





# **INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**

## **A POLIVALÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA SOCIEDADE ATUAL**

### **Coordenadores**

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros  
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

### **Autores**

Coronel Tirocinado de Infantaria Mário Alexandre de Meneses Patrício Álvares  
Coronel de Administração Aeronáutica David José Gaspar  
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada  
Capitão-de-mar-e-guerra José Diogo Pessoa Arroiteia  
Capitão-de-mar-e-guerra Francisco Guilherme Belo de Matos Rebocho Antunes

**N.ºs publicados:**

- 1 – Estudos Estratégicos (julho de 2014)  
Coordenadores: Tenente-coronel Luís Fernando Machado Barroso  
Tenente-coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
- 2 – O Potencial do Mar Português: Uma Análise Estratégica (setembro de 2014)  
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva
- 3 – A Reforma do Setor de Segurança nos Estados em Situação de Fragilidade (dezembro de 2014)  
Major-general António Martins Pereira
- 4 – O Corpo de Estado-Maior do Exército Português: Apogeu e Queda (maio de 2015)  
Coordenador: Major Luís Nunes Rodrigues
- 5 – Construir e Desconstruir a Guerra em Portugal (1568-1598) (novembro de 2015)  
Coordenador: Doutor Luís Costa e Sousa
- 6 – Casos de Liderança em Contexto Militar: A prática à luz da teoria (julho de 2015)  
Coordenadores: Tenente-coronel António Palma Rosinha  
Capitão-de-fragata Luís José Sarmento Matias
- 7 – A Estratégia Nuclear Norte-Americana: Evolução e Tendências (novembro de 2015)  
Mestre Adérito Russo Vicente
- 8 – Portugal e as Campanhas em África: da imposição de soberania à Grande Guerra (Atas de seminário; dezembro de 2015)  
Coordenadores: Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso  
Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 9 – Estudos Estratégicos (janeiro de 2016)  
Coordenadores: Coronel (Res.) Luís Eduardo Marquês Saraiva  
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
- 10 – Estudos do Poder Aeroespacial (janeiro de 2016)  
Coordenador: Tenente-coronel João Paulo Nunes Vicente
- 11 – Geopolítica da Alemanha: Ratzel, Haushofer e as duas Guerras Mundiais do Século XX (novembro de 2016)  
Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes

12 – O Regimento de Infantaria N.º 14 nas Campanhas do Sul de Angola da I Guerra Mundial (novembro de 2016)

Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges

13 – Reutilização de Edifícios Correntes para Fins Operacionais - *Blast Assessment* (Dezembro de 2016)

Major Gabriel de Jesus Gomes

14 – Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade (janeiro de 2017)

Coordenadores (geral): Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva

Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

Major João Manuel Pinto Correia

Coordenadores (planeamento estratégico): Major-general Jorge Côrte-Real Andrade

Tenente-coronel Luís Carlos Falcão Escorrega

Major Rui Jorge Roma Pais dos Santos

15 – O Instrumento Militar Português como Produtor de Segurança: contributos para uma arquitetura securitária no Atlântico Sul (março de 2017)

Major Pedro Alexandre Bretes Amador

16 – Modelos de Desenvolvimento e Gestão de Carreiras nas Forças Armadas Portuguesas. Análise crítica e formas de intervenção (abril de 2017)

Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

17 – As Forças Armadas Portuguesas: Da Guerra do Ultramar à Atualidade - Evolução e Impactos (junho de 2017)

Coronel Tirocinado João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro

18 – O Planeamento Estratégico Militar: Adequação dos novos Paradigmas de Segurança e Defesa (setembro de 2017)

Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade

Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos

19 – O Serviço Militar Obrigatório. Perspetivas Futuras (novembro de 2017)

Coronel Tirocinado Rui Manuel da Silva Ferreira

20 – O Combatente Português (junho de 2018)

Coordenador: Tenente-coronel Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso

21 – Estudos Estratégicos (junho de 2018)

Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva

Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

Major João Manuel Pinto Correia

- 22 – Prestação de Serviço Militar em Regime de Contrato nas Forças Armadas Portuguesas. Dificuldades e Desafios num Contexto em Transformação (setembro de 2018)  
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos  
Professora Doutora Maria Manuela Martins Saraiva Sarmento Coelho  
Major Cristina Paula de Almeida Fachada
- 23 – Saúde e Comportamento Humano nas Forças Armadas Portuguesas: Desafios e Oportunidades / *Health and Human Behaviour in the Portuguese Armed Forces: Challenges and Opportunities* (edição bilingue; setembro de 2018)  
Coordenador: Major Cristina Paula de Almeida Fachada
- 24 – O conceito Multi-Domínio e as possíveis aplicações às forças Armadas Portuguesas (outubro de 2018)  
Coronel Tirocinado Nuno Correia Barrento de Lemos Pires
- 25 – A Frente Ocidental e o Atlântico (novembro de 2018)  
Coordenadores: Coronel Leonel José Mendes Martins  
Major Fernando Oliveira Ribeiro
- 26 – A problemática do recrutamento e da retenção de efetivos nas Forças Armadas Portuguesas: Perspetiva complementar ao nível do diagnóstico e das medidas corretivas (novembro de 2018)  
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos  
Coronel Tirocinado Francisco José Fonseca Rijo
- 27 – 100 Anos do Poder Aéreo: A história da aviação militar (junho de 2019)  
Tenente-general Piloto Aviador (Ref.) Alfredo Pereira da Cruz
- 28 – O emprego das Forças Armadas em Operações de Paz e Humanitárias: O contributo da CPLP (junho de 2019)  
Coronel Jacy Barbosa Junior
- 29 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados (julho de 2019)  
Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva  
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira  
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia
- 30 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. I) (setembro de 2019)  
Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade  
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos  
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

31 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. II) (setembro de 2019)

Coordenadores: Major-general Jorge Côte-Real Andrade

Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos

Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

32 – Novas Guerras: Da 5.<sup>a</sup> Geração e do *Outsourcing* ao Espaço (outubro de 2019)

Coordenador: Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

33 – Informações, Contrainformação e Segurança Enquanto Instrumentos Militares Contribuintes para a Segurança Nacional (novembro de 2019)

Coordenador: Major Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva

**Como citar esta publicação:**

Marreiros, J.P.R., & Fachada, C.P.A. (Coords.) (2020). *A polivalência das Forças Armadas (FFAA) Portuguesas na sociedade atual*. Coleção “ARES”, 34. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

**Como citar um estudo desta publicação:**

Álvares, M. (2020). O Emprego do Instrumento Militar na Ação Diplomática do Estado. Em: J.P.R. Marreiros, & C.P.A. Fachada (Coords.) (2020). *A polivalência das Forças Armadas (FFAA) Portuguesas na sociedade atual*, (pp. 3-39). Coleção “ARES”, 34. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

---

**Diretor**

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

---

**Editor-Chefe**

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

---

**Coordenador Editorial**

Maior Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

---

**Capa – Composição Gráfica**

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

---

**Secretariado**

Primeiro-marinheiro Manobra e Serviços Jorge Luis Pereira Alvoeiro

---

**Propriedade e Edição**

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: [cidium@ium.pt](mailto:cidium@ium.pt)

<https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

---

**Paginação, Pré-Impressão e Acabamento**

*What Colour Is This?*

Rua Roy Campbell Lt 5 -4º B

1300-504 Lisboa

Tel.: (+351) 219 267 950

[www.wcit.pt](http://www.wcit.pt)

---

ISBN: 978-989-54668-6-3

Depósito Legal: 473612/20

Tiragem: 150 exemplares

---

© Instituto Universitário Militar, agosto, 2020.

**Nota do Editor:**

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

## ÍNDICE GERAL

### **NOTA EDITORIAL**

*Tenente-general Piloto Aviador Manuel Fernando Rafael Martins* xvii

### **PREFÁCIO**

*Almirante António Silva Ribeiro* xix

### **O EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NA AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO**

*Coronel Tirocinado de Infantaria Mário Alexandre de Meneses*  
*Patrício Álvares* 3

### **A PROMOÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA NACIONAL FACE ÀS NECESSIDADES DAS FORÇAS ARMADAS**

*Coronel de Administração Aeronáutica David José Gaspar*  
*Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada* 41

### **MODELO ORGANIZACIONAL DO APOIO MILITAR DE EMERGÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS**

*Capitão-de-mar-e-guerra José Diogo Pessoa Arroiteia* 75

### **A REDUÇÃO DO RISCO DE CATÁSTROFE NO CONTEXTO DAS FORÇAS ARMADAS**

*Capitão-de-mar-e-guerra Francisco Guilherme Belo de Matos*  
*Rebocho Antunes* 123

**POSFÁCIO DE COORDENADORES E DE AUTORES** 151



# ÍNDICE DOS ESTUDOS

## ESTUDO 1

### **Autor:**

Coronel Tirocinado de Infantaria Mário Alexandre de Meneses  
Patrício Álvares

### **O EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NA AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO**

Resumo e Palavras-chave	3
<i>Abstract and Keywords</i>	3
1. INTRODUÇÃO	4
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E MODELO DE ANÁLISE	6
2.1. A AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO E O INSTRUMENTO MILITAR	6
2.2. A POLÍTICA EXTERNA E AS FORÇAS ARMADAS	7
2.3. MODELO DE ANÁLISE	7
3. METODOLOGIA E MÉTODO	8
3.1. METODOLOGIA	8
3.2. MÉTODO	8
3.2.1. Participantes e procedimentos	8
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados	9
3.2.3. Técnicas de tratamento de dados	9
4. ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS	10
4.1. OBJETIVOS E TAREFAS DA AÇÃO AIPLOMÁTICA DO ESTADO	10
4.1.1. Análise documental	10
4.1.1.1. Objetivos para o instrumento militar	10
4.1.1.2. Tarefas para o instrumento militar	12
4.1.2. Análise das entrevistas e do questionário	14
4.1.3. Síntese conclusiva	14
4.2. AS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS DO EXÉRCITO PORTUGUÊS. MISSÕES E OPERAÇÕES	15
4.2.1. Análise documental	15

4.2.2. Análise das entrevistas	18
4.2.3. Síntese conclusiva	18
4.3. AS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS E OS OBJETIVOS E AS TAREFAS DA AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO	19
4.3.1. Análise das entrevistas	19
4.3.2. Análise do questionário	20
4.3.2.1. Análise fatorial exploratória e estudo de fiabilidade	20
4.3.2.2. Análise descritiva	22
4.3.3. Síntese conclusiva	25
4.4. AS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS E AS LINHAS DE AÇÃO PARA MELHO- RIA DA AÇÃO DIPLOMÁTICA	27
4.4.1. Análise documental	27
4.4.2. Análise das entrevistas	27
4.4.3. Análise do questionário	28
4.4.3.1. Análise fatorial exploratória e estudo de fiabilidade	28
4.4.3.2. Análise descritiva	30
4.4.4. Síntese conclusiva	31
4.5. CONTRIBUTOS DAS FND DO EP, ENQUANTO IM, PARA A ADE	32
5. CONCLUSÕES	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

## ESTUDO 2

### **Autores:**

Coronel de Administração Aeronáutica David José Gaspar  
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

### **A PROMOÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA NACIONAL FACE ÀS NECESSIDADES DAS FORÇAS ARMADAS**

Resumo e Palavras-chave	41
<i>Abstract and Keywords</i>	41
1. INTRODUÇÃO	42

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	44
2.1. ESTADO DA ARTE E CONCEITOS ESTRUTURANTES	44
2.1.1. Indústria de Defesa	44
2.1.1.1. Europeia	45
2.1.1.2. Nacional	48
2.1.2. Aquisições de bens e serviços	51
2.2. MODELO DE ANÁLISE	53
3. METODOLOGIA E MÉTODO	54
3.1. METODOLOGIA	54
3.2. MÉTODO	54
3.2.1. Participantes e procedimento	55
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados	55
4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	55
4.1. <i>PRAXIS</i> EUROPEIAS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA DEFESA	55
4.1.1. Espanha	56
4.1.2. Itália	56
4.1.3. França	57
4.1.4. Síntese conclusiva e resposta à QD1	58
4.2. POSICIONAMENTO DE PORTUGAL EM MATÉRIA DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA DEFESA	59
4.2.1. Edifício “legislativo-estrutural”	59
4.2.2. Síntese conclusiva e resposta à QD2	62
4.3. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO EDIFÍCIO LEGISLATIVO QUE REGULA AS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA DEFESA, E RESPOSTA À QC	62
5. CONCLUSÕES	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

**ESTUDO 3**

**Autor:**

Capitão-de-mar-e-guerra José Diogo Pessoa Arroiteia

**MODELO ORGANIZACIONAL DO APOIO MILITAR DE EMERGÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS**

Resumo e Palavras-chave	75
<i>Abstract and Keywords</i>	75
1. INTRODUÇÃO	76
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	78
2.1. ESTADO DA ARTE	78
2.2. MODELO DE ANÁLISE	84
3. METODOLOGIA E MÉTODO	84
3.1. METODOLOGIA	84
3.2. MÉTODO	85
3.2.1. Participantes e procedimento	85
3.2.2. Instrumento de recolha de dados	86
3.2.3. Técnica de tratamento dos dados	86
4. ESTUDO DE CASO	88
4.1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	88
4.2. ORGANIZAÇÃO	97
4.3. RECURSOS	99
5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS	101
5.1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	101
5.2. ORGANIZAÇÃO	105
5.3. RECURSOS	111
6. CONCLUSÕES	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114

<b>ESTUDO 4</b>
-----------------

**Autor:**

Capitão-de-mar-e-guerra Francisco Guilherme Belo de Matos Rebocho Antunes

**A REDUÇÃO DO RISCO DE CATÁSTROFE NO CONTEXTO DAS FORÇAS ARMADAS**

Resumo e Palavras-chave	123
<i>Abstract and Keywords</i>	123
1. INTRODUÇÃO	124
2. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E MODELO DE ANÁLISE	125
2.1. MODELO DE ANÁLISE	131
3. METODOLOGIA E MÉTODO	133
3.1. METODOLOGIA	133
3.2. MÉTODO	133
3.2.1. Participantes e procedimento	133
3.2.2. Instrumento de recolha de dados	133
3.2.3. Técnica de tratamento dos dados	134
4. VULNERABILIDADES NA COMUNICAÇÃO ATUAL ENTRE AS FFAA E A ANEPC, EM CONTEXTO DE CATÁSTROFE	134
5. BOAS PRÁTICAS NA COMUNICAÇÃO ENTRE AS FFAA E A ANEPC, EM CONTEXTO DE CATÁSTROFE	137
6. CONCLUSÕES	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145





## NOTA EDITORIAL

O presente número 34 da Coleção ARES, *A polivalência das Forças Armadas (FFAA) Portuguesas na sociedade atual*, congrega quatro trabalhos de investigação desenvolvidos durante o Curso de Promoção a Oficial General 2019-2020, adaptados a artigo científico e sujeitos a revisão, com o intuito de divulgar a investigação desenvolvida no IUM, designadamente em temas que transcendem a específica natureza militar e, através dos resultados obtidos, contribuir para o desenvolvimento e articulação com outras atividades transversais à sociedade e de elevado interesse para o Estado.

Reunindo estudos de índole académica e militar, este livro evidencia de forma clara, metodologicamente rigorosa e, como tal, cientificamente validada –, o papel, de reconhecida mais-valia, das FFAA em áreas que vão além da defesa militar da Pátria, mas que são determinantes no panorama nacional e assumem significativas repercussões no contexto supranacional. Em concreto, na diplomacia do Estado, na promoção da indústria de Defesa Nacional, no apoio militar de emergência e na redução do risco de catástrofe.

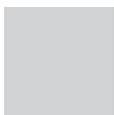
Pelo aqui referido, recomendo vivamente a cuidada leitura deste livro, quer por audiências militares, quer por leitores civis (académicos, investigadores, políticos e demais entidades e privados, interessados por estas matérias).

A todos, endereço os meus sinceros votos de uma proveitosa leitura.

IUM em Pedrouços, 17 de agosto de 2020

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins  
Comandante do IUM





## PREFÁCIO

A obra agora levada à estampa reúne quatro artigos resultantes de trabalhos de investigação realizados por auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2019-2020, que analisaram *A polivalência das Forças Armadas Portuguesas na sociedade atual* em diversas vertentes. Estes quatro artigos enquadram-se, com elevada propriedade, na missão do Instituto Universitário Militar (IUM), designadamente por investigarem temas atuais da área das ciências militares, com reconhecido valor para a sociedade contemporânea, que interessa divulgar e continuar de desenvolver.

Neste enquadramento, o primeiro artigo, intitulado O emprego do instrumento militar na ação diplomática do Estado, analisa a forma como as Forças Nacionais Destacadas do Exército Português, em Missões ou Operações Militares, podem ser potenciadas como instrumento militar da ação diplomática do Estado, estabelecendo oportunas linhas de ação específicas de natureza genética, estrutural e operacional, potenciadoras destas Forças, em benefício da segurança, da estabilidade, do desenvolvimento e da capacitação dos países onde atuam.

O segundo artigo, tal como o próprio título indicia, A promoção da indústria de Defesa Nacional face às necessidades das Forças Armadas na atualidade, propõe uma muito pertinente alteração ao edifício legislativo que, em Portugal, regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa, no sentido de potenciar, não só a salvaguarda, mas também a promoção das Indústrias de Defesa Nacional, similarmente ao já realizado, por outros Estados Membros da União Europeia, aquando da coordenação dos processos de adjudicação de aquisições de material nos domínios da Defesa e Segurança.

O terceiro artigo, Modelo organizacional do apoio militar de emergência das Forças Armadas, trata da otimização, numa perspetiva conjunta, do modelo organizacional de emprego da capacidade de Apoio Militar de Emergência, no âmbito das dimensões da doutrina, da organização e dos recursos de material, contribuindo, sobremaneira, para a elaboração de uma publicação doutrinária enquadradora desta capacidade, e para a reformulação de métodos organizacionais ao nível estrutural e dos processos, tal como o reforço das atuais valências dos recursos de material.

O quarto artigo, Redução do risco de catástrofe no contexto das Forças Armadas, analisa o processo e as formas de comunicação entre as Forças Armadas e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, nas dimensões normativa, social e tecnológica, em contexto do apoio à proteção civil, especialmente em situação de catástrofe, identificando áreas de melhoria e consequentes medidas corretivas, que permitirão a tomada de decisões mais informadas, melhorar a coordenação de esforços e, consequentemente, contribuir para a Redução do Risco de Catástrofe.

Felicito os autores, quer pela excelente oportunidade das suas investigações, quer pela elevada pertinência dos estudos, científica e metodologicamente suportados, que abordam temáticas tão relevantes do contributo das Forças Armadas para a sociedade contemporânea, como, de resto, é bem ilustrado no título do livro. Considero, acima de tudo, que esta obra é um exemplo de uma bem-sucedida ligação do contexto universitário militar aos problemas transversais da atualidade, e demonstra a mais-valia que a investigação realizada no IUM representa para a sociedade nacional.

Por todas estas razões, a sua leitura é recomendada, quer para um público militar, quer para decisores, académicos, investigadores e particulares interessados por assuntos militares.

Desejo que a investigação e o debate sobre estes temas continuem e contribuam para o desenvolvimento das Forças Armadas e da sua cada vez maior ligação à sociedade, bem como para a defesa, segurança e bem-estar dos portugueses.

Lisboa, 28 de agosto de 2020

Almirante António Silva Ribeiro  
Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

## ESTUDOS



# O EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NA AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO

**Mário Alexandre de Meneses Patrício Álvares**

Coronel Tirocinado de Infantaria do Exército Português  
Mestre em Ciências Militares pela Academia Militar  
2.º Comandante da Escola das Armas do Exército Português  
alvares.mamp@exercito.pt

## RESUMO

Analisar a forma como as Forças Nacionais Destacadas do Exército Português em Missões ou Operações Militares podem ser potenciadas como instrumento militar da ação diplomática do Estado, traduz o Objetivo Geral desta investigação. A metodologia seguida foi sustentada no processo de raciocínio indutivo, alicerçado numa estratégia mista (qualitativa e quantitativa), e num desenho de pesquisa do tipo estudo de caso sustentado em múltiplas fontes documentais, em entrevistas e num questionário direcionado a líderes estratégicos. Os resultados analisados permitiram concluir a forma como os objetivos e as tarefas identificados para a ação diplomática do Estado podem ser aplicados pelas Forças Nacionais Destacadas, balizados por uma diretiva, em benefício da segurança, da estabilidade, do desenvolvimento e da capacitação do Setor de Defesa de outros parceiros. Adicionalmente, esta investigação possibilitou estabelecer linhas de ação específicas de natureza genética, estrutural e operacional, potenciadoras das Forças Nacionais Destacadas.

**Palavras-chave:** Política Externa, Ação Diplomática do Estado, Instrumento Militar, Forças Nacionais Destacadas.

## ABSTRACT

*This work analyses how Detached Forces of the Portuguese Army engaged on Military Missions and Operations, can better support the State's diplomatic action. The methodology, based on applied research, with an interpretative epistemological and ontological constructivist stance, is supported by an inductive reasoning process. In terms of research's development, a mixed strategy (qualitative and quantitative) was followed. Regarding research's design, this study is based on case studies, interviews and questionnaires addressed to key strategic leaders. This work allowed us to analyze how the objectives and tasks identified for the State's diplomatic action can be used by Detached Forces of the Portuguese Army, framed by a Directive, on behalf of security, stability, development and capacity building of the defense sector of other partners. In addition, this research allowed to identify specific lines of action, of genetic, structural and operational nature, enhancing this action.*

**Keywords:** External Policy, State Diplomatic Action, Military Instrument, Detached National Forces.

## 1. INTRODUÇÃO

“Uma maneira de uma Nação comunicar com o mundo  
é ter valores originais para troca”

Almada Negreiros (cit. por Gomes et al., 2012, p. 101)

No atual sistema internacional<sup>1</sup>, caracterizado pela existência de múltiplos atores não-estatais, subsiste uma “ordem internacional” que procura a estabilidade através da reconciliação e equilíbrio de interesses competitivos (Kissinger, 1994, p. 235). Na verdade, qualquer que seja a forma de governo, os Estados<sup>2</sup> atuarão sempre de acordo com os seus interesses e bem-estar dos cidadãos (Joseph, 2002), dimensionando o seu poder em função da capacidade que possuam para alterar a conduta de outros Estados (influência) e da habilidade para evitar que outros possam condicionar o seu comportamento (autonomia) (Goetschel, 1988, cit. por Freire, 2007, p. 75). Nessa perspectiva, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) procura delinear, para Portugal (PT), interesses e Linhas de Ação (LA) para afirmar a sua presença no mundo e consolidar o seu papel na rede de alianças a que pertence. Na prossecução desses propósitos, destacam-se dois vetores: a diplomacia e as Forças Armadas (FFAA) Portuguesas. A diplomacia, porque é fundamental para a Ação Externa (AE) do Estado e para a afirmação internacional de PT na valorização de três elementos fundamentais: a língua e a cultura portuguesas; a diáspora e os imigrantes; e a definição e consolidação de políticas e estratégias da imagem e marca nacionais. As FFAA portuguesas, porque consolidam PT no seu estatuto de coprodutor de segurança internacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013, de 5 de abril, pp. 12-13). Na verdade, tendo presente que a Defesa Nacional (DN) terá tanta mais projeção exterior quanto maior for a sua articulação com as grandes linhas da nossa Política Externa (PolExt) (Lopes, 2018), essa política está hoje assente na convergência entre diferentes órgãos

---

<sup>1</sup> É composto de um conjunto de atores cujas relações geram uma configuração de poder (estruturas), dentro da qual ocorre uma complexa rede de interações (relações) tendo por base determinadas regras (Giselle, s.d., p.1). O sistema tem suas raízes na Paz da Vestefália, estabelecendo vários princípios-chave relacionados com a soberania que subsistem até à atualidade (Bhatia, Chaudhari, & Singh, 2016, pp. 5-7).

<sup>2</sup> Ordenamento político de uma comunidade, que nasce da dissolução da comunidade primitiva (fundada em laços de parentesco), e que, por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa), é caracterizada pela formação de comunidades mais amplas (Romano, 1989, p. 229) em torno de um território (fronteira geográfica de fixação) e um poder político que consagra a disciplina e as instituições jurídico-políticas (Amolly, 2014, p.187).

de soberania, sendo marcada pela importância crescente da componente militar na materialização dos seus objetivos (Gama, 1997, p. 57).

Tendo por base que a ação do Instrumento Militar (IM) está repartida por três áreas de atuação - Forças destacadas em missões ou operações militares<sup>3</sup> ou civis, Cooperação no Domínio da Defesa (CDD)<sup>4</sup>, e Cargos Internacionais (CI) da DN - será assim possível garantir o desenvolvimento de relações (bilaterais e multilaterais) estrategicamente vantajosas para o interesse nacional (Despacho n.º 4101/2018, de 12 de abril), contribuindo para a afirmação da PolExt e diplomacia nacionais.

Assim, o tema proposto - *O emprego do instrumento militar na ação diplomática do Estado* - permite refletir sobre a forma e possibilidades de potenciar essa contribuição, valorizando as FFAA enquanto vetor de afirmação da credibilidade do Estado e da sua ação diplomática.

Nesse contexto, este estudo tem como Objetivo Geral *analisar a forma como as Forças Nacionais Destacadas (FND)<sup>5</sup> do Exército Português (EP) em Missões ou Operações Militares podem ser potenciadas como IM na Ação Diplomática do Estado (ADE)*, sendo para tal sustentado em quatro Objetivos Específicos (OEs):

- OE1: Analisar os objetivos e as tarefas a aplicar pelo IM enquanto parte da ADE;
- OE2: Analisar que FND do EP são empregues como IM na prossecução da ADE;
- OE3: Analisar que objetivos e tarefas da ADE podem ser levados a cabo pelas FND do EP;
- OE4: Analisar que LA podem melhorar o desempenho das FND do EP enquanto IM da ADE.

---

<sup>3</sup> As Operações Militares podem ser traduzidas em operações de intervenção limitada (demonstração de força ou imposição de sanções), de apoio à paz (manutenção de paz ou prevenção de conflitos) e de guerra irregular (defesa interna de países ou combate ao terrorismo). As Missões Militares realizam-se em tempo de paz e não exigem composição e articulação de forças típica, como são o caso das Missões de treino ou de assistência militar desenvolvidas ao nível da UE. (Exército Português, 2012).

<sup>4</sup> Reflete um conceito mais alargado de serviço de Defesa. Está para além da assessoria, do ensino ou da formação, passando também a incluir a participação no esforço de Defesa com os países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste (Pires, L., entrevista presencial, 5 de dezembro 2019).

<sup>5</sup> Conjunto de militares organizados numa unidade tática, com um comandante definido e uma cadeia de comando nacional estabelecida, com uma missão atribuída, e que foram submetidos um programa de aprontamento comum para operar no exterior do Território Nacional (Exército Português, 2019a). Para efeito de análise desta investigação, nomeadamente em termos da aplicação dos Objetivos e das Tarefas da ADE, as 3 Missões da UE, independentemente dos efetivos apresentados, serão encaradas como FND (EMGFA, 2020).

## 2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E MODELO DE ANÁLISE

### 2.1. A AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO E O INSTRUMENTO MILITAR

Os Estados, no âmbito externo, conduzem relações de cooperação, de acomodação ou de conflito (Couto, 1987, pp. 64-67), tendo na diplomacia a capacidade de cooperar com base em interesses comuns, na prudência e na vantagem recíproca (Eban, 1988, p.48).

A diplomacia, conjugando a negociação, a mediação e o compromisso, coloca assim em prática a PolExt de um Estado (Amolly, 2014, pp. 151-152). Na verdade, segundo Gomes (s.d.), citando o Embaixador Calvet de Magalhães, “[...] a não implicação do uso da força, onde se consubstancia a diplomacia, está traduzida na introdução de instrumentos pacíficos como a negociação ou a mediação”.

Na Organização das Nações Unidas (ONU), a diplomacia, dita “preventiva”, materializa-se envolvendo Embaixadores, Missões de Paz, Missões Políticas, Equipas de Monitorização, Enviados Especiais, entre outros (United Nations, 2012). Privilegiando instrumentos de diálogo políticos e diplomáticos (Penedos, 2017, p. 44), reduzindo diferenças e potenciando semelhanças, a diplomacia constitui-se como uma forma de afirmação do Estado para atingir os seus objetivos sem recurso à força<sup>6</sup> (Almeida, 1990, pp. 207-378). Portanto, na prossecução dos seus objetivos, ultrapassa atualmente o espaço de influência do diplomata (David, 2001, pp. 292-296), sendo levada a cabo por outros atores em diferentes espaços de influência (Berridge, 2010).

A ADE compreende assim várias vertentes das relações entre Estados nas suas múltiplas áreas (e. g. relações económicas, militares, políticas ou culturais) (Berridge, 2010) sendo possível identificar, nessa perspetiva, uma “diplomacia da defesa”, traduzível no conjunto de atividades internacionais (em consonância com a AE do Estado) promovidas através dos instrumentos do Ministério da Defesa Nacional e baseadas no diálogo e na cooperação bilateral, ou multilateral, com os Aliados, parceiros e países amigos, tendo em vista os objetivos políticos nacionais (Leal & Penedos, 2013, p. 4).

---

<sup>6</sup> Segundo Ribeiro (1998, p. 73) a coação diplomática visa, geralmente, o isolamento político ou o condicionamento comportamental do contendor. Já a coação militar procura obrigar o contendor a aceitar determinados pontos de vista, ou impedi-lo de recorrer a determinadas LA.

## 2.2. A POLÍTICA EXTERNA E AS FORÇAS ARMADAS

Morais, Araújo, Leitão e Miranda (2000, p. 52) referem que a doutrina tradicional do Direito Constitucional distingue três fins dominantes do Estado Social contemporâneo: a segurança, a justiça e o bem-estar social e económico dos cidadãos. A segurança reveste-se de um carácter mais complexo e amplo, onde a DN se constitui como um instrumento de realização do fim mais geral da segurança. Essa finalidade, na sua componente externa, traduz-se numa segurança caracterizada pela sua essencialidade (a independência, o território e a população) e pela sua exclusividade (o IM que entronca no domínio dos poderes absolutos do Estado).

A PolExt, na concretização dos objetivos nacionais, surge assim como a atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades com relevância internacional, tendo na ação diplomática um dos meios (não o único) da ação do Estado (Pereira, 2019). Embora a PolExt nacional assente em três vetores principais que decorrem de uma tradição histórica - o Atlântico, a Europa, e a Lusofonia (Resolução do Conselho de Ministros n.º19, 2013) - a partir da década de 1990, enquanto instrumento “produtor de segurança” de PT na cena internacional, passou a ter particular importância a participação das FFAA em Missões e Operações militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), nas Missões da ONU e nas Missões de Cooperação Técnico-Militar (CTM) com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)<sup>7</sup> (Galito, 2010).

## 2.3. MODELO DE ANÁLISE

Para desenvolver o OG e OEs anteriormente referidos foi utilizado um modelo de análise desenvolvido em torno da seguinte Questão Central (QC) e Questões Derivadas (QDs):

- QC: Como podem as FND do EP, enquanto IM, contribuir para a ADE?
- QD1: Como caracterizar os objetivos e as tarefas a cumprir pelo IM enquanto parte da ADE?
- QD2: Que FND do EP podem ser empregues como IM na prossecução da ADE?

---

<sup>7</sup> É um fórum multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros. Criada em 17 de julho de 1996, a organização tem como objetivos gerais, entre outros, a CDD (CPLP, 2019).

- QD3: Quais os objetivos e tarefas da ADE que podem ser levadas a cabo pelas FND do EP?

- QD4: Quais as LA que podem contribuir para melhorar o desempenho das FND do EP enquanto IM da ADE?

### **3. METODOLOGIA E MÉTODO**

#### **3.1. METODOLOGIA**

A metodologia, foi sustentada no processo de raciocínio indutivo, associado a uma estratégia mista (qualitativa e quantitativa) e a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso que, assentando em múltiplas fontes de evidência qualitativas e quantitativas enquadradas por uma lógica de construção de conhecimento, permitiu estabelecer uma base de aplicação de soluções para responder à QC (Santos & Lima, 2019, pp. 22-37).

#### **3.2. MÉTODO**

Neste subcapítulo são apresentados e detalhados os participantes e o procedimento, os instrumentos, e as técnicas de recolha e tratamento de dados.

##### **3.2.1. Participantes e procedimentos**

As entrevistas, realizadas presencialmente ou por e-mail, foram direcionadas a 13 participantes com responsabilidades estratégicas na área da segurança e defesa. Desses entrevistados, 46,2% (n=6) pertencem ao EP; 15,4% (n=2) à Marinha Portuguesa (MP); 7,7% (n=1) ao Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA); 15,4% (n=2) à Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN); e 15,4% (n=2) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

O questionário, para qual foi assegurada a confidencialidade e o anonimato das respostas individuais (apenas utilizadas para análise estatística), foi partilhado em fevereiro de 2020 através da plataforma *google forms*. Na fase de pré-teste participaram um Vice-almirante da MP e seis Oficiais Superiores do EP<sup>8</sup>. Na fase de teste, traduzindo uma amostragem não-probabilística (Maroco, 2003, pp. 21-22) direcionada a futuros e a atuais decisores estratégicos (Oficiais Gerais e Coronéis do EP, Curso de Promoção a Oficial General 2019-2020 e Curso de Estado-Maior (componente EP) 2019-2020), participaram 127 Oficiais repartidos pela caracterização demográfica apresentada na Quadro 1.

---

<sup>8</sup> Segundo Sarmiento (2013, p.96), o número de inquéritos envolvidos no pré-teste ajusta-se ao número da amostra (n>30 e n≤300).

**Quadro 1 - Caracterização demográfica**

<b>Subcategoria</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Oficial Superior	105	83
Oficial General	22	17
<b>Idade</b>		
31-40 anos	13	11
41-50 anos	5	4
51-60 anos	106	83
Mais de 60 anos	3	2
<b>Ramo das FFAA</b>		
Marinha	12	9
Exército	110	87
Força Aérea	5	4
<b>Participação em Cargos/Missões</b>		
Sim	110	87
Não	17	13

### 3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Foi construído um guião de entrevista constituído por 8 questões destinadas a: confirmar os indicadores relativos aos objetivos e às tarefas da ADE resultantes da análise documental; verificar a importância das FND enquanto IM na ADE; identificar a possibilidade de relacionamento dos objetivos e das tarefas da ADE com as FND; e identificar LA que permitissem melhorar o desempenho das FND enquanto IM na ADE.

Foi ainda construído um inquérito por questionário, para o qual contribuiu uma matriz SWOT, que compreendeu dez questões, repartidas em três secções – caracterização demográfica; utilidade percebida dos objetivos e das tarefas face às FND; e importância das LA para melhoria da ação diplomática no âmbito das FND –, e avaliadas numa escala *Likert* de cinco pontos (1 (Improável), 2 (Pouco provável), 3 (Provável), 4 (Muito provável) ou 5 (Certo)) e questões abertas.

### 3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

Na análise das entrevistas utilizaram-se técnicas de análise descritiva, recorrendo a matrizes de análise temática e análise temática tradicional (Santos & Lima, 2019, pp. 123-125).

Na análise do questionário, com recurso ao *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) versão 23, foi aplicada a Análise Fatorial Exploratória

(AFE), optando-se pelo método de extração de componentes principais com recurso à rotação ortogonal *Varimax*. Foram consideradas correlações de itens totais superiores a 0,5 em que o valor alfa de *Cronbach* não fosse aumentado com a eliminação do item. Na estimação da fiabilidade interna é analisado o valor alfa de *Cronbach* para cada fator resultante da AFE, considerando-se válidos valores superiores a 0,7 (Hill & Hill, 2000, pp. 147-152).

## **4. ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

### **4.1. OBJETIVOS E TAREFAS DA AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO**

Neste subcapítulo apresentam-se os objetivos e as tarefas da ADE passíveis de utilizar pelo IM. Selecionaram-se para análise Estudos de Caso de países e OI de referência. Foram ainda realizadas entrevistas que permitiram identificar reflexões e tendências válidas verificadas, quando aplicável, com o questionário.

#### **4.1.1. Análise documental**

##### **4.1.1.1. Objetivos para o instrumento militar**

Se até meados do século XX, em termos europeus, o IM na ADE esteve praticamente orientado para atingir objetivos relacionados com a obtenção da informação relativa às ambições de outros países, atualmente apresenta novos contornos (Alam, 2019). Por exemplo, para a China (CN), os objetivos podem estar associados ao prestígio, com uma linha de ação orientada para o emprego de *soft power* (atrair, convencer e cooperar), ou para melhorar as suas FFAA, principalmente para desenvolver competências militares (Allen, Chen, & Saunders, 2017).

Relativamente ao Reino Unido (GB), os objetivos para a ADE na área da defesa passam pela construção e manutenção de alianças, relações de cooperação, e pela compreensão do ambiente de interesse estratégico. Diferentes setores de atividade de defesa contribuem para essa ambição (Ministry of Defence, 2017, p. 11). A Figura 1 ilustra esse compromisso.



**Figura 1 - Ação Diplomática do Estado Britânico na área da Defesa**

Fonte: Disponível em Ministry of Defence (2017, p. 11).

Em Espanha (ES), os objetivos da ADE para a Defesa podem ser traduzidos nas seguintes LA: contribuir para a segurança nacional através da cooperação externa em assuntos de defesa; contribuir para o controlo e prevenção dos conflitos apoiando Estados na consolidação das suas estruturas democráticas; apoiar Estados com laços linguísticos e culturais semelhantes no desenvolvimento das áreas e capacidades da defesa; e promover a capacidade tecnológica e comercial das indústrias de defesa nacionais (Ministerio de Defensa de España, 2012).

Para o Canadá, a sua Estratégia de Defesa define um objetivo principal para a ADE: gestão de conflitos através de programas de cooperação capazes de promover o crescimento de capacidades e o profissionalismo de Estados parceiros (Juneau, 2016).

No caso dos Estados Unidos da América (US), a formação e o treino de militares de países amigos, com troca de experiências baseadas na cooperação e na partilha, também traduzem essa perspetiva (Wallin, 2015).

Refere-se ainda, pela sua importância geográfica, o *Africa Command*<sup>9</sup>. Este Comando das FFAA dos US desenvolve e apoia relações de cooperação orientadas para o crescimento de capacidades militares, de governança, e de desenvolvimento de capital humano (United States Africa Command, 2019).

Por fim, em termos nacionais, segundo Leal e Penedos (2013, p. 6), os objetivos para o IM passariam por manter o diálogo regular com os países relevantes para a AE do Estado promovendo o conhecimento e confiança mútuos;

<sup>9</sup> Criado em 2007 tendo por base a orientação Estratégia Nacional de Defesa dos US para enfrentar ameaças terroristas em África, é responsável pelas operações e relações militares e de segurança dos US em cinquenta e três países africanos (United States Africa Command, 2019).

contribuir, através da cooperação bilateral, para a estabilidade e consolidação da ordem mundial; apoiar a prevenção e o controlo de conflitos; e apoiar e divulgar a indústria nacional visando a promoção da base tecnológica e industrial de defesa.

Assim, enquanto parte ativa na prossecução da PolExt, o IM na ADE poderá contribuir para a preservação da paz e prevenção de conflitos através da cooperação, da confiança mútua e da transparência (Swistek, 2012). A título de síntese, os objetivos da ADE para o IM poderão ser materializados conforme se apresenta no Quadro 2.

#### **Quadro 2 - Objetivos da ação diplomática do Estado para o instrumento militar**

- Promover uma imagem internacional favorável (prestígio);
- Promover a recolha de informação estratégica, operacional, tática, técnica e tecnológica para melhorar a doutrina e as capacidades das FFAA;
- Obter informação relativa às ambições estratégicas e capacidades militares de outros países;
- Compreender o ambiente estratégico;
- Contribuir para a segurança nacional;
- Contribuir para a segurança e estabilidade internacional através da prevenção e resolução de conflitos;
- Apoiar países amigos no desenvolvimento das áreas e capacidades da defesa e segurança;
- Promover a capacidade tecnológica e comercial das indústrias de defesa Nacionais (potenciar a economia de defesa).

Fonte: Adaptado a partir de Leal e Penedos (2013, p. 6), de Swistek (2012), de United States Africa Command (2019), de Juneau, (2016), de Ministerio de Defensa de España (2012), de Ministry of Defence (2017, p. 11), de Allen et al. (2017), Wallin, (2015) e de Alam (2019).

#### 4.1.1.2. Tarefas para o instrumento militar

Dos objetivos alinhados no parágrafo anterior decorrem tarefas passíveis de serem aplicadas pelo IM na ADE.

No caso dos US destaca-se a importância dada às operações não-cinéticas<sup>10</sup> em determinados contextos operacionais (Iraque/Afeganistão), (Wallin, 2015). Neste alinhamento, importa referir que a “Guerra do Ultramar”, entre 1961 e 1974, foi demonstrativa da visão prospetiva que as FFAA Portuguesas já tinham à época sobre esta matéria (Pires, 2016, p. 109). Estas promoviam uma eficaz ação social realizando tarefas diversificadas como cerimónias diversas ou eventos desportivos (Ministério do Exército, 1966).

<sup>10</sup> As operações não cinéticas, através da sincronização de temas como mensagens e ações/ operações, visam influenciar um determinado público-alvo e afetar a tomada de decisão do adversário (Wallin, 2015). Já as operações cinéticas, para obter um efeito direto, envolvem o emprego da força como a artilharia, infantaria, aviação e operações ofensivas e defensivas (Nunes, 2016).

No que diz respeito ao GB, a “diplomacia de defesa” é entendida como uma missão militar, caracterizando-se pela aplicação pacífica de recursos em todo o espectro de tarefas da defesa na prossecução dos objetivos traçados pelas relações bilaterais e multilaterais do país (Swistek, 2012).

No caso da Austrália, Oficiais de Ligação colocados em direta ligação com os Adidos de Defesa (ADs) ou com os próprios Embaixadores, procuram identificar, consolidar e alargar a cooperação com países parceiros (e.g. Timor-Leste), identificando espaços de influência no âmbito da formação ou reforço de capacidades (*capacity building*) (Wallin, 2015).

Relativamente à CN, segundo Carriço (2015, pp. 74-76), existe uma “diplomacia militar” que se desenvolve através da cooperação com FFAA de países em desenvolvimento; do diálogo regional bilateral, multilateral, em fóruns internacionais de controlo de armamento; e do “(...) intercâmbio entre os Ministérios da Defesa, FFAA, Academias Militares, *think tanks* militares internacionais e indústrias de defesa”.

Para o Governo de ES, o emprego do IM na ADE está circunscrito a atividades baseadas no diálogo e na cooperação com países aliados e amigos (Ministerio de Defensa de España, 2012).

Por fim, relativamente à Alemanha, e segundo Harnisch and Maull (2001, cit. por Swistek, 2012, p. 84), o IM vem seguindo uma AE centrada na cooperação com Aliados nas organizações em que participa.

Apresentadas as tarefas para o IM no âmbito da ADE de seis países, o Quadro 3 sistematiza essas perspetivas.

### **Quadro 3 - Tarefas da ação diplomática do Estado para o instrumento militar**

- Promover a realização de visitas de quadros superiores, militares e civis;
- Realizar ações de Capacity Building (edificação e reforço de capacidades militares);
- Promover programas de Formação, Educação e Treino em PT ou no país da Operação/Missão;
- Participar em exercícios militares;
- Realizar reuniões bilaterais;
- Participar em programas de cooperação industriais e tecnológicos;
- Realizar cerimónias militares;
- Realizar exposições e demonstrações;
- Realizar atividades de carácter social e desportivos;
- Realizar programas de assessoria e mentoria para Comandantes e Chefes militares;
- Participar em organizações e fóruns de Segurança e Defesa regionais e internacionais;
- Promover contactos bilaterais e multilaterais entre Oficiais Superiores e Entidades Civis com responsabilidades no âmbito da Segurança e Defesa;
- Realizar intercâmbios no âmbito do ensino, da formação e do treino;

(Cont.)

- Realizar seminários e conferências para melhorar o relacionamento e a compreensão mútua;
- Promover relações e atividades de cooperação que procurem fortalecer a confiança mútua e a transparência.

Fonte: Adaptado a partir de Ebitz (2019), de Wallin (2015), de Cai (2016), de Carriço (2015), de Leahy (2019), de Ministerio de Defensa de España (2012) e de Swistek (2012).

#### **4.1.2. Análise das entrevistas e do questionário**

Da análise das entrevistas conclui-se que a totalidade dos entrevistados (n=13) concordam que os objetivos e as tarefas descritos nos Quadros 2 e 3 são passíveis de aplicar pelo IM enquanto parte da ADE. Porquanto, quando perguntado à amostra do questionário (n=127) se, nas Missões/Operações internacionais em que participaram, nos cargos que desempenharam, ou nas relações de cooperação/formação/educação/treino que tiveram com militares/civis de outros países, já tinham promovido ações que concorreram para os objetivos apresentados ou tiveram preocupações dessa natureza, 94,49% (n=120) responderam afirmativamente, o que corrobora, para os objetivos, aquela concordância.

Releva-se, para além dos objetivos apresentados, que 7,69% (n=1) dos entrevistados consideraram pertinente a existência dos seguintes objetivos: “contribuir para a afirmação de espaços estratégicos de interesse nacional” e “contribuir para a promoção da lusofonia”.

#### **4.1.3. Síntese conclusiva**

Da análise documental, das entrevistas e do questionário, e em resposta à QD1, *Como caracterizar os objetivos e as tarefas a cumprir pelo IM enquanto parte da ADE?*, conclui-se que os objetivos e as tarefas a cumprir pelo IM, enquanto parte da ADE, são as refletidas nos Quadros 2 e 3. Esses objetivos e tarefas possuem um denominador comum traduzido na promoção da estabilidade e da segurança através de ações de natureza não coerciva e fomentadoras da cooperação. Os objetivos apresentados são percecionados e identificados em diversos contextos de Missões/Operações e CI nos quais a amostra do questionário participou. Por fim, os objetivos “contribuir para a afirmação de espaços estratégicos de interesse nacional” e “contribuir para a promoção da lusofonia” poderão também concorrer para essa caracterização.

## **4.2. AS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS DO EXÉRCITO PORTUGUÊS. MISSÕES E OPERAÇÕES**

Neste subcapítulo analisa-se a tipologia de Missões ou Operações das FND do EP em curso no Médio Oriente e África. Selecionaram-se, para análise, legislação e diretivas de referência. As entrevistas realizadas permitiram obter reflexões teóricas válidas e concorrentes para essa análise.

### **4.2.1. Análise documental**

Conforme refletido no CEDN (Resolução do Conselho de Ministros n.º19, 2013), o reforço da segurança e da DN, para além da consolidação da relação estratégica com a OTAN e a UE, e da necessidade de intensificar as relações externas de defesa e cooperação com os US, assenta na consolidação dos compromissos de defesa com essas OI e no aprofundamento das dimensões da segurança e cooperação com a comunidade lusófona, cuja concretização passa, entre outras, pela participação em Missões internacionais de paz, nomeadamente no quadro da OTAN, da ONU e da EU.

Concorrente com esse propósito, a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar, estabelece prioridades para o desenvolvimento de capacidades orientadas para a participação em teatros internacionais, no âmbito da Segurança Cooperativa (SC) ou coletiva, e na resposta a emergências complexas (Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro).

Neste mesmo sentido, o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa materializa-se na articulação entre instrumentos da AE portuguesa (de Diplomacia, de Defesa e de Desenvolvimento), nomeadamente os que possam contribuir para a segurança em Estados frágeis (Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 7 de março).

Porém, são os cenários Defesa Coletiva (DC), SC, e Cooperação e Assistência Militar (CAM), refletidos no Conceito Estratégico Militar, que enquadram essas intenções (Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 22 de julho, 2014).

A DC, que decorre do Artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte<sup>11</sup>, tem por finalidade a garantia do envolvimento coletivo na defesa militar das Nações

---

<sup>11</sup> “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma nação aliada ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à parte ou partes assim atacadas (...)” (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2019).

Aliadas em caso de ataque a um ou mais dos seus membros (Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 22 de julho, 2014, pp.18-20).

A SC permite a afirmação da identidade nacional numa lógica de “soberania de serviços”<sup>12</sup>, em que o Estado Português se disponibiliza para tomar parte nas ações coletivas concorrentes para um clima favorável à paz e segurança internacional, do qual é diretamente beneficiário. Esse cenário enfatiza, por exemplo, a participação das FFAA com FND em ações de nível multinacional para promover a paz e a estabilidade internacional (Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 22 de julho, 2014, pp. 21-23).

Por fim, a CAM tem como finalidade apoiar a PolExt num quadro restrito de relações internacionais de cooperação, que poderá incluir a formação e o treino militar, ou a assessoria a instituições militares e órgãos de comando de países terceiros (Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 22 de julho, 2014, pp. 24-26). Ou seja, uma ambição que consubstancia uma AE no domínio da defesa, traduzindo-a em múltiplas vertentes, nomeadamente em FND (Despacho n.º 4101/2018, de 12 de abril, p. 11678).

Conforme enfatizado na Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das FND para o ano de 2020, com projeção para 2021 e 2022, o envolvimento das FFAA em missões e operações no exterior constitui-se como um instrumento fundamental da PolExt, e um fator de credibilidade de PT junto das OI de que faz parte e de Estados com quem tem relações bilaterais (Despacho n.º 8142/2019, de 02 de agosto). Essa diretiva sistematiza, por exemplo, a participação “[...] nas missões militares internacionais de paz, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da OTAN e da EU” e o contributo para a “[...] coligação multinacional que combate o *Daesh*”. Assim, o empenhamento das FFAA Portuguesas no domínio externo em 2019 (EMGFA, 2019) e para 2020 (Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 3 de dezembro de 2019), está traduzido em Missões e Operações Militares no âmbito da DC, da SC e da CAM, no seio da OTAN, da UE, da ONU, e em participações no quadro bilateral e multilateral e no domínio da CDD.

A Diretiva Estratégica do EP, no Objetivo Estratégico n.º 3 (Fortalecer a Cooperação Nacional e Internacional), estabelece a necessidade de promover a

---

<sup>12</sup> O conceito de soberania de serviços decorre das responsabilidades que PT assume em termos da SC e da pluralidade de fronteiras não coincidentes, designadamente a fronteira de segurança, a fronteira económica e a fronteira cultural específica que pertence à CPLP (Moreira, 2000, p. 324).

disponibilidade e participação do Exército na produção de um ambiente de segurança e estabilidade no plano internacional (Exército Português, 2019a, p. 33). É nesse sentido orientador que o EP participa com FND em Missões/Operações Militares, necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar (Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro, p. 6406).

Essa orientação, que está em linha com as orientações estratégicas e políticas já referidas, vem sendo traduzida na participação das FND do EP em Missões e Operações em África e no Médio Oriente na égide da OTAN, da EU, da ONU e de acordos multilaterais estabelecidos, nomeadamente:

- *Resolute Support Mission* (RSM). Realizada no Afeganistão desde 2018 no âmbito da OTAN. Destina-se ao treino, aconselhamento e assistência a forças de segurança e instituições afegãs no âmbito da segurança e defesa (Despacho n.º 5809/2019, de 24 de junho);

- *Operation Inherent Resolve* (OIR). Realizada no Iraque desde 2015, possui uma natureza multilateral<sup>13</sup>. Destina-se a apoiar a formação e o treino das FFAA iraquianas (Portaria n.º 275/2015, de 12 maio);

- *European Union Training Mission* (EUTM) *Somalia*. Missão da UE realizada desde 2011, decorre atualmente na Somália (inicialmente no Uganda). Destina-se à formação das Forças de Segurança da Somália, promovendo o aconselhamento estratégico e o apoio direto em matéria de formação das unidades táticas (Portaria n.º 287/2019, de 2 de maio);

- *EUTM RCA*. Missão da UE realizada na República Centro Africana (RCA) desde 2016. Contribui para a reforma do setor de segurança na RCA no quadro do processo de reforma do setor centro-africano de segurança que vem sendo coordenado pela United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central Africa Republic (MINUSCA) (Portaria n.º 300/2019, de 3 de maio);

- *EUTM Mali*. Missão da UE realizada no Mali desde 2013. Procura dar resposta às necessidades operacionais das FFAA Malianas (FAM) e da Força Conjunta G5 SAHEL, bem como reforçar as condições para o controlo das FAM por parte do poder político (civil) legítimo (Portaria n.º 301/2019, de 3 de maio);

- Missão da ONU (MINUSCA) onde PT vem participando desde 2017 com uma unidade de escalão Companhia, como *Quick Reaction Force* (QRF). Essa força, quando determinado, poderá apoiar a EUTM RCA (Portaria n.º 29/2017, de 31 de janeiro).

<sup>13</sup> Coligação Multinacional contra o *Daesh* (Task Force Besmayah, 2019).

#### 4.2.2. Análise das entrevistas

Da análise das entrevistas verifica-se que a totalidade dos entrevistados (n=13) confirmaram a relevância das FND como promotoras da PolExt do Estado e coprodutoras de segurança no seio da OTAN, da UE e da ONU.

Neste contexto, o Entrevistado n.º 8 (E8) referiu que “[...] para um pequeno país como PT, onde os recursos do Estado para a promoção da ADE são sempre escassos, as FFAA, e neste caso as FND, assumem um papel para a afirmação do Estado dos mais robustos”.

Nesta linha, o E11 salientou que:

[...] o posicionamento do Estado em termos da sua ambição poderá apresentar três configurações: Autonomia Estratégica, Relevância Estratégica e Dependência Estratégica. Enquadrando-se PT na segunda configuração, esse posicionamento obriga a que seja relevante nas OI e nas relações bilaterais/multilaterais em que participa.

Ainda a esse propósito, o E10 referiu que:

[...] PT vem demonstrando que não se limita a ser um consumidor de segurança. [...] Foi essa visão com abertura à participação externa que transformou as nossas FFAA, em particular o EP, permitindo que hoje sejamos vistos como credíveis e relevantes no panorama interno e internacional, [...] e encarados como um digno e eficaz instrumento da PolExt.

Entretanto, 46% (n=6) dos entrevistados mencionaram que as FND concretizam a presença do Estado num espaço geográfico para além da sua fronteira física, consubstanciando, também assim, a razão e a imagem do Estado. Sobre essa mesma perspetiva, o E2 destacou que “[...] essa presença consubstancia, também, a sua credibilidade”.

#### 4.2.3. Síntese conclusiva

Decorrente da análise documental, das entrevistas realizadas e na resposta à QD2, *Que FND do EP podem ser empregues como IM na prossecução da ADE?* conclui-se que as Missões/Operações militares no seio da OTAN, da EU, da ONU e de natureza multilateral onde as FND podem ser empregues como IM na prossecução da ADE, são as seguintes: RSM, OIR, EUTM *Somalia*, EUTM Mali, EUTM RCA e QRF da MINUSCA. Estas FND, empenhadas no âmbito da SC, são importantes para a promoção da nossa PolExt, para a afirmação e credibilidade do Estado, e para a preservação da paz e promoção da segurança internacional. Com exceção da Missão QRF da MINUSCA, as restantes Mis-

sões/Operações Militares estão orientadas para a capacitação de FFAA locais, através da consolidação das unidades táticas ou do apoio a reformas de setores de segurança específicos.

### **4.3. AS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS E OS OBJETIVOS E AS TAREFAS DA AÇÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO**

Neste subcapítulo, através da análise de entrevistas e do questionário, identifica-se a forma como os objetivos e tarefas da ADE se relacionam com as FND do EP em curso no Médio Oriente e África.

#### **4.3.1. Análise das entrevistas**

Da análise das entrevistas conclui-se que a totalidade dos entrevistados (n=13) concorda que os objetivos e tarefas apresentados no subcapítulo 4.1., a identificar caso a caso em função da tipologia de Missão/Operação, são passíveis de aplicar pelas FND do EP.

Porém, quando questionados relativamente à relevância da aplicação dos objetivos da ADE pelas FND, três não responderam e os restantes dez foram unânimes ao identificar apenas três objetivos muito relevantes (100%). Esses objetivos concorrem para a estabilidade e segurança e afirmação nacional (prestígio). Os restantes objetivos, que foram todos considerados, têm uma expressão inferior (entre 40 e 70%).

De igual forma, quando questionados relativamente à relevância da aplicação das tarefas da ADE pelas FND, quatro não responderam e os restantes nove identificaram cinco tarefas mais relevantes (entre 66,7 e 88,9%). Essas tarefas enquadram-se em programas promotores da cooperação e partilha. As restantes tarefas, que foram todas consideradas, apresentam uma relevância inferior (entre 22,2 e 55,6%).

Refere-se ainda, relativamente às tarefas, que 61,5% (n=8) dos entrevistados assinalaram que a maioria das tarefas, embora passíveis de aplicar nas FND, verão a probabilidade de aplicação aumentada em Missões ou Operações projetáveis no âmbito da CDD, da CAM ou dos AD. Já o E1 salientou que seria importante materializar uma tarefa traduzida numa participação holística promotora da intervenção e da coordenação de objetivos e ações de outras instituições que não somente as de natureza militar, orientação também partilhada pelos E3, E8 e E10.

Numa outra perspetiva, o E8 e o E11 referiram que a iniciativa e a responsabilidade de garantir a segurança da força originam a promoção de muitos dos objetivos e tarefas descritos, mesmo não existindo uma orientação superior.

Já os entrevistados E6 e E7 mencionaram a dificuldade na promoção de equilíbrios entre objetivos e tarefas da OI em que Portugal possa participar (OTAN, ONU, UE ou outras) e aqueles que possam ser projetados pela nossa PolExt. Todavia, sobre este assunto, o E8 destacou que “[...] quadros ou forças em missão ou operação internacional, desde que orientados, poderão explorar determinados objetivos de interesse Nacional que, em muitos casos, poderão estar para além da natureza essencialmente militar”.

#### 4.3.2. Análise do questionário

##### 4.3.2.1. Análise fatorial exploratória e estudo de fiabilidade

Da análise fatorial das características metrológicas do questionário, em termos da validade do conteúdo recorrendo à AFE, verifica-se que os 25 indicadores que refletem os objetivos e as tarefas da ADE passíveis de aplicar pelo IM traduzem componentes com três ou mais indicadores (Quadros 4 e 5).

Com exceção do objetivo A (Promover-uma-imagem internacional-favorável (prestígio)), todos os restantes indicadores apresentam valores de comunalidade acima dos 0,5 com pesos fatoriais satisfatórios. A AFE, para os dez objetivos analisados, permitiu sistematizar três componentes: A - Afirmação-e-Interesse-Nacional; B - Informação Estratégica; e C - Estabilidade e Segurança. Relativamente às 15 tarefas analisadas foram definidos dois componentes: D - Cooperação e Partilha; e E - Exercícios e Eventos.

**Quadro 4 - Análise fatorial exploratória face aos objetivos**

Matriz de componente rotativa (rotação convergida em 4 iterações)	Componentes		
	A	B	C
J. Contribuir para a promoção da lusofonia	0,806		
I. Contribuir para a afirmação de um espaço estratégico de interesse para Portugal	0,777		
H. Promover a capacidade tecnológica e comercial das indústrias de defesa Nacionais (potenciar a economia de defesa)	0,674		
B. Promover a recolha de informação estratégica, operacional, tática, técnica e tecnológica para melhorar a doutrina e as capacidades das FFAA		0,869	
C. Obter informação relativa às ambições estratégicas e capacidades militares de outros países		0,852	
D. Compreender o ambiente estratégico		0,640	
F. Contribuir para a segurança e estabilidade internacional através da prevenção e resolução de conflitos			0,853

(Cont.)

Matriz de componente rotativa (rotação convergida em 4 iterações)	Componentes		
	A	B	C
A. Promover uma imagem internacional favorável (prestígio)			0,705
E. Contribuir para a segurança nacional			0,550
G. Apoiar países amigos no desenvolvimento das áreas e capacidades da defesa e segurança			0,548

Método de Extração: Análise de Componente Principal. Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser. Legenda: A - Afirmação e Interesse Nacional, B - Informação Estratégica e C - Estabilidade e Segurança.

#### Quadro 5 - Análise fatorial exploratória face às tarefas

Matriz de componente rotativa (rotação convergida em 4 iterações)	Componentes	
	D	E
J. Realizar programas de assessoria e mentoria para Comandantes e Chefes militares	0,796	
M. Realizar intercâmbios no âmbito do ensino, da formação e do treino	0,787	
C. Promover programas de Formação, Educação e Treino em Portugal ou no país da Operação/Missão	0,741	
O. Promover relações e atividades de cooperação que procurem fortalecer a confiança mútua e a transparência	0,728	
L. Promover contactos bilaterais e multilaterais entre Oficiais Superiores e Entidades Cíveis com responsabilidades no âmbito da Segurança e Defesa	0,727	
K. Participar em organizações e fóruns de Segurança e Defesa regionais e internacionais	0,718	
N. Realizar seminários e conferências para melhorar o relacionamento e a compreensão mútua	0,717	
B. Realizar ações de <i>Capacity Building</i> (edificação e reforço de capacidades militares)	0,638	
G. Realizar cerimónias militares		0,854
H. Realizar exposições e demonstrações		0,852
I. Realizar atividades de carácter social e desportivos		0,811
E. Realizar reuniões bilaterais		0,621
D. Participar em exercícios militares		0,567
A. Promover a realização de visitas de quadros superiores, militares e cíveis		0,541
F. Participar em programas de cooperação industriais e tecnológicos		0,504

Método de Extração: Análise de Componente Principal. Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser. Legenda: A - Afirmação e Interesse Nacional, B - Informação Estratégica e C - Estabilidade e Segurança

A análise do valor alfa de *Cronbach* para cada um dos componentes, conforme se ilustra no Quadro 6, permitiu concluir fiabilidades entre o regular (0,70 a 0,79), bom (0,82 a 0,87), ou muito bom (superior a 0,90) (Hill e Hill, 2000, p.149).

**Quadro 6 - Alfa de *Cronbach* para os objetivos e para as tarefas**

Componentes	Alfa de <i>Cronbach</i>	N de itens	Fiabilidade
Afirmção e Interesse Nacional	0,767	3	Regular
Informação Estratégica	0,822	3	Bom
Estabilidade e Segurança	0,704	4	Regular
Cooperação e Partilha	0,905	8	Muito bom
Exercícios e Eventos	0,874	7	Bom

#### 4.3.2.2. Análise descritiva

Para identificar quais os objetivos e as tarefas da ADE passíveis de utilizar nas três tipologias de Missões/Operações descritas no subcapítulo 4.2., foram tidos em consideração os valores de mediana de cada objetivo e tarefa (considerados aplicáveis entre 3 e 3,9, e muito aplicáveis se igual ou superior a 4) (Rodrigues, 2020) e a análise estatística do SPSS.

Dessa análise verifica-se que apenas existem dois objetivos muito aplicáveis: “A - Promover uma imagem internacional favorável (prestígio)” (eliminado por não corresponder aos princípios de comunalidade resultante da AFE) (mediana entre 4,42 e 4,6) e “F - Contribuir para a segurança e estabilidade internacional através da prevenção e resolução de conflitos” (mediana entre 4,19 e 4,31). Existe uma segunda linha de objetivos aplicáveis (mediana entre 3,04 e 3,75). Já os objetivos J “Contribuir para a promoção da lusofonia” e H “Promover a capacidade tecnológica e comercial das indústrias de defesa Nacionais (potenciar a economia de defesa)” não são aplicáveis na RSM, na OIR e na EUTM (mediana entre 2,52 e 2,98). Na QRF MINUSCA, apenas o objetivo H não é aplicável (mediana igual a 2,64).

Em termos das tarefas, confirma-se que só na Missão/Operação RSM e OIR a tarefa “J - Realizar programas de assessoria e mentoria para Comandantes e Chefes militares” é muito aplicada (mediana igual a 4,02). No entanto, existe um conjunto de tarefas de possível aplicação (mediana entre 3,05 e 3,96). Por fim, há quatro tarefas não aplicáveis: “I - Realizar atividades de carácter social e desportivos”; “H - Realizar exibições e demonstrações”; “G - Realizar cerimónias mili-

tares” e “F - Participar em programas de cooperação industriais e tecnológicos” (mediana entre 2,49 e 2,98).

Complementando esta análise, tendo em conta as médias dos componentes relativos aos objetivos (cf. Quadro 7), verifica-se que o componente “Estabilidade e Segurança” possui uma possibilidade de aplicação superior em todas as Missões/Operações (média entre 3,62 e 3,85), e que o componente “Informação Estratégica”, embora com um posicionamento inferior (média entre 3,34 e 3,55), também é aplicável. Essas tendências, também em parte verificadas nas entrevistas, poderão decorrer das possibilidades de sincronizar os objetivos que materializam esses componentes com os objetivos da Missão/Operação e de esses objetivos também contribuir para a segurança das próprias FND. Já o componente “Afirmção e Interesse Nacional” será de difícil aplicação (média entre 2,72 e 2,95). A impossibilidade ou dificuldade em promover o equilíbrio entre os objetivos desse componente e as atividades das Missões/Operações poderá traduzir essa tendência, perspectiva também enfatizada nas entrevistas.

**Quadro 7 - Diferença de médias entre os componentes (objetivos) em função da Missão/Operação**

Componentes	Missão/Operação	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Estabilidade e Segurança	RSM e OIR	127	1,00	5,00	3,70	0,77
Informação Estratégica			1,00	4,67	3,34	0,80
Afirmção e Interesse Nacional			1,00	5,00	2,72	0,93
Estabilidade e Segurança	EUTM		1,75	5,00	3,85	0,69
Informação Estratégica			1,00	5,00	3,43	0,86
Afirmção e Interesse Nacional			1,00	5,00	2,88	0,82
Estabilidade e Segurança	QRF MINUSCA		1,00	5,00	3,62	0,82
Informação Estratégica			1,00	5,00	3,55	0,87
Afirmção e Interesse Nacional			1,00	5,00	2,95	0,91

Nas médias dos componentes que agrupam as tarefas (cf. Quadro 8), verifica-se que o componente “Cooperação e Partilha” (média entre 3,29 e 3,67) apresenta, para todas as Missões/Operações, uma possibilidade de utilização superior ao componente “Exercícios e Eventos” (média entre 3,04 e 3,09). A facilidade de materialização das suas tarefas nos contextos da Missão/Operação, a afinidade com o desenvolvimento da ação diplomática (cf. capítulo 2.), ou até as vantagens que poderão ser retiradas para o reforço da segurança da Missão/Operação, percepção também vinculada nas entrevistas, poderão explicar esta tendência. Já a possibilidade de aplicação reduzida do componente “Exercícios e Eventos” poderá representar uma tendência já verificada na análise do componente “Afirmção e Interesse Nacional”. Ou seja, a dificuldade em sincronizar algumas das suas tarefas com as atividades das Missões/Operações.

**Quadro 8 - Diferença de médias entre os componentes (tarefas) em função da Missão/Operação**

Componentes	Missão/Operação	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Cooperação e Partilha	RSM e OIR	127	1,56	5,00	3,67	0,63
Exercícios e Eventos			1,00	5,00	3,09	0,77
Cooperação e Partilha	EUTM		1,38	5,00	3,54	0,76
Exercícios e Eventos			1,00	5,00	3,05	0,80
Cooperação e Partilha	QRF MINUSCA		1,00	5,00	3,29	0,83
Exercícios e Eventos			1,00	5,00	3,04	0,85

Entretanto, a correlação de *Pearson* entre os componentes dos objetivos e os das tarefas (cf. Quadro 9), permite identificar, para todas as Missões/Operações, possibilidades de correlação significativas ( $r$  entre 0,35 e 0,65) (Cohen, Manison, & Morrison, 2006, p. 536).

**Quadro 9 - Estatística descritiva da correlação entre os componentes dos objetivos e das tarefas**

Missões Operações	Componentes dos Objetivos	Componentes das Tarefas					
		RSM e OIR		EUTM		QRF MINUSCA	
		TA	TB	TA	TB	TA	TB
RSM e OIR	Afirmação e Interesse Nacional	0,473	0,515				
	Informação Estratégica	0,408	0,379				
	Estabilidade e Segurança	0,402	0,165				
EUTMs	Afirmação e Interesse Nacional			0,438	0,464		
	Informação Estratégica			0,494	0,499		
	Estabilidade e Segurança			0,560	0,387		
QRF MINUSCA	Afirmação e Interesse Nacional					0,515	0,552
	Informação Estratégica					0,458	0,507
	Estabilidade e Segurança					0,489	0,489

Legenda: TA - Cooperação e Partilha e TB - Exercícios e Eventos

Da correlação conclui-se a importância do componente “Cooperação e Partilha” na materialização de todos os componentes associados aos objetivos ( $r$  entre 0,40 e 0,56), e que as possibilidades de correlação são superiores e mais equilibradas na QRF da MINUSCA, tendência que poderá decorrer da percepção, por parte da amostra, de uma certa autonomia dessa Missão quando comparada com as restantes. Por fim, embora o componente “Exercícios e Eventos”, como já referido, tenha uma aplicação reduzida, não deixa de ter uma relação elevada com o componente “Afirmação e Interesse Nacional” ( $r$  igual 0,52 na RSM e OIR e igual 0,55 na QRF MINUSCA). Ou seja, está refletida a importância das tarefas desse componente (e.g. realizar exercícios) na prossecução de objetivos como a promoção das indústrias de defesa Nacionais.

#### 4.3.3. Síntese conclusiva

Em resposta à QD3, *Quais os objetivos e tarefas da ADE que podem ser levadas a cabo pelas FND do EP?*, aponta-se que a análise às entrevistas e ao questionário permitiu concluir que 77% ( $n=7$ ) dos objetivos e 73% ( $n=11$ ) das

tarefas são passíveis de aplicar nas FND do EP. O Quadro 10 identifica, para cada Missão/Operação, os objetivos e tarefas da ADE não aplicáveis. Entretanto, agrupados os objetivos e as tarefas em função dos componentes resultantes da AFE, verifica-se que os componentes “Estabilidade e Segurança”, “Informação Estratégica” e “Cooperação e Partilha” apresentam uma possibilidade de utilização superior. A facilidade de sincronização dos seus objetivos e tarefas com as atividades da Missão/Operação, e a importância dos objetivos e das tarefas desses componentes para a segurança das Missões/Operações, poderão explicar essa tendência. Já os componentes “Afirmção e Interesse Nacional” e “Exercícios e Eventos”, pela impossibilidade de promover esses equilíbrios, terão uma aplicação mais limitada.

**Quadro 10 - Objetivos e tarefas não aplicáveis**

Objetivos e Tarefas não aplicáveis		RSM e OIR	EUTM	QRF MINUSCA
A	H. Promover a capacidade tecnológica e comercial das indústrias de defesa Nacionais (potenciar a economia de defesa)	x	x	x
	J. Contribuir para a promoção da lusofonia	x	x	
B	A. Promover uma imagem internacional favorável (prestígio)*	x	x	x
C	F. Participar em programas de cooperação industriais e tecnológicos	x	x	x
	G. Realizar cerimónias militares	x	x	x
	H. Realizar exposições e demonstrações	x	x	x
	I. Realizar atividades de carácter social e desportivos	x	x	x

Legenda: Componentes: A - Afirmção e Interesse Nacional, B - Informação Estratégica e C - Exercícios e Eventos

\* Eliminado por não respeitar o critério de comunalidade

Por fim, quando relacionados os componentes (correlação de *Pearson*), identifica-se que as possibilidades de correlação são mais equilibradas na Missão QRF MINUSCA, tendência que poderá estar associada à autonomia relativa desta missão; e que existem possibilidades de correlação entre os componentes “Afirmção e Interesse Nacional” e “Exercício e Eventos”, embora alguns dos seus objetivos e tarefas apresentem uma aplicação reduzida ou não aplicável.

#### **4.4. AS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS E AS LINHAS DE AÇÃO PARA MELHORIA DA AÇÃO DIPLOMÁTICA**

Neste subcapítulo analisam-se as LA para melhorar as FND enquanto IM na ADE. Selecionaram-se, para análise, os relatórios das Missões/Operações relativos a 2019, as entrevistas realizadas, a matriz SWOT e o questionário.

##### **4.4.1. Análise documental**

Dos relatórios analisados, conclui-se que os modelos organizacionais das Missões/Operações referidas no subcapítulo 4.2. estão orientados para os compromissos operacionais definidos para cada Missão/Operação, não existindo estruturas específicas ou objetivos superiormente definidos relacionados com a ADE (Brigada de Intervenção, 2019), (Task Force Besmayah, 2019), (Comando das Forças Terrestres, 2019) e (Maio, 2019). O tratamento de temáticas relativas à ADE também não está refletido nos planos de aprontamento das FND (Exército Português, 2019b).

##### **4.4.2. Análise das entrevistas**

Da análise das entrevistas conclui-se que todos os entrevistados militares (n=11) são unânimes ao afirmar que ao longo da carreira e nos CI em que participaram desenvolveram ações de natureza diplomática. Porém, 90,9% (n=10) referiram que nem sempre foram orientados nessa finalidade, ficando as responsabilidades e a dimensão da ação dependente da iniciativa pessoal.

A esse propósito, o E1 salientou que “[...] a existência de um Plano de Diplomacia de Defesa seria útil para definir objetivos a atingir e os atores para as realizar”. Essa necessidade foi também confirmada por 61,5% (n=8) dos entrevistados. Ainda nessa perspectiva, o E9 destacou a importância da “[...] existência de uma carta de missão objetiva, facilitadora e clarificadora dos objetivos a atingir no âmbito da ADE pelo IM [...]”, e referiu que “[...] mais do que ações avulsas, baseadas na proatividade de cada um, importa assumir a necessidade de planear a ADE pelo IM definindo claramente objetivos, meios a empenhar e estado final desejado a atingir”.

Corroborando essa preocupação, o E11 salientou que no caso Nacional:

[...] são a iniciativa e a responsabilidade de contribuir que norteiam a ação diplomática a ser desenvolvida por militares. Assim, na ausência de uma orientação de natureza diplomática, dificilmente se conseguirá perceber qual o benefício de aplicar a tarefa A ou B, passando apenas a existir uma percepção.

Refere-se ainda que 69,2% (n=9) dos entrevistados concordaram com a importância da ligação civil-militar como garante do sucesso que se procura promover. Sobre este assunto, o E6 reforçou que “[...] a interoperabilidade, enquanto parte de um esforço diplomático integrado, dever-se-á alargar a outros atores, organismos e entidades, tendo a DGPDN um papel decisivo para proporcionar a velocidade e o rumo para os objetivos e LA que possam ser traçados”.

Ainda, como LA potenciadoras da ADE por parte das FND, 46,2% (n=6) dos entrevistados consideraram que a Doutrina e o Treino são capacidades essenciais a desenvolver. Nesta linha, 38,5% (n=5) dos entrevistados indicaram como pertinente desenvolver e aprofundar o conhecimento cultural sobre a região onde se realiza a missão/operação.

Potenciar a articulação entre ministérios e organismos envolvidos na ADE por parte do IM, foi também referido por 38,5% (n=5) dos entrevistados.

Por fim, 23,1% (n=3) dos entrevistados consideraram importante a existência de uma LA que projete a criação de estruturas organizacionais específicas (conselheiro diplomático ou similar) e o reforço da liderança atribuída ao comandante da força na vertente da diplomacia.

A necessidade de promover alterações no sistema de forças foi apenas salientada por 15,4% (n=2) dos entrevistados.

#### **4.4.3. Análise do questionário**

Da análise da matriz SWOT extraem-se determinadas Orientações Estratégicas (OEst) que concorreram para o desenvolvimento de LA de natureza genética, estrutural e operacional<sup>14</sup>. Por outro lado, as entrevistas confirmam LA que decorrem dessa matriz e evidenciam outras que poderão potenciar o emprego do IM na ADE. Entretanto, com o questionário, que reflete essas LA, procuram-se confirmar e eventualmente identificar outras LA capazes de contribuir para essa potenciação.

##### **4.4.3.1. Análise fatorial exploratória e estudo de fiabilidade**

Da análise fatorial das características metrológicas do questionário, em termos da validade do conteúdo recorrendo à AFE, verifica-se que os 14 indicadores que traduzem as LA passíveis de potenciar as FND enquanto IM na ADE

---

<sup>14</sup> A forma de emprego dos diferentes recursos de uma organização para atingir os seus objetivos podem ser definidos em termos genéticos (relacionados com os recursos necessários), estruturais (relacionados com a otimização dos processos organizacionais), e operacionais (relacionados com a forma de alcançar os objetivos) (Ribeiro, 2017, pp. 37-39).

agrupam-se em três componentes com a seguinte natureza: A - Genética; B - Estrutural; e C - Operacional (cf. Quadro 11). Com exceção da LA H (Desenvolver e consolidar estruturas especializadas para tarefas a executar no âmbito da Ação Diplomática, como módulos CIMIC), todos os restantes indicadores apresentam valores de comunalidade acima dos 0,5 com pesos fatoriais satisfatórios.

**Quadro 11 - Análise fatorial exploratória face aos objetivos**

Matriz de componente rotativa (rotação convergida em 3 iterações)	Componentes		
	A	B	C
G. Desenvolver e consolidar estruturas de Estado-Maior para tarefas a executar no âmbito da Ação Diplomática, como o Cargo de Assessor Linguístico	0,835		
F. Desenvolver e consolidar estruturas de Estado-Maior para tarefas a executar no âmbito da Ação Diplomática, como o Cargo de Assessor Jurídico	0,828		
E. Desenvolver e consolidar estruturas de Estado-Maior para tarefas a executar no âmbito da Ação Diplomática, como os Cargos de Assessoria Diplomática (Political Adviser) e Assessoria para a Comunicação Estratégica	0,732		
L. Promover a formação e o treino de quadros do Exército Português na área da Diplomacia	0,687		
H. <i>Desenvolver e consolidar estruturas especializadas para tarefas a executar no âmbito da Ação Diplomática, como módulos CIMIC</i>	0,468		
M. Promover ajustamentos nas Forças do Exército que possibilitem a geração de estruturas modulares destinadas a missões de Capacity Building (edificação e reforço de capacidades militares)		0,712	
J. Potenciar o alinhamento Nacional entre Ministérios e organismos envolvidos.		0,651	
K. Desenvolver Doutrina no âmbito da Ação Diplomática para emprego Operacional e Tático		0,621	
I. Desenvolver uma “Diretiva Operacional” com Objetivos e Tarefas a explorar ao nível Operacional e/ou Tático no âmbito da Ação Diplomática a desenvolver pelas FND		0,616	
N. Potenciar os atributos de Liderança dos quadros com responsabilidade de comando em missão/operação na área da Ação Diplomática		0,592	
C. Desenvolver e aprofundar o conhecimento cultural da região onde se realiza a missão/operação		0,545	
B. Desenvolver a interoperabilidade na área de operações, abordando a missão/operação de forma integradora, e promovendo consensos entre os múltiplos atores (civis e militares)			0,820

(Cont.)

Matriz de componente rotativa (rotação convergida em 3 iterações)	Componentes		
	A	B	C
A. Divulgar a capacidade tecnológica e comercial das indústrias de defesa Nacionais no âmbito de projetos de cooperação e capacitação de Defesa de outros países			0,781
D. Potenciar a cooperação bilateral e multilateral no âmbito da OTAN, da UE e da ONU			0,696

Método de Extração: Análise de Componente Principal. Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser. Legenda: A - Afirmação e Interesse Nacional, B - Informação Estratégica e C - Estabilidade e Segurança.

A análise do valor alfa de *Cronbach* para cada um dos componentes, conforme se ilustra na Quadro 12, permitiu concluir uma fiabilidade entre o regular e o bom (Hill e Hill, 2000, p.149).

**Quadro 12 - Alfa de Cronbach para as linhas de ação**

Componentes	Alfa de Cronbach	N de itens	Fiabilidade
Genética	0,864	5	Bom
Estrutural	0,705	6	Regular
Operacional	0,763	3	Regular

#### 4.4.3.2. Análise descritiva

Para identificar quais as LA que poderão potenciar a ação diplomática no âmbito das FND, foram tidos em consideração os valores da mediana das LA (consideradas aplicáveis entre 3 e 3,9, e muito aplicáveis se igual ou superior a 4) (Rodrigues, 2020) e a análise estatística do SPSS.

Da análise dos resultados, verifica-se que todas as LA, com exceção da LA H, permitirão potenciar a ação diplomática no seio das FND, havendo sete LA muito aplicáveis. Quando se analisam as LA em termos dos respetivos componentes e das médias que os traduzem (cf. Quadro 13), não se verificam diferenças significativas entre si (médias entre 3,81 e 3,98).

**Quadro 13 - Diferença de médias entre os componentes das linhas de ação**

Componentes	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Estrutural	127	2,00	5,00	3,98	0,64
Operacional		1,67	5,00	3,95	0,69
Genética		1,80	5,00	3,81	0,67

Por fim, analisando a correlação de *Pearson* entre os componentes das LA e dos objetivos (cf. Quadro 14), verifica-se que existe uma possibilidade de correlação significativa ( $r$  entre 0,35 a 0,65) (Cohen et al., 2006, p. 536), tendência que corrobora o impacto e importância das LA na prossecução dos objetivos da ADE. Esta correlação destaca ainda a importância dos componentes das LA de natureza “Estrutural” e “Operacional” na materialização dos componentes dos objetivos relacionados com a “Informação Estratégica” e “Estabilidade e Segurança” ( $r$  entre 0,36 e 0,51), tendência que poderá decorrer da maior facilidade de implementar LA desses componentes quando comparadas com as de natureza “Genética”.

**Quadro 14 - Correlação entre linhas de ação e objetivos**

		Componentes dos Objetivos			
		Afirmação e Interesse Nacional	Informação Estratégica	Estabilidade e Segurança	
		RSM e OIR			
Linhas de Ação	Genética	0,272	0,237	0,348	
	Estrutural	0,234	0,434	0,336	
	Operacional	0,202	0,313	0,486	
			EUTMs		
	Genética	0,275	0,318	0,377	
	Estrutural	0,330	0,491	0,385	
	Operacional	0,326	0,407	0,511	
			QRF MINUSCA		
	Genética	0,228	0,314	0,383	
	Estrutural	0,250	0,454	0,343	
	Operacional	0,358	0,403	0,455	

#### 4.4.4. Síntese conclusiva

Da análise das entrevistas, da matriz SWOT e do questionário realizado, e respondendo à QD4, *Quais as LA que podem contribuir para melhorar o desempenho das FND do EP enquanto IM da ADE?*, conclui-se que todas as LA (exceto a LA H) identificadas no Quadro 11 são aplicáveis, podendo assim melhorar a ação diplomática no seio das FND. Decorrente da AFE, as LA foram agrupadas em componentes de natureza “Genética” (desenvolvimento organizacional em termos de estruturas de estado-maior e formação e treino específico), “Estrutural” (desenvolver doutrina e saber/saber-fazer e potenciar a relação entre entidades e organismos envolvidos) e “Operacional” (promover a

indústria nacional e desenvolver a interoperabilidade e a cooperação). Foram ainda identificadas possibilidades de correlação (de *Pearson*) significativas entre os componentes das LA e os dos objetivos. Embora as correlações ao nível dos componentes “Estrutural” e “Operacional” sejam mais elevadas, as possibilidades de correlação também se refletem ao nível do componente “Genética”, o que reforça, também, a relevância de todas as LA identificadas.

#### **4.5. CONTRIBUTOS DAS FND DO EP, ENQUANTO IM, PARA ADE**

A análise realizada, em resposta à QC, *Como podem as FND do EP, enquanto IM, contribuir para a ADE?*, confirma a relevância do IM da PolExt do Estado no seio da OTAN, da EU, da ONU e de relações multilaterais (OIR), e conclui que as Missões de SC nas FND (RSM e OIR, EUTM e QRF MINUSCA) são um instrumento fundamental da PolExt para a preservação da paz e promoção da segurança internacional. Embora os objetivos e tarefas que traduzem a natureza multinacional da Missão/Operação da OI de onde emanam possam condicionar oportunidades para materializar outras orientações, foram identificados objetivos e tarefas que podem contribuir para potenciar as FND enquanto IM na ADE. Compreender o ambiente de interesse estratégico promovendo contactos bilaterais e multilaterais, potenciando a interoperabilidade entre os diversos atores; contribuir para a segurança e estabilidade internacional e para a prevenção e resolução de conflitos, reforçando a cooperação bilateral e multilateral no âmbito da OTAN, da UE e da ONU; e/ou promover programas educativos/formativos e de assessoria/mentoria na área da Segurança e Defesa, são alguns exemplos de atuação possíveis de aplicar nas FND e que materializam essa contribuição. Existe também um conjunto de LA de natureza genética, estrutural e operacional que poderão contribuir para melhorar essa participação e que, se implementadas, permitirão reforçar os atuais modelos organizacionais; melhorar a doutrina, a formação, o treino e a atividade operacional neste contexto de atuação; e robustecer a articulação entre entidades e organismos envolvidos na projeção das orientações e objetivos a atingir pela ADE.

## **5. CONCLUSÕES**

Atualmente, num mundo marcadamente multipolar, o Estado Português, a exemplo de outros Estados, procurará rentabilizar na AE os aspetos particulares da sua identidade, afirmando interesses que se traduzam na manutenção e melhoria do bem-estar, prosperidade e segurança dos seus cidadãos.

Para tal, ao nível da sua PolExt, estabelece relações bilaterais ou multilaterais que reforcem a estabilidade internacional e procurem sustentar, no seio de OI a que pertence, modelos de SC, de DC e de CAM capazes de reforçar a sua essencialidade (a independência, o território e a população). Nessa perspetiva, as FFAA (através de FND, da CDD, dos AD e dos CI), a par de outras áreas de atuação da AE do Estado, como as de natureza económica ou cultural, constituem-se como vetor fundamental dessa PolExt e da ação diplomática que lhe está associada.

Procurando-se identificar formas de operacionalizar, otimizar e potenciar essa atuação, esta investigação permitiu concluir que independentemente dos objetivos que enquadram o emprego das FND (no âmbito das OI ou das relações bilaterais/multilaterais estabelecidas), estas podem ser potenciadas enquanto IM na ADE através de três abordagens:

- A primeira, através de objetivos que apoiem países amigos no desenvolvimento de capacidades na área da segurança e defesa, que contribuam para a segurança e estabilidade internacional, e que facilitem a compreensão do ambiente estratégico;

- A segunda, que poderá decorrer dos objetivos, através de tarefas promotoras da cooperação, da partilha, da confiança mútua e da transparência, sustentadas em programas e intercâmbios de formação, educação, assessoria/mentoria e treino;

- A terceira, através de LA que identifiquem necessidades organizacionais, formativas, e de melhoria em termos da cooperação institucional e da interoperabilidade e cooperação ao nível operacional.

Assim, o principal **contributo para o conhecimento** desta investigação resulta do facto de se ver fundamentado indutivamente, pelas múltiplas evidências e confirmações obtidas pelos instrumentos de verificação, a importância do IM enquanto vetor da ADE, materializado pelas FND que decorrem em África e no Médio Oriente. Este estudo, para além da identificação de objetivos e tarefas da ADE aplicáveis ao IM, possibilitou ainda a reflexão sobre a importância e eventual operacionalização de LA capazes de potenciar as FND na prossecução de objetivos e tarefas decorrentes dessa ação diplomática.

Em termos de **estudos futuros**, afigura-se importante dar uma continuidade da investigação nas restantes formas da AEDM, nomeadamente na possibilidade de materialização dos objetivos e tarefas descritos e na operacionalização de algumas das LA apresentadas.

A principal **limitação** desta investigação resulta da impossibilidade de colocar uma outra profundidade na análise estatística realizada em parâmetros como a as correlações de *Pearson* entre os componentes resultantes da AFE, considerando a dimensão do estudo e a objetividade que foi colocada na análise e na resposta às 4 QDs e à QC. No entanto, esta limitação não fere a vantagem, interesse e proveito para o novo conhecimento que o estudo apresenta.

Como **recomendação de ordem prática**, propõe-se a realização de uma diretiva do EP que, sistematizando os objetivos, as tarefas e as LA, contribua para potenciar e adequar as FND e o seu emprego, otimizando-as enquanto IM da ADE, e explorando assim, na máxima extensão, a participação dessas forças nas Missões /Operações analisadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alam, M. S. (2019). *Military Diplomacy. A tool to Pursue Foreign Policy* [versão PDF]. Retirado de [https://www.academia.edu/31853204/MILITARY\\_DIPLOMACY-A\\_TOOL\\_TO\\_PURSUE\\_FOREIGN\\_POLICY](https://www.academia.edu/31853204/MILITARY_DIPLOMACY-A_TOOL_TO_PURSUE_FOREIGN_POLICY)
- Allen, K., Chen, J., & Saunders, C. (2017). *Chinese Military Diplomacy 2003–2016. Trends and Implications* [versão PDF]. Retirado de <http://www.ssri-j.com/MediaReport/DocumentUS/INSSreportChinaPerspectives.pdf>
- Almeida, P. F. (1990). *Do poder do pequeno estado. Enquadramento geopolítico da hierarquia das potências*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Amolly, A. V. (2014). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Berridge, G. (2010). *Diplomacy. Theory and practice* (4.<sup>a</sup> ed.). New York: Polgrave Macmillan.
- Bhatia, V., Chaudhari, V. S., & Singh, R. (2016). *Defence Diplomacy and International Military Co-operation* [versão PDF]. Retirado de [https://cenjows.gov.in/pdf/Defence\\_Diplimancy\\_Inside\\_Layout.pdf](https://cenjows.gov.in/pdf/Defence_Diplimancy_Inside_Layout.pdf)
- Brigada de Intervenção. (2019). *Relatório de fim de missão da 3FND/QRF/RS*. Coimbra: Autor.
- Cai, P. (2016). *Asean's defence diplomacy and china's military diplomacy* [versão PDF]. Retirado de [https://www.jstor.org/stable/24905114?read-now=1&seq=7#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/24905114?read-now=1&seq=7#page_scan_tab_contents)
- Cariço, A. (2015). A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios [Versão PDF]. Instituto de Defesa Nacional, 15, pp. 9-121. Retirado de

- [https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno\\_15.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_15.pdf)
- Cohen, L., Manison, L., & Morrison, K. (2006). *Research Methods in Education*. (6.ª ed). London: Routledge.
- Comando das Forças Terrestres (2019). *Relatório de fim de missão da 4.ª Força Nacional Destacada (Conjunta)/MINUSCA- Força de Reação Rápida*. Lisboa: EMGFA.
- Couto, A. C. (1987). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2019, 12 de dezembro). Objetivos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa [Página online]. Retirado de <http://www.cplp.org>
- David, C. P. (2001). *A guerra e a paz. abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia*. Lisboa: Instituto PIAGET.
- Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de Dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Exército*. Diário da República, 1.ª Série, 186, 6406-6413. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 22 de julho (2014). *Aprova o Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 3 de dezembro (2019). *Emprego de Forças Nacionais Destacadas 2020*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro (2014). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 175, 23656-23657. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 4101/2018, de 12 de abril (2018). *Ação Externa no Domínio Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 79, 11677-11670. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 5809/2019, de 24 de junho (2019). *Autorização de Despesa - Apoio Logístico/Forças Nacionais Destacadas - Afeganistão*. Diário da República, 2.ª Série, 118, 18120-18121. Lisboa: Defesa Nacional, Gabinete do Ministro.
- Despacho n.º 8142/2019, de 02 de agosto (2019). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o Ano Civil de 2020*. Diário da República, 2.ª Série, 177. Lisboa: Defesa Nacional, Gabinete do Ministro.
- Eban, A. (1998). *Diplomacy for the next century*. London: Yale University.
- Ebitz, A. (2019). *The use of military diplomacy in great power competition. Lessons learned from the Marshall Plan* [versão PDF]. Retirado de <https://>

- [www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/12/the-use-of-military-diplomacy-in-great-power-competition/](http://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/12/the-use-of-military-diplomacy-in-great-power-competition/)
- Estado-Maior General das Forças Armadas. (2019). *Diretiva n.º007/CEMG-FA/19. Empenhamento das Forças Armadas Portugêsas para 2019, no âmbito das Forças Nacionais Destacadas*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior General das Forças Armadas (2020). *Forças Nacionais Destacadas 2020. Contributo para a paz, a segurança e a estabilidade internacional* [versão PDF]. Retirado de [https://www.emgfa.pt/DocumentosRelacionados/2020/AsmissoesdasForcasNacionaisDestacadaspara2020/documentos/Livrete%20FND's\\_2020\\_Portugu%C3%AAs.pdf](https://www.emgfa.pt/DocumentosRelacionados/2020/AsmissoesdasForcasNacionaisDestacadaspara2020/documentos/Livrete%20FND's_2020_Portugu%C3%AAs.pdf)
- Exército Português. (2012). *Publicação Doutrinária do Exército (PDE) 03-00 Operações*. Lisboa: Autor.
- Exército Português. (2019a). *Diretiva Estratégica do Exército 2019-2021*. Lisboa: Autor.
- Exército Português. (2019b). *Sistema de Aprontamento de Forças do Exército*. Lisboa: Autor.
- Freire, M. (2007). O Modus Operandi de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado. *Nação e Defesa*, 3.<sup>a</sup> Série (118), pp. 69-105. Retirado de <https://core.ac.uk/download/pdf/62685669.pdf>
- Freixo, M. J. (2009). *Metodologia Científica* (3.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Galito, M. S. (2010). *Ensaio sobre Política Externa Portuguesa* [versão PDF]. Retirado de <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp176.pdf>
- Gama, J. (1997). A Política Externa. *Nação e Defesa*, (83), pp. 45-57. Retirado de <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD83.pdf>
- Giselle, A. (s.d.). *Análisis del sistema internacional actual* [versão PDF]. Retirado de [http://www.fhuc.unl.edu.ar/materiales\\_congresos/cienciapolitica\\_2014/pdf/5\)%20R.R.II/Abecasis.pdf](http://www.fhuc.unl.edu.ar/materiales_congresos/cienciapolitica_2014/pdf/5)%20R.R.II/Abecasis.pdf)
- Gomes, A., Silva, A., Pinto, A., Grilo, E., Caraça, J., Ferrão, J.,... Soromenho-Marques, V. (2012). *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Gomes, G. S. (s.d.). *A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional* [versão PDF]. Retirado de [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2669/1/NeD56\\_GSantaClaraGomes.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2669/1/NeD56_GSantaClaraGomes.pdf)
- Guerreiro, A. (2020, 5 de maio). Todas as ajudas de custo em 2020. [Página online]. Retirado de <https://www.economias.pt/ajudas-de-custo/>
- Hill, M. M., & Hill, A. (2000). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.

- Joseph, S. N. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.
- Juneau, T. (2016). *Diplomacy should be at heart of defence policy* [versão PDF]. Retirado de <https://www.cips-cepi.ca/2016/09/02/diplomacy-should-be-at-heart-of-defence-policy/>
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacia* (1.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Gradiva.
- Leahy. (2019). *Military Diplomacy* [versão PDF]. Retirado de <https://www.defence.gov.au/>
- Leal, C. M., & Penedos, R. M. (2013, setembro). *Diplomacia de Defesa e Guia do Adido (Ofício)*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Lopes, J. (2018, 12 de maio). Uma nova ação externa da Defesa Nacional [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/especiais/uma-nova-acao-externa-da-defesa-nacional/>
- Maio, H. (2019). *Relatório de fim de missão da EUTM RCA*. Banghvi: Autor.
- Maroco, J. (2003). *Análise Estatística com utilização do SPSS*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Ministerio de Defensa de Espanha. (2012). *Defence Diplomacy Plan* [versão PDF]. Retirado de <http://publicacionesoficiales.boe.es>
- Ministério do Exército. (1966). *O exército na guerra subsersiva. III Ação psicológica*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Ministry of Defence. (2017). *International Defence Engagement Strategy* [versão PDF]. Retirado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/596968/06032017\\_Def\\_Engag\\_Strat\\_2017DaSCREEN.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/596968/06032017_Def_Engag_Strat_2017DaSCREEN.pdf)
- Morais, C. B., Araújo, A., Leitão, A., & Miranda, J. (2000). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2019, 12 de dezembro). Tratado do Atlântico Norte [Página online]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=pt](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt)
- Nunes, V. (2006). *Operações de Informação: enquadramento e impacto nacional*. Lisboa: Revista Militar.
- Penedos, M. R. (2017). *Diplomacia de defesa. O diálogo da força ou a força do diálogo*. Lisboa: CHIADO.
- Pereira, P. S. (2019, 29 de novembro). A Política Externa Portuguesa [Página online]. Retirado de <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt>
- Pires, N. L. (2016). *Resposta ao jihadismo radical. Políticas e estratégias para vencer grupos como a al-qaeda ou o daesh*. Lisboa: Academia Militar.

- Portaria n.º 275/2015, de 12 maio (2015). *Define o contributo de Portugal para a Operação no Iraque no seio da Resolução 2170 (2014) do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Diário da República, 2.ª Série, 91, 11692-11693. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, Gabinete do Ministro.
- Portaria n.º 287/2019, de 2 de maio (2019). *Define o contributo de Portugal para a EUTM Somalia*. Diário da República, 2.ª Série, 84, 13318. Lisboa: Defesa Nacional, Gabinete do Ministro.
- Portaria n.º 29/2017, de 31 de janeiro (2017). *Enquadra a participação de Portugal na MINUSCA*. Diário da República, 2.ª Série, 22, 2182. Lisboa: Ministro da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 300/2019, de 3 de maio (2019). *Define o contributo de Portugal para a EUTM RCA*. Diário da República, 2.ª Série, 85, 13460-13461. Lisboa: Defesa Nacional, Gabinete do Ministro.
- Portaria n.º 301/2019, de 3 de maio. (2019). *Define o contributo de Portugal para a EUTM Mali*. Diário da República, 2.ª Série, 85, 13460-13461. Lisboa: Defesa Nacional, Gabinete do Ministro.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 7 de março (2014). *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014 -2020*. Diário da República, 1.ª Série, 47, 1765-1780. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013, de 5 de abril. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (1998). *Planeamento da Ação Estratégica Aplicado ao Estado*. Lisboa: Minerva.
- Ribeiro, S. (2017). O Processo Estratégico na Marinha. *Cadernos Navais*, (46), pp. 3-98. Retirado de [https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/CAD\\_NAVAL\\_46.pdf](https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/CAD_NAVAL_46.pdf)
- Rodrigues, J. P. (2015). *Liderança estratégica e pensamento estratégico. Competências nucleares* (Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto de estudos Superiores Militares [IUM]. Lisboa.
- Romano, R. (1989). *Enciclopédia Einaudi, Estado-Guerra* (Vol. 14). Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- Santos, A. J. (2008). *Gestão Estratégica. Conceitos, modelos e instrumentos*. Lisboa: Escolar Editora.
- Santos, L., & Lima, J. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed.). Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Sarmento, M. (2013). *Metodologia Científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Swistek, G. (2012). *The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy* [versão PDF]. Retirado de <http://connections-qj.org/ru/system/files>
- Task Force Besmayah. (2019). *Relatório de fim de missão*. Lisboa: Comando das Forças Terrestres.
- United Nations. (2012). *United Nations, Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in action* [versão PDF]. Retirado de <https://dppa.un.org/en/united-nations-conflict-prevention-and-preventive-diplomacy-action>
- United States Africa Command. (2019, 15 de dezembro). What we do [Página online]. Retirado de <https://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation>
- Wallin, M. (2015). *Military Public Diplomacy. How the Military Influences Foreign Audiences (white paper)* [versão PDF]. Retirado de <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2015/02/Ref-0185-Military-Public-Diplomacy.pdf>



# A PROMOÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA NACIONAL FACE ÀS NECESSIDADES DAS FORÇAS ARMADAS

**David José Gaspar**

Coronel de Administração Aeronáutica da Força Aérea Portuguesa  
Licenciado em Gestão pela Universidade Lusíada  
Diretor interino da Direção de Finanças da Força Aérea  
2614-506 Amadora  
gasparmira@gmail.com

**Cristina Paula de Almeida Fachada**

Major Psicóloga da Força Aérea Portuguesa  
Doutorada em Psicologia pela Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa  
Docente do Instituto Universitário Militar (IUM)  
Investigadora do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM  
1449-027 Lisboa  
fachada.cpa@ium.pt

## RESUMO

O fim da Guerra Fria e as fortes reduções dos orçamentos de Defesa dos Estados refletiram-se, entre outras consequências, numa diminuição da procura de armamento e profunda reestruturação do setor. Constituindo-se o setor industrial ligado à Defesa como um dos elementos cruciais no desenvolvimento tecnológico de um país, tem-se assistido a uma preocupação cada vez maior da Europa em promover as Indústrias de Defesa nacionais nos *fora* internacionais. Não sendo Portugal alheio a esta realidade, este estudo teve por objetivo *propor uma alteração ao edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa*. Recorrendo à análise da legislação europeia e nacional em matéria de transação de bens militares, e do conteúdo das oito entrevistas realizadas a peritos nesta área – e considerando que existe vontade política e recursos financeiros que possibilitam dotações para a Indústria de Defesa – concluiu-se que, similarmente ao já realizado por outros Estados Membros, Portugal deverá transpor para o seu edifício legislativo a Diretiva n.º 2009/81/CE, de 13 de julho, que prevê a salvaguarda das Indústrias de Defesa Nacionais aquando da coordenação dos processos de adjudicação nos domínios da Defesa e Segurança. Neste enquadramento, são ainda apresentadas propostas concretas de alterações legislativo-procedimentais, estrutural e operacional, potenciadoras das Forças Nacionais Destacadas.

**Palavras-chave:** Aquisição de bens e serviços, Indústria da Defesa Europeia, Indústria de Defesa Nacional, Políticas Nacionais, Forças Armadas.

## ABSTRACT

*The end of the Cold War and the dramatic reductions of states defence budgets reflected, among other consequences, in a decrease in the demand for arms and a deep restructuring*

*of the defence industry sector. As this sector is considered crucial in the technological development of a country, Europe has become increasingly concerned about promoting national defence industries in international fora. As Portugal is not oblivious to this reality, this study aims to propose an amendment to the legislative office that regulates the acquisition of goods and services in the field of defence. With the analysis of National and European legislation on the transaction of military goods, and the results of the eight interviews carried out with experts in this area – whilst assuming the existence of political will and financial resources that allow budgetary resources for the defence industry - it was concluded that, in a similar manner to other Member States, Portugal must transpose Directive N.º 2009/81/CE, of 13 July into its own legislation thus providing for the safeguard of National Defence Industry when coordinating defence and security procurement procedures. Within this framework, concrete proposals for legislative-procedural amendments are also presented.*

**Keywords:** Disaster, Emergency, Armed Forces, Civil Protection.

## 1. INTRODUÇÃO

Com o termo da Guerra Fria, a Europa assistiu a uma elevada diminuição do risco de intensa agressão militar que sobre si pendia, passando a apoiar-se numa cultura de *peace dividend*, que, aliada às consequências da crise económica e financeira que entre 2008 e 2014 se abateu sobre a maioria dos Estados Membros (EM) da União Europeia (UE), levou a uma forte redução dos orçamentos de Defesa (Correia, 2017; 2018).

Consequentemente, assistiu-se a uma significativa quebra na procura de armamento, obrigando a uma profunda reestruturação do setor, quer no âmbito das empresas detidas pelos Estados, quer das privadas (Ferreira, 2013, p.8), e, ainda, ao emergir de profundas alterações na segurança global, compelindo a uma revisão das políticas de Defesa dos países ocidentais e ao cancelamento/reformulação de novos projetos de Defesa (Gomes, 2011, p.34).

De entre estas várias alterações que as Indústrias de Defesa têm vindo a sofrer nos últimos anos, salientam-se as concentrações e/ou reestruturações, o desenvolvimento de tecnologias de duplo uso e a crescente internacionalização (Ferreira, 2017, p.17), e no quadro da globalização, o agudizar de diversos fatores de pressão (Hartley & Keith, 1999, pp.19-23).

Entre outros, destacam-se as reduções dos orçamentos da Defesa, a subida progressiva dos custos de aquisição, a operação e sustentação dos sistemas de armas, e a pressão social relativamente à repartição dos recursos disponíveis entre a Defesa e outros setores de atividade do Estado Social, caso da Saúde, Educação, Justiça e Segurança (Hartley & Keith, 1999, pp.19-23).

Ainda assim, a existência de uma Indústria de Defesa Nacional (IndDN)

“associada a tecnologias de elevado valor acrescentado” é, tal como política e estrategicamente reconhecido, um fator crucial no desenvolvimento tecnológico de um país e muito relevante na Economia, estimulando a ligação aos centros de investigação e às universidades nacionais, e potenciando o “seu desenvolvimento com os mercados internacionais de Defesa” (Costa, 2019).

Adicionalmente, e para que as Forças Armadas (FFAA) continuem a ser um “contributo militar credível para a *North Atlantic Treaty Organization* (NATO)”, elas devem acompanhar a evolução doutrinária, a par com a modernização das capacidades e a garantia da interoperabilidade dos meios, da doutrina de operação e do treino (Conceito Estratégico Militar [CEM], 2014, p.44).

Neste contexto, Portugal deverá promover a existência de uma IndDN associada a tecnologia de elevado valor acrescentado, a ligação com os centros de investigação e as universidades nacionais, e a participação em programas multinacionais da UE e da NATO, melhorando as perspetivas de sustentabilidade das FFAA e da mobilização de recursos necessários ao investimento (Costa, 2018).

Assim, considerando os objetivos estratégicos, as potencialidades e as limitações legislativas do contexto nacional per se, e à luz do papel de Portugal como parceiro nas alianças de Defesa coletiva (NATO) e Defesa cooperativa (UE), definiu-se como objeto de estudo para este estudo a IndDN face às necessidades das FFAA.

Apesar do tema proposto já ter sido analisado na perspetiva das capacidades da Indústria Nacional para a edificação de capacidades da Defesa (Gomes, 2011, p.1; Ferreira, 2013, p.1), a realidade da IndDN em 2020 concorre para que o âmbito e a abordagem desta investigação sejam obrigatoriamente diferentes. Neste sentido, considera-se importante visitar, mas também atualizar, o estudo destas matérias, designadamente o gizar da forma de potenciar a promoção da IndDN concernente às atuais necessidades das FFAA.

No acentuar das restrições económicas e financeiras supraditas, uma nova conjuntura está a abater-se sobre Portugal e o mundo, decorrente da pandemia do Coronavírus 2019 (COVID-19), repercutida em milhões de infetados, milhares de mortos e uma inusitada paralisação das economias.

Segundo a recente previsão do Fundo Monetário Internacional, Portugal, em 2020, deverá registar uma queda do Produto Interno Bruto (PIB) de 8%, e um aumento de aproximadamente 7 pontos percentuais na taxa de desemprego (de 6,5%, verificado em dezembro de 2019, para 13,9% no final de 2020), repercutindo-se na maior recessão desde a grande depressão de 1928 (Rodrigues, 2020, p.8). Um cenário refletido em congelamento de salários, aumento de

impostos e maior austeridade (Duque, 2020, p.10).

O objeto suprarreferido, reflete-se na mais-valia de analisar o edifício legislativo que está em vigor, relativamente à regulação da aquisição de bens e serviços no âmbito da Defesa, e a possibilidade de alavancar a modernização da Indústria de Defesa através de apoios da UE, e a sua promoção pelo Estado Português a nível internacional.

Este estudo foi delimitado (Santos & Lima, 2019, p.42):

- Temporalmente, à atualidade (designadamente, 2019 e início de 2020);
- Espacialmente, ao edifício legislativo Português atualmente vigente, em matéria de aquisição de bens e serviços no âmbito da Defesa, com algumas referências à legislação da UE;
- De conteúdo, à análise da legislação europeia, à sua transposição para o edifício legislativo nacional, e ao seu impacto nas aquisições dos bens e serviços de natureza militar.

Neste enquadramento, estabeleceu-se como objetivos geral (OG), *Propor uma alteração ao edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa*, e específicos (OE):

OE1: Analisar as praxis europeias de aquisições de bens e serviços no âmbito da Indústria de Defesa;

OE2: Analisar o posicionamento de Portugal em matéria de aquisição de bens e serviços no âmbito da Defesa.

Um conjunto de objetivos operacionalizados na questão central (QC) de investigação: *Como alterar o edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa?*

## **2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Neste capítulo apresentam-se, a revisão da literatura, os conceitos estruturantes e o modelo de análise.

### **2.1. ESTADO DA ARTE E CONCEITOS ESTRUTURANTES**

Neste âmbito aduzem-se os conteúdos que consolidam o quadro de referência desta investigação.

#### **2.1.1. Indústria de Defesa**

Apresentam-se as realidades Europeia e Nacional.

#### 2.1.1.1. Europeia

Os EM da UE encontram-se, a nível mundial, entre os que mais investem em Defesa, registando, p.ex. em 2015, um investimento de 203 mil milhões de euros na Defesa, ocupando, assim, o segundo lugar mundial, logo depois dos EUA (Parlamento Europeu, 2019).

Apesar desta sua posição na “dianteira”, os investimentos dos vários EM foram efetuados sem ter existido diálogo e cooperação entre estes, gerando duplicação de capacidades militares, fragmentação do mercado e falta de interoperabilidade entre os sistemas, realidade que, entre outras consequências, tem vindo a atrasar a consolidação europeia no setor da Defesa, nomeadamente, a sua competitividade perante as empresas dos EUA (Gomes, 2011, p. 14). Ou, expresso em alguns valores, traduziu-se em:

26,4 mil milhões de euros desperdiçados em 2014, devido à duplicação de capacidade excedentária e barreiras às aquisições no setor da Defesa; poderiam poupar 500 milhões de euros se utilizassem um sistema de certificação de munições coletivo e 600 milhões de euros se partilhassem os veículos de infantaria. (Parlamento Europeu, 2019)

Centrando, doravante, a atenção na produção da Indústria de Defesa da UE, e apesar de vários países europeus apresentarem, ainda, alguma dependência do mercado de material militar norte Americano, esta tende a concentrar-se, maioritariamente, em seis EM – Espanha, Itália, Alemanha, França, Reino Unido e Suécia –, e em cinco grupos empresariais: *BAE Systems*, *Airbus Group*, *Leonardo*, *Thales* e *Saab* (SIPRI, 2019), quatro dos quais posicionados, em 2018, no “top 10”<sup>1</sup> das maiores empresas fabricantes de armas (Figura 1).

---

<sup>1</sup> Em milhões de dólares dos EUA.

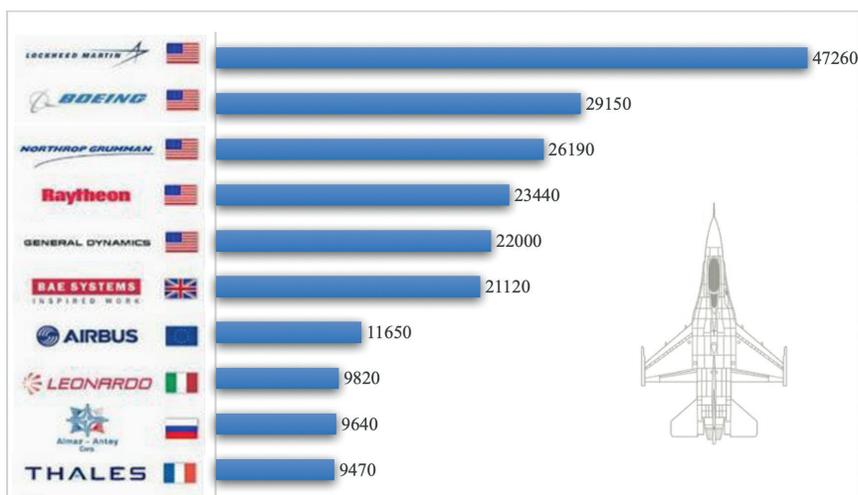


Figura 1 - As 10 maiores empresas fabricantes de armas em 2018<sup>2</sup>

Fonte: Adaptado de SIPRI Yearbook (2019).

Neste enquadramento, verifica-se que a Indústria de Defesa da UE é um importante setor económico, tendo representado, em 2014, um volume de negócios de 97,3 mil milhões de euros, 500.000 empregos diretos altamente qualificados, e 1,2 milhões de empregos indiretos (Parlamento Europeu, 2019). Para além disso, é relativamente consensual que a competitividade desta Indústria é vital para a credibilidade da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), relevando-se a importância dos EM cooperarem entre si, de modo a que as empresas europeias, do setor da Defesa, trabalhem em conjunto de forma mais eficiente e proporcionando uma boa relação custo/eficácia aos seus clientes, e em simultâneo, a proteger os interesses dos seus acionistas (Parlamento Europeu, 2019).

Não obstante a criação, em 12 de julho de 2004, da Agência Europeia de Defesa (EDA)<sup>3</sup> ter-se constituído como um contributo importante para o potenciar desta cooperação, esta Agência, tem-se confrontado com dois grandes desafios (Parlamento Europeu, 2019): diminuição da despesa em Defesa pelos EM e grande fragmentação do mercado.

<sup>2</sup> Não foram consideradas empresas chinesas por falta de dados oficiais.

<sup>3</sup> As principais atribuições alocadas à EDA passam pelo desenvolvimento das capacidades de Defesa, reforço e promoção da cooperação no domínio do armamento e da Base Tecnológica e Industrial de Defesa da UE (BTIDE), criação de um mercado europeu de equipamentos de Defesa competitivo a nível internacional, e incremento da eficácia da investigação e tecnologia no setor da Defesa (Parlamento Europeu, 2019).

Complementarmente, em 2007, os EM da UE acordaram em reforçar o desenvolvimento de uma BTIDE, sendo o desenvolvimento da Indústria de Defesa um dos principais objetivos da sua política (Parlamento Europeu, 2019).

Apesar de todos os esforços desenvolvidos, no sentido de criar um quadro comum para a política europeia de Defesa, a investigação neste domínio diminuiu drasticamente desde 2006, levando a UE, na sua Resolução de 21 de novembro de 2013, a abrir o programa civil de forma mais abrangente a projetos de duplo uso para a investigação e inovação no Horizonte 2020 (para o período 2014-2020) (Parlamento Europeu, 2019).

Neste programa, “Sociedades Seguras”, que fomenta a investigação e a segurança da Europa e dos seus cidadãos para proteger a paz, são associados todos os intervenientes no domínio da segurança e indústria, incluindo as Pequenas e Médias Empresas (PME), Universidades e organizações especificamente dedicadas à investigação (Parlamento Europeu, 2019). O montante atribuído à “Sociedades Seguras” foi de 1.700 milhões de euros, representando 2,2% dos fundos do programa Horizonte 2020 (Parlamento Europeu, 2019).

Atestando também para esta elevada preocupação com a Indústria da Defesa Europeia, têm sido as ações do Parlamento Europeu, em matéria de aprovação de várias Resoluções, onde se destaca, em 10 de abril de 2002, o instar à criação da Agência Europeia de Armamento e à normalização no setor da Defesa, assim como a recordatória acerca da necessidade de uma melhor interligação e coordenação da investigação Europeia no domínio da Defesa, com o objetivo de facilitar a constituição de empresas transnacionais e concretizar a integração das indústrias nos países candidatos à adesão (Correia, 2017).

Em concomitância, numa Resolução de 2004, concernente ao Livro Verde dos contratos públicos no setor da Defesa, é mencionado que “uma Indústria do armamento forte, eficiente e viável, e uma política de contratos públicos eficaz são vitais para o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD)” – que, com o tratado de Lisboa, passou a designar-se por PCSD –, são incentivados os esforços da Comissão para “a construção progressiva de um mercado europeu de equipamentos de Defesa mais aberto e transparente entre os estados da UE”, dando especial atenção ao papel do Art.º 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE) (Correia, 2017).

Já numa Resolução de 22 de novembro de 2012, sobre a execução da PCSD, é notória a insistência para que os reforços das capacidades de Defesa Europeia resultem na consolidação da BTIDE, e o incentivo a que os EM me-

lhorem a interoperabilidade dos equipamentos e combatam a fragmentação do mercado conforme estipulado na Diretiva 2009/81/CE, de 13 de julho.

Em outras duas Resoluções, de maio de 2015 e de abril de 2016, o Parlamento Europeu voltou a apoiar o desenvolvimento de uma PCSD forte e a cooperação entre os EM no domínio da Defesa, concluindo que as ameaças à Segurança são globais e comuns a toda a UE, devendo por isso ser abordadas de uma forma coerente, conjunta, coordenada e abrangente, que explore, junte e partilhe sinergias entre os recursos militares e civis. Ambas as Resoluções, de maio de 2015 e de abril de 2016, reiteram a necessidade urgente de criar um mercado Europeu de equipamentos de Defesa e de uma BTIDE inovadora, competitiva e capaz de gerar sinergias e explorar economias de escala, através de uma maior coordenação transfronteiriça, de forma a garantir o fornecimento das capacidades de Defesa necessárias para uma Europa mais forte, credível e robusta.

Neste contexto, tem-se, como exemplo, o “Plano de Ação de Defesa Europeu” apresentado em 2016 pela Comissão Europeia, destinado a promover a eficiência em termos de custos das despesas com a Defesa, reforçar a cooperação e construir uma base industrial mais sólida, ou seja, a desenvolver três ações: “criar um Fundo Europeu de Defesa, incentivar os investimentos na Indústria de Defesa e reforçar o mercado único da Defesa”. Uma realidade operacionalizada na criação, em 7 de junho de 2017, de um Fundo Europeu de Defesa (FED) destinado a apoiar os EM da UE em despesas mais eficazes com capacidades de Defesa (Correia, 2017).

Tal criação foi sublinhada nas conclusões do Conselho Europeu centrado nas questões de Segurança e Defesa de 22-23 de junho de 2017, e ecoada no apelo a um rápido acordo sobre a proposta relativa ao “programa europeu de desenvolvimento industrial no domínio da Defesa” (Conselho Europeu, 2017).

Pelo referido, o Parlamento Europeu tem-se revelado um sério e constante promotor e defensor da necessidade de criar uma “Europa da Defesa”, alicerçada numa base tecnológica inovadora, num complexo industrial reforçado e fortalecido, e num mercado de defesa competitivo, sólido e sustentável (Correia, 2020).

#### 2.1.1.2. Nacional

Atualmente, as Indústrias de Defesa em Portugal são maioritariamente PME, que desenvolvem a sua atividade não em áreas exclusivas da Defesa, mas, sim, de duplo uso (C.S. Nunes, entrevista presencial, 25 de outubro de 2019). De notar, contudo, que por constrangimentos no âmbito da gestão, da capacidade

financeira e do dinamismo, entre outros, estas PME carecem, regra geral, de suficiente competitividade para se poderem afirmar, nomeadamente no mercado internacional, dependendo assim, na maioria das vezes, do estabelecimento de parcerias com empresas de maior dimensão (J.A. Mata, entrevista via *Skype*, 22 de março de 2020).

No que respeita à detenção do capital social deste setor empresarial, existem tanto empresas com participação do Estado como empresas privadas, sendo que nas primeiras a influência direta do Estado é efetuada através da *holding* EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, criada em 1996, tutelada pelos Ministérios da Defesa (MDN) e das Finanças, com o estatuto de sociedade gestora de participações sociais (SGPS), SA, e que foi objeto de algumas reestruturações desde a sua criação, encontrando-se em fase liquidação (C.S. Nunes, *op. cit.*).

Através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 35/2010, de 15 de abril, foi aprovada a Estratégia de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Indústria de Defesa (BTID), em resposta à consolidação da BTIDE e da aprovação, pelos EM, da Agência Europeia de Defesa.

Uma BTID cujo desenvolvimento, a nível nacional, deverá confluir com as iniciativas da UE, enquanto instrumento potenciador do desenvolvimento da economia nacional que permite o reforço das exportações e a afirmação nacional nos mercados internacionais com a integração em cadeias de valor global, bem como, a consolidação da BTIDE (C.S. Nunes, *op. cit.*).

Neste enquadramento, as FFAA portuguesas poderiam constituir-se como entidade certificadora dos bens desenvolvidos e produzidos pela IndDN, tornando-se, também, e como utilizadores de bens militares com tecnologia nacional, um promotor da BTID a nível internacional (Macedo, 2020).

O desenvolvimento da BTID concorre, ainda, para a criação de emprego altamente qualificado, desenvolvimento de tecnologias, amadurecimento de soluções de duplo uso, para potenciar o efeito multiplicador dos investimentos de Defesa sobre outros setores da Economia – sem contudo, atenuar a evolução noutras áreas, como a segurança, a aeronáutica, o espaço, o mar, do reforço do papel das PME e das entidades do sistema científico e tecnológico nacional –, agregação de *clusters* e redes de competência tecnológicas em áreas estratégicas preferenciais de desenvolvimento e inovação, traduzida em capacidades de produção e manutenção de sistemas de equipamentos de Defesa (C.S. Nunes, *op. cit.*).

Neste cenário, em 2014 foi atribuída à Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais (idD) a responsabilidade de promover e divulgar, nacional e internacio-

nalmente, a atividade das empresas do setor da Defesa, incluindo as que integram a BTID, e de implementar a estratégia nacional para promover externamente a BTID (A. A. Coelho, entrevista por *email*, 02 de abril de 2020). Focada em iniciativas criadoras de valor acrescentado para a economia de Defesa Nacional, competitivas internacionalmente e com potencial de crescimento sustentável a longo-prazo, a idD tem-se, também, assumido como um interlocutor entre o Ministério da Defesa Nacional (MDN) e as empresas do setor da Defesa, principalmente as da BTID, e um promotor das parcerias entre as FFAA e as Indústrias de Defesa Nacionais, bem como com outras entidades nacionais e internacionais (A. A. Coelho, *op. cit.*). Um conjunto de medidas destinadas, por outras palavras, a contribuir para o aumento das exportações das empresas Portuguesas, com Portugal a assumir-se como o produtor e exportador de tecnologia e serviços no âmbito da Defesa, e a criar emprego altamente qualificado em solo nacional (idD, 2019).

No Quadro 1 apresentam-se alguns indicadores que ilustram o acima referido (idD, 2020).

**Quadro 1 - Principais indicadores financeiros das empresas da BTID em 2017**

Volume de negócios BTID (€)	Total de empregados	Total de exportações BTID (€)
6 299 839 563	37 076	4 358 971 271

Fonte: Adaptado a partir do barómetro da BTID (idD, 2020).

Adicionalmente, o *cluster* da Aeronáutica, em 2017, registou um impacto de 1,59% no PIB, prevendo-se que até 2024 possa atingir os 3% (idD, 2019), e ocupou o primeiro lugar no volume de negócios da BTID, com aproximadamente 50% do total (3,128 mil milhões de euros) 92,25% destinados às exportações (idD, 2020).

Porque as alterações em curso na BTID exigem modificar a entidade nacional que gere as participações nas empresas de Defesa com participações do Estado, em dezembro de 2019 foi determinada a liquidação da EMPORDEF, e a reorganização da idD, onde se inclui a transmissão das participações que o Estado detém nas empresas do setor da Defesa para esta Plataforma (Despacho n.º 786/2020, de 21 de janeiro).

Atualmente, a BTID é constituída por aproximadamente 400 entidades científicas e tecnológicas nacionais, públicas e privadas, organizadas em *clusters* de atividade relevantes para o ciclo de vida logística dos sistemas e equipamentos de Defesa e de outros domínios civis, como a Aeronáutica, a Segurança, o Espaço e o Mar (A.A. Coelho, *op. cit.*).

### 2.1.2. Aquisições de bens e serviços

Estas aquisições, no mercado da Defesa, são maioritariamente efetuadas através de acordos de compras Estado a Estado (caso das aeronaves F-16 e KC390), regras de organizações internacionais (caso da NATO *Support and Procurement Agency* [NSPA]), e programas cooperativos (caso das aeronaves NH-90, *Eurofighter*, etc.) (Ferreira, 2017, p. 44).

Neste contexto surgem dois documentos fundamentais da UE (Ferreira, 2017, p. 45). Um, de 2006, respeitante à comunicação interpretativa da aplicação do artigo 296.º do Tratado no âmbito dos contratos públicos no setor da Defesa – que, com o Tratado de Lisboa, passou a ser o 346.º do TFUE (2016, p.194) –, que fixou as orientações relativas à utilização deste regime excecional. O outro, de 2007, referente à edificação de “Uma Estratégia para uma Indústria de Defesa Europeia Mais Forte e Mais Competitiva”<sup>4</sup>.

O regime jurídico emanado pela UE compreende, além da comunicação interpretativa de 2006, já suprarreferida, outros dois instrumentos: a Diretiva 2009/43/CE, de 06 de maio, concernente à “simplificação das condições das transferências de bens relacionados com a defesa na UE”; e a Diretiva 2009/81/CE, de 13 de julho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação no domínio da Segurança e Defesa, que menciona no seu ponto 16 (p. 78):

[...] o Tratado prevê exceções específicas à aplicação dos princípios que estabelece e, conseqüentemente, à aplicação do direito derivado dos mesmos. Daí que nenhuma disposição da presente diretiva possa proibir a imposição ou a aplicação das medidas que se revelem necessárias à salvaguarda dos interesses reconhecidos como legítimos por esses artigos do Tratado. Daí resulta, nomeadamente, que a adjudicação de contratos que se enquadrem no âmbito de aplicação da presente diretiva podem desta ser isentos caso tal se justifique por razões de segurança pública ou seja necessário para a proteção dos interesses essenciais de segurança de um Estado-membro [...].

Nestes termos a supradita Diretiva é um regime complementar e não substitutivo da aplicação da derrogação quando ela se justifique (Ferreira, 2017, p. 52).

---

<sup>4</sup> Enquanto esta investigação decorre, estão em curso negociações respeitantes ao seu texto. Assim, os documentos aqui analisados são os atualmente vigentes, considerando que não são esperadas mudanças muito significativas, e que continue a figurar como objetivo da política Europeia, na área da Defesa, o assegurar de uma sólida BTIDE enquanto suporte fundamental da PESH, destinada a dotar a UE de capacidade autónoma para responder a crises a nível internacional, sem prejudicar as ações da NATO (Ferreira, 2017, p. 45).

As Diretivas 2009/43/CE e 2009/81/CE, no seu essencial, tentam controlar, na área da Defesa, o conteúdo do artigo 346.º do TFUE (Correia, 2017), um artigo que trata, fundamentalmente, de uma norma derogatória, aplicada a um número bastante extenso de bens e serviços e que o Tribunal Europeu entendeu como “taxativo e insuscetível de interpretação extensiva” (Ferreira, 2017, p. 46). Esta insusceptibilidade, considerando a multiplicação dos bens de duplo uso, o desenvolvimento tecnológico, e, principalmente, o surgimento de novas ameaças, conduziu à necessidade de redefinição de novas interpretações de algumas das cláusulas mencionadas nas listas de bens e serviços (Ferreira, 2017, p. 46).

Esta reinterpretação tem sido utilizada de uma forma bastante alargada pelos EM, na proteção das suas próprias Indústrias de Defesa, no garante da segurança das informações, do abastecimento e da proteção dos postos de trabalho, e no reforço do investimento nas suas Indústrias (Ferreira, 2017, p. 47).

É na sequência destas reinterpretações pelos EM que a Comissão Europeia (2006) tenta fixar algumas orientações relativamente a este regime excepcional, através da mencionada comunicação interpretativa, que procura delimitar as situações em que os interesses de Segurança dos Estados podem ser invocados, muito embora, de acordo com o estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 346.º do TFUE (2012, p. 194), seja da competência dos EM tomar as medidas que entendam como necessárias para a sua Segurança, desde que não sejam alteradas as regras de concorrência dos bens e serviços “não destinados a fins especificamente militares”.

De forma estruturada com a Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31 de março, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, denominado Código dos Contratos Públicos (CCP), que tem vindo a ser sujeito a várias alterações ao longo dos anos, sendo a última datada de 2017, com o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que se mantém em vigor.

Neste seguimento, as indicações da Comissão Europeia (2007), acompanhadas por alguma jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE, são que o não-cumprimento das regras do TFUE, incluindo as referentes ao artigo 346.º, deve ter uma “interpretação restritiva”, e que os Estados, para invocar a aplicação do artigo, devem justificar o motivo da não aplicação da Diretiva relativa aos Contratos Públicos, referindo qual o interesse de segurança essencial que está em jogo, bem como qual a ligação entre esse interesse e a decisão de adjudicação sempre em prol da proteção da Segurança.

A nível nacional, destaca-se a definição do papel do Estado na Indústria da Defesa, através do investimento no desenvolvimento da BTID, estipulado através da já mencionada RCM n.º 35/2010, de 15 de abril, que apresenta o carácter integrador dos diversos setores tecnológicos no domínio da defesa, uma vez que se trata de um mercado de elevada exigência.

Articulado com a Diretiva n.º 2009/81/CE, de 13 de julho, do Parlamento e do Conselho Europeu, já referida, foi aprovado, em 2011, o Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública na área da Segurança e da Defesa.

Em concreto, e de forma sucinta, o Decreto-Lei n.º 104/2011 é um regime de contratação, de natureza intermédia, entre as exceções previstas pelo artigo 346.º e o regime geral do CCP, onde são aplicadas regras que diferem das estipuladas no CCP (N.A. Costa, entrevista por *email*, 22 de março de 2020; A.J. Cavaleiro, entrevista por *email*, dia 16 de março de 2020), nomeadamente no tipo de procedimento para a formação de contratos, caso do “Procedimento por negociação, com ou sem publicação de anúncio de concurso”, para a formação de contratos em que o objeto da aquisição abranja prestações que estão, ou sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado só poderá ser escolhido quando existe uma fundamentação específica numa das situações estipuladas nos artigos 16.º a 21.º do mesmo Diploma.

De notar que este Decreto-Lei n.º 104/2011, não abrange os casos da aplicação do artigo 346.º do TFUE, apesar de prever, do seu n.º 3 do artigo 1.º a sua aplicação aos bens militares que constam da lista a que se refere o artigo 346.º do TFUE, sendo que a admissão desta opção, em detrimento da sua imposição, foi uma decisão do legislador nacional.

## **2.2. MODELO DE ANÁLISE**

Esta investigação desenvolve-se em conformidade com o modelo apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor uma alteração ao edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa.		
Objetivos Específicos	Questão Central	Como alterar o edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa?	
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões
<b>OE1</b> Analisar as <i>praxis</i> europeias de aquisições de bens e serviços no âmbito da Indústria de Defesa.	<b>QD1</b> Quais são as <i>praxis</i> europeias de aquisição de bens e serviços no âmbito da Indústria de Defesa?	Aquisição de bens e serviços  Indústria de Defesa	Mecanismos
			Documentos
			Regime jurídico
			Comunicação interpretativa
			Papel do Estado
<b>OE2</b> Analisar o posicionamento de Portugal em matéria de aquisição de bens e serviços no âmbito da Defesa.	<b>QD2</b> Qual é o posicionamento de Portugal em matéria de aquisição de bens e serviços no âmbito da Defesa?	Aquisição de bens e serviços	Europeia
			Nacional
			Mecanismos
			Documentos
			Regime jurídico
Comunicação interpretativa			
Papel do Estado			

### 3. METODOLOGIA E MÉTODO

Neste capítulo são descritos a metodologia e o método que norteiam esta investigação.

#### 3.1. METODOLOGIA

A temática deste trabalho enquadra-se na área das Ciências Militares, subárea de Gestão das Organizações em Contexto Militar.

Metodologicamente, esta investigação pauta-se por um raciocínio indutivo associado a uma estratégia de investigação qualitativa, e a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso (Santos & Lima, 2019).

#### 3.2. MÉTODO

Apresentam-se, aqui, os participantes, procedimentos e instrumento de recolha de dados.

### **3.2.1. Participantes e procedimento**

Participantes. Foram efetuadas oito entrevistas semiestruturadas às seguintes entidades: Diretor-Geral da Direção de Recursos da Defesa Nacional, Sr. Dr. Alberto Coelho; Diretora do Gabinete de Coordenação para o FED - idD, Sra. Dra. Catarina Nunes; Diretor da Direção Jurídica e da Contratação Pública do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., Sr. Dr. Fernando Batista; Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército, Sr. Tenente-general Guerra Pereira; Vice-Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (FA), Sr. Tenente-general José Mata; Diretor da Direção de Aquisições do Comando da Logística do Exército, proponente do tema, Sr. Major-general António Cavaleiro; Comandante da Logística da FA e anterior subdiretor da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, Sr. Tenente-general Cartaxo Alves; e Departamento Jurídico da FA, Sr. Tenente-coronel Nuno Costa.

Procedimento. As entidades entrevistadas foram primariamente contactadas pelo autor deste trabalho para saber da sua disponibilidade para colaborar com esta investigação e, uma vez obtida a sua anuência (de 100%), procedeu-se ao agendamento de uma entrevista presencial ou por email. Foi-lhes, ainda, assegurada a garantia do anonimato e da confidencialidade das respostas, de que todos abdicaram.

### **3.2.2. Instrumentos de recolha de dados**

Foram construídos dois guiões de entrevistas semiestruturadas constituídos, ambos, por cinco questões, destinadas a recolher informação relativa à promoção da IndDN e ao regime jurídico em vigor, aplicado à aquisição de bens e serviços.

## **4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No presente capítulo, são estudadas e respondidas as questões derivadas e central.

### **4.1. PRAXIS EUROPEIAS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA DEFESA**

Analisa-se neste subcapítulo o modo como Espanha, Itália e França procederam à transposição da Diretiva 2009/81/CE, de 13 de julho, para o seu respetivo edifício legislativo.

#### 4.1.1. Espanha

O diploma espanhol que acomoda a transposição da Diretiva n.º 2009/81/CE, de 13 de julho, é a Lei n.º 24/2011, de 1 de agosto, de contratos do setor público no âmbito da Defesa e da Segurança, que no texto original<sup>5</sup> Artículo 7. *Negocios jurídicos excluidos*, preconiza:

*1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1 de la presente Ley, están excluidos del ámbito de aplicación de la misma los siguientes negocios jurídicos: [...] b) Aquellos contratos que de regirse por la presente Ley, resultaría necesario revelar información contraria a los intereses esenciales de la Seguridad, o bien conforme al artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pudieran resultar perjudicados los intereses esenciales de la Defensa o la Seguridad Nacional.*

É ainda complementado pela *Disposición adicional novena. Intereses esenciales de la Defensa y la Seguridad Nacional*, “El Gobierno, en el plazo de três meses desde la publicación de la presente Ley, determinará las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afecten a los intereses esenciales de la defensa y la seguridad nacional.”

O legislador espanhol excluiu, assim, do âmbito de aplicação deste diploma todos os contratos dos quais resulte a necessidade de revelar informação contrária aos interesses essenciais da Segurança do Estado, conforme o articulado no Artigo 346.º do TFUE, e em que possam resultar prejuízos para os interesses essenciais da Defesa e da Segurança, estipulando que compete ao Estado determinar quais as indústrias e as áreas do conhecimento que afetam os interesses essenciais da Defesa e da Segurança nacional.

Inferese deste modo que, ao determinar as capacidades industriais e as áreas do conhecimento que afetam os interesses essenciais da Defesa e Segurança, o legislador está a proteger as empresas da Indústria de Defesa de Espanha da concorrência de empresas de países terceiros.

#### 4.1.2. Itália

Conforme preconizado no Decreto legislativo n.º 208, de 15 de novembro de 2011, que transpõe para o edifício legislativo italiano a Diretiva 2009/81/CE, de 13 de julho, especificamente no seu Artigo 6.º *Contratti esclusi e esclusioni specifiche. Utilizzo delle esclusioni*:

<sup>5</sup> Optou-se por deixar o texto original em espanhol, italiano e francês por se entender que são de fácil compreensão e salvaguardar, assim, o sentido do legislador.

*2. Il presente decreto non si applica altresí ai seguinte casi:*

*a) ai contratti nel settore della difesa, relativi alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico di cui all'elenco adottato dal Consiglio della Comunita' europea com la decisione 255/58, che siano destinati a fini specificatamente militari e per i quali lo Stato ritiene di adottare misure necessarie alla tutela degli interessi essenziali della própria sicurezza;*

*b) ai contratti per i quali l'applicazione delle disposizioni del presente decreto obbligherebbe lo Stato italiano a fornire informazioni la cui divulgazione e' considerata contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza, previa adozione del provvedimento di segretezza.*

Torna-se clara a determinação do legislador italiano de que o presente diploma não se aplica aos contratos do Setor da Defesa relativos à produção e comércio de armas, munições e material bélico, conforme a lista anexa ao Artigo 346.º do TFUE, bem como a qualquer contrato que obrigue o estado italiano a fornecer informação cuja divulgação seja contrária aos interesses essenciais da sua segurança.

Com este articulado infere-se que o legislador está a proteger a Indústria de Defesa Italiana da concorrência de terceiros.

#### **4.1.3. França**

O *Décret n.º 2011-1104*, de 14 de setembro de 2011, introduz, no seu Artigo 180.º do CCP francês, as seguintes disposições:

*Chapitre II*

*Exclusions*

*Section 1*

*Exclusions générales*

*Art. 180. Les dispositions du présent code ne sont pas applicables aux marchés et accords-cadres de défense ou de sécurité suivants: [...]*

*5º Accords-cadres et marchés portant sur des armes, munitions ou matériel de guerre lorsque, au sens de l'article 346 du traite sue le fonctionnement de l'Union européenne, la protection des intérêts essentiels de sécurité de l'Etat l'exige;*

*6º Accords-cadres et marchés pour lesquels l'application de la présente partie obligerait à une divulgation d'informations contraire aux intérêts essentiels de sécurité de l'Etat; [...]*

Também neste caso o legislador não deixa dúvidas ao introduzir uma norma no CCP francês que determina que aquele diploma não se aplica aos Acordos Quadro e mercados de armas, munições e bens do Artigo 346.º do TFUE, nem aos contratos cuja aplicação obrigaria à divulgação de informação contrária aos interesses essenciais e de Segurança do Estado.

Verifica-se, assim, que o legislador pretende proteger a Indústria de Defesa francesa da concorrência de terceiros.

Em complemento, foi anunciado em Lisboa, pela Ministra da Defesa de França, que o Estado francês, acompanhando o FED, criou um fundo soberano na área da Defesa, destinado a defender as empresas com necessidades de capitalização, para vencer os *gaps*<sup>6</sup> nos *clusters* para a candidatura a projetos *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), e apoiar no *gap* final entre o *términus* do processo de desenvolvimento do protótipo e a produção e colocação do produto no mercado, sendo os acionistas o Ministério das Finanças e um banco público francês (Ferreira, 2019, p. 124).

#### 4.1.4. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Face à situação descrita, e em resposta à QD1, *Quais as praxis europeias de aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa?*, conclui-se – através da análise dos diplomas que resultam da transposição que Espanha, Itália e França efetuaram da Diretiva n.º 2009/81/CE, de 13 de julho, do Parlamento Europeu e Conselho da UE, para os seus edifícios legislativos –, que os legisladores destes países tiveram o cuidado de proteger as suas Indústrias de Defesa, no que concerne, especificamente, à coordenação dos processos de adjudicação nos domínios da Defesa e Segurança.

Por outras palavras, houve a preocupação clara no sentido da legislação que vigora nestes três países europeus, no que se refere ao comércio de bens e serviços da Defesa, privilegiar<sup>7</sup> as empresas daqueles Estados, relativamente àquela que foi efetuada, por opção do legislador, aquando da transposição da Diretiva n.º 2009/81/CE, de 13 de julho, para o edifício legislativo nacional.

<sup>6</sup> Na fase de desenvolvimento tecnológico-industrial, protótipo, só é cofinanciada pelo FED a 20%, sendo o restante da responsabilidade das empresas e/ou dos EM (Correia, 2019).

<sup>7</sup> “Privilegiar as empresas” aqui entendido em termos concorrenciais, i.e., no sentido do ajuste direto, sem existir uma partilha com terceiros, e/ou com empresas/tecnologias de outros países, porque percebido como um eventual fragilizar do Estado do ponto de vista da Defesa e da Segurança.

## **4.2. POSICIONAMENTO DE PORTUGAL EM MATÉRIA DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA DEFESA**

### **4.2.1. Edifício “legislativo-estrutural”**

Em termos “estruturais”, e para a participação de Portugal na PESCO e na Cooperação Estruturada Permanente (CEP) – processo previsto no TFUE, de modo a desenvolver conjuntamente as capacidades de Defesa através da realização de projetos –, o MDN publicou o Despacho n.º 2129/2019, de 12 de fevereiro, onde é criado um Grupo de Acompanhamento da Participação nos Projetos PESCO (GAPP-PESCO), com a missão de assegurar a comunicação e articulação entre as entidades da Defesa Nacional, as restantes entidades governativas e a sociedade portuguesa, e, assim, aprofundar a cooperação no domínio da Defesa com os demais EM, que comungam projetos PESCO (A. A. Coelho, *op. cit.*).

O GAPP-PESCO é, pois, uma estrutura permanente de nível político-estratégico, composta por diversas entidades do MDN, das FFAA e representantes de outras áreas governativas, incluindo os Negócios Estrangeiros, a Economia, a Ciência e Tecnologia e as Infraestruturas, bem como do setor industrial (Despacho n.º 2129/2019, do MDN, p. 6681). Entre outras, tem a atribuição de identificar os projetos suscetíveis de potenciar a participação das empresas nacionais, nomeadamente as pertencentes à BTID, e de zelar para que a decisão de participar nos projetos PESCO tenha a identificação de fonte de financiamento para essa participação (Despacho n.º 2129/2019, do MDN, p. 6681).

Relativamente a fontes e estratégias de financiamento, é esperado o desenvolvimento de uma visão integrada das oportunidades que a CEP e o FED oferecem, para a criação de valor para todas as áreas envolvidas, de modo a permitir a ambição de responder aos desafios da Defesa Nacional e Europeia no futuro próximo (J.G. Alves entrevista presencial, em 4 de novembro de 2019) e fundamentalmente numa lógica de compatibilização de investimentos e de capacidades entre a NATO e a UE (Despacho n.º 2129/2019, do MDN, p. 6681).

Neste âmbito, perspetiva-se a disponibilização, pelo FED, de 13 mil milhões de euros, para o ciclo de financiamento 2021-2027, destinados à investigação e ao desenvolvimento de capacidades (Cravinho, 2019, p. 43), dos quais 4,1 mil milhões (31,53%) destinam-se a apoio financeiro a 100% de projetos de investigação tecnológica de Defesa e 8,9 mil milhões (68,47%) ao cofinanciamento de projetos de desenvolvimento industrial de capacidades (Correia, 2020), sendo a participação nacional para este fundo de 200 milhões de euros (Costa, 2019, p. 123).

Adicionalmente, as PME's nacionais do setor da Defesa, podem ainda beneficiar de apoios do Programa Horizonte Europa, no quadro financeiro plurianual da UE 2021-2027, no valor de 96,5 mil milhões de euros, ao abrigo do conceito de “duplo-uso” (Correia, 2020).

A estes valores acresce:

- Que uma parte significativa do trabalho de identificação das lacunas e das necessidades do Sistema de Forças nacional está plasmada na Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, que aprovou a Lei de Programação Militar (LPM) para o período de 2019 a 2030, que prevê investir 4,74 mil milhões de euros, que contempla um importante montante de financiamento em novos equipamentos;
- O reforço, de acordo com o estipulado no n.º 5 do Artigo 1.º da LPM, da intenção em investir na economia nacional através da Indústria de Defesa, mediante o apoio à inovação e à criação de emprego qualificado, que se constituem como alavancas ao desenvolvimento da BTID;
- O compromisso, assumido junto dos parceiros da NATO, relativamente à dotação orçamental dedicada à Defesa, que, em 2024, deverá aproximar-se a 2% do PIB (Cravinho, 2019, p. 43).

É, assim, um conjunto de montantes e de estratégias que, associados a uma reorganização da IndDN em curso, se afiguram como importantes sinergias para a participação nacional em novos projetos (C.S. Nunes, *op. cit.*), para além de desafiantes oportunidades como o apoio às atividades do conhecimento, nomeadamente o incentivo à criação de laboratórios que trabalhem em conjunto com empresas e universidades, muito particularmente ao nível da I&D, na procura de soluções tecnológicas viáveis e com capacidade de criação de valor (R.D. Pereira, entrevista por *email*, 20 de março, de 2020).

Ainda neste enquadramento, está a ser preparada uma revisão da RCM n.º 35/2010, de 15 de abril, sobre a BTID, no sentido da sua adequação ao novo contexto Europeu, e uma estruturação de uma entidade nacional responsável pela gestão das participações nas empresas do Estado e por servir como um interlocutor para alavancagem das PME, a fim de permitir investimentos cruzados no mercado europeu (Cravinho, 2019, p. 44).

Em matéria de aquisições de bens e serviços destinadas às FFAA, as necessidades abrangem áreas de soberania, restritas do Estado, em mercados cujo funcionamento é marcado pelo sigilo e também pela necessidade de in-

tegração de juízos geopolíticos presentes na decisão de contratação pública, o que nem sempre se harmoniza com a aplicação das regras gerais do CCP (Ferreira, 2017, p. 53). No entanto, sempre que possível, “temos de ter a imaginação suficiente para explorar todas possibilidades da nossa legislação, para que as FFAA, adquiram bens e serviços à IndDn” (Macedo, 2020).

Os investimentos nas FFAA devem ser realizados nos equipamentos que cumpram as características necessárias ao desenvolvimento das capacidades para os quais são destinados (R.D. Pereira, *op. cit.*). Por outro lado, considerando que o tecido industrial português é composto de PME, importa estar consciente da importância do seu desenvolvimento em eventuais consórcios, procurando a sua internacionalização com vista a poderem tornar-se concorrenciais e assim responder às necessidades das FFAA (R.D. Pereira, *op. cit.*).

O Despacho n.º 786/2020 (2020, p. 39) consolida a reestruturação das participações públicas na economia de Defesa, reduzindo o número de empresas existentes com participação do Estado, reconhecendo o Governo, no mesmo Despacho, a necessidade estratégica de uma IndDn com forte componente nacional, como instrumento relevante para garantir a autonomia e a capacidade de atuação das FFAA.

Por outras palavras, qualquer indústria, para ser sustentável, deverá receber o retorno do seu investimento e proveitos que lhe permitam manter a sua atividade, sendo que

a Indústria de Defesa Nacional é praticamente inexistente e os estaleiros de Viana do Castelo são apenas o resquício do que foi, em tempos, uma insípida indústria desta natureza. [...] As aquisições de material de guerra realizadas por Portugal são a fornecedores não nacionais. (F.M. Batista, entrevista por *email*, 20 de março de 2020)

À luz da política e da legislação europeia, Portugal deveria encontrar um mecanismo que permitisse/facilitasse a aquisição de bens e serviços nacionalmente projetados e produzidos, de modo a fomentar uma maior participação e consequente desenvolvimento da IndDn, e a desenvolver meios para potenciar que a produção e a prestação de serviços fiquem residentes no país, que os postos de trabalho sejam assegurados e que “[...] a interpretação da Lei se adapte às novas realidades que se encontram em constante mutação.” (C.S. Nunes, entrevista por *email*, 17 de março de 2020).

#### **4.2.2. Síntese conclusiva e resposta à QD2**

Pelo referido, e em resposta à QD2 – *Qual é o posicionamento de Portugal em matéria de aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa?*, conclui-se que com a alienação das participações do Estado na maioria das empresas da IndDN e com a reorganização, em curso, da idD (Despacho n.º 786/2020, 2020, p. 40), as FFAA, para cumprirem a missão que lhes está atribuída, têm de recorrer ao mercado supranacional para adquirir a quase totalidade dos bens e serviços da área da Defesa de que necessitam, sendo que uma parte relevante das aquisições processa-se em compras Estado a Estado (situação em que não se aplica qualquer regra de contratação pública).

O edifício legislativo nacional em vigor é suportado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, denominado CCP, e pelo Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro, que comungam o denominador comum de não favorecer as aquisições diretas à IndDN, e que, por força da aplicação do CCP, é sujeito às regras da concorrência em igualdade com os grandes grupos internacionais. Uma realidade que, entre outras implicações, prejudica, ou, pelo menos não favorece o desenvolvimento da IndDN face às suas congéneres europeias.

#### **4.3. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO EDIFÍCIO LEGISLATIVO QUE REGULA AS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA DEFESA, E RESPOSTA À QC**

Pelo até aqui estudado, em resposta à QC – *Como alterar o edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa?*, e considerando que o desenvolvimento da IndDN está num momento de viragem e que existe vontade política, europeia e nacional, e recursos financeiros que possibilitam que estas dotações cheguem à Indústria de Defesa, conclui-se que esta alteração passa por, à semelhança do já realizado por outros EM (caso da Espanha, Itália e França), transpor a Diretiva n.º 2009/81/CE, de 13 de julho, do Parlamento Europeu e Conselho da UE, para o edifício legislativo Português, repercutida, em concreto, na ação, do legislador, de proteger as Indústrias de Defesa Nacionais, relativamente à coordenação dos processos de adjudicação nos domínios da Defesa e Segurança. Ou, dito por outras palavras, passa por “complementar” o predito no edifício legislativo nacional que, por força da aplicação do CCP, sujeita as aquisições no âmbito da Defesa às regras da concorrência em igualdade com os grandes grupos internacionais, em detrimento das aquisições diretas à IndDN.

De uma forma ainda mais concreta, passa esta alteração ao supradito edifício legislativo por:

– Rever o Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro, prevendo, de forma clara, a utilização das exceções admitidas pela Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, desde logo a resultante do Artigo 346.º do TFUE. Nesta revisão deverá ter-se em conta a disponibilidade do Estado português para avaliar, caso a caso, o interesse nacional envolvido. Assim, cumprindo com as regras europeias, deve ter reflexo no edifício legislativo nacional o seguinte:

- Nas situações em que esteja em causa o interesse nacional, essencial para a Segurança do Estado, deve ser considerado como inaplicável o CCP, por força do estipulado no Artigo 346.º do TFUE, devendo ficar expresso que compete ao Estado tomar as medidas que entenda como necessárias para a sua segurança, desde que não sejam alteradas as regras de concorrência dos bens e serviços não destinados a fins especificamente militares, conforme estipulado na alínea b), n.º 1 do Artigo 346.º;
- O dever do Estado em determinar as capacidades industriais e as áreas do conhecimento que afetam os interesses essenciais da Defesa e Segurança Nacional;
- A possibilidade de existir um regime de contratação intermédio em que se aplique, de forma adaptada, algumas regras do CCP, como é o caso do ajuste direto com negociação, quando estejam em causa bens de natureza militar.

– Reorganizar as empresas nacionais, reavaliando o modelo previsto para as participações do Estado na IndDN na sequência de desenvolvimento da PCSD;

– Reforçar o papel do Estado na articulação da Indústria de Defesa, normalmente associada a tecnologia de elevado valor, estimulando a ligação com as universidades Nacionais e os centros de investigação, de modo a aproveitar os Fundos Comunitários disponíveis, nomeadamente, o FED (2021-2027), no desenvolvimento de novos projetos, e a incentivar a divulgação de novos projetos PESCO, em conjunto com outras empresas europeias;

– Potenciar as sinergias da disponibilidade financeira apresentada pela LPM, que prevê programas de investimento público em novos sistemas de armas, manutenção, formação e investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) para o horizonte de 2019-2030;

– Aproveitar as sinergias financeiras do compromisso assumido junto dos parceiros da NATO, com o objetivo de aproximar dos 2% o PIB dedicado à Defesa, em 2024;

– Reforçar o esforço da idD na promoção das empresas da Indústria de Defesa portuguesas a nível internacional, nomeadamente as registadas e credenciadas junto da BTID, potenciando o seu desenvolvimento e especialização em nichos de produtos tecnológicos inovadores, melhorando a sua produção de bens de duplo uso, incentivando o desenvolvimento de clusters em setores industriais na área da Segurança e Defesa, e potenciando a cada vez maior especialização dos seus recursos humanos;

– Propor à Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) o robustecimento da divulgação de oportunidades de negócio, de que tenha conhecimento através de órgãos internacionais como a NATO, a UE e a ONU, junto das empresas nacionais, complementando, assim, a missão da idD.

## 5. CONCLUSÕES

O fim da Guerra Fria, e o afastamento do risco de um confronto generalizado, associado às consequências de uma crise económica e financeira mundial, ocorrida entre 2008 e 2014, levou a uma acentuada redução do investimento nas áreas da Defesa.

Abrindo um breve parenteses, impõe-se referir que esta redução poderá acentuar-se ainda mais face às consequências da pandemia do COVID-19, ecoada em milhões de infetados, milhares de mortos e uma inusitada paralisação das economias mundiais, traduzida, possivelmente, no congelamento de salários, aumento de impostos e maior austeridade.

Contudo, sendo o investimento em Segurança e Defesa uma responsabilidade dos estados e coletiva, as principais instituições Europeias estão cada vez mais sensíveis para a necessidade de investir numa componente robusta e credível de Defesa e Segurança europeia.

Assim, e não obstante a Europa apresentar-se como uma das regiões do globo com maior despesa militar, esta tem sido frequentemente efetuada de um modo desarticulado entre os EM da UE, originado fragmentações muito acentuadas no mercado. Uma prática que, tendo-se afigurado urgente inverter, levou à criação em 2017 do FED – organismo destinado a desenvolver a Indústria de Defesa dos EM, promovendo investimentos nas PME e convertendo esta indústria numa mais competitiva e inovadora ao nível do mercado da UE.

Neste racional, enquadra-se ainda a intenção da Comissão Europeia em propor um programa de investigação, no próximo quadro financeiro plurianual da UE (2021-2027), no domínio específico da Defesa, com um orçamento anual estimado de 500 milhões de euros.

Assiste-se, portanto, a um reforçar dos esforços que vêm sendo efetuados pela UE para fortalecer a BTIDE, de modo a tornar os EM menos dependentes do mercado de Defesa dos EUA, e a promover a abertura do mercado interno de equipamentos de Defesa, com a implementação de vários quadros de apoio para estimular o financiamento de novos projetos de I&D e cooperativos entre empresas dos EM da UE.

O desenvolvimento cooperativo permite potenciar sinergias dos recursos aplicados, quer nas empresas da BTIDE quer noutros setores de atividade, e, desta forma, mitigar as dificuldades de, individualmente, vários dos EM, entre os quais naturalmente Portugal, possuírem escala industrial e capacidade tecnológica para satisfazerem a maior parte das necessidades operacionais das suas FFAA.

A esta realidade, aliam-se o facto da economia da Defesa Nacional ser um catalisador do emprego qualificado e ser estratégica para a economia nacional no âmbito da Inovação e I&D, apresentando-se, ainda, como um potencial veículo de reforço da internacionalização da economia portuguesa na indústria de Defesa.

A criação e adequação do produto e do próprio processo de gestão, e a estimulação da interoperabilidade, da consequente participação no mercado europeu e, sempre que possível e desejável, em programas de cooperação internacional, são alguns dos esforços desenvolvidos pelos vários Governos, em Portugal, para promover, internacionalmente, as indústrias de Defesa, em geral, e as da BTID, em particular, com a afirmação da IndDN, e o potenciar de capacidades tecnológicas para assegurar vantagens competitivas junto das suas congéneres internacionais.

Esforços estes que importa incrementar, a par do impulsionar da articulação entre as FFAA, as universidades, os centros de I&D e a indústria nacional, nomeadamente as PME, que constituem a maioria do tecido empresarial nacional.

No seguimento do suprarreferido, releva-se que os investimentos poderão passar pelo recurso à LPM, ao FED e ao quadro plurianual de financiamento da UE, no âmbito da construção de uma política de Defesa comum.

Neste contexto, analisou-se o quadro legislativo atual e as necessidades de alteração, de modo a fomentar e dinamizar uma maior participação da IndDN para fazer face às necessidades das FFAA.

O presente estudo teve, então, como objeto a promoção da IndDN face às necessidades das FFAA, delimitando-se, nos domínios: temporal, à atualidade (2019 e início de 2020); espacial, ao edifício legislativo em vigor (em Portugal e em vários países da Europa) para a aquisição de bens e serviços no âmbito da Defesa; de conteúdo, a legislação europeia na componente das aquisições dos bens e serviços de natureza militar.

Neste sentido, esta investigação norteou-se pela QC de investigação: *Como alterar o edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa?*

Metodologicamente, pautou-se por um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa, e no estudo de caso como desenho de pesquisa.

Relativamente ao OE1, *Analisar as praxis europeias de aquisições de bens e serviços no âmbito da Indústria de Defesa*, e de forma a dar resposta à correspondente QD1, concluiu-se – através da análise dos diplomas que resultaram da transposição que Espanha, Itália e França efetuaram da Diretiva 2009/81/CE, de 13 de julho, do Parlamento Europeu e Conselho da UE, para os seus edifícios legislativos (nacionais) –, que os legisladores destes países tiveram o cuidado de proteger as suas indústrias de Defesa, relativamente à coordenação dos processos de adjudicação nos domínios da Defesa e Segurança.

Ou seja, a legislação em vigor nestes três países europeus, no que se refere ao comércio de bens e serviços da defesa, protege as empresas daqueles Estados, contrariamente àquela que foi efetuada, por opção do legislador, aquando da transposição da Diretiva 2009/81/CE para o edifício legislativo Português.

Respeitante ao OE2, *Analisar o posicionamento de Portugal em matéria de aquisição de bens e serviços no âmbito da Defesa*, e de forma a dar resposta à QD2, concluiu-se – tendo por base a análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas a oito peritos nesta matéria e a análise documental –, que a IndDN é hoje praticamente inexistente, resumindo--se a *clusters* de serviços tecnológicos, nomeadamente no setor aeronáutico e naval, o que leva a que as necessidades de bens e serviços das FFAA tenham de ser satisfeitas recorrendo ao mercado através do CCP. A legislação em vigor não favorece as aquisições de bens militares a empresas nacionais disponíveis no mercado interno.

Concluiu-se, ainda, que há presente data existe vontade política por parte das instituições europeias para fortalecer a Indústria de Defesa da UE, o mesmo sucedendo em Portugal no que respeita à Indústria de Defesa nacional.

Existem recursos financeiros disponíveis a nível Europeu que podem ser aproveitados pelas empresas nacionais, consubstanciados através do financiamento de projetos de Defesa através do PESCO e do FED. A nível nacional, identificam-se como fatores positivos a LPM, o compromisso com a NATO e a vontade política em investir nas empresas de Defesa Nacionais.

Face ao exposto, no que respeita ao OG, *Propor uma alteração ao edifício legislativo que regula as aquisições de bens e serviços no âmbito da Defesa*, e em resposta à QC – e constatando-se que a IndDN poderá estar num momento de viragem, existindo vontade política europeia e nacional para o efeito, bem como recursos financeiros –, concluiu-se que esta(s) alteração(ões) passam por uma revisão do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro, em que o legislador deve prever, de forma clara, a utilização das exceções admitidas pela Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, e desde logo a resultante do Artigo 346.º do TFUE.

Nesta revisão será importante que se tenha em atenção a disponibilidade do Estado português para avaliar, caso a caso, o interesse nacional. De uma forma ainda mais concreta, e em conformidade com as normas europeias, o edifício legislativo nacional deverá refletir:

– A inaplicabilidade do CCP, por força do estipulado no Artigo 346.º do TFUE, quando existir uma aquisição no mercado, de bens ou serviços destinados à Defesa Nacional, em que esteja em causa o interesse nacional;

– Que é da competência do Estado português tomar as medidas que entenda como necessárias para a sua Segurança, desde que não sejam alteradas as regras de concorrência dos bens e serviços não-destinados a fins especificamente militares, conforme estipulado na alínea b), n.º 1 do Artigo 346.º do TFUE;

– As capacidades industriais e as áreas do conhecimento que afetam os interesses essenciais da Defesa e Segurança Nacional;

– A prevenção de um regime de contratação intermédio em que se aplicará, de forma adaptada, algumas regras do CCP, quando estejam em causa bens de natureza militar e, neste caso, deve pautar-se pela existência de um regime de ajuste direto com negociação.

Em complemento a estas alterações legislativas, que ora se suscitam, as evidências analisadas neste estudo enfatizam, ainda, a importância do MDN continuar a promover a indústria nacional, em geral, e a da Defesa em particular – nomeadamente as empresas registadas na BTID –, nos vários *fora* internacionais, e a colaborar, em simultâneo, com as empresas nacionais no acesso aos

vários fundos europeus disponibilizados, promovendo para o efeito:

– A conclusão da reorganização das empresas da IndDN, com a reavaliação do modelo previsto para as participações do Estado na sequência do desenvolvimento da PCSD;

– O robustecimento do papel do Estado na articulação da Indústria de Defesa, associada a tecnologia de elevado valor, e no desenvolvimento de novos projetos entre as FFAA, estimulando a ligação com as universidades Nacionais e os centros de investigação;

– O aproveitamento dos Fundos Comunitários disponíveis, nomeadamente o FED (2021-2027), para desenvolvimento de novos projetos, e incentivo à divulgação de outros novos da PESCO, em conjunto com outras empresas europeias;

– O investimento público na IndDN relativamente a novos sistemas de armas, manutenção, formação e investimentos em I&D, aproveitando as sinergias financeiras apresentada pela LPM, no horizonte de 2019-2030, e os compromissos assumidos com os parceiros da NATO em aproximar dos 2% do PIB dedicado à Defesa, em 2024;

– A ampliação do esforço da idD na promoção das empresas da IndDN, potenciando o seu desenvolvimento e especialização em nichos de produtos tecnológicos inovadores e incentivando o desenvolvimento de *clusters* em setores industriais na área da Segurança e Defesa;

– A divulgação junto das empresas nacionais de oportunidades de negócio, de que tenha conhecimento através de órgãos internacionais como a NATO, a UE e a ONU, complementando a missão da idD.

Como principal **contributo para o conhecimento** deste trabalho considera-se o resultado da análise efetuada ao edifício legislativo de Espanha, França e Itália, no que se refere à aquisição de bens e serviços na Defesa, tendo-se concluído que as empresas daqueles Estados beneficiam de um regime mais favorável que as suas congéneres portuguesas. Revelam, também, sinergias financeiras, efetivas e potenciais, que permitem reforçar a promoção e o desenvolvimento da IndDN, caso aquela alteração legislativa fosse adotada por Portugal. As medidas mencionadas podem ser utilizadas para munir o poder político com informação apropriada para a tomada de decisão relativamente a estas matérias.

Foi identificada como principal **limitação** a este estudo, ainda que lhe seja indiferente e não se constitui como condicionante das conclusões apresentadas, a escassez de histórico de investigação nesta área, designadamente o parco desenvolvimento doutrinário a nível nacional e as reduzidas referências na jurisprudência a estas matérias.

Relativamente a **estudos futuros**, afigura-se pertinente averiguar a temática dos auxílios do Estado às empresas da IndDN, nomeadamente aquelas que produzem material estritamente militar, no sentido de manter a disponibilidade do Estado para a avaliação, caso a caso, do interesse nacional dessas ajudas. Esta opção é admitida pela Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 julho e também defensável pelo Artigo 346.º do TFUE.

Como **recomendação de ordem prática** – e no seguimento das alterações acima propostas, de transposição do conteúdo da Diretiva n.º 2009/81/CE, de 13 de julho, do Parlamento Europeu e Conselho da UE para o edifício legislativo Português –, sugere-se ao MDN a sua tradução, devendo ser acompanhado de mecanismos que protegem as Indústrias de Defesa Nacionais, (como se observa em Espanha, França e Itália) relativamente à coordenação dos processos de adjudicação nos domínios da Defesa e Segurança.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comissão das Comunidades Europeias. (23 de setembro) (2004). *Livro Verde. Contratos Públicos no sector da defesa*. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0608&from=EN>
- Comissão das Comunidades Europeias. (7 de dezembro) (2006). *Comunicação interpretativa sobre a aplicação do artigo 296.º do Tratado no âmbito dos contratos públicos no sector da Defesa*. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0779&from=pt>
- Comissão das Comunidades Europeias. (5 de dezembro) (2007). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões. Uma estratégia para uma indústria da defesa europeia mais forte e mais competitiva*. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0764&from=pt>
- Comissão das Comunidades Europeias. (30 de novembro) (2016). *Plano de Ação Europeu no domínio da defesa: para um futuro Europeu de defesa*. Retirado de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_16\\_4088](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_16_4088)
- Comissão das Comunidades Europeias. (7 de junho) (2017). *Fundo Europeu de defesa: 5,5 mil milhões de EUR por ano para reforçar as capacidades de defesa europeias*. Retirado de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_17\\_1508](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_17_1508)

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). (2013). Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, 1.ª série - N.º 67, 5 de abril de 2013. *Diário da República*.
- Conceito Estratégico Militar (CEM). (2014). *Diário da República*.
- Conselho Europeu. (22-23 de junho) (2017). Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2017/06/22-23/>
- Correia, A. (2017). Que futuro para a indústria europeia de defesa? *Revista Militar*. Vols. n.º 2587/2588 - agosto/setembro de 2017. Lisboa.
- Correia, A. M. (2020, 28 de fevereiro). A Cooperação Estruturada Permanente, o Fundo Europeu de defesa e a Lei de Programação Militar 2019-2030. Lisboa: EuroDefense Portugal. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/a-cooperacao-estruturada-permanente-o-fundo-europeu-de-defesa-e-a-lei-de-programacao-militar-2019-2030-segunda-atualizacao/>
- Costa, A. (2018, 3 de setembro). Investimento na defesa deve criar oportunidades para dinamizar a economia nacional. *Primeiro Ministro no discurso do dia do Estado-Maior General das Forças Armadas*. Lisboa. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=investimento-na-defesa-deve-criar-oportunidades-para-dinamizar-economia-nacional>
- Costa, A. (2019, 5 de fevereiro). *Governo está a reavaliar modelo de participação do Estado nas indústrias de defesa, Discurso do Primeiro Ministro na sessão de abertura do I seminário de defesa nacional*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Retirado de <https://observador.pt/2019/02/05/governo-esta-a-reavaliar-modelo-de-participacao-do-estado-nas-industrias-de-defesa/>
- Costa, B. (2019, 10 de abril). Intervenção do Diretor-Geral do CITEVE - Textile Technology Cluster, no Seminário PESCO: "Novos Desafios e Oportunidades para a Indústria de Defesa Nacional". Lisboa. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/conferencia-novos-desafios-e-oportunidades-para-a-industria-da-defesa-nacional/>
- Cravinho, J. (2019, 10 de abril). Intervenção do ministro da Defesa Nacional, na sessão de abertura do seminário "PESCO: Novos desafios e Oportunidades para a Indústria de Defesa Nacional". Lisboa. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/conferencia-novos-desafios-e-oportunidades-para-a-industria-da-defesa-nacional/>
- Creswell, J. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approches* (3.ª edição). Los Angeles: Sage.

- Décret n.º 2011-1104/2011, de 14 de setembro (2011). Relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics de défense ou de sécurité. *Journal officiel de la République française*, 0214. Retirado de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024560092&categorieLien=id>
- Decreto Legislativo n.º 208/2011, de 15 de novembro (2011). *Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE*. Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana, 292. Roma. Retirado de <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2011-12-16&task=dettaglio&numgu=292&redaz=011G0249&tmstp=1325581432100>
- Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (2011). *Disciplina aplicável à contratação pública nos domínios da defesa e da segurança*. Diário da República. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (2017). Nona alteração ao Código dos Contratos Públicos. *Diário da República*, 168. Lisboa, Presidência do conselho de Ministros.
- Despacho n.º 786/2020, de 21 de janeiro (2020). *Gabinetes do Ministro da Defesa Nacional e do Secretário de Estado do Tesouro*. Diário da República, 2.ª Série. Lisboa.
- Despacho n.º 2129/2019, de 12 de fevereiro (2019). *Criação do grupo de Acompanhamento da Participação nos Projetos PESCO (GAPP-PESCO)*. Diário da República, 2.ª Série, 44. Lisboa, Ministro da defesa Nacional.
- Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do conselho, de 31 de março (2004). Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32004L0018>
- Diretiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio (2009). Relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade. *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32009L0043>
- Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho (2009). *Relativa à coordenação dos processos de adjudicação de deter-*

- minados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança*. Bruxelas, Jornal Oficial da União Europeia. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32009L0081>
- Duque, J. (2020, 18 de abril). COVID-19 Contas Publicas. *Jornal Expresso*. Economia, 2477, 10.
- Ferreira, J. (2013). *Indústria Nacionalna Edificação de Capacidades de Defesa. Contributos do desenvolvimento sustentado das Capacidades das Forças Armadas para a Economia Nacional*. Trabalho de Investigação Individual CPOG 2012/13. Lisboa, IESM.
- Ferreira, M. (2017). *Economia da Defesa Nacional*. Vol. IDN, Cadernos n.º 27. Lisboa: IDN.
- Ferreira, M. (2019, 10 de abril). Intervenção no seminário "PESCO: Novos Desafios e Oportunidades para a Indústria de Defesa Nacional". Lisboa, AIP. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/conferencia-novos-desafios-e-oportunidades-para-a-industria-da-defesa-nacional/>
- Gomes, A. (2011). *A Indústria de Defesa e a Modernização das forças Armadas Portuguesas*. Trabalho de investigação Individual CPOG 2010/11. Lisboa, IESM.
- Hartley, K. (1999). O Futuro da Política de Aquisições na Indústria Europeia de Defesa. *Nação e Defesa*, 90, 2.ª Série. Lisboa.
- idD. (2019). Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais. *Defesa Europeia - Potencial de Oportunidades para a BTID*. Retirado de <https://www.iddportugal.pt/>
- idD. (2020). Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais. *Barómetro 2017*. Retirado de <https://www.iddportugal.pt>
- Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019). *Aprova a lei de programação militar*. Lisboa, Assembleia da Republica.
- Ley 24/2011, de 1 de agosto (2011). *de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad*. Madrid, Boletim del Estado. Retirado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13239>
- Lopes, A. (2019, 10 de abril). Intervenção no seminário "PESCO: Novos Desafios e Oportunidades para a Indústria de defesa Nacional". Lisboa, AIP. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/conferencia-novos-desafios-e-oportunidades-para-a-industria-da-defesa-nacional/>

- Macedo, H.C. (2020). A Indústria de Defesa Nacional e a estratégia de desenvolvimento da Base Tecnológica Industrial de Defesa (BTID). Conferência organizada pelo IUM, Lisboa.
- Parlamento Europeu. (2019, 10 de novembro). Retirado de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/65/industria-da-defesa>
- Regulamento da Comissão Europeia n.º 1998/2006, de 15 de dezembro (2006). *Relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios de minimis*. Bruxelas. Retirado de [http://www.qren.pt/np4/file/1657/1\\_Regulamento\\_\\_CE\\_\\_N.\\_\\_1998\\_2006\\_\\_15\\_de.pdf](http://www.qren.pt/np4/file/1657/1_Regulamento__CE__N.__1998_2006__15_de.pdf)
- Relatório da Conferência Internacional PESCO, de 10 de abril (2019). *Novos Desafios e Oportunidades para a Indústria de Defesa Nacional*. Lisboa, AIP. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/conferencia-novos-desafios-e-oportunidades-para-a-industria-da-defesa-nacional/>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015, de 17 de julho (2015). Determina a dissolução e estabelece o processo de liquidação da EMPORDEF - Empresa Portuguesa de defesa, SGPS, S.A., tendo em vista a respetiva extinção. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril (2013). *Defesa 2020*. Diário da República 1.ª Série, 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2010, de 15 de abril (2010). *Aprova a Estratégia de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID)*, Diário da República, 1.ª Série, 88. Lisboa, Presidência do conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros, n.º 19/2013, de 21 de março (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro (2012). *Sobre a execução da Política Comum de Segurança e Defesa*. Bruxelas, Parlamento Europeu. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0455&from=DE>
- Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de novembro (2013). *Sobre a execução da Política Comum de Segurança e Defesa*. Bruxelas, Parlamento Europeu. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0513&from=DA>

- Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de maio (2015). Capacidades no domínio da Segurança e da Defesa na Europa. *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas, Parlamento Europeu. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0215&from=PT>
- Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril (2016). *Para uma melhor regulamentação do Mercado Único*. (Jornal Oficial da União Europeia). Bruxelas, Parlamento Europeu. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0105&from=CS>
- Rodrigues, J. N. (2020, 18 de abril). COVID-19 Previsões. *Jornal Expresso*. Economia, 2477, 8.
- Rodrigues, N. (2013). *A Contratação pública como instrumento de política económica*. Coimbra: Almedina.
- Santos, L. A., & Lima, J. M. (Coord.) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Cadernos do IUM, 8. Lisboa: IUM.
- SIPRI. (2019). Stockholm International Peace Research Institute. Retirado de <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (2012). Bruxelas. *Jornal Oficial da União Europeia* (Versão Consolidada). Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

# MODELO ORGANIZACIONAL DO APOIO MILITAR DE EMERGÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS<sup>1</sup>

**José Diogo Pessoa Arroiteia**

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa  
Licenciado em Ciências Militares pela Escola Naval  
Diretor do Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval  
2810-001 Almada, Portugal  
pessoa.arroiteia@marinha.pt

## RESUMO

O emprego das Forças Armadas no apoio a outras entidades estatais na prevenção e resposta a situações de emergência, tem sido uma constante ao longo do tempo. No entanto, após os trágicos incêndios rurais em 2017, esse emprego tem vindo a intensificar-se e a exigir uma melhor capacidade de resposta. O presente estudo tem como objetivo propor um conjunto de contributos que permitam otimizar o modelo organizacional de emprego da capacidade de Apoio Militar de Emergência, no âmbito das dimensões da doutrina, da organização e dos recursos de material. Para o efeito, esta investigação seguiu um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso, aplicando um raciocínio indutivo, com base numa estratégia de investigação mista. Os resultados alcançados demonstram que existem lacunas que carecem de ser colmatadas, para que a resposta militar, em situações de emergência, seja mais eficaz e eficiente. Consequentemente, concluiu-se que, no âmbito do Apoio Militar de Emergência, numa perspetiva conjunta, a otimização do modelo implica a elaboração de uma publicação doutrinária enquadradora desta capacidade, a reformulação de métodos organizacionais ao nível estrutural e dos processos, tal como o reforço das atuais valências dos recursos de material.

**Palavras-chave:** Catástrofe, Emergência, Forças Armadas, Proteção Civil.

## ABSTRACT

*The employment of the Armed Forces in supporting other state entities in the prevention and response of emergency situations has been a constant over time. However, after the severe rural fires in 2017, this employment has been intensified, requiring better responsiveness. This research aims to propose a set of contributions to allow the optimization of the organizational model of employment of the Emergency Military Support capability, within the scope of the dimensions of doctrine, organization, and material resources. Aiming this goal, this investigation has followed a case study design, applying an inductive reasoning, based on a mixed-methods research strategy. The results achieved show that is required to fill gaps, so*

<sup>1</sup> Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/20, cuja defesa ocorreu em julho de 2020, no Instituto Universitário Militar.

*that the military response, in emergency situations, can be more effective and efficient. Consequently, it was concluded that, within the framework of Military Emergency Support, from a joint perspective, the optimization of the model implies the elaboration of a doctrinal publication framing this capability, the reformulation of organizational methods at the structural and process levels, as well as strengthening of the current valences of material resources.*

**Keywords:** *Disaster, Emergency, Armed Forces, Civil Protection.*

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de Apoio Militar de Emergência (AME) emerge do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 19/2013, de 5 de abril), estabelecendo a criação de uma unidade, sem aumento de efetivos, para aprofundar a capacidade de resposta das Forças Armadas (FFAA) em situações de catástrofe e calamidade.

Consequentemente, o Conceito Estratégico Militar (CEM) (Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2014), atribui essa capacidade ao Exército, numa perspetiva de duplo uso, o que se concretizou, em 2016, com a edificação do Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME) (Exército, 2019a), unidade aprontadora da Unidade de Apoio Militar de Emergência (UAME).

Não obstante esta capacidade estar atribuída ao Exército, os trágicos incêndios rurais de 2017 conferiram ao AME um cariz maioritariamente conjunto, com forças dos três Ramos a atuarem, em simultâneo, no mesmo teatro de operações (TO) ou em TO distintos.

Nesta sequência foi promulgada a Diretiva Operacional (DIROP) n.º 032 do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (2018d), que reflete o atual modelo organizacional do AME, definindo a forma como as FFAA, ao nível operacional, colaboram com a proteção civil (PROCIV), pelo que não representa doutrina<sup>2</sup> militar conjunta.

Esta DIROP contempla diversos processos de articulação entre o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e os Ramos e com as estruturas do sistema de PROCIV, tal como elenca os recursos de material a empregar neste âmbito. No entanto, esta DIROP não é revista desde 2018, pelo que importa revisitá-la, de forma a identificar necessidades de atualização e processos em falta.

---

<sup>2</sup> “Fundamental principles by which the military forces guide their actions in support of objectives.” (OTAN, 2018, p. 43).

Nesta sequência, constata-se que o atual modelo organizacional de emprego da capacidade de AME, doravante designado por “modelo”, apresenta lacunas e desatualizações ao nível da (dimensões de investigação):

- Doutrina (conjunta), face à sua inexistência;
- Organização, em termos de estrutura e processos;
- Utilização de recursos de material.

Assim, perante estas vulnerabilidades e a crescente intensidade e extensão dos impactos provocados pelos acidentes graves/catástrofes, que tem causado um incremento da frequência, diversidade e dimensão do emprego do AME (e.g., crise energética e reconstrução do porto da ilha das Flores, em 2019, e principalmente na atual pandemia), torna-se evidente a contemporaneidade e a relevância da presente temática e a necessidade de se analisar e rever o atual modelo (problemática da investigação) rumo à sua otimização.

Considerando que, *a priori*, o modelo está identificado como objeto e conceito estruturante do presente estudo, importa delimitá-lo (Instituto Universitário Militar [IUM], 2019, p. 42):

- Do ponto de vista temporal, a partir de 2013, data em que o conceito de AME emerge no CEDN, até ao período pré-*Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19)<sup>3</sup>;
- Em termos de espaço, o modelo aplica-se a todo o território nacional (TN), apesar da legislação própria de PROCIV existente nas Regiões Autónomas (RA) (Decreto Legislativo Regional [DLR] n.º 7/99/Açores, de 19 de março; DRL n.º 17/2009/Madeira, de 30 de junho);
- Ao nível do conteúdo, será analisado o atual modelo, numa perspetiva de otimização, em três dimensões: doutrina, organização e recursos de material (doravante apenas “recursos”).

O presente estudo enquadra-se, no âmbito das Ciências Militares, no domínio das “Operações Militares” (Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM, 2019), relativamente ao emprego de capacidades militares na resposta a emergências complexas.

Foi estabelecido como Objetivo Geral (OG) da investigação “Propor contributos para otimizar o modelo do AME nas FFAA”, com três Objetivos Específicos (OE) associados:

- OE1: Analisar os princípios fundamentais do AME;

---

<sup>3</sup> Como data limite considera-se 13 de março de 2020, correspondente à declaração da Situação de Alerta (Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março).

- OE2: Analisar a organização mais adequada do AME;
- OE3: Analisar os recursos mais apropriados a incluir na capacidade do AME.

De forma a alcançar os objetivos supramencionados, foi estabelecida a Questão Central (QC) “Como otimizar o modelo do AME das FFAA, de forma a incrementar a sua eficácia e eficiência?”, com três Questões Derivadas (QD) associadas:

- QD1: Como caracterizar os princípios fundamentais do AME?
- QD2: Qual a organização mais adequada do AME?
- QD3: Quais os recursos mais apropriados a incluir na capacidade do AME?

## **2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

### **2.1. ESTADO DA ARTE**

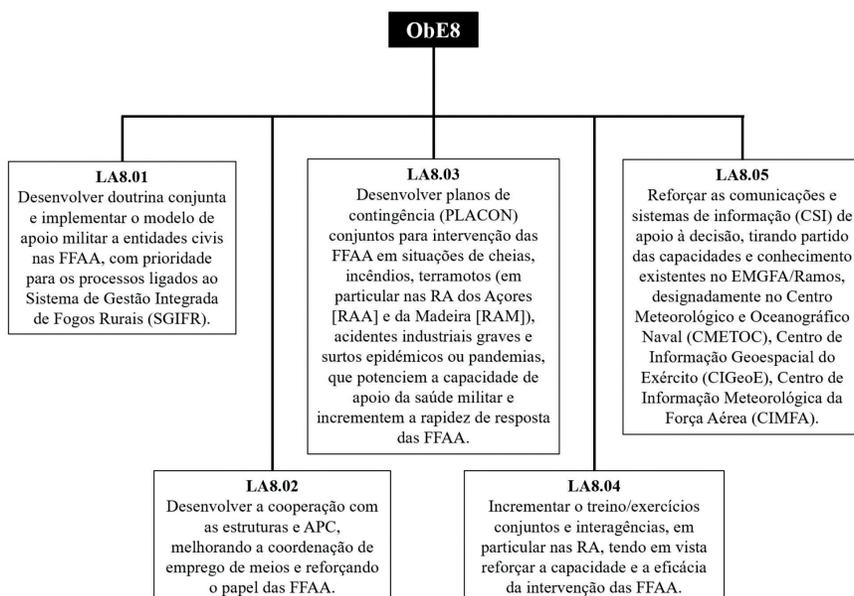
O emprego das FFAA em missões de PROCIV está prevista na Constituição da República Portuguesa, desde a quarta revisão constitucional (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, art.º 275.º).

Igualmente, a participação das FFAA como agente de proteção civil (APC), em situações de acidentes graves ou catástrofes, encontra-se contemplada na Lei de Bases da Proteção Civil (LBPROCIV) (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho).

Este emprego verifica-se, também, na Lei de Defesa Nacional (LDN) (Lei n.º 1-B/2009, de 7 de julho) e na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho).

O anterior articulado está vertido na restante documentação estruturante militar, designadamente nas Missões das Forças Armadas (MIFA) (Conselho Superior de Defesa Nacional [CSDN], 2014a); no Sistema de Forças (SF) (CSDN, 2014b); culminando na Lei Orgânica do EMGFA (Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro).

Contudo, sendo o AME uma capacidade militar, conforme estabelecido no CEM e no SF, considera-se oportuno aprofundar o seu enquadramento à luz da metodologia OTAN (2018) para edificação de capacidades - Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPII). Assim, no contexto desta metodologia, torna-se mandatário analisar a Diretiva Estratégica do EMGFA (DEEMGFA) para o período 2018 a 2021, a qual estabelece o objetivo estratégico (ObE) n.º 8 - Otimizar o apoio das FFAA a emergências civis (CEMGFA, 2018c, pp. 21, 31) - do qual derivam cinco linhas de ação (LA) (Figura 1).



**Figura 1 - ObE 8 da DEEMGFA**

Fonte: Adaptado a partir de CEMGFA (2018c).

Quanto à “Doutrina” militar conjunta (LA8.01) é um facto inegável a sua ausência quanto ao AME, tal como observado por Isabel (2018, pp. 44-46) que constatou que não há doutrina conjunta para atuação entre os diversos APC. Concomitantemente, Ferreira (2019, p. 20) conclui que as FFAA podem contribuir com capacidades próprias que trazem mais valias ao sistema, nomeadamente a produção de doutrina.

Quanto à natureza do apoio das FFAA às Forças e Serviços de Segurança (FSS), Castro, Lobão e Mirones (2017, pp. 15, 16) e Serra (2017, pp. 4, 42), concluem que apesar de ser maioritariamente do âmbito *security*<sup>4</sup>, também existe uma vertente *safety* (e.g., um ataque terrorista dá origem a um acidente grave).

Relativamente à existência de uma unidade conjunta de AME, Campos (2019, pp. 44, 45), conclui não ser consensual a existência de uma unidade conjunta operacional permanente para responder a situações de emergência. Por outro lado, o relatório da Comissão Técnica Independente (CTI, 2017, p. 172) menciona que “O atual RAME, na situação atual, não tem condições nem capacidade para ser verdadeiramente útil em operações de emergência.”.

<sup>4</sup> “Security is the protection against deliberate threats while safety is the aspect of being secure against unintended threats/accidents.” (differencebetween.net, 2019).

Assim, face à ausência de doutrina e à indefinição quanto ao âmbito conjunto da capacidade de AME, esta matéria será aprofundada no capítulo seguinte.

No que respeita à “Organização” (LA8.01, LA8.02, LA8.03), como observado, o modelo do AME encontra-se na DIROP 032/CEMGFA/2018, incluindo diversos processos atinentes, nomeadamente, formas de colaboração/apoio e sua ativação/autorização, articulação/coordenação com a PROCIV, recursos a empregar, comando e controlo (C2) e CSI. Quanto aos PLACON conjuntos, apenas foi promulgado o Plano HEFESTO no âmbito da defesa contra os incêndios rurais (DCIR) (CEMGFA, 2018e). Por exemplo, no caso da crise energética de agosto de 2019 e na presente pandemia da COVID-19, tornou-se evidente a ausência de PLACON para o efeito.

Importa, ainda, referir que de acordo com Isabel (2018, pp. 44-46), existem deficiências e/ou dificuldades na articulação entre as FFAA e os restantes APC.

Por sua vez, Marques (2016, pp. 42, 43) conclui que o modelo da Unidad Militar de Emergencias (UME) de Espanha não tem aplicabilidade no nosso país, pelo facto de: (i) Espanha ter uma organização territorial diferente; (ii) o número de bombeiros por milhar de habitantes é mais do dobro em Portugal; (iii) a documentação estruturante nacional apenas prevê uma unidade de AME no Exército. Ainda ao nível estrutural, Guerra (2018, p. 45) conclui que o C2 conjunto deve ser assumido pelo CEMGFA, visto as valências serem disponibilizadas pelos três Ramos, e que não se deveria adotar modelos de intervenção de outros países. Numa visão contrária, a CTI (2017, p. 172) refere que o exemplo espanhol, numa escala adaptável à nossa realidade, permitiria ampliar o papel das FFAA.

Não sendo consensual a eventual adaptação nacional de modelos estrangeiros de AME, foi enviado, para Espanha e França, um *Request For Information* (RFI), através do Gabinete de Ligação aos Adidos de Defesa e Militares do EMGFA, cujas respostas traduzidas se encontram no Quadro 1.

**Quadro 1 - Resposta aos RFI**

<b>Unidade</b>	<i>Unidad Militar de Emergencias (UME) - Espanha</i>	<i>Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) - França</i>
<b>Missão</b>	Intervir em qualquer parte do território nacional, de forma a contribuir para a segurança e o bem-estar dos cidadãos, juntamente com instituições estatais e Administrações públicas, em casos de risco grave, catástrofe, calamidade ou outras necessidades públicas (melhorar a resposta do Estado a emergências)	Proteção de pessoas, propriedades e meio ambiente contra acidentes e desastres

(Cont.)

<p><b>Tipologia de intervenção</b></p>	<p>Quando ocorrer uma das seguintes situações de emergência de natureza grave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Origem em riscos naturais, incluindo inundações, terremotos, deslizamentos de terra, grandes nevões e outros fenômenos meteorológicos adversos de grande magnitude.</li> <li>- Incêndios florestais.</li> <li>- Derivados de riscos tecnológicos, entre eles riscos Nuclear, Biológico, Químico e Radiológicos (NBQR).</li> <li>- Resultantes de ataques terroristas ou atos ilegais e violentos, inclusive aqueles contra infraestruturas críticas, instalações perigosas ou com agentes Nuclear, Biológico, Químico e Radiológicos NBQR.</li> <li>- A poluição do meio ambiente.</li> <li>- Apoio às Forças e Corpos de Segurança do Estado e a outras administrações públicas.</li> <li>- Intervenção em grandes acidentes aéreos ou ferroviários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção de riscos de todos os tipos.</li> <li>- Operações de socorro (resgatar pessoas, resgate aquático, resgate em caso de incêndio, estabelecimento de redes auxiliares de transmissão, operações de emergência em ambiente subterrâneo).</li> <li>- Apoiar ações a vítimas de desastres (resposta à chamada de mobilização, garantir a salvaguarda das vítimas de desastres).</li> <li>- Supervisão e coordenação dos voluntários fora das ações de apoio às vítimas de desastres.</li> </ul>
<p><b>Tipologia de Força</b></p>	<p>A Unidad Militar de Emergencias (UME), criada em 2005, é uma força conjunta autónoma permanente, na dependência direta do Ministro da Defesa, com um total de 3.500 efetivos.</p>	<p>Com base nos corpos de bombeiros (250.000 [79% voluntários] e 12.000 militares [dos quais 10.400 são bombeiros] do Exército/Marinha), na dependência direta do Ministro do Interior.</p>
<p><b>Composição da Força</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Quartel-General (Madrid)</li> <li>- 1 Regimento de Apoio e Intervenção de Emergência (Madrid)</li> <li>- 1 Batalhão de Transmissão (Madrid)</li> <li>- 5 Batalhões de Intervenção de Emergência (Madrid, Sevilha/Canárias, Valencia, Saragoça, Leão)</li> <li>- Escola de Emergência Militar</li> <li>- Direção Operacional de Emergência de Interesse Nacional (neste caso a UME pode solicitar reforço às FFAA e a outras administrações públicas e privadas, para aumentar capacidade de restauração serviços essenciais e cuidados à população afetada, e.g. apoio psicológico, sanitário e logístico).</li> </ul> <p>Sob comando operacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Batalhão de Helicóptero de Emergência (pertence ao Exército)</li> <li>- 1 Grupo de aéreos pesados (pertence à Força Aérea)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 quartel-General (Paris)</li> <li>- 7 comandos regionais (7 zonas de defesa e segurança na França continental - divisão territorial válida para civis e militares).</li> <li>- 3 unidades militares de segurança civil – Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC), compostas por 1.500 militares do Exército, sob o comando do Commandement Terre pour le territoire national. Estas unidades formam 18 módulos de intervenção que podem ser projetados no TN e no exterior . Estes 18 módulos (e.g. helicópteros, engenharia, combate a inundações, NBQR, desminagem, hospital de campanha projetável) são certificados pelo mecanismo europeu de proteção civil.</li> <li>- 4 centros operacionais logísticos (dependem das UIISC).</li> </ul>

Fonte: Adaptado a partir de DGSCGC (email, 05 de janeiro de 2020) e de UME (email, 25 de novembro de 2019).

Assim, face (i) às vulnerabilidades e assuntos não consensuais identificados; (ii) ausência de alguns processos no atual modelo (e.g., emprego da Força de Reação Imediata [FRI] e das Forças de Operações Especiais [FOPE]); e (iii) processos elencados que necessitam de serem revistos, por não serem atualizados desde 2018, estes temas serão desenvolvidos no capítulo seguinte.

Relativamente ao “Treino” (LA8.04), as FFAA, desde 2018, têm participado em diversos exercícios de PROCIV, como o MONTEMURO (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil [ANEPC], 2018b) ou o CASCADE (ANEPC, 2019a), tal como os Ramos têm exercícios internos no âmbito do AME (e.g., FÉNIX) (Exército, 2019b). Adicionalmente, em 2020, o exercício anual conjunto LUSITANO estava previsto realizar-se na Madeira (EMGFA, 2020), de forma a validar o PLACON ATLÂNTICO (Operação de Resposta a Catástrofes nas RA), no entanto, devido à pandemia da COVID-19, foi cancelado.

No respeitante ao “Material” e “Pessoal”, a DIROP 032/CEMGFA/2018 e o Plano HEFESTO contêm uma lista detalhada dos recursos a empregar no AME. No entanto, importa relevar que é consensual a utilização das capacidades das FFAA no AME com base no princípio de duplo uso, tal como sublinhou o CEMGFA na utilização dos critérios de duplo uso na seleção dos projetos de reforço das capacidades operacionais, exemplificando com os navios patrulha oceânicos, os aviões KC-390 e as viaturas táticas ligeiras (Expresso, 2018).

Complementarmente, Macedo (2019, p. 8) refere que apesar de incumbir às FFAA a defesa militar, em situações particulares de catástrofes de grandes dimensões ou por esgotamento de recursos da PROCIV, os meios militares poderão ser usados a pedido da ANEPC. Adicionalmente, Campos (2019, p. 43) salienta que as FFAA têm capacidades únicas que estabelecem a diferença, sobretudo na fase inicial da resposta, face à sua prontidão, e nas fases seguintes, pela sua capacidade de sustentação. Um bom exemplo foi a utilização de veículos não tripulados no acidente da pedreira em Borba (Expresso, 2019).

Também Isabel (2018, p. 38) refere que poderá ser adequado o emprego da FRI em apoio às missões de PROCIV, mesmo que tenha de ser reforçada com mais meios das FFAA. Por outro lado, Campos (2019, p. 30) considera que existe indefinição quanto aos módulos da FRI a ativar para missões de apoio humanitário (AH) e de AME.

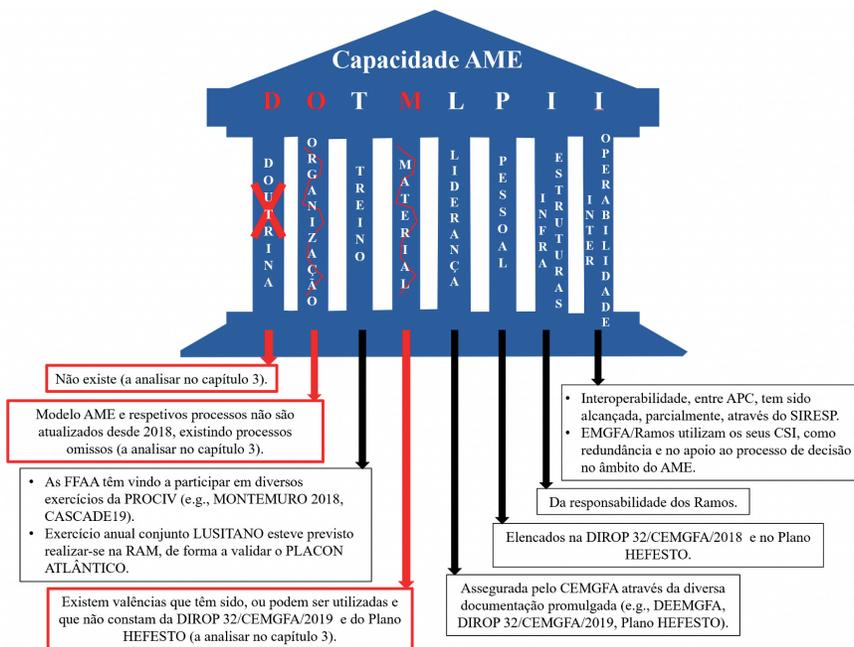
Nesta sequência, existindo valências/meios que têm sido, ou podem ser utilizados, e que não se encontram listados, os assuntos sobre recursos (“Material”) serão analisados no capítulo seguinte, incluindo as CSI.

Quanto à “Liderança”, esta está assegurada pelo CEMGFA através da diversa documentação conjunta referenciada neste estudo.

Relativamente às “Infraestruturas”, cada Ramo é responsável por utilizar e manter as infraestruturas que considera necessárias atribuir em suporte ao AME.

Respeitante à “Interoperabilidade” (LA8.05), apesar das ressalvas operacionais e tecnológicas feitas ao Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP, 2019) nos relatórios da CTI (2017, p. 147; 2018, p. 152), continua a ser o único sistema que garante interoperabilidade entre os diversos APC. Adicionalmente, verifica-se que o EMGFA e os Ramos utilizam as suas capacidades de CSI, tanto como redundância, tal como no apoio ao processo de decisão no âmbito do AME.

A Figura 2 faz uma síntese da apreciação à capacidade do AME à luz da metodologia DOTMLPPII.



**Figura 2 - Capacidade AME versus DOTMLPPII**  
 Fonte: Adaptado a partir de CEMGFA (2018c) e de OTAN (2018).

## 2.2. MODELO DE ANÁLISE

Quanto ao modelo de análise (Figura 3), no domínio conceitual, a presente investigação assenta no modelo do AME como conceito estruturante, nas três dimensões atrás referidas, em quatro variáveis (doutrina, estrutura, processos e meios) e em 12 indicadores.

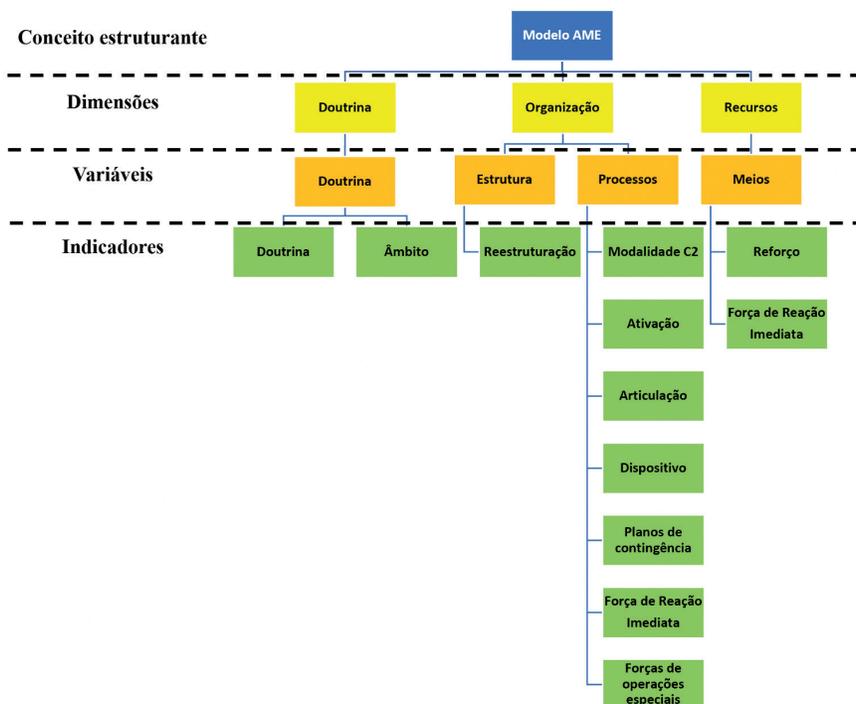


Figura 3 - Conceito estruturante, dimensões, variáveis e indicadores

## 3. METODOLOGIA E MÉTODO

### 3.1. METODOLOGIA

O raciocínio adotado foi indutivo, face à convergência das dimensões identificadas num novo modelo. Aplicou-se uma estratégia de investigação mista, por “triangulação” de métodos, com o objetivo de obter convergência, corroboração e complementaridade dos resultados. Seguiu-se um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

## 3.2. MÉTODO

### 3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Integraram a fase de pré-teste três oficiais superiores especialistas da matéria, um de cada Ramo. Integraram, posteriormente, a fase de “teste”, 37 (58%) chefias intermédias do EMGFA, do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) e dos Estados-Maiores, Comandos e Unidades Operacionais dos Ramos. Integraram, ainda, o estudo, mas na qualidade de entrevistados, 11 chefias de topo (comandantes/chefes das chefias intermédias às quais foi endereçado o questionário) do EMGFA, do CCOM, dos Comandos Operacionais dos Ramos e ao Comandante Nacional de Emergência de PROCIV (CONEPC).

A representatividade, por Ramos, dos respondentes ao questionário (Gráfico 1) está em consonância com os dados do mais recente, disponível, Anuário Estatístico do MDN (2015, p. 207), no qual a percentagem de oficiais superiores (chefias intermédias) por Ramo eram: Marinha - 28,9%; Exército - 49,1%; Força Aérea - 22,0%. A exceção da Força Aérea (5,4%), foi compensada com a participação adicional do EMGFA/CCOM (10,8%).

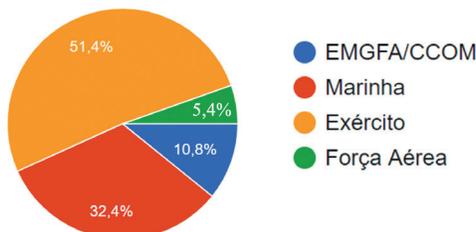


Gráfico 1 - Representatividade dos respondentes ao questionário.

Quanto ao conhecimento dos respondentes sobre a DIROP 032/CEMGFA/2018 e o Plano HEFESTO (Gráfico 2), cerca de 92% dos respondentes afirmaram terem conhecimento Médio ou Elevado, reforçando a consistência e qualidade das respostas.

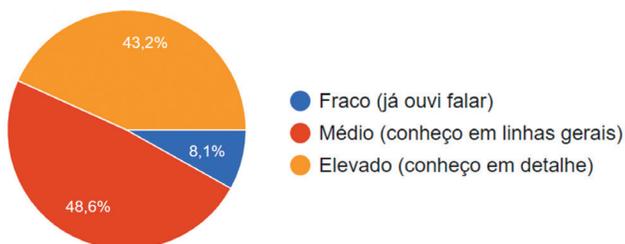


Gráfico 2 - Conhecimento da documentação

O Gráfico 3 espelha a experiência dos respondentes quanto ao AME. Cerca de 46% dos respondentes afirmaram terem dois ou mais anos de experiência na presente matéria, significando que a solidez das respostas foi equilibrada.

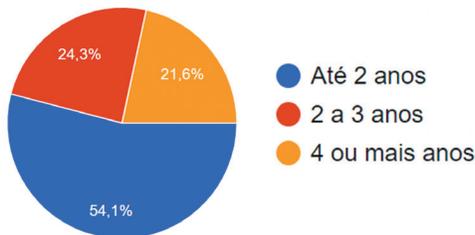


Gráfico 3 - Experiência em AME

Procedimento. O questionário foi elaborado com recurso à ferramenta *Google Forms*, tendo sido enviado por correio eletrónico aos potenciais participantes. A entrevista semiestruturada foi efetuada presencialmente, e após um primeiro contacto telefónico, onde, entre outros dados, foram salvaguardadas as questões de anonimato e confidencialidade das respostas, de que todos os entrevistados abdicaram.

### 3.2.2. Instrumento de recolha de dados

Foi construído um questionário com recurso à ferramenta *Google Forms*, constituído por 35 questões, distribuídas pelas três dimensões da seguinte forma: nove Doutrina, 20 Organização e seis Recursos.

Foi, ainda, elaborado um guião de entrevista semiestruturada, constituído por dez questões, distribuídas pelas três dimensões da seguinte forma: duas Doutrina, seis Organização e duas Recursos.

### 3.2.3. Técnica de tratamento dos dados

Ambos os dados foram interpretados com base numa análise de conteúdo categorial, tendo por base modelo fechado (Dionne & Laville, 1999) para as questões fechadas, estabelecendo-se categorias *a priori* (Stemler, 2001), e por um modelo aberto para as questões abertas do tipo de opinião, identificando-se categorias emergentes, decorrentes da própria análise. No modelo aberto, foram utilizadas frases como unidades de registo (Weber, 1990).

A Figura 4 apresenta o conjunto de critérios estabelecidos para validação das categorias, com o seguinte racional:

- O limite de 62% garante que as percentagens das categorias *a priori* inconclusivas e maioritárias nunca se intercetam ou tangenciam, ten-

do em conta a margem de erro;

- A frequência das categorias emergentes associadas às categorias *a priori* inconclusivas/maioritárias/expressivas que servem de justificação para cada matéria é:
  - Crescente “horizontalmente” (de inconclusivo até expressivo), pelo facto de a “importância” associada à categoria *a priori* ser cada vez maior;
  - Decrescente “verticalmente”, pelo facto de as percentagens estarem cada vez mais repartidas.
- A frequência das categorias emergentes associadas às categorias *a priori* minoritárias que servem de justificação para cada matéria é sempre  $\geq 2$ .

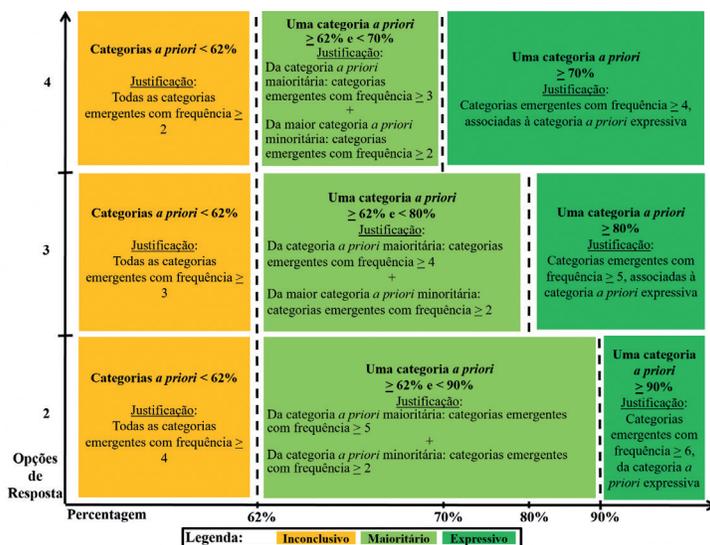


Figura 4 - Critérios de validação da análise de conteúdo

No caso da análise de conteúdo das entrevistas, o racional utilizado quanto às categorias *a priori* foi o mesmo, enquanto para as categorias emergentes foram consideradas as de frequência  $\geq 2$ .

## 4. ESTUDO DE CASO

Na sequência da contextualização do AME à luz da metodologia DOT-MLPII, importa agora aplicar o desenho de pesquisa às dimensões identificadas, as quais são definidas como unidades de análise, em consonância com o conceito de estudo de caso (Yin, 2003, pp. 43, 64), para que, *a posteriori*, indutivamente se alcance o modelo de AME otimizado.

### 4.1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Face à ausência de doutrina militar conjunta, torna-se necessário caracterizar os respetivos princípios fundamentais, tal como identificar a definição de missões/operações de AME e as respetivas tarefas.

Conforme estabelecido no CEM, o AME assenta no princípio do duplo uso. Segundo Palma (2011, p. 44), este princípio baseia-se no emprego dos meios das FFAA no serviço público militar e não militar, potenciando sinergias e, numa base de complementaridade, racionalizando recursos e o respetivo apoio logístico. Assim, identifica-se o duplo uso como princípio fundamental, caracterizado pela flexibilidade de utilização das capacidades das FFAA.

Quanto à definição de AME, a palavra-chave “Emergência” apresenta um conjunto de particularidades que importa analisar, dado que é observada terminologia variada, ao nível da documentação estruturante, originando dificuldades de interpretação.

A definição de PROCIV é:

[a] atividade desenvolvida pelo Estado, [RA] e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas [para] prevenir [...] situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo [...]. (LBPROCIV, 2006, art.º 1.º)

Esta definição encontra-se alinhada com as quatro fases do ciclo da catástrofe (ou emergência), a saber: Prevenção (antes); Preparação da resposta (antes); Resposta à emergência (durante); e Recuperação ou reposição da normalidade (depois) (ANEPC, 2009, p. 13).

Adicionalmente, o art.º 57.º da LBPROCIV (2006) estabelece que as forças militares mantêm a sua cadeia de comando, sem prejuízo da necessária articulação com os comandos operacionais da PROCIV, enquanto o art.º 58.º institui que o apoio das FFAA pode ser programado, de acordo com os planos de emergência previamente elaborados, e não programado, de acordo com a

disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares. A Figura 5, demonstra a relação entre o AME e a PROCIV, que abrange os princípios fundamentais da disponibilidade, caracterizado pelo facto do AME não ser a missão principal das FFAA, da prontidão, caracterizado pelo apoio programado e não programado das FFAA à PROCIV, da coordenação, caracterizado pelo apoio e articulação das FFAA aos comandos operacionais de PROCIV, do espaço, caracterizado pela aplicação do AME apenas ao TN, e da segurança, caracterizado pela salvaguarda da população e bens públicos (*safety*).

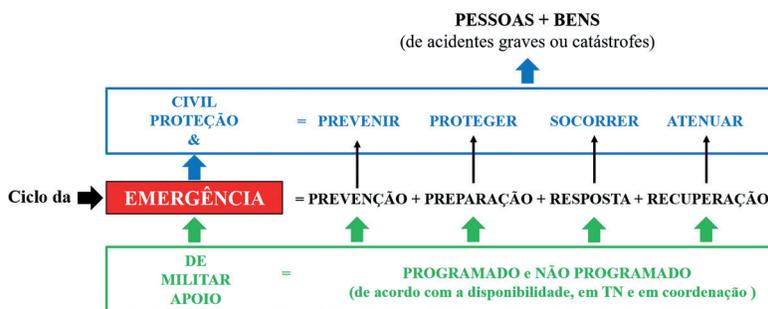


Figura 5 - AME versus PROCIV

Nesta sequência, o Quadro 2 esclarece a definição da terminologia associada ao AME e qual o tipo de apoio das FFAA previsto na legislação.

**Quadro 2 - Terminologia AME e apoio das FFAA<sup>5</sup>**

<b>Termo</b>	<b>Definição</b>	<b>Apoio das FFAA</b>
<b>Emergência</b>	“Qualquer acontecimento exigindo [...] resposta para além da rotina de modo a salvar vidas, proteger a propriedade, [...] ou diminuir ou evitar a ameaça de um desastre.” (ANEPC, 2009)	De acordo com a LBPROCIV (2006, art.º 54.º): - Ações 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; - Ações de busca e salvamento;
<b>Acidente grave</b>	“Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas [...] os bens ou o ambiente.” (LBPROCIV, 2006, art.º 3.º)	- Disponibilização de equipamentos de apoio logístico para as operações; - Reabilitação de infraestruturas; - Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.
<b>Situação de alerta, contingência e calamidade</b>	“Face à ocorrência ou iminência de ocorrência de [um acidente grave/catástrofe], é [necessário] adotar medidas [:] [-Alerta] preventivas [e/ou] especiais de reação; [-Contingência] preventivas [e/ou] especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal; [-Calamidade] [face] à sua previsível intensidade, [...] de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida [...]” (LBPROCIV, 2006, art.º 9.º)	De acordo com a LBPROCIV (2006, art.º 50.º), colaboram na elaboração, operacionalização e execução dos planos de emergência de PROCIV.
<b>Catástrofe</b>	“Acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico [...]” (LBPROCIV, 2006, art.º 3.º)	- De acordo com a LBPROCIV (2006, art.º 54.º). - Apoio à PROCIV em situações de catástrofe (CEDN). - FPAS conduzem missões de resposta a catástrofes (CEM).

<sup>5</sup> Na Cimeira de Varsóvia (OTAN, 2016), ficou estabelecida a implementação da capacidade nacional de Resiliência (OTAN, 2020), em que um dos pilares fundamentais é o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE) e o outro é a capacidade militar das FFAA, na qual se inclui o AME, que tem demonstrado toda a sua importância na atual pandemia. O SNPCE foi extinto em 2012 (ANEPC, 2016), no entanto, foi recentemente restabelecido (Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho).

(Cont.)

Termo	Definição	Apoio das FFAA
Calamidade pública	“O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados nos casos [...] de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.” (Lei n.º 44/86, de 30 de setembro)	- Diferente dependência funcional entre as FFAA e outras entidades públicas (LBPROCIV, 2006, art.º 59.º). - Em estado de emergência, verifica-se um reforço do apoio das FFAA às autoridades administrativas civis, pelo que os princípios do AME continuam a aplicar-se, prevalecendo a vertente <i>safety</i> . - No estado de sítio prevalece a vertente <i>security</i> , passando as FFAA a serem apoiadas. - Apoio à PROCIV em situações de calamidade pública (CEDN)
Emergência complexas	Situações originadas por causas naturais ou não que requerem, num enquadramento internacional, ajuda humanitária (United Nations High Commission for Refugees, 2001; World Health Organization, 2002).	FRI conduz resposta nacional autónoma no âmbito AH (CEM).

Fonte: Adaptado a partir de ANEPC (2009), de CEDN (2013), de CEM (2014), de Lei n.º 44/86 (1986), de UNHCR (2001) e de WHO (2002).

No âmbito da doutrina OTAN, no contexto das operações *Military contribution to humanitarian assistance*, existe a tipologia de operações de *Disaster Relief*, cuja definição é:

[...] *the organized response to render assistance to those affected by a disaster*<sup>6</sup>. *It requires rapid reaction, [...] services and transportation, rescue and evacuation of victims, the provision of food, [...] medical services, temporary shelter, technical assistance, and repairs to essential services.* (OTAN, 2015, p. 2-1)

No âmbito desta temática, importa agora identificar na documentação estruturante as tarefas atinentes às missões de AME, além das expostas no Quadro 2.

Todavia, importa previamente esclarecer que a expressão “em apoio da satisfação das necessidades básicas e da melhoria da qualidade de vida das populações”, inúmeras vezes utilizada, na sua essência, é um estado-final<sup>7</sup> desejado do AME, não sendo, per si, uma tarefa.

<sup>6</sup> “A serious disruption of the functioning of a community [...] at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to [...] human, material, economic and environmental losses and impacts.” (United Nations Disaster Risk Reduction, 2017).

<sup>7</sup> “End state - The political and/or military situation to be attained at the end of an operation, which indicates that the objective has been achieved.” (OTAN, 2018, p. 47).

O CEDN introduz um conceito mais abrangente - missões de “interesse público”, valorizando o princípio do duplo uso (Figura 6).

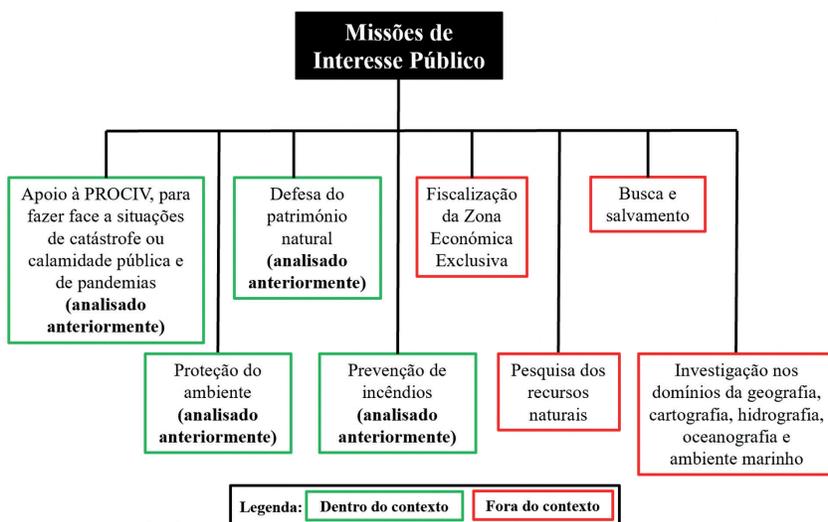


Figura 6 - Missões de interesse público

Fonte: Adaptado a partir de CEDN (2013).

Algumas destas atividades encontram-se desassociadas de acidentes graves/catástrofes: “fiscalização da Zona Económica Exclusiva”, ligada ao exercício da autoridade do Estado; “busca e salvamento”, atividade permanente e com legislação própria de aplicação à Marinha (Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro) e à Força Aérea (FA) (Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro); “pesquisa dos recursos naturais” e “investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho”, enquadradas no âmbito do apoio ao desenvolvimento económico, científico e cultural.

No âmbito do CEM, foi estabelecido o Cenário 5 (C5) “Apoio ao desenvolvimento e bem-estar” (Figura 7).

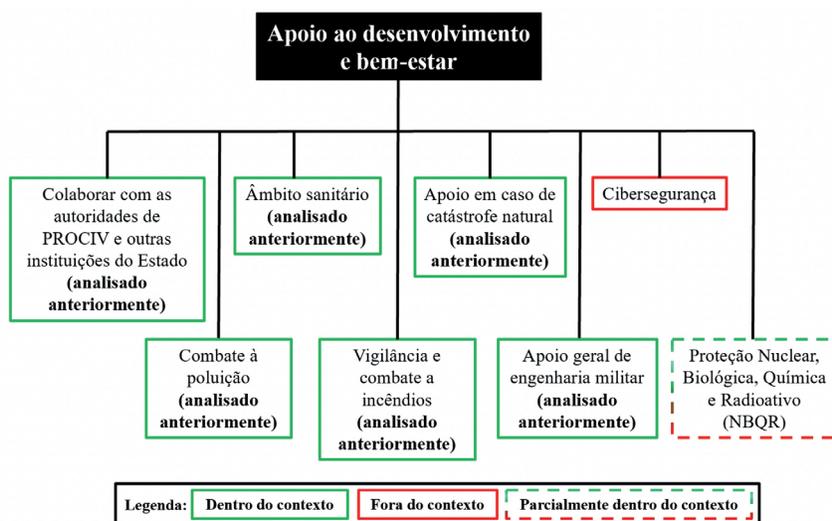


Figura 7 - Missões do Cenário C5

Fonte: Adaptado a partir de MDN (2014).

Também este documento vem introduzir tarefas não enquadradas no presente estudo, como a “cibersegurança”, por estar interligada a questões de defesa militar (Cenário 1.6) e com legislação própria (RCM n.º 92/2019, de 5 de junho).

Quanto à “Proteção NBQR”, um dos cinco perigos tecnológicos que podem dar origem a um acidente grave/catástrofe (ANEPC, 2019b), tem enfoque nas missões de “Cooperação com as [FSS]” (Cenário 1.7), que abrangem atividades de âmbito *security* e *safety*. De acordo com a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), as FFAA colaboram com FSS:

- Em matéria de segurança interna, assegurando entre si a articulação operacional. As orientações para a articulação operacional entre as FFAA e as FSS (CEMGFA & Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna [SG-SSI], 2020) recaem em incidentes tático-policiais graves (*security*);
- Em situações extraordinárias de acidentes graves/catástrofes (*safety*) que requeiram a intervenção do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)<sup>8</sup>, da PROCIV, sendo este colocado na dependência operacional do SG-SSI.

<sup>8</sup> “Conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os [APC] atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional [...]” (Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho).

Seguidamente, as MIFA desdobram o Cenário 5 do CEM, em missões M5.1 (Figura 8) e M5.2 (“Apoio ao desenvolvimento”).

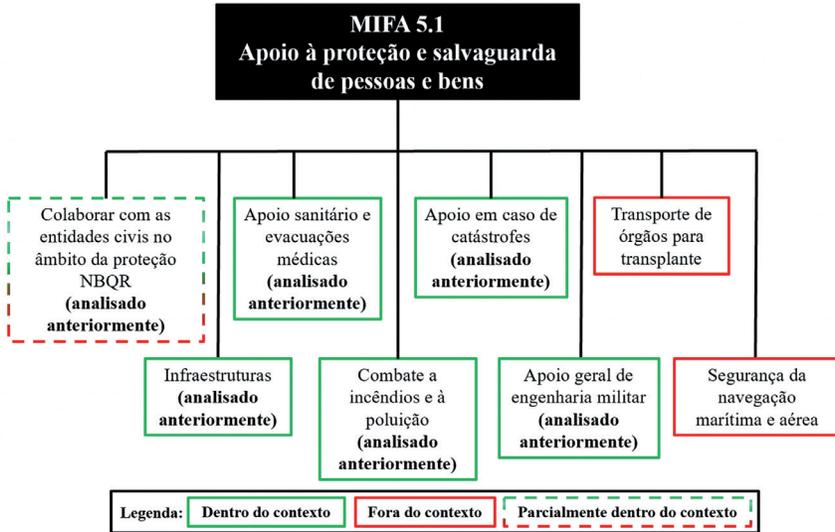


Figura 8 - MIFA 5.1

Fonte: Adaptado a partir de CSDN (2014a).

Salienta-se que o “transporte de órgãos para transplante” é uma ação permanente das FFAA, normalmente não relacionada com acidentes graves/catástrofes, tal como “a segurança da navegação marítima e aérea” tem legislação própria (International Civilian Aviation Organization, 2016; International Maritime Organization, 1974).

Por sua vez, as M5.2 contemplam atividades como a hidrografia, oceanografia, informação geoespacial e meteorologia, que podem servir de suporte às missões de AME, através de produtos geográficos, meteorológicos e oceanográficos (GEOMETOC) disponibilizados pelo Instituto Hidrográfico, CMETOC, CIGeoE e CIMFA (Figura 9).

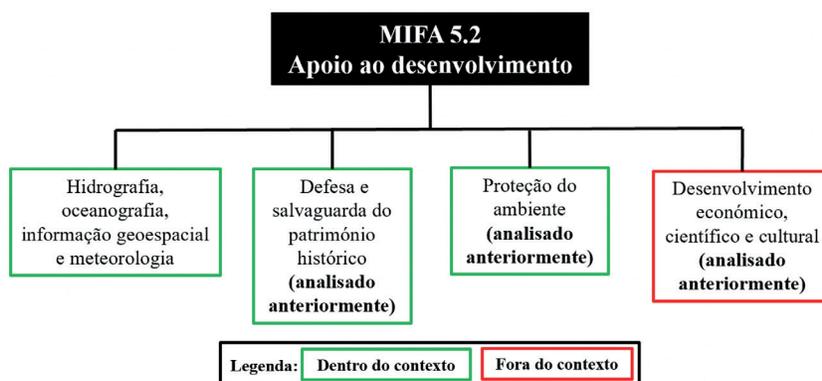


Figura 9 - MIFA 5.2  
Fonte: Adaptado a partir de CSDN (2014a).

Entretanto, o SF estabelece que a capacidade de AME é fundamental para a tipologia de missões descritas na Figura 10.

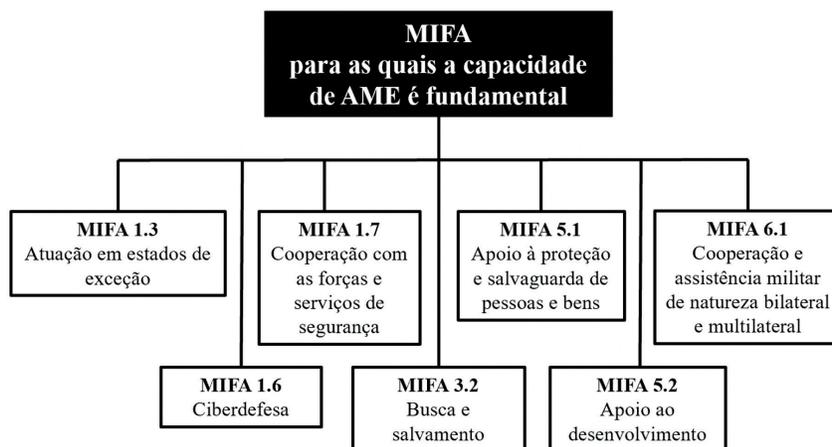
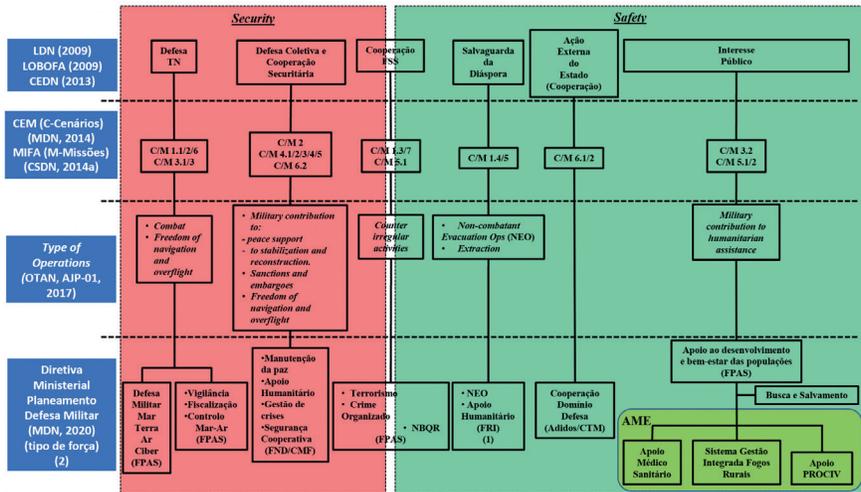


Figura 10 - MIFA em que a capacidade AME é fundamental  
Fonte: Adaptado a partir de CSDN (2014b).

Tendo sido verificado que as M5.1 encontram-se enquadradas com o AME, as M1.3, M1.7 e M5.2 parcialmente enquadradas e as M1.6 e M3.2 fora do contexto do presente estudo, falta-nos observar o seu relacionamento com as M6.1 “Conduzir ações de formação e de treino no âmbito da Cooperação Militar [...], a fim de apoiar a política externa do Estado [...], nomeadamente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa [CPLP]”. Estas missões são focalizadas em atividades fora do TN, com principal incidência na cooperação no domínio da defesa, pelo que não se enquadram no AME.

A Figura 11 demonstra o enquadramento das missões/operações de AME na tipologia de missões analisada.



NOTA: (1) De acordo com o CEM, a FRI também tem atribuídas missões de *Humanitarian Assistance*, principalmente *Disaster Relief*.  
 (2) Esta diretiva foi utilizada por ser o mais recente documento governamental a tipificar as missões das FFAA (Despacho MDN n.º 2536/2020, 24 de fevereiro de 2020).  
 LEGENDA: *Allied Joint Publication* (AJP); Conjunto Modular de Forças (CMF); Cooperação Técnico-Militar (CTM); Forças Nacionais Desdobradas (FND).

**Figura 11 - Enquadramento das missões/operações AME**

Fonte: Adaptado a partir de CSDN (2014a), de LDN (2009), de LOBOFA (2009), de MDN (2014, 2020) e de OTAN (2017).

Adicionalmente, no âmbito do SGIFR (RCM n.º 157-A/2017, de 21 de outubro; RCM n.º 12/2019, de 21 de janeiro):

- O EMGFA assina, anualmente, com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), o Protocolo FAUNOS (EMGFA & ICNF, 2019), no qual as FFAA, sem prejuízo da sua missão primária, participam em ações de patrulhamento, vigilância, prevenção, deteção, rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio;
- A FA tem o comando e gestão centralizados dos meios aéreos da DCIR, facto reforçado pela RCM n.º 139/2018, de 23 de outubro.

O Quadro 3 sintetiza as tarefas atribuídas às FFAA, no âmbito do AME, de acordo com a documentação observada.

**Quadro 3 - Tarefas AME**

TAREFAS	LB P R O C I V	C E D N	C E M	M I F A	S F	S G I F R	DIROP C E M G F A	H E F E S T O	F A U N O S
Busca e salvamento (no âmbito PROCIV)	X						X		
Proteção do ambiente (inclui o combate à poluição)	X	X	X	X	X			X	
Bem-estar sanitário/Apoio psicológico (incluindo epidemias/pandemias)	X		X	X	X		X	X	
Proteção NBQR			X	X	X		X		
Patrulhamento, vigilância, prevenção (inclui abertura de faixas de gestão de combustível), detecção, apoio ao combate, rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoio geral de engenharia militar (inclui reparação de caminhos florestais)			X	X	X		X	X	X
Evacuações médicas (inclui transporte de pessoas afetadas)				X	X		X	X	
Reabilitação infraestruturas	X			X	X		X		
Equipamentos e apoio logístico para as operações/população (Infraestruturas, incluindo para apoio de meios aéreos, Maquinaria, Eletricidade, Alimentação, Medicamentos, Água, Combustíveis)	X						X	X	
Patrulhamento/reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos	X						X		
Comando e gestão centralizados dos meios aéreos de DCIR						X			
Apoio em comunicações e em produtos GEOMETOC	X						X	X	
Alojamento/acampamento							X	X	
Participar em exercícios	X						X	X	
Apoio na preparação e implementação de planos de emergência aos diferentes níveis (nacional, regional, distrital e municipal)	X						X		

Fonte: Adaptado a partir de CEDN (2013), de CEMGFA (2018d, 2018e), de CSDN (2014a, 2014b), de EMGFA-ICNF (2019), de LBPROCIV (2006), de MDN (2014), de RCM n.º 157-A/17 (2017), de RCM n.º 139/2018 (2018) e de RCM n.º 12/2019 (2019).

Na sequência da anterior análise, estabelece-se como definição provisória para as missões/operações de AME:

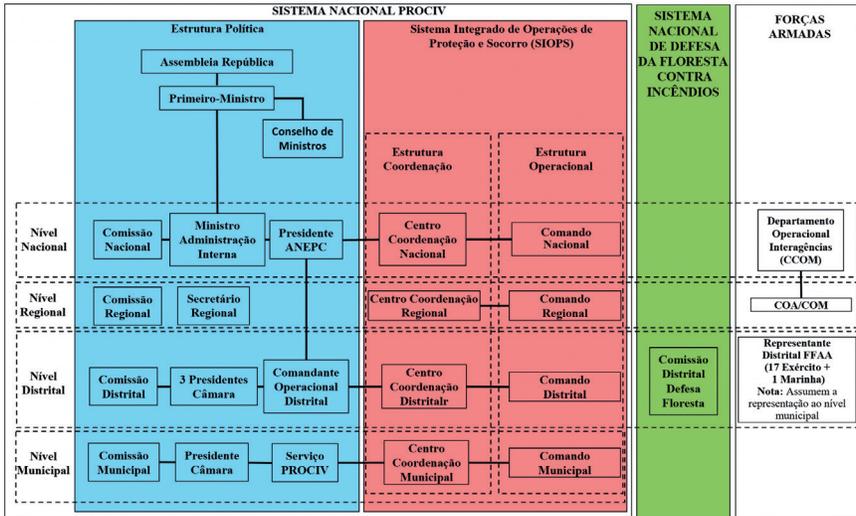
Apoiar, de forma programada e não programada, a atividade de emergência e proteção civil, em todas as fases associadas a situações de iminência ou ocorrência de acidentes graves, catástrofes ou calamidades, de forma a salvaguardar a população e os bens de interesse público.

## 4.2. ORGANIZAÇÃO

O CCOM assegura, pelo CEMGFA, o exercício do comando operacional das forças e meios das FFAA para as suas missões, bem como a ligação com as FSS e outros organismos do Estado relacionados com segurança, defesa e PROCIV (LOBOFA, 2009). Nesta qualidade, o CCOM garante a representação das FFAA junto de outros sistemas nacionais associados à presente temática, através do recente Departamento Operacional Interagências (DOI) (CEMGFA, 2019b), constituído pelo representante das FFAA junto do CONEPC e, maioritariamente, por militares em acumulação de funções do Núcleo Permanente

(NP) da FRI (NP-FRI) e do NP da Companhia Geral de Cooperação Civil-Militar (NP-CGerCIMIC).

A Figura 12 apresenta o diagrama de representação/articulação das FFAA junto de outros sistemas nacionais.



**Figura 12 - Representação/articulação das FFAA junto de outros sistemas nacionais**  
 Fonte: Adaptado a partir de ANEPC (2020), de CEMGFA (2018d), de Decreto-Lei n.º 124/2006 (2006) e de Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019).

Como referido, o CEM atribui à FRI a resposta nacional autónoma em situações de AH, tal como ocorreu em março de 2019, na sequência do ciclone IDAI em Moçambique. Esta tipologia de missões, tal como o emprego da FRI em TN, na função de força apoiante em caso de acidente grave/catástrofe, está prevista na respetiva DIROP (CEMGFA, 2018f). No entanto, a forma e os critérios de emprego da FRI, neste âmbito, não estão claramente definidos, como se verifica, por exemplo, para as missões de evacuação de não-combatente, através do PLACON PÉGASO (CEMGFA, 2019a). Neste âmbito, considera-se oportuno salientar que o quadro de atuação da CGerCIMIC prevê o apoio a uma força militar em TN, pelo que se assume que no caso do emprego da FRI no âmbito do AME, a CGerCIMIC, ou um dos seus destacamentos, podem ser integrados na cadeia de comando dessa força ou atuar como força apoiante (CEMGFA, 2018b).

Relativamente à intervenção das FOpe no âmbito do AME, estas podem operar com eficácia em ambientes severos, como o apoio a vítimas de catástro-

fes, face à sua elevada mobilidade e versatilidade, conforme previsto na respetiva DIROP (CEMGFA, 1999). Adicionalmente, as FOPe apoiam ou executam operações de AH em locais de difícil acesso (CEMGFA, 2017), tal como prevê o Exército (2018), em ações de busca e salvamento em montanha, situações extremas de neve e gelo e em espaços confinados.

Quanto aos PLACON conjuntos existentes, estes não cobrem toda a tipologia de perigos (ANEPC, 2019b). Na Figura 13 observam-se os PLACON e DIROP conjuntos e dos Ramos, que estão em vigor ou em elaboração.

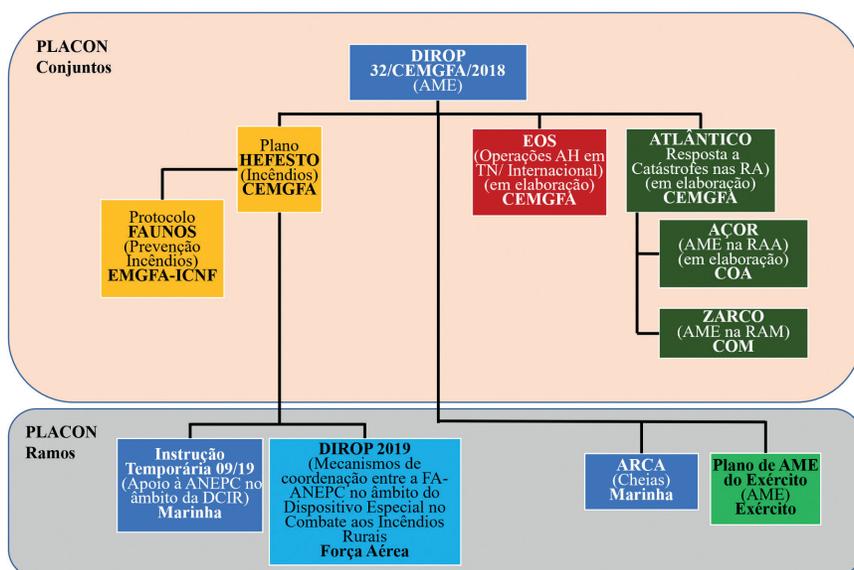


Figura 13 - PLACON conjuntos/Ramos

Fonte: Adaptado a partir de CEMGFA (2018a, 2018d, 2018e), de Exército (2018), de FA-ANEPC (2019) e de Marinha (2017, 2019a).

### 4.3. RECURSOS

Conforme referido, a DIROP 032/CEMGFA/2018 e o Plano HEFESTO, contêm uma lista detalhada dos recursos que cada Ramo emprega no AME.

Importa esclarecer que estes dois documentos atribuem os recursos do AME a dez diferentes tipos de “Capacidades de AME” (Comando, Controlo e Comunicações [C3]; Engenharia Militar; Apoio Sanitário e Intervenção Psicológica; Reabastecimento e Serviços; Manutenção e Transportes; Defesa Biológica, Química e Radiológica; Busca e Salvamento; Apoio ao Combate de Incêndios; Apoio Via Aérea e Apoio Marítimo (Quadro 4).

**Quadro 4 - Valências AME**

Valência	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea
<b>Comando, Controlo e Comunicações</b>	x	x	x	x
<b>Engenharia Militar</b>		x	x	x
<b>Apoio Sanitário e Intervenção Psicológica</b>	x	x	x	x
<b>Reabastecimento e Serviços</b>		x	x	x
<b>Manutenção e Serviços</b>		x	x	x
<b>Defesa Biológica, Química e Radiológica</b>			x	x
<b>Busca e Salvamento</b>		x	x	x
<b>Apoio ao Combate a Incêndios</b>		x	x	x
<b>Apoio Via Aérea</b>		x		x
<b>Apoio Via Marítima</b>		x		

Fonte: CEMGFA (2018d).

Estas capacidades devem ser vistas como valências, de forma a não se confundirem com as capacidades elencadas na Lei de Programação Militar (LPM) (Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho) e no SF, pelo facto das designações coincidirem apenas em casos muito particulares.

Estas valências apoiam-se no SF, com base no princípio do duplo uso, sendo o Exército o único Ramo com meios dedicados ao AME (RAME e UAME), por via da capacidade atribuída pelo CEM e inscrita na LPM.

No âmbito das CSI, as FFAA utilizam as suas capacidades para exercer o C2 das suas forças, manter um panorama operacional comum dos TO e servir de redundância ao SIRESP. Recorde-se que na sequência dos trágicos incêndios rurais de 2017, foi estabelecido o objetivo de “reforçar os sistemas [...] de apoio à decisão [...] aproveitando [...] os recursos já desenvolvidos [...] pelas FFAA” (RCM n.º 157-A/2017).

Assim, na sequência da decisão do Conselho de Chefes de Estado-Maior (2018), foi implementado no CCOM e nos Ramos, em 2019, um sistema de C2 conjunto (EMGFA, 2019), o qual, entre outras funcionalidades, permite o exercício do C2 pelo CEMGFA sobre as forças empregues nas missões de AME, tal como ter conhecimento da sua localização através do sinal transmitido pelos rádios SIRESP.

## 5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

### 5.1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Quanto à proposta de definição de missões/operações de AME, esta foi maioritariamente aceite (86,5%), devendo ser considerada a inclusão do “apoio a qualquer entidade estatal”. O Adjunto para o Planeamento e Coordenação do EMGFA (ADJPC) refere que a montante tem de se definir claramente o conceito de “emergência”, evitando a sua banalidade e que as missões de AME passem a ser a missão principal das FFAA (P. G. Melo, entrevista presencial, 5 de fevereiro de 2020).

Relativamente à proposta de tarefas de AME, esta foi maioritariamente aceite (75,7%), devendo-se incluir a tarefa “reabastecimento” e eliminar “reabilitação de infraestruturas”. O Comandante em suplência da Brigada de Reação Rápida menciona que é necessário definir claramente a tipologia de missões do AME em que as FFAA atuam (J. F. Duarte, entrevista presencial, 13 de fevereiro de 2020), sendo corroborado pelo ADJPC (P. G. Melo, *op. cit.*).

Os respondentes concordaram expressivamente (91,9%) com a proposta de estrutura de uma Publicação de Doutrina Militar Conjunta (PDMC) sobre AME (PDMC-AME).

Maioritariamente (65%), os respondentes consideram que as missões de AME devem manter-se nas M5.1, pois reflete a realidade e por não serem a missão principal das FFAA. Contudo, esta opção, face à especificidade do AME, poderá enfraquecer a respetiva visibilidade e posicionamento como capacidade do SF. Estes resultados foram expressivamente (90,9%) corroborados pelos entrevistados, pois a presente situação abrange todas as atuais tarefas de AME. No entanto, consideram que a montante da doutrina militar terá de definir-se o conceito de “emergência”, AME e tarefas, e elaborar doutrina civil. O Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA (DIPLAEM) refere que as MIFA são um documento estratégico, pelo não existe mais-valia em as subdividir (R. S. Ferreira, entrevista presencial, 30 de janeiro de 2020). Adicionalmente, o CONEPC (J. D. Costa, entrevista presencial, 10 de fevereiro de 2020), afirma que a falta de doutrina nacional civil, da responsabilidade da ANEPC, e militar, prejudica as consequentes DIROP, tal como a doutrina civil deve enquadrar as FFAA, por deterem capacidades únicas. Diz, ainda, que não é apologista de unidades conjuntas, mas sim de operações conjuntas, aproveitando-se o melhor que cada Ramo detém em termos de meios e procedimentos.

Quanto à modalidade de atribuição (três opções de resposta) da capacidade de AME e respetiva rúbrica da LPM, os respondentes, maioritariamente (70,3%), consideram que esta deve ser distribuída pelos Ramos, sendo a centralização no EMGFA uma opção alternativa a considerar. Estes resultados foram corroborados pelos entrevistados, que, maioritariamente (63,6%), aceitam a atribuição da capacidade de AME aos Ramos (coordenada pelo EMGFA) e que esta beneficia de todo o SF, por ser baseada no princípio do duplo uso. Consideram, ainda, que a aquisição de meios por um Ramo deve ter em conta as necessidades numa perspetiva conjunta (economia de escala). A centralização da capacidade no EMGFA e posterior distribuição pelos Ramos, é considerada uma opção alternativa.

O Comandante do Corpo de Fuzileiros menciona que esta capacidade deverá estar centralizada no EMGFA, tendo cada Ramo responsabilidade de assegurar capacidades específicas de acordo com a DIROP 032/CEMGFA/2018 (P. S. Ribeiro, entrevista por *email*, 24 de janeiro de 2020). Noutra perspetiva, o CONEPC salienta que o CEDN veio proporcionar às FFAA o princípio do “uso duplo”, em aditamento ao duplo uso, isto é, investir em meios de cariz não militar, recorrendo a fontes de financiamento alternativas como o “Portugal 2020” (2020), e não apenas à LPM, vocacionada para edificar capacidades essencialmente militares (J. D. Costa, *op. cit.*). Adicionalmente, o Sub-Chefe do Estado-Maior do CCOM, refere que existirão vantagens óbvias, naquilo que é comum, em se ponderar na edificação integrada de capacidades, beneficiando de economias de escala, de formação e interoperabilidade (J. N. Sousa, entrevista por *email*, 9 de março de 2020).

Na sequência dos resultados anteriores, e respondendo à QD1 “*Como caracterizar os princípios fundamentais da capacidade de AME?*”, conclui-se o seguinte:

- Definição de missões/operações de AME: Condução de tarefas de âmbito conjunto, para apoiar, de forma programada e não programada, qualquer entidade estatal ou regional, na prevenção, resposta e recuperação a situações de acidentes graves, catástrofes, calamidades ou crises, com o objetivo de salvaguardar a população e bens de interesse público;
- Definição de capacidade e conceito de AME (Figura 14);

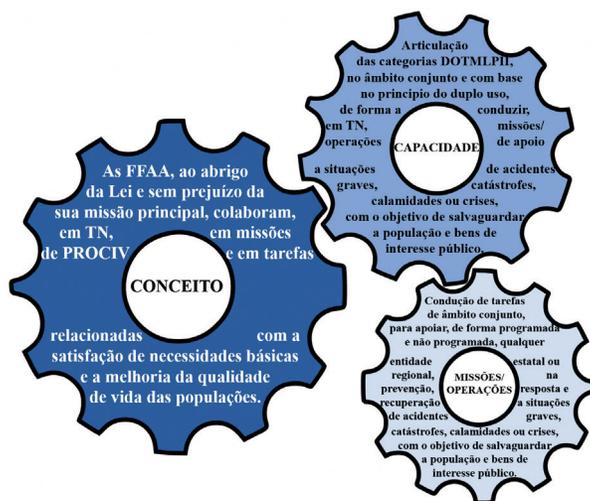


Figura 14 - Definição do conceito, capacidade e missões/operações AME

- Estabelecer como tarefas associadas ao AME as constantes na Figura 15, em articulação com o ciclo da catástrofe;

Ciclo da Catástrofe	Prevenção	Preparação	Resposta	Recuperação
	Avaliação do Risco	Emergência (Proteção e Socorro) (execução Planos de Emergência/Contingência)		Restabelecimento da normalidade
T a r e f a s  d e  A M E	Patrulhamento, vigilância, prevenção (inclui abertura de faixas de gestão de combustível), deteção (incêndios)		Apoio ao combate, rescaldamento e vigilância ativa pós-incêndio	
	Apoio na preparação/implementação de planos de emergência (nacional, regional, distrital e municipal)		Evacuações médicas (inclui transporte de pessoas afetadas)	
	Participar em exercícios		Busca e salvamento (no âmbito PROCIV)	
		Equipamentos e apoio logístico para as operações/população (Infraestruturas, incluindo para apoio de meios aéreos, Reabastecimento, Maquinaria, Eletricidade, Alimentação, Medicamentos, Água, Combustíveis)		
	Comando e gestão centralizados dos meios aéreos de DCIR			
		Bem-estar sanitário/Apoio psicológico (incluindo epidemias e pandemias)		
		Patrulhamento/Reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos		
			Apoio geral de engenharia militar (inclui reparação de caminhos florestais)	
			Proteção NBQR	
			Apoio em comunicações e produtos GEOMETOC	
			Alojamento/acampamento	
			Proteção do ambiente (inclui o combate à poluição)	

Figura 15 - Ciclo da catástrofe versus tarefas AME

- Elaborar uma PDMC-AME de acordo com a estrutura da Figura 16;

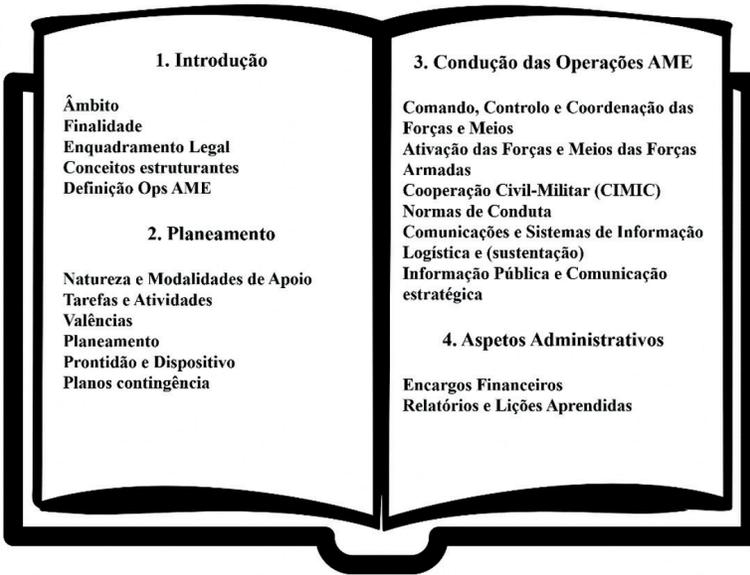


Figura 16 - Estrutura da PDMC-AME

- Manter o AME incluído nas MIFA 5.1;
- Definir a capacidade de AME, e correspondente rúbrica da LPM, como de âmbito conjunto, atribuindo-a aos três Ramos, sob coordenação do EMGFA;
- Incluir a complementaridade como princípio fundamental, caracterizado pelo âmbito conjunto da capacidade e missões/operações do AME (Figura 17);

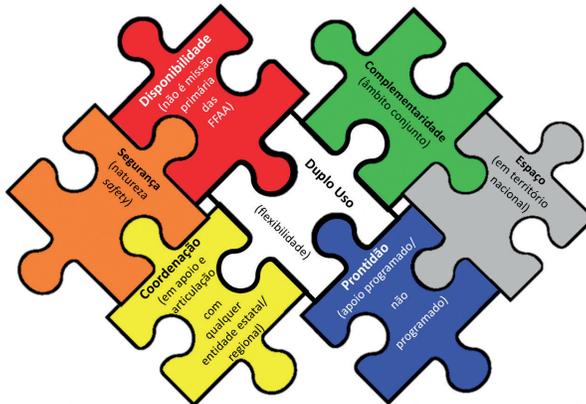


Figura 17 - Princípios fundamentais AME

- Potenciar as aquisições numa perspetiva de economia de escala, independentemente do Ramo adquirente;
- Tipologia das missões/operações de AME, tendencialmente de natureza *safety* (Figura 11): Apoio médico-sanitário, Apoio ao SGFIR e Apoio às operações de PROCIV;
- Estrutura de uma PDMC-AME.

Sendo o AME uma capacidade, considera-se que a estrutura da PDMC, mantendo o conteúdo validado neste estudo, deve estar alinhada com a metodologia DOTMLPII, substituindo, na publicação, a categoria “Doutrina” por “Enquadramento” e concentrando as categorias “Material”, “Pessoal” e “Infraestruturas” em “Recursos”. Assim, com o objetivo de colmatar a lacuna relativa à ausência de doutrina militar conjunta do AME, e depois de devidamente autorizado, em suplemento à presente investigação, foi enviado um projeto de PDMC-AME.

Desta forma foi alcançado o OE1 “*Analisar os princípios fundamentais do AME*”.

## 5.2. ORGANIZAÇÃO

A maioria (62,2%) dos respondentes consideram, dentro de três opções de resposta, que a estrutura de suporte ao AME do CCOM deve ser constituída por um NP (NP-AME), com militares em exclusividade de funções, não sendo consensual qual o seu quantitativo. Este NP-AME permite melhor planeamento e elaboração de documentos, tal como maior autonomia e capacidade de decisão. É de salientar que, aquando do envio do questionário, se desconhecia o facto de ter sido implementado no CCOM, em 2 de dezembro de 2019, o DOI, baseado no NP-FRI e no NP-CGerCIMIC. De referir, ainda, que quase um terço dos respondentes consideram que o modelo anterior era adequado. A criação de um NP-AME foi expressivamente (90,9%) corroborada pelos entrevistados, pelo facto do recentemente criado DOI ter mitigado a situação anterior, devendo evoluir para uma composição de militares em exclusividade de funções. Este facto foi confirmado pelo Chefe da DIPLAEM, segundo o qual a situação atual não é a ideal, pois o DOI é constituído por alguns militares em acumulação de funções, incluindo o NP-FRI, no entanto, desta forma passa a existir uma estrutura de ligação em detrimento de apenas um militar (R. S. Ferreira, op. cit.). Também o Comandante da FRI confirma que a integração do NP-FRI no DOI não se afigura como a solução mais adequada, pois além de retirar foco às tarefas principais da FRI, caso esta seja ativada será extremamente complicado

manter a necessária atenção às tarefas respeitantes ao DOI (P. C. Antunes, palestra por videoconferência no âmbito do CPOG 2019/2020, 25 de maio de 2020).

Quanto à condução de missões de AME de maior complexidade (quatro opções de resposta), os respondentes foram expressivos (78,4%) na necessidade de ativar o *Crisis Establishment* (CE) do CCOM (CE-CCOM) e de efetuar o *Transfer Of Authority* (TOA) dos meios dos Ramos para o CEMGFA, permitindo um C2 e unidade de comando mais efetivos. Estes resultados foram expressivamente (100%) corroborados pelos entrevistados quanto à ativação do CE-CCOM, de forma escalável (do parcial para o total), e do correspondente TOA dos meios dos Ramos para o CEMGFA, apenas quando a emergência, face à sua complexidade, for considerada uma crise. O Comandante do COM é apologista de que, excluindo incidentes de reduzida dimensão, será sempre necessária a ativação gradual do CE-CCOM (J. D. Aresta, entrevista por *email*, 22 de janeiro de 2020). O Comandante do COA considera inevitável que tenha de ocorrer o TOA dos meios, para assegurar a unidade e coerência na ação de comando (E. B. Ribeiro, entrevista por *email*, 28 de janeiro 2020). Adicionalmente, o Comandante da FRI corrobora de que o CE-CCOM deve ser ativado para os casos mais complexos, deixando o seu Estado-Maior (EM-FRI) liberto para efetuar o planeamento correspondente ao seu nível (P. C. Antunes, P.C., *op. cit.*).

Quanto à adaptação de um modelo de AME estrangeiro ao nosso país (quatro opções de resposta), os respondentes foram expressivos (70,3%) quanto à maior adequabilidade do atual modelo nacional à nossa realidade, não existindo recursos suficientes para optar por outros modelos.

No que concerne à autoridade de coordenação (militar), na área/zona da ocorrência de um acidente grave/catástrofe, o resultado foi inconclusivo: (i) 54,1% dos respondentes consideram que esta autoridade deve estar investida no RepDistFFAA junto do CCOM/CDOS, por proporcionar uma coordenação mais eficaz com os restantes APC; (ii) 40,5% consideram que deveria estar investida no comandante militar no terreno, por este ter um melhor conhecimento tático do TO.

Os respondentes foram expressivos (97,3%) em concordar que o atual modelo de solicitação/ativação de meios das FFAA é adequado.

Quanto à articulação/representação das FFAA com outros APC/sistemas, os respondentes foram expressivos (97,3%) em concordar que o atual modelo é adequado.

Os respondentes consideram, maioritariamente (83,8%), que a atribui-

ção dos meios de AME a um TO, devem ser projetados a partir das unidades de origem, face à insuficiência de meios, garantindo maior flexibilidade e potenciando o princípio de duplo uso. No entanto, 16,8% dos respondentes consideraram que os meios devem estar preposicionados, assegurando que estão dedicados ao AME, podendo responder mais rapidamente.

No que concerne ao atual modelo do AME, os entrevistados foram inconclusivos quanto à sua adequabilidade (54,5% não adequado, 45,5% adequado), no entanto, identificaram um conjunto de assuntos que necessitam de melhoramento, nomeadamente quanto à/ao:

- Atualização da DIROP 032/CEMGFA por estar demasiado focalizada na DCIR;
- Cumprimento da prontidão dos meios;
- Clarificação das relações de C2 entre as FFAA e os APC;
- Definição das áreas de atuação e da tipologia de missões do AME, atribuindo responsabilidades a cada Ramo;
- Investimento em exercícios, de forma a criar rotinas e respostas pré-planeadas, para, posteriormente, atualizar diretivas e planos em conformidade.

O ADJPC considera importante a clara definição das relações de C2 nas missões de AME, pois destas poderão advir questões de responsabilidade civil, criminal, entre outras (P. G. Melo, *op. cit.*). O Sub-Chefe do CCOM salienta que o maior problema se prende com a incapacidade de se implementar corretamente os níveis de prontidão dos meios (J. N. Sousa, *op. cit.*).

No que respeita à escassez de PLACON militares conjuntos no âmbito do AME, os respondentes foram inconclusivos quanto à elaboração de um único PLACON (56,8%), abrangendo todos os perigos (um anexo por cada perigo), permitindo uma gestão integrada, ou à elaboração de um PLACON (43,2%) por cada perigo (alguns são muito específicos, exigindo maior detalhe).

Quanto à suficiência dos PLACON existentes, também os entrevistados foram inconclusivos: (i) 54,5% consideram que os atuais PLACON são insuficientes, por estarem muito focalizados na prevenção, na DCIR e no “como fazer” em vez de no “que fazer”; (ii) 45,5% consideram que os atuais PLACON satisfazem as necessidades. O Comandante da Brigada de Intervenção refere que é possível integrar melhorias no atual modelo e PLACON, decorrentes das lições aprendidas na sequência dos exercícios (C. M. Alves, entrevista por *email*, 3 de fevereiro de 2020). O CONEPC considera que os atuais PLACON

são claramente insuficientes, sendo fundamental conduzir exercícios para criar procedimentos padrão comuns para o combate a cada perigo. Por outro lado, o Comandante do COA considera-os suficientes, atendendo à responsabilidade das FFFA inscrita nas MIFA 5.1 (E. B. Ribeiro, *op. cit.*).

No que se refere ao emprego da FRI como primeira força no TO, na condução de missões de AME de elevada complexidade, os respondentes foram inconclusivos: (i) 54,1% dos respondentes concordam com esse emprego, de forma escalável e de acordo com o Sistema de Gestão de Operações (SGO)<sup>9</sup> (ANEPC, 2018a), pelo facto da FRI ser uma força de elevada prontidão; (ii) 43,2% consideram que deve ser empregue outra força militar, de acordo com o atual modelo.

No entanto, os entrevistados foram expressivos (90%), concordando que, dependendo da complexidade/gravidade da emergência/ crise, a FRI deve ser empregue de forma escalável. De acordo com o Comandante do COA, a FRI deve ser empregue, seja total ou parcialmente e de forma escalável (E. B. Ribeiro, *op. cit.*), enquanto o 2.º Comandante do Comando Aéreo admite o emprego da FRI em casos mais complexos, mas sempre de uma forma escalável, com dimensão adequada à situação (A. M. Branco, entrevista presencial, 7 de fevereiro de 2020).

Quanto à utilização de FOPE, no âmbito do AME, a maioria (65%) dos respondentes considera que estas devem ser empregues em casos muito excecionais, como no resgate em locais de difícil acesso e em ações de reconhecimento. No entanto, 35% dos respondentes consideram que este tipo de força, pela sua especificidade, apenas deve ser empregue como último recurso.

Estes resultados foram corroborados pela maioria (80%) dos entrevistados. O Comandante do COM considera que as FOPE possuem valências únicas que podem fazer a diferença em cenários de emergência (J. D. Aresta, *op. cit.*).

Na sequência dos resultados anteriores, e respondendo à QD2 “Qual a organização mais adequada do AME?”, conclui-se que esta ancora na:

- Criação, no âmbito do CCOM, um NP-AME, constituído por militares em exclusividade de funções, não sendo consensual o respetivo quantitativo. É de salientar que o DOI, entretanto criado, veio mitigar, parcialmente, esta situação, pelo facto de ser constituído,

<sup>9</sup> O SGO é uma organização operacional que se desenvolve numa configuração modular e evolutiva, de acordo com a importância e o tipo de ocorrência, aplicando-se a todos os APC empenhados em operações de proteção e socorro. É constituído por seis fases (I a VI), as quais definem a quantidade e tipo de meios a serem empregues, nível de Comando da Operação de Socorro e constituição do Posto de Comando Operacional (PCO) no TO (ANEPC, 2018a).

maioritariamente, por militares em acumulação de funções;

- No que respeita à condução de missões de AME de maior complexidade:
  - Ativar o CE-CCOM, de forma escalável, quando a emergência for considerada uma crise;
  - Efetuar o TOA dos meios dos Ramos para o CEMGFA;
  - Empregar a FRI, e EM-FRI, como força inicial, de forma escalável e em sintonia com o SGO (Figura 18).

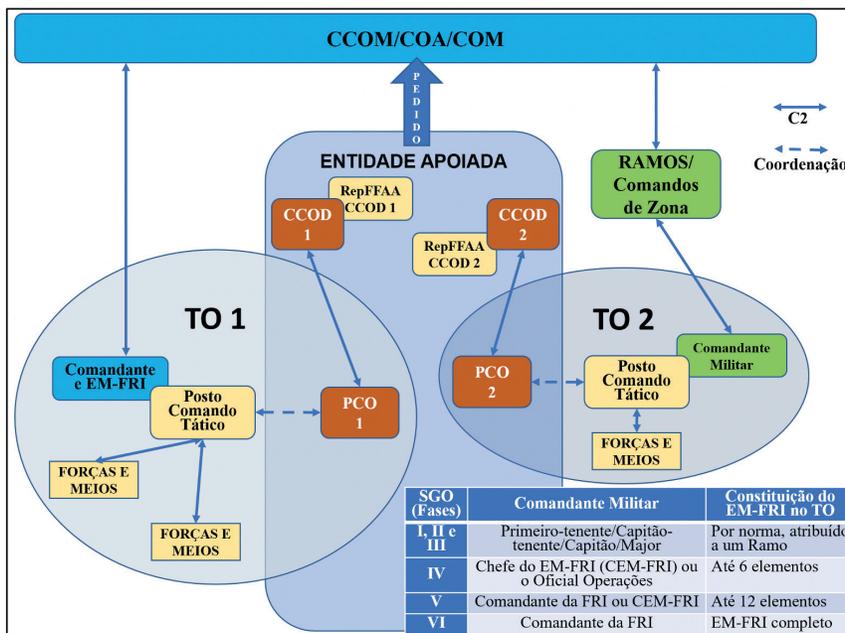


Figura 18 - Emprego da FRI/forças militares versus SGO

Fonte: Adaptado a partir de ANEPC (2018a).

- Relativamente ao modelo de AME em vigor:
  - Atualizar a DIROP 032/CEMGFA, por estar demasiado focalizada na DCIR, definindo áreas de atuação e tipologia de missões do AME, e clarificando as relações de C2 entre as FFAA e os APC;
  - Não adaptar o modelo de outro país;
  - Manter o atual processo de solicitação/ativação dos meios de AME, projetando-os a partir das unidades de origem, respeitando a prontidão dos meios presentemente protocolada;
  - Manter a atual forma de articulação/representação das FFAA com outros APC/sistemas nacionais.

- Investir em exercícios, de forma a criar rotinas e respostas pré-planeadas para, posteriormente, atualizar diretivas e PLACON;
- Empregar as FOpE em casos muito excecionais (e.g., resgate em locais de difícil acesso, reconhecimento), conforme previsto nas DI-ROP em vigor.

No entanto, o estudo é inconclusivo quanto às seguintes matérias:

- Investir a autoridade de coordenação (militar) na área/zona da ocorrência de um acidente grave/catástrofe, no RepDistFFAA junto do CCOD/CDOS ou no comandante tático no TO. Contudo, considera-se que, tal como mencionado na DIROP 32/CEMGFA/2018, esta autoridade deve estar investida no RepDistFFAA junto do CCOD/CDOS;
- Os PLACON militares conjuntos de AME existentes serem, ou não, suficientes, tal como se deveria existir um único PLACON, abrangendo todos os perigos, ou, em alternativa, elaborar um PLACON por cada perigo. Contudo, tendo em conta o tipo de perigos previstos (ANEPC, 2019b) e o número de PLACON promulgados (Figura 13), considera-se que os PLACON existentes são insuficientes.

Em forma de resumo, a Figura 19 apresenta a proposta de modelo macro do AME.

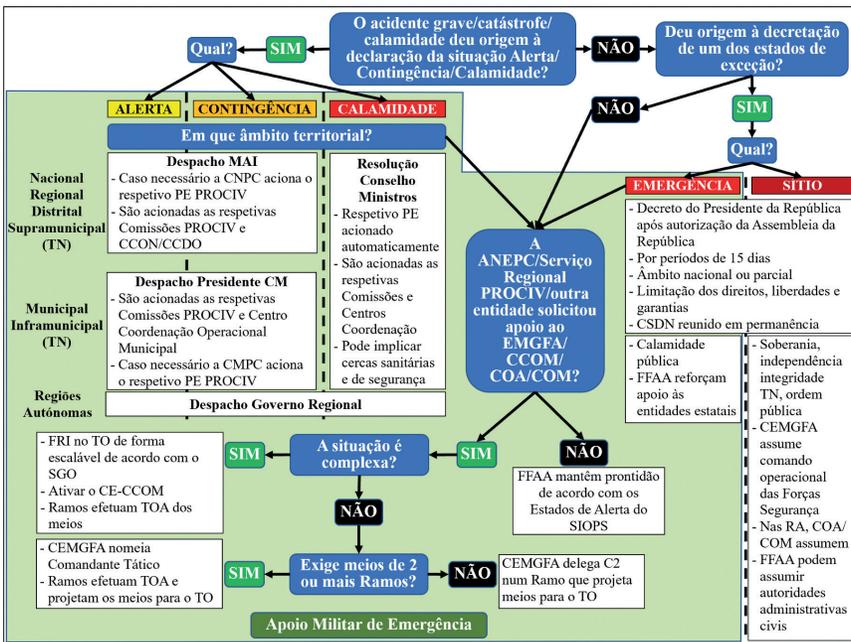


Figura 19 - Modelo macro AME

Fonte: Adaptado a partir de Lei n.º 44/86 (1986) e de LBPROCIV (2006).

Desta forma foi alcançado o OE2 “Analisar a organização mais adequada do AME”.

### 5.3. RECURSOS

Com o objetivo de identificar os recursos mais apropriados a incluir na capacidade do AME, foram dedicadas à dimensão “Recursos” seis das 35 perguntas do questionário e duas das dez questões da entrevista.

Quanto às valências de AME predefinidas, a maioria (83,8%) dos respondentes considera que são suficientes, no entanto, há a considerar que qualquer capacidade necessária, não listada, pode ser empregue, incluindo meios aéreos e de subsuperfície não-tripulados, mergulhadores e inativação de engenhos explosivos.

Estes resultados foram reforçados pelos entrevistados, que, maioritariamente (70%) consideram que as valências listadas são suficientes e adequadas. No entanto, consideram que todo o SF pode ser empregue em missões de AME, face ao seu intrínseco princípio de duplo uso. O Chefe da DIPLAEM afirma que existem valências não listadas na DIROP, pelo facto de todo o SF poder ser empregue em duplo uso e, por conseguinte, no âmbito do AME (R. S. Ferreira, *op. cit.*).

Relativamente às CSI, os respondentes, maioritariamente (70,3%), consideram que os existentes são suficientes para a condução de missões de AME. No entanto, torna-se necessário considerar o reforço de comunicações satélite e de comunicações táticas militares de banda alta (*High-Frequency* [HF]).

No que concerne ao emprego do catálogo de meios da FRI no âmbito do AME, o resultado é inconclusivo: (i) 45,9% dos respondentes consideram que devem existir catálogos separados (FRI versus AME), pelo facto do catálogo da FRI conter meios diferenciados e porque o AME não é a sua missão principal; (ii) 43,2% consideram que o referido catálogo deve ser empregue de acordo com o princípio de duplo uso e como reforço às missões de AME, quando necessário.

A supramencionada indefinição foi reforçada pelos entrevistados: (i) 60% consideram que o catálogo de meios da FRI deve ser empregue em missões AME (missão-tipo), conforme as prioridades/necessidades, reajustando o catálogo, caso necessário; (ii) 40% consideram que é mais adequado ter catálogos separados, sendo os meios de AME reforçados com os meios da FRI, caso a situação assim o exija. O Comandante da Brigada Mecanizada, considera que o catálogo de meios da FRI é adequado para o AME, pois permite escolher os meios de acordo com as necessidades, conforme ocorreu no emprego da FRI em Moçambique – Operação IDAI (P. N. Abreu, entrevista por email, 4 de fevereiro de 2020). Por outro lado, C. M. Alves (*op. cit.*) considera ser conveniente a

existência de catálogos separados, pelo facto da FRI deter meios que, pelas suas especificidades, não se mostram adequados ao emprego em tarefas do AME.

Respondendo à QD3 “*Quais os recursos mais apropriados a incluir na capacidade do AME?*”, conclui-se que estes correspondem ao:

- Adicionar, às valências do AME predefinidas na DIROP 032/CEM-GFA/2018, meios aéreos e de subsuperfície não-tripulados, mergulhadores e meios de inativação de engenhos explosivos, estes numa perspetiva de demolições, tal como foi requerido no apoio à desobstrução do porto da ilha das Flores (Marinha, 2019b);
- Reforçar a valência de C3, com comunicações satélite e comunicações táticas militares HF.

O resultado foi inconclusivo quanto ao emprego do catálogo de meios da FRI no âmbito do AME ou à existência de catálogos separados. No entanto, tendo em conta o previsto no SF (CSDN, 2014b), considera-se que toda e qualquer capacidade/meio pode ser empregue no âmbito do AME.

É de referir que, apesar do contributo do AME na resposta à COVID-19 não ter sido objeto de análise, torna-se evidente que a capacidade laboratorial das FFAA deverá ser incluída nas valências do AME (CCOM, 2020).

Desta forma foi alcançado o OE3 “*Analisar os recursos mais apropriados a incluir na capacidade do AME*”.

## 6. CONCLUSÕES

O presente estudo teve como objetivo propor contributos para otimizar o modelo organizacional de emprego da capacidade de AME das FFAA, no âmbito conjunto, nos domínios da doutrina, da organização e dos recursos de material.

O procedimento metodológico adotado no presente estudo de caso (desenho de pesquisa), no qual as dimensões de investigação se traduziram em unidades de análise (princípios fundamentais, organização e recursos), utilizou um raciocínio indutivo. Aplicou-se uma estratégia de investigação mista, materializada no envio de um questionário a especialistas na matéria, e de seguida foram conduzidas entrevistas semiestruturadas, a chefias de topo, de forma a validar os resultados do questionário. Os dados recolhidos foram submetidos a uma análise de conteúdo do tipo categorial, utilizando um modelo fechado (categorias *a priori*) para as questões fechadas e um modelo aberto (categorias emergentes) para as questões abertas.

No que respeita à dimensão “Doutrina” (OE1), face à confirmação da sua ausência ao nível militar conjunto, foi possível caracterizar os princípios fundamentais do AME, elaborar definições estruturantes omissas, tipificar as missões do AME, tal como clarificar que a capacidade de AME deverá ser de cariz conjunto. Estes factos permitem anexar ao presente estudo um projeto de uma PDMC-AME, o qual, caso venha a ser validado pelo IUM, poderá ser submetido ao EMGFA, para análise. A estrutura da PDMC-AME está alinhada com a metodologia DOTMLPPI, substituindo a categoria “Doutrina” por “Enquadramento” e concentrando as categorias “Material”, “Pessoal” e “Infraestruturas” em “Recursos”.

Referente à dimensão “Organização” (OE2), foi possível definir clarificar a não adaptação nacional a modelos estrangeiros, tendo-se identificado e proposto a organização mais adequada do AME, nomeadamente, quanto à estrutura de apoio a existir no CCOM (NP-AME), tal como relativamente a processos omissos, designadamente, o emprego da FRI e das FOpE, a ativação do CE-CCOM e a TOA dos meios. Ficou, ainda, clara a necessidade de atualização da DIROP 032/CEMGFA/2018 e de investimento nos exercícios conjuntos, tal como se confirmou a manutenção dos processos relativos à solicitação/ativação dos meios e a atual forma de articulação/representação das FFAA junto de outros sistemas nacionais associados à presente temática, tirando partido do supramencionado NP-AME.

Relativamente à dimensão “Recursos” (OE3), foi possível identificar e propor os recursos de material mais apropriados para o AME, em aditamento aos predefinidos na DIROP 032/CEMGFA/2018.

Este estudo, em matéria de **contributo para o conhecimento**, permitiu incrementar significativamente o conhecimento nesta área específica, elencando uma série de soluções para assuntos omissos ou que carecem de melhoria, possibilitando otimizar o atual modelo de emprego da capacidade de AME das FFAA, tornando-o mais eficaz e eficiente.

Com a presente investigação foi possível propor um conjunto alargado, significativo e relevante de contributos que permitem:

- Edificar uma doutrina conjunta inexistente;
- Reestruturar a organização de suporte ao AME no CCOM;
- Incluir e rever diversos processos atinentes, levando à atualização da DIROP 032/CEMGFA/2018;
- Reforçar os meios elencados na respetiva capacidade.

Como principais **limitações** desta investigação, identificam-se:

- A não análise de um modelo de um país com características semelhantes às nacionais (e.g., Bélgica ou Grécia);
- Não ter sido possível incluir as lições aprendidas iniciais provenientes do alargado e intenso emprego do AME no âmbito da resposta à COVID-19.

Como **estudos futuros**, sugere-se a elaboração das seguintes investigações:

- Relação entre o AME, a capacidade nacional de Resiliência, preconizada pela OTAN, e o SNPCE;
- Balanceamento do emprego das capacidades das FFAA entre as vertentes *safety* e *security*, em coordenação com os restantes setores do Estado, no caso de ser decretado o estado de sítio;
- Preparação das FFAA, no âmbito do AME, para situações futuras com impacto semelhante ao da pandemia da COVID-19, face à evidente crescente severidade das catástrofes e calamidades.

Nesta sequência, **recomenda-se** que o projeto de PDMC-AME, seja submetido ao EMGFA, para posterior análise em conjunto com os Ramos, de forma a colmatar uma indubitável lacuna nesta área.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2009). *Glossário de Proteção Civil*. Carnaxide: Autor.
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2016). Planeamento Civil de Emergência [Página *online*]. Retirado de <http://www.prociv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/SISTEMAPROTECAOCIVIL/PLANOCIVILEMERCENCIA/Paginas/default.aspx>
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2018b). ANEPC realiza Exercício MONTEMURO 18 [Página *online*]. Retirado de [http://www.prociv.pt/bk/IMPrensa/COMUNICADOIMPrensa/Documents/CIMP\\_18\\_170518\\_Exercicio\\_Montemuro18.pdf](http://www.prociv.pt/bk/IMPrensa/COMUNICADOIMPrensa/Documents/CIMP_18_170518_Exercicio_Montemuro18.pdf)
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2019a). CASCADE'19 – Exercício Europeu de Proteção Civil [Página *online*]. Retirado de <http://www.prociv.pt/pt-pt/paginas/noticias.aspx#/collapse-6>
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2019b). Riscos Tecnológicos [Página *online*]. Retirado de <http://www.prociv.pt/pt-pt/RISCOSPREV/RISCOSTEC/AMEACASNRBQ/Paginas/default.aspx>

- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2020). *Diretiva Operacional n.º 2 – Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais 2020*. Carnaxide: Autor.
- Campos, C. (2019). *As Forças Armadas e a sua capacidade para intervenção/empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Castro, J., Lobão, G. & Mirones, J. (2017). *Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional securitário em Portugal*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Centro de Investigação e Desensolvimento do Instituto Universitário Militar. (2019). Domínios, Áreas e Subáreas de investigação [Página online]. Retirado de <https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/investiga/dominios-a-reas-e-subareas-de-investigacao>
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (1999). *Diretiva Operacional 012/CEMGFA/1999 - Forças de Operações Especiais*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2017). *Diretiva Operacional 033/CEMGFA/2017 - Componente de Operações Especiais*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018a). *Plano de Contingência 30010/2018/COM - “Zarco” Plano de emprego de Forças do COM*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018b). *Diretiva Operacional 017/CEMGFA/2018 – Companhia Geral CIMIC*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018c). *Diretiva Estratégica do EMGFA 2018-2021 - DEEMGFA*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018d). *Diretiva Operacional 032/CEMGFA/2018 - Participação das Forças Armadas em ações de Proteção Civil*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018e). *Plano HEFESTO - Participação das FFAA no âmbito dos Incêndios Rurais*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018f). *Diretiva Operacional 04/CEMGFA/2018 - Alteração n.º 1 - Força de Reação Imediata*.

- Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019a). *Plano de Evacuação de Cidadãos Nacionais em Países Terceiros em situação de crise ou conflito - Plano de Contingência PÉGASO*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019b). *Despacho 164/CEMGFA/2019 - Implementação do Departamento Operacional Interações*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas & Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna. (2020). *Orientações para a articulação operacional entre as Forças e Serviços de Segurança e as Forças Armadas*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas & Secretaria-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Comando Conjunto para as Operações Militares. (2020). *Briefing diário do Comando Conjunto para as Operações Militares de 3 de maio de 2020*. Oeiras: Autor.
- Comissão Técnica Independente. (2017). *Análise e apuramento dos factos relativos aos incendios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 junho de 2017*. Lisboa: Assembleia da República.
- Comissão Técnica Independente. (2018). *Avaliação dos Incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental*. Lisboa: Assembleia da República.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2018). *Deliberação de 17 de julho*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Conselho Superior de Defesa Nacional. (2014a). *Missões das Forças Armadas – MIFA 2014*. Lisboa: Autor.
- Conselho Superior de Defesa Nacional. (2014b). *Sistema de Forças – SF 2014*. Lisboa: Autor.
- Cunha, M., Meyer, V. & Rego, A. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa* 17(2). Retirado de [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-44642018000200004#q2](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-44642018000200004#q2)
- Decreto Legislativo Regional n.º 7/99/A, de 19 de março (1999). *Serviço Regional de Proteção Civil e de Bombeiros dos Açores*. Diário da República, Série I-A, 66, 1537 a 1541. Horta: Governo Regional dos Açores.

- Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho (2009). *Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM e respetiva orgânica*. Diário da República, 1.ª série, 124, 4227 a 4232. Funchal: Governo Regional da Madeira.
- Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro (1994). *Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo*. Diário da República, Série I-A, 18, 322 a 326. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro (1995). *Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo*. Diário da República, Série I-A, 227, 6050 a 6053. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho (2006). *Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDFCI)*. Diário da República, 1.ª série, 123, 4586 a 4599. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho (2006). *Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)*. Diário da República, 1.ª série, 142, 5231 a 5237. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro (2014). *Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª série, 250, 6383 a 6397. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril (2019). *Lei orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª série, 64, 1798 a 1808. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho (2020). *Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência*. Diário da República, 1.ª série, 140, 17 a 24. Lisboa: Assembleia da República.
- Despacho n.º 3317-A/2018, de 29 de março (2018a). *Revisão do Sistema de Gestão de Operações (SGO)*. Diário da República, 2.ª série, 65, 9530-(2) a 9530-(10). Carnaxide: Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.
- Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro (2020). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar — quadriénio 2019-2022*. Diário da República, 2.ª série, 38, 36 a 41. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março (2020). *Declaração de situação de alerta em todo o território nacional*. Diário da República, 2.ª Série, 52, 452-(3) a 453-(4). Lisboa: Ministério da Administração Interna & Ministério da Saúde.
- Differencebetween.net. (2019). Differencebetween.net [Página *online*]. Retirado de <http://www.differencebetween.net/language/words-language/difference-between-safety-and-security>

- Dionne, J. & Laville, C. (1999). *A Construção do Saber*. Belo Horizonte, Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019). Comando Conjunto para as Operações Militares conclui processo de transformação estrutural e tecnológica [Página *online*]. Retirado de <https://www.emgfa.pt/noticias/Paginas/Comando-Conjunto-para-as-Operacoes-Militares-conclui-processo-de-transformacao-estrutural-e-tecnologica.aspx>
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2020). *Programa Anual de Exercícios Combinados e Conjuntos 2020 - EXPROGEN 2020*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas & Instituto da Conservação da Natureza e da Floresta. (2019). *Protocolo FAUNOS - Protocolo de Colaboração entre Estado-Maior-General das Forças Armadas - Instituto da Conservação da Natureza e da Floresta*. Lisboa: Autor.
- Exército. (2018). *Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército - PAMEEX*. Lisboa: Autor.
- Exército. (2019a). *Quadro Orgânico do Regimento de Apoio Militar de Emergência - 07.02.03*. Lisboa: Autor.
- Exército. (2019b). Exército organiza Workshop no âmbito do Exercício “FÉNIX 19” [Página *online*]. Retirado de <https://www.exercito.pt/pt/informa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABblica/not%C3%ADcias/905>
- Expresso. (2018). POLÍTICA - António Costa: aumento da despesa militar tem de ser para “duplo uso” [Página *online*]. Retirado de <https://expresso.pt/politica/2018-09-03-Antonio-Costa-aumento-da-despesa-militar-tem-de-ser-para-duplo-uso>
- Expresso. (2019). Borba um ano depois [Página *online*]. Retirado de <https://expresso.pt/sociedade/2019-11-16-Borba-um-ano-depois.-Nove-arguidos-familiares-indemnizados-e-estrada-cortada>
- Ferreira, C. (2019). *Enquadramento da atuação das Forças Armadas em missões de proteção civil*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Força Aérea & Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2019). *Directiva Operacional 2019 - Mecanismos de coordenação entre a ANEPC e a Força Aérea no âmbito do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais*. Alfragide: Autor.
- Guerra, L. (2018). *As Forças Armadas em Ações de Proteção Civil*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- International Civilian Aviation Organization. (2016). *Procedures for Air Naviga-*

- tion Services*. Montreal, Canadá: Autor.
- International Maritime Organization. (1974). *Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar*. Londres, Reino Unido: Autor.
- Isabel, P. (2018). *A articulação entre as Forças Armadas e os Agentes de Proteção Civil*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Instituto Universitário Militar. (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do Instituto Universitário Militar, 8. Lisboa: Autor.
- Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (1986). *Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência*. Diário da República, 1.ª série, 225, 2779 a 2783. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro (1997). *Quarta revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, Série I-A, 218, 5130 a 5196. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (2006). *Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª série, 126, 4696 a 4706. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1.ª série, 167, 6135 a 6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 1-B/2009, de 7 de julho (2009). *Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª série, 129, 4344-(9) a 4344-(18). Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho (2009). *Lei Orgânica das Forças Armadas (LOBOFA)*. Diário da República, 1.ª série, 167, 4603 a 4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019). *Lei de Programação Militar 2019-2030*. Diário da República, 1.ª série, 114, 2982 a 2985. Lisboa: Assembleia da República.
- Macedo, S. (2019). *As missões previstas para as Forças Armadas, com base no conceito de duplo uso civil-militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Marinha. (2017). *Plano de Operações ARCA*. Lisboa: Autor.
- Marinha. (2019a). *Instrução Temporária 09/19 - Apoio à ANEPC no âmbito da Defesa Contra os Incêndios Rurais*. Lisboa: Autor.
- Marinha. (2019b). Operações Flores | Mergulhadores da Marinha Portuguesa [Página online]. Retirado de <https://www.youtube.com/watch?v=ryege-ERznnw>
- Marques, A. (2016). *As Forças Armadas no Apoio à Proteção Civil*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Ministério da Defesa Nacional. (2014). *Conceito Estratégico Militar (CEM) 2014*. Lisboa: Autor.
- Ministério da Defesa Nacional. (2015). *Anuário estatístico 2015*. Lisboa: Autor.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2015). AJP-3.4.3 - *Military contribution to humanitarian assistance*. Bruxelas: NATO Standardization Office.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2016). Warsaw Summit Communiqué [Página online]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2017). *AJP-01 Allied Join Doctrine*. Bruxelas: NATO Standardization Office.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2018). *AAP-06 - NATO Glossary of Terms and Definitions*. Bruxelas: NATO Standardization Office.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2020). Resilience and Article 3 [Página online]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)
- Palma, J. (2011). O Papel das Forças Armadas nas Operações inter-agências de combate às ameaças. *Cadernos Navais*, n.º 38. Retirado de [https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos\\_navais\\_n38\\_julho\\_setembro\\_2011.pdf](https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos_navais_n38_julho_setembro_2011.pdf)
- Portugal 2020. (2020). O que é o Portugal 2020 [Página online]. Retirado de <https://www.portugal2020.pt/content/o-que-e-o-portugal-2020>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2020). Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de abril de 2020 [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=342>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março (2013). *Conceito Estratégico Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª série, 67, 1981 a 1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 21 de outubro (2017). *Reforma do Modelo do Sistema Nacional da Defesa da Floresta Contra Incêndios*. Diário da República, 1.ª série, 208, 5818-(2) a 5818-(5). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 23 de outubro (2018). *Reforma do modelo de gestão dos meios aéreos que integram o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR)*. Diário da República, 1.ª série, 204, 5059 a 5060. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministro.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro (2019). *Missão do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)*. Diário da República, 1.ª série, 14, 378 a 379. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho (2019). *Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023*. Diário da República, 1.ª série, 108, 2888 a 2895. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Serra, P. (2017). *Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional entre agentes da Proteção Civil*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Stemler, S. (2001). Practical Assessment, Research, and Evaluation: Vol. 7, Article 17. Retirado de <https://scholarworks.umass.edu/pare/vol7/iss1/17>
- Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal. (2019). SIRESP [Página online]. Retirado de <http://www.siresp.com/index.html>
- SurveyMonkey. (2020). Calculadora de margem de erro [Página online]. Retirado de <https://pt.surveymonkey.com/mp/margin-of-error-calculator>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2001). Coordination in Complex Emergencies [Página online]. Retirado de <https://www.unhcr.org/partners/partners/3ba88e7c6/coordination-complex-emergencies.html>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2017). Terminology [Página online]. Retirado de <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d>
- Weber, R. (1990). *Basic Content Analysis* (2nd ed.). Newbury Park, Estados Unidos da América: SAGE Publications.
- World Health Organization. (2002). Environmental health in emergencies [Página online]. Retirado de [https://www.who.int/environmental\\_health\\_emergencies/complex\\_emergencies/en](https://www.who.int/environmental_health_emergencies/complex_emergencies/en)
- Yin, R. (2003). *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos* (Reimpressão da 2.ª ed.). Porto Alegre: Bookman.



# A REDUÇÃO DO RISCO DE CATÁSTROFE NO CONTEXTO DAS FORÇAS ARMADAS<sup>1</sup>

**Francisco Guilherme Belo de Matos Rebocho Antunes**  
Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa  
Direção de Pessoal  
1350-352 Lisboa, Portugal  
rebocho.antunes@marinha.pt

## RESUMO

Nesta investigação foi estudado o fenómeno da comunicação entre as Forças Armadas e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil no contexto do apoio à proteção civil, especialmente em catástrofe, a fim de identificar áreas de melhoria e eventuais medidas corretivas, após análise nas dimensões normativa, social e tecnológica. Foi realizado um estudo de caso, sendo os dados recolhidos principalmente através de análise documental e das respostas a um questionário dirigido a 62 especialistas, responsáveis pelas operações de apoio à proteção civil do nível operacional e estratégico dos três Ramos das Forças Armadas, do Estado-Maior-General das Forças Armadas e da Autoridade Nacional de Proteção Civil, e pela área técnica. Os resultados mostraram, como limitações mais significativas: a inexistência de doutrina; a falta de uma linguagem comum; o insuficiente conhecimento mútuo institucional e interpessoal; a insuficiência do treino e da formação comum; e as carências na interoperabilidade e na resiliência de equipamentos de comunicações e de sistemas de comando e controlo. Os resultados obtidos permitiram, ainda, edificar um modelo alicerçado em 14 regras de boas práticas e dez recomendações, aplicáveis às Forças Armadas e à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, que permitirá melhorar a comunicação objeto de estudo, de forma a potenciar decisões mais informadas, melhorar a coordenação de esforços e, conseqüentemente, contribuir para a Redução do Risco de Catástrofe.

**Palavras-chave:** Comunicação; Forças Armadas; Proteção Civil; Redução do Risco de Catástrofe; Quadro de Sendai.

## ABSTRACT

*This work studied the phenomenon of communication among the Military Forces and the National Authority for Emergency and Civil Protection, in the context of civil protection, particularly in disaster, in order to identify areas for improvement and possible corrective measures, analysing through normative, social and technological dimensions. A case study was performed, with the data being collected mostly through document analysis and responses to a questionnaire addressed to 62 specialists, responsible for operations on support to civil protection at the operational and strategic level of the three Branches and General*

---

<sup>1</sup> Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/20, cuja defesa ocorreu em julho de 2020, no Instituto Universitário Militar.

*Staff of the Military Forces, the National Authority for Emergency and Civil Protection, and the technical area. Results showed as the most significant limitations: lack of doctrine, lack of a common language, insufficient mutual institutional and interpersonal acquaintance, insufficient common training and education and shortcomings in interoperability and resilience of communications equipment and of command and control systems. The results obtained also yield to the construction of a model based on 14 good practice rules and ten recommendations, applicable to the Armed Forces and the National Emergency and Civil Protection Authority, which will improve the communication under study, and thus allow for better informed decisions, improvement of efforts coordination and, consequently, contribute for Disaster Risk Reduction.*

**Keywords:** *Communication; Military Forces; Civil Protection; Disaster Risk Reduction; Sendai Framework.*

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de Redução do Risco de Catástrofe surge no ano 2000, quando as Nações Unidas (NU) estabeleceram a Estratégia Internacional de Redução do Risco de Catástrofe (EIRRC), com o objetivo de criar uma base de entendimento que permitisse aos Estados-membros articularem os seus esforços de forma uniformizada (Resolução das Nações Unidas [RES] 54/219, 2000).

Conforme refere T. V. Rodrigues (reunião de orientação, 20 de novembro de 2019), as Forças Armadas (FFAA) constituem o “braço robusto” do Estado no apoio a uma situação de acidente grave ou catástrofe, “[...] pelo que, considera-se uma prioridade, para reduzir o impacto da catástrofe, que as Forças Armadas ‘façam a uma só voz’, quer a nível interno, quer com os restantes agentes de proteção civil [...]”.

A atividade das FFAA em contexto de apoio à proteção civil e às populações encontra-se amplamente contemplada em diversos documentos legais, prevendo-se a sua atuação, nomeadamente, em cenários de acidente grave ou de catástrofe. As formas de atuação previstas incluem ações de apoio no combate a incêndios, no apoio em serviços, nas ações de busca e salvamento, no reconhecimento, na reabilitação de infraestruturas, nos transportes ou no apoio em comunicações. Devido à sua versatilidade, as FFAA têm prestado apoio em outras áreas, retirando o máximo proveito do duplo uso das capacidades de que dispõem, sendo disso exemplo a descontaminação em acidentes químicos ou biológicos, o emprego de mergulhadores, bem com a utilização de veículos autónomos.

Contudo, verificou-se que a área da comunicação no seio das FFAA, e destas com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), re-

vela algumas lacunas e deficiências. De facto, como adiante se verá, tem havido situações em que os meios existentes nas FFAA não foram utilizados ou não o foram de forma articulada e com a eficácia desejável.

Este trabalho justifica-se pela necessidade de analisar o processo de comunicação entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe, e assim identificar oportunidades para a melhorar, potenciando decisões mais informadas, melhor coordenação de esforços e, conseqüentemente, contribuir para a Redução do Risco de Catástrofe. Neste âmbito, insere-se na área nuclear de investigação de Operações Militares, subárea de Comando e Controlo de Operações, do Instituto Universitário Militar (IUM).

Este trabalho tem, portanto, como objeto de estudo a comunicação atual entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe, no território nacional, sendo delimitado no plano temporal à atualidade (2020) e passado recente (desde 2017), no plano espacial ao território nacional, e no conteúdo à comunicação, em contexto de catástrofe, aos níveis estratégico, operacional e tático entre Ramos das FFAA, Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e ANEPC.

Tendo presente a intenção de melhorar a comunicação objeto de estudo, julga-se necessária a aproximação e o empenhamento dos principais organismos intervenientes. Definiu-se, assim, como objetivo geral desta investigação *Propor um conjunto de boas práticas de comunicação entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe*, e como objetivo específico associado *Analisar as vulnerabilidades na comunicação atual entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe*.

## **2. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E MODELO DE ANÁLISE**

Na sequência de uma sucessão de catástrofes internacionais que provocaram elevado número de vítimas (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2020), as NU decidem instituir os anos 90 como a Década Internacional para a Redução de Catástrofes Naturais, através da RES 42/169 (1987). Dando continuidade à iniciativa, as NU definiram a EIRRC, materializada através do “Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015: Construir a resiliência das nações e das comunidades face a catástrofes”, conforme RES 60/195 (2006).

Subseqüentemente, em 2006, as NU criaram a Plataforma Global de Redução do Risco de Catástrofe, pela RES 61/198 (2007), que articula cinco plataformas regionais, 64 plataformas nacionais e 131 países que têm um ponto focal. No contexto nacional, em 31 de maio de 2010, Portugal criou a Plataforma

Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes (PNRRC), como subcomissão da Comissão Nacional de Proteção Civil (PNRRC, s.d.), representando um fórum onde se articulam mais de 40 entidades e agentes, incluindo as FFAA, que constituem uma mais-valia na capacidade de efetivamente contribuir para a redução do risco de catástrofes (PNRRC, 2018).

Em março de 2015 as nações decidiram adotar o “Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofe 2015-2030” (RES 69/283, 2015), o instrumento atualmente vigente, que assenta em quatro prioridades: compreender o risco de catástrofe, melhorar a governança, aumentar a resiliência, e melhorar a preparação para uma resposta eficaz.

No quadro legislativo nacional, o apoio das FFAA à proteção civil está devidamente contemplado na Constituição da República Portuguesa, Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, na Lei da Defesa Nacional, Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, e na Lei de Bases das Forças Armadas, Lei n.º 1-A/2009, de 7 de julho, assim como no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março, no Conceito Estratégico Militar, de 22 de julho de 2014 (Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2014a) e nas Missões das Forças Armadas, de 30 de julho de 2014 (MDN, 2014b).

A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, define no art.º 46.º as FFAA como Agente de Proteção Civil (APC), ressalvando no art.º 57.º que são empregues sob a cadeia de comando das FFAA, sem prejuízo da articulação com os comandos operacionais da proteção civil. Refere o art.º 53.º que “Compete ao presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, a pedido do comandante operacional nacional, solicitar ao Estado-Maior-General das Forças Armadas a participação das Forças Armadas em missões de proteção civil”. A Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, no art.º 3.º comete à ANEPC a “[...] missão [de] planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes [...]”.

O Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, que cria o Sistema de Autoridade Marítima, no art.º 6.º prevê a proteção civil com incidência no mar e na faixa litoral de Domínio Público Marítimo, tendo aí o capitão de porto competências na área da proteção civil, conforme o art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que cria a Autoridade Marítima Nacional (AMN).

O Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), de-

finido pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, estabelece mecanismos que asseguram que todos os APC atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, colocando para esse efeito representantes das FFAA e de outros APC nos Centros de Coordenação Operacional Nacional e Distritais.

A Diretiva Estratégica 2018-2021 do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (2018a) define o “Objetivo Estratégico 8 - OTIMIZAR o apoio das Forças Armadas a emergências civis. A Diretiva Operacional (DIROP) n.º 032/CEMGFA/2018 do CEMGFA (2018b, p. 1) define a “[...] articulação com as estruturas do sistema da proteção civil e identifica as tarefas e procedimentos a adotar [...]”. (CEMGFA, 2018b, p. 4).

Adicionalmente, têm sido estabelecidos planos e protocolos de apoio e coordenação das FFAA com a proteção civil, como é o caso do Plano Hefesto com a ANEPC e o Protocolo Faunos com o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas.

Apesar de existirem mais APC e instituições que têm competências e responsabilidades na área da proteção civil, interessa sublinhar que a articulação das FFAA se faz primeiramente com a ANEPC.

Para além da legislação e do normativo em vigor, a análise documental e as entrevistas exploratórias evidenciaram outros aspetos relevantes, a seguir resumidos.

O relatório da Comissão Técnica Independente (CTI) da Assembleia da República (CTI, 2017) sobre os incêndios de Pedrógão Grande ocorridos em junho de 2017 recomenda o reforço do papel das FFAA no sistema de proteção civil (CTI, 2017, p. 21) e realça o impacto negativo das falhas de comunicações verificadas, assim como o deficiente registo de informação (CTI, 2017, p. 21).

O relatório da Universidade de Coimbra sobre os mesmos incêndios (Viegas, 2017) refere que as FFAA deveriam ter sido mais utilizadas, exemplificando que a capacidade de vigilância da Força Aérea poderia ter sido utilizada numa fase anterior (Viegas, 2017, p. 217). O relatório relata ainda dificuldades na perceção do potencial de alguns focos devido a falhas de comunicações e a uma informação insuficiente (Viegas, 2017, p. 207), e realça o potencial de utilizar novas tecnologias (Viegas, 2017, p. 207).

O relatório do Observatório Técnico Independente (OTI) da Assembleia da República (OTI, 2018) refere que as FFAA podem ter um maior empenhamento e que a interligação com as restantes entidades do sistema pode ser melhorada (OTI, 2018, p. 43). Identifica ainda a necessidade de melhorar a gestão e partilha da informação (OTI, 2018, p. 90).

O apoio das FFAA em cenários de catástrofe foi evidente em casos especialmente críticos, como o desabamento da pedreira de Borba, ocorrido em novembro de 2018. O Chefe da Divisão de Operações do Comando Naval, J. M. Galocha (entrevista presencial, 11 de novembro de 2019), referiu que as FFAA colaboraram com uma equipa de mergulhadores e com um veículo autónomo subsuperfície. Adiantou ainda que o Instituto Hidrográfico colaborou com informação meteorológica detalhada, bem como com a colocação de uma estação de *Global Positioning System* (GPS) diferencial portátil, permitindo georreferenciação no fundo da pedreira, onde não existia sinal GPS. Concluiu que a ação das FFAA foi essencial para criar um bom panorama da situação.

Quando o furacão Lorenzo atingiu a ilha das Flores em setembro de 2019, empenharam-se diversos meios dos três Ramos para prestar apoio inicial às populações. J. M. Galocha (*op. cit.*) disse que a Marinha instalou sistemas de comunicações portáteis que estabeleceram redes de dados na área do porto comercial, e daí um feixe para os navios ao largo. Este sistema permitiu suportar serviços de VTC (Vídeo-teleconferência), dados, voz e controlar *Unmanned Air Vehicles* (UAV), criando um panorama claro e atualizado. Simultaneamente apoiou outras agências na área, nomeadamente a Força Aérea, o Exército, serviços locais e, inclusivamente, alguns Órgãos de Comunicação Social (OCS).

O relatório do Comandante da Zona Marítima dos Açores (Favinha, 2019), que comandou a missão à ilha das Flores no Teatro de Operações (TO), confirma que a “[...] rede de comunicações de banda larga do Comando Naval, instalada pelos navios no PC [Posto de Comando], revelou-se de enorme utilidade” (Favinha, 2019, p. 8). Conclui que a “[...] boa coordenação entre as forças militares, a AM[N] e a Polícia Marítima foram essenciais para a fluidez e eficácia da operação, tendo sido determinantes para o seu sucesso” (Favinha, 2019, p. 8), e que “[...] a presença da força na Ilha das Flores contribuiu para tranquilizar a população” (p. 7).

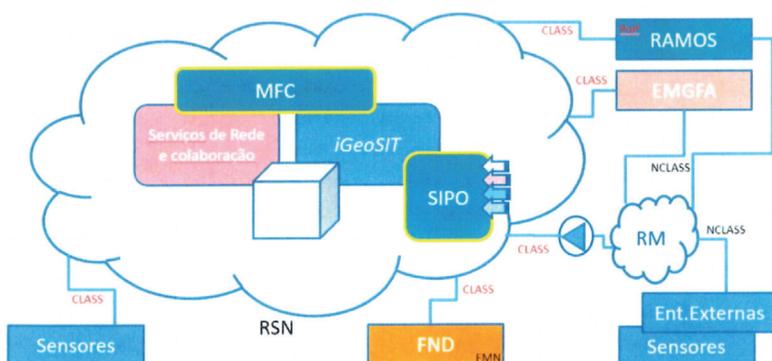
Sobre a legislação vigente, o Chefe do Estado-Maior do Comando Naval, R. M. Correia (entrevista presencial, 11 de novembro de 2019), disse que considera a legislação atual suficiente para acionar os mecanismos de apoio, bem complementada com a DIROP n.º 032/CEMGFA/2018.

No âmbito do EMGFA, o representante na ANEPC, J. M. Lavado (entrevista presencial, 22 de novembro de 2019), esclareceu que o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE) passou em 2014 da alçada do MDN para o Ministério da Administração Interna, e como consequência a respetiva

legislação foi revogada, não tendo ainda sido criada alternativa. As crises em Portugal, como a crise energética, têm por isso de ser alvo de despacho governamental a emitir caso-a-caso, pelo que as respostas são complexas e morosas.

No âmbito da comunicação, J. M. Lavado (*op. cit.*) disse que entre as áreas a melhorar estão a inexistência de um glossário comum, a passagem de informação aos OCS e a partilha de informação e de meios com a ANEPC carece de agilização. Isso mesmo tem sido constatado nos exercícios nacionais realizados, por exemplo o exercício *Cascade*, envolvendo as diversas agências de proteção civil.

No mesmo contexto, o Chefe do Estado-Maior das Operações do Comando Conjunto de Operações Militares (CCOM), N. C. Silva (entrevista presencial, 22 de novembro de 2019), afirmou que o atual Sistema de Comando e Controlo Conjunto (SC2C) é baseado em requisitos da North Atlantic Treaty Organization (NATO) e consegue integrar a informação dos sistemas dos três Ramos. Este sistema integra também as posições georreferenciadas de forças em apoio à proteção civil dotadas de equipamentos adequados, incluindo os do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP). O sistema permite partilhar informação não classificada com o Comando Nacional de Operações de Socorro, assim como a realização de conferências VTC, mas estas capacidades não têm sido utilizadas. Este oficial adiantou que está previsto modernizar o SC2C do CCOM em 2020 para melhorar o desempenho e adquirir novas capacidades, continuando a cumprir requisitos da NATO (Figura 1).



**Figura 1 - Diagrama conceptual da arquitetura tecnológica do novo SC2C**  
Fonte: EMGFA (2019).

N. C. Silva (*op. cit.*) apontou como aspetos a melhorar a utilização de terminologia e simbologia comuns e a integração de sistemas de alerta e aviso e de sistemas de apoio à decisão.

No âmbito da articulação das FFAA com a proteção civil, Isabel refere:

[...] um obstáculo na articulação entre as FFAA e os APC, é a partilha de informação entre os diversos ‘sistemas de apoio à decisão’, nomeadamente os sistemas existentes nas FFAA e o Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO) da ANPC [Autoridade Nacional de Proteção Civil] [...]. O facto do SADO não ser partilhado com as FFAA, constitui a principal lacuna na articulação entre as entidades. (Isabel, 2018, p.18)

Nas conclusões apresentadas por este autor (Isabel, 2018, pp. 44-46), são de realçar os seguintes pontos:

- a. “[...] inexistência de um sistema de apoio à decisão, comum e interoperável, que permitisse a partilha do mesmo cenário em tempo real [...]”;
- b. “[...] problemas com as comunicações, que tiveram períodos de falha total [...]”;
- c. “[...] questões de interoperabilidade, motivadas pela variedade de sistemas de comunicações usados pelos vários APC”;
- d. “As deficiências de coordenação, foram evidentes, na falta de articulação em matéria de informação pública e relacionamento com os media [...]”;
- e. “[...] as FFAA precisam de rádios SIRESP [...] e deve ser ponderada a aquisição de equipamentos portáteis de comunicação por satélite, resilientes e interoperáveis”;
- f. “[...] conceitos estruturantes, por exemplo, o de ‘prontidão’, que aparentemente, suscita alguma confusão com ‘tempo de resposta’”;
- g. “[...] perceção de que a ‘formação e treino’ conjuntos são residuais e muito esporádicos. [...] não há doutrina conjunta para atuação entre os diversos APC [...]”;
- h. “[...] não é consensual de que a legislação seja suficiente [...]”;
- i. “Algum do normativo militar é considerado vago e incoerente, devendo ser analisado e revisto, incluindo, por exemplo, instruções que regulem a gestão da informação pública e o relacionamento com os media [...]”;
- j. “Sugere-se também que os planos de contingência dos Ramos, sejam integrados e convertidos em planos comuns”.

No seu trabalho sobre as necessidades e capacidades de atuação das FFAA em apoio à proteção civil, Ferreira (2019, p. 3) refere que, no plano do combate a incêndios, as FFAA “intervêm no âmbito da operação dos sistemas de informação e comunicações necessários à decisão [...]” e identifica a necessidade de melhorar “[...] o planeamento e preparação [...] dos sistemas de informação [...]” (p. 14). Conclui a mesma autora no seu trabalho ser possível potenciar a atuação das FFAA (Ferreira, 2019, p. 20), nomeadamente:

- a. “[...] melhorar a coordenação e incrementar o apoio logístico e eventual apoio de comunicações”;
- b. “Colaborarem em ações de sensibilização às populações [...]”;
- c. “Colaborarem na formação de quadros da PC [Proteção Civil], nomeadamente com conhecimentos de comando e liderança”;
- d. “Colaborarem com a PC na produção de doutrina e organização”.

## 2.1. MODELO DE ANÁLISE

A comunicação entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe, como objeto de estudo, é o conceito estruturante do modelo de análise. Este conceito foi considerado em duas perspetivas.

A primeira perspetiva respeita à comunicação como troca de mensagens e de informação entre as FFAA, enquanto APC, e a ANEPC, nos níveis estratégico, operacional e tático, incluindo a divulgação de informação aos OCS no terreno (CEMGFA, 2018b). Excluem-se outros tipos de comunicação, como é o caso de comunicação administrativa, informal, institucional ou em operação militar.

A segunda perspetiva refere-se ao contexto de catástrofe como sendo uma situação emergente e disruptiva, com potencial destruição de infraestruturas e interrupção de vias de comunicação, incluindo redes e equipamentos de comunicações (Perez & Zeadally, 2019). De acordo com Manoj e Baker (2007), um dos primeiros desafios em caso de catástrofe é a comunicação, e identificam três categorias de desafios para manter uma comunicação efetiva em situação de crise: tecnológicos, sociológicos e organizacionais. Baseado-se nesta abordagem, definiram-se três dimensões para o conceito do modelo.

A primeira é a dimensão normativa, que se divide em três variáveis: a legislação, a doutrina e as normas e procedimentos, representando os níveis habituais de decomposição do edifício normativo de uma organização. A segunda é a dimensão social, com duas variáveis: a comunicação entre os Ramos das FFAA, o EMGFA e a ANEPC e a comunicação com os OCS. A terceira é a dimensão

tecnológica, dividida em duas variáveis, adaptadas a partir de Perez e Zeadally (2019): as infraestruturas e equipamentos; e os sistemas de informação.

Os indicadores utilizados em cada caso foram extraídos da análise documental e das entrevistas exploratórias, assim como de outros dados obtidos no processo de recolha de informação, conforme se apresentam no modelo de análise esquematizado no Quadro 1.

**Quadro 1 - Modelo de Análise**

Conceito	Dimensões	Variáveis	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
Comunicação entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe	Normativa	Legislação	Legislação	Análise documental e questionário
		Doutrina	Doutrina	
		Normas e procedimentos	Pedido de meios de apoio Fases de atuação Terminologia Simbologia Lista de meios de apoio Cadeia de comando	
	Social	Comunicação entre os Ramos, o EMGFA e a ANEPC	Frequência Facilidade Eficácia Frequência de treino	
		Comunicação aos OCS	Instruções Entidade que divulga	
	Tecnológica	Infraestruturas e equipamentos	Cobertura territorial Importância e relevância Fiabilidade Resiliência Segurança Custos de operação Interoperabilidade Recursos tecnológicos	
		Sistemas de informação	Interface com operadores Interligação com sistemas de Comando e Controlo (C2) Funcionalidade Fiabilidade Qualidade dos dados Diversidade fontes informação Modelo sistema C2 Capacidade Segurança Formação Sistemas apoio à decisão	

### 3. METODOLOGIA E MÉTODO

#### 3.1. METODOLOGIA

Tendo presente o carácter exploratório do trabalho, adotou-se um raciocínio essencialmente indutivo e uma estratégia de investigação qualitativa. O desenho de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, seguindo a orientação de Yin (2001) para o estudo de caso do tipo exploratório, completada com os trabalhos de Baxter e Jack (2008) para o estudo de caso qualitativo.

#### 3.2. MÉTODO

##### 3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. A população-alvo consistiu principalmente em responsáveis pelas operações de apoio à proteção civil do nível operacional e estratégico dos três Ramos das FFAA, do EMGFA e da ANEPC. A amostra foi alargada também a alguns elementos da área técnica, para permitir recolher dados mais específicos na vertente tecnológica, e do nível tático, de forma a obter informação de elementos que atuam no terreno. Atendendo à especificidade do objeto de estudo, com um número relativamente restrito de pessoas conhecedoras, a amostra selecionada foi de 62 elementos, especializados no tema. Pretendeu-se identificar áreas de melhoria no fenómeno de comunicação em estudo, pelo que não foi essencial dispor de uma amostra que garanta relevância estatística.

Procedimento. Os questionários foram disponibilizados de forma digital (através da ferramenta *Google Forms*), tendo-se dado informação relativa ao contexto e objetivo, e apresentado garantias de anonimato e confidencialidade das respostas.

##### 3.2.2. Instrumento de recolha de dados

O inquérito por questionário foi estruturado em seis grupos, sendo composto por 32 perguntas de resposta múltipla e 26 perguntas abertas. As escalas ou opções utilizadas nas questões de resposta múltipla foram adequadas ao teor da pergunta, construídas com base num conjunto de respostas pré-definidas a partir do modelo de análise, sendo utilizadas escalas de Likert de cinco níveis nas questões de avaliação ou estimação. As questões abertas permitiram complementar as perguntas de resposta múltipla e obter novos elementos. A análise documental foi uma técnica sempre presente, com o intuito de recolher e cruzar informação mais detalhada, nomeadamente, de manuais, normas e procedimentos e outros fatores relevantes para a investigação.

### 3.2.3. Técnicas de tratamento dos dados

Foi utilizada a aplicação *Excel*, quer para fins de estatística descritiva na análise das questões de resposta múltipla, quer na análise de conteúdo às questões abertas. Na análise de conteúdo foi seguida a orientação de Bardin (1977).

## 4. VULNERABILIDADES NA COMUNICAÇÃO ATUAL ENTRE AS FFAA E A ANEPC, EM CONTEXTO DE CATÁSTROFE

Na dimensão normativa, quanto à variável legislação, verificou-se que a existente é globalmente adequada e abrangente. Contudo, identificou-se a falta da legislação relativa ao SNPCE. Esta lacuna está em vias de ser ultrapassada, conforme comunicado do Conselho de Ministros de 23 de abril de 2020, a informar que foi aprovado, na generalidade, o Decreto-Lei que estabelece o SNPCE (República Portuguesa - XXII Governo, 2020).

No respeitante à doutrina, constatou-se que não existe documentação específica relativa ao apoio das FFAA à proteção civil que uniformize a estrutura doutrinária nas FFAA (J. M. Lavado, *op. cit.*). Existem, porém, alguns documentos doutrinários, ao nível dos Ramos, apresentando-se o exemplo do PDE 3-00 Operações (Estado-Maior do Exército [EME], 2012) e o PAMEEX (EME, 2010) do Exército.

Relativamente a normas e procedimentos, a DIROP n.º 032/CEMG-FA/2018 é um documento completo e suplanta satisfatoriamente a falta de doutrina na matéria em análise (J. M. Lavado, *op. cit.*; R. M. Correia, *op. cit.*).

O procedimento para pedir meios de apoio da ANEPC ao EMGFA foi considerado adequado pela maioria dos inquiridos (59%), embora tenham sido apresentadas diversas propostas de melhoria.

Quanto às fases de atuação durante ações de proteção civil, a maioria dos inquiridos considerou que são adequadas (52%), enquanto os restantes consideraram que careciam de melhoria (27%) ou não existiam (21%). Contudo não houve sugestões de melhoria.

No que respeita à terminologia utilizada em ações de proteção civil, a maioria referiu que é baseada na ANEPC (70%), mas também eram utilizados outros tipos de terminologia, evidenciando que não estava uniformizada. A terminologia abrangia os meios de atuação para a grande maioria dos inquiridos (95%), mas a percentagem reduziu-se sucessivamente para fases de atuação (73%), sinistros (50%), perigos (50%) e infraestruturas críticas (32%). Os resultados relativos à simbologia foram idênticos aos da terminologia.

A grande maioria das respostas indicou que os meios de apoio disponíveis nas FFAA para apoiar a ANEPC estavam corretamente referenciados (87%), embora fossem referidos casos pontuais a atualizar.

Apesar de 56% das respostas indicarem que as relações de comando e autoridade eram claras, as restantes foram contrárias, sendo apresentadas diversas sugestões de melhoria.

Quanto à dimensão social, na variável da comunicação entre os Ramos, o EMGFA e a ANEPC, as respostas ao questionário sugeriram que a facilidade e a eficácia das interações das FFAA com a ANEPC podem melhorar, e que o treino comum deve aumentar.

Ainda na dimensão social, relativamente à comunicação com os OCS, a grande maioria dos inquiridos respondeu conhecer normas e instruções adequadas (74%). Estes consideram que a divulgação aos OCS deve ser realizada pela ANEPC e por outros APC, de forma coordenada (59%), sendo apresentadas diversas propostas quanto à forma de o fazer.

Relativamente à dimensão tecnológica, a variável infraestruturas e equipamentos foi analisada em sete tipologias segundo seis indicadores, realçando-se os seguintes resultados:

- a. Todas as tipologias foram consideradas importantes e relevantes (entre 79% e 88%);
- b. A rede militar de radiocomunicações, única tipologia analisada relativamente ao indicador “cobertura territorial”, obteve uma valorização de 73%.
- c. As comunicações por satélite (SATCOM) obtiveram a valorização mais elevada em quase todos os indicadores analisados, incluindo maiores custos de utilização. A principal diferença referida entre SATCOM militares e comerciais foi a segurança, não sendo relevante num contexto de catástrofe e por existirem dispositivos de cifra que eliminam as diferenças.
- d. A fiabilidade e a resiliência foram consideradas mais elevadas nas SATCOM e nos meios militares móveis, sendo as tipologias comerciais (internet e serviços móveis) as menos valorizadas;
- e. Quanto à interoperabilidade, destacaram-se as avaliações modestas (62%) obtidas pelas redes de dados militares e pela rede militar de radiocomunicações, sendo melhores as redes comerciais (83% a 86%) e os equipamentos móveis *wireless* (82%).
- f. Finalmente, a segurança foi considerada reduzida nas tipologias

comerciais (inferior a 50%), intermédia nos equipamentos móveis wireless (62%) e elevada nas restantes (74% a 81%).

A última variável analisada foi a respeitante aos sistemas de informação. Neste âmbito, os sistemas de C2 utilizados na respetiva organização em ações de apoio à proteção civil foram avaliados com resultados bastante satisfatórios e uniformes em todos os indicadores (entre 71% e 78%).

Os resultados relativos à interligação entre sistemas de C2 de diferentes organizações indicaram um nível relativamente elevado de interligação nos sistemas de C2 do Exército e do EMGFA (74% e 71%, respetivamente), realçando-se que com a ANEPC foi significativamente menor (50%).

Quanto ao modelo mais adequado para os sistemas de C2, no domínio da proteção civil, os inquiridos consideraram ser melhor a existência de sistemas diferentes nas organizações que sejam interoperáveis entre si (48%), seguindo-se a existência de um sistema único transversal às diversas organizações (42%).

Quanto às capacidades existentes no sistema de C2 da respetiva organização, realça-se que só 60% referiram que tinha interoperabilidade com outros sistemas de C2 da respetiva organização, e apenas 55% com ligação ao SIRESP.

No que respeita a funcionalidades do sistema de C2 da respetiva organização, todas as respostas indicaram ter informação georreferenciada, e a grande maioria que dispunha das restantes funcionalidades enumeradas (comunicação por voz, *chat*, apresentação de imagens e videoconferência).

O grau de segurança dos dados processados no sistema de C2 considerado mais adequado pelos inquiridos foi "Reservado" (47%), embora 38% tenham considerado que deveria ser "Não classificado".

Mais de três quartos das respostas (76%) registaram que existia formação específica sobre o respetivo sistema de C2.

Em suma, e em resposta à questão inerente, *Quais às vulnerabilidades na comunicação entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe?*, conclui-se que estas correspondem, na dimensão normativa, à inexistência de doutrina, à falta de uma linguagem comum e complexidade das relações de comando, por vezes menos claras; na dimensão social, ao insuficiente conhecimento mútuo institucional e interpessoal que afetam a coordenação, havendo igualmente larga margem para aumentar o treino em comum; e na dimensão tecnológica, à falta de interoperabilidade entre equipamentos de comunicações e de sistemas de C2 e à ainda parca resiliência das comunicações.

## **5. BOAS PRÁTICAS NA COMUNICAÇÃO ENTRE AS FFAA E A ANEPC, EM CONTEXTO DE CATÁSTROFE**

As medidas respeitantes a atividades de carácter contínuo sintetizaram-se em regras de boas práticas. Outros contributos, relativos a investimentos, projetos ou tarefas limitadas no tempo, apresentaram-se como recomendações.

Na dimensão normativa, a lacuna identificada na legislação encontra-se em resolução através do processo legislativo para aprovar o SNPCE, não se justificando qualquer medida.

Relativamente à doutrina, verificou-se uma lacuna, confirmada no questionário em vários contributos, de que resulta a seguinte recomendação (recomendações numeradas com o prefixo RC):

(RC1) Elaborar doutrina uniformizadora, ao nível do EMGFA, relativa à atuação das FFAA em apoio à proteção civil, considerando a DIROP n.º 032/CEMGFA/2018 como referência.

Quanto às normas e procedimentos, a DIROP n.º 032/CEMGFA/2018 define instruções abrangentes relativas à articulação do apoio das FFAA com a ANEPC. Não obstante, persistem aspetos que podem ser complementados e melhorados.

Assim, o procedimento de pedido de meios de apoio da ANEPC ao EMFGA foi considerado adequado, porém, a adequação das necessidades específicas apresentadas pela ANEPC com os meios disponibilizados pelas FFAA requer muita interação, determinada pela elevada variabilidade das ocorrências que deram origem à necessidade, dos meios solicitados e dos meios existentes. Assim, tendo por base os contributos apresentados, enuncia-se a seguinte regra de boas práticas (numeradas com o prefixo BP):

(BP1) Estabelecer contactos diretos entre os elementos de ligação da ANEPC, EMGFA e Ramos para articular os meios a empenhar, logo que previsível e antes do pedido formal, relativamente aos seus aspetos particulares – Considerar, entre outros fatores: tipo, localização, hora e dimensão da ocorrência; tipologia, local, hora de chegada e duração do emprego dos meios necessários; e tipologia, prontidão, localização e tempo de trânsito dos meios disponíveis, com faseamento se necessário.

Nas entrevistas exploratórias e na revisão bibliográfica, a terminologia foi referenciada como uma barreira na articulação entre as FFAA e os meios da ANEPC e outros APC, o que foi reforçado no questionário. Na pesquisa realizada, verificou-se que o Sistema de Gestão de Operações (SGO), definido pelo Despacho do Presidente da ANEPC n.º 3317-A/2018, de 29 de março, define os

conceitos estruturantes, e que existe um glossário de terminologia de proteção civil (ANEPC, 2009).

A simbologia é outro fator importante para uma comunicação eficaz no contexto do apoio à proteção civil, que foi referenciado na revisão bibliográfica, nas entrevistas exploratórias e no questionário. Na pesquisa realizada, verificou-se que o SGO define a simbologia gráfica a utilizar e que existe uma Norma Operacional Permanente (NOP) da ANEPC que resume a simbologia (NOP 1402-2009, 2009).

Pela importância da terminologia e da simbologia para a comunicação no contexto do apoio à proteção civil, enuncia-se a seguinte regra de boas práticas:

(BP2) Criar um manual prático da terminologia e da simbologia vigentes na ANEPC, para utilização pelos elementos das FFAA, de forma a uniformizar a linguagem – Poderá ser elaborado a partir do SGO, da NOP 1402-2009 e do glossário da ANEPC, entre outros.

Os meios de apoio disponíveis nas FFAA para apoiar a ANEPC estão geralmente definidos, embora mergulhadores e UAV estivessem por referenciar. Como a quantidade, tipologia e modo de emprego dos meios evoluem, a atualização deverá ser periódica e sistemática, resultando na seguinte regra de boas práticas:

(BP3) Atualizar periodicamente as listas de meios disponíveis nas FFAA para apoiar a ANEPC em ações de proteção civil – Ter presente os meios à data disponíveis e a experiência e as lições adquiridas desde a última atualização.

Quase metade dos inquiridos considerou as relações de comando pouco claras. Segundo a LBPC, os meios das FFAA são empregues sob a cadeia de comando das FFAA, em articulação com os comandos operacionais da proteção civil, pelo que as forças militares no terreno têm intrincadas relações de comando e coordenação com os comandos operacionais do EMGFA e do Ramo, a sua unidade de origem, o centro de coordenação operacional ativado e o Comando das Operações de Socorro no TO. As respostas ao questionário sugerem, por um lado, libertar mais os comandantes táticos no terreno e simplificar a cadeia de comando, e por outro que o normativo está bem definido, devendo ser lido e aplicado. Dada a importância da cadeia de comando para a comunicação, e presentes os contributos recolhidos, define-se a seguinte regra de boas práticas:

(BP4) Nas ordens para missões de apoio à proteção civil, minimizar o reporte dos comandantes militares no terreno e explicitar as relações de comando e as linhas de comunicação na estrutura militar e com a proteção civil – Dar prioridade à situação tática e operacional e realizar relatos de situação diários para os assuntos não urgentes.

Ainda na dimensão normativa, foi proposta a criação de um manual de boas práticas, o que se encontra em linha com o OG deste trabalho.

Foi igualmente sugerido estabelecer normas de comunicações. No questionário, 52% dos inquiridos referiram que as fases de atuação estão definidas. As fases de atuação são relevantes, no contexto da comunicação, para tipificar e simplificar os comunicados táticos e operacionais. Conjugando os aspetos referidos, propõe-se a seguinte regra de boas práticas:

(BP5) Criar e utilizar uma norma de comunicações em ações de proteção civil, para simplificar e estruturar a comunicação dos comandantes militares no TO – Baseada nas fases de atuação tipificadas para ações de proteção civil, e nos procedimentos de comunicações militares e da ANEPC.

Na dimensão social, no que respeita à interação entre os Ramos, o EM-GFA e a ANEPC, verificou-se que a facilidade e a eficácia na interação com a ANEPC podem melhorar, assim como a frequência de treino em comum. Neste contexto, foram apresentadas diversas recomendações, a seguir analisadas.

O incremento do treino e formação comum foi um dos fatores de melhoria mais referido no questionário. Um incremento de treino e formação comum permite suavizar barreiras e promover um maior conhecimento mútuo de processos, procedimentos, linguagem e cultura institucional, assim como estimular o relacionamento interpessoal, tornando a comunicação e a coordenação mais fáceis e eficazes. Assim, define-se a seguinte regra de boas práticas:

(BP6) Aumentar as atividades de treino e formação das FFAA com a ANEPC, considerando a realização de exercícios específicos de menor dimensão, em reforço a exercícios nacionais e internacionais que já se realizam (*e.g.*, *Fénix*, *Cascade*) – Para treinar em áreas geográficas limitadas ou tópicos específicos, *e.g.*, exercícios de posto de comando (CPX), de telecomunicações (SIGEX) ou com meios no terreno (LIVEX) para treinar capacidades específicas.

De forma a aumentar as oportunidades de interação entre as FFAA e a ANEPC, tirando partido da aprendizagem mais rápida e eficaz das situações reais, apresenta-se a seguinte regra de boas práticas:

(BP7) Proporcionar a atuação ou acompanhamento de meios das FFAA em situações reais de proteção civil, com o objetivo de treinar a articulação e o emprego de meios num cenário realista – Estabelecer um plano ou por oportunidade, acordando-se previamente a distribuição de custos, tendo por base cada organização assumir a sua parte.

Referido também o papel fundamental que os representantes das FFAA nas estruturas da proteção civil desempenham na articulação dos meios em

ação, pelo que devem possuir experiência e formação adequada. O mesmo se aplica aos comandantes das forças militares ativadas. Na pesquisa realizada, verificou-se que este aspeto já é considerado, todavia, pela sua relevância, apresenta-se a seguinte recomendação:

(RC2) Os representantes das FFAA nas estruturas da proteção civil e os comandantes militares dos meios no terreno devem possuir experiência anterior e formação específica para a função – Considerar formação junto da ANEPC orientada para o cargo.

Por fim, foi sugerida a realização de seminários ou conferências sobre ações reais e exercícios das FFAA com a proteção civil, para partilhar experiências através de um processo sistemático de análise, enquadrando-se no contexto das Ciências Militares. Consequentemente, apresenta-se a seguinte regra de boas práticas:

(BP8) Realizar seminários e conferências sobre ações reais e exercícios das FFAA em apoio à ANEPC, de forma a partilhar experiências, aproximar instituições e pessoas e identificar aspetos a melhorar – O IUM é um ponto de encontro por excelência para o efeito. Considerar a presença de parceiros internacionais, *e.g.*, Unidade Militar de Emergências (Espanha).

Ainda na dimensão social, quanto à comunicação aos OCS, a maioria dos inquiridos considera que a divulgação de informação aos OCS no TO deve ser realizada pela ANEPC e por outros APC, de forma coordenada. Neste sentido, obtiveram-se diversos contributos que podem ser compendiados na regra de boas práticas e na recomendação seguintes:

(PB9) Em ações de apoio à proteção civil, coordenar previamente com a entidade que controla a ação, normalmente agentes da ANEPC, a divulgação de informação das FFAA aos OCS, focando a mensagem nos meios e serviços empenhados – Evitar repetição ou contradição. Conforme a DIROP n.º 032/CEMGFA/2018.

(RC3) A divulgação de informação das FFAA aos OCS no TO deverá ser realizada pelo comandante militar no terreno, que deverá possuir formação e experiência, ou por um Oficial de Relações Públicas (ORP) indigitado para o efeito – Coordenar previamente entre o Gabinete do CEMGFA, o CCOM e os Ramos.

No que se refere à dimensão tecnológica, a DIROP n.º 032/CEMGFA/2018 prevê prestar apoio em comando, controlo e comunicações, nomeadamente com equipamentos e sistemas de informação, em consonância com a LBPC.

Neste contexto, as infraestruturas e equipamentos de comunicações são um fator essencial, quer para as forças militares, quer para permitir o apoio a

outros APC. Em conformidade, os inquiridos consideraram muito relevantes todas as tipologias de comunicações do questionário. Uma das preocupações levantadas foi que as infraestruturas fixas, nomeadamente as militares, estão sujeitas a danos incapacitantes no caso de uma catástrofe muito destrutiva. Talvez por isso, os equipamentos e sistemas móveis obtêm maior valorização no que respeita a resiliência, particularmente os de SATCOM. Neste enquadramento, foram recolhidas diversas propostas de melhoria, que se sintetizam nas regras de boas práticas e nas recomendações a seguir apresentadas:

(BP10) Quando adequado, as forças militares em apoio à proteção civil devem dispor de SATCOM móveis, para utilizar como meio complementar ou alternativo de comunicações – Podem estar disponíveis em meios portáteis individuais, veículos, navios ou aeronaves.

(BP11) Quando adequado, as forças militares em apoio à proteção civil devem dispor de equipamentos para estabelecer redes de dados *wireless* no TO, de forma a permitir uma melhor interoperabilidade e mais serviços de informação e comunicação – Estas redes podem ser implementadas com facilidade e rapidez, permitem ligar dispositivos de diversos APC e podem associar-se a sistemas de envio à distância, como SATCOM.

(BP12) As forças militares em apoio à proteção civil devem manter permanentemente sistemas de comunicações redundantes, de forma a aumentar a resiliência, explorando, no plano de comunicações, todas as potencialidades tecnológicas de comunicações disponíveis no TO – Considerar, nomeadamente, a rede militar de radiocomunicações, redes móveis das forças de segurança ou comerciais, sistemas de SATCOM ou outros sistemas disponíveis no terreno.

(RC4) As infraestruturas militares de dados e de radiocomunicações devem ser independentes, tanto quanto possível, das infraestruturas civis e dotadas de maior redundância para aumentar a resiliência a catástrofes – Considerar estes requisitos nos investimentos e manutenção a realizar nestas redes.

(RC5) Investir em equipamentos de SATCOM móveis, assim como em serviços para a sua utilização – Estas são consideradas as mais resilientes, uma vez que dificilmente são afetadas por catástrofes, apesar de terem custos mais elevados.

(RC6) Os equipamentos de comunicações militares por voz devem poder operar nas frequências utilizadas pelos equipamentos da proteção civil – Este requisito técnico aumentará a interoperabilidade entre as forças militares e os meios da ANEPC, permitindo a complementaridade de meios de comunicações e ser uma alternativa credível ao SIRESP.

(RC7) Investir em equipamentos para estabelecer redes de dados *wireless* locais – Estas redes permitem uma elevada interoperabilidade entre APC. Neste sentido, procurar as tecnologias mais modernas, mais leves e mais simples de implementar no terreno.

(RC8) Adquirir repetidores ou outras tecnologias que permitam aumentar o alcance das comunicações no terreno – O alcance das comunicações por radiofrequência é por vezes um fator limitativo, pelo que a utilização de repetidores pode melhorar este requisito.

A última variável analisada é a dos sistemas de informação utilizados no C2 das ações de apoio das FFAA à proteção civil.

No questionário verificou-se que um dos aspetos mais relevantes a melhorar é a interoperabilidade entre os sistemas de C2, particularmente do EMGFA e da ANEPC, pois apesar de existir interligação, esta encontra-se numa fase incipiente. Apontaram-se duas soluções: investir na interoperabilidade entre os sistemas existentes, a mais referida, e a existência de um sistema de C2 único transversal aos diversos APC. No segundo caso, os requisitos específicos de cada APC implicariam a existência de sistemas de C2 próprios, resultando numa duplicação e na necessidade de interfaces para integrar a informação, pelo que a primeira opção é mais vantajosa, em linha com a generalidade das propostas. Consequentemente, e tendo presentes os contributos recebidos para sistemas de informação, propõem-se as seguintes regras de boas práticas e recomendações:

(BP13) Explorar as capacidades tecnológicas existentes na interligação entre os sistemas de C2 do EMGFA e os da ANEPC, procurando uma efetiva troca de dados entre sistemas e o desenvolvimento de interfaces – Considerar os sistemas SC2C e o Sistema de Registo e Controlo de Apoio a Entidades Externas (SIRCAPE) do EMGFA, e o Sistema Integrado de Gestão de Operações (SIGOP) e o SADO, da ANEPC.

(BP14) Realizar exercícios específicos das FFAA com a ANEPC para testar os sistemas de C2 e respetivos operadores e utilizadores e identificar requisitos para melhorar as interfaces – Coordenar, eventualmente, com exercícios do tipo CPX ou SIGEX.

(RC9) Investir no desenvolvimento de uma interface entre os sistemas de C2 do EMGFA e da ANEPC para se obter uma verdadeira interoperabilidade – Considerar, entre outros requisitos, o pedido e disponibilização de meios de apoio, a partilha e integração de informação georreferenciada, a utilização

de simbologia comum, a partilha de imagens aéreas, satélite, cartas e mapas, assim como a informação de sistemas preditores e de apoio à decisão.

(RC10) A interface entre os sistemas de C2 do EMGFA e da ANEPC deverá permitir a troca de dados classificados até ao grau de segurança “Reservado” – Para garantir a segurança de informação sensível, bem como a proteção de dados pessoais.

Em síntese, e em resposta à associada questão de investigação, *Quais as boas práticas na comunicação entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe?*, conclui-se que estas são globalmente operacionalizadas em 14 regras de boas práticas, para as atividades de caráter contínuo, e em dez recomendações, para as ações limitadas no tempo.

## 6. CONCLUSÕES

No decurso desta investigação identificaram-se vulnerabilidades de comunicação no contexto do apoio das FFAA à proteção civil, que justificaram uma análise para as caracterizar e assim identificar oportunidades de melhoria e propor medidas corretivas. Desta forma, definiu-se como objeto de estudo a comunicação atual entre as FFAA e a ANEPC em contexto de catástrofe, no território nacional, sendo investigado nas dimensões normativa, social e tecnológica.

Relativamente ao objetivo específico, *Analisar as vulnerabilidades na comunicação atual entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe*, o estudo de caso permitiu concluir que, na dimensão normativa, a legislação é completa e abrangente, e a lacuna identificada, a falta de legislação que suporte o SNP-CE, está em fase de resolução. Concluiu-se também que não existe doutrina específica das FFAA que uniformize a sua articulação em apoio à proteção civil, nomeadamente quanto à comunicação em contexto de catástrofe. Por outro lado, existem normas e procedimentos estabelecidos, de que se destaca a DI-ROP n.º 032/CEMGFA/2018, mas identificaram-se áreas de melhoria. Relativamente à dimensão social, a interação entre as FFAA e a ANEPC pode melhorar em termos de facilidade e eficácia, verificando-se também que o treino comum deve aumentar. No respeitante à comunicação com os OCS, existem instruções divulgadas, mas há margem para melhoria, nomeadamente na coordenação entre APC. Na dimensão tecnológica, verificou-se que as sete tipologias de infraestruturas e equipamentos analisadas foram consideradas importantes e relevantes, tendo as SATCOM destaque na avaliação global. Estas e as comunicações militares móveis de voz e através de redes *wireless* foram consideradas

as mais fiáveis e resilientes. As tipologias militares foram consideradas seguras, sendo as redes comerciais de internet e serviços móveis as menos seguras. Finalmente, as redes de dados militares e a rede militar de radiocomunicações foram avaliadas como as menos interoperáveis, comparativamente às redes comerciais e aos equipamentos militares móveis wireless. Os sistemas de C2 obtiveram uma apreciação global positiva, contudo evidenciou-se a necessidade de melhorar a interoperabilidade, sendo considerado como modelo mais adequado sistemas de C2 diferentes em cada organização, interoperáveis entre si.

Quanto ao objetivo geral da investigação, *Propor um conjunto de boas práticas na comunicação entre as FFAA e a ANEPC, em contexto de catástrofe*, concluiu-se que estas se traduzem em 14 regras de boas práticas, sendo também identificadas dez recomendações, que se resumem seguidamente.

Na dimensão normativa: elaborar doutrina uniformizadora, relativa à atuação das FFAA em apoio à proteção civil; estabelecer contactos diretos, prévios ao pedido formal, para melhor articular os meios a empenhar; criar um manual prático de terminologia e simbologia, para uniformizar a linguagem; atualizar periodicamente as listas de meios disponíveis nas FFAA para apoiar a ANEPC; e minimizar o reporte dos comandantes militares no terreno e explicitar as relações de comando e as linhas de comunicação.

Na dimensão social: criar e utilizar uma norma de comunicações para ações de proteção civil, de modo a simplificar e estruturar a comunicação; incrementar as atividades de treino e formação das FFAA com a ANEPC, aumentando o conhecimento mútuo institucional e interpessoal; proporcionar a atuação ou acompanhamento de meios das FFAA em situações reais de proteção civil, para treinar num cenário realista; realizar seminários e conferências sobre ações reais e exercícios das FFAA em apoio à ANEPC, eventualmente com parceiros internacionais, sendo o IUM um ponto de encontro por excelência para o efeito; e coordenar previamente, com a entidade que controla a ação, a divulgação de informação das FFAA aos OCS, focando a mensagem nos meios e serviços empenhados, sendo a comunicação realizada por elementos experientes e com formação adequada.

Na dimensão tecnológica: investir no aumento da resiliência das infraestruturas de comunicações militares; quando necessário, as forças militares em apoio à proteção civil devem dispor de SATCOM móveis e de equipamentos para estabelecer redes de dados wireless, sendo necessário investir neste tipo de sistemas; devem também manter permanentemente sistemas de comunicações re-

dundantes, de forma a aumentar a resiliência; os equipamentos de comunicações militares por voz devem poder operar nas frequências utilizadas pelos equipamentos da proteção civil, de forma a aumentar a interoperabilidade; necessário também adquirir repetidores ou outras tecnologias que permitam aumentar o alcance das comunicações; no que respeita à interligação entre os sistemas C2 do EMGFA e os da ANEPC, é necessário treinar e explorar as capacidades tecnológicas já existentes e investir numa verdadeira interoperabilidade, permitindo a troca de dados classificados até ao grau de segurança “Reservado”.

Este estudo, em matéria de **contributos para o conhecimento**, permitiu uma melhor caracterização da comunicação no contexto do apoio das FFAA à proteção civil, evidenciando diversas áreas e aspetos que podem melhorar.

Como **limitações** mais significativas identificam-se as restrições decorrentes da pandemia COVID-19, contexto bem representativo de um cenário disruptivo que enquadra o objeto de estudo, ainda assim grandemente colmatadas com abundância de dados recolhidos a partir de profissionais com elevada experiência.

Sugere-se que em **estudos futuros** sejam aprofundadas as questões técnicas que se identificaram, nomeadamente relativas à interoperabilidade de equipamentos de comunicações e de sistemas de informação. Também a vertente do relacionamento das FFAA com as populações, assim como a comunicação institucional, são possíveis temas para novos estudos. Uma área que se poderá estudar de forma mais específica é a faixa litoral, onde, além da AMN, convergem diversos intervenientes com responsabilidades no âmbito da proteção civil, pelo que a coordenação desempenha um papel essencial para se atingir uma unidade de esforço eficaz. Numa abordagem diferente da Redução do Risco de Catástrofe, a bacia do Tejo é uma zona de elevado risco geológico, onde uma análise de risco a diversos ativos das FFAA, particularmente da Marinha, será também um possível tema de estudo.

Finalmente, **recomenda-se** a avaliação das boas práticas e das propostas aqui elencadas, e a eventual implementação de um protocolo catalisador de uma melhor comunicação entre as FFAA e a ANEPC, no contexto da proteção civil, em geral, e das catástrofes, em particular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2009). *Glossário de proteção civil* [versão PDF]. Retirado de [http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/GLOSSARIO-31\\_Mar\\_09.pdf](http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf)

- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). *Qualitative case study methodology: study design and implementation for novice researchers*. *The Qualitative Report*, 13(4), 544–559. Retirado de <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol13/iss4/2>
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018a). *Diretiva Estratégica 2018 | 2021*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2018b). *Diretiva operacional n.º 032/CEMGFA/2018 – Participação das Forças em ações de proteção civil*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Comissão Técnica Independente. (2017). *Relatório. Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*. Lisboa: Assembleia da República. Retirado de [https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/RelatórioCTI\\_VF.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/RelatórioCTI_VF.pdf)
- Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março (2002a). *Define a organização e atribuições do sistema da autoridade marítima e cria a autoridade marítima nacional*. *Diário da República*, 1.ª série-A, 52, 1750–1752. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/251895>
- Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março (2002b). *Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima*. *Diário da República*, 1.ª série-A, 52, 1752–1758. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/251898>
- Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio (2013). *Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, que cria o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro*. *Diário da República*, 1.ª série, 105, 3190–3199. Lisboa: Ministério da Administração Interna. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/513544>
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. *Diário da República*, Série I, 64, 1798-1808. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/121735064>
- Despacho n.º 3317-A/2018, de 29 de março. (2018). *Revisão do Sistema de Gestão de Operações (SGO)*. *Diário da República*, 2.ª série, 65, 9530-(2) - 9530-(10). Lisboa: Administração Interna - Autoridade Nacional de Proteção Civil. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/114969920>

- Estado-Maior do Exército. (2010). *Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército (PAMEEX)*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior do Exército. (2012) *PDE 3-00 – Operações*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019). *Projeto Implementação Sistema de Comando e Controlo Conjunto (SC2C)*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2020). *Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança*. Lisboa: Autor.
- Favinha, J. A. C. (2019). *Relatório do On-Scene-Commander da Operação Flores*. Ponta Delgada: Autor.
- Ferreira, C. A. R. S. (2019). *Enquadramento da atuação das Forças Armadas em missões de proteção civil* (Trabalho de Investigação Individual do CPOS-Marinha 2018/2019 – 2.ª Edição). Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Isabel, P. M. J. (2018). *A articulação entre as Forças Armadas e os Agentes de Proteção Civil* (Trabalho de Investigação individual do CPOG 2017/2018). Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Lei n.º 1-A/2009, de 7 de julho. (2009). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª série, 129, 4344-(2) - 4344-(9). Lisboa: Assembleia da República. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/345266>
- Lei n.o 80/2015, de 3 de agosto. (2015). *Segunda alteração à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, 1.a série, 149, 5311–5326. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/69927807>
- Lei Constitucional no1/2005, de 12 de agosto. (2005). *Sétima revisão constitucional*. Diário da República, I Série - A, 155, 4642–4686. Lisboa: Assembleia da República. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/243653>
- Lei Orgânica n.o 5/2014, de 29 de agosto. (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.o 1 -B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.a série, 166, 4545–4557. Lisboa: Assembleia da República. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/56384661>
- Manoj, B. S., & Baker, A. H. (2007). Communication challenges in emergency response. *Communications of the ACM*, 50(3), 51–53. Retirado de <https://doi.org/10.1145/1226736.1226765>
- Ministério da Defesa Nacional. (2014a). *Conceito Estratégico Militar – CEM2014*. Lisboa: Autor.

- Ministério da Defesa Nacional. (2014b). *Missões das Forças Armadas – MIFA 2014*. Lisboa: Autor.
- NOP 1402-2009. (2009). *Sistema de Gestão de Operações – Simbologia*. Lisboa: Comando Nacional de Operações de Socorro. Retirado de <https://www.bombeiros.pt/Arquivo1/NOP's/NOP%201402-2009%20-%20Sistema%20de%20Gest%e3o%20de%20Opera%e7%f5es%20-%20simbologia.pdf>
- Observatório Técnico Independente. (2018). *Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais. Relatório Final*. Lisboa: Assembleia da República.
- Perez, A. J. & Zeadally, S. (2019). A Communication Architecture for Crowd Management in Emergency and Disruptive Scenarios. *IEEE Communications Magazine*, April 2019, pp. 54-60. Retirado de <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=8703465>
- Plataforma Nacional para a Redução de Risco de Catástrofes. (s.d.). Enquadramento [Página *online*]. Retirado de <http://www.pnrrc.pt/index.php/enquadramento/>
- Plataforma Nacional para a Redução de Risco de Catástrofes. (2018, fevereiro). Entidades Constituintes [Página *online*]. Retirado de <https://www.pnrrc.pt/index.php/entidades-constituintes/>
- República Portuguesa - XXII Governo. (2020, 23 de abril). Comunicados do Conselho de Ministros [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=342>
- Resolução das Nações Unidas 42/169 (1987). *International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR)*. Nova Iorque: United Nations General Assembly. Retirado de [https://www.unisdr.org/files/resolutions/42\\_169.pdf](https://www.unisdr.org/files/resolutions/42_169.pdf)
- Resolução das Nações Unidas 54/219. (2000). *International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements*. Nova Iorque: United Nations General Assembly. Retirado de <https://www.unisdr.org/files/resolutions/N0027175.pdf>
- Resolução das Nações Unidas 60/195. (2006). *International Strategy for Disaster Reduction*. Nova Iorque: United Nations General Assembly. Retirado de <https://www.unisdr.org/files/resolutions/N0549930.pdf>
- Resolução das Nações Unidas 61/198 (2007). *International Strategy for Disaster Reduction*. Nova Iorque: United Nations General Assembly. Retirado de <https://drupal.undrr.org/publication/international-strategy-disaster-reduction-3>

- Resolução das Nações Unidas 69/283 (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Nova Iorque: United Nations General Assembly. Retirado de <https://www.unisdr.org/files/resolutions/N1516716.pdf>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março. (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. Retirado de <https://dre.pt/application/file/a/259983>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2020). History [Página *online*]. Retirado de <https://www.undrr.org/about-undrr/history#idndr>
- Viegas, D. X. (Coord.). (2017). *O complexo de incêndios de Pedrógão Grande e concelhos limítrofes, iniciado a 17 de junho de 2017*. Coimbra: Universidade de Coimbra – Unidade de Estudos sobre Incêndios. Retirado de [https://cdn.cmjornal.pt/files/2017-12/2017-12-07\\_15\\_54.38\\_Relat\\_rio\\_fogos\\_Xavier\\_Viegas\\_aaa.pdf](https://cdn.cmjornal.pt/files/2017-12/2017-12-07_15_54.38_Relat_rio_fogos_Xavier_Viegas_aaa.pdf)
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e Métodos* (2.a Ed.). Porto Alegre: Bookman.





## POSFÁCIO DE COORDENADORES E DE AUTORES<sup>1</sup>

**João Paulo Ramalho Marreiros** é Comodoro da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, pela Escola Naval, especializado em Hidrografia; mestre em Geodesia e Geomática pela Universidade de New Brunswick, no Canadá, (após defesa pública da dissertação intitulada *Performance Analysis of GPS Attitude Determination in a Hydrographic Survey Launch*) e doutor em Engenharia Geográfica pela Faculdade de Ciências da Universidade do Porto (após defesa pública da tese intitulada *Kinematic GNSS Precise Point Positioning - Application to marine platforms*). Como oficial subalterno, exerceu funções a bordo do NRP Sacadura Cabral, serviu na Brigada Hidrográfica, no NRP Almeida Carvalho e na Divisão de Hidrografia do Instituto Hidrográfico. Como oficial superior, foi chefe da Brigada Hidrográfica, chefe da secção de Equipamentos, Sistemas e Métodos de Hidrografia do Instituto Hidrográfico, comandante do NRP D. Carlos I, Comandante do Agrupamento de Navios Hidrográficos, responsável científico pelo Projeto de Reequipamento do navio hidrográfico NRP Almirante Gago Coutinho, diretor da Escola de Hidrografia e Oceanografia, diretor da Direção de Documentação do Instituto Hidrográfico, e diretor de Ensino e Professor da Escola Naval. No Instituto Universitário Militar (IUM) foi coordenador da Área de Ensino de Comportamento Humano e Administração de Recursos do Departamento de Estudos Pós-Graduados, e é, em acumulação, diretor do Curso de Promoção a Oficial General, e membro dos Conselhos Científico e Pedagógico, e das Comissões Científicas do Doutoramento em Ciências Militares, do Mestrado em Ciências Militares Segurança e Desenvolvimento e do Departamento de Estudos Pós-graduados. É professor da Escola Naval e do IUM, orientador e presidente de júris de trabalhos de investigação, investigador, autor e coautor de artigos científicos, essencialmente na área da engenharia geográfica e

---

<sup>1</sup> Os coordenadores e autores estão ordenados pela sua ordem de antiguidade.

das ciências militares. Atualmente, exerce funções de diretor do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM.

**José Diogo Pessoa Arroiteia** é Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Marinha, pela Escola Naval, na qual ingressou em 1985, tendo-se especializado em Comunicações, em 1992. Para além dos cursos curriculares de carreira, está habilitado com o Curso de Promoção a Oficial General. No mar, como oficial subalterno embarcou em diferentes unidades navais, desempenhando funções de chefe de serviço de comunicações e de oficial de comunicações de vários estados-maiores embarcados de forças navais e conjuntas. Como oficial superior foi imediato da fragata *Côrte-Real*, comandante da fragata *Vasco da Gama*, navio-chefe, em 2011, da Força Naval da União Europeia (EUNAVFOR) na operação ATALANTA, e comandante da Força Naval Portuguesa. Em terra revela-se a chefia da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação do Comando Naval, chefia do Departamento de Treino e Avaliação e por inerência da *Portuguese Liaison Team* junto do *Flag Officer Sea Training* (FOST), desempenho de funções na secção *Future Operations* da Divisão de Operações do NATO Allied Maritime Command (MARCOM), sendo responsável pelas áreas de *Maritime Security Operations* e *Maritime Situational Awareness*, e pelo planeamento da operação *Active Endeavour*, o comando da Esquadilha de Navios de Superfície e a chefia da Área de Planos no Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM). Atualmente, exerce as funções de diretor do Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval.

**Francisco Guilherme Belo de Matos Rebocho Antunes** é Capitão-de-mar-e-guerra de Engenharia Naval, da Marinha Portuguesa. É licenciado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Engenharia Naval, ramo de Mecânica, pela Escola Naval, que concluiu em 1991. Para além dos cursos curriculares de carreira, está habilitado com o Curso de Promoção a Oficial General. Realizou a sua primeira comissão no NRP “Sacadura Cabral”. Posteriormente desempenhou funções na Esquadilha de Escoltas Oceânicos e no NRP “Álvares Cabral”, ambos em duas comissões. A partir de 2005 desempenhou diversas funções na Direção de Navios, participando em diversas organizações nacionais e internacionais durante esse período. Foi, ainda subdiretor da Direção de Navios. Atualmente, está colocado na Direção de Pessoal.

**David José Gaspar** é Coronel de Administração Aeronáutica da Força Aérea Portuguesa. É licenciado (pré-Bolonha) em Gestão pela Universidade Lusíada, pós-graduado em Estratégia, pela mesma Universidade, e em Ciências Militares pelo Instituto Universitário Militar (IUM) e detentor do Estágio Técnico-Militar de Administração Aeronáutica pela Academia da Força Aérea. Para além dos cursos curriculares de carreira, está habilitado com o Estágio de Estados-Maiores Conjuntos, o Curso de Promoção a Oficial General pelo IUM, o *Resource Mana-*

*gement Education Programme* na *NATO School-Oberammergau*, e o curso de Gestão Civil de Crises pelo Instituto de Defesa Nacional. Como Oficial subalterno, exerceu funções de chefe da Secção de Aquisições e Contratos do Serviço Administrativo e Financeiro, comandante da Esquadilha de Intendência e comandante da Esquadra de Administração e Intendência na Base Aérea n.º 4. Enquanto Oficial superior, foi comandante da Esquadra de Administração e Intendência na Base Aérea n.º 1, chefe do Serviço de Inspeção e Auditoria Financeira e Patrimonial e chefe da Repartição de Gestão Orçamental e Financeira na Direção de Finanças da Força Aérea, comandante do Grupo de Apoio da Base Aérea n.º 1, chefe do Serviço Administrativo e Financeiro e regente e docente da Unidade Curricular de Introdução à Gestão na Academia da Força Aérea. Autor de diversos artigos é, presentemente, revisor científico da *Revista de Ciências Militares* do IUM Atualmente, exerce as funções de diretor, interino, da Direção de Finanças da Força Aérea Portuguesa.

**Mário Alexandre de Meneses Patrício Álvares** é Coronel de Infantaria do Exército Português. É mestre em Ciências Militares pela Academia Militar na especialidade de Infantaria. Possui ainda outras qualificações de natureza militar e civil, destacando-se o Curso de Promoção a Oficial General, o Curso de Estado-Maior, o *NATO Partnership for Peace Logistics Course*, o *Common Security and Defence Policy Foundation Training* e o curso de Direção e Liderança Estratégica. Ao longo da sua carreira desempenhou funções de comando, de estado-maior e de ensino/formação, nomeadamente como comandante do Pelotão de Reconhecimento do 1.º Batalhão de Infantaria Motorizado da Brigada Mista Independente; formador e professor na Escola Prática de Infantaria, na Academia Militar e no Instituto de Altos Estudos Militares; oficial de Estado-Maior e ajudante de campo no Comando e Quartel General da Região Militar do Norte; diretor de Formação da Escola Prática de Infantaria e da Escola de Sargentos do Exército; 2.º comandante da Escola de Sargentos do Exército; e comandante do Regimento de Apoio Militar de Emergência do Exército. Em termos de missões internacionais, foi diretor técnico do projeto de Cooperação Técnico-Militar com Timor-Leste para apoio ao comando e centro de formação militar do Exército Timorense, oficial de informações e de ligação junto da União Europeia para a missão *EUTM Somalia* e assessor militar do *Chairman* do Comité Militar da União Europeia. Foi autor e coautor de manuais de ensino e de artigos científicos de projetos de investigação realizados na Academia Militar e na Universidade do Porto. Atualmente, exerce as funções de 2.º comandante da Escola das Armas.

**Cristina Paula de Almeida Fachada** é Major Psicóloga da Força Aérea Portuguesa (FA). É licenciada em Psicologia, ramo de Psicoterapia e Aconselhamento, pela Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa (FPUL); pós-graduada em Ciências Militares e Aeronáuticas pelo Instituto Universitário Militar (IUM, após defesa pública do seu trabalho de investigação intitulado *Perceções da Sociedade Civil Portuguesa sobre a Força Aérea*); mestre em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos Humanos pelo ISCTE-Instituto

Universitário de Lisboa (após defesa pública da dissertação intitulada *Liderança: percepção, formação e socialização no contexto de ensino superior militar*); doutora em Psicologia, área de especialização em Psicologia Social, pela FPUL (após defesa pública da tese intitulada *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida*). É, ainda, especialista em Psicologia do Trabalho, Social e das Organizações pela Ordem dos Psicólogos. Para além dos cursos curriculares de carreira, está habilitada com os Cursos de Planeamento de Operações Psicológicas e de Planeamento de Operações de Ciberdefesa. No âmbito do exercício funcional como oficial, desempenhou funções de comando/direção/chefia e de psicóloga, servindo: 1. no Centro de Psicologia da FA, como: diretora, em exercício; psicóloga-chefe; chefe do departamento de Psicologia Militar e Desenvolvimento Organizacional; chefe do departamento de Psicologia Clínica e Educacional; e psicóloga nas áreas da seleção, clínica, educacional e investigação; 2. na Academia da Força Aérea (AFA), onde, para além da regência e/ou docência de algumas Unidades Curriculares (UC), foi diretora de curso dos alunos do Estágio Técnico-Militar de Psicólogos, comandante de esquadrilha, coordenadora da Área de Avaliação do Gabinete de Avaliação e Qualidade e psicóloga responsável pelo acompanhamento psicológico dos alunos. É autora, coautora e coordenadora de livros e artigos científicos com arbitragem científica. No IUM, é, em acumulação, membro dos Conselhos Científico e Pedagógico do IUM, e das Comissões Científicas do Doutoramento em Ciências Militares, do Mestrado em Ciências Militares Segurança e Desenvolvimento e do Departamento de Estudos Pós-graduados. É orientadora e coorientadora de trabalhos de investigação de alunos de mestrado, de pós-graduação e a frequentar cursos curriculares de carreira, em estabelecimentos de ensino superior militares e civis. É psicóloga responsável pelo acompanhamento psicológico no âmbito das atividades letivas do IUM. É investigadora integrada do CIDIUM. Tem experiência de arguição em júri de provas públicas de mestrado em estabelecimentos superiores universitários civil e militares, e de revisora da *Revista de Ciências Militares*. Atualmente, exerce funções de coordenadora editorial, psicóloga e docente do IUM.



CAPA

Composição Gráfica

Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre Aguarela de

Tenente-general Vitor Manuel Amaral Vieira