

SEGURANÇA E DEFESA

Grupo de Trabalho Segurança e Defesa _ 5/11/2021

Coordenador: António Teixeira Lopes
--

Relatores: Carlos Alpedrinha Pires e Nuno Pereira da Silva

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Reforma Estrutural da Segurança Nacional

Atendendo ao crescendo de ameaças e riscos transnacionais, que retirou sentido à tradicional distinção entre ameaça externa e interna, ao facto do emprego de forças ter deixado de se aferir exclusivamente pela origem da ameaça, mas também pela sua intensidade e extensão, e às alterações verificadas nos países europeus e da NATO em termos conceptuais, propõe-se que a **reforma estrutural da segurança nacional**, deve passar prioritariamente pela **Revisão da Constituição da República Portuguesa, adotando um novo conceito de “Segurança Nacional”**, que integre a Segurança e a Defesa, na decorrência do qual se considera importante a criação de um novo **“Conselho Superior de Segurança Nacional”**, bem como o estabelecimento dum novo **“Estado de Exceção”**, designado por **“Estado de Crise”**.

2. Elaboração dum Conceito Estratégico Nacional

Em virtude de não existir um Conceito Estratégico Nacional, estruturante e orientador de toda a estratégia do Estado, propomos que este seja elaborado numa forma holística, constituindo-se como um documento estruturante, do qual possam derivar todos os conceitos estratégicos gerais (caso do Conceito Estratégico de Segurança Nacional) e particulares (caso do Conceito Estratégico Militar), possuidor de força de lei. O CEN deve ser aprovado pela Assembleia da República devendo obrigatoriamente conter todos os elementos essenciais à definição dos objetivos nacionais permanentes, a orientação para os atingir e quais os instrumentos a utilizar na aplicação dos recursos disponíveis.

3. A Geopolítica Regional dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs), subsídios para a elaboração de um Conceito Estratégico Nacional

Em virtude dos atuais PALOPs constituírem, desde o século XV, regiões a que estamos fortemente ligados historicamente e culturalmente, propomos que a relação com eles seja considerada como um objetivo nacional perene, assim como o envolvimento na África Subsariana onde estes se inserem,

na elaboração do Conceito Estratégico Nacional e consequentemente dos Conceito Estratégicos Gerais e particulares. Consideramos ainda que nestes documentos seja realçado que o enfoque do Estado Português se recentre no conceito de cooperação bi-multilateral, para melhor se adequar à Arquitetura de Paz e Segurança para África, em todos os domínios, muito em especial na área da Segurança e Defesa.

4. Segurança e Desenvolvimento do Mar

Em virtude de estar previsto que a curto-prazo a ONU venha a autorizar a extensão da Plataforma Continental Portuguesa, propomos que o Mar seja recolocado no centro do ideário nacional, devendo ser considerado no Conceito Estratégico Nacional, como um interesse nacional perene.

A Segurança e Desenvolvimento do Mar deve ser abordada numa perspetiva holística entre os ministérios (possivelmente o Ministério do Ambiente), que encopasse ainda a educação científica das próximas gerações de modo a que exista um investimento substancial neste meio.

5. Levantamento de Capacidades Militares Nacionais e sua aquisição

Em virtude de ter sido recentemente aprovada a nova Lei Orgânica do EMGFA, a qual terá inevitavelmente consequências no levantamento de novas Capacidades Militares Nacionais e na posterior aquisição dos equipamentos, propõe-se que se **introduza a metodologia de planeamento de Forças parametrizada em uso na NATO, NCI, devendo caber ao CEMGFA a gestão integrada do levantamento das novas Capacidades e Meios Militares Nacionais**, em estreita cooperação com os Ramos e envolvendo a Tutela desde o início. Simultaneamente, sugerimos que Portugal proceda à aquisição de novos meios militares, que por uma questão de eficiência e transparência, sejam preferencialmente concretizados através da NAMSA e da EDA. Neste sentido Portugal deve participar mais ativamente no âmbito da União Europeia nos projetos cooperativos no âmbito da PESCO, com financiamento em I&D garantidos pelo novo fundo de Defesa da UE.

6. A participação de Portugal na NATO

Portugal na NATO tem tido uma posição relativamente passiva na estrutura de decisão política da Organização, facto que não permite que tiremos cabalmente partido da sua parte não Cinética, pelo que propomos, que Portugal invista mais esforço no âmbito mais político da Organização; que contribuamos ativamente para que a Organização venha a considerar o Mediterrâneo, e muito em especial o Magrebe, como uma área de interesse preferencial, potenciando os instrumentos de que já dispõe; e que na sequência das operações militares em que temos participado, e que devemos continuar a participar no âmbito da Defesa coletiva, **as empresas portuguesas participem mais ativamente na reconstrução dos países** e ter em consideração prioritariamente a necessidade de **desenvolver a I&D Nacional, Centros de Investigação, Centros Tecnológicos e empresas** com capacidades de desenvolverem o todo ou parte dos meios, preferencialmente em Cooperação.

7. Criação dum Serviço Nacional de Cidadania

Relativamente à criação dum Serviço Nacional de Cidadania (SNC) propomos que este seja pensado por forma a desenvolver o espírito de cidadania, garantir uma forte coesão interna e um reforço das capacidades nacionais. O SNC deverá ser centrado em torno do aumento do “sentimento de pertença” nacional, que por estarmos integrados numa União Europeia devemos valorizar, no sentido de preservarmos a nossa identidade cultural, devendo este ser implementado no sistema de ensino nacional e articulado, sempre que possível, com outros países congéneres.

8. Novo modelo de Atribuição de Recursos para as Forças Armadas

Em virtude de os Orçamentos da Defesa terem vindo a perder, na realidade e sem contar com artifícios contabilísticos, valor relativamente ao PIB, propomos que este deve ser elaborado de acordo com a sua missão e tarefas, com os objetivos que lhe estão atribuídos, bem como as respetivas prioridades. A atribuição de recursos deve englobar as três grandes categorias: pessoal, operação e investimento, sendo desejável que seja dedicada a cada uma, respetivamente, uma proporção de 60, 25 e 15% do orçamento de defesa, em tempo de paz. Consideramos ainda como valor de referência para elaboração dos Orçamentos de Defesa, a percentagem de 2% do PIB acordada com a NATO na Cimeira de Gales, bem como para que haja um melhor controlo centralizado das verbas dedicadas à Defesa, seja adotada nas FFAA um modelo de contabilidade analítica.

9. Desenvolvimento do modelo de Diálogo Social dos Militares com a Criação de um Conselho da Condição Militar.

Em virtude de se constatar a incapacidade do modelo atualmente vigente, de satisfazer as necessidades de equidade e dignificação efetiva das Forças Armadas e dos militares, impõe-se a evolução do modelo de diálogo social dos militares em vigor, pelo que se propõe, **a criação de um órgão de “Conselho da Condição Militar”**, tendo em vista reunir o necessário consenso político e institucional sobre a dignificação das Forças Armadas e dos militares.

Este consenso deve integrar mecanismos de diálogo estruturais, entre os diversos atores, o poder político, as chefias militares e os representantes profissionais, bem como a equidade e o diálogo político-militar relacionados com a Condição Militar e estatutos dos militares, através de processos de níveis de comparação analíticos e substantivamente fundamentados, com critérios bem definidos, de “benchmarking” com as principais atividades de referência e as atividades económicas da sociedade. Este novo órgão poderá estar localizado preferencialmente junto do Presidente da República, ou junto da Assembleia da República.

Conjunturalmente, considera-se **ainda urgente a valorização retributiva dos militares, com prioridade para o soldado/praças das Forças Armadas**, conferindo-lhes equidade relativamente a outros sectores, no sentido de regularizar a situação crítica de efetivos das Forças Armadas.

10. Lições apreendidas da utilização das Forças Armadas no combate à Pandemia

Como consequência da atual Pandemia Sanitária, propomos que seja efetuado um grande debate holístico a nível nacional, para que sejam retiradas as devidas lições apreendidas da Pandemia, no sentido de melhorar a eficiência do Estado na resposta a situações similares, que venham a ocorrer no futuro.

Em termos de Segurança e Defesa reforçamos a necessidade de efetivação das propostas efetuadas na Reforma da Segurança do Estado, e no levantamento do Conceito Estratégico Nacional e consequente Conceito Estratégico de Segurança Nacional, onde preconizamos que sejam, considerados: o reforço das linhas de ação estratégicas relacionadas com a saúde e com o incremento das ligações civil-militar; **a criação de um “Centro Nacional de Gestão de Crises”**, na dependência do Primeiro Ministro, que incorpore todos os atores (militares e civis) do combate às diferentes ameaças e riscos transnacionais; o reforço das missões de resposta a crises por parte das FFAA e a clarificação das atribuições, designadamente no âmbito da ligação às FSS e à proteção civil e emergência; e a centralização da gestão e da ação de comando.

11. Desenvolvimento da cooperação entre as FAA e as FSS em operações de natureza policial

Em virtude de, especialmente no âmbito desta Pandemia, se ter provado a necessidade das FAA cooperarem mais e melhor com as FSS em operações de natureza policial, propomos que no quadro Constitucional vigente as forças militares possam ser utilizadas na segurança interna em operações de segurança interna, de forma mais adequada, com proporcionalidade e quando for necessário e indispensável. Nesse sentido é necessário: definir claramente, em lei, o papel dos militares, o seu modo de emprego, os mecanismos e parâmetros de atuação, nomeadamente as relações de direção, comando e controlo; **a criação de um “Centro de Cooperação e Interação Civil-Militar”, com flexibilidade para se configurar como “Centro Nacional de Gestão de Crises”, com capacidade de coordenação e planeamento operacional, sempre que a situação o requeira; releva-se a necessidade pertinente de promover a formação e o treino das forças militares a destacar para estas missões e a elaboração de uma doutrina que defina o caminho para o planeamento, a preparação e execução operacional, tendo em conta o ambiente de natureza policial, claramente distinto do ambiente em que se desenvolvem as operações militares convencionais.**

12. Desenvolvimento do Sistema de Segurança Interno.

A existência da GNR e da PSP tem sido muitas vezes colocada em questão, com o argumento da desnecessidade e ineficiência na manutenção de ambas, pelo que após estudarmos o assunto propomos que se mantenha e aprofunde o modelo dual português, à semelhança do que existe nos sistemas comparados dos países da Europa do Sul, alicerçado na GNR (militar) e na PSP (civil), com a particularidade da manutenção de uma polícia especializada no combate à criminalidade mais complexa, a PJ. No entanto para que faça sentido a manutenção de duas forças policiais com competências policiais genéricas, GNR e PSP, **deverá haver uma clara distinção das missões a atribuir a cada uma das duas Forças em função das suas diferentes naturezas**, bem como no caso específico da **GNR se explicitem as missões militares no âmbito da defesa nacional atribuídas a este Corpo Especial de Tropas**, fundamento último e único da sua natureza militar, no sentido de efetuar o aprofundamento da sua dependência do MDN, partilhada com o MAI e do CEMGFA para certos efeitos operacionais, algo que não tem sido tido em consideração e que tem contribuído para a confusão desnecessária entre as duas forças, mas que constitui a essência do modelo dual; **a passagem da PJ para a tutela do MAI ou no mínimo de uma tutela partilhada com o MJ**, bem como a centralização dos pontos de contato de cooperação policial internacional (SIRENE; EUROPOL; INTERPOL) no secretário-geral da SI.

Em relação às competências **da Autoridade Marítima Nacional (AMN), Polícia Marítima e da Unidade Costeira da GNR, propomos um aprofundamento do modelo de ação do Estado no mar** por forma a eliminar todas as incongruências, sobreposições e duplicações desnecessárias que o atual Sistema de AMN comporta, devendo esse aprofundamento ter em consideração as especificidades da legislação comunitária relativamente ao controlo de fronteiras marítimas externas da UE.

1. Reforma Estrutural da Segurança Nacional

Enquadramento

Atendendo às tendências verificadas a nível europeu e mundial, e as ações desenvolvidas pelos diferentes atores da Segurança Interna e da Defesa Nacional em Portugal no combate às ameaças e riscos transnacionais, entendemos que é urgente que se proceda à atualização dos conceitos de Segurança Nacional, de Segurança Interna e de Defesa Nacional, adotando a conceptualização, dominante na maioria dos países europeus e Organizações Internacionais que Portugal integra.

No novo quadro da conflitualidade, e do conceito mais amplo de “Segurança Nacional”, o emprego de forças deixou de se aferir exclusivamente pela origem e natureza da ameaça, para se situar na sua intensidade e extensão, a que só a interdependência e complementaridade de todos os elementos do sistema poderão dar a resposta mais adequada. Neste sentido, as Forças Armadas (FFAA) continuando a ser o garante da defesa militar da República, deveriam colaborar mais adequadamente com as Forças e Serviços de Segurança (FSS) a nível interno.

As questões relacionadas com a Segurança Nacional e com a revisão da Constituição da República Portuguesa (CRP), são complexas e exigem reflexão profunda e participação de todos os atores envolvidos. As propostas apresentadas, apesar de serem alvo de consenso entre os peritos há mais de dez anos, são de cariz estrutural ao nível da Segurança Nacional, implicando a necessidade de grande abertura e de elevado sentido de Estado por parte de todos os atores envolvidos, designadamente por parte dos partidos políticos representados na Assembleia da República, a casa da Democracia, que constitui também o garante do Bem Estar e da Segurança dos Portugueses e de Portugal.

A reforma estrutural da segurança nacional, deve passar prioritariamente pela Revisão da Constituição da República Portuguesa, adotando um novo *conceito de “Segurança Nacional”*, que integre a Segurança e Defesa, na decorrência do qual se considera

importante a criação de um novo “**Conselho Superior de Segurança Nacional**”, bem como o estabelecimento dum novo “**Estado de Exceção**”, de acordo com os seguintes pontos:

- Na revisão da **Constituição da República Portuguesa**, substituir “Defesa Nacional” por “Segurança Nacional” e subordinar os conceitos de “Defesa Nacional” e de “Segurança Interna”, de acordo com uma visão conceptual mais ampla, que permita rentabilizar melhor o sistema no seu todo.
- A criação de um “**Conselho Superior de Segurança Nacional**”, como órgão de consulta do Presidente da República, para os assuntos relativos à “Segurança Nacional”, em linha com o que se verifica na maioria dos países da NATO, nomeadamente em face da evolução das ameaças e riscos transnacionais. A criação deste órgão de conselho do Presidente da República, não implicaria necessariamente a extinção do Conselho Superior de Defesa Nacional, do Conselho Superior de Segurança Interna, do Conselho Superior de Informações ou do Conselho Superior de Segurança do Ciberespaço (entre outros - em patamares inferiores), nem reduziria os poderes do Primeiro-Ministro, mas reforçaria, certamente, a necessária transversalidade e coordenação ao nível da Segurança Nacional.
- O levantamento dum “**Conceito Estratégico de Segurança Nacional**” que abranja a Segurança e a Defesa num documento e o qual deverá ser articulado com um conceito mais vasto, o Conceito Estratégico Nacional, adiante igualmente proposto.

O novo **Estado de Exceção**, designado por “**Estado de Crise**”, para além do “Estado de Sítio” e do “Estado de Emergência” já existentes, de modo a facilitar a tomada de decisão política, e o emprego das FFAA no âmbito interno, a título excecional e em suplemento das FSS, em situações que não requeiram a restrição de direitos e garantias constitucionais.

2. Criação dum Conceito Estratégico Nacional

Enquadramento

De acordo com a doutrina e os conceitos de Estratégia é necessário que seja implementado um **Conceito Estratégico Nacional (CEN)**, de onde derivem os conceitos de Estratégia Gerais (caso do Conceito Estratégico de Segurança Nacional), de onde posteriormente emanem todos os conceitos Estratégicos Particulares (caso do Conceito Estratégico Militar).

Dada a ausência desse documento estruturante, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional tem tentado colmatar essa lacuna existente no nosso planeamento estratégico, ao considerar que o conceito de Defesa, conforme definido pelo Instituto de Defesa Nacional, é abrangente e transversal a todos os setores governamentais e do Estado.

O impacto do Conceito Estratégico Nacional é transversal a toda a ação do Estado e da Sociedade, pelo que a sua elaboração deve ser considerada a um nível superior.

Propõe-se que seja elaborado um **Conceito Estratégico Nacional**, composto por um documento holístico e estruturante, do qual possam derivar todos os conceitos estratégicos gerais e particulares, possuidor de força de lei, de acordo com os seguintes pontos:

- Conter como elementos essenciais a definição dos objetivos nacionais permanentes, a orientação para os atingir e quais os instrumentos a utilizar na aplicação dos recursos disponíveis;
- Ser robusto, claro, sintético, consensual e interiorizado por forma a contribuir para uma melhor eficiência da ação política e, consequentemente, para o progresso e segurança da Nação em que nos integramos;
- Definir um rumo claro para a ação coordenada do coletivo, sendo um elemento essencial para se atingirem os fins últimos do Estado: segurança, prosperidade e bem-estar;
- Ter em consideração os elementos essenciais de ação estratégica: a unidade política, os seus objetivos e uma (quase certa) vontade antagónica, por forma a compreender

e interiorizar os fins últimos do Estado, identificar ameaças reais ou potenciais, articular os instrumentos de poder e conhecer o seu potencial;

- Conter o enquadramento da situação nacional e internacional, o elencar dos objetivos permanentes do Estado, a identificação das principais ameaças à sua ação, bem como a avaliação do potencial nacional, e as orientações para as estratégias gerais e o estado final desejado;
 - Envolver não apenas os decisores políticos, mas também outros atores, designadamente através da participação cidadã emanada da Sociedade;
 - Materializar indicadores ambiciosos, mas facilmente mensuráveis requerendo para o efeito a criação de mecanismos de avaliação e aperfeiçoamento para a sua implementação, garantindo a sua permanente atualidade e validade, envolvendo os mais altos níveis políticos nacionais; a flexibilidade do sistema é assim garantida através de eventuais ajustamentos introduzidos ao nível das estratégias gerais e particulares, na medida em que se pretende que a validade CEN se projete, tanto quanto possível, num ciclo temporal alargado;
3. Ser insubstituível e distinto de outros instrumentos de ação política (tais como o Programa de Governo ou o Orçamento de Estado), dada a abrangência temporal dos mesmos e a ausência de alguns dos elementos acima mencionados

4. A Geopolítica Regional dos PALOP's, subsídios para a elaboração de um Conceito Estratégico Nacional

Enquadramento

A segurança e a defesa têm sido vistas como elementos estratégicos da Política Externa dos Estados, nomeadamente nas ações relacionadas com a cooperação de defesa e no apoio à reforma do sector da segurança (RSS) ou da defesa (RSD) dos Estados parceiros.

As Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, a par da diplomacia, têm tido um papel relevante na cooperação de defesa de Portugal com África, nomeadamente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, PALOP's, conferindo-lhe uma maior prevalência na ação, bem como uma dinâmica e grau de relevância cada vez maior, nomeadamente no quadro da nossa Política Externa para África.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional vigente, não tem contribuído para a obtenção de uma visão integradora, consolidada e convergente das estruturas de segurança e defesa em Portugal.

A segurança alimentar tornou-se na atualidade, muito em particular em África, numa estratégia primordial no combate à fome e ao subdesenvolvimento, elementos que se influenciam de forma recíproca e que devem ser tidos em consideração na elaboração dos documentos estruturantes da Segurança.

A relação com a “Arquitetura de Paz e Segurança Africana” (APSA), que devemos privilegiar, implica a necessidade de se apostar numa cooperação “bi-multilateral”, em que se torna vantajoso trabalhar e desenvolver uma cooperação estratégica, tanto a nível dos países individuais como das organizações regionais onde estes se inserem. Este aspeto obriga o Estado Português a determinar regionalmente e no quadro de cada organização, qual o papel das Forças Armadas e que contributos concretos podem trazer para a política externa nacional, o que nem sempre tem sido perfeitamente claro.

Em relação à Geopolítica Regional dos PALOPs propõe que sejam considerados, na elaboração dum novo Conceito Estratégico Nacional e dum novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa os seguintes pontos:

- Que a relação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e o envolvimento na África Subsariana sejam mantidos nas suas linhas gerais como um objetivo perene de Portugal.

- Que seja obtido um alargado consenso político base para a definição da Política de Segurança e Defesa Nacional e muito em especial sobre as prioridades para a área da defesa no âmbito da Política Externa, por forma a que a cooperação na área da defesa seja integrada e articulada estrategicamente no quadro mais amplo da Política Externa do Estado.
- Que o enfoque do Estado Português se recentre no conceito de cooperação bi-multilateral e que a preocupação principal passe a estar centrada nas Pessoas.
- Que se aposte na cooperação estratégico-militar bi-multilateral, onde se torne mutuamente vantajoso trabalhar e desenvolver simultaneamente parcerias estratégicas nos Estados e nas Organizações que estes integram.
- Que a interdependência estratégica entre segurança, defesa e desenvolvimento sustentado em relação a África deva constituir uma realidade.
- Que se incorporem os valores da ética social e da filosofia política do Estado no Conceito Estratégico de Segurança Nacional, e na política externa de defesa para África, devendo as Forças Armadas continuar a desempenhar um papel central na relação com os PALOP e na vertente da CPLP.
- Que sejam definidas uma política e uma estratégia particular clara para África, e em especial em relação à Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA).
- Que a cooperação portuguesa civil e militar seja abordada num conceito mais lato, integrado e estratégico, que apelidamos de cooperação “bi-multilateral”, representando um paradigma de mudança para a cooperação de defesa em África, que Portugal deve saber capitalizar no quadro da sua Política Externa.
- Que a segurança alimentar é um aspeto que a cooperação militar deve passar a incorporar para que haja uma maior integração entre segurança e apoio ao desenvolvimento.
- Que a cooperação portuguesa, civil e militar, seja abordada, num conceito mais lato, integrado e estratégico, numa verdadeira cooperação “bi-multilateral”, que Portugal deve saber capitalizar no quadro da sua Política Externa.

- Que se estabeleça um cenário de desenvolvimento de Capacidades que responda a um novo quadro de atuação das Forças Armadas, que tenha em conta os empenhamentos bi-multilaterais no âmbito da APSA.

5. Segurança e Desenvolvimento do Mar

Enquadramento

Em virtude de Portugal ser uma parte integrante da Península Ibérica, cujo limite a Oeste se configura numa grande frente Atlântica, tendo o Mar sido em termos político-estratégicos e históricos um dos seus grandes desígnios.

Em virtude de Portugal possuir uma grande Zona Económica Exclusiva, e de estar à espera que a petição que elaborou e apresentou na ONU, tendo em vista alargar a sua Plataforma Continental, seja aprovada a curto-prazo.

Em virtude dessa Plataforma Continental, ser particularmente extensa e possuir enormes recursos no seu subsolo, que urge explorar e proteger

O Mar deve ser recolocado no centro do ideário nacional, devendo ser considerado no Conceito Estratégico Nacional como um interesse nacional perene, que deve ser estudado duma forma integrada e holística e que desse estudo se integrem as diversas Estratégias Gerais e particulares nacionais. Consideramos importante que nesse estudo integrado e holístico sejam abordados alguns pontos, entre outros, que consideramos relevantes:

- No âmbito da educação: A educação deve ter um papel determinante na formação dos jovens, relevando a importância do Mar nas suas diferentes vertentes, do desporto à economia, passando pela História.
- No âmbito da Segurança e Defesa: Que Portugal seja repensado tendo em vista a sua importância como país Euro-atlântico com capacidade de atuação em cenários aeronavais, seja a nível nacional ou no âmbito dos compromissos internacionais (no

âmbito da NATO, da UE, da ONU, e da CPLP). Neste contexto a Marinha e a Força Aérea, devem contribuir direta e indiretamente para o crescimento da Economia do Mar, assumindo especial relevância pela capacidade e versatilidade de atuação num vasto espectro de missões, desde as que exigem a manifestação da capacidade bélica às que visam missões de interesse publico relacionadas com o saber, como a investigação e o desenvolvimento na área do Mar. Os conhecimentos científicos adquiridos na exploração da plataforma continental devem ser abrangidos de uma forma universal entre as diferentes áreas, universidades, politécnicos, centros de investigação.

- Que seja considerado um novo cenário para o desenvolvimento de Capacidades Militares e de Segurança Nacionais, que considere o alargamento da Plataforma Continental como um novo cenário que urge vigiar e proteger.
- No âmbito da cidadania: Que seja possibilitado o acesso generalizado de todos os cidadãos ao Mar.
- No âmbito da Economia: Deve ser pensada a forma como Portugal pretende explorar o subsolo marítimo, havendo duas opções que considerámos viáveis, após o mapeamento pormenorizado das zonas passíveis de exploração, nomeadamente: Promover prioritariamente a participação ativa de empresas portuguesas em “Joint Ventures”; concessionar os talhões a empresas estrangeiras;
- Que se privilegie a participação ativa em concessões em parceria pois estas serão importantes para o desenvolvimento da I&D nacional, nomeadamente das universidades nacionais e seus centros de Investigação, dos centros tecnológicos nacionais, e das indústrias e empresas nacionais. É importante realçar que existe uma empresa petrolífera, que devido à experiência na Exploração de Petróleo no PRESAL, Brasil, tem alguma experiência neste domínio, bem como uma Universidade portuguesa que desenvolveu alguns drones.
- Que Portugal apoie ativamente o recém-formado Cluster do Mar, que poderá consubstanciar o que supra-referimos.

- Que o Ministério do Mar seja repensado de modo a responder aos novos desígnios que lhe são propostos. Este deve ainda deve aprimorar o desenvolvimento de capacidades, inclusive de vigilância do espaço marítimo.
- Que verbas substanciais do Quadro Comunitário de Apoio 20/30 e do PPR sejam transferidas para as empresas do Cluster do Mar que integrem consórcios internacionais, ou queiram proceder com explorações a título individual, e através destes meios desenvolvermos os nossos centros de investigação e centros tecnológicos.
- No âmbito do ambiente e na concessão deste espaço a empresas/indústrias privadas, deve ser concebida uma estratégia de segurança e defesa ambiental, contemplada sob o auspício do Ministério do Ambiente e do Ministério do Mar, no qual as devidas regulações sejam impostas derivada da natureza de particular sensibilidade destas áreas.

6. Planeamento e aquisição de Capacidades Militares Capacidades Nacionais

Enquadramento

Elaboramos a distinção de “capacidade militar” enquanto a composição de diversos meios militares, o seu treino e aprontamento, e ainda os recursos materiais e humanos necessários à sua sustentabilidade. A título de exemplo a capacidade de vigilância marítima, terá na sua constituição uma panóplia de meios que incluem: satélites; radares; “drones”; meios aéreos convencionais; meios navais de superfície; e meios navais subaquáticos.

A não existência de um ou mais meios militares que integram uma determinada capacidade, pode ser colmatada, ainda que com algumas deficiências, com a existência de outros meios existentes nas Forças Armadas, atribuídos eventualmente a ramos diferentes.

Portugal está a iniciar um novo ciclo de planeamento estratégico, que por falta de tempo útil para efetuar as reformas por nós propostas neste documento, ainda será somente efetuado

da área da Defesa, e com ele inexoravelmente se iniciará um novo ciclo de planeamento de Capacidades Militares.

Este novo ciclo de planeamento estratégico iniciar-se-á com a formulação dum novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a que se seguirá o Conceito Estratégico Militar, a Missão das Forças Armadas, e o seu Dispositivo, que se traduzirão posteriormente em Leis de Programação Militar (LPM).

O processo aquisitivo dos novos meios militares, constantes nas novas LPM s, deverá ter sempre em consideração a necessidade de se desenvolver a capacidade em I&D portuguesa e simultaneamente fortalecer/estabelecer uma base industrial de defesa nacional. Este deverá envolver preferencialmente as suas Universidades, os seus Centros de Investigação e centros tecnológicos, os seus empresários e as suas indústrias de Defesa ou outras compatíveis para a sua produção, na Investigação e Desenvolvimento de novos meios militares, em vez de os adquirir já desenvolvidos e produzidos.

No âmbito do levantamento de Capacidades Militares Nacionais, e consequentemente de novas e fundamentais aquisições de meios militares que serão relevantes na eficiência das Forças Armadas para as próximas décadas, **propõe que se introduza a metodologia parametrizada em uso na NATO, NATO Communications and Information Agency (NCI), para o planeamento de Forças.**

Neste sentido deverá caber **ao CEMGFA a gestão integrada do levantamento das novas Capacidades e Meios Militares Nacionais, em estreita cooperação com os Ramos e envolvendo a Tutela desde o início**, bem como propõe que Portugal proceda à aquisição de novos meios militares, por uma questão de eficiência e transparência, preferencialmente através da NAMSA e da EDA. Neste sentido Portugal deve participar mais ativamente no âmbito da União Europeia nos projetos cooperativos no âmbito da PESCO, com financiamento em I&D garantidos pelo novo fundo de Defesa da EU.

Para cumprir cabalmente o proposto, elaborámos os seguintes pontos que se devem ter permanentemente em consideração:

- A recém-aprovada Estrutura Superior das Forças Armadas inicie um novo ciclo de planeamento de capacidades militares a nível nacional, e não setorial, em estreita ligação com a tutela, para que possam ser adquiridos os meios militares necessários para o país, permitindo planear de uma forma integrada e holística, de modo a satisfazer as necessidades nacionais, definidas na Missão das Forças Armadas.
- Os Ramos continuem a ter a responsabilidade de treinar e aprontar os meios militares postos à sua disposição, que em conjunto, ou não, com outros meios eventualmente disponibilizados por via de outros Ramos, serão essenciais à edificação de uma determinada Capacidade Militar Nacional, cabendo ao CEMGFA a gestão integrada do seu treino conjunto e o seu futuro emprego operacional.
- Os documentos estruturantes de Planeamento de Forças Nacional deverão ser efetuados concorrencialmente e em complementaridade com o **mecanismo de desenvolvimento de Capacidades Militares que apresentamos**, e que cuja responsabilidade cairá sobre o CEMGFA, que deverá envolver diretamente a tutela, em todos os passos determinantes, pois só com esse envolvimento “a’d initium” se poderão conseguir adquirir as Capacidades necessárias para o País.
 - A definição das capacidades e meios militares necessários ao cumprimento da missão das Forças Armadas, recorrendo à metodologia utilizada no planeamento operacional, nomeadamente à cenarização, e à simulação, usando para o efeito as ferramentas de investigação operacional adequadas, que incluem inteligência artificial, que nos darão as várias opções disponíveis em termos de capacidades e meios necessários para o País. Para que este trabalho seja certificado e validado, propõe-se que seja realizado em conjunto com a agência da NATO NCI em Haia.
 - Seja elaborada uma listagem nacional dos principais meios militares existentes.
 - A diferença entre os meios militares necessários, e os existentes, determinando as lacunas que necessitamos de preencher.

- Após a definição das lacunas é necessário efetuar-se a priorização das suas aquisições, que se traduzirão em novas e certificadas LPM' s. Estes recairão ao encargo da Tutela.
- Caso venha a ser aprovado um Conceito “integrado” de Segurança e Defesa, como propomos neste documento, as necessidades de Capacidades nacionais de Segurança e Defesa poderão ser pensadas também de uma forma integrada podendo dessa forma evitarem-se duplicações desnecessárias de meios.
- O “Procurement” de novos meios militares envolva a Direção Geral de Armamento e a IdD Portugal Defence, e devendo ser efetuado preferencialmente através da EDA e ou da NAMSA, tendo em vista garantir o cumprimento dos contratos atempadamente.
- Todo o processo aquisitivo tenha que ter em consideração prioritariamente a necessidade de desenvolver a I&D Nacional, Centros de Investigação, Centros Tecnológicos e empresas com capacidades de desenvolverem todo ou parte dos meios, preferencialmente em Cooperação. Neste sentido, promovemos que a criação do Fundo de Defesa Europeu no âmbito da UE, poderá ser essencial para o desenvolvimento dos nossos centros de I&D, bem como para a industrialização nacional, contribuindo para a edificação duma base industrial europeia e nacional.

7. A participação de Portugal na NATO

Enquadramento

A NATO permitiu consolidar a aliança do país com a nova potência marítima dominante: os EUA. Pertencer à NATO era uma extensão natural dessa aliança; permitiu integrar Portugal no sistema ocidental, e ultrapassar o ostracismo a que os países europeus o relegavam, evitando que se tornasse num Estado pária. Portugal foi membro fundador da Aliança, devido à importância que os Açores na altura tinham no reforço militar norte-americano à Europa. A Inglaterra deu uma ajuda. Imperativos de natureza geopolítica determinaram a adesão.

Do ponto de vista militar a NATO contribuiu e continua a contribuir para a modernização das Forças Armadas nacionais; constituiu uma fonte de conhecimento importantíssima para várias gerações de militares, na sua preparação técnica e tática; tornou-nos cosmopolitas através do contacto que proporciona com outras culturas e outras sociedades; é um fator de modernidade e uma referência doutrinária.

Se Portugal beneficia da garantia de segurança coletiva, tem também de ser solidário com o esforço da Aliança. É nesta lógica que se explica a participação portuguesa nas operações da NATO, mesmo nos casos em que o interesse nacional não esteja diretamente em jogo. A solidariedade é um princípio que não pode ser quebrado. Contudo, a participação nacional na Aliança não se pode reduzir à solidariedade, e como está na moda dizer ser apenas um “produtor de segurança”.

A participação de Portugal em Programas da NATO como sejam a Ciência para a paz, ou a Organização para a Ciência e Tecnologia tem sido muito discreta, razão pela qual é necessário ir mais além, e ter presente que a Aliança não é um refúgio onde as pequenas potências possam “adormecer” tranquilamente, sob a esperança de que aliados e amigos não deixarão de se envolver, ao seu lado, nas suas disputas. É um fórum de competição e rivalidade.

A estratégia da NATO para o Mediterrâneo, área onde Portugal tem particular interesse, não se pode limitar à operação *Sea Guardian* de combate ao-terrorismo, liberdade de navegação, e proteção de infraestruturas no Mediterrâneo.

No âmbito da participação de Portugal na NATO entende-se que Portugal invista mais esforço no âmbito da parte, mais política, e não Cinética da Organização, ao que é proposto que:

- Portugal ultrapasse o papel relativamente passivo que tem tido na Aliança. Embora o argumento económico seja utilizado com frequência para explicar a falta de uma maior proatividade, os verdadeiros motivos são de outra natureza.

- Seja estabelecido um debate nacional sobre o papel de Portugal na Aliança, que tem sido deficitário, e que este se centre fundamentalmente naquilo que o país pode beneficiar da Organização, entre os quais: como pode maximizar os seus objetivos de política externa, como se deve posicionar, que papel deve desempenhar, e que este não resuma a lugares-comuns sobejamente conhecidos e dissecados.
- A NATO influenciada por Portugal e pelos restantes países mediterrânicos, sem colocar em causa a necessidade de estabelecer relações de vizinhança com a Rússia, a Ásia Central e com o Grande Médio Oriente, atribua maior atenção ao Mediterrâneo, potenciando os instrumentos de que já dispõe, mas que devem ser valorizados.
- As empresas portuguesas participem na reconstrução dos países onde participaram em operações militares no âmbito da NATO, nomeadamente os de natureza infraestrutural onde há empresas nacionais competitivas, presença essa que nalguns casos foi de décadas
- Seja promovida a participação de nacionais, em particular de civis, nas diferentes estruturas da NATO, algo com que Portugal nunca se preocupou em 70 anos na Organização, sem os quais se torna difícil exercer influência e fazer com que os nichos de intervenção, onde Portugal deve mobilizar recursos ao serviço da proteção da sua autonomia e do seu prestígio possam vir a prevalecer, bem como se torna difícil participar em *networks*, e maximizar os benefícios de pertencer à Organização. Para além do prestígio que conferem as posições na estrutura da organização, estes permitem ter acesso a informação e beneficiar de oportunidades, nomeadamente de natureza económica, tecnológica e científica para além da política.
- Portugal coloque o Magrebe na sua agenda, por forma a que este tenha uma maior visibilidade na agenda da NATO, tendo para isso de encontrar aliados com interesses comuns.
- Portugal desenvolva um Centro de Excelência sobre temas do Magreb, aproveitando a oportunidade para estabelecer laços com as lideranças daqueles países. Um papel

preponderante na promoção do “Dialogo para o Mediterrâneo” devia merecer um maior empenhamento e tratamento, por parte das autoridades nacionais.

- A NATO, por ser um híbrido político-militar, seja encarada pelas autoridades nacionais como uma entidade com um raio de ação que se estende para lá da segurança, alargando-se a domínios como a cooperação científica e industrial, sobretudo na conjugação destes dois aspetos.

8. Criação dum Serviço Nacional de Cidadania

Enquadramento

Desde a extinção do Serviço Efetivo Normal, de conscrição, que se constata existir uma lacuna na sociedade portuguesa, em que os cidadãos cada vez estão mais alheios da necessidade de contribuir para o coletivo de onde emanam, pelo que alguns estados congéneres estão atualmente a considerar instituir um modelo de; serviço nacional de cidadania.

A criação de um Serviço Nacional de Cidadania diz respeito a inúmeras áreas da ação do Estado e da Sociedade, pelo que o seu desenvolvimento e implementação devem ser considerados a um nível superior.

Deve ser estudado duma forma holística a criação dum Serviço Nacional de Cidadania (SNC) que deverá:

- Desenvolver o espírito de cidadania nacional, à semelhança de outras sociedades ocidentais, no sentido do fortalecimento da consciência coletiva, de forma a garantir uma forte coesão interna e um reforço das capacidades nacionais;
- Ser centrado em torno do aumento do “sentimento de pertença” nacional, segundo o princípio geralmente reconhecido de que a vida em sociedade acarreta benefícios e vantagens, mas implica igualmente deveres e obrigações. Todos eles devem ser

individual e universalmente aceites e interiorizados sem reservas, para que a nação evolua, se reforce e sejam atingidos os objetivos essenciais da sua existência: segurança, prosperidade e bem-estar;

- Colmatar as lacunas existentes na formação cívica dos jovens cidadãos nacionais, constituir-se como um fator unificador da sociedade e reforçar a capacidade de intervenção do Estado em áreas de interesse coletivo;
- Ter como principais objetivos o desenvolvimento das competências cívicas dos jovens cidadãos nacionais, o aumento e melhoria das capacidades sociais dos participantes, o reforço do referido “sentimento de pertença” e o apoio na satisfação de tarefas ou necessidades de diversas entidades do Estado, em prol do bem comum;
- Ser implementada no sistema de ensino nacional e articulada, sempre que possível, com outros países de que são exemplo a Áustria, a Alemanha, a França ou a Suécia, ou organizações que disponham de modelos semelhantes;
- Permitir uma articulação em reforço dos objetivos estratégicos, com os diversificados instrumentos de estágios e qualificações profissionais, por forma a que no final do ciclo de escolaridade obrigatória, em idade equivalente, ou no final do ciclo de estudos (universitário), sejam oferecidas aos jovens, com carácter de obrigação cívica irrevogável, a possibilidade de contribuir para os fins coletivos do país, em ambiente de trabalho qualificante, em sede do Estado, de Organizações Não-Governamentais (ONG), em setores sociais, da saúde, da defesa, entre outros (por exemplo as empresas).

9. Novo modelo de Atribuição de Recursos para as Forças Armadas

Enquadramento

A utilização de recursos no âmbito das Forças Armadas engloba principalmente os de natureza financeira, os humanos, os materiais e os informacionais.

O modelo atual de alocação de recursos às FFAA apresenta sérias fragilidades, pela sua aleatoriedade, pela falta de adequabilidade, face às tarefas atribuídas e pela incerteza no planeamento de longo prazo.

Os custos com pessoal ganharam um peso relativo excessivo, como resultado da redução dos orçamentos atribuídos. Os custos de operação são, na sua maioria, suportados pelo orçamento corrente da defesa, enquanto que na área dos investimentos, existem instrumentos próprios destinados a satisfazer as necessidades das FFAA, designadamente a Lei de Programação Militar (LPM) e a Lei de Infraestruturas Militares (LIM).

Constatamos ainda, a existência de uma desproporção entre as missões atribuídas e os recursos disponibilizados para a operação e manutenção de meios, situação que seria atenuada com o assumir dos 2% do PIB como preconizado pela NATO.

A contenção a nível das dotações orçamentais e investimentos públicos contemplados nas leis de programação militar, no âmbito da Defesa, são ainda mais incompreensíveis porque nos demais domínios da segurança têm sido criadas situações de duplicação funcional, atribuídas a várias entidades e relativas a áreas comuns de atuação.

Com a adoção do referencial de gastos na área da defesa de 2% do PIB, assumido pelos parceiros da Aliança, em 2014, definiu-se um valor claro para a repartição de custos entre todos membros da NATO, valor que Portugal nunca cumpriu e que tenta atenuar nomeadamente com medidas, tais como a de incluir o orçamento da GNR nas despesas da Defesa, ou estabelecendo rendas para os imóveis do Estado atribuídos às Forças Armadas, contabilizando o seu valor nas despesas da Defesa.

Esta referência, de 2%, do PIB, parece-nos, no entanto, insuficiente para situações de crise ou de guerra, criando assim limitações no planeamento de longo prazo, dado que preparação e a disponibilidade do instrumento militar requerem tempo e investimento; importa assim definir um modelo que permita a adequada e atempada alocação de recursos, de modo que as FFAA possam cumprir as suas missões com dignidade e eficiência.

O Grupo de Trabalho de Segurança e Defesa da SEDES propõe um novo modelo de atribuição de recursos para as Forças Armadas que deve obedecer aos seguintes requisitos:

- Ser elaborado de acordo com a sua missão e tarefas, com os objetivos que lhe estão atribuídos, bem como as respetivas prioridades; sendo uma prerrogativa do Estado, deve ainda ter em conta a perceção da ameaça, a opinião pública e a capacidade financeira do país;
- Englobar três grandes categorias: pessoal, operação e investimento, sendo desejável que seja dedicada a cada uma, em tempo de paz, respetivamente, uma proporção de 60, 25 e 15% do orçamento de defesa.
- Exigir a contabilização dos recursos de acordo com as missões atribuídas e a estrutura necessária para as cumprir, recorrendo a indicadores claros, mensuráveis, exequíveis e transparentes, sendo para o efeito necessário determinar, tão detalhadamente quanto possível, valores relativos aos custos (de uma forma simples, a considerar em termos de orçamento de defesa) e ao produto disponibilizado; esta contabilização deve ser feita não só para situação de paz, mas também igualmente para as situações de crise e de guerra;
- Considerar como valor de referência para o orçamento de defesa 2% do PIB em situação de paz; de igual forma deve ser prevista a possibilidade daquele valor crescer para 3 a 4% em situação de crise e para 5 a 8% em situação de guerra; a distribuição entre as áreas de pessoal, operação e investimento também será ajustada entre si, em situação de crise ou de guerra;
- Atribuir os recursos para as FFAA de acordo com as disponibilidades do país, as prioridades, intenções, perceções e vontade políticas; para além da necessidade de as FFAA executarem aquilo que há muito tempo é prática nas organizações de sucesso, isto é, contabilidade analítica (com as devidas ressalvas), importa que os decisores políticos assumam a vontade de corrigir as enormes vulnerabilidades do atual modelo de alocação de recursos à área da defesa.

10. Desenvolvimento do modelo de Diálogo Social dos Militares com a Criação de um Conselho da Condição Militar.

Enquadramento

Atentos à evolução do Modelo de diálogo Social dos militares, no quadro da III República, verifica-se uma desvalorização crescente das suas condições estatutárias e retributivas, em comparação com as principais categorias de referência, piorando inclusive, relativamente aos demais atores do setor da Segurança.

Recentemente, a situação agravou-se de tal forma, nomeadamente para os setores mais expostos à liberdade do mercado de trabalho, ao nível dos contratos de menor duração, o universo das Praças, em que as condições retributivas constituem um dos principais fatores da falta de capacidade de recrutamento e de retenção e em que a descapitalização de recursos e efetivos é elevada e de tal ordem, que colocam em risco a própria eficiência e capacidades militares da República, com níveis de falta de efetivos pouco prestigiantes para as Forças Armadas, apesar dos diversificados esforços e estratégias que o Governo tem levado a cabo, com recorrente insucesso.

A introdução do Associativismo Profissional dos Militares (Lei orgânica nº3/2001 de 29 de agosto e Decreto Lei nº295/2007), fortemente condicionado relativamente aos demais atores do diálogo social, já desatualizado relativamente aos outros sistemas dos países europeus e sem que o Governo e o Poder Político em geral tenha conseguido ouvir e integrar adequadamente, os representantes profissionais dos militares, como a lei estabelece, veio a dar maior visibilidade ao desconcerto e conflito neste setor, que sendo altamente regulado e sem os instrumentos de negociação adequados, não tem conseguido qualquer eficácia, sobre a necessária dignificação estatutária dos militares.

Recorda-se que o desequilíbrio destas condições de diálogo social, estão na origem, ou revelaram-se como um dos fatores decisivos, dos motivos de insegurança e instabilidade social do País, como aconteceu no caso do “Golpe Militar do 25 de Abril”, ou nas manifestações de militares, sendo tanto mais importantes, quanto maior é esse desconcerto.

Concluindo assim sobre a incapacidade do modelo vigente, de satisfazer as necessidades de equidade e dignificação efetiva das Forças Armadas e dos militares, entendendo-se que o modelo de negociação coletiva ou arbitral tendem a conferir relevância indesejável à gestão de conflitos, não sendo por isso as que melhor se adequam ao modelo cultural português (vide modelo cultural de “Hofstede”), nem as que mais interessem em benefício da dignificação institucional, impõe-se por isso ser premente a evolução do modelo de diálogo social dos militares em vigor, com a seguinte proposta:

A criação de um órgão de “Conselho da Condição Militar”, em que seja possível reunir o necessário consenso político e institucional sobre a dignificação das Forças Armadas e dos militares, que integre mecanismos de diálogo, preferencialmente estruturais, entre os diversos atores, o poder político, as chefias militares e os representantes profissionais.

Considera-se ainda urgente a valorização retributiva dos militares, com prioridade para as praças das Forças Armadas, conferindo-lhes equidade relativamente a outros sectores no sentido de regularizar a situação crítica de efetivos das Forças Armadas.

Este novo modelo e o órgão de “Conselho da Condição Militar”, deverá assegurar consenso político e de Estado, bem como a equidade e o diálogo político-militar sobre a Condição Militar e estatutos dos militares, através de processos de níveis de comparação analíticos e substantivamente fundamentados, com critérios bem definidos, como acontece nos processos de “benchmarking” em vigor em muitos países de referência (Irlanda, UK, US, SP...), onde os valores económicos das atividades militares e civis, bem como os principais agentes, são comparados entre si, processos aliás conduzidos em certos casos, de forma estrutural (irlanda), sobre toda a Administração Pública.

Entende-se que este órgão poderá estar localizado preferencialmente junto do Presidente da República (enquanto comandante Supremo das Forças Armadas), privilegiando a postura institucional, ou junto da Assembleia da República, mas existem outros modelos possíveis (Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, pag. 85339, Observatório da Vida Militar – SP).

11. Lições apreendidas da utilização das Forças Armadas no combate à Pandemia

Enquadramento

Vivemos e convivemos com a Pandemia COVID-19, na certeza de que o seu impacto ultrapassará as dimensões sanitárias e económicas dos Estados, ainda hoje responsáveis por assegurarem a segurança, o desenvolvimento e o bem-estar dos cidadãos. O envolvimento dos diferentes atores da Segurança e Defesa, nomeadamente das FFAA e das FSS, tem sido proporcional à gravidade da situação nos respetivos países e o planeamento e emprego dos mesmos tem sido adaptado à medida das necessidades das autoridades nacionais.

As questões estruturais associadas ao novo paradigma da Segurança e Defesa, tem evoluído, no sentido de uma maior coordenação e mesmo integração entre todos os atores envolvidos, em especial desde o crescendo das ameaças e riscos de cariz transnacional, materializado pelo terrorismo transnacional e pelos ataques de 11 de setembro de 2001.

As tendências dos últimos anos, concretizadas em reformas mais ou menos estruturais, são assim reforçadas pela Pandemia, que tem servido de “teste” (transparente) à missão, organização e funcionamento dos diferentes atores. As respostas no combate à Pandemia, designadamente pelas FFAA e pelas FSS, assim como as lições apreendidas, constituem pressupostos importantes para reforço de algumas das tendências ao nível da Segurança e Defesa. Como atrás referimos, não podemos esquecer que o carácter transnacional das tendências e das reformas está direta e indiretamente presente, em função da crescente colaboração e interdependência entre os Estados, seja a nível regional (caso da NATO e da UE) ou mesmo global (caso da Organização das Nações Unidas - ONU).

As FFAA Portuguesas, apesar dos constrangimentos em termos de recursos humanos (em especial de praças) e materiais (designadamente em navios, aeronaves e sistemas de armas), têm tido um papel importante, ditado pelo sentido de serviço em prol das populações, com missões tão diversas como a desinfestação, a descontaminação, e ações de sensibilização, o apoio sanitário com os seus recursos específicos (hospitais e laboratórios), o apoio aos sem-

abrigo, o fornecimento de material e equipamento às escolas, lares e municípios, o apoio, em regime de complementaridade e de excecionalidade, às FSS e inclusivamente o apoio ao processo de vacinação.

A Defesa em geral e as FFAA em particular, devem “reocupar” um espaço que lhes é próprio, relacionado com um maior compromisso político por parte dos órgãos de soberania e das forças políticas em geral.

Como consequência das lições apreendidas na atual Pandemia Sanitária, propõe-se que sejam efetuadas algumas mudanças, nas áreas da legislação, missão, organização, e sistemas bem como seja efetuado um grande debate sistémico a nível nacional, que responda a algumas questões urgentes por nós identificadas:

- Na área da legislação;
 - o reforço das linhas de ação estratégicas relacionadas com a saúde e com o incremento das ligações civil-militar, no âmbito da necessária “Estratégia de Segurança Nacional”;
 - a criação de um “Conselho Superior de Segurança Nacional”, na dependência do Presidente da República;
 - a criação de um “Centro Nacional de Gestão de Crises”, na dependência do Primeiro Ministro, e que incorpore todos os atores (militares e civis) do combate às diferentes ameaças e riscos transnacionais (este Centro deveria ser ativado em situações de exceção, com capacidade de gestão política, estratégica e operacional e na sequência de um órgão permanente como o “Centro de Cooperação e Integração Civil-Militar”);
 - o estabelecimento de um novo Estado de Exceção, que poderia designar-se por “Estado de Crise”, para além do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, de modo a facilitar a tomada de decisão política e a intervenção das FFAA, sem condicionar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos em situações semelhantes à da pandemia (ou outras);
- Na área da missão;

- o reforço das missões de resposta a crises por parte das FFAA e a clarificação das atribuições, designadamente no âmbito da ligação às FSS e à proteção civil e emergência;
- Na área da organização;
 - a centralização da gestão e da ação de comando;
 - a maior coordenação e integração entre todos os atores envolvidos;
 - a manutenção integrada de reservas estratégicas relevantes, desde bens alimentares a produtos farmacêuticos e médicos, incluindo reservas de sangue;
- Na área dos sistemas;
 - O investimento na saúde militar, designadamente no âmbito das infeto-contagiosas (com destaque para as Pandemias), da “inteligência de saúde”, da “gestão dos riscos da bio-segurança”, dos hospitais de campanha e da ligação (mais eficiente) ao sistema de saúde pública (numa visão integrada ao nível do EMGFA e com a necessária e adequada dimensão);
 - o investimento na centralização e no reequipamento das unidades NBQR;
 - a rentabilização das capacidades dos diferentes atores do sistema de Segurança e Defesa.
- No âmbito do levantamento duma discussão a nível nacional
 - A identificação e caracterização clara de uma “linha vermelha” (com critérios como a legalidade, a letalidade, o risco, prontidão, o custo e a adequabilidade), ou seja, das missões que as FFAA não devem executar, seja porque não dispõem de meios, nem de capacidades e competências, seja porque outras organizações são mais adequadas e úteis;
 - A resposta ao dilema “segurança sanitária versus liberdades individuais”, alvo de debate e de manifestações mais ou menos pacíficas, com consequências para a atuação das FSS e também das FFAA;
 - A identificação das prioridades de investimento na Segurança e Defesa em geral e na área da saúde militar em particular, em tempos que se preveem desinvestimento (como já se verifica no caso do fundo europeu de defesa).

12. Desenvolvimento da cooperação entre as FFAA e as FSS em operações de natureza policial

Enquadramento

O Estado tem a obrigação de garantir a segurança dos cidadãos que serve. É um direito fundamental e uma das condições do exercício das liberdades individuais e coletivas que passa pela defesa das instituições democráticas, pelo respeito pela CRP e pelas leis, pela manutenção da ordem pública e pela proteção de pessoas e bens. Estes valores imperativos da liberdade, segurança e bem-estar das sociedades modernas, como a europeia, têm estado sob permanente ameaça por organizações terroristas e pelo crime organizado, incluindo cibercrime, muitas vezes perpetrando atos de elevado grau de violência que geram um clima de terror generalizado, impelindo os governos a usar todos os instrumentos de poder que constituam uma resposta robusta para conter e debelar essas ameaças à segurança nacional. Esta resposta passa, em vários países europeus, pelo recurso a meios e capacidades militares que atuam em reforço das forças de segurança, materializando o conceito de unidade de esforço capaz de conjugar sinergias de segurança.

Portugal, apesar de viver numa situação de baixo grau de probabilidade terrorista, não está imune às ameaças transnacionais quer pelo facto de pertencer à União Europeia e as organizações internacionais como a NATO, quer por colaborar em missões internacionais de manutenção e imposição da paz em zonas de conflito, quer pela sua História, quer pela sua posição geográfica próxima do Norte de Africa, uma região instável e de origem de fluxos migratórios que tendem, cada vez mais, a aportar em território nacional, e são altamente vulneráveis à infiltração de criminosos que buscam atingir os seus propósitos no mundo ocidental.

Perante atos de elevada perigosidade e de uso indiscriminado da violência armada, como os ocorridos recentemente em várias capitais europeias, é presumível que o governo e a população em geral exijam uma resposta robusta, recorrendo a meios e capacidades militares em reforço das forças de segurança, numa atuação de unidade de esforço capaz de conjugar sinergias de segurança nacional.

É neste contexto do envolvimento das forças armadas em operações de segurança interna, na situação de normalidade democrática e no quadro constitucional em vigor, que esta proposta irá incidir-promovendo a cooperação civil-militar, em circunstâncias excecionais e no respeito pela autoridade das forças de segurança, sob a forma de “*direção operacional*”, como conceptualmente acordado entre o CEMGFA e o SGSI, mas que carece de força de lei.

Nesse sentido terá de ser promovido um diálogo que se prevê não seja pacífico, pois tem suscitado ao longo dos tempos várias objeções, quer de natureza jurídica quer de natureza operacional, que têm dificultado o desenvolvimento de um conceito de cooperação entre forças armadas e forças e serviços de segurança no combate às ameaças transnacionais, apesar desta cooperação estar prevista há largos anos na lei de defesa nacional e na lei de segurança interna. Atendendo a que a presença de militares no combate às ameaças difusas e não convencionais confere um fator de dissuasão significativo e exprime uma vontade política forte de proteção e reação capaz de gerar junto das populações um grau de confiança suficiente para mitigar o sentimento de insegurança.

Relativamente à cooperação entre as FFAA e FSS em operações de natureza policial, propõe-se que no quadro Constitucional vigente as forças militares possam ser utilizadas na segurança interna em operações de natureza policial, com proporcionalidade e quando for necessário e indispensável.

Para operacionalizar um conjunto de fatores críticos que necessitam de aprofundamento para que a atuação destas forças militares se desenvolva num quadro de pleno respeito pela lei é necessário:

- No plano jurídico definir, em lei: o papel dos militares, o seu modo de emprego, os mecanismos e parâmetros de atuação, nomeadamente as relações de comando e controlo, dando força jurídica ao conceito acordado entre o CEMGFA e o SGSI bem como, explicitar tarefas e balizar a sua atuação (elaborando e aprovando um quadro claro de regras de empenhamento), através de alterações a introduzir na LSI e LDN e/ou produzindo legislação complementar, que deverão estar perfeitamente claras e definidas em legislação própria, o que não acontece.

- No âmbito operacional, a edificação de um “Centro de Cooperação e Interação Civil-Militar”, enquanto centro nevrálgico de um plano de ação estratégica de segurança interna para o combate às ameaças difusas e não-convencionais, com flexibilidade para se configurar como “Centro de Gestão de Crises”, afigura-se ser o elemento-chave para o desenvolvimento da cooperação entre as FAA e as FSS em operações de natureza policial. Este centro (caso dotado de todos os instrumentos de planeamento e direção operacional) permitirá a materialização do conceito de unidade de esforço capaz de conjugar sinergias de segurança nacional.
- No plano estritamente militar releva-se a necessidade pertinente de promover a formação e o treino das forças militares a destacar e a elaboração de uma doutrina que trace o caminho para o planeamento e a preparação e execução operacional, tendo em conta o ambiente de natureza policial claramente distinto do ambiente em que se desenvolvem as operações militares convencionais. A experiência acumulada na formação, preparação, treino e certificação das FND afigura-se constituir uma base sólida na adaptação das forças militares às operações de natureza policial. As exigências da adaptação e o carácter inopinado e urgente da resposta impõem a necessidade de existir, em permanência, um “dispositivo mínimo” pronto a responder ao pedido de apoio, que deve ser feito com base “nos efeitos a obter”, cabendo ao CEMGFA decidir quais os meios militares a destacar.

13.Desenvolvimento do Sistema de Segurança Interna

Enquadramento

São atores do Sistema de Segurança Interna: A Guarda Nacional Republicana; a Polícia de Segurança Pública a Polícia Judiciária o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança e ainda, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica, remetendo a organização e as atribuições e

competências de cada uma destas entidades para as respetivas leis orgânicas e legislação complementar.

A existência de tão elevado número de Forças de Segurança respondendo a várias e diferentes tutelas tem sido ciclicamente questionada, em termos de eficiência, quer por Forças Políticas, quer por analistas político, motivo pelo qual este tema foi por nós analisado tendo chegado às seguintes conclusões:

- Mais do que o número de FS, de competência genérica, duas – GNR e PSP, o problema reside na deficiente divisão de competências entre ambas. O poder político tem preferido resolver a favor da conjuntura, mas em clara oposição à estrutura, dito de outra forma, vai muitas vezes a reboque de pressões sindicais ou dos interesses corporativos das diferentes forças e serviços, em lugar de avançar com soluções alicerçadas em princípios doutrinários enformadores dos modelos dualistas e numa estratégia de longo prazo.
- Ao remeter para as leis orgânicas de cada uma das forças e serviços as respetivas atribuições e competências (missões), ao invés de as elencar numa lei de valor superior (como é por exemplo a LSI), à semelhança do que sucede em Espanha ou mesmo no nosso país com a Lei de Organização da Investigação Criminal no que tange à investigação criminal, está a favorecer a atribuição em simultâneo da mesma missão a mais do que uma entidade, sem atender às diferentes naturezas de cada uma e/ou a fomentar a corrida a mais competências e a disputa por mais atribuições entre elas, o que tem sido gerador de sobreposições indesejáveis, de desperdício e de conflito.
- Sobre a AMN, e em particular a PM, enquanto força policial especializada nos assuntos do SAM, qualquer alteração dependerá sempre das opções que se tomarem quanto ao modelo de exercício da autoridade do Estado no mar. Mas Portugal, como qualquer Estado costeiro, para usar os espaços nacionais de soberania e jurisdição marítima no seu interesse, e cumprir com os seus compromissos internacionais, tem que, imperativamente, dispor de uma força com autoridade para impor a lei (law

enforcement), ou seja, uma força com poderes de polícia, e jurisdição em todos os espaços. O mar é uma plataforma vulnerável a usos e atividades ilícitas e criminosas, de que são exemplo “a pirataria, a imigração ilegal, o tráfico de seres humanos, a proliferação de armas de destruição massiva, o terrorismo transnacional, o narcotráfico” bem como, o contrabando e a exploração ilícita dos recursos vivos e não vivos.

- Os assuntos do mar, na sua maioria, não são estanques, pelo contrário, estão interligados entre si.
 - Vejamos o que se passa atualmente no mediterrâneo com os fluxos migratórios – as forças policiais presentes têm como missão policial o controlo das fronteiras e a identificação e detenção de traficantes (security) – mas simultaneamente não podem deixar de atuar perante as frequentes necessidades de busca e salvamento (safety) – ou seja, dois tipos de missões distintas, mas que se interligam.
 - Na realidade, a fronteira entre segurança “safety” e segura “security” apresenta-se muito ténue se tivermos em conta os riscos e as consequências para o ambiente marítimo, a economia, o comércio e a segurança de pessoas e bens, resumindo-se a diferenciação à intencionalidade ou não da exploração desses riscos para fins ilícitos, transformando-os em ameaças.

Relativamente ao Sistema de Segurança Interna, propõe-se:

- Considerando a história quase centenária das três principais componentes do SSI que as individualiza com uma vincada cultura institucional, própria, preconiza-se o aprofundamento do modelo dual português, em linha com os sistemas comparados dos países da Europa do Sul, alicerçado na GNR (militar) e na PSP (civil), com a particularidade da manutenção de uma polícia especializada no combate á criminalidade mais complexa, a PJ.

- Para ultrapassar os constrangimentos assinalados entre as duas forças de segurança bastaria incorporar na Lei de Segurança Interna uma norma clarificadora e diferenciadora das missões da GNR e da PSP, no respeito pelas suas respetivas diferentes naturezas.
- No âmbito da Lei de Defesa Nacional, onde se prescrevem expressamente as restrições de direitos dos militares da GNR, considera-se que se deveriam explicitar as missões militares no âmbito da defesa nacional atribuídas a este Corpo Especial de Tropas, fundamento último da sua natureza militar, bem como efetuar o aprofundamento da sua dependência do MDN, partilhada com o MAI e do CEMGFA para certos efeitos operacionais.
- Para permitir uma melhor articulação entre todas as forças e serviços que exercem funções de segurança interna preconiza-se ainda a passagem da PJ para a tutela do MAI ou no mínimo, de uma dupla dependência partilhada com o MJ, bem como a centralização dos pontos de contato de cooperação policial internacional (SIRENE; EUROPOL; INTERPOL), no Secretário Geral da SI.
- Em relação às competências da AMN, PM e da Unidade Costeira da GNR o que se defende é um aprofundamento do modelo de ação do Estado no mar por forma a eliminar todas as incongruências, sobreposições e duplicações desnecessárias de meios que o atual SAM comporta, e que este responda cabalmente às necessidades da UE relativamente à sua Segurança da Fronteira Exterior Marítima.