

# Gestão de Crises e Missões de Apoio à Sociedade Civil

Relatório da Conferência realizada na Universidade de Évora no dia 29 de novembro de 2022, integrada no Ciclo de eventos públicos no quadro da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Rita Costa  
Jacinta Sampaio

Os *E-Briefing Papers* do Instituto da Defesa Nacional visam proporcionar o acompanhamento de temas e debates atuais nos planos da segurança internacional e das políticas de defesa nacional, incluindo resultados da investigação promovida pelo Instituto da Defesa Nacional, sobretudo na sua vertente aplicada e de apoio à decisão política, bem como contributos de outros analistas e investigadores associados do Instituto.

## **FICHA TÉCNICA**

### **Diretora**

Isabel Ferreira Nunes

---

### **Coordenação Científica**

Isabel Ferreira Nunes

---

### **Editor**

Luís Cunha

---

### **Centro Editorial**

António Baranita e Luísa Nunes

---

### **Propriedade, Edição e *Design* Gráfico**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

**Tel.** + (351)211 544 700

**Fax:** + (351)211 548 245

**Email:** [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

<http://www.idn.gov.pt>

**ISSN:** 2184-8246

---

## Gestão de Crises e Missões de Apoio à Sociedade Civil

Relatório da Conferência realizada na Universidade de Évora no dia 29 de novembro de 2022, integrada no Ciclo de eventos públicos no quadro da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Rita Costa  
Jacinta Sampaio

## Conteúdo

Programa .....	3
Discurso de Abertura, Professora Doutora Hermínia Vasconcelos Vilar, Reitora da Universidade de Évora .....	4
Discurso de Abertura, Coronel Carlos Coutinho Rodrigues, Assessor do Instituto da Defesa Nacional .....	6
<i>Keynote Speech</i> : Questões do Pós-Guerra, Crises Permanentes e Violências .....	8
Painel: Gestão de Crises e Missões de Apoio à Sociedade Civil.....	11
Principais Conclusões .....	22

## Programa

**14h30-14h40 | Sessão de Abertura**

**Hermínia Vasconcelos Vilar**, Reitora da Universidade de Évora

**Carlos Coutinho Rodrigues**, Assessor do Instituto da Defesa Nacional

Moderação: **Evanthia Balla**, Professora Auxiliar (Departamento de Economia) da Universidade de Évora

**14h40-15h20 | *Keynote Speech*: Questões do Pós-Guerra, Crises Permanentes e Violências**

**Sílvia Roque**, Professora Auxiliar (Departamento de Economia) da Universidade de Évora

Moderadora: **Evanthia Balla**, Professora Auxiliar (Departamento de Economia) da Universidade de Évora

**15h20-16h40 | Painel: Gestão de Crises e Missões de Apoio à Sociedade Civil**

**Carlos Coutinho Rodrigues**, Assessor do Instituto da Defesa Nacional

**Evanthia Balla**, Professora Auxiliar (Departamento de Economia) da Universidade de Évora

**Luís Barroso**, Professor do Instituto Universitário Militar

Moderador: **Jorge Costa Campos**, Assessor do Instituto da Defesa Nacional

## Discurso de Abertura, Professora Doutora Hermínia Vasconcelos Vilar, Reitora da Universidade de Évora

Boa tarde. Antes de mais, gostava de começar por saudar o Senhor Coronel Carlos Coutinho Rodrigues, assessor do Instituto da Defesa Nacional e, agradecer também, através da sua pessoa, à Diretora do Instituto da Defesa Nacional por ter escolhido a Universidade de Évora para realizar este evento.

Gostaria também de agradecer à Professora Evanthia Balla, aqui presente, também na sua pessoa, e agradecer ao Centro que apoia também este evento e, obviamente, saudar todos os presentes e os que nos seguem presencialmente e à distância.

Na verdade, este evento que nos foi proposto há uns tempos atrás, integrado na revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), pareceu-nos da maior importância. A Universidade de Évora tem desde há muito tempo formação na área das Relações Internacionais onde estas questões são equacionadas e refletidas. Exatamente por essas questões serem refletidas e equacionadas na formação que nós temos em Relações Internacionais – que me apraz reconhecer que é uma formação com um elevado sucesso e com grande capacidade de captação de alunos – que esta conferência, realizada no âmbito da revisão do CEDN e o tema proposto, pareceu-nos ligar-se de forma muito clara a esta formação que a Universidade de Évora assegura e à investigação que também desenvolve nesta área.

Por outro lado, obviamente que será lugar-comum referir que todas estas questões, hoje em dia, assumiram uma centralidade que talvez há um ano atrás não tinham. Todos nós, pelas razões que sabemos, e que escuso mencionar de forma direta, ficámos muito mais sensibilizados para as questões da defesa nacional, para as questões da intervenção e gestão de crises e missões de apoio à sociedade civil. Portanto, todos estes temas, penso eu, ganharam uma nova centralidade e, em particular, penso eu, ganharam uma nova centralidade para os jovens que aqui hoje nos estão a escutar.

Exatamente porque estas questões – que se ligam à defesa nacional e, no fundo, com a reflexão sobre o que se pretende em termos da defesa nacional do próprio CEDN – ocorrem dentro de um quadro que já não é apenas o nacional, mas que se pensa a nível europeu. Essa questão também é importante, embora aqui a questão se coloca em termos do CEDN, esta questão tem de ser vista no quadro europeu, pois é dentro desse quadro que nós cada vez mais nos movemos. Isto realmente coloca-nos novas questões sobre a importância da defesa,

a importância do que é defender o território num contexto mais amplo de uma Europa também ela em mutação, em que a própria questão da defesa europeia se coloca, e que se discute em que termos é que essa defesa europeia deve avançar e até onde deve ser aprofundada. Tudo isto ganha uma centralidade que há um ano atrás não tinha.

Na verdade, o que nós estamos a discutir não é uma questão da existência de Portugal como país, mas é também pensar o que é a defesa nacional num contexto amplo – o que é a defesa da Europa, até onde se deve ir nessa defesa, até onde se deve constituir uma política europeia de defesa e, no fundo, por onde passam as fronteiras dessa mesma Europa. Acho que realmente esta temática e esta parceria que aqui hoje se desenha entre a Universidade de Évora e o Instituto da Defesa Nacional (IDN) tem uma importância crucial e realmente penso que esta tarde, pelo elenco de questões que aqui são apresentadas, será sem dúvida uma tarde repleta de reflexões e discussões com interesse. Desejo a todos que nela irão participar uma ótima tarde de discussão e de aprendizagem em conjunto.

## Discurso de Abertura, Coronel Carlos Coutinho Rodrigues, Assessor do Instituto da Defesa Nacional

Excelentíssima Senhora Reitora da Universidade de Évora, Professora Doutora Hermínia Vasconcelos Vilar, a quem saúdo e agradeço, em nome do Instituto da Defesa Nacional e da sua Diretora, Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, todo o empenhamento organizativo e de acolhimento pela Universidade de Évora e pelas pessoas que nela ensinam, estudam e trabalham; Autoridades Cíveis e Militares presentes; excelências representantes da Academia, instituições distritais e da sociedade eborense; alunos e alunas desta insigne Universidade de Évora; excelentíssimos assistentes de forma presencial e virtual.

Permitam-me destacar um facto muito breve. Um caso de excelência intimamente ligado à razão porque hoje estamos neste evento com o objetivo de debater as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e o tema da gestão de crises e o apoio à sociedade civil, é o caso do consórcio interuniversitário Campus Sul, único em Portugal, criado pelas Universidade do Algarve, Évora e NOVA de Lisboa, e que resulta do compromisso comum em contribuir para o reforço da coesão territorial, a resiliência e o desenvolvimento sustentável das regiões do Sul de Portugal.

Através desta parceria que se reflete na criação de novos programas de estudo em associação e de centros de investigação aplicada e de inovação, será possível qualificar recursos e desenvolver atividades de capacitação das administrações municipal, regional e central. Este é certamente um caso de estudo de cultura e educação para a segurança nacional e as suas políticas públicas e estratégia nacional.

O Instituto da Defesa Nacional foi mandatado pela Senhora Ministra da Defesa Nacional, para, entre setembro de 2022 e janeiro de 2023, programar as reuniões do Conselho de Revisão das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), presidido pelo Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira, e foi incumbido ao IDN, entre outras iniciativas, organizar cinco eventos integrados no ciclo de debates sobre as Grandes Opções do CEDN, em parceria com as Universidades do Minho, Coimbra, Évora, Madeira e Açores.

É neste contexto, que hoje tem lugar, na Universidade de Évora, a Conferência subordinada ao tema “Gestão de Crises e missões de apoio à sociedade civil”, evento a realizar no quadro da Revisão das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), para a promoção do debate sobre temas centrais a uma reflexão especializada, mas também a um

necessário debate público sobre o CEDN, com a organização da Universidade de Évora, através do seu Centro de Investigação em Ciência Política, em cooperação com o Instituto da Defesa Nacional. Os contributos resultantes das intervenções dos oradores e os períodos de debate também se destinam a acolher motivações, preocupações e opiniões para os trabalhos conducentes à elaboração das grandes opções do CEDN.

Saúdo e agradeço igualmente, em nome do IDN, a participação dos oradores da lição de abertura, Professora Doutora Sílvia Roque, e do painel temático da conferência, Professora Doutora Evanthia Balla, o Senhor Coronel Tirocinado Luís Barroso, Professor do Instituto Universitário Militar e o Coronel Jorge Costa Campos, Assessor do Instituto da Defesa Nacional e Diretor do Curso de Gestão Civil de Crises do IDN.

A todos desejo uma excelente conferência, estou certo de que teremos um debate muito interessante e útil.

Obrigado.

## *Keynote Speech:*

### **Questões do Pós-Guerra, Crises Permanentes e Violências**

#### **Professora Doutora Sílvia Roque**

Professora Auxiliar (Departamento de Economia) da Universidade de Évora

A intervenção da Professora Doutora Sílvia Roque procurou contribuir para o pensamento através de outros prismas, sobre o tipo de políticas discutidas na conferência em questão. A sua reflexão baseou-se no trabalho que desenvolveu no âmbito do seu doutoramento, sobre a reprodução de violências em contextos pós-guerra, no qual analisou, em particular, o caso da Guiné-Bissau e de El Salvador.

Em primeiro lugar, incita uma reflexão sobre como são entendidos o conceito de pós-guerra e de violência. Realça que, apesar de hoje na Academia, mas também no âmbito da decisão política e militar, já haver um consenso que a guerra é apenas uma das formas de violência e que o pós-guerra não significa necessariamente pós-violências, na prática, a análise e condução de políticas continua fundamentalmente centrada na possibilidade de ressurgimento de um conflito militar. A prevenção de conflitos e a construção da paz tendem a focar-se nesta questão.

Similarmente, identifica uma tendência para uma visão centrada no curto prazo, nomeadamente com um horizonte temporal dos cinco a dez anos em que se considera que um Estado se encontra numa situação de pós-guerra ou pós-conflito militar. A intenção da Professora Doutora Sílvia Roque ao analisar, no âmbito da sua tese de doutoramento, os dois casos específicos já referidos, foi precisamente partir para uma análise de longo prazo. Esta análise além dos anos imediatamente após os conflitos armados, permite observar como é que a violência se vai incrustando na sociedade e se vai reproduzindo no longo prazo, apesar do fim da guerra. Analisando, em particular, as pessoas, grupos e indivíduos que não estiveram envolvidos diretamente na guerra, é possível observar que, apesar de as violências serem experienciadas de outro modo, elas se mantêm e reproduzem.

Destacou ainda uma terceira tendência de análise, a compartimentalização e o contexto de guerra e pós-guerra, centrada em acontecimentos de rutura, que são denominados de crises, e em atores formais, leia-se, aqueles que têm poder ou pretensão de obter o poder a nível estatal. Neste sentido, considera que seria mais proveitoso analisar estes contextos através da perspetiva das experiências do quotidiano das sociedades e dos indivíduos. Estas são

experiências, muitas vezes, não de crises excepcionais marcadas pela rutura, mas sim de um contexto de crise permanente ou quase permanente. Assim, as ideias de crise e exceção têm uma utilidade analítica limitada, uma vez que a violência, quer visível, quer invisível, de privações, sofrimentos e constrangimentos múltiplos, são aquilo que marcam as experiências da sociedade. Aqui o termo sociedade, pela sua abrangência, é mais indicado do que sociedade civil, uma vez que o termo ‘sociedade civil’ normalmente está associado a uma sociedade organizada (em grupos, associações, etc.), e a sociedade é muito mais vasta do que aquela que se organiza.

Portanto, a Professora Doutora Sílvia Roque, entende que na reflexão sobre gestão de crises e apoio à sociedade civil é fundamental entender a violência em toda a sua complexidade, antes de serem modeladas fórmulas políticas para alcançar a paz.

Por esta razão, a Professora Doutora Sílvia Roque considera que é necessário analisar os modos como as sociedades, os grupos e os indivíduos sobrevivem, se gerem e resistem. num contexto de crise quase permanente, no qual o futuro é constantemente incerto. Para isto, é essencial pensar nos impactos que, por exemplo, viver com menos de um dólar por dia, sem acesso a cuidados de saúde, sem água e sem luz, têm na vida das pessoas, para, partindo destas condicionantes, propor formas de construção de paz adequadas a estes contextos. Assim, é essencial analisar os contextos onde as intervenções decorrem além das crises, como momentos de exceção, e das ações dos atores formais, considerando também os processos e dinâmicas sociais, políticas e económicas, de um modo mais alargado. Para isso é necessário olhar não para os momentos de exceção, mas para os momentos do quotidiano, para as violências do quotidiano, segundo o conceito da antropóloga Nancy Scheper-Hughes. Portanto, é necessário deixar de entender a crise e o trauma como fenómenos momentâneos, passando para uma compreensão de estados críticos de forma generalizada.

Em segundo lugar, a Professora Doutora Sílvia Roque entende que é necessário pensar, através de uma perspetiva de longo prazo, na forma como as heranças da guerra e dos conflitos militares perduram no tempo nas suas diversas manifestações. Por exemplo, como é que as dinâmicas de violência, brutalidade e medo se reproduzem ao longo do tempo e que dinâmicas é que estas geram nas relações entre as sociedades e as instituições em tempos de paz? Como se deixa de ter medo de uma farda militar? Como se deixa de associar determinadas instituições à violência permanente? Como é que se pensa em paz em contextos em que a impunidade reina?

Como tal, é necessário analisar as respostas que as próprias sociedades dão a estes contextos. Daí deriva o conceito de ‘resiliência’, leia-se, como é que as sociedades e os indivíduos aguentam choques e conseguem superar esses choques sem dar origem a violência aberta e direta. Para além da resiliência, é importante ter em mente, também, o conceito de resistência. Como afirmava Michel Foucault, onde há poder, há resistência. Assim, é essencial analisar como resistem as sociedades à violência em que vivem, que tanto lhes é infligida como autoproduzida, e como reagem em relação a isso, por vezes pacificamente, e outras vezes, reproduzindo a violência.

Em suma, em primeiro lugar, quando se pensa em pós-guerra, crises e gestão de crises é necessário ponderar, não só o que é visível – a violência direta – e invisível – estas violências estruturais e simbólicas que estão ocultas numa primeira análise– mas também o que é imprevisível. Isto porque nunca é possível prever as dinâmicas da História da humanidade. Como dizia Hannah Arendt, não podemos controlar e estudar à partida algo que não conseguimos prever, e essa imprevisibilidade da ação humana de agir de modo impensável e irracional vai transformando o caminho histórico, social e político. Em segundo lugar, é necessário refletir sobre a importância de questionar a invisibilidade e a categorização, uma vez que estas podem ter como consequência a marginalização de perspetivas e de experiências que são essenciais para a formulação de melhores políticas e práticas. Deste modo, é essencial pensar na possibilidade de o âmbito internacional, ao tentar prevenir conflitos e encontrar soluções de construção da paz, poder, muitas vezes, por via da indiferença ou da falta de aprofundamento destas questões, acabar por reforçar a reprodução da violência.

## Painel:

### Gestão de Crises e Missões de Apoio à Sociedade Civil

#### Coronel Carlos Coutinho Rodrigues

Assessor do Instituto da Defesa Nacional

A apresentação do Coronel Coutinho Rodrigues incidiu em cinco tópicos.

#### Primeiro tópico

Os recursos e as capacidades colocados ao dispor do Estado de Direito democrático e da sociedade devem permitir manter a segurança e o bem-estar, quer na situação de ordem constitucional democrática, quer em situações de exceção que alterem a normalidade constitucional na realização das funções do Estado e da sociedade, como foi o exemplo da crise colocada pela COVID-19. A formulação de um “conceito estratégico nacional” ou a sua materialização numa “estratégia nacional de segurança e defesa” é, num primeiro plano, um processo político, assente num ambiente estratégico e em fins e, num segundo plano, um processo estratégico e setorial – de caminhos e de meios, tangíveis e intangíveis. Este deve ser um processo abrangente e integrado, holístico, envolvendo os poderes do Estado – “aparelhos da soberania” – e a sociedade civil, desde o cidadão às diferentes representações do coletivo. As estratégias nacionais só o são se forem inclusivas, o que exige a compreensão e o envolvimento da sociedade civil.

Para a reflexão sobre os conceitos e os princípios da Gestão de Crises, do Estado e da Sociedade, julga importante considerar três pressupostos fundamentais. Um primeiro consiste em posicionar a Constituição da República Portuguesa no vértice do sistema de segurança e defesa nacional, a qual define a República Portuguesa como um Estado de direito democrático (Artigo 2.º), cujos princípios terão que ser garantidos através das tarefas fundamentais do Estado (Artigo 9.º) e das suas leis. Assim sendo, o referido processo político e estratégico nacional de segurança e defesa deverá estabelecer, em permanência, uma relação de confiança entre os cidadãos e os órgãos e instituições de soberania, prevendo a concretização das tarefas fundamentais do Estado e a garantia das funções vitais às pessoas, às comunidades, à sociedade, como forma mobilizadora e multiplicadora dos recursos tangíveis e intangíveis – poder nacional. Em oposição à degradação na relação entre meios disponíveis e finalidades, negativa na teoria do “Estado exíguo” formulada por Adriano Moreira, que tanto pugnou pela defesa das instituições. Um segundo pressuposto tem a ver

com o contrato de sociedade entre os cidadãos, que compõem uma população organizada politicamente habitando um território, e o Estado de Direito democrático, que ao definir regras e normativos fundamentais à sua vida política, cultural, social e económica, garante o bem-estar das populações através da prossecução das funções vitais e do desenvolvimento baseado no progresso material e moral. Um terceiro, ao bem-estar como objetivo original, acresce o objetivo da segurança das populações, tendo em vista impedir que outros Estados, grupos ou interesses, tomem o que é pertença nacional ou indispensável ao bem-estar, adotando as ações adequadas, na sua forma, no espaço e no tempo estratégico, “incluindo o uso da violência pela força militar que o próprio Estado organiza, se tal for necessário”, citando Loureiro dos Santos.

### Segundo tópico

Os riscos, as ameaças e os desafios políticos e geopolíticos, sociais, económicos e geoeconómicos, sanitários e ambientais, colocados pelo atual ambiente internacional fraturado e complexo, acentuam de forma inaceitável as expressões autocráticas das visões centradas na geopolítica sobre a soberania dos Estados e a liberdade das pessoas, e a importância da governação democrática através do Estado de Direito democrático. Remetem para uma nova aproximação de resposta holística e também complexa, caracterizada pelas seguintes abordagens essenciais: 1) abordagem multidimensional – combinação de instrumentos nacionais e internacionais, políticos, diplomáticos, económicos, de segurança e defesa, psicológicos, humanitários, sanitários, civis e militares, em quadros de abordagem multidimensional de políticas e instrumentos civis e militares; 2) abordagem multifaseada – agindo em todas as fases do ciclo disruptivo, da concretização do risco ou da ameaça, ou seja atuando de forma dinâmica e simultânea, na prevenção, na resolução e na estabilização e na exigência que as crises atuais vieram introduzir na necessidade dos processos – designadamente de decisão, e da ação política e estratégica – responderem do ponto de vista da mitigação de muito curto prazo, mas também, de forma concorrente, adotando respostas estruturais para o médio e longo prazo; 3) abordagem multinível – a atuação tem que incidir no nível local, regional, nacional e global, e nos quadros de abordagem multilateral e cooperativos, envolvendo todos os intervenientes que disponham de instrumentos adequados de resposta e que envolvem uma coordenação e articulação estruturadas com organizações regionais e internacionais, doadores bilaterais e a sociedade civil, entidades públicas e privadas.

### Terceiro tópico

Argumenta que a ideia de um “sistema nacional de gestão de crises”, estruturado e operacional, deverá materializar a ação política, a ação estratégica, o planeamento estratégico, em situações de crise, disrupções complexas, envolvendo as estruturas do Estado e a sociedade, garantindo em permanência o controlo político para a realização das funções vitais relativas ao bem-estar e à segurança.

A ação política – e também a ação estratégica – devem ser concebidas numa perspetiva de futuro. Implica “prever” e não “esperar e ver”, como forma de preparar e comandar a atividade futura, em vez de atuar reactivamente em face dos acontecimentos e das forças em presença.

### Quarto tópico

Centrado em duas questões-chave: a das ameaças e riscos e a do planeamento estratégico. Assumindo, com base nos relatórios de segurança tornados públicos, que o nível de ameaças e riscos ao Estado português e à sociedade, em termos globais, é considerado baixo-moderado, as disrupções podem ocorrer mesmo em condições normais e influenciar seriamente a vida das populações. A avaliação das ameaças e o seu elencar permite um trabalho subsequente e fundamental de planeamento estratégico.

As entidades responsáveis e as instituições, públicas e privadas, as organizações civis e as empresas, podem ser incluídas no planeamento e na resposta à crise, em situação de normalidade constitucional ou em situação de exceção, adaptando os modelos de ameaças ao seu ambiente operacional próprio. Os planos devem prever a probabilidade de várias hipóteses se conjugarem e incluir aspetos essenciais de coordenação e cooperação articulada entre as instituições, entidades, unidades, civis e militares, públicos e privados. O setor empresarial privado é muito relevante para o bem-estar e a segurança nacional, dado que uma parte muito significativa dos recursos estratégicos de uma sociedade com economia de mercado está na posse do setor privado. Os setores da energia, dos transportes terrestres e marítimos, dos serviços de saúde e telecomunicações e do abastecimento alimentar, são parcialmente ou totalmente privados. Uma economia de mercado assenta de forma significativa em empresas privadas e, em muitos municípios, as empresas privadas fornecem os serviços básicos. Como tal, é essencial que este setor seja envolvido nos planos e na preparação da resposta às crises, contribuindo para garantir as funções vitais à sociedade.

## Quinto tópico

O último tópico assentou em questões e desafios que se colocam num tempo crítico de grande complexidade, caracterizado pela incerteza, sendo o ambiente de crise caracterizado por tensões, urgência associada ao tempo escasso para a decisão, organização e ação.

No âmbito da estratégia total e utilizando os instrumentos do planeamento estratégico, como aplicar ao caso nacional um processo de base sistémica, abrangente e holístico, tomando como referência a atual construção política, económica e social do Estado de direito democrático, da sociedade e da cultura, no quadro constitucional e legislativo nacional?

Em resposta a esta questão apontam-se as seguintes linhas de ação:

- Conduzir num primeiro plano, ao nível político, uma “estratégia nacional de segurança e defesa”, influenciadora das políticas públicas e dos processos;
- Planear e operacionalizar, num segundo plano, um processo estratégico e setorial, de caminhos e de meios, tangíveis e intangíveis;
- Releva o planeamento estratégico - sistémico, flexível e apoiado nas novas tecnologias de apoio à decisão - adequado à imprevisibilidade e à complexidade da crise, definir os objetivos concretos longínquos, de médio e de longo prazo, coerentes com os objetivos concretos atuais, de curto e médio prazo, delimitando os recursos, materiais e imateriais, no tempo e no espaço, formulando as respostas aos riscos e ameaças, criando as condições necessárias para a gestão de crises complexas e disruptivas.
- Mobilizar os poderes e as instituições do Estado de direito democrático – “aparelhos da soberania” – e a sociedade civil, desde o cidadão às diferentes representações do coletivo;
- Operacionalizar um “sistema nacional de gestão de crises”, estruturado e operativo, envolvendo as estruturas do Estado e da sociedade, com o fim de continuar a assegurar o contrato político e social em situação de crise através da manutenção das funções básicas vitais relativos à segurança e bem-estar;
- Combinar instrumentos políticos, diplomáticos, económicos, de segurança, sanitários e humanitários, psicológicos, de comunicação, civis e militares, em abordagens interministeriais “*Whole-of-Government Approach*”.
- Integrar todos os setores do Estado e da sociedade numa “estratégia nacional de segurança e defesa” e, à luz dos fins do Estado de direito democrático e das suas tarefas fundamentais, estabelecer e hierarquizar – priorizar – objetivos e gerar,

- estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingir aqueles objetivos, num ambiente globalizado, conflitual e competitivo;
- Explorar a cooperação e a coordenação multilateral de esforços que envolvem Estados, Organizações Internacionais, governamentais e não-governamentais, autoridades regionais e locais, entidades públicas e privadas, religiões, num processo inclusivo de representações da comunidade e das pessoas;
  - Articular, planear, formar, qualificar, treinar de forma cruzada e integrada. A área da formação é absolutamente chave para o sucesso das atuações no âmbito da crise, designadamente no quadro do planeamento estratégico e da gestão de crises. A construção de uma ideia de cultura para a missão envolvendo os componentes enformadores do Estado de direito e das funções vitais do Estado, garantindo a segurança e o bem-estar das populações e o conhecimento da cultura e da sociedade, a par da habilitação técnica para as missões, são elementos que se reforçam mutuamente.
  - Avaliar se o quadro legislativo atual é adequado, coerente e integrado nos instrumentos políticos, estratégicos e operacionais da crise e da gestão de crises.

A condução dos processos impõe a definição atempada de responsabilidades específicas e a criação de estruturas ágeis e flexíveis, que permitam estabelecer a articulação e ligação funcional dos diferentes atores políticos e operacionais adequada a processos de decisão com tempo muito escasso de resposta.

A sistematização das boas práticas e a partilha de informação incentivam à criação estruturada de um processo de análise para a produção de lições aprendidas, que poderá passar pela constituição periódica de equipas multidisciplinares, que desenvolvem a recolha de dados em todos os aspetos das ações de gestão de crises, com a finalidade de produzir as lições identificadas que, ao serem consideradas para novas soluções nas estratégias, nas atuações operacionais e táticas, nos programas de formação, nos conceitos, nos materiais e equipamentos e outros, passam a constituir lições aprendidas e a influenciar o “sistema nacional” e a gestão de crises.

Por fim, a informação e a comunicação são absolutamente fulcrais. A gestão da informação deve contribuir para a estratégia definida, construindo um modelo representativo dos diferentes níveis de informação e valorização respetiva, assim como melhorar os sistemas existentes, identificando os dados obsoletos, as disfunções, as ligações não eficientes, a falta de exploração da informação e outros fatores negativos para o sistema de gestão de crises.

No longo prazo uma arquitetura de informação deve ser criada, com vista a: refletir uma informação estável e integrada; permitir respostas rápidas à crise, antecipar as situações; melhorar a eficiência e a eficácia no processamento da informação e da gestão das crises, através da disponibilização de informação necessária, acesso fácil e em tempo, com qualidade, integridade, fiabilidade e consistência da informação; melhorar a qualidade da informação e dos sistemas, separando os dados dos processos e construindo uma arquitetura de dados orientada para a crise.

A comunicação assume um papel fundamental como instrumento imprescindível para a prevenção e para a resolução de uma potencial crise e como fator de afirmação da credibilidade das instituições e das organizações, com base no planeamento e na operação de um sistema de gestão de crises. A prevenção das crises e o planeamento estratégico da gestão de crises devem apoiar-se na comunicação estratégica transparente e rigorosa, fundamentada nos princípios e valores do Estado de direito democrático, informando e conquistando a opinião pública.

**Professora Doutora Evanthia Balla**

Professora Auxiliar (Departamento de Economia) da Universidade de Évora

Na sua intervenção, a Professora Doutora Evanthia Balla procurou apresentar os elementos de continuidade do CEDN de 2013, do Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Bússola Estratégica da União Europeia (UE), mapeando os desafios atuais e as linhas orientadoras de futuras estratégias.

Começando pelo CEDN, este visa definir os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para alcançar os objetivos das suas políticas de segurança e defesa. O CEDN de 2013, fruto do seu tempo, define como objetivo principal maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada nas respostas às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises. Quanto aos contextos de segurança regionais, o documento refere a Europa e a UE, os Estados Unidos da América (EUA) e as relações transatlânticas, o norte de África e o Médio Oriente, a África Subsariana, o Atlântico e a Ásia. O CEDN realça também a valorização das missões de interesse público das Forças Armadas no contexto de catástrofes ou calamidades. Estas missões civis revestem-se de importância acrescida para as sociedades perante o prisma de instabilidade generalizada das alterações climáticas e das crises pandémicas mundiais, tornando-se elementos constantes e de continuidade estratégica. O CEDN enfatiza particularmente os valores (democracia, respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional e empenhamento na defesa da estabilidade da segurança europeia, atlântica e internacional) e interesses (presença de Portugal no mundo, inserção numa sólida rede de alianças, credibilidade externa do Estado, valorização das comunidades portuguesas e promoção da paz e da segurança internacional), que permanecem fundamentais no atual contexto internacional, revelando-se como uma constante. Outro fator chave que se constitui como um elemento de continuidade é a natureza global das ameaças e riscos, como o terrorismo internacional, a pirataria, a criminalidade transnacional, a proliferação de armas de destruição maciça, entre outros. Estas ameaças e riscos são também evidenciados nos novos documentos estratégicos da OTAN e UE, atestando à sua relevância.

Assim, no novo Conceito Estratégico da OTAN, adotado em Madrid em 2022, é possível observar semelhanças em relação ao CEDN, nomeadamente a nível dos valores e interesses e natureza global das ameaças e riscos. Apesar destes elementos de continuidade, após a invasão da Ucrânia pela Rússia, as ameaças russa e chinesa parecem ser o principal foco deste conceito estratégico, que, aliás, faz uma estreita ligação entre a guerra e os valores e interesses

distintos do Ocidente. Por outro lado, outros riscos de elevada urgência, como as alterações climáticas e a crise pandémica não recebem a mesma atenção.

A Professora Doutora Evanthia Balla considera que apesar dos valores da democracia, liberdade e Estado de direito serem fundamentais para a segurança, a apresentação da problemática numa lógica de separação ética entre Estados não contribui para a solução do problema, podendo até perpetuar o próprio risco. Neste sentido, considera que a autocrítica relativamente ao respeito por estes mesmos valores torna-se hoje mais urgente do que nunca para uma atuação eficaz e uma projeção válida do modelo de valores. Consequentemente, destaca três fatores fundamentais para esta autocrítica no âmbito da OTAN e UE. Em primeiro lugar, a variação na medida em que o respeito de um país terceiro pelos Direitos Humanos, pela democracia e pelo Estado de direito é um fator determinante para as suas relações com a UE e com os EUA, oferecendo o exemplo da diferença de tratamento entre a Bielorrússia, em que o incumprimento dos Direitos Humanos e democracia deu origem a sanções, e os Estados do Golfo Pérsico, em igual violação destes princípios, com os quais a UE e os EUA mantém relações relativamente próximas, devido à exportação de petróleo. Em segundo lugar, a crescente dificuldade da União Europeia se apresentar como uma potência normativa com uma única voz, devido às políticas e interesses divergentes dos seus 27 Estados-membros, que se agrava com o aumento dos populismos no seio de vários Estados-membros e do Parlamento Europeu, que colocam os valores europeus em risco e debilitam a imagem da Europa como defensora desses mesmos valores no globo. Em terceiro lugar, as divergências entre as abordagens ao multilateralismo dos aliados, sendo que, enquanto os Estados-membros da UE têm ratificado quase todos os tratados internacionais, os EUA têm uma longa tradição de não os ratificar.

Quanto à Bússola Estratégica, esta reflete uma crescente necessidade de ação externa da UE, face aos vários desafios internos e externos. A Bússola acompanha a previamente publicada Estratégia Global da União Europeia. Na qual constam as principais prioridades face às ameaças, que são de facto globais, como a luta contra o terrorismo, a cibersegurança, a segurança energética e a paz preventiva. A Bússola Estratégica visa reforçar a União através de quatro pilares: agir, garantir a segurança, investir e parcerias. Das várias novidades que constam neste documento, a Professora Doutora Evanthia Balla destaca o compromisso de a UE ser capaz de destacar uma missão civil da sua Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) composta por 200 peritos, totalmente equipados no prazo de 30 dias; a ambição de realizar exercícios reais em todos os domínios; e o reforço das missões civis e militares da (PCSD), promovendo um processo decisório, rápido e mais flexível.

Em suma, a importância a nível nacional, europeu e internacional da gestão de crises e do apoio às sociedades civis é evidente nestes documentos. No entanto, é igualmente crucial repensar o próprio paradigma de segurança, uma vez que, perante uma geografia de riscos global, as próprias organizações internacionais necessitam de reformas, e o bem-estar das sociedades revela-se a prioridade principal para a gestão de crises. Como tal, estes elementos devem ser amplamente refletidos nas futuras políticas e estratégias de segurança.

## Coronel Luís Barroso

Professor do Instituto Universitário Militar

O Coronel Luís Barroso desempenhou funções como Comandante do Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME). O RAME nasce da necessidade expressa no CEDN 2013 de criar uma unidade militar para responder a emergências civis, que foi transposta para o Conceito Estratégico Militar de 2014. Esta unidade iniciou a sua missão a 1 de novembro de 2016, após uma diretiva do Chefe do Estado Maior do Exército. A criação desta unidade tem na sua base a necessidade de prover capacidade de resposta para situações de emergência, partindo do conjunto de capacidades das quais as Forças Armadas já dispunham. Assim são rentabilizados um conjunto de meios que o Exército e as Forças Armadas dispõem para apoiar as autoridades civis com competências na matéria, nomeadamente a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

As capacidades do Exército disponíveis para apoio militar de emergência, que se designa de utilização dual de meios estão distribuídas por várias localizações. A Unidade de Apoio Militar de Emergência, localizado no antigo Regimento de Infantaria nº2, em Abrantes, contém o Centro de Operações de Apoio Militar de Emergência, que coordena o emprego dos meios em território nacional. Neste sentido, o Centro representa o Comando do Exército, uma vez que o Comando apenas comunica com a Unidade de Apoio Militar de Emergência, que, por sua vez, se coordena com as 23 unidades que dispõem dos meios alocados para o efeito. Isto aumenta a capacidade de resposta do Exército e das Forças Armadas, como tem sido evidente ao longo dos anos, no âmbito da prevenção e apoio ao combate dos fogos rurais e, mais recentemente, no âmbito da luta contra a COVID-19.

Os meios de que estas unidades dispõem são utilizados para o apoio de emergência às populações, que inclui atividades como a provisão de alimentação, alojamento, proteção, energia elétrica, água e outros serviços de campanha com vista a suprir necessidades básicas. Este apoio da parte do Exército e das Forças Armadas é mobilizado em situações em que autoridades locais, regionais e mesmo nacionais, têm dificuldades em proverem apoio às populações. As Forças Armadas fornecem esse apoio até que as autoridades civis recuperem e restabeleçam essas capacidades. Este tipo de apoio de serviço, apoio logístico, faz parte da rotina das Forças Armadas no apoio às operações militares, sendo por isso atividades que estas estão habituadas e treinadas a fazer.

Este apoio a emergências civis alinha-se com o Conceito Estratégico da OTAN de 2022, que aborda esta questão pela primeira vez, e torna-se fundamental com os crescentes efeitos

resultantes das alterações climáticas. Também, pela primeira vez, os EUA colocam na sua Estratégia Nacional de Defesa a utilização da sua força de combate no apoio às populações e às autoridades, em caso de desastres naturais. Devido à sua crescente importância, o Coronel Luís Barroso considera que o emprego das Forças Armadas neste âmbito terá uma continuidade nos próximos conceitos estratégicos.

## Principais Conclusões

- Para alcançar a paz sustentável, é necessário refletir criticamente sobre o paradigma que caracteriza a gestão de crises e os processos de paz, considerando não só as crises e o centro do poder político, mas olhando em especial para as sociedades e as suas dinâmicas. Isto é essencial, uma vez que problemas sociais tendem a dar origem a futuros problemas de segurança, na sua conceção estrita.
- O processo de formulação de um CEDN, como estratégia nacional, deve ser inclusivo, envolvendo não apenas os poderes do Estado, mas também a sociedade civil, através de uma relação de confiança entre os cidadãos e os órgãos e instituições de soberania.
- É essencial que o setor empresarial privado seja envolvido nos planos e na preparação da resposta às crises, uma vez que vários setores essenciais à segurança nacional e dos cidadãos, como a energia, os transportes e as telecomunicações, são parcialmente ou totalmente privados.
- O apoio militar de emergência revela-se como essencial para garantir o bem-estar e a resiliência das sociedades e instituições, num período de riscos e ameaças diversas agravado pelas alterações climáticas.