacional. O Plano consta de 400 medidas que tocam todos os sectores da sociedade e que se desenvolvem em função da evolução da ameaça. Os 5 níveis de alerta vão desde o branco (ausência de ameaça), ao amarelo (ameaça imprecisa – acentuar a vigilância), laranja (ameaça plausível – prevenir uma acção terrorista), vermelho (ameaça provável – prevenir atentados graves) e escarlate (ameaça certa – prevenir os atentados de maior dimensão).

[5] "Nomeadamente busca e salvamento, fiscalização da zona económica exclusiva, pesquisa dos recursos naturais e investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho, apoio à protecção civil e auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade, e, em colaboração com as autoridades competentes, contribuir para a protecção ambiental, defesa do património natural e prevenção dos incêndios.".

[6] De acordo com o art.º 1º da Lei de Segurança Interna (LSI - Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto art.º 1º), "a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.". Os órgãos do sistema de segurança interna são o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral e o Gabinete Coordenador de Segurança. De acordo com o art.º 25º exercem funções de segurança interna, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS). Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e do Sistema da Autoridade Aeronáutica. É um modelo dualista ou de dupla componente policial (GNR e PSP), o que implica em permanência a clarificação das atribuições e competências de cada componente, de modo a torná-lo mais eficiente e eficaz. No n.º 3 do artigo 1.º, é feita uma importante referência aos fins do domínio "*security*" – protecção da vida/integridade das pessoas, da paz pública e da ordem democrática e "*safety*" – prevenção/reacção a acidentes graves ou catástrofes, preservação do ambiente e/ou da saúde pública. O sistema de segurança interna é integrado num sistema mais amplo e abrangente da segurança nacional, onde ainda podemos incluir a protecção civil e os regimes de estado de sítio e de emergência.

[7] Curiosamente, "a Constituição Portuguesa de 1933 cometia às Forças Armadas as tarefas de manutenção da ordem e paz públicas, pelo que, para além de instrumento de defesa, as Forças Armadas eram ainda garante da segurança, no âmbito interno, quando e se necessário" (Prata, 2010: 1).

[8] Caso dos extractos das notícias que se citam: ""A cooperação das FA com as polícias sempre foi uma questão sensível, balizada na Constituição, para evitar o emprego militar em território nacional. (Público, 5Fev13)"; "Os militares encarregues da segurança do Forte de São Julião da Barra, em Oeiras, recusaram subordinar-se a um comissário da PSP…(Expresso, 12Nov12, visita Ângela Merkel)".

[9] Caso das missões (patrulhamento do estuário do Tejo, controlo do espaço aéreo, defesa antiaérea, etc.) que têm sido atribuídas às FA durante a realização de eventos importantes.

[10] Hipótese considerada pelo General Loureiro dos Santos (2012: 88): "[…] criando um terceiro estado de exceção, a que poderíamos chamar «estado de crise» […]".

[11] O excelente "Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança" contempla todas as situações de intervenção aos vários níveis de segurança, descurando, no entanto, as partes relativas à colaboração ou intervenção (caso do Estado de Sítio…) das Forças Armadas.

[12] No caso do terrorismo temos lições aprendidas da (exemplares na partilha de informações) Unidade de Coordenação Anti-Terrorista (UCAT – formada em 2004), que integra representantes da GNR, da PJ, PSP, do SEF, do SIRP e da Autoridade Marítima. Em 2008, com a LSI, a UCAT ficou na esfera do SGSSI, sem regulamento e a funcionar de modo intermitente (eventos de maior dimensão em Portugal).

[13] Para o SGSSI as áreas mais susceptíveis para pedido de colaboração das FA (que deverá respeitar princípios como a legalidade, a reserva de intervenção, a não transferência ou repartição de autoridade, a subsidiariedade e complementaridade, a flexibilidade, etc.) passam por: reforço de medidas de segurança e protecção de infra-estruturas críticas e áreas e pontos sensíveis; controlo e fiscalização de actividades ilícitas; actos de sabotagem ou terrorismo.

[14] Já testado em situação real, no Torrão, em Dezembro de 2007.

[15] No âmbito da Autoridade Nacional de Protecção Civil existe ainda uma Directiva Operacional Nacional N.º 3 – NRBQ (Outubro de 2010) para aplicação no âmbito da protecção civil (e que considera a intervenção das FA).

[16] A criação da Unidade Militar de Ajuda de Emergência, sem aumento dos efectivos autorizados, visa aprofundar a ligação e capacidade de resposta das Forças Armadas com a rede de entidades responsáveis em situações de catástrofe e calamidade (dependendo

da sua missão e orgânica - em fase de construção, poderá eventualmente colaborar com as FSS neste cenário).

[17] Os protestos da Ponte 25 de Abril a 24 de Junho de 1994, no âmbito da manifestação contra as portagens, não se enquadram neste tipo de missão (mais nas de protecção civil que poderia evoluir para estado de emergência, mas nunca associado a agressões ou ameaças de cariz transnacional). Ao contrário das ameaças transnacionais (em que existe inimigo), esta situação exigia imparcialidade, proporcionalidade de meios, flexibilidade, isenção e bom senso (princípios de actuação policial).

[18] A maioria dos oficiais de polícia entrevistados não concorda com a intervenção das FA nas acções de policiamento normal em locais públicos, em missões de investigação criminal ou de manutenção/reposição da ordem pública, fora das situações de Estado de Sítio ou Emergência. Consideram, no entanto, que faz todo o sentido, a colaboração das FA (em especial na protecção de infra-estruturas criticas) numa situação intermédia, entre a normalidade (onde se promovem acções de manutenção da segurança pública e da estabilidade interna) e a declaração de um Estado de sítio ou de emergência, em especial no caso das forças de segurança estarem esgotadas e com incapacidade em algumas áreas.

[19] O eventual abate de uma aeronave com reféns sequestrados pode ter como consequência a morte de civis inocentes. É um caso paradigmático da intervenção de meios militares das FA no âmbito da segurança interna.

[20] "A situação de crise [...] carece de definição e enquadramento legal no nosso país, presentemente pode corresponder ao estado de emergência ou ao estado de sítio" (Branco, 2010: 41).