

idn E-Briefing Papers

Contributo para um “Sistema Integrado de Gestão de Crises” (SIGC) em Portugal

Carlos Manuel Coutinho Rodrigues
Assessor de Estudos
Instituto da Defesa Nacional

Abril 2024

idn Instituto
da Defesa Nacional

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

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

ISSN: 2184-8246

**Contributo para um “Sistema Integrado de Gestão de
Crises” (SIGC) em Portugal**

Carlos Manuel Coutinho Rodrigues

Assessor de Estudos

Instituto da Defesa Nacional

Abril de 2024

Resumo

O presente estudo pretende contribuir para um debate informado sobre a gestão de crises no quadro de um conceito estratégico de segurança e defesa nacional (*lato sensu*) permitindo a condução de um processo adaptativo faseado para a implementação de um “Sistema Integrado de Gestão de Crises” (SIGC).

Sistema que se propõe ser gerado, estruturado e operacionalizado de forma integrada, capaz de promover a prevenção, preparação, resposta e recuperação resiliente das estruturas e entidades do Estado e da Sociedade, em situações onde o contrato político e social para com os cidadãos tem que ser cumprido em situação de crise e em continuidade, garantindo a realização das tarefas fundamentais constitucionalmente estabelecidas e assegurando as funções básicas vitais relativas ao bem-estar e à segurança.

As últimas décadas apresentaram vários eventos disruptivos com impactos globais, regionais e locais, que se podem enquadrar na definição de crise e colocam tensão a capacidade institucional e operacional dos Estados e as funções vitais da sociedade. O fator tempo é determinante na decisão e nas respostas em ambiente de enorme imprevisibilidade, com efeitos de cascata dos impactos sistémicos que atingem diferentes setores e áreas de governação.

A gestão de crises pode ser altamente sectorial e nem sempre orientada para um desempenho eficaz a longo prazo, especialmente quando as crises se prolongam. As consequências de uma gestão de crises falhada ou ineficaz podem ser graves, com desigualdades crescentes e impactos negativos, como são exemplo a fragmentação política, a polarização societal e a perturbação económica, tendo como pano de fundo a probabilidade de ocorrerem conflitos.

Abstract

This study aims to contribute to an informed debate on crisis management within the framework of a strategic concept of national security and defence (*lato sensu*), allowing the conduction of a phased adaptive process for the implementation of an "Integrated Crisis Management System" (IACS).

A system that proposes to be generated, structured and operationalized in an integrated manner, capable of promoting the prevention, preparation, response and resilient recovery of the structures and entities of the State and Society, in situations where the political and social contract with citizens has to be fulfilled in a situation of crisis and in continuity, ensuring the accomplishment of the fundamental tasks constitutionally established and ensuring the basic vital functions related to well-being and safety.

The last decades have presented several disruptive events with global, regional and local impacts, which can fit the definition of crisis and put strain on the institutional and operational capacity of States and the vital functions of society. The time factor is decisive when it comes to decisions and responses within an environment of enormous unpredictability, with cascading effects of systemic impacts that affect different sectors and areas of governance.

Crisis management can be highly sectorial and not always geared towards effective long-term performance, especially when crises are prolonged. The consequences of failed or ineffective crisis management can be severe, with growing inequalities and negative impacts, such as political fragmentation, societal polarisation and economic disruption, against the backdrop of the likelihood of conflict.

Autor

Carlos Coutinho Rodrigues é Coronel do Exército português, Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional (IDN) e investigador residente do Centro de Estudos e Investigação (IDN) e do Centro de Estudos Internacionais (CEI) do ISCTE-IUL.

Mestre e Licenciado em Ciências Militares, possui o Curso de Estado-Maior do Instituto de Altos Estudos Militares onde também foi professor e é doutorando em História e Estudos de Segurança e Defesa, pela Academia Militar e ISCTE-IUL.

Como Assessor e investigador do IDN tem trabalhos na área dos estudos de segurança e defesa nos domínios da crise e gestão de crises complexas, impactos das alterações climáticas e estudos de segurança e política europeia de segurança e defesa. Tem artigos publicados e é conferencista convidado em universidades e institutos parceiros do IDN.

Índice

Resumo/Abstract	2
Autor	3
Siglas e Acrónimos	6
Figuras	10
Tabelas	11
1. Introdução	12
2. Princípios e Conceitos	23
2.1. Repensar a Gestão de Crises	23
2.2. Valores	25
2.3. Funções Vitais	26
2.4. Infraestruturas Críticas	28
2.5. Riscos e Ameaças	30
2.6. Um Sistema Integrado de Gestão de Crises	35
2.7. Elaboração de Políticas em Tempos de Crise	40
2.8. Princípios de Direção, Articulação e Coordenação	44
2.9. Sistema Nacional de Gestão de Crises	46
2.9.1. Informações, Dados e Processamento de Informações	48
2.9.2. Comunicação dos Riscos: Relevância para a Elaboração de Políticas	50
2.9.3. Dados, Comunicação e Confiança dos Cidadãos	54
2.9.4. O Planeamento Estratégico de um Sistema de Informações e Comunicações: o SIGC Baseado em Redes Integradas	56
3. Análise ao Quadro Legal de Defesa e Segurança Nacional	61
3.1. Metodologia	61
3.2. Quadro Legal e Normativo: Observação e Análise como Contributo para o Debate sobre o Aperfeiçoamento do Sistema de Gestão de Crises da República Portuguesa	62
4. Arquitetura do Sistema de Gestão de Crises Nacional: uma Síntese	106
5. Órgãos de Soberania	114
5.1. Presidente da República	114
5.2. Assembleia da República	119
5.3. Governo	121
5.4. Um Sistema Complexo de Sistemas	146
6. Conclusão e Recomendações	172
6.1. Princípios Gerais para um Sistema Integrado de Gestão Civil de Crises	172
6.2. Um Modelo de Tarefas Interministeriais para um Sistema Integrado de Gestão de Crises	174

6.3. Síntese Conclusiva	176
6.4. Recomendações	178
7. Referências Bibliográficas	193

Siglas e Acrónimos

AAN - Autoridade Aeronáutica Nacional

AE - Autoridade Espacial

AIMA - Agência para a Integração, Migrações e Asilo

ALC / CCOM - Agrupamento Logístico Conjunto / CCOM

AMN - Autoridade Marítima Nacional

ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações

ANEPC - Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

CACLA / CCOM - Centro de Avaliação, Certificação e Lições Aprendidas / CCOM

CCICE - Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço

CCOM - Comando Conjunto para as Operações Militares

CAPIC - Centro de Apoio Psicológico e Intervenção em Crise

CISMIL - Centro de Informações e Segurança Militares

COA - Comando Operacional dos Açores

COC / CCOM - Centro de Operações Conjunto / CCOM

COCiber / CCOM - Comando de Operações de Ciberdefesa / CCOM

COM - Comando Operacional da Madeira

COVID-19 - Coronavirus disease 2019

CEDN - *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*

CEGER - Centro de Gestão da Rede Informática do Governo

CEMA - Chefe do Estado-Maior da Armada

CEMC / EMGFA - Chefe do Estado-Maior Conjunto / EMGFA

CEME - Chefe do Estado-Maior do Exército

CEMFA - Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

CEMGFA - Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas

CGERCIMIC / CCOM - Companhia Geral de Cooperação Civil-Militar / CCOM

CGPM - Comando-Geral da Polícia Marítima

CNPCE - Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência

CODU / INEM - Centro de Orientação de Doentes Urgentes / INEM

CODU-Mar - Centro de Orientação de Doentes Urgentes Mar

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CPOE / CCOM - Célula de Planeamento de Operações Especiais / CCOM

CRP - *Constituição da República Portuguesa*

CSG - Centro de Situação do Governo

DGAM - Direção-Geral da Autoridade Marítima

DIREC / EMC - Divisão de Recursos / EMC

DIRFIN / EMGFA - Direção de Finanças / EMGFA

DIPLAEM / EMC - Divisão de Planeamento Estratégico Militar / EMC

DIRSAM - Direção de Saúde Militar

DL - Decreto-Lei

DIT / EMC - Divisão de Inovação e Transformação / EMC

EGE - European Group on Ethics in Science and New Technologies

EM - Estados-membros da União Europeia

EMC / EMGFA - Estado-Maior Conjunto / EMGFA

EMCCOM / CCOM - Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares / CCOM

EMGFA - Estado-Maior General das Forças Armadas

EUSF - European Union Solidarity Fund

FFAA - Forças Armadas

FFMS - Fundação Francisco Manuel dos Santos

FRI / CCOM - Força de Reação Imediata / CCOM

FRONTEX - the European Border and Coast Guard Agency

FSS - Forças e Serviços de Segurança

GDACS - Global Disaster Alert and Coordination System

GNR - Guarda Nacional Republicana

HFAR - Hospital das Forças Armadas

IDN - Instituto da Defesa Nacional

INE - Instituto Nacional de Estatística

INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change

IRGC - International Risk Governance Council

IUM - Instituto Universitário Militar

LDN - Lei de Defesa Nacional

LSI - Lei de Segurança Interna

NATO - North Atlantic Treaty Organization

OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PJ - Polícia Judiciária

PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

PM - Primeiro-ministro

PORDATA - Estatísticas sobre Portugal e a Europa

PR - Presidente da República

PRR - Plano de Recuperação e Resiliência

PSP - Polícia de Segurança Pública

PUC-CPI / SSI - Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional / SSI

RING - Rede Informática do Governo

SAM - Scientific Advice Mechanism

SAPEA - Science Advice for Policy by European Academies

SGSSI - Secretário-Geral do SSI

SI - Sistemas de Informação

SIED - Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIEM - Sistema Integrado de Emergência Médica

SIGC - Sistema Integrado de Gestão de Crises

SIOPS - Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

SIRESP - Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal

SIRP - Sistema de Informações da República Portuguesa

SIS - Serviço de Informações de Segurança

SSI - Sistema de Segurança Interna

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TI - Tecnologias de Informação

UAF / GNR - Unidade de Ação Fiscal / GNR

UCAT / SSI - Unidade de Coordenação Antiterrorismo / SSI

UCCF / GNR - Unidade de Controlo Costeiro e de Fronteiras / GNR

UCFE / SSI - Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros / SSI

UE - União Europeia

UEP / PSP - Unidade Especial de Polícia / PSP

UI / GNR - Unidade de Intervenção / GNR

UMIPE - Unidade Móvel de Intervenção Psicológica de Emergência

UNAVE - Unidade Nacional de Verificações

UNCC / PJ - Unidade Nacional de Combate à Corrupção / PJ

UNCT / PJ - Unidade Nacional Contraterrorismo / PJ

UNC3T / PJ - Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica / PJ

UNCTE / PJ - Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes / PJ

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees

UNT / GNR - Unidade Nacional de Trânsito / GNR

Figuras

- Figura 1 - As ameaças híbridas no âmbito da crise e da conflitualidade
- Figura 2 - Um modelo concetual tentativo baseado em domínios
- Figura 3 - Uma visão holística, interministerial (*whole-of-government*) e societal (*whole-of-society*) para um Sistema Integrado de Gestão de Crises
- Figura 4 - O processo integrado e a preparação
- Figura 5 - Estrutura do problema, preferências e alternativas numa abordagem de *sensemaking*
- Figura 6 - Uma taxonomia dos intervenientes no processo de decisão de uma crise humanitária (OCHA)
- Figura 7 - Diagrama para o estudo do planeamento estratégico de sistemas de informação para um SIGC
- Figura 8 - As funções de soberania
- Figura 9 - As áreas de governação
- Figura 10 - Diagrama tentativo para um sistema complexo de sistemas
- Figura 11 - As componentes de um sistema integrado de gestão de crises – diagrama tentativo
- Figura 12 - Organograma funcional do SIRP
- Figura 13 - Orgânica da Autoridade Marítima Nacional
- Figura 14 - Gestão da segurança marítima na resposta a um sinistro marítimo
- Figura 15 - Relação territorial entre os municípios e as capitánias de Portugal Continental
- Figura 16 - Diagrama de segurança da navegação nacional
- Figura 17 - Estrutura da Autoridade Aeronáutica Nacional

Tabelas

Tabela A - Setores e subsetores de infraestruturas críticas e respetivas entidades setoriais

Tabela B - Modelo de riscos e ameaças

Tabela C - Modelo de eventos regionais ou locais graves

Tabela D - Modelo de eventos potencialmente disruptivos de grande envergadura

Tabela E - Modelo de perigos (riscos) do International Risk Governance Council

Tabela F - *Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/2005, 12 de agosto)

Tabela G - Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadros I a IX)

Tabela H - Lei Orgânica n.º 2/2021 de 9 de agosto, aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho

Tabela I - Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Quadros I a V)

Tabela J - Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Lei de Bases da Proteção Civil, com as alterações introduzidas por: Declaração de Retificação n.º 46/2006; Lei Orgânica n.º 1/2011; Lei n.º 80/2015 (Quadro I a III)

Tabela K - Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) DL n.º 45/2019, de 1 de abril, atualizado DL n.º 10/2023, de 08/02

Tabela L - Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho, estabelece o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência

Tabela M - Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, promove a revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) (Quadro I e II)

Tabela N - Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (Quadro I a VI)

1. Introdução

O tema que nos propomos tratar neste trabalho é relevante porque ambiciona contribuir para o aperfeiçoamento do “Sistema Integrado de Gestão de Crises” (SIGC), em Portugal, estruturado de forma integrada e operativo, capaz de promover a prevenção, preparação, resposta e recuperação resiliente das estruturas e entidades do Estado e da sociedade, em situações onde o contrato político e social para com os cidadãos tem de ser cumprido em situação de crise, garantindo a realização das tarefas fundamentais constitucionalmente estabelecidas e assegurando as funções básicas vitais relativas ao bem-estar e à segurança.

Os recursos e as capacidades colocados ao dispor do Estado de direito democrático e da sociedade devem permitir manter o bem-estar e a segurança, quer na situação de ordem constitucional democrática, quer em situações de exceção que obriguem a alterar a normalidade constitucional para permitir a realização das tarefas fundamentais.

Tendo como pressuposto que o ponto de partida consiste na formulação de uma “estratégia de segurança e defesa nacional” (tem implícito o bem-estar e o desenvolvimento) considera-se, num primeiro plano, um processo político, assente num ambiente estratégico e em fins e, num segundo plano, um processo estratégico integrado, para o qual concorrem diferentes setores, de forma sistémica e transversal às diferentes áreas de governação.

Este processo contempla caminhos e meios (recursos e capacidades tecnologicamente avançados), tangíveis e intangíveis, onde se destacam todas as disciplinas e âmbitos que concorrem para um planeamento estratégico integrado – dinâmico e flexível, informacional (tecnológico) e oportuno, apoiado em conhecimento (científico) especializado. Os planos devem estar sustentados em hipóteses de concretização de ameaças e riscos (avaliação da probabilidade e impactos). Uma vez implementados, sustentam os processos de decisão fundamentais para a ação política e estratégica; e determinam as atuações operacionais, em continuidade, com a plasticidade necessária para o ajustamento à avaliação permanente dos riscos e das ameaças, e a difusão em tempo oportuno dos avisos e alertas (prevenção e preparação). A preparação e a recuperação (resiliência) são, portanto, determinantes.

Os processos e ações, se dotados de flexibilidade, permitem mudar tarefas, adequar as responsabilidades de articulação e coordenação, de apoio, de comando e controlo, estabelecer/organizar a composição de forças e capacidades (civis e militares); sendo que, no limite, em função da informação disponível e da evolução da situação, poderão ser alterados os objetivos, adaptando ou elaborando novos planos e incorporando lições aprendidas nos diferentes domínios.

O argumento principal do presente estudo assenta na ideia de que um SIGC decorre da *Constituição da República Portuguesa* (CRP), que define a República Portuguesa como um Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP¹), cujos princípios terão de ser garantidos através da realização das tarefas fundamentais do Estado (artigo 9.º da CRP²), do cumprimento das suas leis e da garantia das funções vitais da sociedade que, de forma inclusiva, deve participar no processo, fortalecendo a resiliência e a resposta em crises futuras. Um SIGC consolida-se, em permanência, segundo o princípio da confiança dos cidadãos na legitimidade democrática e na capacidade de resposta das instituições.

O atual ambiente estratégico foi influenciado por linhas de tendência originadas na segunda metade do século XX e fortemente incrementadas por acontecimentos e eventos disruptivos ocorridos num tempo mundial histórico, político, sociológico e tecnocientífico, ao longo das quase duas décadas e meia decorridas já neste século. Como tal, argumentamos que a crise (e a gestão de crises) se posiciona, com a evidência resultante do estudo evolutivo dos conceitos (em revisão) e dos eventos, no âmbito de uma estratégia total alargada, conflitual e competitiva (fraturas geopolíticas), mas também cooperativa (interesses convergentes globais), entre potências (poderes, estatais e privados, fragmentados e difusos), para incluir de forma holística, em domínios de grande complexidade, os fatores políticos e estratégicos decorrentes da atividade humana e dos fenómenos naturais.

Valerá a pena elaborar uma nova componente que acresce às dimensões estratégicas clássicas, particularizando o âmbito e domínios da crise, como sejam os da Política e da Estratégia, para uma problematização em torno de um conceito tentativo de “soberania ecológica”.

“O Estado soberano é um sujeito de direito internacional público de base territorial.

Caracteriza-se por dispor da plenitude da sua soberania internacional, ou seja, não

¹ *Constituição da República Portuguesa*, VII Revisão Constitucional [2005], artigo 2.º (Estado de direito democrático): A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

² *Constituição da República Portuguesa*, VII Revisão Constitucional [2005], artigo 9.º (Tarefas fundamentais do Estado): São tarefas fundamentais do Estado: a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território; f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa; g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira; h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.

sofre qualquer restrição na capacidade de exercício dos direitos internacionais (*ius tractuum, ius bellum, ius legationis*, entre outros). A soberania internacional corresponde a um poder independente, ou seja, o Estado soberano não pode sofrer qualquer subordinação por vontade de outros Estados, mas pode autolimitar a sua própria autoridade. A globalização contemporânea tem resultado numa erosão ou transfiguração da soberania externa dos Estados conduzindo a uma maior cooperação e tomada de decisões conjuntas na resolução de problemas internacionais” (Lexionário do Diário da República, 2024)³.

Nesta definição, destacamos a necessidade de aprofundar a questão da restrição na capacidade de exercício dos direitos internacionais e da ligação daquela com os enormes riscos e desafios colocados pela “situação de emergência climática, em que esta expressão não constitui uma declaração de estado de emergência ao abrigo do artigo 19.º da CRP, sem prejuízo de este poder vir a ser declarado por motivos relacionados com o clima”⁴. Assim, coloca-se uma outra questão, também enunciada no parágrafo anterior, relacionada com o problema da erosão ou transfiguração da soberania externa dos Estados, que se prende com a existência de uma necessidade imperiosa de maior cooperação e tomada de decisões conjuntas para os grandes problemas internacionais (solução política), diríamos sem as barreiras físicas (fronteiras políticas de soberania) em problemas globais que a todos afetam, como é o caso das mudanças climáticas.

É ainda neste contexto de problematização, e para incentivar os eventuais estudos de continuidade sobre a revisão de conceitos, designadamente no âmbito dos Estudos de Segurança e de Defesa, que importa trazer novamente à colação a Lei de Bases do Clima, que coloca uma ênfase particular em matéria de soberania nacional no artigo 15.º - Política Externa Climática, que alude à diplomacia climática e aos “riscos climáticos como fontes e multiplicadores de instabilidade global, designadamente na sua política de vizinhança” e, também, no artigo 17.º - Segurança Climática e Defesa Nacional, que refere a atribuição do Governo,

“(…) no quadro das suas competências em matéria climática, de segurança interna, de proteção civil, de defesa nacional, de habitação, de obras públicas e de ordenamento do território, para promover a segurança climática, devendo identificar os riscos e agir para prevenir e mitigar as consequências das alterações climáticas na ordem, segurança e

³ <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/estado-soberano>; acedido em 16 de março de 2024.

⁴ Artigo 2.º da Lei de Bases do Clima, Lei 98/2021, de 31 de dezembro.

tranquilidade públicas, na integridade de pessoas e bens e no regular exercício dos direitos, liberdades e garantias” (Lei de Bases do Clima, 2021).

Ainda como aspetos importantes para a problematização da crise e dos riscos e ameaças à segurança nacional referem-se alguns domínios que, de forma sistémica e com um acentuado efeito de cascata associado às emergências e crises, estão também considerados no âmbito da segurança climática e da defesa nacional (e nas outras políticas de governação, estratégias e planos de ação); são os casos da segurança energética, da segurança sanitária e da segurança alimentar e nutricional. Todos estes, domínios com enormes impactos geopolíticos, geoeconómicos e de segurança internacional evidenciados; na pandemia COVID-19, na guerra da Ucrânia e nos conflitos e guerras no Médio Oriente, apenas para mencionar as maiores e mais recentes crises. Como tal, refere-se no mesmo artigo 17.º que “os recursos do Estado são organizados com vista a reforçar a resiliência nacional em relação aos impactes das alterações climáticas, em território nacional e junto das diásporas e missões internacionais que Portugal integra”.

A título de exemplo de crises com um forte impacto político e estratégico, nos Estados e nas sociedades, que apelam a uma nova abordagem assente na evolução dos estudos da crise⁵, podemos elencar as agressões ao ecossistema e à biodiversidade, as opções continuadas por fontes de energia poluentes, o fabrico e consumo de produtos e bens com elevadas emissões de gases com efeito de estufa, influenciadores das alterações climáticas (Antropoceno); os incêndios de grande escala, as pandemias, as migrações forçadas (com mais de 114 milhões de deslocados a nível mundial em 2023⁶) e uma nova e complexa “geografia do desenvolvimento humano”, da abundância e da fome, em que aumenta a relevância da

⁵ A crise em sentido forte e clássico liga o presente ao futuro (*krisis*), projetando os povos, as comunidades e as unidades políticas para um novo futuro, alterando ordenamentos sociais, vivências, estados de segurança e bem-estar, construindo novas realidades que absorvem e suplantam as anteriores. Terá sido através dessas crises maiores que a Humanidade perdurou como civilização ao longo de milénios até aos nossos dias. Do ponto de vista da ação política e da ação estratégica, subordinadas ao planeamento e a processos de decisão, em situação de crise, importa enunciar os argumentos e as forças necessárias e suficientes, identificadas as fraquezas e vulnerabilidades, para construir soluções integradas (atores e instrumentos civis e militares) de longo prazo (oportunidades).

A palavra crise tem origem no grego antigo – κρίσις, *krisis* – e tinha um significado original e filosófico ligado a opinião, ação de julgar ou de decidir. A evolução do significado da palavra tornou-o mais preciso, passando a traduzir um contexto de incerteza, situação precária, agravamento de condição, mas igualmente decisão e ponto de viragem. Dir-se-ia que há uma apropriação da palavra como significado médico, que prevaleceu até ao início da Era Moderna, através da imposição de alternativas bem delimitadas como o certo e o errado, a salvação ou a condenação, a vida ou a morte (Koselleck, 2006: 358). A evocação do fenómeno da crise é recorrente desde a Antiguidade Clássica, e Tucídides, general e historiador ateniense, no relato sobre a Guerra do Peloponeso, utilizou este termo várias vezes para definir os “pontos-chave das relações de mudança entre os indivíduos e o Estado” (Dougherty, 2003: 736). O significado de *krisis* também está ligado ao conflito e à disputa; à separação, decisão, juízo e sentença.

⁶ Dados das Nações Unidas, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), setembro de 2023.

fragilidade e da desigualdade no acesso aos bens e às funções vitais; a complexidade das situações resultantes dos fenómenos naturais – terremotos, tsunamis, cheias, ondas de calor e outras catástrofes –, que provocam um conjunto importante de efeitos políticos, sociais, económicos, culturais, psicológicos, sanitários e ambientais, suscetíveis de causar tensões ao afetar as funções vitais básicas do Estado e da sociedade, com possibilidade de ocorrerem conflitos e guerras, com fronteiras difusas e instrumentos híbridos, e, previsivelmente, alterações na ordem pública interna. Do ponto de vista da conceitualização, a crise coloca sob tensão os diferentes instrumentos de controlo político e democrático, num ambiente de grande imprevisibilidade caracterizado pela tensão, medo, urgência.

Julgamos assim ter fundamentado, mesmo que de forma breve e incompleta, a relevância da “soberania ecológica” (aberta) e a sua ligação complexa com todas as vertentes conceituais e operativas (sistémicas) que materializam a soberania e independência nacional, contribuindo assim para um debate que nos parece essencial no âmbito dos estudos interdisciplinares de segurança e defesa e que confere uma nova centralidade à teorização e conceitualização da crise.

As últimas décadas apresentaram vários eventos disruptivos com impactos globais, regionais e locais, que se podem enquadrar na definição de “crise”, de que constituem exemplos maiores a crise financeira da dívida soberana, a pandemia de COVID-19, os eventos e catástrofes provocados pelas mudanças climáticas, a degradação ambiental, a invasão da Ucrânia pela Rússia, a instabilidade económica (fluxos e cadeias de valor) com fortes tensões inflacionárias, as (in)seguranças energética e alimentar, a escalada da conflitualidade recorrente e das guerras no Médio Oriente e em África, entre outros muitos exemplos que poderíamos enunciar, também correlacionados, aparentemente, com outros impactos globais menores (aceleradores de tendências).

Os eventos mencionados colocaram sob tensão a capacidade institucional e operacional dos Estados e as funções vitais da sociedade, independentemente das vulnerabilidades e fragilidades de cada unidade política ou comunidade, exigindo uma resposta rápida, em ambiente de enorme imprevisibilidade quanto à evolução da crise e à cascata de impactos em diferentes setores e áreas de governação. Os recursos disponíveis revelaram-se escassos nos vários domínios e a incerteza na decisão e nas escolhas das opções de resposta – com eficácia incerta - obrigou a mobilizar e agilizar o conhecimento informacional especializado em estruturas e processos de apoio à decisão que, ou eram inexistentes ou, no mínimo, se revelavam impreparados para cenários de crise complexa (efeitos sistémicos em diferentes domínios).

A interligação e as correlações das componentes que enformam as nossas sociedades significam que eventos ou ameaças perturbadoras ao nível local têm, na era global em que vivemos, uma maior probabilidade de evoluir para crises nacionais ou internacionais. A nossa integração no espaço europeu revela-se uma enorme valia em situação de crise, tal como é evidenciado pela incapacidade de cada Estado isolado possuir capacidades e recursos em todos os domínios para responder a eventos disruptivos de grande escala e às características dos riscos atuais (isto é, com elevada probabilidade de ocorrência e forte impacto). Este é um entendimento comum dos Estados-membros (EM) que foi sendo plasmado nos respetivos quadros legais e estratégias nacionais. Também a União Europeia e as instituições comunitárias expandiram o papel da gestão de crises, priorizando a coordenação e solidariedade entre os EM para disponibilizar soluções rápidas e flexíveis, baseadas em respostas intersetoriais, designadamente em crises e incidentes transfronteiriços onde pode estar em questão a sobrecarga das capacidades individuais dos EM e das suas instituições para respostas abrangentes no espaço e no tempo.

Importa, como tal, adequar a arquitetura estratégica de gestão de crises, ao nível nacional e das instituições da UE, de acordo com a finalidade de dotar o nível político das capacidades necessárias para uma ação política em crise – em contextos e condições de incerteza, impondo urgência nos processos de decisão, em presença de tensão e medo -, mantendo, ao mesmo tempo, o requisito essencial da confiança pública das populações (cidadãos), que, em regra, sentem efeitos colaterais negativos, nomeadamente resultantes das próprias medidas de mitigação da crise e das restrições de direitos e liberdades.

A pandemia de COVID-19 teve um enorme impacto global e expôs a falta de preparação dos Estados, das instituições e das organizações sociais. Uma crise de saúde transformou-se numa crise complexa com efeitos sociais, económicos e psicológicos diversificados e de enorme impacto humano, capazes de escalar para uma crise maior, multiplicadora de tensões geopolíticas e geoeconómicas, com limites difusos e difíceis de caracterizar nas dimensões espacial e temporal; o que se torna muito perturbador para as estruturas de governança e para o controlo político.

Os impactos múltiplos e sistémicos dos eventos disruptivos acima mencionados - da pandemia de COVID-19, da guerra na Ucrânia, da crise climática, de uma economia sob tensões inflacionárias e da conflitualidade e guerras no Médio Oriente - vêm afetando a vida e os meios de subsistência de milhões de pessoas em todo o mundo, acentuando as desigualdades e fragilidades e as ameaças à segurança global. A natureza transfronteiriça destas crises alterou posicionamentos geopolíticos e geoestratégicos e, no caso da União

Europeia, assiste-se à emergência de novas e mais ambiciosas abordagens no domínio da gestão estratégica de crises, colocando o enfoque nos desafios tidos como vitais para o seu futuro e coesão.

A gestão estratégica de crises distingue-se da gestão operacional e, também, do domínio dos serviços de emergência ou das normais operações das “salas de situação”; insere-se na criação de novas metodologias e condições, designadamente no âmbito do planeamento estratégico informacional e tecnológico (dados) nas arquiteturas estruturais de comando e direção para a gestão de crises, e requer enorme agilidade e flexibilidade estratégica. A gestão estratégica de crises deverá considerar os processos transformacionais ecológico e digital em curso, ao nível nacional e da União Europeia, e integrar as decisões e ações políticas e estratégicas requeridas nos diferentes domínios, de forma qualitativa e eficiente, nas fases da prevenção, da preparação, da resposta e da recuperação das crises, fortalecendo dessa forma a resiliência institucional e social às ameaças, riscos, perigos e impactos.

As crises são complexas e têm implicações em praticamente todos os domínios das nossas sociedades: da governação às infraestruturas, da economia à saúde, do ambiente à ética, reunindo um vasto leque de disciplinas atentas às evidências das ciências sociais e comportamentais, mas também das engenharias, estudos da resiliência, saúde (pública), direito e ciências ambientais. Esta abordagem interdisciplinar é crucial para desenvolver opções políticas eficazes.

Portugal, EM da UE, e as sociedades europeias devem estar preparados para uma série de outros choques futuros, naturais ou provocados pelo homem, que podem incluir e ultrapassar as grandes ameaças e riscos do passado. Como referido, podem estar relacionados, por exemplo, com as dimensões climática, ambiental, energética, digital, socioeconómica e financeira, ou de segurança e defesa. O mais provável é que esses riscos estejam inter-relacionados e sejam convergentes e simultâneos, em diferentes espaços, com impactos negativos gerados noutros domínios pelo efeito de cascata, integrando e agravando as ameaças globais.

A gestão de crises pode ser altamente setorial e nem sempre orientada para um desempenho eficaz a longo prazo, especialmente quando as crises se prolongam. As consequências de uma gestão de crises falhada ou ineficaz podem ser graves, com desigualdades crescentes e impactos negativos, como são exemplo a fragmentação política, a polarização social e a perturbação económica, tendo como pano de fundo a probabilidade de ocorrerem conflitos.

Em resultado dos argumentos referidos e para um enquadramento do nosso contributo para um SIGC, propomos sete questões de apoio à análise do atual sistema de gestão de crises, que pretendemos sustentadas num entendimento amplo e multidisciplinar capaz de contribuir para o aperfeiçoamento gradual da gestão estratégica nacional da crise⁷:

- Do ponto de vista de um sistema nacional de gestão de crise, quais as não conformidades – lacunas e sobreposições – identificadas a partir de uma análise delimitada do quadro legal de segurança e defesa nacional em sentido amplo, que decorre da CRP e leis da República, designadamente no âmbito da defesa nacional, segurança interna, proteção civil, planeamento civil de emergência, informações da República e orgânica, observadas as competências e composição do XXIV Governo Constitucional e outros quadros legais e normativos complementares?
- Que reflexões podem ser feitas sobre o modelo de sistema de gestão de crises atual, considerando o quadro constitucional da República Portuguesa, a Lei de Defesa Nacional (LDN), a Lei de Segurança Interna (LSI), as orgânicas e competências do Presidente da República (PR), da Assembleia da República (AR), do Governo, Primeiro-Ministro (PM) e Ministérios, das Forças Armadas (FFAA), das Forças e Serviços de Segurança (FSS), da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)?
- Em face da resposta à primeira questão – lacunas e sobreposições –, tornar-se-á necessário estudar novos órgãos de conselho ou organismos operacionais (unidades), ou ainda formular novas definições quanto à composição e ao quadro de competências dos órgãos de soberania ou dos órgãos políticos de conselho?
- Que propostas de estudo e recomendações metodológicas podem ser formuladas para aperfeiçoar o sistema de gestão de crises no âmbito do planeamento estratégico nacional, tornando-o mais articulado e integrado, com componentes sistémicas, abrangente e holístico (envolvendo a esfera civil e militar), nos processos e nos sistemas de informação, tomando como referência de partida o atual quadro legal e normativo nacional e internacional adotado por Portugal?

⁷ As recomendações devem ser comprovadamente aplicáveis a uma vasta gama de ameaças e crises, incluindo, por exemplo, as relativas à segurança e defesa, à saúde, ao clima e ao ambiente, e as socioeconómicas, úteis a estudos de caso futuros. Devem, ainda, ser coerentes com os valores e liberdades fundamentais de Portugal enquanto Estado de direito democrático.

- Existe atualmente uma base concetual (conceitos e ambiente estratégico) para levantar a necessidade de criar um novo estado de exceção, particularizando a “situação de crise” ou, em alternativa, considera-se que o atual espetro incluindo as situações de normalidade constitucional e de excecionalidade constitucional - para a situação de paz, os estados de emergência e de sítio, e o estado de guerra -, é o necessário e suficiente no atual quadro constitucional, nos domínios político e estratégico de segurança e defesa nacional?
- Qual o contributo do estudo para uma análise do processo de decisão político e estratégico tomando em consideração o emprego das FFAA no sistema de gestão de crises? Quais os requisitos para um quadro de responsabilidades e relações de comando, controlo, coordenação e apoio, onde deverão ser contemplados os domínios e as componentes sistémicas da Defesa Nacional, do Sistema de Segurança Interna (SSI), do SIRP, dos quadros de articulação operacional das FFAA com as FSS e, também, a ANEPC, para além de outros atores estatais do sistema?

Para orientar a nossa análise, melhor validar o argumento principal e dar resposta às questões derivadas, enunciam-se os seguintes pressupostos:

- No quadro nacional de segurança e defesa, a crise posiciona-se no âmbito da estratégia total e do planeamento estratégico.
- Como proposição, no âmbito da estratégia total e do planeamento estratégico, a crise constitui, de forma geral⁸, uma resultante de uma disrupção complexa, crítica para o equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade, de ordem diversa, com ameaça ao controlo político e à garantia da realização das tarefas fundamentais do Estado e das funções vitais da sociedade; impõe, ainda, um tempo limitado de resposta e de reposição da situação de normalidade, com probabilidade elevada de ocorrerem conflitos.
- Na assunção da anterior proposição, a gestão de crises complexas deverá ter como objetivo evitar a escalada dos efeitos provocados (efeito sistémico de cascata) por uma disrupção complexa, crítica, de ordem diversa, no equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade, procurando mobilizar todos os

⁸ O presente estudo não se detém na problematização entre crises internacionais e crises internas, que delimitou os estudos de segurança e defesa no século XX, procurando antes evoluir para uma abordagem mais holística e integrada da crise, capaz de refletir e debater sobre os riscos e ameaças colocados pelo novo ambiente estratégico internacional (complexo). Este mesmo exercício, nos níveis político e estratégico, vem sendo feito nas últimas décadas pelos principais atores, de entre os quais queremos destacar a União Europeia e a NATO pela sua influência nas estratégias e planos nacionais dos Estados que as integram.

recursos (estratégia total) para assegurar, de forma permanente, o controlo político e as funções vitais básicas. Mais ainda, utiliza instrumentos de resposta políticos, diplomáticos, económicos, sanitários, psicológicos e militares adequados à situação, no âmbito da mitigação dos impactos (urgência e curto prazo) e da adaptação (resiliência e longo prazo); importa reduzir a tensão e as perdas, e criar as condições do retorno à normalidade societária e de funcionamento das instituições do Estado⁹.

Com o objetivo de contextualizar o presente estudo no quadro conceptual e respetiva terminologia da União Europeia e em particular da Comissão Europeia, que vem desenvolvendo investigação aturada nos últimos anos sobre a gestão de crises, uma questão considerada essencial para o bem-estar e segurança dos cidadãos dos Estados-membros da UE, fazemos seguidamente menção a alguns postulados retirados do referido quadro europeu:

- O *Scientific Advice Mechanism*¹⁰ (SAM) da Comissão Europeia associa o termo “crise” a um “um choque intenso ou uma ameaça iminente que tem impactos graves e abrangentes e exige uma resposta urgente”¹¹. A gestão estratégica de crises deve alargar o seu âmbito para além da resposta a emergências. Inclui a prevenção, a preparação, as respostas e a resiliência em face das crises (que abrange a capacidade de absorver os choques e de recuperar dos mesmos num processo de continuação de atividades);
- As lições das respostas às crises identificadas pela UE, que aludem, por exemplo, aos casos da assistência em catástrofes, das alterações climáticas, da segurança alimentar e da segurança energética, referem sobretudo o reforço de mecanismos e políticas setoriais. Como vetor estratégico para o mandato 2019-2024, a Comissão Europeia estabeleceu a ambição de prosseguir uma abordagem de gestão de crises mais coerente e integrada, de modo a que as políticas contemplem quer a resposta a emergências, quer soluções no longo prazo. Esta abordagem contempla, como nível de ambição, a integração da prospetiva estratégica na elaboração das políticas

⁹ Atualmente, também estes sujeitos a mudanças e a processos transformacionais sistémicos.

¹⁰ O Mecanismo de Aconselhamento Científico fornece provas científicas independentes e recomendações políticas às instituições europeias, a pedido do Colégio de Comissários. Tem três componentes: 1) o Grupo de Conselheiros Científicos Principais, sete cientistas eminentes cujo papel é fazer recomendações políticas; 2) a SAPEA (Science Advice for Policy by European Academies), que reúne academias europeias e redes de academias para rever e sintetizar provas; 3) o secretariado da SAM, uma unidade da Comissão Europeia cuja função é apoiar os conselheiros e assegurar a ligação entre o Mecanismo de Aconselhamento Científico e a Comissão Europeia.

¹¹ A definição é coerente com a definição política e legislativa da UE e com as identificadas através da revisão inicial da literatura científica efetuada pelo SAM da Comissão Europeia.

européias, antecipando os cenários de crise por forma a serem influenciados de forma estratégica. Tal pressupõe uma ação política assente em processos de decisão apoiados em dados e evidências, como resultado de investigação interdisciplinar, e o desenho de um quadro abrangente de gestão de crises da UE, capaz de prever as ameaças e riscos mas, também, os desafios e oportunidades colocados por crises maiores, com vista à respetiva prevenção, à preparação, à formulação das respostas a causas profundas, geradoras de vulnerabilidades, e à resiliência, que deverá ser traduzida na capacidade de absorver e recuperar de choques importantes e potencialmente disruptivos dos diferentes subsistemas;

- A integração eficaz dos sistemas de gestão de crise, internos e externos aos Estados-membros e à própria UE, tornou-se essencial na crise;
- Torna-se fundamental a revisão crítica dos quadros conceptuais que têm sido utilizados para fundamentar as políticas da UE relacionadas com a gestão de crises. As várias estratégias políticas setoriais na UE utilizam conceitos e termos diferentes - por exemplo, crise, resiliência, adaptabilidade, gestão/redução do risco de catástrofes, resposta a emergências - para questões semelhantes, o que pode conduzir à fragmentação ou limitação dos conhecimentos, provas e competências que informam a estratégia global da UE para situações de crise, bem como à falta de ligação e interoperabilidade em missões e operações de gestão de crises;

O estudo divide-se em seis pontos. Após a introdução e enquadramento do tema, será tratado, num segundo ponto, um conjunto de princípios e conceitos essenciais para a compreensão da proposta de um sistema integrado de gestão de crises nacional. Num ponto seguinte, far-se-á uma análise ao quadro legal de defesa e segurança nacional, refletindo e problematizando sobre os normativos com maior relevância para a crise e para a gestão de crises, pelo que será tratada a legislação fundamental nas áreas da defesa nacional e forças armadas, administração interna e sistema de segurança interna, proteção civil e sistema de informações da República. Num quarto e quinto ponto, é tratada a arquitetura do sistema de gestão de crises e o papel dos órgãos de soberania, com ênfase para o Presidente da República, Assembleia da República e Governo. Conclui-se o estudo com conclusões e um conjunto de recomendações para um Sistema Integrado de Gestão de Crises.

2. Princípios e Conceitos

Num mundo interligado, globalizado e em rápida mudança, a tipologia, natureza e complexidade das crises que vimos enfrentando também têm evoluído de forma acelerada. Tal configura, por conseguinte, uma necessidade premente das teorias, princípios e práticas ligados à gestão de crises se adaptarem às mudanças, impondo uma revisão de conceitos, para melhor prevenir, preparar, responder e recuperar das crises.

2.1. Repensar a Gestão de Crises

A gestão estratégica de crises está obrigada, em função das lições identificadas nas últimas décadas, a um novo entendimento amplo e multidisciplinar. Por outro lado, o estudo da matéria vem revelando que a análise dos dados concretos se dirige sobretudo aos decisores responsáveis por conduzir e coordenar os processos e capacidades da gestão de crises, quer ao nível nacional, quer ao nível europeu ou transatlântico; mais do que se tratar de uma questão político-estratégica, importa promover orientações operacionais.

Como anteriormente referido, as crises estão a tornar-se cada vez mais frequentes, complexas, prolongadas e de natureza composta (componentes sistémicas). Em regra, desenvolvem-se em processos de efeito em cascata entre os diferentes setores e áreas de governação, entre as regiões e os países, assumindo por norma um carácter transfronteiriço. Ao nível da ação política, verifica-se a sobreposição de “crises”, tendência que tende a agravar-se no futuro.

As fronteiras convencionais entre crise, risco e resiliência estão a esbater-se, ganhando cada vez mais relevância os princípios comuns à gestão de crise com uma taxonomia baseada na escala (magnitude e frequência), perigo (tipo de crise), tempo (início e duração) e nível de governação (nacional ou transfronteiriço, regional e local).

A guerra na Ucrânia, as doenças infecciosas e o risco de novas pandemias, e a emergência climática acentuaram os efeitos de fragmentação política e polarização social, impulsionados pela desinformação e pela ciberguerra e por impactos económicos e geopolíticos, colocando a necessidade de inovar sistemas baseados em infraestruturas (críticas) envelhecidas, preparando-os para, designadamente, o desafio de uma transição de longo prazo para um novo modelo de economia sustentável, ecológica, digital e resiliente, reduzindo as dependências e incrementando autonomias abertas e de geometria variável.

Existe um sentido de urgência que decorre da situação de crise complexa, a par de outros fatores de crise – o medo e a tensão –, num ambiente de grande incerteza, onde a conflitualidade e as guerras tendem a acentuar-se em matizes ambíguas, indiretas e potencialmente disruptivas¹². Importa recentrar a análise nas questões estratégicas e políticas, amplas no contexto das crises, do risco e da resiliência.

Os princípios aceites pelo estudo das crises ao nível da União Europeia¹³ dizem respeito aos seguintes tópicos: - governação, coordenação e gestão de crises; - resiliência, gestão dos riscos e preparação; - aconselhamento em matéria de política científica; - dados sobre igualdade, confiança e participação, prospetiva e *intelligence*.

É importante salientar que a gestão de crises tem de lidar com crises cada vez mais complexas e compreendendo diferentes componentes sistémicos. Embora a gestão tradicional de crises se tenha preocupado em grande medida com crises locais ou setoriais, os decisores e os governos devem estar cada vez mais preparados para ameaças que emergem em domínios longínquos e se manifestam de formas insuspeitas. Mesmo atualmente, eventos ou crises de menor dimensão repercutem-se noutros setores, regiões e países nacionais. Por outras palavras, as crises estão a tornar-se, dada a sua natureza, transfronteiriças (Boin, 2019). Além disso, são mais difíceis de gerir à medida que evoluem no interior de sistemas complexos e profundamente interligados (Perrow, 1984; Renn e Lucas, 2021). Uma série de efeitos em cascata que ocorrem em diferentes escalas de tempo tem o potencial de levar os sistemas a amplificar ciclos de *feedback*, que eventualmente resultam em desastres de grande escala (Helbing, 2009). Como a guerra em curso na Ucrânia demonstra, as crises que acontecem fora da União Europeia também podem ter graves implicações dentro da UE, exigindo intervenções humanitárias e assistência externa, bem como uma gestão eficiente dos efeitos em cascata, internos e externos.

As sociedades modernas estão fortemente dependentes do funcionamento contínuo e sincronizado de sistemas sociais e económicos, técnicos e ambientais, muito complexos (Aarestrup, Bonten, e Koopmans, 2021; Vem de Van de Walle, 2014; Helbing, Ammoser, e Kühnert, 2006; Helbing e Kühnert, 2003). Apesar disso, os mecanismos de gestão de crises ainda tendem a ser setoriais, dando origem a um sistema de governação fragmentado (Den Uyl e Russel, 2018; Morsut e Kruke, 2018). As estruturas são deficientes na sua capacidade

¹² A manobra de crise, no advento e decorrer da Guerra Fria, assentava também na problematização da ambiguidade, da estratégia indireta e do potencial disruptivo que transportava nas suas ações.

¹³ Evidence Review Report 11, produzido sob os auspícios do consórcio SAPEA, Science Advice for Policy by European Academies. (2022) *Strategic crisis management in the European Union*. Berlin: SAPEA. <https://doi.org/10.26356/crisismanagement> e financiado pela União Europeia.

de coordenação, dadas as suas debilidades de desenho das redes e nodos, pouco claros, muitas vezes não interoperáveis, tornando difícil a tomada de decisão em processos que decorrem em ambientes estratégicos de grande incerteza e volatilidade, onde o fator tempo é determinante em qualquer fase do ciclo da crise, isto a par dos desafios da comunicação. A referida setorização da gestão de crises introduz constrangimentos ao nível do controlo político e, também, nos processos de avaliação de riscos e impactos, e na decisão e ação política e estratégica.

2.2. Valores

Na gestão estratégica das crises importa ter presente um conjunto de valores imateriais e intangíveis que constituem a garantia da continuidade cultural e patrimonial de um povo resiliente, mas também, das suas instituições perante os eventos disruptivos, as ameaças e os riscos.

Os valores desempenham um papel importante na forma como compreendemos, damos sentido e enfrentamos as crises. Destaca-se o princípio da solidariedade, importante porque central na gestão de crises. Os direitos e interesses individuais e coletivos estão interligados e os valores devem direcionar-se para a priorização de recursos sempre escassos, sendo de importância fundamental dispor quer de dados fiáveis, úteis e com qualidade, quer de uma boa comunicação, empática (próxima), transparente e rigorosa.

Os valores influenciam a forma como enquadrámos os problemas a abordar na gestão estratégica de crises e na escolha dos instrumentos a utilizar. Para a sua consideração e para uma reflexão crítica sobre os alvos prioritários das políticas e das práticas torna-se fundamental dar resposta a algumas questões: O que é importante e porquê? Quem precisa de proteção e ajuda especial? Quem está incluído e quem fica excluído? São contempladas as interdependências humanas, aquém e além-fronteiras, os diversificados grupos sociais e também considerados outros domínios de relação? A gestão estratégica das crises estabelece uma ligação entre os domínios das necessidades individuais e coletivas? (European Commission, 2022a).

Numa crise, os valores fundamentais ou, por outras palavras, o funcionamento de uma sociedade está ameaçado (SAPEA, 2022, p. 38). A dificuldade da gestão da crise estratégica consiste na necessidade de desenvolver respostas rápidas à situação colocada, em contexto de grande incerteza. A pressão do tempo e a tensão social para o processo de tomada de decisões é frequentemente acompanhada pela falta de uma base factual sólida e de

experiência anterior. Outra dificuldade fundamental na crise consiste na adoção e implementação de medidas para a sua gestão (mitigação e adaptação), recorrendo-se com frequência ao operacional, mas também ao estrutural, em simultâneo com o exercício e gestão dos assuntos e tarefas da atividade normal.

Enquanto muitas pessoas e grupos são afetados negativamente pelas crises, outros beneficiam com elas, pelo que um desafio fundamental no âmbito da gestão estratégica de crises consiste na avaliação da forma como as sociedades devem distribuir equitativamente os encargos e os benefícios que emanam das crises e combater os efeitos em cascata que podem atingir de forma diferente essas mesmas sociedades. Como podem as sociedades democráticas proteger economicamente o social ou sanitariamente mais vulnerável¹⁴? Como é que é possível decidir quais as necessidades a priorizar quando os recursos são escassos? Estas são apenas algumas perguntas que crises anteriores levantaram e que importa considerar, no presente, para a preparação para as crises do futuro (European Commission, 2022a).

2.3. Funções Vitais

As funções e tarefas essenciais do Estado decorrem das tarefas fundamentais do Estado de direito democrático e consistem em manter, no seu todo, o funcionamento permanente das instituições em situação de normalidade política e social, garantindo a segurança e bem-estar das populações¹⁵.

Quando aquelas funções, que podemos classificar como vitais para a sociedade, são garantidas, é possível o retorno à situação de normalidade após a ocorrência de uma disrupção (crítica), sem colocar em causa os fundamentos do Estado e da sociedade. A sua importância manifesta-se, sobretudo, quando existe uma disrupção grave, como são exemplos, a falha no abastecimento de energia, de água ou de alimentos, no socorro em

¹⁴ A vulnerabilidade pode referir-se a vulnerabilidades específicas – como a diminuição da autonomia devido a doença, lesão ou outras condições, ou a pertença a um grupo marginalizado ou outra forma grupal desfavorecida – ou à vulnerabilidade humana comum - em relação à guerra, à doença, opressão, etc. (por exemplo, Ten Have, 2006). O princípio da vulnerabilidade exprime duas obrigações: a primeira é positiva (um pedido), uma obrigação de prestar assistência, de agir positivamente (ação), ou seja, a obrigação de fornecer proteção especial; a segunda é negativa (uma proibição), uma obrigação de se abster de qualquer tipo de interferência (omissão), ou seja, a obrigação de respeitar, de reconhecer ou de tomar em consideração a vulnerabilidade humana dentro das relações humanas. Os mais vulneráveis são as pessoas mais suscetíveis a serem afetadas negativamente por uma determinada situação ou localização.

¹⁵ “A defesa dos valores constitucionais, a garantia da soberania, da independência nacional e da integridade territorial, a segurança dos cidadãos e a sua liberdade individual e política, constituem funções e deveres permanentes do Estado de direito democrático; (...) garantir capacidade autónoma para executar missões destinadas a salvaguardar a vida e os interesses dos cidadãos portugueses” (CEDN, 2013).

emergência ou catástrofe e na prestação de cuidados de saúde, ou ainda um atentado terrorista, em regra por um período relativamente prolongado, em que esteja em causa a vida das pessoas ou o funcionamento das instituições.

As funções e tarefas vitais do Estado terão de ser asseguradas em permanência, tanto em situação de normalidade constitucional como em situação de exceção, vistas no âmbito lato da crise. A preparação da resposta deverá ser enquadrada por uma “estratégia nacional de segurança e defesa”. Como modelo de referência tentativo, consideram-se como funções vitais a assegurar por um SIGC, no quadro da CRP e leis do Estado de direito democrático:

- A liberdade de ação dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, traduzindo a resiliência institucional e organizacional do Estado;
- As relações internacionais e a política externa do Estado;
- A defesa nacional *lato sensu*, abrangendo a política de defesa nacional, sustentando-se nas políticas de finanças e no sistema de informações nacional¹⁶;
- A segurança interna e a política de segurança interna;
- O funcionamento da economia, contemplando as infraestruturas e segurança dos abastecimentos, as políticas públicas nas áreas da economia, infraestruturas e energia, atenta a questão da segurança energética e da segurança alimentar, do mar, etc.;
- A “Vida do País” como domínio abrangente, podendo contemplar, designadamente, a capacidade funcional da população e acesso aos serviços (preparação), a resiliência da sociedade¹⁷, as políticas públicas sociais, educativas, culturais, de saúde (segurança sanitária), de bem-estar e proteção, de segurança ambiental e segurança alimentar, de coesão territorial, de juventude e de justiça.

As funções vitais podem ser entendidas como as funções essenciais para o funcionamento da sociedade. Em termos gerais, relacionam-se com as tarefas fundamentais do Estado estabelecidas pelo artigo 9.º da CRP. Para o estudo do SIGC, consideramos a ação e gestão dos assuntos governamentais, as atividades de âmbito externo, as capacidades de defesa nacional e segurança interna, a economia, a infraestrutura e segurança de abastecimento, a

¹⁶ A política de finanças e o sistema de informações nacional permitem conferir sustentação e resiliência às funções de soberania e independência nacional.

¹⁷ Apela ao uso do termo societal sem esquecer as dimensões psicológica e cultural. Societal: relativo à sociedade, sobretudo considerada do ponto de vista da sua estrutura, organização ou função; próprio da vida em sociedade (fonte: infopédia, dicionários Porto Editora).

capacidade funcional da população e dos serviços prestados, e a resiliência (institucional e social) perante crises como funções vitais da sociedade.

2.4. Infraestruturas Críticas

O Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, aprova os procedimentos para identificação, designação, proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias. O enquadramento legal enfatiza, para esta matéria, a natureza transetorial e confere às entidades representativas de cada setor (constantes da Tabela A) um papel mais ativo no processo de identificação das respetivas infraestruturas críticas nacionais.

Tabela A: Setores e subsectores de infraestruturas críticas e respetivas entidades setoriais

Setores e subsectores de infraestruturas críticas e respetivas entidades setoriais		
Setores	Subsectores	Entidades setoriais
Energia	Produção, distribuição e transporte de eletricidade. Produção, refinação, tratamento, armazenamento e transporte de petróleo por oleodutos. Produção, refinação, tratamento, armazenamento, transporte e distribuição de gás por gasodutos e terminais para gás natural em estado líquido (GNL).	Comissão de Planeamento de Emergência da Energia. Comissão de Planeamento de Emergência da Energia. Comissão de Planeamento de Emergência da Energia.
Transportes	Transportes rodoviários	Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres.
	Transportes ferroviários	Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres.
	Transportes aéreos	Comissão de Planeamento de Emergência do Transporte Aéreo.
	Transportes por vias navegáveis interiores	Comissão de Planeamento de Emergência do Transporte Marítimo.
	Transportes marítimos, incluindo de curta distância, e portos.	Comissão de Planeamento de Emergência do Transporte Marítimo.
Comunicações		Comissão de Planeamento de Emergência das Comunicações.
Infraestruturas digitais e prestadores de serviços digitais.		Comissão de Planeamento de Emergência da Cibersegurança.
Abastecimento público de água e tratamento de resíduos.		Comissão de Planeamento de Emergência da Água e Resíduos.
Alimentação		Comissão de Planeamento de Emergência da Agricultura e Alimentação.
Saúde		Comissão de Planeamento de Emergência da Saúde.
Indústria		Secretaria-Geral da Economia.
Serviços financeiros	Setor bancário	Banco de Portugal.
	Mercados de instrumentos financeiros	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.
	Setor segurador e dos fundos de pensões	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.
Órgãos de Soberania e Governação.		Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
Segurança		Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
Defesa	Infraestruturas OTAN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional.
	Infraestruturas de defesa nacionais	Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Fonte: Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro.

Constitui ainda uma declarada oportunidade para reforçar o carácter holístico da proteção de infraestruturas críticas, alinhando o teor do referido decreto-lei com o disposto noutros normativos de carácter transversal, como a Lei de Segurança Interna, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço, o Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, assim como em diversa legislação setorial específica.

Também é alterada a orgânica do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) com vista a uma adequação para a resposta aos desafios futuros, nomeadamente, e em especial, os que resultam da execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ou da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública, bem como do Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal.

Deste modo, é alterada a orgânica do CEGER, serviço responsável pela gestão da rede informática do Governo (RING) e pela prestação de apoio nos domínios das tecnologias de informação e de comunicações e dos sistemas de informação, sendo, por isso, um serviço fundamental ao bom funcionamento do Governo. A constante e rápida evolução e desenvolvimento das tecnologias de informação e a utilização de meios eletrónicos — circunstância que foi ainda mais evidente na sequência da pandemia de COVID-19 —, torna muito relevante a necessidade de assegurar que o CEGER tem meios humanos adequados para assegurar a segurança da RING, ao que acresce terem sido aprovadas, no âmbito da «componente 19 — Administração Pública — Capacitação, Digitalização, Interoperabilidade e Cibersegurança» do PRR, diversas iniciativas que têm como objetivos gerais o robustecimento da RING, a capacitação dos recursos humanos e a implementação de um sistema seguro de comunicações móveis. O CEGER requer os meios necessários para assegurar as suas atribuições, ficando capacitado para uma melhor resposta às exigências tecnológicas atuais, ao desenvolvimento de soluções relacionadas com a desmaterialização de processos, com a mobilidade de acessos ou com a manutenção de infraestruturas de rede, sempre sem descuidar os aspetos relacionados com a segurança.¹⁸

¹⁸ O Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, que aprova os procedimentos para identificação, designação, proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias, considera as seguintes definições: *a)* «Área de segurança», o espaço físico localizado no interior de uma infraestrutura crítica, dotado de medidas de segurança adequadas ao grau de classificação da informação aí processada e dos sistemas instalados, considerados essenciais para o seu funcionamento; *b)* «Entidade setorial», a entidade com funções de regulação, controlo ou fiscalização de cada setor e subsetor relevante; *c)* «Informações sensíveis», os factos,

O Secretário-Geral do SSI (SGSSI), em articulação com as forças e serviços de segurança competentes, procede à avaliação das ameaças que, a cada momento, impendem sobre as infraestruturas críticas e os respetivos setores. O Secretário-Geral do SSI transmite à Comissão Europeia um resumo bienal de dados gerais sobre os tipos de riscos, ameaças e vulnerabilidades com que se depara cada um dos setores das infraestruturas críticas europeias situadas em território nacional.

2.5. Riscos e Ameaças

No âmbito do planeamento estratégico de um sistema de gestão de crises multifacetadas e complexas, apresenta-se, como exemplo, um modelo de tipificação de situações (riscos e ameaças) que podem colocar em causa as tarefas essenciais e as funções vitais do Estado e da sociedade, cuja realização é o garante da segurança e do bem-estar da unidade política nacional.

dados e informação relacionados com a segurança de uma infraestrutura crítica, que são considerados informação classificada nos termos previstos do artigo 5.º, nomeadamente a sua designação, os respetivos planos de segurança, assim como outros elementos que, se divulgados, podem ser utilizados para planear e agir com o objetivo de provocar a perturbação do funcionamento ou a destruição da infraestrutura crítica; *d)* «Infraestrutura crítica», a componente, sistema ou parte deste que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação do funcionamento ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções; *e)* «Infraestrutura crítica europeia», a infraestrutura crítica nacional cuja perturbação do funcionamento ou destruição teria um impacto significativo em, pelo menos, mais um Estado-membro da União Europeia; *f)* «Infraestrutura crítica nacional», a infraestrutura crítica situada em território português cuja perturbação do funcionamento ou destruição teria um impacto significativo à escala nacional; *g)* «Operador», o proprietário ou a entidade responsável pelo funcionamento de uma infraestrutura crítica, nacional ou europeia; *h)* «Plano de segurança de infraestrutura crítica», o documento, elaborado pelo operador, destinado a identificar os elementos essenciais e as vulnerabilidades da infraestrutura crítica, bem como as medidas e ações a executar para assegurar a sua proteção e aumentar a sua resiliência.

Tabela B: Modelo de riscos e ameaças

Riscos e ameaças:

- Falha grave no fornecimento de energia;
- Perturbações graves nas telecomunicações e nos sistemas de informação;
- Disrupções nos abastecimentos logísticos e transportes;
- Perturbações graves nos serviços públicos;
- Distúrbios graves nas infraestruturas comunitárias e sociais;
- Perturbações graves no abastecimento alimentar;
- Perturbação grave no sistema financeiro e de pagamentos;
- Perturbações na disponibilidade de financiamento público;
- Perturbação grave no sistema nacional de saúde, nos serviços de saúde privados e do setor social, provocada por catástrofe, doenças (pandemia), desastres;
- Acidentes graves, condições e fenómenos climáticos extremos e ameaças ambientais;
- Terrorismo e outro tipo de criminalidade e tráficos que coloquem em perigo a ordem social;
- Perturbações graves no controlo e segurança das fronteiras e dos espaços de soberania, designadamente terrestre, marítimo, aéreo, cibernético e espacial;
- Coação política, financeira, militar, psicológica, informacional e comunicacional ao Estado;

Tabela C: Modelo de eventos regionais ou locais graves

Eventos regionais ou locais graves:

- Inundações rápidas e extensas dentro ou em torno de áreas urbanas;
- Um acidente químico grave ou explosão numa fábrica que manuseia substâncias perigosas;
- Um acidente marítimo grave;
- Um acidente de aviação grave;
- Um acidente de transporte ferroviário grave;
- Um acidente rodoviário grave;
- Vários incêndios florestais de ocorrência simultânea;
- Um grande incêndio em edifícios ou outras infraestruturas críticas para a sociedade;
- Uma interrupção extensa ou prolongada no abastecimento de água;
- Uma tempestade de inverno em grande escala seguida por uma longa vaga de frio;
- Uma tempestade severa;
- Um ato terrorista ou terrorismo visando Portugal;
- Um ato grave de violência dirigido contra multidões;
- Distúrbios civis violentos e em escala desproporcionada ao sistema local de segurança.

Tabela D: Modelo de eventos potencialmente disruptivos de grande envergadura

Eventos potencialmente disruptivos de grande envergadura:

- Graves interrupções no fornecimento de energia;
- Riscos no domínio cibernético;
- Doenças infecciosas humanas graves, em todo o mundo e na vizinhança do território nacional;
- Uma crise, conflito ou guerra relacionada com a política de segurança externa nacional que afeta direta ou indiretamente Portugal;
- Um acidente ambiental grave nas costas marítimas do território nacional continental e insular;
- Um acidente nuclear grave na vizinhança do território nacional.

No quadro abaixo, apresenta-se um exemplo típico de classificação dos riscos de acordo com uma perspetiva baseada nos perigos (*hazards*)¹⁹, adaptado do International Risk Governance Council (IRGC, 2005)²⁰.

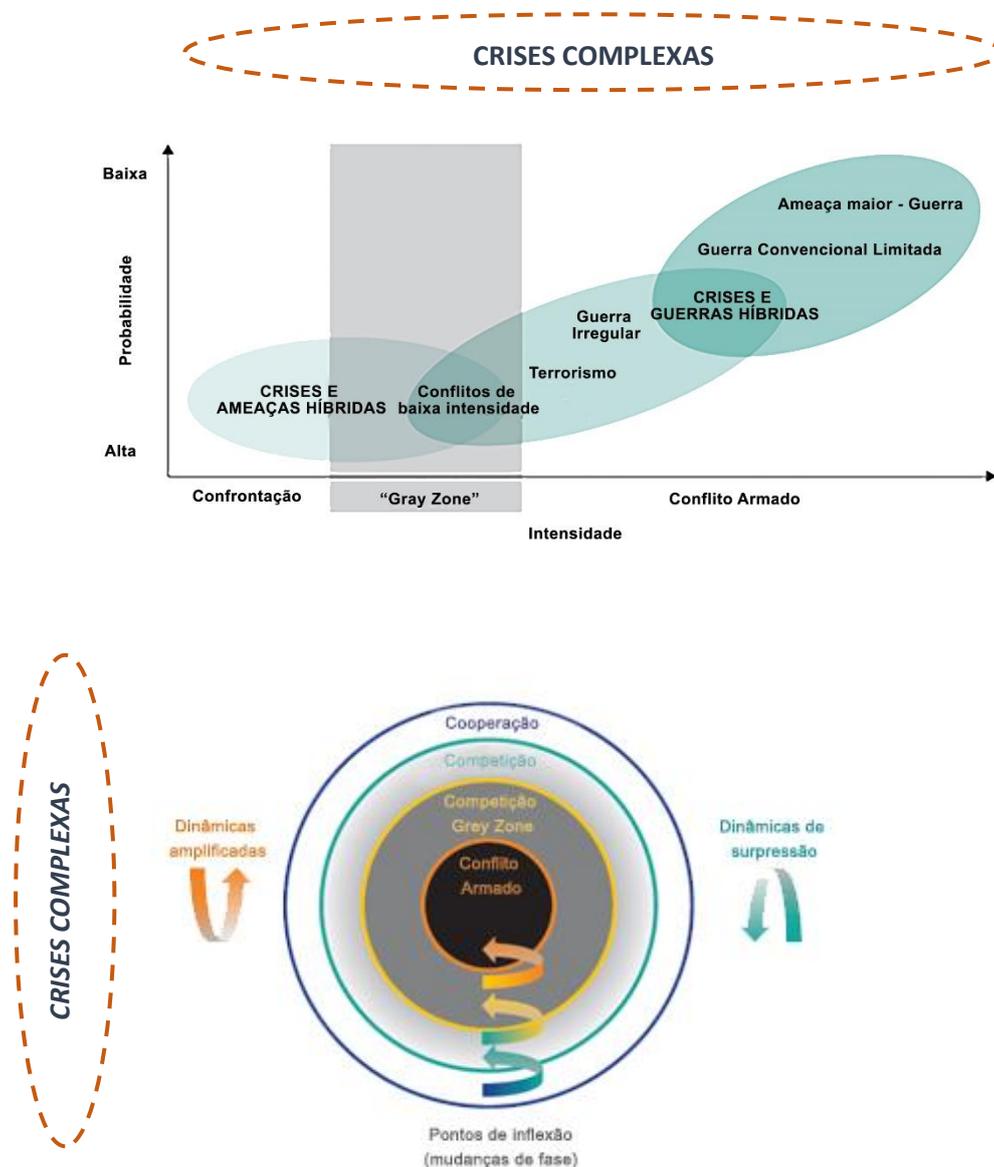
Tabela E: Modelo de perigos (riscos) do International Risk Governance Council

<p>Agentes físicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • radiações ionizantes • radiações não ionizantes • ruído (industrial, de lazer, etc.) • energia cinética (explosão, colapso, etc.) • temperatura (fogo, sobreaquecimento, 	<p>Forças naturais</p> <ul style="list-style-type: none"> • ventos • terremotos • atividades vulcânicas • seca • inundação • tsunamis
<p>Agentes químicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • substâncias tóxicas (limiar) • substâncias genotóxicas/cancerígenas • poluentes ambientais • misturas compostas 	<p>Perigos sociocomunicacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • terrorismo e sabotagem • humilhação, assédio moral laboral, estigmatização • experimentação com seres humanos (tais como aplicações médicas inovadoras) • histeria em massa • síndromes psicossomáticas
<p>Agentes biológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • fungos e algas • bactérias • vírus • organismos geneticamente modificados • outros agentes patogénicos 	<p>Perigos complexos e híbridos (combinações)</p> <ul style="list-style-type: none"> • de alimentos (químicos e biológicos) • produtos de consumo (químicos, físicos, etc.) • tecnologias (físicas, químicas, etc.) • grandes construções (edifícios, barragens, autoestradas, pontes, etc.) • infraestruturas críticas (físicas, económicas, socio-organizacionais, comunicacionais) • riscos naturais que desencadeiam acidentes tecnológicos (“Natech”)

¹⁹ Perigo pode ser definido como a ocorrência potencial de um evento ou tendência física natural ou induzida pelo homem que pode causar perda de vidas, ferimentos ou outros impactes à saúde, bem como danos e perdas de propriedade, infraestruturas, meios de subsistência, prestação de serviços, ecossistemas e recursos ambientais (fonte: adaptação livre a partir da definição de perigo formulada pelo Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

²⁰ O International Risk Governance Council (IRGC) é uma organização independente sem fins lucrativos que fornece aos decisores políticos, reguladores, gestores de risco e outros decisores importantes recomendações baseadas em dados concretos sobre a governação do risco. A sua experiência reside em riscos sistémicos e emergentes que ameaçam a saúde e a segurança humanas, o ambiente, a economia e a sociedade em geral. As recomendações do IRGC reconhecem os contextos científicos, políticos, sociais e económicos dos riscos e oportunidades, bem como os desafios decorrentes da incerteza, lacunas de conhecimento, restrições de tempo ou compromissos políticos. Disponível em: <https://irgc.org/>

Figura 1 - As ameaças híbridas no âmbito da crise e da conflitualidade



Legenda: Competição na *Grey Zone* (onde as ameaças híbridas atuam nas relações entre Estados) – dinâmicas de amplificação (entropia positiva) e de supressão (entropia negativa)²¹. Diagramas adaptados pelo autor do estudo a partir da fonte: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2022. Hybrid CoE Paper 12. Disponível em: <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2022/03/20220331-Hybrid-CoE-Paper-12-Fifth-wave-of-deterrence-WEB.pdf>

²¹ Teoria geral da crise complexa.

2.6. Um Sistema Integrado de Gestão de Crises

O SIGC deverá basear o seu caráter integral no já mencionado pressuposto fundamental de enquadrar a gestão de crises nacional numa “estratégia de segurança e defesa nacional”, assente num primeiro plano da política e num segundo plano da(s) estratégia(s), para o qual concorrem, segundo uma abordagem sistémica e abrangente envolvendo os diferentes subsistemas e componentes dos domínios da defesa nacional e de segurança interna, de proteção e emergência civil, das informações, diplomacia e justiça, todos os outros setores da governação (transversalidade horizontal e vertical). A harmonização de um conjunto de princípios nacionais relativos à estruturação do SIGC contribuirá para orientar as ações dos diferentes domínios da administração.

O estudo sobre o aperfeiçoamento do SIGC baseia-se no princípio de uma segurança e defesa nacional abrangentes, em que as funções vitais da sociedade são conjuntamente salvaguardadas pelo Estado, pelas suas instituições e pela sociedade, envolvendo decisores, operadores económicos, organizações, associações, comunidades locais, famílias e cidadãos, em que todos são atores essenciais na prevenção, preparação, resposta e resiliência²² em situações de crise.

O ambiente estratégico e operacional e as tecnologias utilizadas nos sistemas de segurança e defesa estão em transformação, pelo que é determinante analisar e adaptar o modelo nacional de gestão de crises, integrando-o com base numa nova estratégia de longo prazo, mobilizadora de recursos e de capacidades tangíveis e intangíveis para respostas resilientes e, também, capaz de robustecer uma cultura de segurança assente na confiança dos cidadãos.

Num modelo cooperativo, coordenado e articulado entre subsistemas, os intervenientes partilham e analisam informações de segurança, preparam planos conjuntos, recebem formação, exercitam-se (simulação e treino) e operam em conjunto. O modelo de cooperação abrange todos os intervenientes relevantes, desde os cidadãos às autoridades. A cooperação deverá basear-se em conceitos e doutrinas específicas dos diferentes domínios considerados, em tarefas constantes de protocolos, regulamentos e acordos de cooperação arquitetados de acordo com uma “estratégia de segurança e defesa nacional”. Para tal, a interoperabilidade entre subsistemas constitui-se como requisito fundamental, designadamente na edificação de capacidades e na mobilização (composição e articulação) dos diferentes meios e recursos.

²² Contempla a recuperação e a continuação de atividade.

Como já referido, as funções vitais descrevem o âmbito alargado e a natureza intersetorial das diferentes áreas; a resiliência (enquanto função vital), muito assente no aspeto psicológico, tornou-se um fator fundamental subjacente à segurança da sociedade.

Os princípios gerais da articulação e cooperação abrangente deverão ser prosseguidos no aperfeiçoamento do sistema de gestão de crises e aplicados no nível central de governação, nos níveis regional e municipal (local), concorrendo para o modelo da aprovação de um CEDN (formato e designação em vigor). Relevam-se os seguintes postulados:

- A aplicação prática deverá basear-se numa abordagem estratégica geral interadministrativa, continuada em estratégias particulares setoriais, nos programas e em planos e, no aplicável, noutros documentos, normas e instruções de execução complementares (coordenação até ao nível tático). Os relatórios²³ a elaborar no âmbito das áreas ministeriais devem constituir-se como instrumentos fundamentais para a implementação e avaliação do SIGC, designadamente no âmbito de quadros legais que deverão prever a respetiva apresentação periódica e debate na AR.
- A prática regular de elaboração e apresentação de relatórios de avaliação, identificando lições para melhoria dos diferentes domínios da prevenção, preparação, resposta, recuperação e resiliência à crise, constitui uma ferramenta de boas práticas muito eficiente para a identificação das prioridades e estabelecimento de objetivos, fundamentais nos processos de decisão político-estratégica, tornado possível o reforço de uma cultura de defesa e segurança nacional (resiliente e de longo prazo) e o contributo para o bem-estar e confiança dos cidadãos.
- O ambiente estratégico internacional atual, o contexto de transformação, a imprevisibilidade futura e as mudanças rápidas de situação colocam enormes tensões sobre os decisores e as instituições; por outro lado, as sociedades podem tornar-se muito vulneráveis, com o aumento de fenómenos de fragmentação e polarização, e conflitos²⁴, perante o medo decorrente dos riscos e ameaças associados à crise complexa (nomeadamente, os efeitos de cascata multissetoriais). O estudo e o levantamento dos ambientes estratégicos (dimensões de espaço,

²³ A título de exemplo/recomendação, os relatórios poderão beneficiar da aplicação de metodologias e conceitos associados às lições aprendidas em missões e operações civis e militares (doutrina nacional, doutrina NATO, etc.).

²⁴ Sustentámos, noutro contexto fora deste estudo, que a “fragmentação societal” pode constituir uma megatendência para 2050 a individualizar (fatores intangíveis seriam muito relevantes nesse exercício de prospetiva estratégica). Importa avaliar os riscos e respetivos impactos, estabelecer medidas de mitigação (curto prazo) e implementar políticas públicas de adaptação (médio e longo prazo). Os recursos nacionais intangíveis e imateriais são o principal ativo estratégico nacional, fator de soberania nacional.

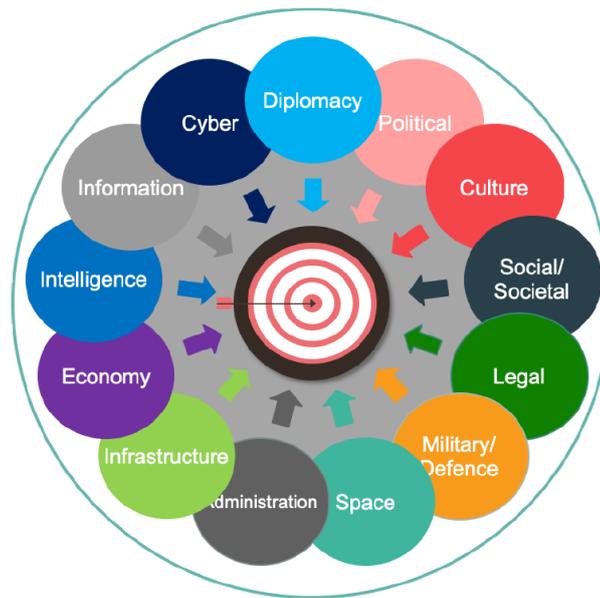
- tempo, agentes/atores e natureza do risco e ameaça), assim como o estudo dos ambientes operacionais, são essenciais para um planejamento estratégico adaptativo que, conjugado com a prospectiva estratégica, deverá desempenhar um papel central na perspectiva do levantamento de capacidades e na afetação de recursos à prevenção e adaptação da segurança e defesa nacional (resiliência de longo prazo).
- O princípio da abrangência da segurança e defesa nacional, ao envolver de forma articulada e coordenada o governo central, os ministérios e as áreas setoriais, as diferentes autoridades e organismos estatais, os atores económicos privados, os atores do terceiro setor, as regiões e os municípios, as universidades e os institutos, os centros de investigação, os laboratórios, as organizações não-governamentais, os organismos associativos e religiosos, o voluntariado coordenado, as comunidades, as famílias e os indivíduos, permite desenvolver a resiliência e uma rede de segurança abrangente, em que a partilha de informação e a definição de objetivos e compromissos comuns em matéria de cooperação flexível e coordenada fortalece a cultura de segurança e defesa nacional (base).
 - Os instrumentos de cooperação estratégica têm efeitos sinérgicos nos domínios, por exemplo, da prevenção de riscos, da educação e formação, da preparação para emergências e crises, das comunicações, das operações em acidentes e eventos potencialmente disruptivos, no processo de recuperação e de continuação de atividade após crises e emergências, e noutros domínios que podem envolver recursos tangíveis e intangíveis exteriores às entidades e órgãos do Estado.
 - O nível de ambição para uma segurança integrada deverá contemplar quer os intervenientes do domínio da administração pública, quer outros externos a esse domínio, que se preconiza integrarem um sistema digitalizado e em rede, com todos os atores intervenientes, em conformidade com a natureza das responsabilidades, designadamente ao nível da cobertura de toda a cadeia de produção de serviços e informações através de protocolos e regulamentação respetiva. Releva-se, ainda, a realização de debates no âmbito de conferências, seminários, *workshops*, etc.
 - A cooperação deve tomar em consideração os modelos e as boas práticas já utilizados ao nível regional e local, identificando e eliminando sobreposições, e preenchendo lacunas (não conformidades) por forma a aumentar a qualidade dos processos e atuações de forma transversal e sistémica. Importa identificar e avaliar os riscos e as ameaças (isto é, a sua probabilidade de ocorrência e impactos) para o levantamento ou adaptação de estruturas tomando em consideração as culturas

organizacionais e as especificidades das componentes sistémicas e dos participantes, passos fundamentais no planeamento de missões e operações conjuntas dos diferentes subsistemas de segurança e defesa nacional²⁵.

- As informações e os sistemas informacionais deverão possibilitar uma ampla partilha e disponibilidade, de modo a que todas as partes (autoridades, operadores de empresas, organizações, outros organismos e cidadãos) possam participar no processo e empenhar-se na preparação conjunta de acordo com os princípios da segurança¹. Quando a informação é partilhada, importa que, por razões da segurança das informações e dos sistemas, existam regras para a acessibilidade (classificação de segurança das informações SI/II), conhecimento e difusão. A cooperação baseia-se no princípio da confiança entre os atores, prevenindo os conflitos de interesses e resolvendo-os, quando necessário, sem comprometer os objetivos.
- O processo de avaliação, já referido, deverá integrar o planeamento estratégico e considerar as necessidades ao nível das competências, definidas previamente com o apoio da investigação nacional.
- O sistema, nas diferentes componentes e no aplicável, deverá integrar-se na concetualização, legislação, doutrina, normativos e regulamentos, nacionais e da União Europeia e NATO, bem como estar de acordo com as obrigações internacionais vinculativas para Portugal; nesta matéria, releva-se a necessidade de formação e qualificação certificada dos recursos humanos no âmbito da preparação para o desempenho de funções em missões e operações decorrentes do SIGC (desempenho de eventuais tarefas e normativos específicos).

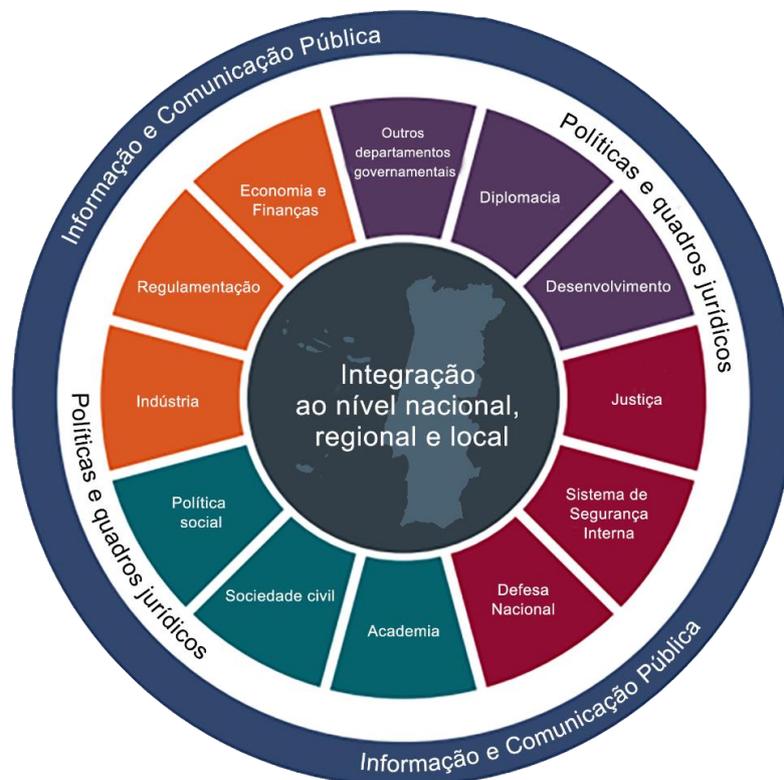
²⁵ Já referida a importância de prever planos conjuntos de formação (cursos, seminários) e exercícios (simulação e treino), que permitem aumentar a preparação de missões e operações conjuntas, com especial ênfase para o treino das responsabilidades e limites associados a relações de apoio direto entre forças de diferentes domínios (sistemas) de segurança e defesa nacional na gestão de crise (SIGC).

Figura 2 - Um modelo conceitual tentativo baseado em domínios



Fonte: *The landscape of Hybrid Threats: A conceptual model.*

Figura 3 - Uma visão holística, interministerial (*whole-of-government*) e societal (*whole-of-society*) para um Sistema Integrado de Gestão de Crises



Fonte: Adaptação a partir de UK Ministry of Defence, *Integrated Operating Concept*, August 2021.

Figura 4 - O processo integrado e a preparação



Fonte: Adaptação de *The Security Strategy for Society*, Government Resolution, 2017.

2.7. Elaboração de Políticas em Tempos de Crise

Uma crise é sempre disruptiva. O facto de romper com as rotinas da vida quotidiana é a razão fundamental para tornar uma crise tão ameaçadora. As crises podem ser locais, regionais ou globais. Podem ser desencadeadas por uma emergência ambiental (por exemplo, inundações, secas, incêndios), uma pandemia, uma situação económica ou uma guerra, e podem ser agravadas por outros fatores, contextos ou desenvolvimentos, como os impactos das alterações climáticas. Ao mesmo tempo, as crises também podem ser oportunidades de

transformação positiva. Podem constituir-se como pontos de inflexão críticos, porque decisivos, tornando-se catalisadores de uma nova realidade que beneficia do conhecimento do passado e de soluções bem-sucedidas no presente, fortalecendo as sociedades no futuro.

Em tese, as crises devem converter os riscos em oportunidades e, ao basear-se em decisões, os princípios e os valores têm um papel fundamental no estabelecimento de objetivos e na escolha de estratégias de longo prazo e de acordo com os recursos disponíveis.

Relativamente à Organização das Nações Unidas (ONU), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) conjugados com os trabalhos desenvolvidos pelas ciências que tratam a complexidade dos sistemas sociais deixaram claro que muitas questões relacionadas com, designadamente, a energia, a alimentação, a água, a saúde, a educação, a segurança ou o Estado de direito, mas também as ameaças à cibersegurança, a criminalidade organizada e os diferentes tráficos, estão profundamente interligados, não podendo ser tratados isoladamente.

A longa série de crises que temos vivido desde 2008 – incluindo as económicas e financeiras, as relacionadas com a saúde, as crises sociais e ambientais, as crises na resiliência psicológica dos indivíduos, das famílias e das comunidades – contribuíram para a nossa consciencialização de que existem ligações fortes entre os diferentes domínios práticos e a elaboração de políticas e, também, nas nossas interdependências como seres humanos e com outras espécies e formas de vida (resiliência ecológica).

As crises atuais são “transfronteiriças” (Boin, 2019), no sentido em que ultrapassam as fronteiras geográficas, as práticas e as políticas em diferentes domínios de desempenho. Exigem uma avaliação e concretização de respostas, de forma não isolada, mas com a devida consideração pelas diferentes escalas espaciais e temporais de crise (muitas vezes, “crises aninhadas”), assim como pelos seus impactos em cascata, diferentes expressões de incerteza e “intratabilidade” com consequências colaterais e não intencionais das próprias respostas ao nível político.

Um dos principais desafios da resposta adequada a uma crise é estar atento às muitas formas como as questões nos diferentes domínios, problemas e soluções estão relacionadas, e ao facto dos destinos de grupos e indivíduos estarem normalmente ligados entre si.

É necessária uma perspetiva sistémica que considere o bem-estar não só das pessoas imediata e obviamente afetadas, mas também daquelas cujas vidas serão certamente afetadas mais a jusante, em diferentes locais ou mesmo no longo prazo. O estudo de contexto torna útil um “enquadramento da crise”, mas também pode induzir o contrário. Uma crise não é apenas

uma “realidade crua lá fora”. Como a representamos e intervimos resulta de uma escolha do que está em primeiro plano, do que está ligado, o que faz parte do quadro e o que fica de fora. Por exemplo, se uma inundação for enquadrada apenas como uma crise meteorológica induzida pelo clima da época, isso torna invisível o processo maior das altera es climáticas, que tornaram estes fen menos meteorológicos extremos mais prováveis e com maiores impactos, impondo uma observa o e identifica o de li es de forma abrangente que possa contemplar as práticas econ micas, políticas e sociais, de organiza o do território e urbanísticas, entre outros, que para isso contribuíram (*whole-of-government approach*).

Uma crise favorece frequentemente respostas políticas utilitárias que “contam” vidas ou agregam unidades de bem-estar, enquanto valores maiores como os direitos, a equidade, dignidade e respeito pelas pessoas poderão recuar, mesmo que temporariamente, para um “segundo plano”. A gestão estratégica de crises (a o política e a o estratégica) deve prever estas formas de redu o, designadamente de redu o progressiva no tempo. A este respeito, explicitar os valores que d o origem a determinados enquadramentos e solu es também pode melhorar a transparência e a qualidade do processo decis rio²⁶ (EGE, 2021).

  aqui que se revestem de importância fundamental as questões da confiança e da legitimidade, da participa o pública e da comunica o; pelo que, a constru o participada de solu es e a coordena o deverão estar presentes. A melhor resposta nem sempre virá do mais alto nível de governança, sendo importante tomar em conta as a es resultantes da subsidiariedade, nos diferentes níveis (do local ao internacional). Como referido, a coopera o e a coordena o revestem-se de uma importância fundamental na crise.

Assinale-se também a importância que a “governan o europeia reforçada” tem vindo a assumir na gestão estratégica de crises, entendida como um fator-chave que pode vir a conferir um maior valor acrescentado na preven o, prepara o, resposta e continua o de atividade (resiliência), com algumas evidências tiradas das li es das crises complexas globais e regionais que afetaram Portugal recentemente, dando lugar a programas de recupera o comunitários.

²⁶ Ver European Group on Ethics in Science and New Technologies (EGE). Disponível: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/scientific-support-eu-policies/european-group-ethics_en

2.7.1. Requisitos para uma boa governação dos riscos sistémicos

A governança de risco denota tanto a estrutura institucional quanto o processo político que orienta e restringe as atividades coletivas de grupos, sociedades ou comunidades internacionais para regular, reduzir ou controlar problemas de risco (Florin e Burkler, 2018).

Durante as últimas décadas, a governança do risco passou de abordagens tradicionais centradas no Estado, com agências governamentais organizadas hierarquicamente como espaço de poder dominante, para sistemas a vários níveis em que a autoridade política para lidar com os problemas de risco é distribuída a organismos públicos constituídos separadamente e com jurisdições sobrepostas (Skelcher, 2005; Klinke e Renn, 2021).

A diversidade institucional pode oferecer vantagens consideráveis quando é necessário abordar problemas de risco sistémico, porque: em primeiro lugar, os problemas de risco que afetam vários domínios podem ser geridos a diferentes níveis; em segundo lugar, um grau inerente de sobreposição e redundância torna os sistemas de governação dos riscos adaptativos e integrativos não hierárquicos mais resilientes; em terceiro lugar, o maior número de atores facilita a experimentação e aprendizagem (Renn, 2008). As desvantagens referem-se à possível mercantilização do risco, a fragmentação do processo de governação dos riscos, a dispendiosa tomada de decisões coletivas em matéria de riscos, e a potencial perda de responsabilidade democrática.

A boa governação parece assentar em três componentes: conhecimento, procedimentos legalmente prescritos e valores sociais (Berg-Schlosser, 2004). Deve refletir funções específicas, desde o alerta precoce (função radar) até novos instrumentos de avaliação e gestão conducentes a melhores métodos de comunicação e participação eficaz dos riscos. Os critérios para a boa governação têm sido discutidos em muitos contextos (Biswas *et al.*, 2019; Hubbard, 2000). É necessário transferi-los para questões relacionadas com o risco e operacionalizá-los para que as melhores práticas possam ser identificadas e recomendadas.

Os pontos centrais a abordar são os conhecimentos científicos sólidos, a consistência e a coerência das medidas de gestão, a não discriminação, a proporcionalidade e a análise da relação custo-benefício. Além disso, as estruturas de governação devem refletir critérios como a transparência, a abertura, a responsabilização, a eficácia e a mediação de interesses diferentes ou em conflito (Van Doeveren, 2011).

As promessas de novos desenvolvimentos e avanços tecnológicos têm de ser equilibradas com as ameaças potenciais que esse caminho ainda nebuloso pode implicar. Não é um equilíbrio fácil de encontrar, como não foi noutras eras de transformação, uma vez que as oportunidades e os riscos se misturam frequentemente num ambiente difuso, em que as incertezas em todos os domínios são muitas e a ambiguidade prevalece como atuação dos diferentes atores.

A dupla natureza do risco, como potencial de progresso tecnológico e como ameaça social, exige uma estratégia dupla de gestão e regulação. Uma das tarefas mais difíceis da UE, bem como das instituições nacionais de gestão dos riscos e das catástrofes, consiste em investigar e propor métodos mais eficazes, eficientes e fiáveis para detetar sinais precoces dos agregados de riscos e, ao mesmo tempo, assegurar o caminho para a inovação e para as novas tecnologias.

2.8. Princípios de Direção, Articulação e Coordenação

O Governo dirige, supervisiona e coordena por forma a garantir a realização das tarefas fundamentais do Estado e as funções vitais da sociedade, no âmbito do quadro constitucional. Cada ministério restabelece as suas responsabilidades no quadro das respetivas competências de tutela política e administrativa, no âmbito da Lei Orgânica do Governo e dos quadros legais setoriais, com implicações no funcionamento das instituições, em situação de normalidade constitucional.

A ação política e 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. Atingir os fins propostos, explorar as linhas de força favoráveis e evitar ou contrariar as opostas, e utilizar processos coerentes com a estratégia traçada de forma racional traduz domínio sobre os acontecimentos e sobre a situação final (Couto, 1988: 305).

A ação estratégica deve assentar num planeamento e dar resposta ao grande problema da política – “que futuro se deve promover?” – e ao papel da estratégia como instrumento da política – “que ameaças ou obstáculos é necessário conjurar? Que desafios é necessário vencer?”.

A política é uma “doutrina de fins”, dependente da hierarquia de valores que aceita ou estabelece, já a estratégia, em oposição, é uma “disciplina de meios”, desejavelmente

independente de referências ideológicas – o estratega deve encarar objetivamente a realidade. Assim sendo, o papel da estratégia baseia-se na definição dos meios e dos caminhos para atingir os fins contidos num quadro de atuação que valoriza elementos subjetivos escolhidos pela política, identifica ameaças e apoia-se em objetivos racionais.

Para uma abordagem sistémica e estratégica da crise e da sua gestão político-estratégica, importa ter presente um conjunto de princípios, estruturas e instrumentos essenciais ao fortalecimento do potencial estratégico, o qual tem por base a estratégia estrutural (planeamento estratégico de longo prazo). Importa também identificar as estruturas a eliminar, adaptar, desenvolver e criar (investigação, desenvolvimento e inovação), com o objetivo primário de mitigar os riscos, impactos e vulnerabilidades e com um segundo objetivo de reforçar potencialidades, obtendo um melhor resultado dos meios e dos recursos colocados ao dispor do país. O planeamento estratégico estrutural (transformação) está naturalmente ligado de forma sistémica ao desenvolvimento de bases industriais nacionais, a participações em projetos europeus alargados ou, no âmbito de parcerias bilaterais, envolvendo atores públicos e privados²⁷. Este plano é igualmente baseado na estratégia genética – invenção, construção ou obtenção de meios, ao serviço de um conceito estratégico abrangente, holístico, coerente e prospetivo em termos de tempo (médio e longo prazo), espaço e recursos, para fazer face às ameaças e riscos políticos (económicos, sociais, militares, ambientais, etc.), no quadro dos princípios do Estado de direito.

Os planos de fortalecimento do potencial estratégico, relativos à capacitação e “melhoria das estruturas” estratégicas nacionais, traduzem-se, em regra, em diferentes documentos de governação, destacando-se como exemplos o programa do Governo Constitucional da República, a lei das Grandes Opções, o Orçamento de Estado, as estratégias temáticas e os planos setoriais das áreas de governação, etc., com os objetivos, cronogramas e instrumentos financeiros para a respetiva implementação (controlo e avaliação).

Os planos de fortalecimento do potencial estratégico nas vertentes estratégicas, estrutural e genética (“planos de forças e capacidades”), dizem respeito aos diferentes âmbitos e natureza da segurança, da defesa nacional e do desenvolvimento humano e económico sustentável – nomeadamente, economia, infraestruturas, coesão social, conhecimento, saúde e educação,

²⁷ Lei das Grandes Opções para 2022-2026, quarto desafio estratégico: «Sociedade digital, da criatividade e inovação» — visa aumentar a incorporação de valor acrescentado nacional e melhorar a participação nas cadeias de valor. Inclui a digitalização da economia, o investimento na melhoria das qualificações e no reforço das competências, nomeadamente digitais, em áreas tecnológicas, na economia verde, no setor social e cultural, quebrando igualmente ciclos de subqualificação pela (re)qualificação e reconversão profissional dos jovens e adultos, incluindo os trabalhadores.

ciência e tecnologia, energia, ambiente e recursos naturais, comunicações e transportes, administração e políticas públicas, coesão e valorização territorial e patrimonial, demografia, cidades, política externa e cooperação, justiça, administração interna (SSI, FSS, Proteção Civil e Emergência), defesa nacional (FFAA e outros subsistemas de defesa nacional), SIRP, etc.

Um segundo plano de guerra ou de operações, a partir do qual julgamos poder, com propriedade metodológica, restabelecer a situação de crise, corresponde à estratégia operacional – como devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançar os objetivos superiormente fixados? (Couto, 1988: 231). De forma abrangente, os planos operacionais devem respeitar a todos os domínios, em função de hipóteses, respeitantes ao planeamento civil e ao planeamento militar, em todas as áreas da segurança e defesa nacional, numa formulação holística e interministerial.

Categorizam-se, em primeiro lugar, em planos correspondentes a situações futuras, previsíveis (de probabilidade elevada), no médio e no longo prazo, contemplando meios a haver, resultantes do planeamento e da programação de forças e, numa segunda categoria, em planos correspondentes às situações em curso, ou a ocorrer no curto prazo, e que se suportam no emprego dos meios de facto disponíveis, acrescidos de forças a obter por mobilização, mais uma vez em função de hipóteses.

O planeamento estratégico tem uma grande importância para os pequenos Estados. Inicia-se na rigorosa definição dos objetivos e continua na expressão estratégica do caminho para os atingir (conceito estratégico) nos diferentes patamares ou níveis – da estratégia total, das estratégias gerais e das estratégias particulares. Prevê, também, os recursos e fontes de financiamento.

2.9. Sistema Nacional de Gestão de Crises

O sistema nacional integrado de gestão de crises, que vimos designando no presente estudo por SIGC, deve traduzir uma resposta sistémica, integral, holística, adaptativa de médio e longo prazo, e, portanto, apoiada nas teorias da complexidade, considerando que o atual ambiente internacional está sob fortes tensões geopolíticas e geoeconómicas, e num processo de transformação ecológica e digital para uma “nova realidade resiliente” que se define como economicamente sustentável (longo prazo). Assim, propõe-se:

- combinar instrumentos, nacionais e internacionais, políticos, diplomáticos, de segurança e defesa, económicos e sociais, ambientais, sanitários, psicológicos, humanitários, civis e militares, em quadros de abordagem multidimensional das diferentes políticas, nos domínios interno e externo da soberania nacional;
- prosseguir uma abordagem multifaseada, agindo em todas as fases do ciclo disruptivo de crise, de forma dinâmica e simultânea, na prevenção, na resolução e na estabilização; revelar elevada eficiência e eficácia nos processos de decisão e ação (política e estratégica); preparar recursos tangíveis (civis e militares) e intangíveis para as respostas de mitigação, de curto e muito curto prazo, mas também, concorrentemente (contexto do século XXI), exigir da governação a capacidade de formular respostas estruturais adaptativas para o médio e longo prazos. Este é um novo paradigma de extrema exigência ao nível da política e da “estratégia nacional de segurança e defesa”, base de um SIGC estratégico e integrado, ágil, cooperativo e coordenado, nos níveis interno e externo (civil e militar), dotado de recursos humanos altamente qualificados capazes de operar sistemas de informação tecnologicamente avançados;
- explorar uma abordagem multinível de crise - aos níveis local (autarquias), regional (regiões autónomas dos Açores e Madeira) e central (nacional);
- colaborar e tirar partido dos quadros de abordagem multilateral, cooperando em respostas que envolvem uma coordenação e articulação estruturada (abordagens integradas) com organizações regionais e internacionais, e das parcerias bilaterais, institucionais e da sociedade civil, públicas e privadas.

Um SIGC sustenta, de acordo com o presente contributo, uma abordagem abrangente de segurança e bem-estar, a prosseguir no âmbito das tarefas fundamentais do Estado para as seguintes situações gradativas de crise: 1) em situação de paz e de normalidade constitucional - resposta no âmbito do regular funcionamento das instituições e da sociedade, designadamente do SSI, podendo envolver o apoio das FFAA às autoridades e unidades civis constituídas (“relação de apoio”), no quadro das suas missões previstas nas Leis da República; 2) situação de excecionalidade constitucional, estado de emergência, “situações de menor gravidade do que as que justificam o estado de sítio, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar casos de calamidade pública” – resposta no âmbito do regular funcionamento das instituições e da sociedade, designadamente da segurança interna e que pode envolver o reforço das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das FFAA (“relações de apoio”) - ou estado de sítio, “quando se verifiquem ou estejam

eminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei” – subordinação das autoridades civis às autoridades militares (“relações de comando, coordenação e controlo”); 3) fora do âmbito da guerra, do domínio da Defesa Nacional e da sua componente militar - pode envolver os mecanismos previstos na Lei de Defesa Nacional para a Defesa da Pátria, designadamente a mobilização e a requisição.

Neste contexto jurídico e constitucional consideramos o termo “apoio” como um ponto-chave de relação para enquadrar e operacionalizar um SIGC e para o cumprimento conjugado das missões e operações, designadamente entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança.

2.9.1. Informações, Dados e Processamento de Informações²⁸

O tratamento deste ponto remete para os instrumentos da prospetiva estratégica e a sua importância nas fases da prevenção e preparação da crise, e também para uma reflexão sobre os instrumentos de apoio à decisão e realização de políticas públicas nas tarefas abrangidas pela preparação e gestão de crise. Assumem especial importância a formação e treino e a implementação de planos prevendo, por exemplo, exercícios de emergência e simulação, capazes de transformar as informações e dados em atuações eficientes e eficazes, contemplando questões associadas como a normalização e regulamentação dos dados, a utilização das bases de dados, a partilha e segurança das informações, a interoperabilidade sistémica e de componente, etc.

A prospetiva estratégica é a prática de explorar futuros esperados e alternativos com o propósito de informar e orientar a tomada de decisões estratégicas. Na prática, é especialmente desafiador gerar um conjunto completo de cenários representativos, que permita que a previsão seja transformada em ações concretas. A este respeito, a prospetiva estratégica tem limitações para lidar com a crescente complexidade do nosso mundo.

Para que a tomada de decisões estratégicas seja eficaz, deve ser complementada por instrumentos que aumentem a solidez das decisões e a resiliência do sistema. Por exemplo, um “giro do horizonte”²⁹, para observação do ambiente que se apresenta num determinado

²⁸ Propomos que o processamento de informações seja considerado como integrado no domínio da *intelligence*.

²⁹ Os exercícios “giro do horizonte”, baseados num termo essencialmente militar, “têm por objetivo alcançar a concretização do reconhecimento no terreno através dos estudos efetuados por carta topográfica, bem como

domínio, pode ajudar na identificação, recolha e interpretação dos indicadores de mudança das tendências de comportamentos e processos, ou mesmo na identificação de novas linhas de tendência. Esta metodologia é particularmente adequada para identificar riscos sistémicos em múltiplas situações de crise. Um possível papel da UE consistiria em apoiar as capacidades regionais e dos Estados-membros para utilizar cenários de prevenção e preparação, também contemplando a prospetiva estratégica como forma de melhorar a preparação nacional e regional e hierarquizar os níveis de risco e perigos.

As abordagens com significado no apoio da decisão durante a fase de preparação para a crise contemplam, por norma, as avaliações dos riscos para a segurança e sustentam-se nos pareceres especializados dos peritos e, também, nos chamados “sinais estatísticos” de alerta precoce. Otimizar a oferta e a preparação logística, integrando o planeamento e a afetação de recursos, constitui um exemplo de necessidade de apoio à decisão.

Outros exemplos podem ser enunciados: - na falta de dados, o parecer fundamentado de especialistas deve ser incentivado; - com dados disponíveis, o recurso aos “sinais estatísticos” de alerta precoce constitui um indicador importante para a antecipação das transições sistémicas críticas; - a interpretação algorítmica de *big data* pode disponibilizar a informação necessária para o alerta de alterações nos indicadores dos níveis de criticidade, possibilitando o mapeamento informacional das diferentes fases da crise.

Uma questão fulcral consistirá na identificação dos pontos de decisão (pontos críticos de mudança) importantes tanto para a decisão e ação política, como para a adesão social e comunitária. A resiliência colaborativa é entendida como a capacidade da população ou de uma determinada comunidade se preparar, responder e recuperar de uma crise, sendo vital na atuação das instituições e entidades públicas em sinergia com as iniciativas dos cidadãos. Nesta reflexão é importante considerar a comunicação (intensiva) com os voluntários que são muitas vezes os primeiros a acorrer ao local numa emergência.

A informação digital e as redes sociais podem ser muito úteis, uma vez garantida a fiabilidade/veracidade das informações veiculadas num determinado evento de crise. Deverão ser considerados no âmbito de planos de ação de prevenção da desinformação e informações falsas, que contemplem a liberdade de expressão como um valor importante

a preparação de uma exposição ou a necessidade de identificar certos acidentes de terreno”. Apesar de atualmente as Operações Militares se estenderem resumidamente ao ciberespaço, continua a ser no terreno que se obtém a decisão e se vencem as batalhas. Nesse sentido, importa conhecer o terreno palco dos atuais teatros de operações. Desta forma, e para um conhecimento mais abrangente do terreno, os Comandantes têm a necessidade de efetuar os “Reconhecimentos de Comandantes” e os “Giros do Horizonte”. Fonte: Academia Militar, disponível em <https://academiamilitar.pt/exercicio-giro-do-horizonte.html>

para responder às crises, sendo fundamental valorizar e veicular a comunicação verdadeira, e combater a enorme vulnerabilidade que constituem as lacunas na literacia mediática digital. Uma comunicação transparente e qualitativa do(s) risco(s) é importante para aumentar a confiança nos canais oficiais de informações e para a construção de uma “ética da resiliência” apoiada na informação, comunicação, educação e formação, ferramentas para uma cultura de segurança e defesa nacional.

Uma referência breve, mas essencial, deverá também ser feita às estratégias nacionais e europeias de dados, designadamente com a visão de criação de quadros favoráveis à governança e partilha de dados. No entanto, a gestão de crises baseada em dados exige medidas adicionais de fiabilidade para os sensores eletrónicos, as plataformas de partilha digital e infraestruturas de comunicação digitais, os recursos e as tecnologias de processamento de informações e telecomunicações utilizados (incluindo o apoio da inteligência artificial).

2.9.2. Comunicação dos Riscos: Relevância para a Elaboração de Políticas

A comunicação dos riscos, a partilha de pressupostos e as conclusões de simulações e cenários deverão ter lugar numa fase precoce e envolvendo os atores relevantes, permitindo respostas em tempo e a adoção de contramedidas adequadas. Os decisores políticos devem ser sensibilizados para os pressupostos explícitos e implícitos, de modo a compreender as limitações da investigação e as condições de contexto em que as avaliações são comprovadamente válidas.

Um ponto crucial na fase de preparação é a questão de saber quando agir e como obter apoio político e comunitário suficiente, de modo a introduzir ações de preparação. Isto é especialmente importante se os desenvolvimentos não forem lineares, como demonstraram as várias vagas de COVID-19 - um atraso de apenas alguns dias levou a uma explosão exponencial do número de casos, mas no momento em que uma intervenção teria sido mais eficiente, claramente ainda não havia apoio suficiente. Esperar pelo impacto do evento disruptivo reduz o número de opções políticas viáveis e, por conseguinte, também a flexibilidade. Note-se que, embora tenhamos vivido este fenómeno no contexto da COVID-19, é discutido na literatura em contextos de crise climática e dos seus impactos imediatos (Haasnoot *et al.*, 2018), mostrando a importância universal da ação precoce e dos principais indicadores (ou seja, aqueles que sugerem desenvolvimentos futuros *versus* indicadores desfasados, que destacam o desempenho passado) numa situação de grande incerteza.

Apoio à decisão durante a crise

Já referimos anteriormente os constrangimentos especiais da tomada de decisões em crises, nomeadamente: elevada urgência (pressão do tempo), incerteza, simultaneidade de decisões e recursos limitados. Para além disso, as decisões tomadas durante as crises podem ter implicações de longo prazo e com impacto estrutural significativo. Os métodos e instrumentos de apoio à decisão são importantes e decisivos na preparação; e, por sua vez, uma preparação qualitativa melhora as respostas, por exemplo, através da elaboração e treino de planos de contingência. A urgência associada à crise, normalmente, requer abordagens ágeis e flexíveis para o apoio à decisão, como ilustrado em Couce-Vieira *et al.* (2018; 2019) para crises no domínio da cibersegurança.

Nestas abordagens podemos enquadrar o designado *sensemaking*³⁰ que descreve o ato de interpretar o fluxo de informação e os dados influenciadores da situação. Na sua obra seminal, Weick (1993) destaca a importância da “criação de sentido” como um processo social e contínuo pelo qual verificamos constantemente os diferentes componentes na sua ação e na situação. O aumento da resiliência também passa pela criação de mecanismos como a improvisação e a flexibilidade de desempenhos ajustados à situação no terreno. Em oposição, a tomada de decisão baseia-se numa atuação normativa que consiste na escolha entre alternativas (isto é, o momento decisivo, crítico, no sentido original de *krisis*).

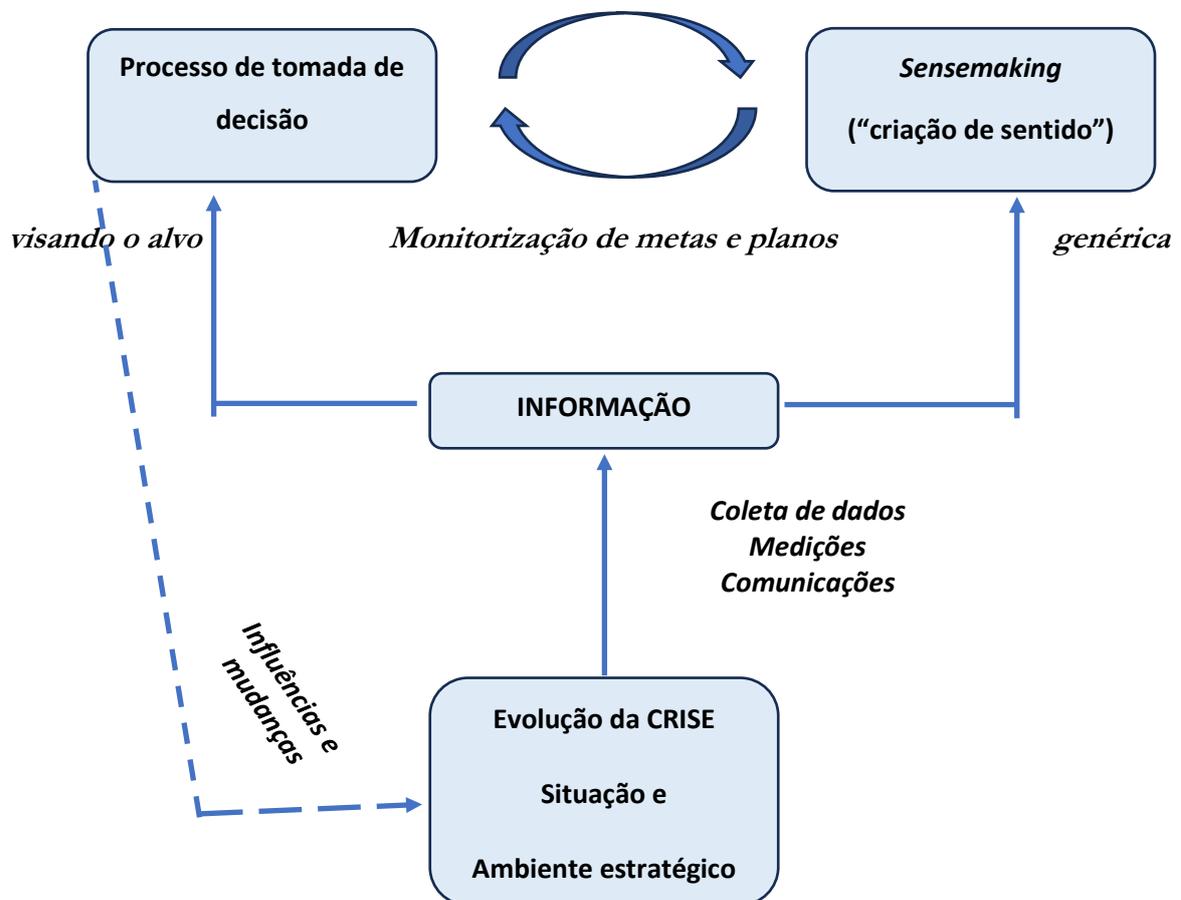
Apesar da “criação de sentido” constituir uma atividade comum, a tomada de decisões é geralmente orientada e conduzida para prosseguir objetivos específicos, podendo ser explícita ou implícita (ver Figura 5). Na era da automação são valorizadas as questões em torno da prestação de contas, da responsabilização e dos compromissos morais. O apoio à decisão convencional descreve os objetivos dos decisores como parte de uma função objetiva analítica. Os processos ignoram, em grande medida, implicações morais como a justiça distributiva e a justiça decorrente dos normativos sociais e tabus, tratados em perspetivas sobre a ética e os valores numa análise ampla do risco e do processo de apoio à decisão.

³⁰ A “criação de sentido” é geralmente apresentada como uma capacidade-chave de liderança para o mundo complexo e dinâmico em que vivemos. Dar sentido, um termo introduzido por Karl Weick, refere-se a como estruturamos o desconhecido para poder atuar nele. *Sensemaking* envolve a apresentação de uma compreensão plausível – um mapa – de um mundo em transformação: numa primeira etapa, testar este mapa em conjugação com outros quadros sistémicos, através da recolha de dados, da ação e colocação dos mesmos em relação; numa segunda etapa, refinar (rever) ou abandonar o mapa dependendo da credibilidade atribuída (processo iterativo). O *sensemaking* permite que os líderes tenham uma melhor compreensão do que acontece nos ambientes que constituem o referencial, facilitando assim outras atividades de liderança como visualizar, relacionar e criar (adaptação livre com base em literatura dispersa).

A interação entre a tomada de decisões e a “criação de sentido”, ou entre a formulação e a solução de problemas, tem sido descrita como um “círculo virtuoso” (Comes e van de Walle, 2016; Gralla *et al.*, 2016). *Sensemaking* permite que os decisores estabeleçam um modelo mental da situação, identificando os principais aspectos que carecem de uma atenção urgente. Após o que o processo de tomada de decisão permite a formulação de metas e a definição de planos de ação, que potencialmente alteram a situação e direcionam os fluxos de informação, e estes, por sua vez, promovem o conhecimento situacional (ver Figura 5).

Como corolário fundamental, podemos concluir pela necessidade de uma integração de abordagens e ferramentas de *sensemaking* (“criação de sentido” e liderança) e tomada de decisão (processo), beneficiando ambas do tratamento de dados e do apoio dos algoritmos de IA para analisar dados, textos e imagens e extrair informação relevante para definir a situação e avaliar soluções.

Figura 5 - Estrutura do problema, preferências e alternativas numa abordagem de *sensemaking* (momento decisivo, ponto crítico de decisão)

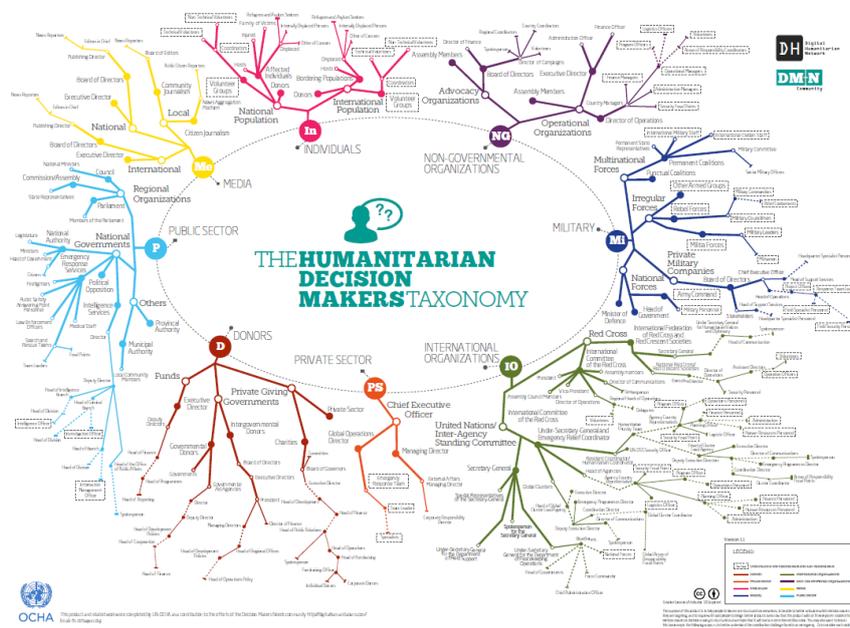


Legenda: o ciclo virtuoso da tomada de decisão e do *sensemaking*; adaptado de Comes (2016)

A UE dispõe de vários instrumentos destinados a compreender rapidamente a situação no terreno e a estimar os danos mais importantes nas infraestruturas físicas, como o Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS)³¹, uma cooperação entre a ONU e a Comissão Europeia, ou o Serviço de Cartografia Rápida Copernicus³² para a Gestão de Emergências. Embora o GDACS se concentre no alerta precoce e na previsão de danos com base em modelos e previsões, o Copernicus fornece uma análise (rápida) dos danos causados às áreas afetadas, bem como informações de base apoiadas em imagens de satélite. É importante salientar que os produtos de cartografia Copernicus estão agora disponíveis num período muito curto de resposta (duas horas para os produtos de primeira estimativa), tornando-os adequados também para a fase muito precoce de resposta a catástrofes de início súbito.

A figura seguinte apresenta o exemplo de um modelo de complexidade, uma taxonomia dos decisores na resposta a situação de desastres humanitários, que poderá ser replicado para outras situações de igual complexidade na gestão de crises e emergências.

Figura 6 - Uma taxonomia dos intervenientes no processo de decisão de uma crise humanitária



Fonte: OCHA (2013). *The Decision Makers Taxonomy*. [online] Disponível em: <https://www.unocha.org/publications/report/world/decision-makers-taxonomy>

³¹ Disponível em: <https://gdacs.org/>

³² Copernicus, Europe's Eyes on Earth. Disponível em: <https://www.copernicus.eu/en>

2.9.3. Dados, Comunicação e Confiança dos Cidadãos

Em situação de crise, a acessibilidade dos dados é de grande importância para obter elementos de prova nos processos de decisão e ação político-estratégica no domínio da gestão de crises. A partilha responsável de dados entre diferentes setores, como, por exemplo, os cuidados de saúde e a investigação, a defesa nacional, o sistema de segurança interna, a proteção civil e o sistema de informações nacional, entre diferentes atores, pode ser crucial para fornecer os conhecimentos necessários para a elaboração de políticas.

Diferentes setores e subsistemas podem ter de cumprir regras de segurança distintas no tratamento de dados, o que dificulta o livre fluxo desses dados entre entidades. Além disso, para obter conjuntos de dados suficientemente volumosos e pormenorizados para elementos de prova, os dados de diferentes jurisdições podem ter de ser fundidos, conduzindo frequentemente a um confronto entre as diferentes condições de acesso aos dados e respetiva partilha.

A gestão integrada de crises constitui um enorme desafio para o desenvolvimento de novas soluções técnicas e informacionais, sistémicas e normativas, infraestruturais e organizacionais, por exemplo, na partilha de informações em crises complexas (efeitos em cascata multinível) e, também, na contenção destinada à partilha de informações sensíveis quando necessárias (oportunidade); pressupõe o assegurar, em permanência, das salvaguardas e garantias, legais e de segurança, respeitando a adequabilidade, um requisito fundamental para evitar danos a pessoas e grupos.

A disponibilidade de dados credíveis e de qualidade deve ser acompanhada de uma adequada comunicação das estratégias, através de canais e fluxos essenciais capazes de apoiar a prevenção, a preparação, a resposta e a resiliência em situação de crise. As mensagens contraditórias são indutoras, nas populações, da confusão, do pânico e da raiva e podem comprometer a confiança nas autoridades públicas e instituições, e obstaculizar o desígnio de conquistar e manter a vontade das pessoas de adesão às medidas (mitigação); por norma, essa afetação negativa provoca a diminuição da confiança e gera movimentos de contestação.

Note-se, no entanto, que a comunicação não substitui uma boa gestão de crises e a adoção das necessárias medidas políticas. O cumprimento das medidas tem aspetos de vontade e confiança, mas também está relacionado com as condições financeiras, sociais, psicológicas para a adesão das pessoas e grupos. Uma gestão de crises justa, coerente e eficaz, respeitando os quadros institucionais de um Estado de direito democrático, tem na comunicação um

apoio fundamental para transmitir a importância de os cidadãos aderirem e apoiarem as medidas de gestão de crise com efeitos nos diferentes setores e domínios da sociedade.

Um outro perigo advém das *fake news*, informação falsa ou enganosa, gerada por algoritmos ou indivíduos, que pode aparecer como completamente confiável e verdadeira. Em alguns contextos, é muito difícil distinguir informações verdadeiras de falsificações geradas por algoritmos. Além disso, os seres humanos são frequentemente mais propensos a confiar em informações que confirmem as suas crenças e pareceres³³.

Dado o papel fundamental da comunicação na gestão de crises e o seu potencial para danos em caso de falha, uma avaliação sistemática e revisão das estratégias de comunicação parecem adequadas. Princípios como abertura, transparência, inclusão, inteligibilidade e privacidade deverão constar de tais avaliações (Spitale *et al.*, 2022). Um quadro normativo sólido pode informar estratégias de comunicação dos riscos e das crises que sejam simultaneamente eficazes e justas, fomentar a confiança, o pensamento crítico e o envolvimento construtivo.

Uma gestão de crises que valorize a solidariedade tem de garantir a disponibilização de dados suficientes sobre a forma como uma crise e a sua gestão afetam diferentes setores da população, e deve proporcionar aos indivíduos e aos grupos sociais a oportunidade de participar na constante reavaliação e reajustamento da resposta à crise, através da partilha de experiências e argumentos. Uma boa comunicação em situações de crise pode, por conseguinte, ser considerada um requisito processual fundamental para a concretização da solidariedade em situações de crise.

A comunicação sobre situações de crise envolve diferentes intervenientes, entre os quais os decisores políticos, cientistas e o público. Os dados e as provas desempenham um papel fundamental no desenvolvimento, explicação, justificação e avaliação de medidas em resposta a uma crise. A ciência da comunicação ensina várias coisas importantes (SAPEA, 2019; ver também GCSA *et al.*, 2020b; GCSA, 2019).

Em primeiro lugar, cada estratégia de comunicação deve ser adaptada para o propósito que serve (Fischhoff e Davis, 2014), não podendo existir uma estratégia “pronta” para, por exemplo, transmitir informação sobre ciência, riscos e incerteza. Estas finalidades devem ser

³³ As reações dos cidadãos, incluindo dos que se inibem de expressar opiniões ou que pertencem a grupos mais difíceis de alcançar, serão decisivas para executar a difícil tarefa de, iterativamente, ajustar as estratégias de gestão de crises e as medidas a adotar numa situação volátil, à luz de uma nova e contínua emergência de informação importante à gestão da crise.

alinhadas com as normas éticas e legais e, no caso de ação estatal, sujeitas a legitimação política.

Em segundo lugar, a comunicação deve visar os grupos com base nas suas necessidades informativas específicas e nos seus conhecimentos de base. Um modelo único para todos torna o seu valor limitado.

Em terceiro lugar, a comunicação de ciência é muito facilitada pela literacia científica. Quanto mais preparada uma sociedade estiver para processar e interagir com informação científica, mais conteúdo pode ser transmitido, e mal-entendidos evitados. Parte desses esforços educativos prende-se com a compreensão de como funciona a ciência. Não podemos “seguir a ciência” se não houver uma ciência a seguir, ou se a ciência que temos apontar em muitas direções ou não for clara. De uma forma geral, as pessoas desejam que a ciência seja apresentada com precisão e baseada em factos (SAPEA, 2022).

Em quarto lugar, os estudos empíricos dizem-nos que tipo de informação as pessoas querem e precisam no decurso de uma crise, como é o caso de uma pandemia. A investigação demonstra que as pessoas querem os factos, mesmo que estes provoquem ansiedade (Fischhoff *et al.*, 2018).

Em quinto lugar, não basta dizer aos cidadãos o que fazer. Uma boa informação é acompanhada das razões pelas quais determinados tipos de atuação ou práticas são necessários. As pessoas necessitam de uma oportunidade para expressar as suas discordâncias da forma considerada adequada e, também, que lhes seja facultada a participação no diálogo sobre a melhoria da resposta às crises.

Por fim, as estratégias de comunicação podem ser ferramentas perigosas. Na comunicação, as abordagens devem ser testadas e avaliadas, e os riscos devem ser avaliados e atenuados. Existe a obrigação moral de assegurar que a estratégia escolhida é a adequada ao propósito a alcançar (legitimação democrática e justificação ética). Estes são aspetos fundamentais a considerar na conceção e implementação de estratégias de comunicação para um Sistema Integrado de Gestão de Crises.

2.9.4. O Planeamento Estratégico de um Sistema de Informações e Comunicações: o SIGC Baseado em Redes Integradas

A informação constitui um recurso primordial na crise e na gestão de crises, e a sua difusão e partilha deve ser uma preocupação de todos os atores do sistema – principalmente dos que

se encontram envolvidos no processo de planejamento –, sendo a reflexão sobre a informação, sistemas e tecnologias da maior importância para as diferentes entidades e órgãos de decisão e execução. Como tal, importa rever e desenvolver um novo quadro de referência do pensamento estratégico integrado e os respectivos requisitos da informação, sistemas de informação na gestão de crises, prioridades, infraestrutura tecnológica de suporte, políticas e segurança de informação, etc.

Um primeiro objetivo da gestão de informação será contribuir de modo efetivo para melhor alcançar a estratégia definida, por via da construção de um modelo representativo dos diferentes tipos de informação e a respetiva valoração. Construído o modelo, deverá ser identificada a informação estratégica crítica para a gestão de crises, através do levantamento de necessidades e das atividades que a utilizam, permitindo a criação de modelos estruturados e de um plano de arquitetura de informação.

Um segundo objetivo da gestão de informação é melhorar os sistemas, através da identificação dos dados obsoletos, não conformidades concetuais e legais, disfunções, ligações não eficientes, falta de exploração da informação e outros fatores negativos para um sistema integrado de gestão de crises.

No longo prazo, a gestão de informação deve permitir a criação de uma arquitetura de informação: refletindo uma informação estável e integrada; permitindo respostas rápidas à crise, antecipando e prevenindo as situações; melhorando a eficiência e a eficácia no processamento da informação na gestão de crise, através da disponibilização de informações necessárias (úteis ao processo de decisão) com acesso fácil e oportuno, com qualidade, integridade, fiabilidade e consistência; melhorando a qualidade estrutural dos sistemas, separando os dados dos processos e da construção de uma arquitetura de dados orientada para a crise.

A gestão do recurso informação pressupõe a existência de um modelo concetual de organização do sistema de gestão de crises, construído com base na análise da própria informação, em que, por sua vez, se analisam as diferentes entidades e atividades e os respetivos requisitos.

No âmbito do planejamento estratégico de um sistema integrado de informações, de suporte ao SIGC, capaz de articular informacionalmente, nos processos de decisão e na ação política e estratégica de crise, os sistemas e componentes de segurança e defesa nacional (*lato sensu*), elencam-se alguns pontos concetuais, doutrinários e operativos para suporte da análise e

identificação de não conformidades do quadro legal, normativo e operacional atual e, também, como contributo para o planeamento de um sistema integrado de informações para apoio da gestão de crises nacional:

- A informação é um recurso primordial na gestão de um SIGC; os órgãos e entidades contemplados no sistema, a todos os níveis de gestão e decisão, determinam pela sua atuação a eficiência e eficácia do SIGC.
- A informação, os sistemas de informação e as tecnologias de informação determinam a consecução dos objetivos definidos no âmbito de uma estratégia de segurança e defesa nacional (conceito e planos), e a criação de fatores de diferenciação e de valor acrescentado que podem vir a influenciar e modificar a estratégia previamente estabelecida.
- A evolução das novas tecnologias de informação, projetadas no horizonte 2030 (curto prazo), implica uma visão dos sistemas de informação como mais do que meros sistemas de suporte aos processos estratégicos de segurança e defesa nacional. O “diagnóstico” do SIGC e do ambiente estratégico nacional e internacional, complexo (sem separadores, limites, setores ou zonas de ação estanques) é um processo participativo, onde deverão estar representados todos os atores com responsabilidades ao nível do planeamento estratégico, sendo determinante o “consenso estratégico”, não das entidades e organismos individualmente, mas do coletivo institucional.

Diagrama para um estudo do planeamento estratégico dos sistemas de informação, no âmbito de um sistema integrado nacional de gestão de crises:

- Análise com base no critério da eficiência, através da repartição do sistema nas suas diferentes unidades estratégicas, e análise individualizada das componentes, de acordo com as estratégias dos SI/TI mais adaptados a cada uma delas (prioridades);

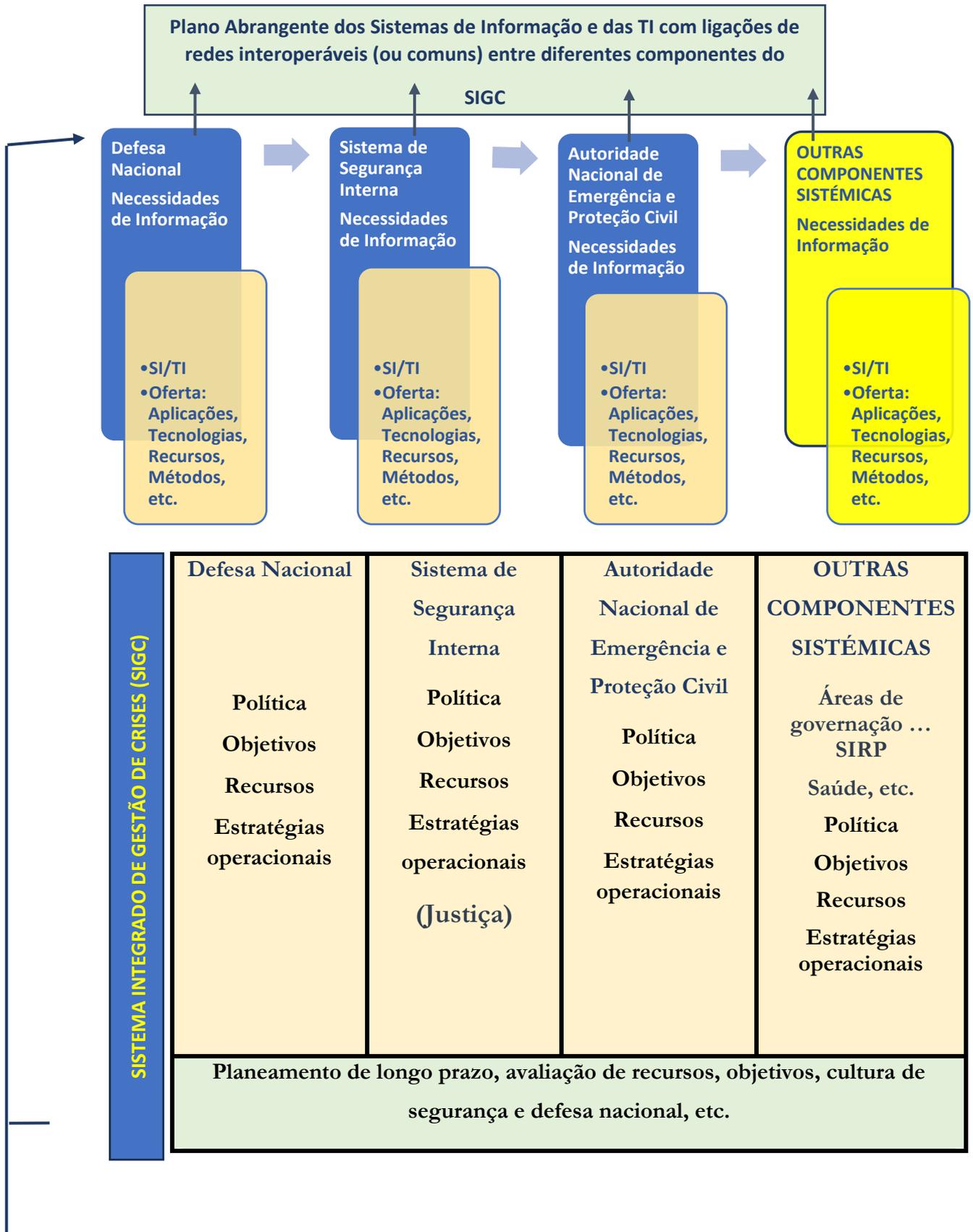
- A consolidação das necessidades de informação ao nível das componentes sistémicas visa atingir uma estratégia de informação para o sistema integrado de gestão de crises como um todo;

Em regra, qualquer método de planeamento estratégico para um sistema integrado de informação do SIGC apresenta ferramentas e técnicas de análise que concorrem para os objetivos do planeamento e da situação diagnosticada, como são exemplos:

- alinhamento da estratégia do SIGC e tecnologias de informação com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (segurança e bem-estar da unidade política);
- análise do contexto e dos ambientes político-estratégicos internos e externos; reconhecimento da informação importante;
- construção da nova arquitetura da informação para o SIGC, com base na análise do sistema atual;
- mapear modelos existentes em aliados e organizações de pertença ou de interesse nacional, Estados e sociedades;
- analisar tipos de ferramentas e técnicas, por exemplo, análise dos atores e das forças (poder), modelos estratégicos, conflitualidade e competição estratégica multiárea, e analisar os fatores de risco no sucesso do SIGC;
- analisar *inputs* e *outputs* ao longo dos processos (coordenação, articulação, comando e controlo em diferentes níveis, decisão);
- reconhecer, também, uma abordagem de carácter criativo, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento de um sistema nacional diferenciado e capaz (em termos de competências e capacidades) de alcançar vantagens conflituais e competitivas.

- Ao nível tecnológico, importa conjugar uma política comum que permita criar uma infraestrutura tecnológica dotada de interfaces comuns capazes de servir as várias componentes sistémicas, bem como o sistema como um todo.

Figura 7 - Diagrama para o estudo do planeamento estratégico de sistemas de informação para um SIGC



3. Análise ao Quadro Legal de Defesa e Segurança Nacional

3.1. Metodologia

Apresenta-se agora, de forma resumida, uma análise do quadro legal de defesa e segurança nacional, enquadrado pela *Constituição da República Portuguesa*. Para este exercício de síntese, em complementaridade ao enunciado no ponto 2, referem-se as seguintes observações:

- O sistema de informação (SI) apoia a interligação entre os subsistemas que constituem um SIGC (sistema global) e os sistemas envolventes, possibilitando o processamento de dados, provenientes de várias fontes, auxiliando a gestão de crises e o processo de tomada de decisão ao nível da política e da estratégia? De forma complementar a este estudo, torna-se necessário, em trabalhos futuros, num âmbito mais técnico, uma análise sobre as tecnologias de informação³⁴ como “veículo” de disponibilização da informação e também dos sistemas, concorrendo para o sucesso do planeamento estratégico.
- Segmentação da observação e análise das diferentes unidades estratégicas, analisando cada uma por si no que se refere às estratégias dos sistemas e tecnologias mais adaptadas a cada um dos domínios (Órgãos de Soberania Nacional, Defesa Nacional e Forças Armadas, Sistema de Segurança Interna e Forças e Serviços de Segurança, Emergência e Proteção Civil, Diplomacia e Relações Externas, Justiça, Ambiente e Energia, Saúde, Presidência do Conselho de Ministros, Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, Autarquias, Sociedade Civil, etc.). Importa contribuir para a conjugação de uma política comum que possibilite a criação de uma infraestrutura tecnológica dotada de interfaces comuns, capazes de servir as várias entidades e organismos do SIGC, bem como considerar a segurança e a defesa nacional (*lato sensu*) como um domínio abrangente e nacional.
- Identificar o “estado da arte” relativamente ao modelo de dados estratégicos, nomeadamente sobre os conjuntos de informações, pressupostos e decisões críticas; e, conseqüentemente, adequar o modelo do SIGC.
- É fundamental estudar as relações externas e internas nos diferentes domínios, entidades, organismos e órgãos no âmbito de uma segurança e defesa nacional alargada, a fim de que se possa identificar e maximizar os benefícios externos da

³⁴ Por exemplo: bases de dados, comunicações, computadores, tecnologias de nova geração, objeto de investigação e desenvolvimento, arquiteturas associadas, etc.

aplicação de uma determinada solução de sistema de informação (subsistema) e tecnologia de informação (multiplicidade de ferramentas), bem como, maximizar os benefícios internos provenientes de uma ótica de sinergia em relação aos dados e outputs. As sinergias que se estabelecem entre os diferentes domínios do SGC são muito relevantes por explorarem informações ou sistemas comuns, ou ainda, sistemas que integram informação de várias áreas.

- A Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro, Lei das Grandes Opções para 2022-2026, refere, em matéria de boa governação e das funções de soberania, o objetivo de proporcionar aos cidadãos níveis mais elevados de segurança, devendo o Governo providenciar: o reforço e modernização dos sistemas de telecomunicações, informação, comunicação e serviços da administração interna, em particular a rede nacional de segurança interna, melhorando a resiliência, segurança e cobertura das redes de comunicações de segurança e emergência do Estado.

3.2. Quadro Legal e Normativo: Observação e Análise como Contributo para o Debate sobre o Aperfeiçoamento do Sistema de Gestão de Crises da República Portuguesa

Tabela F: Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1/2005, 12 de Agosto)

- Artigo 2.º (Estado de direito democrático);
- Artigo 9.º (Tarefas fundamentais do Estado);
- TÍTULO II - Presidente da República
- CAPÍTULO III – Conselho de Estado
- Importante para o âmbito do SIGC e o órgão do Conselho de Estado, considerar o artigo 141.º (Definição): O Conselho de Estado, presidido pelo Presidente da República, é o órgão político de consulta do Presidente da República; podemos inferir da sua importância fundamental a condição de órgão político de consulta, em matéria de crise, ocorrendo designadamente em situação de normalidade constitucional.
- Releva-se igualmente o Artigo 142.º (Composição) pela mais alta representatividade institucional, política, do Estado e da sociedade portuguesa; o fator representatividade nacional é determinante e, como tal, não sobreponível com outros órgãos de conselho que, a ser criados, poderiam introduzir redundância política, com potencial de conflitualidade institucional à luz do sistema constitucional semipresidencial e do equilíbrio de poderes entre os órgãos de soberania na situação de crise (plano político e estratégico); pelo que, os órgãos de conselho atualmente existentes parecem ser os adequados para um SIGC.
- O Artigo 145.º (Competência), tratando as competências do Conselho de Estado sobre, em pleno, de forma explícita e implícita, o espectro da guerra, conflitualidade e crise;

- TÍTULO IX – Administração Pública
 - Artigo 272.º (Polícia)
- TÍTULO X - Defesa Nacional
 - Artigo 273.º (Defesa Nacional) - A formulação deste artigo permite inferir o sentido amplo de Defesa Nacional, que exclui a agressão ou ameaça interna, mas não exclui os riscos e ameaças internas com ramificações e apoios externos. Esta formulação é adequada e abrange as situações clássicas de coação militar e guerra, mas também de crise e gestão de crises, no sentido que apontamos neste contributo, o que também parece validar, com base na tradição e cultura de segurança nacional, a designação atual do “Conceito Estratégico de Defesa Nacional” (CEDN) e o respetivo nível político-estratégico de ambição no quadro de segurança em que Portugal se insere. Está em linha com as restantes leis da República.
 - Artigo 274.º (Conselho Superior de Defesa Nacional); presidido pelo Presidente da República, tem na sua formulação uma composição abrangente, incluindo membros eleitos pela Assembleia da República, como órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas. Julgamos, portanto, constituir-se como o órgão político de Defesa Nacional, mobilizador e abrangente, tendo representação ao mais alto nível das tutelas de governação e diferentes áreas do Estado, civis e militares, que importam à Segurança e Defesa Nacional, compreendendo, lato sensu, a Estratégia Total e as Estratégias Gerais.
 - O Artigo 275.º (Forças Armadas) consolida as tarefas das Forças Armadas, que contribuem para as tarefas fundamentais do Estado (Art.º 9.º) e, também, para um SGC integrado, ao explicitar que “as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”, o que contempla as funções vitais básicas da sociedade garantidas pelo Estado de direito democrático, no âmbito da crise. As tarefas estão concetualmente posicionadas no nível da estratégia total.
 - O quadro constitucional densifica aspetos concetuais anteriormente expostos sobre a crise e a gestão de crise, do ponto de vista da caracterização das competências dos diferentes órgãos de soberania, na Parte III, Organização do poder político: TÍTULO II - Presidente da República; TÍTULO III - Assembleia da República; e TÍTULO IV - Governo, que estabelece que “o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública” e que “compete ao Governo, no exercício de funções políticas (...) pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência (...) propor ao Presidente da República (PR) a declaração da guerra ou a feitura da paz”. O Governo dispõe, em situação de normalidade constitucional e em situações de excecionalidade constitucional, na paz e na guerra, dos instrumentos jurídicos, políticos e estratégicos, no quadro da CRP e, como veremos adiante, das leis em vigor, necessários e suficientes para uma situação de crise.

Pelas razões apontadas não se identificam lacunas.

Tabela G: Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro I)

- CAPÍTULO I - Princípios gerais, Artigo 1.º - Defesa Nacional, n.º 1 — “A defesa nacional tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou

ameaça externas”. Consideramos, nesta redação, que os objetivos expostos conferem à Defesa Nacional (*lato sensu*) grande abrangência em termos da crise e do SIGC, mobilizando o Estado e a sociedade para as tarefas de soberania e independência nacional, designadamente em termos de integridade territorial; o que consideramos concetualmente sustentado em todos os domínios, internos e externos, através das internalizações e externalizações, em sinergia, das diferentes capacidades nacionais e setoriais, civis e militares, de uma forma transversal e integral, corporizadas pelas diferentes áreas interministeriais da governação. Esta visão de defesa nacional permite uma resposta integrada à crise e o controlo político, ação política e ação estratégica, materializável no planeamento estratégico e atual sistema de gestão de crises, mesmo que não explicitado em quadro legal próprio, como o foi no passado.

- O nosso estudo atual sustenta que, em matéria de gestão de crises, a opção atual, fundada na Lei de Segurança Interna, mas também, obviamente, na Lei de Defesa Nacional, Lei de Bases da Proteção Civil, Lei de Bases do SIRP e outras que concorrem de forma sistémica e operativa para a segurança e defesa nacional, em situação de paz, situação de crise e situação de guerra, é uma opção correta, porque confere maior liberdade de ação aos decisores, naturalmente dentro do quadro constitucional e das leis da República, nos diferentes domínios; as leis e decretos-lei como veremos adiante carecem de facto de alguns aperfeiçoamentos, harmonizando termos, metodologias, conceitos, no sentido da abrangência e integralidade sistémica da crise.
- Consideramos que a observação anterior sai reforçada, em termos de um SIGC que deve materializar uma estratégia total e também as diferentes estratégias gerais num sistema complexo e reticular, com o exposto no CAPÍTULO II - Política de defesa nacional, Artigo 4.º - Componentes da política de defesa nacional – “1- A política de defesa nacional integra os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na presente lei, no programa do Governo e no conceito estratégico de defesa nacional. 2 - Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas setoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos da defesa nacional”;

Pelas razões apontadas não se identificam lacunas.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro II)

- O CAPÍTULO IV - Ministério da Defesa Nacional, Artigo 20.º - Atribuições do Ministério da Defesa Nacional, permite reforçar o papel do MDN no SIGC e a coordenação articulada, de apoio ao Primeiro-Ministro em situação de crise (multifacetada e complexa), o que, em regra, coloca sobre pressão elevada, no tempo e no espaço, os níveis de decisão política e estratégica, quer em situação de normalidade constitucional quer em situações de exceção constitucional;
- Releva-se o Artigo 24.º - Missões das Forças Armadas, n.º 1 – “Nos termos da Constituição e da lei, incumbe às Forças Armadas: Desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado”; sendo as Forças Armadas decisivas no cumprimento das tarefas fundamentais do Estado, integram de forma efetiva e determinante o SGC, designadamente na respetiva arquitetura dos sistemas de informação, de uma forma que

terá de ser mais efetiva e integrada com o Sistema de Segurança Interna. Este postulado resulta da necessidade de aprofundar um planeamento estratégico de forma mais articulada e integrada.

Recomendação (Quadro II)

A Lei de Defesa Nacional, em domínios relacionados com o Sistema Integrado de Gestão de crises, carece de aperfeiçoamentos jurídicos e instrumentais para o planeamento estratégico, por exemplo, na Defesa Nacional, propondo-se uma metodologia mais lata e sistémica que possibilite uma melhor articulação entre as Forças Armadas (revisão do quadro legal e normativo vigente) e o Sistema de Segurança Interna (revisão do quadro legal e normativo vigente); mas também com o quadro legal e normativo dos domínios do Ministério da Administração Interna, SIRP, da Proteção Civil, da Saúde, do Ambiente, do Mar, da Justiça, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Economia e Infraestruturas, etc., em aspetos conceituais, doutrinários e de terminologia, por exemplo, na definição conceitual e operativa de articulação e coordenação (referências conceituais importantes na elaboração de protocolos e planos; na harmonização dos domínios das relações do comando, controlo e apoio; na definição das responsabilidades de comunicações e interoperabilidade complexa de SI/TT).

Importa identificar as lacunas, as ausências de ligação, o acesso às diferentes tecnologias e ferramentas de informação, designadamente numa articulação operativa sistémica “bi/pluriunívoca, multidomínio, multinível”, no domínio interno e na relação do interno com o externo, sendo necessária uma análise sistémica fina das competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e das respetivas estruturas estratégicas e operacionais. Acresce a análise do sistema de emergência e proteção civil, igualmente numa perspetiva interna e externa.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro III)

- Importa analisar e rever o atual sistema de gestão de crises à luz dos fatores conceituais e de doutrina já expostos anteriormente, observar as implicações nos sistemas de informação e nas tecnologias de informação utilizadas, numa perspetiva integrada do SIGC, designadamente em: “- missões militares internacionais, incluindo missões humanitárias e de paz; - missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses; - ações de cooperação técnico-militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação; - os domínios de alta complexidade de cooperação estratégica e operacional entre as forças armadas e as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” (o presente estudo apresenta um modelo de ameaças e riscos, anteriormente elencado, aplicado em quadros de crise e em situações de normalidade e de excecionalidade constitucional); “- missões de proteção civil e tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações” (este articulado legal orienta para a satisfação das funções vitais básicas e questões de bem-estar do domínio da gestão de crises, da ação política e da ação estratégica).
- A referência a que “o Ministro de Defesa Nacional mantém o Conselho Superior de Defesa Nacional permanentemente informado sobre a situação político-estratégica”

parece reforçar a necessidade, já levantada, do aperfeiçoamento do sistema de informações para um SIGC, tornando-o mais integrado e aberto a incorporar novas tecnologias de informação (bases de dados, comunicações, computadores, tecnologias de nova geração e acompanhamento da investigação e desenvolvimento, e arquiteturas associadas) como “veículo” de disponibilização da informação (e dados), nos diferentes sistemas reticulares e, concorrendo, particularmente, para a disponibilização da informação crítica, em tempo real, essencial aos decisores no nível político (e estratégico); avaliar e prever as implicações do desenvolvimento e introdução de novas ferramentas associadas à “inteligência artificial” (IA);

Recomendação (Quadro III)

Decorre da análise mencionada no quadro II e do agora referido no quadro III, em matéria de requisitos informacionais e tecnológicos e também dos ligados à transição digital em curso no quadro da União Europeia e Portugal (leis, estratégias e planos; quadros de financiamento), uma particular e importante necessidade de desenvolver estudos especializados futuros nos domínios da segurança e da defesa nacional e do SIGC nacional.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro IV)

- O Artigo 48.º - Forças de Segurança constitui de alguma forma o corolário do caminho a percorrer no sentido de dotar o SIGC dos instrumentos informacionais e tecnológicos exigidos para alcançar, no tempo e no espaço da decisão e da ação político-estratégica, uma colaboração eficiente e eficaz das forças de segurança em matéria de defesa nacional (nos termos da Constituição e da lei), reforçando que compete ao CEMGFA e ao SGSSI assegurar entre si a articulação operacional, não só para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do Artigo 24.º (cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais), mas também em matéria de internalização da segurança externa e de externalização da segurança interna, atenta a complexidade atual e *modus operandi*, sem fronteiras, das ameaças (híbridas) e os novos riscos de disrupções com impacto político-estratégico de diferente ordem, designadamente as resultantes de catástrofes, emergências climáticas, acidentes, pandemias e outros.
- Preconiza-se a elaboração de doutrina nacional conjunta para os domínios de interceção entre forças armadas, forças e serviços de segurança, emergência e proteção civil, designadamente sobre os princípios, missões e responsabilidades para a coordenação e articulação de comandos, direções e chefias visando as relações de Comando e Controlo, e de Apoio (por exemplo, aos níveis operacional e tático);
- O estudo da caracterização das responsabilidades nas relações de apoio pode, com o recurso à doutrina militar como referência do método, sintetizar-se relativamente a um conjunto de parâmetros que definem responsabilidades a cumprir e prioridades a respeitar:
 - prioridade de resposta a pedidos de apoio;
 - estabelecimento de ligação;
 - montagem de comunicações;
 - zona de ação, setor ou área a apoiar;

- nomeação de elementos e/ou oficiais de ligação;
- escolha de zona/área de posições e deslocamento;
- planeamento de ações de apoio.
- Como corolário preconiza-se a realização de atividades conjuntas e/ou cruzadas no âmbito do ensino, formação e treino (simulação) para os domínios de interceção entre forças armadas, forças e serviços de segurança, emergência e proteção civil, e outras, designadamente para criar competências e capacidades operacionais importantes ao funcionamento do SIGC;

Recomendação (Quadro IV)

Decorre da análise mencionada anteriormente e do agora referido no quadro IV, o aprofundamento de uma colaboração eficiente e eficaz das forças e serviços de segurança no domínio da defesa nacional (nos termos da CRP e no quadro das leis), designadamente ao nível da doutrina, princípios, missões e responsabilidades, com ênfase para as relações de “apoio direto”, promovendo estudos especializados nos domínios da defesa nacional, do Sistema de Segurança Interna e do SIGC nacional.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro V)

- A LDN permite densificar aspetos concetuais no âmbito de um SIGC mais integrador das diferentes componentes, militares e civis, do Estado e da sociedade, que concorrem para respostas multidimensionais, multifaseadas, multinível e multilaterais. Nesse sentido, estabelece no artigo 8.º, como órgãos diretamente responsáveis pela defesa nacional:
- O **Presidente da República**, que “representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas” (na crise e gestão de crise, tem “direito de ser previamente informado pelo Governo, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais”); é, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas e preside ao Conselho Superior de Defesa Nacional.
- A **Assembleia da República**, a quem compete “apreciar as orientações fundamentais da política de defesa nacional constantes do programa do Governo e debater e aprovar as grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional”; influencia de forma direta o enquadramento, o controlo e a fiscalização do SGC, designadamente numa perspetiva abrangente da defesa nacional.

Recomendação (Quadro V)

Não se identificaram não conformidades. Merece relevo a promoção de práticas e aperfeiçoamento ou criação de instrumentos de enquadramento, controlo e fiscalização do SIGC pela Assembleia da República, designadamente através da apresentação regular de relatórios e debate das situações de crise, também como processo de lições aprendidas para o futuro, no nível político e estratégico nacional, mas também no quadro internacional.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro VI)

- O **Governo** - órgão de condução da política de defesa nacional e das Forças Armadas; é ouvido previamente à declaração do estado de sítio e do estado de emergência, matéria importante à crise e gestão de crise, e processos de decisão decorrentes da avaliação das ameaças e riscos (probabilidade e impacto); formula respostas políticas e estratégicas, importantes ao SIGC - aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e densifica um conceito de defesa integral e sistémica (também materializada pelo SIGC na crise e gestão de crises, incluindo a prevenção, a preparação, a resposta, a recuperação [sistemas de aviso e alerta, resiliência e continuação de atividade]; o processo de decisão multinível; e as respostas multi-instrumentais), designadamente ao “assegurar que a defesa nacional é exercida beneficiando das atividades de informações dos órgãos competentes do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e das Forças Armadas”, nos termos da lei -; compete ao Governo “aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais” – como já referido, a complexidade das ameaças impõe maior integração entre o domínio do CEMGFA e do SGSSI na arquitetura do SIGC, designadamente no planeamento estratégico do sistema de informações e nas opções e capacidades decorrentes das tecnologias de informação.

Recomendação (Quadro VI)

Não se identificaram não conformidades. Merece relevo a densificação do conceito de defesa integral e sistémica (também materializada pelo SIGC em crise e gestão de crise, incluindo a prevenção de crises, o aviso e alerta, o processo de decisão multinível, as respostas multi-instrumentais e multidomínio). A complexidade das ameaças e riscos impõe maior integração entre o domínio do CEMGFA e do SGSSI na arquitetura do SGC.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro VII)

- O Primeiro-Ministro “dirige a política de defesa nacional e das Forças Armadas, bem como o funcionamento do Governo nessa matéria; sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei”, “compete ao Primeiro-Ministro, em matéria de defesa nacional: - Dirigir a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, incluindo a definição da política nacional de planeamento civil de emergência”.
- Reforça-se assim a ideia de “defesa nacional integral” e resolve-se, na nossa opinião, a questão da liderança política e das estruturas de decisão política e estratégica e também de conselho e apoio à decisão, em situação de crise e na gestão de crise, constituindo o Primeiro-Ministro, nos termos da CRP e da Lei, o “vértice” que dirige a atividade interministerial e respetivas áreas tuteladas, por via do SIGC - estruturado, operativo, não explicitado em quadro legal individualizado, mas integralmente expresso, como também vimos sustentando neste estudo, no âmbito da Defesa Nacional, do SSI e das estratégias gerais conduzidas transversalmente por todos os outros Ministérios, e pelo SIRP, apoiados no sistema de informação e tecnologias de informação (vide síntese concetual)

de um Sistema Integrado de Gestão de Crises, progressivamente mais integrado e reticular.

- “Participar no Conselho Superior de Defesa Nacional”.

Recomendação (Quadro VII)

Não se identificaram lacunas. Merece relevo na matéria de crise e gestão de crises o papel do Primeiro-Ministro, que “dirige a política de defesa nacional e das Forças Armadas” e é o “vértice” da atividade interministerial, requisitos de um Sistema Integrado de Gestão de Crises, progressivamente mais integrado e reticular.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro VIII)

- O **Ministro da Defesa Nacional** “assegura a elaboração e a execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas e é politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão; participa no Conselho Superior de Defesa Nacional; preside ao Conselho Superior Militar; dirige a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, por delegação do Primeiro-Ministro; aprova o conceito estratégico militar elaborado pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas”. Releva-se, para o objeto do nosso contributo de aperfeiçoamento de um SIGC, a competência de propor ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Primeiro-Ministro, a aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e assegurar a respetiva execução, o que, defendemos pelo presente estudo, compromete os diferentes ministérios de forma transversal e intergovernamental com a defesa nacional e com o conceito estratégico de defesa nacional (*lato sensu*), ao nível da estratégia total e das estratégias gerais (estratégia estrutural, genética e operacional) – em contextos intrincados para a expressão e definição do “interno” e do “externo”, sobretudo nos domínios informacionais (SIGC), e num ambiente estratégico simultaneamente conflitual e competitivo (“dependente cooperativo”) entre os atores geopoliticamente antagónicos, crescentemente híbrido, dando primazia a estratégias indiretas; a caracterização de um ambiente complexo onde se verifica uma crise multidimensional de longo prazo, vai obrigar a exercícios de prospetiva estratégica, designadamente no âmbito da arquitetura dos processos de segurança e defesa nacional; o Ministério da Defesa Nacional “coordena e orienta as ações necessárias para garantir a colaboração das Forças Armadas com as forças e serviços de segurança”.

Recomendação (Quadro VIII)

Não se identificaram não lacunas. Merece relevo, na matéria de crise e gestão de crises, o papel do Ministro da Defesa Nacional, que “assegura a elaboração e a execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas e é politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional”, “dirige a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, por delegação do Primeiro-Ministro (...) coordena e orienta as ações necessárias para garantir a colaboração das Forças Armadas com as forças e serviços de segurança. Fundamental para a gestão de uma crise multidimensional de longo prazo que obriga ao planeamento e à prospetiva estratégica”.

Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (Quadro IX)

- Releva-se o artigo 15.º, relativo às competências dos outros ministros que, “em coordenação com o Ministro da Defesa Nacional, asseguram a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito das atribuições dos respetivos ministérios” (atento o CEDN, o planeamento estratégico de defesa nacional e o SGC); “compete, em especial, a cada ministro: Preparar a adaptação dos seus serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência”, desde logo, se decorrente da ação política permanente (situação de normalidade constitucional, realização das tarefas fundamentais do Estado e funcionamento regular das instituições e prestação de serviços); dirigem “a ação dos seus serviços na mobilização e requisição, no planeamento civil de emergência e na proteção civil”.
- O Conselho Superior de Defesa Nacional é “o órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas; é presidido pelo Presidente da República, que tem voto de qualidade e tem a seguinte composição: Primeiro-Ministro; Vice-Primeiro-Ministro e Ministros de Estado, se os houver; Ministro da Defesa Nacional, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ministro da Administração Interna e Ministro das Finanças; Ministros responsáveis pelas áreas da indústria, energia, transportes e comunicações; Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; Representantes da República para as regiões autónomas; Presidentes dos governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; Presidente da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República; Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; Dois Deputados à Assembleia da República; O Presidente da República pode, por sua iniciativa ou a pedido do Primeiro-Ministro, convidar outras pessoas para participar, sem direito a voto, em reuniões do Conselho Superior de Defesa Nacional”.
- Centrando a análise no Artigo 17.º - Competências do Conselho Superior de Defesa Nacional, julgamos configurar-se a necessidade de refletir sobre a formulação e adaptação das competências (assim como, sobre a composição) do CSDN a uma nova realidade de defesa nacional e, também, de ser dotado de uma maior adaptabilidade e complementaridade com as revisões ocorridas no quadro legal, estrutura e competências das entidades e órgãos do Sistema de Segurança Interna nacional, a que acrescem as considerações já efetuadas sobre a integração sistémica e informacional da segurança interna e da defesa nacional em sede de Sistema Integrado de Gestão de Crise.
- As competências e composição do Conselho Superior de Defesa Nacional podem configurar uma visão desatualizada e redutora, quer do ponto de vista da referida composição, quer da política de defesa sobre a qual emite pareceres; ter-se-á que evoluir, na perspetiva do presente contributo, para uma formulação mais coerente com as alterações do ambiente internacional (estratégico), ocorridas nas últimas décadas, e com as novas ameaças, riscos e desafios, que permita densificar o conjunto das competências em situações de crise, mobilizadoras de diferente e alargado conjunto dos atores (composição do conselho) e respetivos instrumentos de defesa nacional.
- No que se refere à representação das áreas governamentais, haverá certamente margem para uma reflexão baseada nos contextos e ambientes estratégicos e de segurança nacional

e internacional, marcados pela crescente criminalidade organizada, atividade dos grupos terroristas, aumento dos impactos da conflitualidade e das guerras, dos mais de 110 milhões de deslocados, das alterações climáticas e seus impactos (ausência de solução política global), maior incidência das doenças infecciosas, e tensões fragmentárias e polarizadoras dos Estados e das sociedades acompanhadas de ameaças à democracia e liberdade.

- Seria importante explicitar também, para além da situação de guerra, uma condição de “geometria variável” em conformidade com conceitos de coordenação, articulação, etc., em situação de crise no âmbito do SIGC, abrangendo designadamente as entidades do Sistema de Segurança Interna, Planeamento Civil de Emergência e Proteção Civil.
- Preconizamos que seja efetuada uma análise conjugada com as competências e composição de outros conselhos, na esfera alargada da segurança e defesa nacional, relevando-se o Conselho Superior de Segurança Interna, no sentido de aperfeiçoar um adequado aconselhamento e sustentação da decisão do nível político, distintos nos pilares fundamentais da defesa nacional e da segurança interna (CRP), mas complementares e desejavelmente articulados e coordenados como sistemas capacitados e ágeis em situação de crise complexa, que requer preparação e respostas integradas, compondo um SIGC de “base sistémica equilibrada” .
- Observar e analisar, de forma idêntica, para a situação de crise, os outros órgãos diretamente responsáveis nas Forças Armadas: nas componentes militares da defesa nacional - o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, e os Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; e como órgãos de consulta em matéria de defesa nacional - o Conselho Superior Militar e o Conselho de Chefes de Estado-Maior.

Recomendação (Quadro IX)

Não se identificaram não conformidades. Carece de aprofundamento e clarificação a questão das competências e ação dos ministros nas componentes não militares da política de defesa nacional (*lato sensu*), e da sua expressão em abordagens transversais que operacionalizem um SIGC nacional. Importa dar corpo à evolução metodológica, concetual e relacional de liderança e coordenação trazida com as últimas alterações da Lei de Segurança Interna, designadamente no que se refere às competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao novo quadro legal que revê as orgânicas e competências do EMGFA, valorizando e densificando as áreas de articulação e coordenação entre o CEMGFA (EMGFA e Ramos das FA) e o SGSSI e respetivas decorrências em cascata (sistemas e estruturas). Aplicar na análise e no teste de soluções os modelos *top-down* e *bottom-up*.

Tabela H: Lei Orgânica n.º 2/2021 de 9 de agosto, aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho

- O Artigo 4.º - Missões das Forças Armadas deverá ser objeto de uma análise fina, designadamente no que se refere a “Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”, ponto que importa densificar à luz de notas anteriores do estudo e voltar a trazer à colação as competências e responsabilidades do CEMGFA e do

Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI); o mesmo se aplicando às tarefas de órgãos e entidades, anotadas mais à frente, em linha com a revisão do sistema de informações e a necessidade de agilizar o apoio à decisão político-estratégica do SIGC. Importa também analisar a colaboração em “em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações” (tarefas fundamentais do Estado e funções vitais da sociedade); reter como postulado chave para o aperfeiçoamento do Sistema de Gestão de Crises as disposições finais, no Artigo 27.º - Articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, segundo o qual “as Forças Armadas, através do CEMGFA, e as forças e os serviços de segurança cooperam tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º”, e ainda, “Para assegurar a cooperação prevista no número anterior, são estabelecidos os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como a utilização de meios. Compete ao CEMGFA e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a implementação das medidas de coordenação, para os efeitos previstos nos números anteriores, sem prejuízo do disposto na Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto”.

- O CAPÍTULO II - Organização das Forças Armadas traduz de forma plena a concetualização proposta para suportar o aperfeiçoamento de um SIGC: “em situação não decorrente do estado de guerra, o CEMGFA, como comandante operacional das Forças Armadas, é o responsável pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças para cumprimento das missões das Forças Armadas, nos planos externo e interno, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 17.º” - importa visitar as tarefas de ligação, articulação e coordenação (apoio) com as outras entidades e órgãos do SGC, por parte das entidades e órgãos do EMGFA, ramos das Forças Armadas, CEMGFA, CEM da Marinha, Força Aérea e Exército.

Recomendação

Não se identificaram não conformidades. As missões das Forças Armadas deverão ser objeto de uma análise fina que conduza ao planeamento e operacionalização em continuidade do postulado “Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”, por exemplo, densificando as áreas que dão corpo, na preparação para a crise e nas fases anteriores e subsequentes, às competências e responsabilidades do CEMGFA e do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).

Tabela I: Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Quadro I)

- O CAPÍTULO I define e traça os fins da segurança interna, e elenca medidas destinadas, em especial, a “proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”; capítulo essencial para o estudo e aperfeiçoamento do SIGC, integrando os pilares distintos da defesa nacional (externa, sentido restrito) e da segurança interna e visando, como anteriormente sublinhado, a integração estratégica do ponto de vista informacional e tecnológico

(interoperabilidade) para apoio aos processos de decisão e ação política e estratégica traduzidos em respostas informacional e tecnologicamente integradoras de atores e instrumentos, militares e civis - todos são atores de (emergência complexa) proteção civil, todos concorrem para o cumprimento do contrato social de segurança e bem-estar e das tarefas fundamentais do Estado de direito democrático e garantia das funções vitais da sociedade, designadamente em situação de crise, atento o aperfeiçoamento de um SIGC.

- O Artigo 4.º - Âmbito territorial – “1 - A segurança interna desenvolve-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português. 2 - No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem atuar fora do espaço referido no número anterior, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”; remetendo para a dimensão espaço (domínios) – espaço de segurança externa e espaço de segurança interna – e a já referida “externalização da segurança interna e internalização da segurança externa” que tornam imperativa a harmonização jurídica e concetual entre os quadros legais de defesa nacional e de segurança interna, sendo desejável, que o tempo e o espaço estivessem sincronizados para maior eficiência e eficácia dos sistemas (componentes) e, com maior propriedade, do Sistema Integrado de Gestão de Crises e do apoio ao processo de decisão política e estratégica nacional (atento o quadro constitucional vigente e leis da República).
- Refere-se, no Capítulo IV - Forças e serviços de segurança, Artigo 25.º, que “exercem funções de segurança interna: a Guarda Nacional Republicana; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária; O Serviço de Informações de Segurança” e “exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação: os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica”.
- O conjunto de organismos listado concorre para a necessidade de uma análise à composição dos órgãos de conselho, em diferentes níveis, e às estruturas de Estado-Maior e operacionais, pois torna-se necessário identificar as lacunas e/ou sobreposições; por exemplo, a inserção da Autoridade Marítima Nacional e do Comandante-Geral da Polícia Marítima em diferentes estruturas do âmbito do Sistema de Segurança Interna, designadamente no Conselho Superior de Segurança Interna, constitui um exemplo de ligação entre sistemas de informação e tecnologias de informação (ferramentas elencadas anteriormente), reticulares, entre a defesa nacional e forças armadas. A composição e o âmbito dos órgãos de conselho, designadamente do Conselho Superior de Segurança Interna, deverão ser analisados em função das recentemente publicadas leis orgânicas do EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea, por forma a concorrer para a agilização do Sistema Integrado de Gestão de Crises no âmbito de uma preconizada abordagem integral em ambiente de disrupção crítica e de crise – no caso, importa estudar lacunas e bloqueios nos fluxos de informação (ciclo interno – externo – interno) e criar novos acessos em função do princípio da necessidade.

Recomendação

Não se identificaram lacunas. Sugere-se a harmonização jurídica, concetual e terminológica da crise e do SIGC entre os quadros legais de defesa nacional e de segurança interna, e outros (SIRP, Proteção Civil e Planeamento Civil de Emergência, Economia, Ambiente e Energia, Infraestruturas, Saúde, etc.), contemplando as dimensões tempo e espaço (multidomínio:

marítimo, terrestre, aéreo, espacial, cibernético; civil e militar; Estado – níveis da administração pública central, regional e local - e sociedade) – espaço de segurança externa e espaço de segurança interna – e a já referida “externalização da segurança interna e internalização da segurança externa”, complexa e sistêmica. Um SIGC para 2035 deverá estar alinhado com as novas fronteiras de segurança multidomínio.

Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Quadro II)

- O artigo 9.º da Lei de Segurança Interna, conjugado com o artigo 13.º da Lei de Defesa Nacional, constitui o suporte jurídico e concetual de segurança e defesa nacional (*lato sensu*), no qual o Primeiro-Ministro se constitui como um “vértice central”, ao mais alto nível de direção política, posicionamento fundamental na crise e na gestão de crises apoiada num SGC transversal aos ministérios e políticas públicas, e integrado através das estruturas de defesa nacional, segurança interna, diplomacia, justiça, e dos níveis de poder central, regional e local (administração e serviço público do Estado).
- Para tal conclusão concorre o postulado do Primeiro-Ministro ser “politicamente responsável pela direção da política de segurança interna” e dirigir “a atividade interministerial tendente à adoção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna”, informando o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna e convocando o Conselho Superior de Segurança Interna, a cujas reuniões preside. O outro postulado consiste no Primeiro-Ministro dirigir a política de defesa nacional e das Forças Armadas, bem como o “funcionamento do Governo nessa matéria (...) sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Primeiro-Ministro, em matéria de defesa nacional: dirigir a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, incluindo a definição da política nacional de planeamento civil de emergência; participar no Conselho Superior de Defesa Nacional”, informando o Presidente da República sobre a política e as decisões nas matérias da defesa nacional e das Forças Armadas: “o emprego das Forças Armadas, e de outras forças quando integradas numa força militar, em operações militares no exterior do território nacional é sempre precedido de comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro ao Presidente da República (...) informar o Presidente da República, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais”.

Recomendação (Quadro II)

- Não se identificaram não conformidades. O apoio informacional multidomínio ao processo de decisão política e à ação política e estratégica, para ser efetivo e contínuo, deverá densificar e operacionalizar um SIGC transversal aos diferentes ministérios e políticas públicas, integrado a partir de e através das estruturas de defesa nacional, segurança interna, diplomacia, justiça (funções de soberania apoiadas pelo SIRP), e níveis de poder e administração central, regional e local (administração e serviço público do Estado de direito democrático).

- Consideramos, analisado o suporte jurídico e constitucional tratado, ser este o necessário e suficiente (quadro da CRP e das leis da República), face aos poderes e competências dos órgãos de soberania (atento o equilíbrio de poderes de um regime constitucional semipresidencialista), garantindo, no âmbito da estruturação organizacional, o funcionamento das instituições e as respostas à crise (abrangendo todo o ciclo).
- Tal conclusão, associada aos fatores essenciais e intangíveis de soberania, do património e da cultura nacional, leva a que não seja considerada por este estudo a necessidade (evidência) de criação de novas estruturas e órgãos de conselho ou direção política e estratégica.
- Importa sim, do ponto de vista concetual, aperfeiçoar práticas de coordenação e de apoio à decisão interministerial (*whole-of-government approach*); adaptar “espaços/salas de situação de crise” adequados ao organismo em causa, designadamente, escolher locais (permanentes) equipados e dotados com competências e capacidades em “ordem de batalha de pessoas e recursos” e “prever uma sala de situação de crise do Primeiro-Ministro”, para ativação à ordem, com a integração de sistemas de informação na sua composição, equipada com as tecnologias de informação adequadas ao processo de decisão e ação política (estratégica), e avaliação de ameaças nos diferentes estados de alerta e situações de crise (materializados no SIGC).
- No âmbito do planeamento estratégico dos sistemas de informação do SGC e tecnologias de informação, num nível muito técnico de conhecimento, propõem-se estudos futuros, importando seguir modelos de utilização racional, sustentados na utilização dos suportes tecnológicos de informação, físicos e virtuais, em centros de dados de nova geração (processamento apoiado em IA), muitos já existentes nas comunicações dos sistemas de segurança interna, de defesa nacional e forças armadas, de emergência e proteção civil, de socorro, laboratórios, institutos e agências, estruturas académicas e de inovação científica e tecnológica, e outros (envolvendo atores da sociedade em redes específicas), de acordo com os requisitos de um SIGC faseado, operativo, informacional e integrado, baseado no Estado e na sociedade, capaz de responder de forma resiliente em todo o ciclo da crise.

Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Quadro III)

- “O Primeiro-Ministro nomeia e exonera o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça, após audição do indigitado em sede de comissão parlamentar”; no âmbito das suas competências previstas na Lei de Defesa Nacional de igual modo, propõe ao Conselho de Ministros, conjuntamente com o Ministro da Defesa Nacional, a nomeação e a exoneração do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea”.
- Importa relevar, para este contributo no âmbito de um SIGC, que o Primeiro-Ministro propõe ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Ministro da Defesa Nacional, a aprovação do conceito estratégico de defesa nacional (um conceito de Defesa Nacional *lato sensu*, de âmbito interministerial, traduzindo uma cultura [tradicional] de segurança nacional).

- Importa agora uma análise de pormenor relativamente ao Sistema de Segurança Interna, a partir do Capítulo III da LSI, Artigo 11.º - Órgãos do Sistema de Segurança Interna, o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral e o Gabinete Coordenador de Segurança.

Não se identificaram não conformidades

Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Quadro IV)

- “O Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro e dele fazem parte: a) Os Vice-Primeiros-Ministros, se os houver; b) Os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver; c) Os Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (...)” - propomos uma análise sobre a necessidade de conferir maior abrangência na representação das áreas de governação/ministérios, em conformidade com as tarefas fundamentais do Estado e com a avaliação (planeamento e prospetiva) das ameaças e riscos sistémicos; “d) Os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; e) Os Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa; f) O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; g) Dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções; h) Os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; i) A Autoridade Marítima Nacional”.
- Propomos uma análise fina das responsabilidades no âmbito do atual sistema de informações (arquitetura e redes) – responsabilidades de estabelecer ligação e fluxos de informação -, designadamente sobre as estruturas e dependências da AMN e Polícia Marítima que integram o Sistema de Segurança Interna e Conselho Superior e estão sob o comando e direção do CEMA e na dependência do CEMGFA e do MDN; “j) A Autoridade Aeronáutica Nacional; k) A Autoridade Nacional de Aviação Civil; l) O presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil; m) O diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais; n) O coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança; o) O diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira. 3 - Os Representantes da República participam nas reuniões do Conselho que tratem de assuntos de interesse para a respetiva Região. 4 - Por iniciativa própria, sempre que o entenda ou a convite do presidente, pode participar nas reuniões do Conselho o Procurador-Geral da República”.
- “O Conselho assiste o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências em matéria de segurança interna, nomeadamente na adoção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna” (remete para um SIGC).
- Sobre o Artigo 15.º, salienta-se que o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional, particularizando-se no Artigo 16.º as competências de coordenação, que conferem “os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas

forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança”.

Recomendação

- Importa clarificar e densificar os conceitos (através de “redação síntese” adequada a um quadro legal e normativo), por exemplo, de “concertação de medidas, planos ou operações”, “articulação”, “coordenação”, sendo importante considerar as exigências normalmente associadas à externalização de relações com outras entidades e organismos, no nível nacional e internacional.
- Identificar a (eventual) necessidade de elaborar planos conjuntos (conjuntos e combinados ao nível nacional e/ou internacional), a condução de missões e operações (conjuntas e combinadas) em situação de crise, mobilizando capacidades, com diferentes dependências em termos de estruturas de comando, direção ou chefia e, também, com diversificados níveis de relacionamento e responsabilidades de entidades e órgãos em termos de comando, controlo, coordenação e relações de apoio (“apoio direto”).
- Consideramos, na perspetiva da análise que vimos apresentando neste contributo, constituir um requisito fundamental para um SIGC o aumento da integração e interoperabilidade entre os subsistemas que, naturalmente, deverão manter a sua individualidade de acordo com a respetiva missão e objetivos. Nesse sentido, importa explicitar o relacionamento entre o SSI e a Defesa Nacional e Forças Armadas; por exemplo, sobre a criação de instrumentos de articulação entre o Sistema de Segurança Interna e a Defesa Nacional para a elaboração de planos, desenvolvimento de ações conjuntas de formação, treino de serviços e forças (exercícios conjuntos de simulação), e reforço da colaboração entre entidades e órgãos de um SIGC, no âmbito do Sistema de Segurança Interna, Defesa Nacional, Proteção Civil, (Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro), planeamento civil de emergência, Sistema de Informações da República Portuguesa, garantindo o acesso às informações, dentro do princípio da necessidade de conhecer e da obediência aos regulamentos e normas sobre gestão e segurança das informações e proteção de dados, plasmados em quadros legais e normativos específicos. Salienta-se a necessidade de explicitar a articulação multifaseada (ciclo das informações e da crise), multinível com a Defesa Nacional e com sistemas de informação e capacidades externas ao Sistema de Segurança Interna.
- A competência de “garantir a coordenação entre as forças e os serviços de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição e execução de planos de segurança e gestão de crises” parece configurar uma visão, apesar de toda a evolução, ainda muito restrita da crise e da gestão de crises e, portanto, aquém das necessidades de um SIGC, designadamente da necessidade de definir e densificar os termos crise e gestão de crises, que aparece nesta alínea de forma isolada (*ad-hoc*) e, considerados os atores e os instrumentos de integração a envolver, carece de um enquadramento forte e contextualizado, até para o que julgamos ser uma necessidade de réplica em todos os quadros legais sistémicos de segurança e defesa nacional que acabam por materializar o Sistema Integrado de Gestão de Crises nacional.
- Este aspeto é essencial para, por exemplo, concretizar responsabilidades, tipificar missões e operações, tarefas e objetivos, relações de comando, coordenação e apoio direto

(salvaguarda estruturas de comando e controlo autónomas das forças armadas e das forças e serviços de segurança), gestão das comunicações (articulação SIRESP, S.A. e Sistema Integrado de Gestão Crises) e rede informática do Governo (responsabilidades e gestão do CEGER para a rede, as tecnologias de informação e de comunicações, e apoio em sistemas de informação com vista à gestão da rede informática, comunicações eletrónicas, segurança eletrónica do Estado, colaboração eletrónica entre organismos do Governo e da Administração Pública).

- Releve-se a visão abrangente sobre as competências para articular as instituições nacionais com as de âmbito local, incluindo nomeadamente as polícias municipais e os conselhos municipais de segurança, estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada, mas que na nossa opinião pode ser completada por uma formulação noutras alíneas que confirmam abrangência estendida aos diferentes níveis de poder, central, regional e local e à sociedade, entidades públicas e privadas, (expressões do coletivo e de cidadania) enquadradas pelo conceito de SGC.

Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Quadro V)

- Artigo 17.º - “Compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, no âmbito das suas competências de direção: facultar às forças e aos serviços de segurança o acesso e a utilização de serviços comuns, designadamente no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e da Central de Emergências 112” (carece de análise a articulação do SIRESP, S.A. com os sistemas das Forças Armadas, no âmbito do SIGC); interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades que fazem parte do Sistema de Segurança Interna e o acesso por todas, de acordo com as suas necessidades e competências, a esses sistemas e aos mecanismos de cooperação policial internacional através dos diferentes pontos de contacto nacionais (AMN, Polícia Marítima *versus* EMGFA e ramos das Forças Armadas, atentas a defesa nacional e a segurança interna, processos de decisão e ação, política e estratégica).
- Introdução de sistemas de informação georreferenciada sobre o dispositivo e os meios das forças e serviços de segurança e de proteção e socorro, e sobre a criminalidade; garantindo a interoperabilidade com os sistemas de informação das estruturas de Defesa Nacional.
- Artigo 18.º - Competências de controlo: torna-se necessário definir o conceito, harmonizando as diferentes culturas organizacionais envolvidas na crise e na gestão da crise. Estas competências parecem deixar em aberto as responsabilidades e relações de comando, controlo e coordenação; isto é, o quadro das relações de apoio e processos de decisão nos níveis político, estratégico e tático. Concretizando um conceito integral da política de defesa nacional (CEDN) e tendo em vista, para cenários de crise, a externalização da segurança interna e a internalização da segurança externa (dentro do quadro da CRP e leis), julgamos que será fundamental prever alíneas de responsabilidades de articulação entre o SG SSI, o CEMGFA e os CEM dos ramos.
- Prever as articulações necessárias e as respetivas responsabilidades de ligação integrada de sistemas e tecnologias de informação para a gestão de incidentes tático-policiais graves.
- Artigo 19.º - Competências de comando operacional “1 - Em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da

República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos”; nesta matéria será de prever, designadamente no âmbito da crise (no domínio da estratégia total), em situação de normalidade constitucional, o envolvimento das estruturas da Defesa Nacional e Forças Armadas, perante um quadro de ameaças e riscos (interno/externo) de segurança (probabilidade/impacto *versus* realização pelo Estado das suas tarefas fundamentais [CRP]); prever também a articulação com o CEMGFA se aplicável, as articulações e coordenações alargadas interministeriais, e as competências do Primeiro-Ministro, em suma, a coordenação interministerial na resposta à crise.

- “O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços de segurança e de controlo da respetiva execução, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança”.
- Artigo 21.º - Natureza e composição do Gabinete Coordenador de Segurança, “1 - O Gabinete Coordenador de Segurança é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. 2 - O Gabinete é composto pelas entidades referidas nas alíneas e) e h) a m) do n.º 2 do artigo 12.º 3 - O Gabinete é presidido pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. (...) 5 - Sob a coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna funciona um secretariado permanente do Gabinete constituído por oficiais de ligação provenientes das entidades referidas nas alíneas h) a m) do n.º 2 do artigo 12.º 6 - O Gabinete dispõe de uma sala de situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna”. Artigo 22.º - Competências do Gabinete Coordenador de Segurança, “1 - Compete ao Gabinete Coordenador de Segurança assistir de modo regular e permanente o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna no exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional”.
- Artigo 23.º - Unidade de Coordenação Antiterrorismo, “1 - A Unidade de Coordenação Antiterrorismo é o órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram. 2 - Integram a Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas e) e h) do n.º 2 do artigo 12.º 3 - Compete à Unidade de Coordenação Antiterrorismo a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo. 4 - A Unidade de Coordenação Antiterrorismo funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna”.
- Artigo 23.º-A - Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional, “1 - O Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados.

(...) 3 - O PUC-CPI funciona na dependência e sob coordenação da/o Secretária/o-Geral do Sistema de Segurança Interna. 4 - O PUC-CPI tem um Gabinete de Gestão constituído por elementos da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária, designadas/os coordenadoras/es de gabinete. (...) 6 - O PUC-CPI integra, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional SIRENE, a Unidade Nacional da EUROPOL, o Gabinete Nacional da INTERPOL, o Gabinete de Informações de Passageiros, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e dos pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm. 7 - O PUC-CPI funciona ininterruptamente, em regime de turnos e é coordenado, rotativamente, por cada um/a dos/as Coordenadores/as de Gabinete, do Gabinete de Gestão, o qual é denominado Coordenador-Geral e responsável pelo encaminhamento dos pedidos nacionais, pela decisão de distribuição dos pedidos ou informações recebidas do exterior e pela validação das respostas nacionais emitidas. 8 - A chefia do Gabinete EUROPOL e INTERPOL compete, por inerência, ao coordenador de Gabinete da Polícia Judiciária. 9 - A Polícia Marítima e a Autoridade Tributária e Aduaneira podem colocar elementos de ligação no PUC-CPI”.

- Artigo 23.º-B - Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros, “1 - A Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE) é responsável pela coordenação da atuação das forças e serviços de segurança entre si e entre estes e o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I. P.), e a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), nos termos das atribuições conferidas pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, na sua redação atual, competindo-lhe designadamente: (...)f) Assegurar a representação do Estado português na Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) e na Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), constituindo-se como ponto de contacto nacional (NFPOC); (...) k) Coordenar com o Centro Nacional de Coordenação EUROSUR o intercâmbio das informações relacionadas com a entrada, permanência e saída do território nacional, procedendo à análise de risco estratégico no âmbito das suas atribuições; (...) 2 - A UCFE funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, em execução das competências previstas no artigo 16.º e no n.º 1 e na alínea b) do n.º 2 do artigo 17.º 3 - A UCFE é constituída por elementos da Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública”.
- Artigo 35.º - Forças Armadas, “As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional”.

Recomendação

- Analisar caso a caso a questão da partilha de recursos entre sistemas de segurança e defesa nacional, criando economias de escala e sinergias através de uma articulação aperfeiçoada nos diferentes domínios, por exemplo, entre o “Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e [a] Central de Emergências 112” e os sistemas informacionais e de comunicação das Forças Armadas - análise no âmbito do SIGC; colocar a questão da interoperabilidade SSI/DN/ANEPC/SIRP/outros, e a nível nacional e internacional; levar a cabo uma análise e identificação da necessidade de pontos de contacto nacionais entre subsistemas e componentes do SIGC (AMN, Polícia Marítima *versus* EMGFA e ramos das Forças Armadas, atentas a defesa nacional e a segurança

interna, emergência e proteção civil, e os processos de decisão e ação, política e estratégica, em situação de crise).

- A fórmula prevista para o planeamento em ações conjugadas das forças e serviços de segurança não parece configurar uma “condição suficiente e sistémica” para uma resposta integrada aos riscos e ameaças à segurança nacional na prevenção, preparação, resposta e recuperação da crise. É fundamental estudar uma abertura jurídica complementar para um planeamento estratégico de espectro alargado; a formulação atual prevê um planeamento “uni-sistémico” integrado, “condição importante e necessária”, mas não suficiente para uma integração sistémica, designadamente para o planeamento estratégico em crise articulado com a Defesa Nacional (*lato sensu*). Uma formulação de planeamento estratégico setorial, de forças e serviços, carece de uma condição intersetorial sistémica que só o planeamento estratégico integrado e transversal possibilita, de forma contínua, num ciclo complexo de apoio aos processos de decisão política (*whole-of-government approach* na gestão de crise).

Tabela J: Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Lei de Bases da Proteção Civil, com as alterações introduzidas por: Declaração de Retificação n.º 46/2006; Lei Orgânica n.º 1/2011; Lei n.º 80/2015 (Quadro I)

- O artigo 1.º - Proteção civil traduz uma abordagem abrangente do Estado e da sociedade, com a “finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram”, “a atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores”; tal remete para todo o conjunto de comentários e propostas já formuladas no âmbito do quadro legal e normativo do Sistema de Segurança Interna.
- O Primeiro-Ministro, como já referido nos domínios abordados do SIGC, ocupa o vértice deste sistema integrado de sistemas (segurança e bem-estar); no caso da proteção civil, é “responsável pela direção da política de proteção civil, competindo-lhe, designadamente coordenar e orientar a ação dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a proteção civil”.

Recomendação

- O planeamento estratégico do sistema de informação e das tecnologias de informação para um Sistema Integrado de Gestão de Crises deverá garantir, de forma contínua, em todo o ciclo da gestão da crise, a informação necessária aos processos de apoio à decisão e ação política, o mesmo para a ação estratégica, e atender, em termos de Proteção Civil, às situações de alerta, contingência e calamidade.
- A arquitetura do sistema de informação de um SIGC deverá potenciar fortemente a organização da estrutura de proteção civil, que está organizada ao nível nacional, regional,

distrital e municipal (base de um SIGC na perspectiva da abordagem *multinível*), que importa consolidar numa articulação *multissistémica* de crise, na gestão de crises.

- A abordagem integrada da crise - atores e instrumentos – pode beneficiar do modelo (conceito) de agentes de proteção civil, se estudado e interpretado para, por exemplo, identificar lições para o sistema de segurança nacional (articulação) ou para a defesa nacional (*lato sensu*), em relação com o objetivo de fortalecer a cultura e resiliência de segurança e defesa nacional.
- Propõe-se uma análise fina, numa perspectiva jurídica e de coerência entre os quadros legais, atentas as estruturas, entidades e órgãos do Sistema de Segurança Interna, da defesa nacional e forças armadas, do sistema de emergência e proteção civil, e outros, designadamente quanto à posição nas estruturas, hierarquias, competências e responsabilidades de informação, papel dos agentes de proteção civil, civis e militares; por exemplo, conduzir uma análise da atual inserção civil/militar dos órgãos da Autoridade Marítima Nacional e da Autoridade Nacional da Aviação Civil (conceitualmente e estruturalmente distintas) parece ser importante para evitar disfuncionalidade ou bloqueios sistémicos (lacunas e/ou sobreposições comunicacionais e informacionais).

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Lei de Bases da Proteção Civil, com as alterações introduzidas por: Declaração de Retificação n.º 46/2006; Lei Orgânica n.º 1/2011; Lei n.º 80/2015 (Quadro II)

- As operações de proteção civil assentes no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), como “um conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil e as entidades previstas (...) atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”, constituem um enorme desafio de integração, coordenação, articulação e “apoio direto” que torna imperativo recorrer a processos e relatórios conduzidos no âmbito das lições aprendidas com estudos de caso, e carecem de implementação através da introdução de alterações (jurídicas), nas normas, na doutrina e nos regulamentos ao nível operacional e tático, nos equipamentos e nas infraestruturas, na formação e treino, na composição e articulação das forças, nos sistemas e tecnologias de informação, nas formas de liderar, nas “mentalidades”, no sentido do coletivo (equipa), etc. Concluindo-se que a mudança é necessária perante as evidências resultantes de um “estudo participado e abrangente” a promover e debater.
- “As Forças Armadas colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil”.
- As formas de apoio prestado pelas Forças Armadas concretizam-se “de acordo com o previsto nos programas e planos de emergência previamente elaborados, após parecer favorável das Forças Armadas, havendo, para tanto, integrado nos centros de coordenação operacional um oficial de ligação”.

Recomendação

- A colaboração das Forças Armadas parece configurar, no quadro legal em análise, uma expressão minimalista e aquém dos desafios, ameaças e riscos que o atual ambiente

estratégico internacional já configura, numa perspectiva futura de agravamento e exigência de respostas do âmbito de uma estratégia total e do emprego de todos os recursos e capacidades disponíveis, civis e militares, devidamente planeados e operativos.

- O respetivo empenhamento terá de ser estudado no âmbito de um SIGC assente em subsistemas e componentes setoriais de segurança interna e defesa nacional.
- O processo de decisão e a ação aos níveis político e estratégico serão crescentemente confrontados com os fatores decisivos tempo (um bem escasso) e espaço (perspetivas alargadas e longínquas) para um varrimento situacional permanente e preparação de intervenção em crise, com recursos disponíveis limitados para as respostas; como tal, a gestão processual e informacional tem um elevado grau de criticidade, considerado o âmbito de um Sistema Integrado de Gestão de Crises (informado, dinâmico, flexível e ágil).
- Explorar a metodologia do destacamento de elementos de ligação, a merecer análise em todos os domínios de um SIGC e subsistemas (componentes) que concorrem para o mesmo, considerando que esta prática permite, desde há muito, em diversificadas situações operacionais (militares e civis), uma grande eficiência e eficácia ao nível da coordenação, do comando, controlo, informação e comunicações, em situações de grande exigência operacional.

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Lei de Bases da Proteção Civil, com as alterações introduzidas por: Declaração de Retificação n.º 46/2006; Lei Orgânica n.º 1/2011; Lei n.º 80/2015 (Quadro III)

- “O apoio não programado é prestado de acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares, cabendo ao Estado-Maior-General das Forças Armadas a determinação das possibilidades de apoio e a coordenação das ações a desenvolver em resposta às solicitações apresentadas”; a definição de disponibilidade e prioridade do emprego dos meios militares destaca o CEMGFA como um elemento crucial (“ator”) da estrutura estratégica de um SIGC em processos de resposta a crises e emergências complexas, dir-se-á, com acrescida relevância quando se exigem sistemas logísticos com maior capacidade para prestar apoio supletivo a sistemas civis, designadamente no abastecimento de água, géneros alimentares e refeições, transporte de pessoas e bens, assistência sanitária em condições muito adversas, fornecimento de combustível e geração de energia elétrica em situações de disrupção na infraestrutura, assegurar as comunicações (a curtas, médias e longas distâncias); exemplos de apoio para a garantia das funções vitais da sociedade tirando partido do emprego de unidades modulares projetáveis.

Recomendação

- Promover uma análise orgânica e sistémica que permita identificar o CEMGFA (orgânica do EMGFA e Ramos) como elemento crucial da estrutura do SIGC e adequabilidade do emprego de meios militares em missões de “apoio direto” ao Sistema de Segurança Interna (articulação entre SG SSI e CEMGFA carece de ser densificada em planos, doutrina, formação e treino).

- A referida análise sustenta o emprego das Forças Armadas em apoio do SSI e como agente de Proteção Civil, em situação de normalidade constitucional; em vários artigos da legislação do âmbito da defesa nacional e forças armadas, designadamente nas recentemente publicadas Leis Orgânicas do EMGFA e dos Ramos (Marinha, Exército e Força Aérea).

Tabela K: Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) DL n.º 45/2019, de 01 de abril, atualizado DL n.º 10/2023, de 08/02

- “A ANEPC é a autoridade nacional em matéria de emergência e proteção civil; é um serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio”.
- “A atividade de proteção civil garante a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação face ao conjunto diversificado de riscos coletivos naturais e tecnológicos, tais como os sismos, maremotos, movimentos de vertente, tempestades, inundações, secas e acidentes nucleares, radioativos, biológicos, químicos ou industriais, bem como a prevenção e o combate aos incêndios rurais”. Para um Sistema Integrado de Gestão de Crises releva-se a realização de tarefas em todo o ciclo da crise: prevenção, preparação, resposta e recuperação, contribuindo para a resiliência institucional e social.
- “O conhecimento, prevenção e resposta às situações de acidente grave e catástrofe exige a articulação de diversas instituições que atuam operacionalmente sob um comando único”; “O robustecimento da autoridade nacional responsável pela proteção civil é fundamental para o estabelecimento de uma estrutura capaz de responder às áreas diversas de intervenção no âmbito da proteção civil, salientando-se a criação da Força Especial de Proteção Civil, que constitui uma força operacional de prevenção e resposta a situações de emergência”. Salientam-se as relações de comando, controlo e de apoio em que importa clarificar responsabilidades, limites e organização para a missão e operação, designadamente dos conceitos “articular” e “coordenar”.
- “No âmbito da reforma da prevenção e combate aos incêndios rurais, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) tem a responsabilidade de dar corpo aos princípios que a enformam: o princípio da aproximação entre prevenção e combate, o princípio da profissionalização e capacitação do sistema e o princípio da especialização”; nesta matéria importa rever e/ou dotar o SIGC de abrangência e integralidade sistémica dotando-o com os protocolos, regulamentos e outras normas necessários e suficientes.
- “Destaca-se ainda o reforço da estrutura operacional da autoridade nacional, com a maior capacitação do Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil e de uma profunda alteração do modelo de relação entre os diferentes níveis da administração, central, regional e sub-regional, com a instituição dos comandos regionais e sub-regionais de emergência e proteção civil”; aspetos de grande relevância para abordagens transversais multinível (*vertical-horizontal; bottom-up e top-down; whole-of-government approach; whole-of-society approach*).
- “No quadro da atividade de proteção civil importa ainda atender ao planeamento civil de emergência, destacando-se a atribuição de novas competências à ANEPC para fazer face a emergências”. O planeamento civil de emergência é fulcral num SIGC, obrigando à integração em todas as fases do ciclo, impondo a revisão dos processos e metodologias de planeamento, a formação e treino (integrado), os SI/TI e respetivas plataformas informacionais, os sistemas e conteúdos de aviso e alerta, as respostas operacionais e

táticas (civil-militar), o planeamento (planos estratégicos), designadamente de continuação de atividade, e o processo de lições aprendidas (doutrina, capacidades, liderança).

- Missão: “a ANEPC tem por missão planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos, e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra”. Estando explícita a situação de crise, como vimos referindo no presente estudo, importa trabalhar no sentido da harmonização concetual do SIGC, por exemplo, na replicação concetual da crise e da gestão de crises nos quadros legais que enformam os diferentes sistemas – a defesa nacional e o sistema de segurança interna de forma particular e crítica - e componentes interministeriais que concorrem para a arquitetura estratégica do referido SIGC; importando prever responsabilidades, limites, aspetos operacionais e de planeamento na crise (e na preparação para a guerra).
- “A ANEPC tem ainda por missão promover a aplicação, a fiscalização e inspeção sobre o cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições (...) a ANEPC, enquanto autoridade nacional, articula e coordena a atuação das entidades que desenvolvem, nos termos da lei, competências em matéria de emergência e de proteção civil e de proteção e socorro”; reitera-se a importância de elaborar, no sentido de clarificar de forma transversal, os termos e os conceitos, por exemplo, de “articulação” e de “coordenação” (doutrina conjunta intersistemas).
- Relevam-se algumas atribuições da ANEPC no planeamento civil de emergência:
 - atividade para fazer face a situações de crise ou guerra;
 - contribuir para a definição da política nacional de planeamento civil de emergência, em articulação com entidades e serviços, públicos ou privados, que desempenham missões relacionadas com esta atividade;
 - apoiar o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência;
 - apoiar o funcionamento da Comissão Executiva do Plano Nacional Regresso, planear e organizar os treinos com vista à validação do Plano e garantir a sua permanente atualização;
 - atribuições no âmbito da previsão e gestão de riscos e planeamento de emergência de proteção civil;
 - atribuições no âmbito da atividade de proteção e socorro;
 - atribuições no âmbito dos recursos de proteção civil;
 - atribuições no âmbito da atuação dos bombeiros;
 - no âmbito do sistema de gestão integrada de fogos rurais (SGIFR), a ANEPC desenvolve a especialização da proteção contra incêndios rurais (PCIR), orientada para a salvaguarda dos aglomerados populacionais incluindo as pessoas e bens.
- As atribuições da ANEPC “são prosseguidas em todo o território nacional, sem prejuízo das competências dos órgãos de governo próprio, dos serviços das regiões autónomas e das autarquias locais; a ANEPC pode atuar nas regiões autónomas, em articulação com os órgãos e serviços regionais, em situações de alerta, contingência e calamidade declaradas nos termos da lei de bases da proteção civil, mediante solicitação dos governos regionais ou dos serviços regionais de proteção civil, ao abrigo de protocolos de cooperação técnica e operacional”.

- “Para a prossecução das suas atribuições, a ANEPC pode estabelecer parcerias com outras entidades do setor público ou privado, com ou sem fins lucrativos, designadamente instituições de ensino superior e instituições ou serviços integrados no sistema de proteção civil; no âmbito da colaboração com as Forças Armadas no sistema de proteção civil, designadamente em situações de acidente grave e catástrofe, a ANEPC promove a articulação institucional nos termos da lei de bases da proteção civil; a ANEPC colabora, no âmbito da proteção civil, com os municípios e as freguesias, designadamente apoiando a criação de unidades locais de proteção civil; as estruturas municipais de proteção civil articulam-se operacionalmente com a ANEPC, nos termos definidos no sistema integrado de operações de proteção e socorro (SIOPS)”.
- A ANEPC “participa na execução da política de cooperação internacional do Estado Português no domínio da emergência e da proteção civil, de acordo com as orientações estabelecidas pelo Governo; acompanha as ações internacionais no âmbito das alterações climáticas, gestão do risco e proteção civil, adaptando a estratégia nacional de prevenção e resposta”.
- A organização interna da ANEPC “obedece ao modelo de estrutura hierarquizada e compreende as seguintes direções nacionais: a Direção Nacional de Prevenção e Gestão de Riscos; a Direção Nacional de Administração de Recursos; a Direção Nacional de Bombeiros; a Inspeção de Serviços de Emergência e Proteção Civil; a Direção Nacional de Bombeiros dispõe de autonomia de direção no exercício das suas competências, de acordo com os instrumentos de gestão; com vista a assegurar o comando operacional de emergência e proteção civil e ainda o comando operacional integrado de todos os agentes de proteção civil no respeito pela sua autonomia própria, a organização interna da ANEPC compreende ainda: o Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil; os comandos regionais de emergência e proteção civil; os comandos sub-regionais de emergência e proteção civil”.
- A ANEPC integra uma força especial de proteção civil, que depende operacionalmente do Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil; é uma força de prevenção e resposta a situações de emergência e de recuperação da normalidade da vida das comunidades afetadas por acidentes graves ou catástrofes, no âmbito do sistema integrado de operações de proteção e socorro.

Recomendações

De acordo com os comentários mencionados no quadro acima.

Tabela L: Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho, estabelece o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência

- “O planeamento civil de emergência é uma ação transversal a todas as áreas governativas do Estado, que visa garantir a liberdade de ação dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, de modo a que, mesmo em situação de crise, estejam salvaguardadas a realização das tarefas fundamentais do Estado e a

segurança das populações”; no âmbito de um SIGC está clarificada a condição essencial e sistémica da transversalidade interministerial.

- A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) assegura o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, “com vista a fazer face a situações de crise; tem a responsabilidade de assegurar a representação nacional no Comité de Planeamento Civil de Emergência da Organização do Tratado do Atlântico Norte, tendo também a missão de, à escala nacional e em parceria com entidades das áreas da água, alimentação, cibersegurança, comunicações, energia, saúde e transportes, definir, atualizar e executar as políticas de planeamento civil de emergência”.
- O Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência integra o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), “órgão colegial de coordenação e apoio ao Governo em matéria de planeamento civil de emergência, presidido pelo presidente da ANEPC e na dependência do Primeiro-Ministro ou, por delegação deste, do membro do Governo responsável pela área da administração interna, e as comissões de planeamento de emergência, diretamente dependentes do membro do Governo responsável pela área respetiva”.
- Releva-se para um SIGC que o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência “visa garantir a organização e preparação dos setores estratégicos do Estado para fazer face a situações de crise, tendo como fim assegurar, nomeadamente: a liberdade e a continuidade da ação governativa; o funcionamento regular dos serviços essenciais do Estado; a segurança e o bem-estar das populações. O planeamento civil de emergência desenvolve-se em processos integrados de participação das diversas entidades setoriais e coordena as capacidades que não pertençam às Forças Armadas”. “O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna garante a articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência”.
- As Forças Armadas “podem participar nas ações do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, enquanto agentes de proteção civil, ou de acordo com as orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, nos termos do artigo 35.º da Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, na sua redação atual”.
- O CNPCE é um órgão com funções de coordenação e apoio ao Governo em matéria de planeamento civil de emergência. O CNPCE funciona na dependência direta do Primeiro-Ministro ou, por delegação deste, do membro do Governo responsável pela área da administração interna. Entre outras atribuições, elabora diretrizes gerais para o planeamento civil de emergência, com vista à satisfação das necessidades civis e do apoio civil às Forças Armadas, elabora diretrizes específicas para a adaptação das entidades e serviços públicos às situações de crise, institui as comissões de planeamento de emergência; identifica as entidades, públicas ou privadas, que devem desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, promovendo e apoiando os estudos para a sua adaptação às situações de crise; e apresenta propostas de legislação no âmbito do planeamento civil de emergência.
- O CNPCE é composto por um presidente, um vice-presidente e vogais; o presidente é, por inerência, o presidente da ANEPC; o vice-presidente é designado pelo Primeiro-Ministro, sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional e da administração interna; são vogais do CNPCE: um representante do Estado-Maior-General das Forças Armadas; um representante do Governo Regional dos Açores; um representante do Governo Regional da Madeira; um representante do Secretário-

Geral de Sistema de Segurança Interna; um representante da Autoridade Marítima Nacional; um representante da Guarda Nacional Republicana; um representante da Polícia de Segurança Pública; um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças; um representante do Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P.; um representante da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.; os presidentes das comissões de planeamento de emergência. O presidente pode convocar para participar nos trabalhos do CNPCE, sem direito a voto, representantes de outras entidades, públicas ou privadas, quando os assuntos em análise o justificarem.

- As comissões de planeamento de emergência são órgãos setoriais de planeamento civil de emergência e representam o sistema nacional nos grupos congêneres no âmbito da OTAN; integram o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência: a Comissão de Planeamento de Emergência da Água e Resíduos; a Comissão de Planeamento de Emergência da Agricultura e Alimentação; a Comissão de Planeamento de Emergência da Cibersegurança; a Comissão de Planeamento de Emergência das Comunicações; a Comissão de Planeamento de Emergência da Energia; a Comissão de Planeamento de Emergência da Saúde; a Comissão de Planeamento de Emergência do Transporte Aéreo; a Comissão de Planeamento de Emergência do Transporte Marítimo; a Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres. As comissões de planeamento de emergência dependem do membro do Governo responsável pela área respetiva e, funcionalmente, do presidente do CNPCE. Compete às comissões de planeamento de emergência: elaborar e submeter à apreciação do CNPCE os projetos de diplomas e de planos que traduzem as políticas de planeamento civil de emergência do setor.
- Em situações de crise, o vice-presidente e os coordenadores setoriais do CNPCE são integrados em órgãos de apoio ao Primeiro-Ministro, nos termos da Constituição e da lei, o que é aplicável de forma idêntica ao pessoal das comissões de planeamento de emergência, relativamente às respetivas áreas de tutela.

Recomendações

Analisar e clarificar, de forma abrangente e coerente, os quadros legais e normativos dos âmbitos da Defesa Nacional e Forças Armadas, Sistema de Segurança Interna, Forças e Serviços de Segurança (outras componentes e subsistemas), no aplicável à situação de crise e à gestão de crises, considerando os postulados enunciados na lei para o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (coerência metodológica e concetual; articulação operativa).

Tabela M: Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, promove a revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) – (Quadro I)

- “O SIOPS tem promovido a aplicação dos princípios especiais aplicáveis às atividades de proteção civil, nomeadamente os princípios da cooperação, da coordenação e da unidade de comando. Este sistema integrado é desenvolvido com base em estruturas de coordenação - os centros de coordenação operacional - dos diferentes níveis da proteção civil, que agregam todas as entidades que intervêm na iminência ou em caso de acidente grave ou catástrofe”; “são entidades integrantes do SIOPS os agentes de proteção civil e as entidades previstas nas alíneas a) a g) do n.º 1 do artigo 46.º-A da Lei de Bases da Proteção Civil”.
- Artigo 46.º - Agentes de proteção civil (Lei de Bases da Proteção Civil), “1 — São agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias: a) Os corpos de bombeiros;

b) As forças de segurança; c) As Forças Armadas; d) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; e) A Autoridade Nacional da Aviação Civil; f) O INEM, I. P., e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde; g) Os sapadores florestais. 2 — A Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social”. Artigo 46.º A - Entidades com dever de cooperação (Lei de Bases da Proteção Civil) “1 — Impende especial dever de cooperação sobre as seguintes entidades: a) Entidades de direito privado detentoras de corpos de bombeiros, nos termos da lei; b) Serviços de segurança; c) Serviço responsável pela prestação de perícias médico-legais e forenses; d) Serviços de segurança social; e) Instituições particulares de solidariedade social e outras com fins de socorro e de solidariedade; f) Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos; g) Instituições imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência, designadamente dos sectores das florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente, mar e atmosfera; h) Organizações de voluntariado de proteção civil. 2 — As organizações indicadas na alínea h) do número anterior são pessoas coletivas de direito privado, de base voluntária, sem fins lucrativos, legalmente constituídas e cujos fins estatutários refiram o desenvolvimento de ações no domínio da proteção civil. 3 — As atribuições, âmbito, modo de reconhecimento e formas de cooperação das organizações indicadas no número anterior são fixadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da proteção civil. 4 — As entidades referidas nas alíneas a) a g) do n.º 1, articulam -se operacionalmente nos termos do artigo 48.º [Lei de Bases da Proteção Civil]”.

Recomendação

Os agentes de proteção civil e entidades com especial dever de cooperação deverão ser considerados numa análise integrada e abrangente para um SIGC, capaz de estabelecer ligações reticulares entre o Estado (administração central, regional e local) e a sociedade.

Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, promove a revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) – (Quadro II)

- Trazendo à colação o CAPÍTULO V - Operações de proteção civil, Artigo 48.º - Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (Lei de Bases da Proteção Civil), “1 — O Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) é o conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil e as entidades previstas nas alíneas a) a g) do n.º 1 do artigo 46.º-A atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional. 2 — O SIOPS é regulado em diploma próprio”. Artigo 48.º-A - Espaços sob jurisdição da autoridade marítima nacional, “As estruturas e órgãos da autoridade marítima nacional, atentos os riscos e regimes aplicáveis aos espaços sob sua jurisdição, garantem a articulação operacional, nos referidos espaços, com as estruturas previstas no SIOPS”.
- Voltando ao Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, este promove a revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), CAPÍTULO II -

Coordenação institucional, Artigo 2.º - Estruturas de coordenação, “1 - A coordenação institucional é assegurada, nos níveis nacional, regional, sub-regional e municipal, por centros de coordenação operacional (CCO). 2 - Os CCO asseguram a articulação operacional das entidades integrantes do SIOPS nas operações de socorro a desencadear”.

- Artigo 3.º - Centro de coordenação operacional nacional, “1 - O centro de coordenação operacional nacional (CCON) assegura que todas as entidades de âmbito nacional imprescindíveis às operações de proteção e socorro se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto. 2 - O CCON integra um representante das seguintes entidades: a) ANEPC; b) Forças Armadas; c) Guarda Nacional Republicana (GNR); d) Polícia de Segurança Pública (PSP); e) Autoridade Marítima Nacional (AMN); f) Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.); g) Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P. (INEM, I. P.); h) Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA, I. P.); i) Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.); j) Direção-Geral da Saúde (DGS); k) Outras entidades cuja participação, em função da ocorrência, seja requerida pelo coordenador do CCON. 3 - O CCON é coordenado pelo presidente da ANEPC, que pode ser substituído pelo comandante nacional de emergência e proteção civil”.
- Abordagem idêntica é requerida para os níveis correspondentes aos centros de coordenação operacional regional, sub-regional e municipal.

Recomendação

O modelo CCON constitui uma estrutura organizacional que importa tomar como referência para a arquitetura e desenho de um sistema informacional integrado capaz de apoiar nos níveis do planeamento estratégico, do processo de decisão, da ação política e da ação estratégica, um efetivo sistema nacional de gestão de crises (integrado, preparado, garantindo continuidade de tarefas e funções vitais, e resiliente).

Tabela N: Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (Quadro I)

- Propõe-se reorganizar “as Forças Armadas em função do produto operacional, sendo indispensável que se privilegie uma estrutura de forças baseada em capacidades conjuntas e mais assente num modelo de organização modular e flexível, com a mais que provável necessidade de uma efetiva arquitetura de comando conjunto”.
- Salienta-se, ainda, “o reforço da ação do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), nos domínios naval, terrestre, aéreo, espacial, cibernético e de informações, indispensável para a adaptação das Forças Armadas ao novo contexto global de segurança, que exige a edificação de capacidades numa lógica de maximização do produto operacional conjunto, bem como a integração da informação operacional dos diversos sistemas de comando e controlo do EMGFA e dos ramos, para que se possam realizar ações multidomínio, fazendo face ao aumento da competição geopolítica, às agressões com recurso a tecnologias disruptivas, às ameaças transnacionais e híbridas e às emergências civis”.

- “Nestas circunstâncias, há que proceder a transformações na organização, dotando o EMGFA de duas estruturas principais distintas — o Estado-Maior Conjunto (EMC) e o CCOM —, promovendo uma arquitetura organizacional compatível com a capacidade de as chefias garantirem uma adequada supervisão dos assuntos da sua responsabilidade. A criação do EMC visa reforçar o apoio à decisão do CEMGFA na vertente da prospetiva e planeamento estratégico, nos âmbitos genético, estrutural e operacional. Este órgão, composto pelas divisões diretamente envolvidas na estratégia de defesa militar, recursos e inovação e transformação, é dirigido pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto (CEMC), que coadjuva o CEMGFA no exercício das suas competências, coordenando as atividades no âmbito da missão do EMGFA, com exceção do emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões e tarefas operacionais. Na estrutura do EMC é criada a Divisão para a Inovação e Transformação (DIT), responsável pelo desenvolvimento do processo de inovação e transformação nas Forças Armadas, em coordenação com os ramos, incluindo o desenvolvimento dos projetos de inovação que contribuam para novas capacidades militares com potencial de emprego conjunto, bem como a gestão de sinergias nas Forças Armadas neste domínio. Na vertente do planeamento e condução de operações, que envolve, objetivamente, o exercício do comando operacional das Forças Armadas, pelo CEMGFA, é criado, na estrutura do CCOM, o cargo de 2.º Comandante Operacional das Forças Armadas (2COMOP), dotado de autoridade para, em exclusividade e integrado na cadeia de comando das Forças Armadas, coadjuvar o CEMGFA no comando das forças e meios em missões das Forças Armadas, nos planos externo e interno, incluindo na cooperação com as forças e serviços de segurança e na colaboração em missões de proteção civil e de apoio a outros organismos do Estado”.

Pontos-chave para um SGC sistémico e complexo:

- “as Forças Armadas em função do produto operacional, sendo indispensável que se privilegie uma estrutura de forças baseada em capacidades conjuntas e mais assente num modelo de organização modular e flexível, com a mais que provável necessidade de uma efetiva arquitetura de comando conjunto”.
- A ação do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), nos domínios naval, terrestre, aéreo, espacial, cibernético e de informações, é indispensável para a adaptação das Forças Armadas ao novo contexto global de segurança; igualmente, a integração da informação operacional dos diversos sistemas de comando e controlo do EMGFA e dos ramos, para que se possam realizar ações multidomínio, fazendo face ao aumento da competição geopolítica, às agressões com recurso a tecnologias disruptivas, às ameaças transnacionais e híbridas e às emergências civis.
- O Estado-Maior Conjunto (EMC) prossegue o apoio à decisão do CEMGFA na vertente da prospetiva e planeamento estratégico, nos âmbitos genético, estrutural e operacional; na estrutura do EMC é criada a Divisão para a Inovação e Transformação (DIT), responsável pelo desenvolvimento do processo de inovação e transformação nas Forças Armadas.
- É criado, na estrutura do CCOM, o cargo de 2.º Comandante Operacional das Forças Armadas (2COMOP), dotado de autoridade para coadjuvar o CEMGFA no comando das forças e meios em missões das Forças Armadas, nos planos externo e interno, incluindo na cooperação com as forças e serviços de segurança e na colaboração em missões de proteção civil e de apoio a outros organismos do Estado.

Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (Quadro II)

- “O CCOM é reorganizado, passando a dispor de capacidade para conduzir operações interagência, assegurando a cooperação e colaboração, de forma conjunta, com as forças e serviços de segurança, os serviços de informações e os diversos agentes de proteção civil. Procede-se à autonomização do Centro de Operações Conjunto, garantindo as condições para a edificação de um sistema de comando e controlo de natureza conjunta, enquanto elemento central no apoio ao processo de decisão, decorrente da implementação, a nível nacional, do conceito doutrinário de «superioridade na decisão», que se constitui como uma das dimensões essenciais das operações militares e não militares. O CCOM passa, ainda, a deter autoridade de coordenação no relacionamento com os Comandos Operacionais dos Açores e da Madeira, o novo Comando de Operações de Ciberdefesa (COCiber), o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) e os comandos de componente dos ramos. Atentos os dois novos domínios das operações reconhecidos ao nível da Organização do Tratado do Atlântico Norte — o ciberespaço e o espaço —, é criado o Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE), na direta dependência do CEMGFA, que se constitui como órgão de ciberdefesa, e que integra as funções da anterior Direção de Comunicações e Sistemas de Informação, com o COCiber e um departamento para os aspetos militares do programa espacial da defesa nacional, garantindo a geração e operação de capacidades que permitem expandir as possibilidades de resposta em dimensões hoje essenciais na defesa da soberania e dos interesses nacionais”.
- A reestruturação do CISMIL visa a sua constituição como órgão de informações e de segurança militares das Forças Armadas, focalizando-se no apoio às operações, sem perder a sua capacidade estratégica.
- Em resultado da reestruturação do SSM, é reforçada a missão da Direção de Saúde Militar (DIRSAM), de modo a garantir a execução da visão estratégica, emanada pelo CEMGFA, bem como a definição dos recursos, capacidades e competências adequadas. Adicionalmente, a Unidade de Ensino, Formação e Investigação da Saúde Militar, atendendo ao acréscimo do respetivo conteúdo funcional, no que respeita às atividades de ensino e investigação, bem como ao nível de relações a estabelecer com órgãos e instituições civis e militares, passa a ser dirigida por um comodoro ou brigadeiro-general médico.

Pontos-chave para um SGC sistémico e complexo:

- O CCOM é reorganizado, passando a dispor de capacidade para conduzir operações interagência, assegurando a cooperação e colaboração, de forma conjunta, com as forças e serviços de segurança, os serviços de informações e os diversos agentes de proteção civil.

- Implementação, a nível nacional, do conceito doutrinário de “superioridade na decisão”³⁵, que se constitui como uma das dimensões essenciais das operações militares e não militares.
- O CCOM: autoridade de coordenação sobre os Comandos Operacionais dos Açores e da Madeira, o novo Comando de Operações de Ciberdefesa (COCiber), o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) e os comandos de componente dos ramos.
- É criado o Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE), na direta dependência do CEMGFA, que se constitui como órgão de ciberdefesa, e que integra as funções da anterior Direção de Comunicações e Sistemas de Informação, com o COCiber e um departamento para os aspetos militares do programa espacial da defesa nacional (defesa da soberania e dos interesses nacionais).
- CISMIL: órgão de informações e de segurança militares das Forças Armadas, apoio às operações e capacidade estratégica.
- A Direção de Saúde Militar (DIRSAM) garante a execução da visão estratégica do CEMGFA, definição dos recursos, capacidades e competências. A Unidade de Ensino, Formação e Investigação da Saúde Militar, tem um acréscimo do conteúdo funcional em atividades de ensino e investigação, bem como ao nível de relações a estabelecer com órgãos e instituições civis e militares. Recomenda-se uma análise em matéria de cooperação com o serviço nacional de saúde e outros serviços públicos e privados e setor social - laboratórios, universidades e institutos, hospitais, empresas -, através da já contemplada promoção e participação “em projetos de investigação científica no âmbito da saúde militar, com o apoio de instituições científicas congéneres, nacionais e estrangeiras”, mas também nas áreas de formação, simulação e treino importantes a um sistema integrado de gestão de crises.

³⁵ No âmbito do Department of Defense (DoD), o tema Superioridade de Decisão surgiu no ano de 1999, com a publicação do relatório *Summer Study Task Force on 21st Century Defense Technology Strategies*, elaborado pelo Defense Science Board (DSB). Ainda que continue a reconhecer a importância da Superioridade de Informação, o relatório passa a reconhecer que, por si só, a Superioridade de Informação apresenta poucas capacidades de proporcionar vantagem real à Força, no espaço de batalha em que atuar. Por outro lado, concluiu que, “compreender como prover a informação, e as ferramentas de informação necessárias para melhores tomadas de decisões, pode ter um impacto mais duradouro” nos resultados das ações desenvolvidas. Como resultado, definiu que a verdadeira vantagem operacional será criada quando alcançado o estado de Superioridade de Decisão, sendo este, definido àquele momento, como “a capacidade de usar informações e experiência para tomar decisões mais rápidas e melhores, no espaço de batalha, do que as tomadas pelo adversário, com o objetivo de garantir um ritmo contínuo e dominante, e a eficácia das operações”. Tendo como referência o relatório do DSB, o *Joint Chiefs of Staff* das Forças Armadas americanas reconhece ser fundamental para a Força, transformar a Superioridade de Informação em Superioridade de Conhecimento e Superioridade de Decisão. Afirma ainda que a “Superioridade de Decisão serve, então, como o elo mais importante entre o objetivo amplamente quantitativo da Superioridade de Informação, e o objetivo criticamente qualitativo da ação dominante e decisiva em todo o espetro do conflito”.



Fonte: R. M. Lagares, “O processo de transformação da Superioridade de Informação em Superioridade de Decisão” Lisboa, 2017.

Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (Quadro III)

- São alteradas as Leis Orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea, garantindo, nomeadamente, a colocação dos Chefes de Estado-Maior dos ramos na dependência do CEMGFA para todos os assuntos militares e a responsabilidade cometida ao CEMGFA pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças para cumprimento das missões das Forças Armadas, à exceção da busca e salvamento marítimo e aéreo, e sem prejuízo das competências dos Chefes de Estado-Maior para administrar o respetivo ramo e das matérias que dependam diretamente do Ministro da Defesa Nacional.
- No Exército, com o intuito de garantir a fluidez operacional nos domínios das comunicações e sistemas de informação, da gestão da informação e do conhecimento, da guerra da informação (guerra eletrónica e ciberdefesa), da segurança da informação e informação geoespacial, procede-se à centralização das referidas áreas, através da criação da Direção de Comunicações e Informação.
- Com o objetivo de otimizar a capacidade de resposta do Exército na prossecução das diferentes funções logísticas, nomeadamente no que respeita à complexidade e evolução do reabastecimento e a estreita coordenação que deve existir com o movimento e transporte, assim como a crescente sofisticação dos equipamentos militares, em particular dos sistemas de armas, são criadas as Direções de Reabastecimento e Transportes e de Manutenção e Sistemas de Armas.
- Atendendo a que a estratégia genética, ao nível terrestre, tende a evoluir no sentido de dotar as forças com mais tecnologia, flexibilidade e letalidade, é edificado o Centro de Experimentação e Modernização Tecnológica do Exército, com o objetivo de assegurar a coordenação ao nível dos processos corporativos de experimentação, inovação e validação tecnológica de forças.
- CAPÍTULO II - Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas, SECCÃO I - Estado-Maior-General das Forças Armadas, Artigo 3.º - Missão, “1 — O EMGFA tem por missão planear, dirigir e controlar a execução da estratégia da defesa militar, superiormente aprovada, bem como o emprego das Forças Armadas no cumprimento das seguintes missões e tarefas operacionais que a estas incumbem, de acordo com a Constituição e a lei: a) Desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado; b) Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; c) Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos Portugueses; d) Executar as ações de cooperação técnico-militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação; e) Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais; f) Colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações; g) Desempenhar as missões decorrentes do estado de sítio ou de emergência no âmbito das Forças Armadas; h) Coordenar com o MDN a colaboração nas atividades de política externa de

defesa no âmbito do controlo internacional de armamentos e das medidas para consolidação da confiança e da segurança na Europa, na vertente militar; 2 — O EMGFA tem ainda como missão planear, dirigir e controlar o ensino superior militar, a saúde militar, as informações e segurança militares, a ciberdefesa, os aspetos militares do programa espacial da defesa nacional e a inovação e transformação nas Forças Armadas; 3 — No respeito pela sua missão fundamental, a organização do EMGFA deve permitir que a transição para o estado de guerra se processe com o mínimo de alterações possível”.

Pontos-chave para um SGC sistémico e complexo:

- Responsabilidade cometida ao CEMGFA pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças para cumprimento das missões das Forças Armadas, à exceção da busca e salvamento marítimo e aéreo.
- No Exército, com o intuito de garantir a fluidez operacional nos domínios das comunicações e sistemas de informação, da gestão da informação e do conhecimento, da guerra da informação (guerra eletrónica e ciberdefesa), da segurança da informação e informação geoespacial, procede -se à centralização das referidas áreas, através da Direção de Comunicações e Informação; Direções de Reabastecimento e Transportes e de Manutenção e Sistemas de Armas; é, também, edificado o Centro de Experimentação e Modernização Tecnológica do Exército.
- “No respeito pela sua missão fundamental, a organização do EMGFA deve permitir que a transição para o estado de guerra se processe com o mínimo de alterações possível”; consideramos de importância fundamental este ponto na medida em que pressupõe uma estrutura organizacional, mas também uma formulação concetual e doutrinária (quadro legal e normativo), em todos os domínios e áreas governamentais e sociais, para a situação de crise.
- A situação de crise poderá preceder a situação de guerra (preparação) e, como tal, todas as componentes e subsistemas nacionais de crise (SGC) deverão estar aptos a articular e coordenar entre si, com relevância crítica para a articulação com o EMGFA, desde a situação de normalidade constitucional até à implementação dos estados de excecionalidade constitucional (CRP), quer no estado não decorrente do estado de guerra, quer em situação limite de estado de guerra. Importará observar alguma abertura do ponto de vista concetual e das estruturas operacionais para as respostas em situação de crise terem áreas difusas de sobreposição com a situação de guerra, consideradas as dimensões de espaço e de tempo e, também a ambiguidade estratégica do atual ambiente internacional.

Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (Quadro IV)

- SECCÃO II - Organização do Estado-Maior-General das Forças Armadas, SUBSECCÃO I - Estrutura orgânica, Artigo 7.º - Estrutura, “1 — O EMGFA constitui-se como o quartel-general das Forças Armadas, compreendendo o conjunto das estruturas e capacidades adequadas para apoiar o CEMGFA no exercício das suas competências. 2 — O EMGFA é chefiado pelo CEMGFA e compreende: a) O Estado-Maior Conjunto (EMC); b) O Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM); c) O Comando

Operacional dos Açores (COA); d) O Comando Operacional da Madeira (COM); e) O Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE); f) O Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL); g) A Direção de Saúde Militar (DIRSAM); h) A Direção de Finanças (DIRFIN). 3 — No âmbito do EMGFA, inserem-se, ainda, como órgãos na dependência direta do CEMGFA, regulados por legislação própria: a) O Instituto Universitário Militar (IUM); b) O Hospital das Forças Armadas (HFAR); c) As missões militares no estrangeiro”.

- SUBSECÇÃO II - Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, Artigo 8.º - Competências, “1 — O CEMGFA é o principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional e o chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas, e tem a competência fixada na lei. 2 — O CEMGFA é responsável pelo planeamento e implementação da estratégia militar, tendo na sua dependência hierárquica os Chefes de Estado-Maior dos ramos para todos os assuntos militares e respondendo em permanência perante o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, pela capacidade de resposta militar das Forças Armadas; 3 — O CEMGFA desenvolve a prospetiva estratégica militar e a estratégia de transformação evolutiva do EMGFA; 4 — Compete ao CEMGFA assegurar o comando das operações militares, em todos os domínios, aos níveis estratégico e operacional. 5 — Em situação não decorrente do estado de guerra, o CEMGFA, como comandante operacional das Forças Armadas, é o responsável pelo emprego de todas as forças das Forças Armadas e meios da componente operacional do sistema de forças, para cumprimento das missões das Forças Armadas, nos planos externo e interno, incluindo a cooperação com as forças e serviços de segurança e a colaboração em missões de proteção civil, sem prejuízo das responsabilidades dos Chefes de Estado-Maior dos ramos pelo cumprimento das missões que lhes sejam atribuídas pelo CEMGFA, cabendo aos Chefes de Estado-Maior da Armada e da Força Aérea assegurar o funcionamento dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo, respetivamente. 6 — No contexto do referido no número anterior, o CEMGFA tem o comando operacional sobre as forças e meios do sistema de forças das Forças Armadas que se constituam na sua dependência hierárquica, tendo como subordinados diretos os respetivos comandantes. 7 — A sustentação das forças e meios referidos no número anterior compete aos ramos das Forças Armadas, dependendo os respetivos Chefes de Estado-Maior do CEMGFA. 8 — O CEMGFA determina a passagem para a sua dependência direta, pelos Chefes de Estado-Maior dos ramos, dos respetivos comandos de componente, os quais se relacionam diretamente com o CCOM, e define, caso a caso, as modalidades de comando e controlo aplicáveis; 9 — Em estado de guerra, o CEMGFA exerce, sob a autoridade do Presidente da República e do Governo, o comando completo das Forças Armadas: a) Diretamente ou através de comandantes-chefes para o comando operacional, tendo como comandantes adjuntos os Chefes de Estado-Maior dos ramos; b) Através dos Chefes de Estado-Maior dos ramos para os aspetos administrativo-logísticos. (...) 13 — Compete, ainda, ao CEMGFA, mediante despacho, proceder à constituição de unidades orgânicas flexíveis a integrar nas unidades orgânicas nucleares identificadas no presente decreto-lei, até um limite de seis”.

Pontos-chave para um SGC sistémico e complexo:

- O EMGFA constitui-se como o quartel-general das Forças Armadas, compreendendo o conjunto das estruturas e capacidades adequadas para apoiar o CEMGFA no exercício das suas competências.

- O CEMGFA é o principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional e o chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas.
- O CEMGFA desenvolve a prospeção estratégica militar e a estratégia de transformação evolutiva do EMGFA.
- Compete ao CEMGFA assegurar o comando das operações militares, em todos os domínios, aos níveis estratégico e operacional.
- Em situação não decorrente do estado de guerra, o CEMGFA é o responsável pelo emprego de todas as forças das Forças Armadas e meios da componente operacional do sistema de forças, para cumprimento das missões das Forças Armadas, nos planos externo e interno, incluindo a cooperação com as forças e serviços de segurança e a colaboração em missões de proteção civil.
- A sustentação das forças e meios compete aos ramos das Forças Armadas, dependendo os respetivos Chefes de Estado-Maior do CEMGFA.
- Em estado de guerra, o CEMGFA exerce, sob a autoridade do Presidente da República e do Governo, o comando completo das Forças Armadas.
- Compete, ainda, ao CEMGFA, mediante despacho, proceder à constituição de unidades orgânicas flexíveis a integrar nas unidades orgânicas nucleares.

Recomendação:

- Para o aperfeiçoamento do SGC é fundamental analisar, reconhecer e incorporar a centralidade do papel reservado ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), atentas as suas competências de “principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional e o chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas”.
- No quadro legal, considera-se importante o enquadramento e a diferenciação situacional e de estrutura de missão estabelecidos para o estado de guerra e para os estados de exceção constitucional (plano jurídico-constitucional, político e estratégico) e a reiterada referência à transição natural para o estado de guerra, no qual o CEMGFA tem o comando operacional sobre as forças e meios do sistema de forças das Forças Armadas que se constituam na sua dependência hierárquica, tendo como subordinados diretos os respetivos comandantes.
- Da observação e análise efetuadas no âmbito do presente estudo não resulta uma preocupação legal evidente para o desenvolvimento e particularização da situação de crise e a gestão de crises, que não estão explícitas no quadro legal dos diferentes domínios, designadamente de Defesa Nacional e Forças Armadas e de Segurança Interna (atualizações do SSI; revisão recente, por exemplo, das competências e atribuições do Secretário-Geral do SSI), SIRP, Emergência e Proteção Civil, Bases do Ambiente e Clima, que julgamos fundamental em linha com as definições concetuais e terminológicas desenvolvidas pelas diferentes ciências sociais e naturais - Estudos de Segurança, Ciência Política, Relações Internacionais, Sociologia, Antropologia, História, Biologia, Ecologia, Engenharia (Aeroespacial, Ambiente, Biológica), Dados e IA, etc.
- O quadro legal do Sistema de Segurança Interna utiliza terminologia e soluções em matéria de crise, para a coordenação e integração sistémica das forças e serviços de segurança, emergência e outros; consideram-se os contextos e as respostas de grande complexidade

(planeamento, conselho, decisão e ação, em ambientes multidomínio) passíveis de exploração em eventuais aperfeiçoamentos futuros do ponto de vista legal, doutrinário, em protocolos para formação e treino, e no planeamento de missões e operações.

- Julgamos importante estudar a necessidade de aperfeiçoar as leis orgânicas do EMGFA e ramos das Forças Armadas, sugerindo-se o recurso a soluções idênticas (delimitadas) às adotadas para o estado de guerra, até porque é feita referência em diferentes artigos à “transição harmoniosa para o estado de guerra”; há uma probabilidade da crise evoluir para “quadros híbridos de conflitualidade” e no limite para a situação de guerra. O fator tempo é um recurso escasso para introduzir alterações estruturais no sistema de defesa nacional (sendo profundas carecem de assimilação pelos intervenientes e rotina de procedimentos); pelo que importa considerar, no planeamento de crise, o faseamento e os pontos de decisão para a preparação e resposta, em situação de crise, às ameaças e riscos que caracterizam a conflitualidade e as “guerras híbridas” do atual ambiente estratégico internacional e, também, como referido na legislação, preparar uma “transição harmoniosa para o estado de guerra”; ambas as preparações deverão estar enquadradas pelo SIGC nacional.

Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (Quadro V)

- SUBSECÇÃO III - Estado-Maior Conjunto, Artigo 12.º - Missão e atribuições, “1 — O EMC assegura o planeamento, direção e controlo da execução da estratégia da defesa militar e o apoio à decisão do CEMGFA. 2 — O EMC prossegue, no âmbito das competências do CEMGFA e sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos e serviços do MDN, as seguintes atribuições: a) Contribuir para a organização do País para a guerra, nomeadamente quanto à participação global das componentes não militares da defesa nacional no apoio a operações militares; b) Assegurar a articulação das Forças Armadas com os sistemas de gestão de crises no âmbito da defesa nacional”.
- SUBSECÇÃO IV - Comando Conjunto para as Operações Militares, Artigo 20.º - Missão e atribuições, “Ao CCOM incumbe assegurar o exercício, pelo CEMGFA, do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das missões no âmbito dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo. O CCOM prossegue, no âmbito das competências do CEMGFA, as seguintes atribuições: a) Planear e garantir o exercício do comando e controlo, ao nível estratégico e operacional, para o emprego das forças e contingentes em missões de natureza operacional nos planos externo e interno; (...) c) Acompanhar, em coordenação com os ramos, a projeção, a sustentação e a retração de forças nacionais destacadas e outras forças e contingentes em missões de natureza operacional nos planos externo e interno; (...) l) Assegurar, sempre que necessário e determinado, a coordenação da logística conjunta e combinada; m) Identificar, planear, dirigir e controlar, no âmbito das Forças Armadas, o emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, assegurando a respetiva colaboração em atividades e ações de apoio à proteção civil, a cooperação com as forças e serviços de segurança, e a ligação com os serviços de informações do Sistema de Informações da República Portuguesa, através do CISMIL e nos termos do disposto no artigo 42.º e demais legislação aplicável, e a outras agências; n) Garantir o exercício do comando e

controlo das forças e meios de segurança para efeitos operacionais quando, nos termos da Constituição e da lei, sejam colocadas na dependência do CEMGFA”.

- SUBSECÇÃO V - Comando Operacional dos Açores, Artigo 33.º - Missão e atribuições, “1 — O COA é um órgão de comando e controlo de natureza conjunta, de nível operacional. 2 — O COA tem por missão efetuar o planeamento, o treino operacional conjunto e o emprego operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças atribuídos e sediados na Região Autónoma dos Açores (RAA), ou outros que lhe sejam atribuídos, relacionando-se diretamente com o CCOM para efeitos da respetiva ativação ou atribuição. 3 — O COA prossegue, de acordo com as competências do CEMGFA, no âmbito regional, as seguintes atribuições: a) Assegurar um permanente conhecimento situacional da prontidão e empenhamento das forças e meios da componente operacional do sistema de forças das Forças Armadas sediados ou destacados para a RAA, mantendo, para este efeito, uma ligação permanente, através da partilha, em rede, da informação dos sistemas de comando e controlo dos ramos, com os comandos de zona marítima, militar e aérea dos Açores; b) Elaborar, atualizar e submeter à aprovação superior os planos de defesa militar e de contingência a nível regional; c) Planear e executar as medidas superiormente aprovadas, relativas à defesa militar do arquipélago dos Açores; d) Planear, executar e avaliar o treino operacional conjunto; e) Planear e treinar a participação das Forças Armadas, assegurando o comando das respetivas forças e meios, em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAA”; Artigo 34.º - Estrutura, “3 — A estrutura, efetivos e dimensão do COA são reforçados, quando necessário, por elementos dos ramos das Forças Armadas, designadamente em estado de guerra e em estados de exceção, bem como para o desenvolvimento de operações, para o planeamento e condução de exercícios conjuntos, ou para missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAA, de acordo com diretivas superiores”; Artigo 35.º - Comandante Operacional dos Açores, “1 — Compete ao Comandante Operacional dos Açores, sem prejuízo das competências que lhe sejam conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, e das competências que os comandos de zona detêm em relação ao respetivo ramo, o seguinte: a) Comandar, ao nível operacional, as forças e meios do sistema de forças que lhe sejam atribuídos, sendo os comandantes das forças navais, terrestres e aéreas seus subordinados para este efeito; b) Comandar, ao nível operacional, as forças e meios do sistema de forças das Forças Armadas que lhe sejam atribuídos, para ações de apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens na RAA, incluindo as ações de proteção civil, e outras tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAA, de acordo com as diretivas do CEMGFA e a legislação nacional e regional aplicável; c) Representar as Forças Armadas junto das autoridades civis no âmbito regional e assegurar a ligação com as forças e serviços de segurança e proteção civil, a fim de garantir o cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas, com exceção das missões no âmbito dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo e das missões de natureza operacional que sejam atribuídas aos ramos; d) Representar o CEMGFA no âmbito regional”.
- SUBSECÇÃO VI - Comando Operacional da Madeira, Artigo 36.º - Missão e atribuições, “1 — O COM é um órgão de comando e controlo de natureza conjunta, de nível operacional. 2 — O COM tem por missão efetuar o planeamento, o treino operacional conjunto e o emprego operacional das forças e meios da componente operacional do

sistema de forças atribuídos e sediados na Região Autónoma da Madeira (RAM), ou outros que lhe sejam atribuídos, relacionando-se diretamente com o CCOM para efeitos da respetiva ativação ou atribuição. 3 — O COM prossegue, de acordo com as competências do CEMGFA, no âmbito regional, as seguintes atribuições: a) Assegurar um permanente conhecimento situacional da prontidão e empenhamento das forças e meios da componente operacional do sistema de forças das Forças Armadas sediados ou destacados para a RAM, mantendo, para este efeito, uma ligação permanente, através da partilha, em rede, da informação dos sistemas de comando e controlo dos ramos, com os comandos de zona marítima, militar e aérea da Madeira, ou, não estando constituídos, com o respetivo comando de componente; b) Elaborar, atualizar e submeter à aprovação superior os planos de defesa militar e de contingência a nível regional; c) Planear e executar as medidas superiormente aprovadas, relativas à defesa militar do arquipélago da Madeira; d) Planear, executar e avaliar o treino operacional conjunto; e) Planear e treinar a participação das Forças Armadas, assegurando o comando das respetivas forças e meios, em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAM”; Artigo 37.º - Estrutura, “3 — A estrutura, efetivos e dimensão do COM são reforçados, quando necessário, por elementos dos ramos das Forças Armadas, designadamente em estado de guerra e em estados de exceção, bem como para o desenvolvimento de operações, para o planeamento e condução de exercícios conjuntos, ou para missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAM, de acordo com diretivas superiores. (...) 5 — O Centro de Operações, com funcionamento e dimensão flexível, prossegue as seguintes atribuições: a) Acompanhar a situação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças na área de responsabilidade do COM; (...) e) Apoiar o Comandante Operacional da Madeira no comando das Forças Armadas empenhadas em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAM”.

- Artigo 38.º - Comandante Operacional da Madeira, “1 — Compete ao Comandante Operacional da Madeira, sem prejuízo das competências que lhe sejam conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, e das competências que os comandos de zona detêm em relação ao respetivo ramo, o seguinte: a) Comandar, ao nível operacional, as forças e meios do sistema de forças que lhe sejam atribuídos, sendo os comandantes das forças navais, terrestres e aéreas seus subordinados para este efeito; b) Comandar, ao nível operacional, as forças e meios do sistema de forças das Forças Armadas que lhe sejam atribuídos, para ações de apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens da RAM, incluindo as ações de proteção civil, e outras tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAM, de acordo com as diretivas do CEMGFA e a legislação nacional e regional aplicável; c) Representar as Forças Armadas junto das autoridades civis no âmbito regional e assegurar a ligação com as forças e serviços de segurança e proteção civil, a fim de garantir o cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas, com exceção das missões no âmbito dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo e das missões de natureza operacional que sejam atribuídas aos ramos”.

Pontos-chave para um SGC sistémico e complexo:

- O Estado-Maior Conjunto assegura o planeamento, direção e controlo da execução da estratégia da defesa militar e o apoio à decisão do CEMGFA. Contribui para a organização do País para a guerra, nomeadamente quanto à participação global das componentes não militares da defesa nacional no apoio a operações militares e assegura a articulação das Forças Armadas com os sistemas de gestão de crises no âmbito da defesa nacional.
- Releva-se a referência explícita (pontual no quadro legal e normativo nacional e, em regra, sem elaboração concetual ou terminológica) a sistemas de gestão de crises, o que parece reforçar a tese do nosso estudo quanto à existência efetiva de um SGC nacional que decorre do edifício legislativo nacional, do quadro de competências dos órgãos de soberania, das estruturas, missões e atribuições de diferentes organismos da Administração Pública nacional, ao nível central e ministerial, regional e local, com ligação à sociedade, também ela nos diferentes níveis de organização formal e em voluntariado social, de organização comunitária e individual, cultural, pública, privada e social.
- A centralidade já referida do CEMGFA num SIGC, a ligação e articulação militar-civil entre sistemas e componentes de sistemas, as respostas na preparação de crise para a situação de normalidade constitucional e para as situações de exceção, e o estado de guerra, convidam a uma análise em busca de outras formulações, complementares, para uma melhor densificação da ligação entre as Forças Armadas e o Sistema de Segurança Interna (EMGFA-SG SSI), e também dos sistemas de resposta a emergências e de proteção civil.
- O Comando Conjunto para as Operações Militares, no âmbito das Forças Armadas, emprega as forças e meios da componente operacional do sistema de forças, assegurando a respetiva colaboração em atividades e ações de apoio à proteção civil, a cooperação com as forças e serviços de segurança, e a ligação com os serviços de informações do Sistema de Informações da República Portuguesa, através do CISMIL; e garante o exercício do comando e controlo das forças e meios de segurança para efeitos operacionais quando, nos termos da Constituição e da lei, sejam colocadas na dependência do CEMGFA.
- O CCOM coloca nas suas atribuições atuações internas e externas o domínio da crise, o que aponta para a necessidade de estudar e arquitetar um SIGC, designadamente ao nível do planeamento estratégico de SI e TI, e na definição dos fluxos de informação e tratamento de dados, dos atores e das respetivas responsabilidades.
- O mesmo se aplica na questão do acompanhamento, em matérias que exigem uma coordenação com os ramos: na projeção, na sustentação e na retração de forças nacionais destacadas e outras forças e contingentes em missões de natureza operacional nos planos externo e interno, particularizando-se a coordenação da logística conjunta e combinada, também esta merecedora de alargar a observação e análise para um projetado aumento de empenhamento das Forças Armadas em situações de emergência e de apoio prolongado, designadamente no território nacional, como resposta aos impactos de riscos decorrentes de disrupções críticas provocadas pela natureza e pelo ser humano (fenómenos naturais e afetação de infraestruturas críticas, por exemplo) ou emergências climáticas de efeito prolongado afetando as funções básicas vitais. Estes efeitos aumentam de forma exponencial as necessidades de operações e missões de “apoio direto” e reforço das capacidades do sistema de segurança interna (forças e serviços de segurança, unidades e agentes de proteção civil).

- Importa planear (missão, tarefas e organização) clarificando a situação de crise em normalidade ou em excecionalidade constitucional (estado de emergência/sítio versus estado de guerra) – “exercício do comando e controlo das forças e meios de segurança para efeitos operacionais quando, nos termos da Constituição e da lei, sejam colocadas na dependência do CEMGFA”.
- O Comando Operacional dos Açores é um órgão de comando e controlo de natureza conjunta, de nível operacional. O COA tem por missão efetuar o planeamento, o treino operacional conjunto e o emprego operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças atribuídos e sediados na Região Autónoma dos Açores (RAA), ou outros que lhe sejam atribuídos, relacionando-se diretamente com o CCOM para efeitos da respetiva ativação ou atribuição. O COA prossegue, de acordo com as competências do CEMGFA, no âmbito regional, atribuições de que se releva, em matéria de SGC, planear e treinar a participação das Forças Armadas, assegurando o comando das respetivas forças e meios, em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAA. A estrutura, efetivos e dimensão do COA são reforçados, quando necessário, por elementos dos ramos das Forças Armadas, designadamente em estado de guerra e em estados de exceção, bem como para o desenvolvimento de operações, para o planeamento e condução de exercícios conjuntos, ou para missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAA, de acordo com diretivas superiores.
- O Comandante Operacional dos Açores, comanda, ao nível operacional, as forças e meios do sistema de forças das Forças Armadas que lhe sejam atribuídos, para ações de apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens na RAA, incluindo as ações de proteção civil, e outras tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAA, de acordo com as diretivas do CEMGFA e a legislação nacional e regional aplicável.
- O Comandante Operacional dos Açores representa as Forças Armadas junto das autoridades civis no âmbito regional e assegura a ligação com as forças e serviços de segurança e proteção civil, a fim de garantir o cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas, com exceção das missões no âmbito dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo e das missões de natureza operacional que sejam atribuídas aos ramos; representa, também, o CEMGFA no âmbito regional.
- Será importante tirar ilações para outros quadros legais, no sentido de harmonização entre sistemas, em matérias como o planeamento estratégico do SGC e as atribuições do Comando Operacional dos Açores para a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- O Comando Operacional da Madeira tem previstas no quadro legal missão e atribuições idênticas, designadamente a manutenção de uma ligação permanente, através da partilha, em rede, da informação dos sistemas de comando e controlo dos ramos, com os comandos de zona marítima, militar e aérea da Madeira; a elaboração, atualização e submissão à aprovação superior dos planos de defesa militar e de contingência a nível regional; planear e executar a defesa militar do arquipélago da Madeira; planear, executar e avaliar o treino operacional conjunto; e planear e treinar a participação das Forças Armadas, assegurando o comando das respetivas forças e meios, em missões de proteção

civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações na RAM.

Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (Quadro VI)

- SUBSECÇÃO VII - Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço. Analisar, como referência importante para a arquitetura do sistema de informações e tecnologias de informações de um SIGC (articulação SG SSI e CEMGFA, SIRP, e outros), o caso do Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE) que “habilita a capacidade de comando e controlo conjunto das Forças Armadas, assegura o exercício do comando de operações militares no e através do ciberespaço, pelo CEMGFA, constituindo-se como o órgão de ciberdefesa, e dirige os aspetos militares do programa espacial da defesa nacional (...) O CCICE dispõe de autoridade técnica no âmbito das comunicações, dos sistemas de informação, guerra eletrónica, e segurança da informação, no âmbito das Forças Armadas. O CCICE dispõe de autoridade funcional e técnica no âmbito da ciberdefesa e dos aspetos militares do programa espacial da defesa nacional”.
- Reproduzem-se os pontos do artigo 39.º, excelente referência aplicada para o estudo e revisão da arquitetura de um sistema de gestão de crises nacional cooperativo, coordenado e integrado, capaz de assumir uma geometria variável ajustada às componentes de defesa nacional, do sistema de segurança interna, de justiça, de política externa, essenciais à realização das tarefas fundamentais do Estado e ao assegurar das funções vitais da sociedade: “4 — O CCICE prossegue, no âmbito das competências do CEMGFA, as seguintes atribuições: a) Elaborar, coordenar e propor doutrina militar conjunta, bem como requisitos operacionais, diretivas e especificações técnicas e funcionais dos sistemas, na perspetiva da integração, interoperabilidade, harmonização, economia e partilha de recursos; b) Dirigir e coordenar a edificação das capacidades militares conjuntas de comando e controlo, ciberdefesa e espaciais na perspetiva integrada, sustentável, projetável e interoperável nas Forças Armadas, sem prejuízo das competências específicas dos ramos no âmbito dos sistemas de comando e controlo, comunicações e informação; (...) d) Definir e promover a implementação da política conjunta de segurança da informação, garantindo soluções orientadas para a autonomia, resiliência e interoperabilidade dos sistemas, no âmbito das Forças Armadas” - exercício que poderá também determinar a interoperabilidade com sistemas externos às Forças Armadas, nacionais e internacionais -; “e) Gerir o espectro eletromagnético em faixas de frequências cuja gestão esteja delegada pela Autoridade Nacional das Comunicações ao MDN, em coordenação com as organizações nacionais e internacionais com competências neste âmbito; f) Assegurar a gestão, a sustentação, a manutenção evolutiva e a operação dos sistemas criptográficos comuns ou de natureza conjunta em utilização pelas Forças Armadas mantendo a interoperabilidade entre sistemas numa perspetiva integrada; g) Dirigir, sustentar e administrar as infraestruturas de rede e de comunicações militares conjuntas, nos segmentos fixo, móvel e satélite, sem prejuízo das atribuições dos ramos relativas às capacidades próprias; (...) i) Planear, coordenar, sustentar e executar as

medidas de segurança dos sistemas de informação e das comunicações e de resposta a incidentes para a proteção e resiliência da infraestrutura tecnológica conjunta no âmbito das Forças Armadas e dos órgãos e serviços do MDN” - importa estabelecer os requisitos de interoperabilidade visando garantir a segurança dos sistemas de informação e das comunicações para uma resiliência integrada com os sistemas externos às Forças Armadas, em quadros nacionais e internacionais, designadamente da União Europeia e da NATO -; “j) Assegurar o conhecimento situacional das infraestruturas tecnológicas militares, dos sistemas de comando e controlo, do ciberespaço e do espaço nas Forças Armadas, através de uma permanente partilha de informação” - idem nas questões do interno *versus* externo no âmbito da gestão de crises, riscos e ameaças complexas -; “k) Propor, planear, coordenar e conduzir operações militares no e através do ciberespaço em apoio a objetivos militares e na salvaguarda da soberania nacional” - tarefa fundamental do Estado a assegurar de forma integrada (sistémica) e interministerial -; “l) Propor, planear, participar, organizar e conduzir exercícios conjuntos e combinados de ciberdefesa, de verificação e validação de interoperabilidade de sistemas de comando e controlo, comunicações e redes federadas” - idem nas questões do interno *versus* externo no âmbito da gestão de crises, riscos e ameaças complexas -; “m) Disponibilizar e coordenar a capacidade de ciberdefesa no emprego de forças e meios da componente operacional do sistema de forças em missões de natureza operacional que sejam atribuídas aos ramos das Forças Armadas, no quadro de um relacionamento permanente com os ramos e em complemento das suas capacidades próprias; n) Atuar em articulação e estreita cooperação com as estruturas nacionais responsáveis pela ciberespionagem, cibersegurança, cibercrime e ciberterrorismo, em linha com a estratégia nacional de segurança do ciberespaço; o) Desenvolver as capacidades nacionais de prevenção, monitorização, deteção, reação, análise e correção destinadas a fazer face a incidentes de cibersegurança e ciberataques, no âmbito das Forças Armadas e dos órgãos e serviços do MDN; p) Participar no desenvolvimento e implementação da estratégia para o espaço e gerir a componente operacional atribuída à defesa nacional e às Forças Armadas”.

- Artigo 41.º - Comando de Operações de Ciberdefesa, “1 — O COCiber é responsável por planear, dirigir, coordenar, controlar e executar operações no e através do ciberespaço em apoio a objetivos militares, garantindo a liberdade de ação das Forças Armadas neste domínio. 2 — O COCiber relaciona-se diretamente com o CCOM e o CISMIL, para efeitos de coordenação no âmbito do planeamento e da condução de operações militares no e através do ciberespaço. 3 — No quadro das suas atribuições e em missões conjuntas de natureza operacional, o COCiber relaciona-se diretamente com as estruturas internacionais ligadas à ciberdefesa e à cibersegurança cooperativa, designadamente no âmbito da OTAN e da UE. (...) 7 — A estrutura do COCiber é reforçada, quando necessário, por elementos ou unidades constituídas dos ramos das Forças Armadas, designadamente em estado de guerra e em estados de exceção, bem como para o desenvolvimento de operações e para o planeamento e condução de exercícios conjuntos ou combinados, de acordo com diretivas superiores”.
- SUBSECÇÃO VIII - Centro de Informações e Segurança Militares, Artigo 42.º - Missão e atribuições, “1 — O CISMIL constitui-se como o órgão de informações e de segurança militares das Forças Armadas e tem por missão assegurar a produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar. 2 — Cabe ao CISMIL, no âmbito das suas atribuições específicas, promover, de forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas, devendo, nomeadamente: (...) e) Propor ao CEMGFA, no

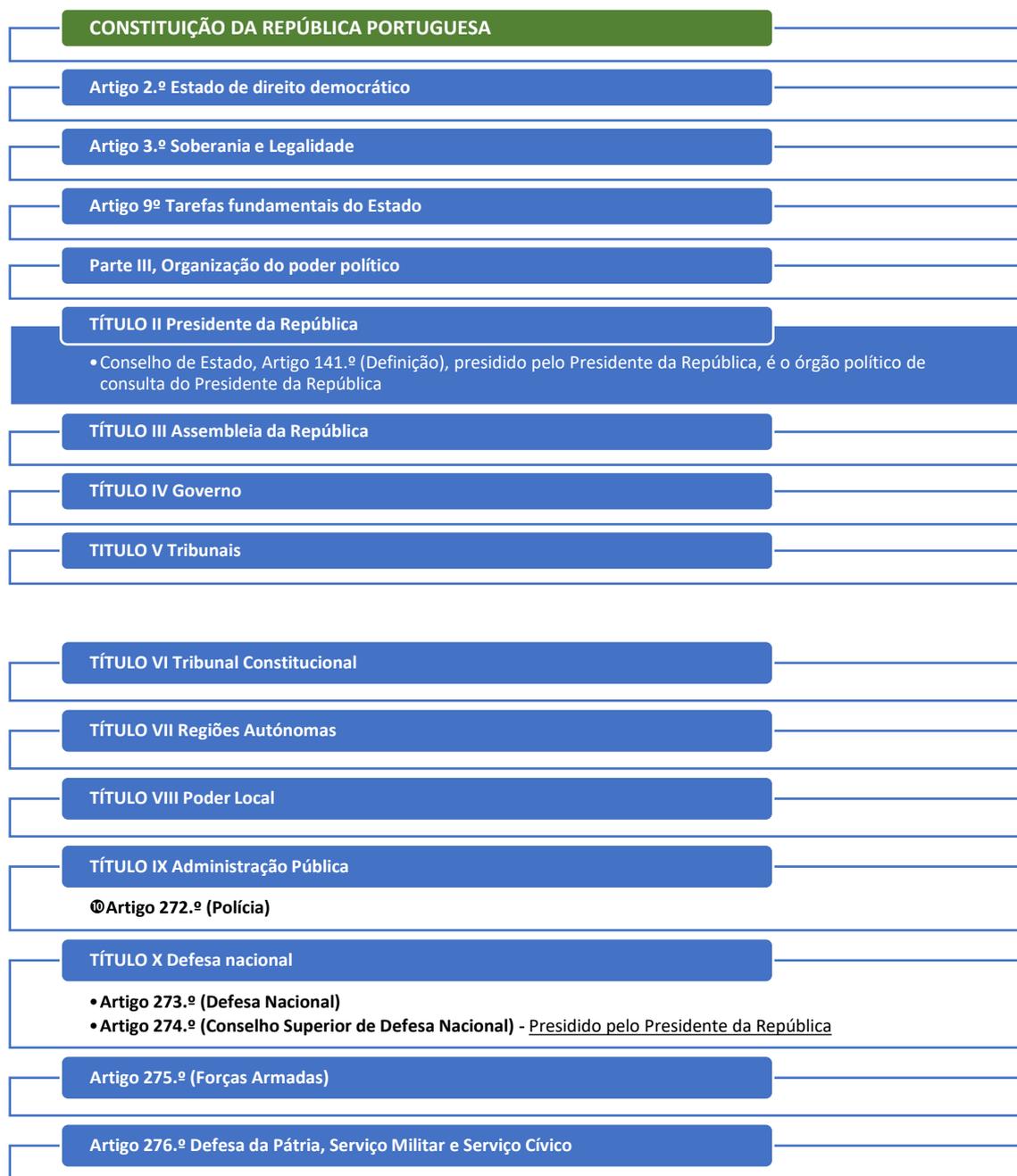
âmbito estritamente militar, a constituição e extinção das unidades conjuntas móveis, no âmbito das informações militares, bem como as respetivas relações de comando e controlo, garantindo a sua preparação e aprontamento, no respeito das atribuições da Assembleia da República e das competências, previstas na lei, dos órgãos que compõem o Sistema de Informações da República Portuguesa; (...) m) Assegurar a ligação das Forças Armadas aos serviços de informações do Sistema de Informações da República Portuguesa; n) Comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da ação penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardado o que nos termos da lei se dispõe sobre segredo de Estado; (...) 4 — Às atividades de informações executadas pelas Forças Armadas, necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar, aplica-se o disposto na Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa”.

Pontos-chave para um SGC sistémico e complexo:

- O Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço atua em articulação e estreita cooperação com as estruturas nacionais responsáveis pela ciberespionagem, cibersegurança, cibercrime e ciberterrorismo, em linha com a estratégia nacional de segurança do ciberespaço.
- Analisar, como referência importante para a arquitetura do sistema de informações e tecnologias de informações do SGC (articulação SG SSI e CEMGFA, SIRP e outros), o caso do Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE); tal será válido para uma abordagem integrada interministerial e multissetorial do SGC. O CCICE dispõe de autoridade técnica no âmbito das comunicações, dos sistemas de informação, guerra eletrónica, e segurança da informação, no âmbito das Forças Armadas, e dispõe, também, de autoridade funcional e técnica no âmbito da ciberdefesa e dos aspetos militares do programa espacial da defesa nacional.
- O Comando de Operações de Ciberdefesa é responsável por planear, dirigir, coordenar, controlar e executar operações no e através do ciberespaço em apoio a objetivos militares, garantindo a liberdade de ação das Forças Armadas neste domínio. Importa conferir e explicitar uma maior abrangência na formulação e na implementação dos domínios de interseção com o sistema de segurança interna, SIRP e outros, atento o sistema nacional de gestão de crises, a sua preparação e resposta, com óbvia reciprocidade nos quadros normativos e legais do SSI (e outros).
- O Centro de Informações e Segurança Militares constitui-se como o órgão de informações e de segurança militares das Forças Armadas e tem por missão assegurar a produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar; assegura a ligação das Forças Armadas aos serviços de informações do Sistema de Informações da República Portuguesa.
- As leis orgânicas da Marinha, Exército e Força Aérea constituem, pelos conceitos adotados e clareza das missões e atribuições, um importante objeto de estudo para a identificação conjugada das lacunas e/ou sobreposições, num exercício comparativo com outros quadros legais mais antigos, em regra, já resultantes de sucessivos processos de revisão, importantes, mas devendo ser revisitados num tempo e momento de crise, mais exigente na necessidade de planear e articular os sistemas de informação e também com

novas ferramentas tecnológicas em desenvolvimento, o que vai requerer um SGC muito mais ágil e sincronizado nas próximas décadas, com uma maior coerência (preparação, resposta e resiliência dos diferentes atores) e homogeneidade concetual político-estratégica.

4. Arquitetura do Sistema de Gestão de Crises Nacional: uma Síntese



LEI DE DEFESA NACIONAL (Quadro I)

- A defesa nacional tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas.
- Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas setoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos da defesa nacional.

Artigo 20.º Atribuições do Ministério da Defesa Nacional

Artigo 24.º Missões das Forças Armadas

Artigo 48.º Forças de Segurança

- Compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional.
- Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.

LEI DE DEFESA NACIONAL (Quadro II)

Presidente da República

- Representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas.

Assembleia da República

- Compete apreciar as orientações fundamentais da política de defesa nacional constantes do programa do Governo e debater e aprovar as grandes opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

O Governo

- Órgão de condução da política de defesa nacional e das Forças Armadas.
- Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Assegura que a defesa nacional é exercida beneficiando das atividades de informações dos órgãos competentes do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e das Forças Armadas.

Primeiro-Ministro

- Dirige a política de defesa nacional e das Forças Armadas, bem como o funcionamento do Governo nessa matéria.
- Dirige a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, incluindo a definição da política nacional de planeamento civil de emergência.
- Participa no Conselho Superior de Defesa Nacional.

LEI DE DEFESA NACIONAL (Quadro III)

Ministro da Defesa Nacional

- Assegura a elaboração e a execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas e é politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão.
- Participa no Conselho Superior de Defesa Nacional.
- Preside ao Conselho Superior Militar.
- Dirige a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, por delegação do Primeiro-Ministro.
- Aprova o conceito estratégico militar elaborado pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Artigo 15.º, relativo às competências dos outros Ministros

- Em coordenação com o Ministro da Defesa Nacional, asseguram a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito das atribuições dos respetivos ministérios”.
- Compete, em especial, a cada ministro preparar a adaptação dos seus serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência.

Conselho Superior de Defesa Nacional

- ⑩ O órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas; é presidido pelo Presidente da República, que tem voto de qualidade.
- ⑩ Artigo 17.º, Competências do Conselho Superior de Defesa Nacional.

LEI ORGÂNICA DE BASES DA ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Artigo 4.º Missões das Forças Armadas

- Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.
- Colaborar “em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”.

Artigo 27.º Articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança

- As Forças Armadas, através do CEMGFA, e as forças e serviços de segurança cooperam tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º: “Para assegurar a cooperação prevista no número anterior, são estabelecidos os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como a utilização de meios”.
- “Compete ao CEMGFA e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a implementação das medidas de coordenação, para os efeitos previstos nos números anteriores, sem prejuízo do disposto na Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto”.

LEI DA SEGURANÇA INTERNA (Quadro I)

- Fins da segurança interna: medidas destinadas, em especial, a “proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.
- “A segurança interna desenvolve-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português. No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem atuar fora do espaço referido no número anterior, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”.

Capítulo IV Forças e serviços de segurança, Artigo 25.º

- “Exercem funções de segurança interna: a Guarda Nacional Republicana; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária; O Serviço de Informações de Segurança” e “exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação: os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica”.

Primeiro-Ministro

- De acordo com o Artigo 9.º da Lei de Segurança Interna é “politicamente responsável pela direção da política de segurança interna” e dirige “a atividade interministerial tendente à adoção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna”, informando o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna e convocando o Conselho Superior de Segurança Interna, a cujas reuniões preside.
- O Primeiro-Ministro nomeia e exonera o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça.

LEI DA SEGURANÇA INTERNA: O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (Quadro II)

Conselho Superior de Segurança Interna

- Órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro.
- O Conselho assiste o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências em matéria de segurança interna, nomeadamente na adoção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna.

Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

- Tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional, particularizando-se no Artigo 16.º as competências de coordenação, que conferem “os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança”.
- Artigo 17.º - Compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, no âmbito das suas competências de direção: facultar às forças e aos serviços de segurança o acesso e a utilização de serviços comuns, designadamente no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e da Central de Emergências 112.
- Artigo 18.º - Competências de controlo.
- Artigo 19.º - Competências de comando operacional: “1 - Em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos”.
- O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços de segurança e de controlo da respetiva execução, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

Gabinete Coordenador de Segurança

Ⓣ Órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. O Gabinete é presidido pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Sob a coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna funciona um secretariado permanente do Gabinete constituído por oficiais de ligação. O Gabinete dispõe de uma sala de situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna. Compete ao Gabinete Coordenador de Segurança assistir de modo regular e permanente o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna no exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional.

Unidade de Coordenação Antiterrorismo

- A Unidade de Coordenação Antiterrorismo funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI)

Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros

- A Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE) é responsável pela coordenação da atuação das forças e serviços de segurança entre si e entre estes e o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I. P.), e a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.).

LEI DE BASES DA PROTEÇÃO CIVIL

- A Proteção Civil tem a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram; “a actividade de protecção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores”.

Primeiro Ministro

- É o responsável pela direção da política de proteção civil, competindo-lhe, designadamente, coordenar e orientar a ação dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a proteção civil.

Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)

- As operações de proteção civil estão assentes no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) como “um conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil e as entidades previstas (...) atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”
- “O SIOPS tem promovido a aplicação dos princípios especiais aplicáveis às atividades de proteção civil, nomeadamente os princípios da cooperação, da coordenação e da unidade de comando. Este sistema integrado é desenvolvido com base em estruturas de coordenação - os centros de coordenação operacional - dos diferentes níveis da proteção civil, que agregam todas as entidades que intervêm na iminência ou em caso de acidente grave ou catástrofe”.

Forças Armadas (FFAA)

- As Forças Armadas colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil, sob as formas de apoio “de acordo com o previsto nos programas e planos de emergência previamente elaborados, após parecer favorável das Forças Armadas, havendo, para tanto, integrado nos centros de coordenação operacional um oficial de ligação”.
- “O apoio não programado é prestado de acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares, cabendo ao Estado-Maior-General das Forças Armadas a determinação das possibilidades de apoio e a coordenação das ações a desenvolver em resposta às solicitações apresentadas”.

LEI DE BASES DA PROTEÇÃO CIVIL

Agentes de Proteção Civil

- Artigo 46.º - Agentes de proteção civil, “1 — São agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias: a) Os corpos de bombeiros; b) As forças de segurança; c) As Forças Armadas; d) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; e) A Autoridade Nacional da Aviação Civil; f) O INEM, I. P., e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde; g) Os sapadores florestais”.
- A Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social.

Artigo 46.º-A Entidades com dever de cooperação

- Impende especial dever de cooperação sobre as seguintes entidades: a) Entidades de direito privado detentoras de corpos de bombeiros, nos termos da lei; b) Serviços de segurança; c) Serviço responsável pela prestação de perícias médico-legais e forenses; d) Serviços de segurança social; e) Instituições particulares de solidariedade social e outras com fins de socorro e de solidariedade; f) Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos; g) Instituições imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência, designadamente dos sectores das florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente, mar e atmosfera; h) Organizações de voluntariado de proteção civil.

Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa

- Estabelece as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa. Aos serviços de informações incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado.

Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

- O controlo do Sistema de Informações da República Portuguesa é assegurado pelo Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República, sem prejuízo dos poderes de fiscalização deste órgão de soberania nos termos constitucionais.

Orgânica do Sistema

- Todos os organismos pertencentes ao Sistema de Informações têm natureza de serviços públicos.
- O Secretário-Geral e os serviços de informações dependem diretamente do Primeiro-Ministro.
- O Primeiro-Ministro pode delegar num membro do Governo que integre a Presidência do Conselho de Ministros as competências que lhe são legalmente conferidas no âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa.
- Competência do Primeiro-Ministro: manter especialmente informado o Presidente da República acerca dos assuntos referentes à condução da atividade do Sistema de Informações da República Portuguesa, diretamente ou através do Secretário-Geral; presidir ao Conselho Superior de Informações; nomear e exonerar o Secretário-Geral; nomear e exonerar, ouvido o Secretário-Geral, o diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o diretor do Serviço de Informações de Segurança; controlar, tutelar e orientar a ação dos serviços de informações.
- Conselho Superior de Informações: O Conselho Superior de Informações é o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações. O Conselho Superior de Informações é presidido pelo Primeiro-Ministro e tem a seguinte composição: os Vice-Primeiros-Ministros, se os houver; os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver, e o membro do Governo que seja titular da delegação de competências referida no n.º 2 do artigo 15.º; os Ministros da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças; os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República; dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.
- O Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa é equiparado, para todos os efeitos legais, exceto os relativos à sua nomeação e exoneração, a Secretário de Estado; dispõe de um gabinete de apoio ao qual é aplicável o regime jurídico dos gabinetes ministeriais. Compete ao Secretário-Geral: conduzir superiormente, através dos respetivos diretores, a atividade do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança e exercer a sua inspeção, superintendência e coordenação, em ordem a assegurar a efetiva prossecução das suas finalidades institucionais.
- O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português.
- O Serviço de Informações de Segurança é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

5. Órgãos de Soberania



5.1. Presidente da República

Chefe de Estado³⁶

- 1) O Presidente da República é o Chefe de Estado. Assim, nos termos da Constituição, ele “representa a República Portuguesa”, “garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas” e é o Comandante Supremo das Forças Armadas. Como garante do regular funcionamento das instituições democráticas, tem como especial incumbência a de, nos termos do juramento que presta no seu ato de posse, “defender, cumprir e fazer cumprir a *Constituição da República Portuguesa*”. A legitimidade democrática que lhe é conferida através da eleição direta pelos portugueses é a explicação dos poderes formais e informais que a Constituição lhe reconhece, explícita ou implicitamente, e que os vários Presidentes da República têm utilizado.
- 2) No relacionamento com os outros órgãos de soberania, compete-lhe, no que diz respeito ao Governo, nomear o Primeiro-Ministro, “ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais” das eleições para a Assembleia da República. E, seguidamente, nomear, ou exonerar, os restantes membros do Governo, “sob proposta do Primeiro-Ministro”. Ao Primeiro-Ministro compete “informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país”. O Presidente da República pode ainda presidir ao Conselho de Ministros, quando o Primeiro-Ministro lho solicitar. E só pode demitir o Governo, ouvido o Conselho de Estado, quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas (o que significa que não o pode fazer simplesmente por falta de confiança política).
- 3) No plano das relações com a Assembleia da República, o Presidente da República pode dirigir-lhe mensagens, chamando-lhe assim a atenção para qualquer assunto que reclame, no seu entender, uma intervenção do Parlamento. Pode ainda convocar extraordinariamente a Assembleia da República, de forma a que esta reúna, para se ocupar de assuntos específicos, fora do seu período

³⁶ Fonte institucional: apontamento retirado do site da Presidência da República em 21 de março de 2024, sob o título “Quem é e o que faz o Presidente da República?”, última atualização em 3 de novembro de 2021. <https://www.presidencia.pt/>

normal de funcionamento. Pode, por fim, dissolver a Assembleia da República com respeito por certos limites temporais e circunstanciais, e ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado, marcando simultaneamente a data das novas eleições parlamentares. A dissolução corresponde, assim, essencialmente, a uma solução para uma crise ou um impasse governativo e parlamentar.

- 4) Uma das competências mais importantes do Presidente da República no dia-a-dia da vida do País é o da fiscalização política da atividade legislativa dos outros órgãos de soberania. Ao Presidente não compete, é certo, legislar, mas compete-lhe sim promulgar (isto é, assinar), e assim mandar publicar, as leis da Assembleia da República e os Decretos-Leis ou Decretos Regulamentares do Governo. A falta da promulgação determina a inexistência jurídica destes atos. O Presidente não é, contudo, obrigado a promulgar, pelo que pode, em certos termos, ter uma verdadeira influência indireta sobre o conteúdo dos diplomas. Com efeito, uma vez recebido um diploma para promulgação, o Presidente da República pode, em vez de o promulgar, fazer outras duas coisas. Se tiver dúvidas quanto à sua constitucionalidade, pode, no prazo de 8 dias, suscitar ao Tribunal Constitucional (que terá, em regra, 25 dias para decidir) a fiscalização preventiva da constitucionalidade de alguma ou algumas das suas normas (exceto no caso dos Decretos Regulamentares) - sendo certo que, se o Tribunal Constitucional vier a concluir no sentido da verificação da inconstitucionalidade, o Presidente estará impedido de promulgar o diploma e terá de o devolver ao órgão que o aprovou. Ou pode - no prazo de 20 dias, no caso de diplomas da Assembleia da República, ou de 40 dias, no caso de diplomas do Governo, a contar, em ambos os casos, ou da receção do diploma na Presidência da República, ou da publicação de decisão do Tribunal Constitucional que eventualmente se tenha pronunciado, em fiscalização preventiva, pela não inconstitucionalidade - vetar politicamente o diploma, isto é, devolvê-lo, sem o promulgar, ao órgão que o aprovou, manifestando, assim, através de mensagem fundamentada, uma oposição política ao conteúdo ou oportunidade desse diploma (o veto político também pode assim ser exercido depois de o Tribunal Constitucional ter concluído, em fiscalização preventiva, não haver inconstitucionalidade). O veto político é absoluto, no caso de diplomas do Governo, mas é meramente relativo, no caso de diplomas da Assembleia da República. Isto é: enquanto o Governo é obrigado a acatar o veto político, tendo, assim, de abandonar o diploma ou de lhe introduzir alterações no sentido proposto pelo Presidente da República, a Assembleia da República pode ultrapassar o veto político, ficando o Presidente da República obrigado a promulgar, no prazo de 8 dias se reaprovar o diploma, sem alterações, com uma maioria reforçada - a maioria absoluta dos Deputados, em regra, ou, a maioria de 2/3 dos deputados, no caso dos diplomas mais importantes (leis orgânicas, outras leis eleitorais, diplomas que digam respeito às relações externas, e outros). Ou seja, nos diplomas estruturantes do sistema político - as leis orgânicas, que têm como objeto as seguintes matérias: eleições dos titulares dos órgãos de soberania, dos órgãos das Regiões Autónomas ou do poder local; referendos; organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional; organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas; estado de sítio e do estado de emergência; aquisição, perda e requalificação da cidadania portuguesa; associações e partidos políticos; sistema de informações da República e do segredo de Estado; finanças das regiões autónomas; criação e regime das regiões administrativas -, um eventual veto político do Presidente da República força necessariamente a existência de um consenso entre as principais forças políticas representadas na Assembleia da República - para além das matérias onde a própria Constituição já exige, à partida, esse consenso, por reclamar uma maioria de 2/3 para a sua aprovação: entidade de regulação da comunicação social; limites à renovação de mandatos dos titulares de cargos políticos; exercício do direito de voto dos emigrantes nas eleições presidenciais; número de Deputados da Assembleia da República e definição dos círculos eleitorais; sistema e método de eleição dos órgãos do poder local; restrições ao exercício de direitos por militares, agentes militarizados e agentes dos serviços e forças de segurança; definição, nos respetivos estatutos político-administrativos, das matérias que integram o poder legislativo das regiões autónomas. Ainda relativamente aos diplomas normativos, o Presidente da República pode também, em qualquer momento, pedir ao Tribunal Constitucional que declare a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de qualquer norma jurídica em vigor

(fiscalização sucessiva abstrata) - com a consequência da sua eliminação da ordem jurídica - ou pedir-lhe que verifique a existência de uma inconstitucionalidade por omissão (ou seja, do não cumprimento da Constituição por omissão de medida legislativa necessária para tornar exequível certa norma constitucional).

- 5) Compete também ao Presidente da República decidir da convocação, ou não, dos referendos nacionais que a Assembleia da República ou o Governo lhe proponham, no âmbito das respetivas competências (ou dos referendos regionais que as Assembleias Legislativas das regiões autónomas lhe apresentem). No caso de pretender convocar o referendo, o Presidente terá obrigatoriamente de requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da sua constitucionalidade e legalidade.
- 6) Como Comandante Supremo das Forças Armadas, o Presidente da República ocupa o primeiro lugar na hierarquia das Forças Armadas e compete-lhe assim, em matéria de defesa nacional:
 - presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional;
 - nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, neste último caso, o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas;
 - assegurar a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas e exprimir publicamente, em nome das Forças Armadas, essa fidelidade;
 - aconselhar em privado o Governo acerca da condução da política de defesa nacional, devendo ser por este informado acerca da situação das Forças Armadas e dos seus elementos, e consultar o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes de Estado-Maior dos ramos;
 - declarar a guerra em caso de agressão efetiva ou iminente e fazer a paz, em ambos os casos, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República;
 - declarada a guerra, assumir a sua direção superior em conjunto com o Governo, e contribuir para a manutenção do espírito de defesa e da prontidão das Forças Armadas para o combate;
 - declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, ouvido o Governo e sob autorização da Assembleia da República, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.
- 7) No âmbito das relações internacionais, e como representante máximo da República Portuguesa, compete ao Presidente da República, para além da declaração de guerra ou de paz:
 - a nomeação dos embaixadores e enviados extraordinários, sob proposta do Governo, e a acreditação dos representantes diplomáticos estrangeiros;
 - a ratificação dos tratados internacionais (e a assinatura dos acordos internacionais), depois de devidamente aprovados pelos órgãos competentes; isto é, compete-lhe vincular internacionalmente Portugal aos tratados e acordos internacionais que o Governo negocie internacionalmente e a Assembleia da República ou o Governo aprovem - só após tal ratificação é que vigoram na ordem interna as normas das convenções internacionais que Portugal tenha assinado (e também relativamente aos tratados e acordos internacionais existe a possibilidade de o Presidente da República requerer a fiscalização preventiva da sua constitucionalidade, em termos semelhantes aos dos outros diplomas).
- 8) Como garante da unidade do Estado, o Presidente da República nomeia e exonera, ouvido o Governo, os Representantes da República para as regiões autónomas; pode dissolver as Assembleias Legislativas das regiões autónomas, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos nelas representados; e pode dirigir mensagens à Assembleias Legislativas das regiões autónomas.
- 9) Compete ainda ao Presidente da República, como Chefe de Estado, indultar e comutar penas, ouvido o Governo; conferir condecorações e exercer a função de grão-mestre das ordens honoríficas portuguesas; marcar, de harmonia com as leis eleitorais, o dia das eleições para os órgãos de soberania, para o Parlamento Europeu e para as Assembleias Legislativas das regiões autónomas; nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República; nomear dois vogais do Conselho Superior da Magistratura e

cinco membros do Conselho de Estado (que é o seu órgão político de consulta, e ao qual também preside).

- 10) O tipo de poderes de que dispõe o Presidente da República pouco tem a ver, assim, com a clássica tripartição dos poderes entre executivo, legislativo e judicial. Aproxima-se muito mais da ideia de um poder moderador (nomeadamente os seus poderes de controlo ou negativos, como o veto, por exemplo); embora o Chefe de Estado disponha também, para além destas funções, de verdadeiras competências de direção política, nomeadamente em casos de crises políticas, em tempos de estado de exceção ou em matérias de defesa e relações internacionais. No entanto, muito para além disso, o Presidente da República pode fazer um uso político particularmente intenso dos atributos simbólicos do seu cargo e dos importantes poderes informais que detém. Nos termos da Constituição cabe-lhe, por exemplo, pronunciar-se “sobre todas as emergências graves para a vida da República”, dirigir mensagens à Assembleia da República sobre qualquer assunto, ou ser informado pelo Primeiro-Ministro “acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país”. E todas as cerimónias em que está presente, ou os discursos, as comunicações ao País, as deslocações em Portugal e ao estrangeiro, as entrevistas, as audiências ou os contactos com a população, tudo são oportunidades políticas de extraordinário alcance para mobilizar o País e os cidadãos. A qualificação do Presidente como “representante da República” e “garante da independência nacional” fazem com que o Presidente, não exercendo funções executivas diretas, possa ter, assim, um papel político ativo e conformador.

Comandante Supremo das Forças Armadas³⁷

Poderes e Competências

O Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas.

O exercício dos poderes constitucionalmente atribuídos ao Presidente da República no âmbito da Defesa Nacional e enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas, expressamente consagrados na *Constituição da República Portuguesa* (art. 120.º) e na Lei de Defesa Nacional (art. 10.º), traduzem responsabilidades específicas numa área de importância vital para o Estado português, compreendendo os seguintes direitos e deveres:

- Dever de contribuir, no âmbito das suas competências constitucionais, para assegurar a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas;
- Direito de ser informado pelo Governo acerca da situação das Forças Armadas;
- Direito de ser previamente informado pelo Governo, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais;
- Direito de ser previamente informado pelo Primeiro-Ministro, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas e de outras forças quando integradas numa força militar, em operações militares no exterior do território nacional;
- Dever de aconselhar em privado o Governo acerca da condução da política de defesa nacional;
- Direito de ocupar o primeiro lugar na hierarquia das Forças Armadas;
- Dever de consultar o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea, em matérias de defesa nacional;
- Direito de conferir, por iniciativa própria, condecorações militares.

³⁷ Fonte institucional: apontamento retirado do site da Presidência da República em 21 de março de 2024, sob o título “Quem é e o que faz o Presidente da República?”, última atualização em 8 de março de 2021. <https://www.presidencia.pt/>

Defesa Nacional

A defesa nacional tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas. A defesa nacional assegura ainda o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional (Lei de Defesa Nacional art. 1.º).

Missão das Forças Armadas

As Forças Armadas asseguram, de acordo com a Constituição e as leis em vigor, a execução da componente militar da defesa nacional. Assim, constituem-se como Instituição estruturante do Estado, contribuindo de forma fundamental para o esforço de defesa, dentro e fora das nossas fronteiras físicas, através de missões em apoio da política externa do Estado português, de atividades regulares relativas às funções de soberania, ou ainda, no âmbito de missões de interesse público, cooperando com as forças e serviços de segurança e colaborando em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

No plano externo, as atividades inerentes à designada “diplomacia de defesa” vêm assumindo um papel de reconhecida e crescente importância, onde o contributo das Forças Armadas tem constituído um pilar fundamental, em particular através do desempenho de missões humanitárias e de paz, e no âmbito da cooperação técnico-militar.

No plano interno, para além das missões de soberania e de interesse público, as Forças Armadas desenvolvem atividades nos domínios do ensino, da investigação e do desenvolvimento científico, cultural e económico, através de centros de excelência com créditos firmados.

Funções e Objetivos³⁸

Funções do Comandante Supremo

A transversalidade e a permanência que assistem às matérias relativas à Defesa justificam o amplo consenso nacional que tem merecido e que é imperativo que continue a merecer no futuro. As novas características do sistema internacional, e das ameaças associadas, deram origem a um entendimento consensual de que resultaram as revisões dos documentos estruturantes de defesa: o atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional incorpora os desafios a que temos de fazer face e as capacidades que temos de gerar para os enfrentar. Decorrente deste Conceito, o esforço de defesa nacional conheceu importantes desenvolvimentos que importa, agora, concretizar e relevar.

Igualmente importante é incrementar uma perceção coletiva de segurança e defesa, nomeadamente no âmbito da prevenção e combate às novas ameaças, cuja atuação se desenvolve num quadro de esbatimento da tradicional distinção entre a segurança interna e externa, áreas onde também se reveste de grande importância a ação dinamizadora do Presidente da República e a sua intervenção de forma coordenada e integrada com os demais órgãos de soberania.

Objetivos e Linhas de Ação

A atuação do Presidente da República enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas desenvolve-se com base em objetivos cuja materialização se traduz em atividades concretas, intervenções, visitas, participações ou outras:

- a. Desenvolver na sociedade portuguesa uma maior cultura de Segurança e de Defesa Nacional;
- b. Contribuir para o reforço da coesão e do prestígio das Forças Armadas;

³⁸ Fonte institucional: apontamento retirado do site da Presidência da República em 21 de março de 2024, sob o título “Quem é e o que faz o Presidente da República?”, última atualização em 8 de março de 2021. <https://www.presidencia.pt/>

- c. Sensibilizar a Nação para o papel das Forças Armadas como instituição estruturante do Estado.
- d. Acompanhar a evolução dos assuntos relativos à Defesa Nacional, particularmente no que concerne ao planeamento estratégico e emprego de capacidades nacionais, ao processo de reestruturação da Defesa e das Forças Armadas e ao âmbito do seu reequipamento.

5.2. Assembleia da República

Órgão de Soberania³⁹

O Parlamento português, ou Assembleia da República, é constituído por uma câmara de Deputados que representa todos os portugueses.

É um dos dois órgãos de soberania eletivos previstos na Constituição, além do Presidente da República, cabendo-lhe o papel constitucional de “assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses”.

Os Deputados são eleitos por sufrágio universal direto e secreto.

A Assembleia da República representa todos os cidadãos portugueses, age em seu nome e é responsável perante estes.

Esta representação inclui os não eleitores, os eleitores que não votaram e aqueles que não deram suporte eleitoral aos Deputados eleitos.

Quais são os órgãos de soberania?

A Assembleia da República, o Presidente da República, o Governo e os Tribunais são os órgãos de soberania portugueses. Os órgãos de soberania exercem os poderes soberanos do Estado e estão previstos na *Constituição da República Portuguesa*.

Quais são os principais poderes da Assembleia da República?

A Assembleia da República tem os poderes principais de legislar, isto é, de fazer as leis, e de fiscalizar a atuação do Governo. Além disso, destaca-se no sistema político, não só pela sua função primordial de representação dos cidadãos, mas também por estar na base de formação do Governo e ser o órgão perante o qual o Governo tem de responder.

Porque é que a Assembleia da República é o principal órgão legislativo?

Porque só a Assembleia da República pode legislar sobre determinadas matérias definidas na Constituição (competência legislativa exclusiva).

Alguns exemplos de matérias sobre as quais só o Parlamento pode legislar:

- *Constituição da República Portuguesa*

³⁹ Fonte institucional: apontamento retirado do site da Assembleia da República em 21 de março de 2024, sob o título “Assembleia como órgão de soberania”.
<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/assembleia-como-orgao-soberania.aspx>

- Lei Eleitoral
- Organização e funcionamento do Tribunal Constitucional
- Lei dos partidos políticos
- Orçamento do Estado, sob proposta do Governo
- Regime do Referendo
- Regime do Sistema de Informações da República
- Regime do Segredo de Estado
- Bases gerais do ensino
- Defesa nacional

Além disso, pode também legislar, a par de outros órgãos, em todas as restantes matérias, com exceção das relativas à organização e funcionamento do Governo.

Como se relaciona a Assembleia da República com os outros órgãos de soberania?

A relação da Assembleia da República com os demais órgãos de soberania é constitucionalmente vinculada pelo princípio da separação de poderes e interdependência daqueles órgãos. Isto é, as competências soberanas do Estado estão distribuídas pelos vários órgãos de soberania que cooperam entre si ou detêm mecanismos de controlo.

Relativamente às relações da Assembleia da República com o Presidente da República, este pode:

- Dissolver o Parlamento;
- Vetar os Decretos da Assembleia.

No entanto, o Presidente tem de:

- Tomar posse perante o Parlamento;
- Requerer a autorização da Assembleia para se ausentar do país;
- Requerer a autorização da Assembleia para declarar o estado de sítio e o estado de emergência;
- Promulgar um Decreto antes vetado, mediante determinadas condições previstas na lei.

É, também, à Assembleia da República que cabe a fiscalização da atividade do Governo e da Administração, bem como vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis. Ou seja, o Governo tem de prestar contas à Assembleia, pelo que está obrigado a responder aos Deputados, quer em Sessão Plenária, quer em reuniões das comissões parlamentares, ou mesmo por escrito às perguntas que lhe forem enviadas.

Assim, relativamente às relações da Assembleia da República com o Governo, este:

- Tem a sua atividade submetida à fiscalização da Assembleia da República;
- É responsável perante a Assembleia.

Depende da confiança do Parlamento, designadamente através de:

- Apresentação do seu programa, que se rejeitado implica a sua demissão;
- Moções de censura, que se aprovadas implicam a sua demissão;
- Moções de confiança, que se rejeitadas implicam a sua demissão;

- Carece da intervenção da Assembleia para aprovar a sua proposta de Orçamento do Estado. Já os tribunais detêm a função jurisdicional, competindo-lhes “administrar a justiça em nome do povo”.

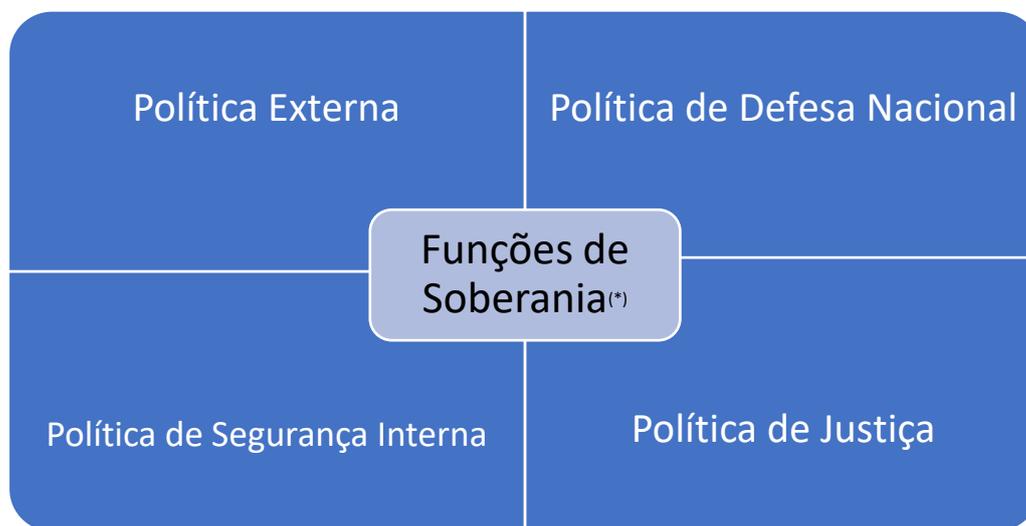
Quanto às relações com os Tribunais, a Assembleia da República elege:

- 7 vogais do Conselho Superior da Magistratura (órgão do Estado que tem competências de nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes dos tribunais judiciais, bem como ao nível do exercício da ação disciplinar);
- 4 membros para o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (órgão de gestão e disciplina dos juizes da jurisdição administrativa e fiscal);
- 5 membros para o Conselho Superior do Ministério Público (órgão com competência disciplinar e de gestão dos quadros do Ministério Público).

As competências e as regras de funcionamento da Assembleia da República e os direitos e deveres dos seus Membros são definidos pela Constituição, pelo Regimento, pelo Estatuto dos Deputados e pelo Código de Conduta.

5.3. Governo

Figura 8 - As funções de soberania



(*) **Finanças e Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)** conferem sustentação e resiliência às funções de soberania e independência nacional.

Figura 9 - As áreas de governação



Legenda: Base para o aperfeiçoamento de um SIGC: *whole-of-government approach*.

Lei Orgânica do Governo, Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio, que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional – relevam-se pontos de apoio para o aperfeiçoamento de um Sistema de Gestão de Crises (estruturas; planeamento estratégico de SI/II): *whole-of-government*.

Primeiro-Ministro

- O Primeiro-Ministro possui a competência própria que lhe é conferida pela Constituição e pela lei e a competência delegada pelo Conselho de Ministros.
- O Primeiro-Ministro pode exercer transitoriamente as competências atribuídas pelo presente decreto-lei a um ministro ou ministra, em caso de cessação de funções destes.
- O Primeiro-Ministro exerce, ainda, os poderes relativos aos serviços, organismos, entidades e estruturas compreendidos na Presidência do Conselho de Ministros que não se encontrem atribuídos aos demais membros do Governo que a integram.

Ministério da Presidência

- Ministro da Presidência.
 - Secretarias de Estado para a Presidência do Conselho de Ministros e Adjunta da Presidência.
- 1 - O Ministro da Presidência exerce as competências que lhe são delegadas pelo Primeiro-Ministro, em matéria de preparação, convocação e coordenação do Conselho de Ministros e da Reunião de Secretários de Estado, promove a coordenação interministerial dos diversos departamentos governamentais, formula e avalia políticas e estratégias de desenvolvimento económico e social, coordena processos de transformação na organização de serviços públicos que aproveitem sinergias e reforcem a capacidade técnica no apoio à ação governativa e à decisão no âmbito da definição, planeamento e implementação das políticas públicas, bem como conduz e avalia as políticas nas áreas das migrações e do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
 - 2 - O Ministro da Presidência conduz e avalia políticas da Administração Pública, designadamente em matéria de organização e do funcionamento dos serviços públicos, de alterações nos processos e procedimentos administrativos e na qualificação do emprego público, em coordenação com o Ministro de Estado e das Finanças.
 - 3 - O Ministro da Presidência coordena a conceção, adoção e execução das novas soluções procedimentais e organizacionais, podendo preparar e apresentar atos normativos ao Conselho de Ministros, em matéria de concessão de vistos, de autorizações de residência e de nacionalidade, tendo em vista a promoção de políticas de integração de imigrantes, em coordenação com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, com a Ministra da Justiça, com a Ministra da Administração Interna e com a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

4 - O Ministro da Presidência coordena a política de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, em coordenação com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, com a Ministra da Administração Interna e com a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

5 - O Ministro da Presidência exerce o poder de direção sobre a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, sem prejuízo das competências do Ministro dos Assuntos Parlamentares na área da comunicação social.

6 - O Ministro da Presidência exerce o poder de direção sobre: a) O Centro de Gestão da Rede Informática do Governo; b) O Centro de Competências Jurídicas do Estado.

7 - O Ministro da Presidência exerce o poder de direção sobre o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública, em coordenação com o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial no que respeita aos instrumentos relativos aos fundos europeus e ao planeamento regional e local.

8 - O Ministro da Presidência exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) O Instituto Nacional de Estatística, I. P.; b) O Instituto Nacional de Administração, I. P., em coordenação com o Ministro de Estado e das Finanças; c) A Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P.

9 - O Ministro da Presidência exerce os poderes de superintendência e tutela sobre a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., sem prejuízo da superintendência e tutela da Ministra da Juventude e Modernização no que respeita ao Laboratório de Inovação (INCMLab) e aos investimentos em *startups* e das competências legalmente atribuídas ao Ministro de Estado e das Finanças quanto a outros domínios.

10 - O Ministro da Presidência exerce os poderes, previstos nos respetivos estatutos, sobre a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública.

Ministério dos Negócios Estrangeiros

— Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.

— Secretarias de Estado para as áreas dos Assuntos Europeus, dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, e das Comunidades Portuguesas.

— 1 - O Ministério dos Negócios Estrangeiros é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar a política externa do País, bem como coordenar e apoiar os demais ministros no âmbito da dimensão externa das respetivas competências, assegurando, assim, uma perspetiva estratégica e integrada da ação externa de Portugal.

— 2 - O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros conduz a política europeia do País, orientando a ação portuguesa nas instituições próprias da União Europeia, coordenando a definição das posições nacionais sobre as políticas da União Europeia, incluindo a política comercial comum, e as relações bilaterais com países europeus.

— 3 - O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros exerce o poder de direção sobre:

- a) A Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros; b) A Direção-Geral de Política Externa; c) A Inspeção-Geral Diplomática e Consular; d) A Direção-Geral dos Assuntos Europeus; e) A Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas; f) As embaixadas; g) As missões e representações permanentes, designadamente a Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, e as missões temporárias; h) Os postos consulares.
- 4 - O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros exerce poderes de superintendência e tutela sobre a Comissão Nacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outros membros do Governo.
- 5 - O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) O Fundo para as Relações Internacionais, I. P.; b) O Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.
- 6 - O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros assegura o funcionamento da Comissão Interministerial de Limites e Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, em coordenação com o Ministro da Economia, com a Ministra do Ambiente e Energia e com o Ministro da Agricultura e Pescas.
- 7 - O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros assegura o funcionamento da Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça.
- 8 - Compete ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, conjuntamente com o Ministro da Economia, a coordenação intersetorial da participação nacional nos organismos europeus e internacionais responsáveis pela definição e pela monitorização das políticas marítimas.

Ministério da Defesa Nacional

- Ministro da Defesa Nacional.
- Secretaria de Estado Adjunta e da Defesa Nacional e Secretaria de Estado da Defesa Nacional.
- 1 - O Ministério da Defesa Nacional é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar a política de defesa nacional no âmbito das competências que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional, bem como assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais serviços, organismos, entidades e estruturas nela integrados.
- 2 - O Ministro da Defesa Nacional exerce o poder de direção sobre: a) O Estado-Maior-General das Forças Armadas; b) Os ramos das Forças Armadas - Marinha, Exército e Força Aérea; c) A Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional; d) A Inspeção-Geral da Defesa Nacional; e) A Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; f) A Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional; g) O Instituto da Defesa Nacional; h) A Polícia Judiciária Militar.

- 3 - O Ministro da Defesa Nacional exerce os poderes de superintendência e tutela sobre o Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I. P.
- 4 - O Ministro da Defesa Nacional exerce a tutela sobre a Liga dos Combatentes.
- 5 - O Ministro da Defesa Nacional exerce o poder de tutela sobre as instituições de ensino superior militar, em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação no que respeita às matérias de ensino e investigação.
- 6 - Compete ao Ministro da Defesa Nacional, conjuntamente com o Ministro da Economia, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.
- 7 - Compete ao Ministro da Defesa Nacional definir as orientações estratégicas para o Instituto Hidrográfico, bem como fixar objetivos e acompanhar a sua execução, em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação e com o Ministro da Economia.
- 8 - O Ministro da Defesa Nacional conduz a atividade interministerial de planeamento civil de emergência, em matérias da sua competência e, especificamente, no que respeita às relações com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, em coordenação com a Ministra da Administração Interna.

➤ LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, DL n.º 183/2014, de 29 de dezembro, atual DL n.º 35/2016, de 29/06

- O Ministério da Defesa Nacional, abreviadamente designado por MDN, é o departamento governamental que tem por missão a preparação e execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional, bem como assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais serviços e organismos nele integrados.
- Na prossecução da sua missão, são atribuições do MDN: a) Participar na definição da política de defesa nacional; b) Elaborar e executar a política relativa à componente militar da defesa nacional; c) Coordenar a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito de outros ministérios, nomeadamente na preparação e adaptação dos serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência, nos termos do artigo 15.º da Lei de Defesa Nacional; d) Monitorizar e apoiar a implementação das ações relativas às estratégias setoriais identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN); e) Assegurar, no âmbito da gestão de crises, a resposta nacional da componente militar, no quadro das alianças de que Portugal seja membro.
- O MDN prossegue as suas atribuições através das Forças Armadas e dos serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado, de órgãos consultivos, de outras estruturas e de entidades integradas no setor empresarial do Estado.

Administração direta do Estado:

- 1 - As Forças Armadas integram-se na administração direta do Estado, através do MDN, com a organização que consta na LOBOFA, e compreendem:

a) O Estado-Maior-General das Forças Armadas; b) Os ramos das Forças Armadas - Marinha, Exército e Força Aérea;

- 2 - Integram ainda a administração direta do Estado, no âmbito do MDN, os seguintes serviços centrais: a) A Secretaria-Geral; b) A Inspeção-Geral da Defesa Nacional; c) A Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; d) A Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional; e) O Instituto da Defesa Nacional; f) A Polícia Judiciária Militar.
- 3 - As Forças Armadas e os serviços centrais, no desenvolvimento das respetivas competências nas áreas complementares devem assegurar, de forma recíproca e permanente, a devida articulação entre os diversos níveis de atuação.

Administração indireta do Estado:

- Prossegue atribuições do MDN, sob superintendência e tutela do respetivo ministro, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I. P.
- Artigo 6.º - Órgãos consultivos
1 - São órgãos consultivos do MDN: a) O Conselho Superior Militar; b) O Conselho de Chefes de Estado-Maior. 2 - São, ainda, órgãos de consulta do MDN: a) O Conselho do Ensino Superior Militar; b) O Conselho da Saúde Militar.
- Artigo 7.º - Outras estruturas
No âmbito do MDN funcionam ainda: a) A Autoridade Marítima Nacional; b) A Autoridade Aeronáutica Nacional; c) A Comissão Portuguesa de História Militar.

Ministério da Administração Interna

— Ministra da Administração Interna.

— Secretarias de Estado para as áreas da Administração Interna e Proteção Civil.

— 1 - O Ministério da Administração Interna é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de planeamento civil de emergência, de segurança rodoviária e de administração eleitoral.

— 2 - A Ministra da Administração Interna exerce o poder de direção sobre: a) As forças de segurança; b) A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil; c) A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária; d) A Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna; e) A Inspeção-Geral da Administração Interna.

— 3 - A Ministra da Administração Interna exerce o poder de direção sobre a Rede Nacional de Segurança Interna, disponibilizada às forças e serviços de segurança e restantes organismos do Ministério da Administração Interna, e da Rede de Emergência e Segurança de Portugal.

— 4 - A Ministra da Administração Interna exerce a tutela sobre o Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação no que respeita às matérias de ensino e investigação.

➤ A SIRESP, S.A. Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência está sob a alçada do Ministério da Administração interna (MAI), competindo à Secretaria Geral da Administração Interna (SGAI) o acompanhamento da rede SIRESP, a quem cabe

igualmente, assegurar o apoio técnico ao utilizador, nomeadamente através da implementação de um centro de contacto que garanta um atendimento permanente e contínuo às entidades utilizadoras para resposta a eventuais dificuldades e solicitações.

- Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, Decreto-Lei n.º 126-B/2011, atual DL n.º 163/2014, de 31 de outubro

O Ministério da Administração Interna, abreviadamente designado por MAI, é o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de segurança rodoviária e de administração eleitoral.

O MAI prossegue as suas atribuições através das forças e serviços de segurança e de outros serviços integrados na administração direta do Estado, bem como de entidades integradas no setor empresarial do Estado.

Estrutura geral:

O MAI prossegue as suas atribuições através das forças e serviços de segurança e de outros serviços integrados na administração direta do Estado, bem como de entidades integradas no setor empresarial do Estado.

Artigo 4.º - Administração direta do Estado

- 1 - Integram a administração direta do Estado, no âmbito do MAI, os seguintes serviços centrais de natureza operacional: a) As forças de segurança; b) Revogada; c) A Autoridade Nacional de Proteção Civil; d) A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária. 2 - Integram ainda a administração direta do Estado, no âmbito do MAI, os seguintes serviços centrais: a) A Secretaria-Geral; b) A Inspeção-Geral da Administração Interna.

- Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho

- 1 - O presente decreto-lei procede à criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), a qual sucede ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo, e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P., nos termos previstos no presente decreto-lei.
- 2 - No âmbito do processo de reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, previsto na Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, na sua redação atual, o presente decreto-lei procede ainda: a) À criação da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros, no Sistema de Segurança Interna; b) À regulação do procedimento de reafecção de bens, direitos e obrigações do SEF; c) À extinção, por fusão, do Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (ACM, I. P.)

Artigo 2.º - Criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P.

É criada a AIMA, I. P., cuja orgânica é aprovada em anexo ao presente decreto-lei e do qual faz parte integrante.

CAPÍTULO II

Extinção, por fusão, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do Alto Comissariado para as Migrações, I. P.

Serviços da administração direta

Artigo 6.º - Forças de segurança

- 1 - As forças de segurança têm por missão defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na *Constituição da República Portuguesa* e na lei.
- 2 - As forças de segurança organicamente dependentes do MAI são a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública.
- 3 - As forças de segurança regem-se por legislação própria, que define o seu regime, designadamente quanto à sua organização, funcionamento, estatuto de pessoal e proteção social.

Artigo 8.º - Autoridade Nacional de Proteção Civil

Ver o descrito anteriormente sobre a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) atenta a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) DL n.º 45/2019, de 1 de abril, atualizado DL n.º 10/2023, de 08/02.

Ministério da Justiça

- Ministra da Justiça
- Secretarias de Estado Adjunta e da Justiça e para a Justiça
- 1 - O Ministério da Justiça é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar a política de justiça definida pela Assembleia da República e pelo Governo.
- 2 - A Ministra da Justiça exerce o poder de direção sobre: a) A Secretaria-Geral do Ministério da Justiça; b) A Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça; c) A Direção-Geral da Política de Justiça; d) A Direção-Geral da Administração da Justiça; e) A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais; f) A Polícia Judiciária; g) A Comissão de Programas Especiais de Segurança.
- 3 - A Ministra da Justiça exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) O Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P.; b) O Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.; c) O Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I. P.
- 4 - A Ministra da Justiça exerce o poder de tutela sobre o Centro de Estudos Judiciários.
- 5 - A Ministra da Justiça exerce os poderes de superintendência e tutela sobre o Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P., em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação e com o Ministro da Economia.
- 6 - O Conselho Consultivo da Justiça é o órgão consultivo da Ministra da Justiça.
- 7 - Encontra-se na dependência da Ministra da Justiça e do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial a Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado, sem prejuízo da coordenação com os ministros competentes nas matérias setoriais.

Ministério das Finanças

- Ministro de Estado e das Finanças.
- Secretarias de Estado: Adjunta e do Orçamento, dos Assuntos Fiscais, do Tesouro e das Finanças, e da Administração Pública.

Ministério dos Assuntos Parlamentares

- Ministro dos Assuntos Parlamentares.
- Secretarias de Estado: Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, e do Desporto.
- O Ministro dos Assuntos Parlamentares acompanha a atividade parlamentar, formula, conduz, executa e avalia uma política global e coordenada nas áreas do desporto e da comunicação social.

Ministério da Economia

- Ministro da Economia.
- Secretarias de Estado para as áreas do Turismo, da Economia e do Mar.
- 1 - O Ministério da Economia é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento da economia, da competitividade, do investimento e da inovação, à internacionalização das empresas, à promoção da indústria, do comércio, dos serviços e do turismo, à defesa dos consumidores e à coordenação transversal dos assuntos do mar, através da definição e acompanhamento da Estratégia Nacional para o Mar, da promoção do conhecimento científico, da inovação e do desenvolvimento tecnológico na área do mar, da definição e coordenação da execução das políticas de proteção, planeamento, ordenamento, gestão e exploração dos recursos do mar, da promoção de uma presença efetiva no mar, dos seus usos e de uma economia do mar sustentável, da náutica de recreio e da segurança marítima, e a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar, bem como o desenvolvimento de grandes investimentos e projetos associados ao mar.
- 2 - Compete ao Ministro da Economia, conjuntamente com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, a coordenação intersetorial da participação nacional nos organismos europeus e internacionais responsáveis pela definição e pela monitorização das políticas marítimas.
- 3 - O Ministro da Economia exerce o poder de direção sobre: a) A Secretaria-Geral da Economia; b) O Gabinete de Estratégia e Estudos; c) A Direção-Geral das Atividades Económicas; d) A Direção-Geral do Consumidor; e) A Direção-Geral de Política do Mar; f) A Comissão Técnica do Registo Internacional de Navios da Madeira.

- 4 - O Ministro da Economia exerce os poderes de superintendência e tutela sobre a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E., em coordenação com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.
- 5 - O Ministro da Economia, conjuntamente com o Ministro das Infraestruturas e Habitação e com o Ministro da Agricultura e Pescas, exerce o poder de direção sobre a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos em razão das matérias relacionadas com as respetivas áreas.
- 6 - O Ministro da Economia exerce o poder de direção sobre o Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica, em coordenação com o Ministro das Infraestruturas e Habitação e com o Ministro da Agricultura e Pescas.
- 7 - O Ministro da Economia exerce o poder de direção sobre a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, em coordenação com o Ministro da Agricultura e Pescas, no que diz respeito às suas áreas de competência.
- 8 - O Ministro da Economia, conjuntamente com o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, com a Ministra do Ambiente e Energia e com o Ministro da Agricultura e Pescas, exerce o poder de direção sobre a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, no que diz respeito às suas áreas de competência.
- 9 - O Ministro da Economia exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) O IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P.; b) O Instituto do Turismo de Portugal, I. P.; c) O Instituto Português da Qualidade, I. P.; d) O Instituto Português de Acreditação, I. P.; e) A Comissão Permanente de Apoio ao Investidor; f) As Entidades Regionais de Turismo.
- 10 - O Ministro da Economia, conjuntamente com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação, exerce os poderes de superintendência e tutela, nas matérias da sua competência, sobre: a) A ANI - Agência Nacional de Inovação, S. A.; b) O Conselho Nacional para o Empreendedorismo e a Inovação.
- 11 - O Ministro da Economia exerce as competências legalmente previstas em relação ao Banco Português de Fomento, S. A., em coordenação com o Ministro de Estado e das Finanças.
- 12 - O Ministro da Economia, conjuntamente com o Ministro da Agricultura e Pescas, exerce os poderes de superintendência e tutela sobre o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P., em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação e com a Ministra do Ambiente e Energia.
- 13 - O Ministro da Economia exerce o poder de tutela sobre a Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação e com o Ministro das Infraestruturas e Habitação.
- 14 - O Ministro da Economia coordena a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar e substitui o Primeiro-Ministro na respetiva presidência, nas suas ausências e impedimentos.
- 15 - Compete ao Ministro da Economia definir as orientações estratégicas para a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, em coordenação com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros e com o Ministro da Defesa Nacional.

- 16 - Compete ao Ministro da Economia, conjuntamente com o Ministro da Defesa Nacional, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.
- 17 - Compete ao Ministro da Economia definir as orientações estratégicas para o Observatório para o Atlântico, em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação e com a Ministra do Ambiente e Energia.
- 18 - Sem prejuízo dos poderes legalmente conferidos a outras áreas governativas, o Ministro da Economia assume a qualidade de concedente no âmbito das bases da concessão das atividades de serviço público de exploração e administração do Oceanário de Lisboa.
- 19 - Compete ao Ministro da Economia, sem prejuízo dos poderes legalmente conferidos ao Conselho de Ministros e a outros membros do Governo, promover, atrair e acompanhar a execução de investimentos nacionais e estrangeiros, bem como a promoção de reuniões de coordenação de assuntos económicos e de investimento, visando a coordenação e o acompanhamento dos assuntos de carácter setorial com implicações na esfera económica e no investimento e o favorecimento da concretização célere de projetos de investimento relevantes, em coordenação com o Primeiro-Ministro e com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.
- 20 - Compete ao Ministro da Economia promover políticas públicas dirigidas ao setor empresarial, às *startups* e ao empreendedorismo, incluindo o acompanhamento da atividade da Startup Portugal, ESNA e Digital Innovation Hubs, em coordenação com a Ministra da Juventude e Modernização no que respeita à transição digital.
- 21 - Sem prejuízo dos poderes legalmente conferidos ao Conselho de Ministros e ao Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro da Economia exerce as competências que lhe são conferidas por lei sobre as entidades do setor empresarial do Estado, no domínio das matérias referidas no n.º 1.

Ministério da Cultura

- Ministra da Cultura.
- Secretaria de Estado da Cultura.
- O Ministério da Cultura é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar uma política global e coordenada na área da cultura e domínios com ela relacionados, designadamente na salvaguarda e valorização do património cultural, bem como no incentivo à criação artística e à difusão cultural, na qualificação do tecido cultural e, em coordenação com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, na internacionalização da cultura e língua portuguesa.

Ministério da Educação, Ciência e Inovação

- Ministro da Educação, Ciência e Inovação.
- Secretaria de Estado Adjunta e da Educação, da Administração e Inovação Educativa, e da Ciência.
- 1 - O Ministério da Educação, Ciência e Inovação é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo, e articular as políticas nacionais de qualificação e de formação profissional.
- 2 - O Ministério da Educação, Ciência e Inovação tem, ainda, por missão formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional para a ciência e o ensino superior, compreendendo a inovação de base científica e tecnológica, o espaço, as orientações em matéria de competências digitais, a computação científica, a difusão da cultura científica e tecnológica e a cooperação científica e tecnológica internacional, nomeadamente com os países de língua oficial portuguesa.
- 3 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação exerce o poder de direção sobre:
 - a) A Secretaria-Geral da Educação e Ciência; b) A Inspeção-Geral da Educação e Ciência; c) A Direção-Geral da Educação; d) A Direção-Geral da Administração Escolar; e) A Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; f) A Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência; g) A Direção-Geral do Ensino Superior.
- 4 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) O Instituto de Gestão Financeira da Educação, I. P.; b) O Instituto de Avaliação Educativa, I. P.; c) A Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P.; d) O Centro Cultural e Científico de Macau, I. P.
- 5 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação, conjuntamente com o Ministro da Economia, exerce os poderes de superintendência e tutela, nas matérias da sua competência, sobre: a) A ANI - Agência Nacional de Inovação, S. A.; b) O Conselho Nacional para o Empreendedorismo e a Inovação.
- 6 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação exerce o poder de tutela sobre as instituições de ensino superior públicas.
- 7 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação exerce as competências legalmente previstas sobre a Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus+ Educação e Formação, em coordenação com a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no que diz respeito às suas áreas de competência.
- 8 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação exerce os poderes, previstos nos respetivos estatutos, sobre a Academia das Ciências de Lisboa.
- 9 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação acompanha a execução da Estratégia Nacional para o Espaço "Portugal Espaço 2030", prosseguida pela Agência Espacial Portuguesa Portugal Space, em coordenação com o Ministro da Defesa Nacional e com o Ministro da Economia.
- 10 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação acompanha as atividades de interesse público desenvolvidas pela Agência para a Investigação Clínica e Inovação Biomédica, na

área da investigação clínica e da translação, e pelo Conselho Nacional dos Centros Académicos Clínicos, em coordenação com a Ministra da Saúde.

- 11 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação acompanha a atividade de investigação realizada nos laboratórios do Estado, em coordenação com os ministros que os superintendam ou tutelem.
- 12 - São órgãos consultivos do Ministro da Educação, Ciência e Inovação o Conselho Nacional de Educação, o Conselho das Escolas, o Conselho Coordenador do Ensino Superior e o Conselho Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, órgão independente com funções consultivas comuns ao Ministro da Economia.
- 13 - O Ministro da Educação, Ciência e Inovação, conjuntamente com a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, exerce os poderes de superintendência e a tutela, nas matérias da sua competência, sobre a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P., em coordenação com o Ministro da Economia.

Ministério da Juventude e Modernização

- Ministra da Juventude e Modernização.
- Secretaria de Estado Adjunta e da Igualdade.
- Secretaria de Estado da Modernização e da Digitalização.
- 1 - A Ministra da Juventude e Modernização assegura a formulação, condução, execução e avaliação das políticas nas áreas da juventude, da cidadania e da igualdade, incluindo a área da prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, bem como, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, a modernização da Administração Pública e a transição digital.
- 2 - A Ministra da Juventude e Modernização exerce poderes de direção sobre a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.
- 3 - A Ministra da Juventude e Modernização exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) A Agência para a Modernização Administrativa, I. P.; b) O Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P., sem prejuízo das competências do Ministro dos Assuntos Parlamentares, no que respeita às matérias de desporto.
- 4 - A Ministra da Juventude e Modernização exerce os poderes de superintendência e tutela sobre a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., no que respeita à política e cultura de inovação prosseguida pelo Laboratório de Inovação (INCMLab) e aos investimentos em startups.
- 5 - A Ministra da Juventude e Modernização exerce ainda os seguintes poderes: a) Preside, com faculdade de delegação no Secretário de Estado da Modernização e da Digitalização, o Conselho Interministerial para a Digitalização, o qual integra um representante de cada área governativa ao nível de secretários de Estado; b) Dirige a execução das medidas do Plano de Ação para a Transição Digital, cuja concretização se encontra em curso, assegurando a ação articulada dos diversos membros do Governo, designadamente os

responsáveis pelas políticas de educação, formação, inovação e economia; c) Coordena o programa “Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030-INCoDe.2030”, em articulação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação e com a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

- 6 - A Ministra da Juventude e Modernização exerce as competências legalmente previstas sobre a Agência Nacional Erasmus+Juventude/Desporto e Corpo Europeu de Solidariedade.
- 7 - A Ministra da Juventude e Modernização, conjuntamente com a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, exerce a superintendência e tutela, no que diz respeito às matérias de demografia e desigualdade, sobre o Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social.
- 8 - O Conselho Consultivo da Juventude é um órgão consultivo da Ministra da Juventude e Modernização.

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.
- Secretarias de Estado para as áreas do Trabalho, da Segurança Social e da Ação Social e Inclusão.
- O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de emprego, de formação profissional, de relações laborais e condições de trabalho, solidariedade e segurança social, bem como a coordenação das políticas sociais de apoio à família, crianças e jovens em risco, idosos e natalidade, de inclusão das pessoas com deficiência, de combate à pobreza e de promoção da inclusão social, de fortalecimento do setor cooperativo, da economia social e do voluntariado.

Ministério da Saúde

- Ministra da Saúde.
- Secretarias de Estado da Saúde e da Gestão da Saúde.
- 1 - O Ministério da Saúde é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional de saúde e, em especial, do Serviço Nacional de Saúde, garantindo uma aplicação e utilização sustentáveis de recursos e a avaliação dos seus resultados.
- 2 - A Ministra da Saúde exerce o poder de direção sobre: a) A Secretaria-Geral do Ministério da Saúde; b) A Inspeção-Geral das Atividades em Saúde; c) A Direção-Geral da Saúde.

- 3 - A Ministra da Saúde exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) A Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde, I. P.; b) A Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.; c) O INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P.; d) O Instituto para os Comportamentos Aditivos e as Dependências, I. P.; e) O Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P.; f) O Instituto Português do Sangue e da Transplantação, I. P.; g) O Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I. P.; h) Os serviços e estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde.
- 4 - A Ministra da Saúde, conjuntamente com o Ministro de Estado e das Finanças, exerce a tutela, nas matérias da sua competência, sobre o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais.
- 5 - A Ministra da Saúde coordena, em conjunto com a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.
- 6 - Sem prejuízo dos poderes legalmente conferidos ao Conselho de Ministros e ao Ministro de Estado e das Finanças, a Ministra da Saúde exerce as competências que lhe são atribuídas por lei sobre as entidades do setor empresarial do Estado no domínio da saúde, que compreende: a) Os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde com natureza de entidade pública empresarial; b) Os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E.
- 7 - O Conselho Nacional de Saúde é o órgão consultivo da Ministra da Saúde.

Ministério do Ambiente e da Energia

- Ministra do Ambiente e da Energia.
- Secretarias de Estado para as áreas do Ambiente e da Energia.
- 1 - O Ministério do Ambiente e Energia é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de ambiente, água, resíduos, clima, proteção do litoral, conservação da natureza, biodiversidade, energia e geologia, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável e de coesão social e territorial, bem como do ordenamento em matérias da sua competência, incluindo da orla costeira e do espaço rústico.
- 2 - A Ministra do Ambiente e Energia exerce o poder de direção sobre: a) A Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente; b) A Direção-Geral de Energia e Geologia.
- 3 - A Ministra do Ambiente e Energia exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) A Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.; b) O Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P.
- 4 - A Ministra do Ambiente e Energia exerce poderes de superintendência e tutela sobre o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., relativamente às matérias da conservação da natureza e da biodiversidade, sem prejuízo do disposto no n.º 10 do artigo 27.º quanto às matérias de silvicultura, floresta, atividade cinegética e bem-estar animal.

- 5 - A Ministra do Ambiente e Energia, conjuntamente com o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, com o Ministro da Economia e com o Ministro da Agricultura e Pescas, exerce o poder de direção, nas matérias da sua competência, sobre a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- 6 - Sem prejuízo dos poderes legalmente conferidos ao Conselho de Ministros, ao Ministro de Estado e das Finanças, ao Ministro Adjunto e da Coesão Territorial e ao Ministro das Infraestruturas e Habitação, a Ministra do Ambiente e Energia exerce as competências que lhe são conferidas por lei sobre as entidades do setor empresarial do Estado, no domínio das águas, dos resíduos, do ordenamento do território, da política de cidades, da energia, da geologia e da conservação da natureza e da valorização do património ambiental.
- 7 - A Ministra do Ambiente e Energia exerce as competências que lhe são atribuídas pela lei sobre a ADENE - Agência para a Energia.
- 8 - Encontra-se na dependência da Ministra do Ambiente e Energia: a) O Conselho Nacional da Água; b) O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável; c) A Estrutura de Missão do Programa Temático Ação Climática e Sustentabilidade.

Ministério das Infraestruturas e Habitação

- Ministro das Infraestruturas e Habitação.
- Secretarias de Estado das Infraestruturas, Mobilidade e Habitação.
- 1 - O Ministro das Infraestruturas e Habitação formula, conduz, executa e avalia as políticas de infraestruturas nas áreas da mobilidade, transportes e respetivas infraestruturas, incluindo a segurança dos mesmos, e das comunicações, bem como as políticas dos transportes marítimos e dos portos, incluindo a segurança dos mesmos, e as políticas de habitação, de reabilitação urbana, da construção e de imobiliário, incluindo a regulação dos contratos públicos.
- 2 - O Ministro das Infraestruturas e Habitação exerce o poder de direção sobre: a) O Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e Acidentes Ferroviários; b) O Gabinete para a Mobilidade Elétrica em Portugal.
- 3 - O Ministro das Infraestruturas e Habitação, conjuntamente com o Ministro da Economia e com o Ministro da Agricultura e Pescas, exerce o poder de direção sobre a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos em razão das matérias relacionadas com as respetivas áreas.
- 4 - O Ministro das Infraestruturas e Habitação exerce os poderes de superintendência e tutela sobre: a) O Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P., em coordenação com o Ministro da Educação, Ciência e Inovação; b) O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., em coordenação com a Ministra da Administração Interna, com o Ministro da Economia e com a Ministra do Ambiente e Energia, em razão das matérias relacionadas com as respetivas áreas; c) O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário

e da Construção, I. P.; d) O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.; e) A Estrutura de Gestão do Instrumento Financeiro para a Revitalização e Reabilitação Urbanas (IFRRU 2020).

- 5 - Sem prejuízo dos poderes legalmente conferidos ao Conselho de Ministros e ao Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro das Infraestruturas e Habitação exerce as competências legalmente previstas em relação às entidades do setor empresarial do Estado que atuam no âmbito das matérias identificadas no n.º 1, incluindo o Metro Mondego, S. A., a CP - Comboios de Portugal, E. P. E., e a Infraestruturas de Portugal, S. A., e gere a concessão de exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo Norte-Sul da região de Lisboa, bem como a Construção Pública, E. P. E., e a ESTAMO - Participações Imobiliárias, S. A., relativamente à respetiva atividade no domínio da habitação.
- 6 - Sem prejuízo dos poderes legalmente conferidos ao Conselho de Ministros e ao Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro das Infraestruturas e Habitação exerce os poderes de superintendência e tutela sobre as administrações portuárias, em coordenação com o Ministro da Economia.

Ministério da Coesão Territorial

- Ministro Adjunto e da Coesão Territorial.
- Secretarias de Estado para as áreas do Planeamento e Desenvolvimento Regional e da Administração Local e Ordenamento do Território.
- 1 - O Ministro Adjunto e da Coesão Territorial participa na coordenação interministerial das políticas de desenvolvimento económico e social e formula, conduz, executa e avalia as políticas de coesão territorial, de administração local, do ordenamento do território, de cooperação territorial europeia, de desenvolvimento regional, de cidades e de valorização do interior, tendo em vista a redução das desigualdades territoriais e o desenvolvimento equilibrado do território, atendendo às especificidades das áreas do País com baixa densidade populacional e aos territórios transfronteiriços.
- 2 - O Ministro Adjunto e da Coesão Territorial formula, conduz e avalia as estratégias de desenvolvimento económico e social relacionadas com os objetivos da convergência e da coesão, assim como define e executa a estratégia, as prioridades, as orientações, a monitorização, a avaliação e a gestão global dos programas financiados por fundos europeus, nomeadamente no âmbito da política de coesão da União Europeia e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Ministério da Agricultura e Pescas

- Ministro da Agricultura e Pescas.
- Secretarias de Estado para as áreas da Agricultura, das Pescas e das Florestas.
- O Ministério da Agricultura e Pescas é o departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas em matéria de alimentação, agricultura, silvicultura, florestas, desenvolvimento rural, bem-estar animal, atividade cinegética, pescas e aquicultura, segurança marítima e proteção portuária nestas matérias, bem como planear e coordenar a aplicação dos fundos nacionais e europeus destinados à agricultura, às florestas, ao desenvolvimento rural, às pescas, à aquicultura e às obras de proteção portuária e segurança marítima nestas matérias, procedendo à respetiva definição da estratégia e prioridades, e ainda estabelecer orientações estratégicas setoriais referentes aos portos de pescas e a todas as atividades neles desenvolvidas.

CONSELHO DE MINISTROS

- O Conselho de Ministros é constituído pelo Primeiro-Ministro, que preside, e pelas/os ministras/os.
- Salvo determinação em contrário do Primeiro-Ministro, participa nas reuniões do Conselho de Ministros, sem direito a voto, o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros.
- Podem ainda participar nas reuniões do Conselho de Ministros, sem direito a voto, os membros do Governo que venham, em cada caso, a ser convocados por indicação do Primeiro-Ministro.
- O chefe do gabinete do Primeiro-Ministro pode assistir às reuniões do Conselho de Ministros.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- 1 - A Presidência do Conselho de Ministros é o departamento central do Governo que tem por missão prestar apoio ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos demais membros do Governo nela integrados e promover a coordenação interministerial dos diversos departamentos governamentais.
- 2 - A Presidência do Conselho de Ministros tem ainda por missão a prossecução das políticas confiadas aos ministros que a integram.
- 3 - A Presidência do Conselho de Ministros integra os seguintes membros do Governo:
 - a) Ministro da Presidência; b) Ministro Adjunto e da Coesão Territorial; c) Ministro dos Assuntos Parlamentares; d) Ministro das Infraestruturas e Habitação; e) Ministra da Juventude e Modernização; f) Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros; g) Secretário de Estado Adjunto da Presidência; h) Secretário de Estado do

Planeamento e Desenvolvimento Regional; i) Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território; j) Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares; k) Secretário de Estado do Desporto; l) Secretário de Estado das Infraestruturas; m) Secretária de Estado da Mobilidade; n) Secretária de Estado da Habitação; o) Secretária de Estado Adjunta e da Igualdade; p) Secretário de Estado da Modernização e da Digitalização.

- 4 - A Presidência do Conselho de Ministros compreende os serviços, organismos, entidades e estruturas sujeitos aos poderes de direção, superintendência e tutela dos ministros referidos no número anterior.
- 5 - A Presidência do Conselho de Ministros compreende ainda todos os serviços, organismos, entidades e estruturas não expressamente integrados em outros ministérios, designadamente o Gabinete Nacional de Segurança, os quais dependem do Primeiro-Ministro, salvo disposição legal em contrário e sem prejuízo do disposto nos números seguintes, podendo a respetiva competência ser delegada no Ministro da Presidência ou nos demais membros do Governo integrados na Presidência do Conselho de Ministros, que a podem subdelegar.
- 6 - A Presidência do Conselho de Ministros assegura o apoio aos serviços dependentes do Primeiro-Ministro, nos termos do respetivo diploma orgânico.
- 7 - A Presidência do Conselho de Ministros assegura o apoio aos serviços dependentes do Ministro da Presidência, do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, do Ministro dos Assuntos Parlamentares, do Ministro das Infraestruturas e Habitação, da Ministra da Juventude e Modernização e da Ministra da Cultura.

Gabinete Nacional de Segurança, Orgânica do Gabinete Nacional de Segurança, Decreto-Lei n.º 3/2012, versão atual DL n.º 139-A/2023, de 29/12

- O Gabinete Nacional de Segurança (GNS), que funcionava junto do Gabinete Coordenador de Segurança, foi um dos serviços objeto de reestruturação. Com a extinção daquele órgão coordenador, o GNS reassume a sua autonomia como serviço central da administração direta do Estado, no âmbito da PCM.
- O GNS mantém como missão aquela que é a sua tradicional esfera de intervenção, de entidade que garante a segurança da informação classificada no âmbito nacional e das organizações internacionais de que Portugal é parte e, através do seu diretor-geral, que é por inerência a Autoridade Nacional de Segurança, a de autoridade de credenciação de pessoas e empresas para o acesso e manuseamento daquele tipo de informação.
- O Gabinete Nacional de Segurança, abreviadamente designado por GNS, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, na dependência do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar.
- A Autoridade Nacional de Segurança, abreviadamente designada por ANS, dirige o GNS e é a entidade que exerce, em exclusivo, a proteção, o controlo e a salvaguarda da informação classificada.
- O GNS tem por missão garantir a segurança da informação classificada no âmbito nacional e das organizações internacionais de que Portugal é parte, e exercer a função de autoridade de credenciação de pessoas singulares ou coletivas para o acesso e

manuseamento de informação classificada, bem como a de autoridade credenciadora e de fiscalização de entidades que atuem no âmbito do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado - Infraestrutura de Chaves Públicas (SCEE) e de entidade credenciadora por força do disposto na lei que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública.

- No âmbito do GNS funciona o Centro Nacional de Cibersegurança, doravante designado por CNCS, que tem por missão contribuir para uma utilização livre, confiável e segura do ciberespaço de interesse nacional, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, à deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento das infraestruturas críticas e os interesses nacionais.
- O GNS prossegue as seguintes atribuições: a) Garantir a articulação e a harmonização dos procedimentos relativos à segurança da informação classificada em todos os serviços, organismos e entidades, públicos ou privados, onde seja administrada tal informação, designadamente e em especial, os da Administração Pública, das forças armadas e das forças e serviços de segurança, bem como no âmbito das organizações, reuniões, programas, contratos, projetos e outras atividades internacionais em que Portugal participe; b) Assegurar, nos termos dos instrumentos de vinculação do Estado Português, a proteção e a salvaguarda da informação classificada emanada das organizações internacionais de que Portugal faça parte ou das respetivas estruturas internas, nomeadamente no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST) e da Agência Espacial Europeia (AEE), bem como de outros Estados com os quais tenham sido celebrado acordos de segurança; c) Exercer, em Portugal, os poderes públicos cometidos às autoridades nacionais de segurança, nomeadamente nas áreas da credenciação de segurança, segurança das comunicações, distribuição de informação classificada e outras, nos termos das normas aprovadas pelas entidades internacionais competentes; d) Proceder ao registo, distribuição e controlo da informação classificada, bem como de todos os procedimentos inerentes à sua administração, de índole nacional ou confiadas à responsabilidade do Estado Português, garantindo que o material de cifra é objeto de medidas específicas de segurança e administrado por canais diferenciados; e) Fiscalizar e inspecionar as entidades que detenham, a qualquer título e em qualquer suporte, informação classificada sob responsabilidade portuguesa, dentro e fora do território nacional; f) Avaliar, acreditar e certificar a segurança de produtos e sistemas de comunicações, de informática e de tecnologias de informação que sirvam de suporte ao tratamento, arquivo e transmissão de informação classificada e proceder à realização de limpezas eletrónicas; g) Promover o estudo, a investigação e a difusão das normas e procedimentos de segurança aplicáveis à proteção e salvaguarda da informação classificada, propondo a doutrina a adotar por Portugal e a formação de pessoal especializado nesta área da segurança; h) Credenciar as pessoas singulares ou coletivas que pretendam exercer as atividades de comércio e indústria de bens e tecnologias militares, nos termos da lei que regula as condições de acesso e exercício das atividades de comércio e indústria de bens e tecnologias militares; i) Credenciar entidades públicas e privadas para o exercício de atividades industriais, tecnológicas e de investigação, quando tal seja exigido por disposição legal ou regulamentar; j) Exercer as competências de autoridade credenciadora e de fiscalização de entidades que atuem no âmbito do SCEE, bem como no quadro do regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura eletrónica; l)

Atuar como autoridade responsável pela componente codificada do Sistema GALILEO, credenciar os pontos de contacto nacionais no âmbito da sua componente de segurança e efetuar a gestão de chaves de cifra aquando da respetiva operação.

Competências do Centro Nacional de Cibersegurança

- 1 - Na prossecução da sua missão, o CNCS possui as seguintes competências: a) Desenvolver as capacidades nacionais de prevenção, monitorização, deteção, reação, análise e correção destinadas a fazer face a incidentes de cibersegurança e ciberataques; b) Promover a formação e a qualificação de recursos humanos na área da cibersegurança, com vista à formação de uma comunidade de conhecimento e de uma cultura nacional de cibersegurança; c) Exercer os poderes de autoridade nacional competente em matéria de cibersegurança, relativamente ao Estado e aos operadores de infraestruturas críticas nacionais; d) Contribuir para assegurar a segurança dos sistemas de informação e comunicação do Estado e das infraestruturas críticas nacionais; e) Promover e assegurar a articulação e a cooperação entre os vários intervenientes e responsáveis nacionais na área da cibersegurança; f) Assegurar a produção de referenciais normativos em matéria de cibersegurança; g) Apoiar o desenvolvimento das capacidades técnicas, científicas e industriais, promovendo projetos de inovação e desenvolvimento na área da cibersegurança; h) Assegurar o planeamento da utilização não militar do ciberespaço em situação de crise ou de conflito armado, no âmbito do planeamento civil de emergência; i) Coordenar a cooperação internacional em matérias da cibersegurança, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros; j) Exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas por lei.
- 2 - O disposto no número anterior não prejudica as atribuições e competências legalmente cometidas a outras entidades públicas em matéria de segurança do ciberespaço e é exercida em coordenação com estas, através de elementos de ligação designados para o efeito, bem como em cooperação com entidades privadas que exerçam funções naquela matéria.
- 3 - O CNCS atua ainda em articulação e estreita cooperação com as estruturas nacionais responsáveis pela ciberespionagem, ciberdefesa, cibercrime e ciberterrorismo, devendo comunicar à Polícia Judiciária, no mais curto prazo, os factos de que tenha conhecimento relativos à preparação e execução de crimes.

Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP)

- Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março - Sumário: Aprova a orgânica do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública.

Presidência do Conselho de Ministros, Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública, Despacho n.º 871/2024, de 25 de janeiro - Sumário: Criação de equipas multidisciplinares e designação de chefes de equipas multidisciplinares.

Relevam-se os pontos de apoio para um SIGC (estruturas; planeamento estratégico de SI / TI): *whole of government approach*

- “A criação deste Centro permitirá acompanhar e reforçar cada uma das fases da intervenção ao nível das políticas públicas — planeamento, desenho, adoção e

implementação, monitorização e revisão — criando as metodologias e as competências internas e na estrutura pública que são necessárias a uma atuação pública de qualidade”.

- “Procede-se, também, à criação de uma rede de partilha de conhecimento e de cooperação intersetorial na área do planeamento estratégico, constituída pelos dirigentes dos departamentos setoriais de planeamento que permita, designadamente, a articulação do planeamento estratégico setorial com os planos nacionais, o reforço das competências em prospetiva, a partilha de boas práticas e o desenvolvimento de trabalho colaborativo, prevendo-se, adicionalmente, a possibilidade de constituição de equipas multissetoriais, constituídas por técnicos do PlanAPP e dos departamentos setoriais, para o desenvolvimento de projetos comuns a várias áreas governativas”.
- “O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. O PlanAPP integra-se na Presidência do Conselho de Ministros e está sujeito ao poder de direção do Primeiro-Ministro ou dos membros do Governo em quem aquele o delegar, com faculdade de subdelegação”.
- “Artigo 2.º Missão e atribuições - O PlanAPP tem por missão, no âmbito do planeamento estratégico, apoiar a definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, assegurar a coerência dos planos setoriais com os documentos de planeamento transversais, acompanhar a execução, avaliar a implementação das políticas públicas, dos instrumentos de planeamento e dos resultados obtidos e elaborar estudos prospetivos”.
- “1 — São criadas as seguintes equipas multidisciplinares: a) Equipa Multidisciplinar Prospetiva e Planeamento; b) Equipa Multidisciplinar de Monitorização e Avaliação; c) Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica; d) Equipa Multidisciplinar de Gestão de Projetos e Relações Internacionais; e) Equipa Multidisciplinar de Gestão de Sistemas de Informação”.
- “A Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento, prossegue as seguintes competências: a) Coordenar a elaboração da proposta de Lei das Grandes Opções (GO); b) Coordenar a elaboração da proposta de Programa Nacional de Reformas (PNR); c) Contribuir para a sistematização, a elaboração e a difusão de orientações relativas a instrumentos de planeamento estratégico, incluindo a criação de um quadro global de referência estratégica (...)”.
- “A Equipa Multidisciplinar de Gestão de Sistemas de Informação, prossegue as seguintes competências: a) Conceber, implementar e manter atualizado todo ecossistema tecnológico e aplicacional interno do PlanAPP e assegurar a gestão, manutenção e atualização da plataforma física e tecnológica, das redes e comunicações do domínio do PlanAPP; b) Assegurar o apoio no desenvolvimento, implementação e manutenção dos sistemas de informação do PlanAPP, nomeadamente em matéria de Impacto Legislativo e de Monitorização e Avaliação de Políticas Públicas, bem como de outros instrumentos, programas ou iniciativas, em que o PlanAPP venha a ser envolvido; c) Colaborar no desenvolvimento dos mecanismos de interoperabilidade de acesso a sistemas de informação e outras fontes de dados da Administração Pública, designadamente em matéria de políticas públicas e outras relevantes para a atividade do PlanAPP (...)”.

Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), Decreto-Lei n.º 16/2012 de 26 de janeiro

1 — O CEGER tem por missão assegurar a gestão da rede informática do Governo e a prestação de apoio nos domínios das tecnologias de informação e de comunicações e dos sistemas de informação.

Competências e Atribuições

- De acordo com a sua Lei Orgânica, as atribuições do CEGER são as seguintes: a) Garantir a gestão da rede informática do Governo, velando pela sua segurança e pela segurança de informações e de bases de dados, bem como das suas ligações, promovendo a formação dos seus utilizadores, tendo em vista uma eficiente e eficaz exploração dos meios e serviços disponíveis; b) Assegurar o estudo, a conceção, o desenvolvimento, a implantação e a exploração de sistemas de informação de utilização comum para os gabinetes dos membros do Governo, nomeadamente novos serviços adaptados ao governo eletrónico (e-government) e Internet, comunicações, segurança e sistemas avançados de apoio à decisão do Governo; c) Prestar apoio de consultoria aos membros do Governo e seus gabinetes, bem como a outros organismos, em matérias de tecnologias de informação, de comunicações, de sistemas de informação e de segurança eletrónica; d) Promover, acompanhar e coordenar a utilização de tecnologias de informação e de comunicações pelos gabinetes governamentais; e) Colaborar em trabalhos de estudo e na implementação de processos e procedimentos organizativos e funcionais nos gabinetes dos membros do Governo; f) Promover e realizar estudos e projetos de investigação e desenvolvimento tecnológico seguindo as melhores práticas internacionais, nos domínios da segurança e das comunicações eletrónicas do Governo; g) Promover a implementação de projetos de redes de comunicações eletrónicas que permitam a integração e racionalização das comunicações no âmbito da rede do Governo e, quando justificável, em articulação com outros serviços e organismos da Administração Pública, e em cooperação com a Agência para a Modernização Administrativa, I. P.; h) Atuar como entidade certificadora do Governo no âmbito do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado — Infraestrutura de Chaves Públicas (SCEE); i) Atuar como entidade certificadora de outros serviços, organismos e entidades públicas, nos casos em que essas funções lhe sejam especialmente cometidas por lei ou convenção; j) Emitir, no âmbito da atividade de certificação eletrónica, certificados digitais identificadores da qualidade de titular de alto cargo, ou outros de especial relevo, da Administração Pública, nos termos definidos pelo conselho gestor do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado; l) Assegurar serviços de certificação temporal que permitam a validação cronológica de transações e documentos eletrónicos; m) Assegurar as demais funções que lhe sejam cometidas no âmbito do SCEE; n) Gerir o parque de equipamentos e *software* da rede do Governo e dar apoio aos utilizadores sob a sua responsabilidade, bem como gerir as infraestruturas tecnológicas e desenvolver os sistemas e tecnologias de informação dos serviços, organismos e entidades integrados na Presidência do Conselho de Ministros ou dela dependentes, quando tal lhe seja solicitado; o) Assegurar serviços eletrónicos de gestão e de apoio técnico, mediante contrapartida financeira sempre que tal seja justificável, orientados para a utilização de redes globais externas, nomeadamente das infraestruturas eletrónicas comuns ao Governo e a serviços e organismos públicos, decorrentes da evolução tecnológica da Internet; p) Exercer as demais atribuições que lhe sejam cometidas por lei.

- Diretor - Sem prejuízo das competências que lhe forem conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, compete ao diretor dirigir e orientar a ação do CEGER. Tipo de organização interna: a organização interna do CEGER obedece ao modelo de estrutura matricial.

Plano de Ação para as Migrações, Problemas, Desafios, Princípios e Ações, aprovado em Conselho de Ministros de 3 de junho de 2024⁴⁰

O Plano divide-se em quatro grandes eixos de atuação: imigração regulada; atração de talento estrangeiro; integração humana que funciona; reorganização institucional. Adotando 41 medidas, de que se salientam, no âmbito do presente estudo, as medidas de reorganização institucional:

— Rever a Arquitetura Institucional das Políticas Migratórias

MEDIDA 33: Criar a Unidade de Estrangeiros e Fronteiras (UEF) na PSP, atribuindo-lhe as competências do controlo de fronteiras, de retorno (hoje na AIMA) e de fiscalização em território nacional. Esta transformação não envolve a transferência de competências administrativas de regularização da AIMA para a PSP (com exceção dos processos de retorno), nem prejudica as competências da Unidade de Controlo Costeiro e de Fronteiras (UCCF) da GNR (nos estritos termos das Leis n.º 63/2007 e 73/2021). Implica o apoio e articulação da Polícia Judiciária e respetivos inspetores que transitaram do SEF, e o aprofundamento da articulação com as competências de coordenação da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE) do Sistema de Segurança Interna.

MEDIDA 34: Restruturação da AIMA, retirando-lhe as competências de instrução e decisão dos processos de retorno, autonomizando o Conselho para as Migrações e Asilo, clarificando as competências de atração de imigrantes qualificados (capital humano), sedimentando o Observatório para as Migrações (OM) e redefinindo a localização de lojas AIMA.

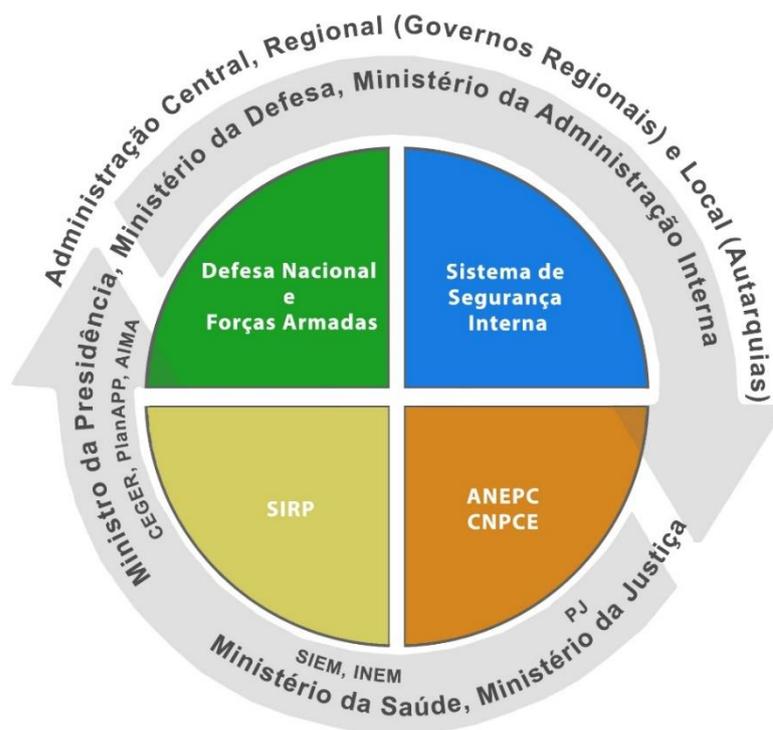
⁴⁰ Documento da Presidência do Conselho de Ministros, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDEysQAASnPtKQUAAAA%3D>

5.4. Um Sistema Complexo de Sistemas

Figura 10 - Diagrama tentativo para um sistema complexo de sistemas



Figura 11 - As componentes de um sistema integrado de gestão de crises – diagrama tentativo



<ul style="list-style-type: none"> . Presidente da República . Assembleia da República . Governo (CEDN); Outros Ministérios . PM dirige política (CSDN - PR preside) . MDN (CSM) (CEM) . FFAA (EMGFA, EMA, EME, EMFA) . CEMGFA»«SGSSI 	<ul style="list-style-type: none"> . PM dirige política (CSSI convoca e dirige) . Secretário-Geral SSI (nomeado pelo PM proposta MAI e MJ) . SGSSI «»CEMGFA . Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) . CSSI . FSS: GNR; PSP; PJ; SIS; AMN; SAA; . UCAT; PUC-CPI; UCFE
<ul style="list-style-type: none"> . O Secretário-Geral e os serviços de informações dependem diretamente do Primeiro-Ministro (PM); . Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa . Conselho Superior de Informações (PM preside) . Secretário-Geral do Sistema de Informações da República . Conselho Consultivo do SIRP (órgão de consulta do PM) . Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) . Serviço de Informações de Segurança (SIS) 	<ul style="list-style-type: none"> . PM dirige política de proteção civil; . SIOPS . MAI (SIRESP) . Presidente da ANEPC . Conselho Nacional de Bombeiros . Sistema Nacional do Planeamento Civil de Emergência . Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência . Força Especial de Proteção Civil . Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil Direções Nacionais

Adota-se como referência para a participação das Forças Armadas num SIGC o Decreto Regulamentar n.º 2/2023 de 6 de junho - Sumário: aprova a estrutura orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as estruturas orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

Estado-Maior-General das Forças Armadas
O EMGFA constitui-se como o quartel-general das Forças Armadas, compreendendo o conjunto das estruturas e capacidades adequadas para apoiar o CEMGFA no exercício das suas competências.
<ul style="list-style-type: none"> • O EMGFA é chefiado pelo CEMGFA e compreende: o Estado-Maior Conjunto (EMC); o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM); o Comando Operacional dos Açores (COA); o Comando Operacional da Madeira (COM); o Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE); o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL); a Direção de Saúde Militar (DIRSAM); a Direção de Finanças (DIRFIN). • No âmbito do EMGFA, inserem-se, ainda, como órgãos na dependência direta do CEMGFA, regulados por legislação própria: o Instituto Universitário Militar (IUM); o Hospital das Forças Armadas (HFAR); as missões militares no estrangeiro. • Em estado de guerra, podem ser constituídos comandos-chefes, na dependência do CEMGFA, com o objetivo de permitir a condução de operações militares, dispondo os respetivos comandantes-chefes das competências, forças e meios que lhes forem outorgados por carta de comando.
Estado-Maior Conjunto (EMC)
<ul style="list-style-type: none"> • Visa reforçar o apoio à decisão do CEMGFA na vertente de prospetiva e planeamento estratégico, nos domínios genético, estrutural e operacional, coordenando as atividades no âmbito da missão do EMGFA, com exceção do emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões e tarefas operacionais. • Organização do País para a guerra, participação global das componentes não militares da defesa nacional no apoio a operações militares; articulação das Forças Armadas com os sistemas de gestão de crises no âmbito da defesa nacional; Promover a prospetiva estratégica militar e a estratégia de transformação evolutiva do EMGFA, incluindo as orientações militares do CEMGFA para a transformação das Forças Armadas, em coordenação com os Estados-Maiores dos ramos, bem como participar nos processos de transformação das organizações político-militares de que Portugal faz parte. • Estrutura - o EMC é chefiado pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto (CEMC) e compreende: a Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM); a Divisão de Recursos (DIREC); a Divisão de Inovação e Transformação (DIT); a Unidade de Apoio ao EMGFA (UNAPEMGFA); a Unidade de Gestão da Informação, Documentação e Arquivo (UGIDA).
Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM)
<ul style="list-style-type: none"> • Competências reforçadas, passando a ter autoridade de coordenação no relacionamento com os comandos operacionais dos Açores e da Madeira, com os comandos de componente dos ramos, o novo Comando de Operações de Ciberdefesa (COCiber) e o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL). Na sua estrutura, foram criados o Centro de Avaliação, Certificação e Lições Aprendidas e o Agrupamento Logístico Conjunto, autonomizando-se, ainda, o Centro de Operações Conjunto. • O CCOM assegura o exercício, pelo CEMGFA, do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das missões no âmbito dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo. O CCOM, no âmbito das competências do CEMGFA, tem a atribuição de “planear e garantir o exercício do comando e controlo, ao

nível estratégico e operacional, para o emprego das forças e contingentes em missões de natureza operacional nos planos externo e interno”.

- Sem prejuízo das modalidades de comando e controlo a definir pelo CEMGFA para a condução de operações militares, o CCOM, na prossecução das suas atribuições, exerce autoridade de coordenação sobre: O COA; O COM; O Comando das Operações de Ciberdefesa (COCiber); O CISMIL; Os comandos de componente naval, terrestre e aérea.
- O CCOM é dirigido pelo 2.º Comandante Operacional das Forças Armadas (2COMOP) e compreende: a) O Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares (EMCCOM); b) O Centro de Operações Conjunto (COC); c) O núcleo permanente da Força de Reação Imediata (FRI); d) O núcleo permanente da Companhia Geral de Cooperação Civil-Militar (CGERCIMIC); e) O núcleo permanente do Agrupamento Logístico Conjunto (ALC); f) A Célula de Planeamento de Operações Especiais (CPOE); g) O Centro de Avaliação, Certificação e Lições Aprendidas (CACLA); h) A Unidade Nacional de Verificações (UNAVE); i) A Unidade de Apoio ao Reduto Gomes Freire (UNAPRGF); j) Os órgãos de apoio.
- O 2COMOP, em tempo de paz, e em caso de delegação do CEMGFA, tem a competência de comandar as forças e meios que se constituam na sua dependência, de acordo com as modalidades de comando e controlo a definir caso a caso pelo CEMGFA, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das missões no âmbito dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo, constituindo-se como comandante de nível operacional.
- O EMCCOM tem, entre outras, as competências: identificar e planear, no âmbito das Forças Armadas, o emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, assegurando a respetiva colaboração e ligação em atividades e ações de apoio à proteção civil, a cooperação com as forças e serviços de segurança, e a ligação com os serviços de informações do Sistema de Informações da República Portuguesa, através do CISMIL; identificar as condições de emprego e acompanhar as forças e meios afetos à componente operacional do sistema de forças, nas ações de cooperação com as forças e serviços de segurança no combate a agressões ou ameaças transnacionais, bem como em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. O EMCCOM tem a seguinte estrutura: a Área de Operações (AROPS); a Área de Recursos (ARREC); a Área de Planos (ARPLAN).
- A AROPS: em situações de crise, assegura, através da função informações reforçada, de forma incremental, por elementos dos ramos das Forças Armadas, a coordenação dos esforços de pesquisa e análise das informações, bem como a operação dos sistemas funcionais de apoio às informações, com vista ao cumprimento dos objetivos estabelecidos nos respetivos planos de operações; garante a capacidade de comando e controlo das Forças Armadas, bem como das forças de segurança quando, nos termos da lei, estas sejam colocadas na dependência do CEMGFA; efetua o processamento e a gestão dos apoios solicitados às Forças Armadas em coordenação com os comandos operacionais e de componente, assegurando o comando e controlo das operações de apoio militar às emergências civis, de acordo com a legislação em vigor.
- À ARPLAN compete: planear e propor o emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças nos planos externo e interno, incluindo a participação de END em quartéis-generais operacionais; controlar o emprego das Forças Armadas, bem como das forças de segurança quando, nos termos da lei, estas sejam colocadas na dependência do CEMGFA; efetuar o planeamento e a coordenação de exercícios conjuntos e combinados da responsabilidade do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- O COC tem por missão assegurar de forma permanente a capacidade de exercício do comando e controlo operacional, por parte do CEMGFA, das forças e meios que lhe estão ou sejam atribuídas. O COC é chefiado pelo SCEMCCOM. Ao COC compete: garantir ao CEMGFA a capacidade de exercer, em permanência, o comando e controlo de todas as operações militares que envolvam meios da componente operacional do sistema de forças, em território nacional ou no estrangeiro, exceto nas missões de busca e salvamento

marítimo e aéreo; garantir ao CEMGFA a capacidade de exercer, em permanência, o comando e controlo do emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, assegurando a respetiva coordenação em atividades de apoio à proteção civil e cooperação com as forças e serviços de segurança; garantir a manutenção do panorama e conhecimento situacional sobre o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente e dos teatros de operações, em que haja a participação de meios do sistema de forças nacionais; partilhar o panorama e conhecimento situacional entre os comandos operacionais e de componente; assegurar o acompanhamento da execução dos pedidos endereçados pelos serviços e organismos do Estado com atribuições nas áreas da segurança e defesa e da proteção civil.

- Ao núcleo permanente da Força de Reação Imediata incumbe assegurar o acompanhamento contínuo dos possíveis teatros e situações de potencial empenhamento.
- Núcleo permanente da Companhia Geral de Cooperação Civil-Militar: ao núcleo permanente da CGERCIMIC incumbe apoiar o planeamento, integração e sincronização da preparação e emprego da CGERCIMIC ou dos seus destacamentos para, à ordem, ser empregue em território nacional ou num teatro de operações externo decorrente dos compromissos internacionais assumidos, em apoio às operações militares, a fim de executar tarefas de cooperação civil-militar (CIMIC); promover e assegurar a realização de estudos e a participação em atividades conjuntas no âmbito da sua área específica, por sua iniciativa ou que lhe sejam determinados, com a FRI, com o Agrupamento Logístico Conjunto (ALC), com as FND e os END, com os ramos ou com outras entidades, conforme superiormente determinado; dirigir e coordenar as atividades e assuntos em matéria de promoção de igualdade de género, nomeadamente no âmbito da integração da perspectiva de género nas operações; colaborar no processo de lições aprendidas no âmbito da CIMIC.
- Núcleo permanente do Agrupamento Logístico Conjunto: ao núcleo permanente do ALC incumbe apoiar o planeamento, integração e sincronização da preparação e emprego do ALC, ou dos seus destacamentos, o qual se constitui como uma capacidade de coordenação da logística conjunta e combinada das Forças Armadas.

Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE)

- O CCICE tem por missão habilitar a capacidade de comando e controlo conjunto das Forças Armadas, assegurar o exercício do comando de operações militares no e através do ciberespaço, pelo CEMGFA, constituindo-se como o órgão de ciberdefesa, e dirigir os aspetos militares do programa espacial da defesa nacional.
- Competências: preparar e emitir normas técnicas no âmbito dos sistemas de comando e controlo, das comunicações e sistemas de informação, da ciberdefesa e dos aspetos militares do programa espacial da defesa nacional, em coordenação com os órgãos competentes dos ramos, destinadas a regular estes domínios em proveito das Forças Armadas; garantir a proteção e resiliência da infraestrutura tecnológica conjunta no âmbito das Forças Armadas e dos órgãos e serviços do MDN, através da ativação de Equipas de Resposta a Emergências de Cibersegurança dos ramos e do MDN, estipulando, para o efeito, instruções e procedimentos de segurança de resposta a incidentes; assegurar, no âmbito da cibersegurança, a proteção dos valores da integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação e dos sistemas de informação do domínio EMGFA, em articulação e estreita cooperação com o PRTCERTDEF.pt; elaborar, em coordenação com os órgãos competentes dos ramos, diretiva estratégica, com uma periodicidade bienal, a aprovar pelo CEMGFA, estabelecendo os objetivos, as linhas de ação e as iniciativas decorrentes da participação no desenvolvimento e implementação da estratégia para o espaço, promovendo, ainda, a respetiva implementação e controlo da execução, a comunicação e a cooperação com entidades externas à defesa e a gestão da componente operacional atribuída à defesa nacional e às Forças Armadas.
- Departamento de Comunicações, Comando e Controlo: definir e coordenar a edificação das capacidades militares conjuntas de comando e controlo, realizando o estudo, planeamento, definição de requisitos, acompanhamento e supervisão da instalação e sustentação dos meios, plataformas e sistemas necessários ao exercício do comando e

controlo nas Forças Armadas nas vertentes de: *i)* Comunicações, *ii)* Garantia da informação, na sua área de responsabilidade, *iii)* Guerra eletrónica; acautelar o carácter conjunto e garantir a interoperabilidade das capacidades militares de comando e controlo com os ramos e também com outras forças no âmbito dos compromissos nacionais e internacionais assumidos em matérias da competência do CCICE.

- Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação. Ao DSTI compete: definir e coordenar a edificação das capacidades militares conjuntas no âmbito dos Sistemas e Tecnologias de Informação, envolvendo os ramos sempre que necessário; estudar, planear e definir os requisitos tecnológicos, dos serviços essenciais e das plataformas de sistemas de informação aplicacionais conjuntas, nas vertentes do comando, controlo e direção, bem como normalizar e supervisionar a sua implementação e sustentação evolutiva; acautelar o carácter conjunto e garantir a interoperabilidade das capacidades militares de comando e controlo com os ramos e também com outras forças no âmbito dos compromissos nacionais e internacionais assumidos em matérias da competência do CCICE.
- Departamento do Espaço: dirigir e coordenar a edificação das capacidades militares conjuntas no âmbito do programa espacial da defesa nacional, sem prejuízo das competências específicas dos ramos, sendo responsável pelo estudo, planeamento e acompanhamento da obtenção dos meios, plataformas, sistemas e serviços, para usufruto das valências do domínio espacial; garantir a interoperabilidade das capacidades militares conjuntas no âmbito do segmento espacial, em coordenação com os ramos, no âmbito dos compromissos nacionais e internacionais assumidos em matérias da competência do CCICE; propor a participação da representação nacional nos organismos nacionais e internacionais, no âmbito do domínio Espaço; assegurar a representação no Departamento da Defesa da Agência Portuguesa para o Espaço; coordenar com os órgãos competentes dos ramos a elaboração de doutrina militar conjunta e diretivas estratégicas, decorrentes da participação no desenvolvimento e implementação da estratégia da defesa nacional para o espaço e gerir a componente operacional atribuída à defesa nacional e às Forças Armadas.
- Escola de Ciberdefesa: gerir e ministrar as atividades de instrução e formação na área da ciberdefesa, que habilitem o pessoal do COCiber e das componentes de ciberdefesa dos ramos com os conhecimentos técnico-profissionais adequados ao exercício das respetivas funções; gerir e ministrar cursos de especialização, de atualização e de aperfeiçoamento na área da ciberdefesa; desenvolver atividades de investigação, apoio à comunidade e cooperação nacional e internacional, no âmbito da ciberdefesa; promover e/ou participar em projetos de I&D, bem como no desenvolvimento de capacidades, aos níveis nacional e internacional; colaborar nas ações de treino operacional do COCiber e das estruturas de ciberdefesa dos ramos; colaborar na elaboração de doutrina e estudos técnicos.
- Centro de Gestão e Exploração: gerir, sustentar e assegurar os serviços que possibilitem a partilha do conhecimento situacional das comunicações e sistemas de informação ao EMGFA e aos ramos, através da criação do Centro de Operações em Rede, nas seguintes áreas: *i)* infraestruturas tecnológicas militares, *ii)* sistemas de comando e controlo, *iii)* Espaço e Ciberespaço da sua área de responsabilidade; gerir, sustentar e assegurar os serviços e as infraestruturas de rede e de comunicações militares conjuntas, nos segmentos fixo, móvel e satélite.
- Comando de Operações de Ciberdefesa: o COCiber tem por missão planear, dirigir, coordenar, controlar e executar operações no e através do ciberespaço em apoio a objetivos militares, garantindo a liberdade de ação das Forças Armadas neste domínio. Tem como competências: realizar as ações necessárias para garantir a sobrevivência dos elementos físicos, lógicos e virtuais críticos para a defesa nacional e para as Forças Armadas; contribuir para as operações de informação, na vertente do ciberespaço; desenvolver as capacidades nacionais de prevenção, monitorização, deteção, reação, análise e correção de incidentes de cibersegurança e ciberataques, no âmbito da defesa nacional; colaborar na investigação, recolha e salvaguarda de prova nos processos de análise de ciberincidentes nas redes da defesa nacional, e coordenar a análise e implementação de medidas de mitigação; atuar em articulação e estreita cooperação com as estruturas nacionais responsáveis pela cibersegurança e pelo combate à

<p>ciberespionagem e ao cibercrime; partilhar a informação numa estratégia de resposta defensiva e colaborativa com os Computer Incident Response Centres, nacionais e internacionais, de forma articulada com as competências de coordenação da cooperação nacional e internacional do CNCS; assegurar a representação do EMGFA e dos ramos das Forças Armadas nos foros de defesa, nacionais e internacionais; propor, planear, organizar, conduzir e participar em exercícios e atividades de formação e treino na área da segurança do ciberespaço e da ciberdefesa.</p>
<p>Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 76.º - Missão e estrutura, “1 — O CISMIL tem por missão assegurar a produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar”.
<p>Direção de Saúde Militar (DIRSAM)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • A Direção de Saúde Militar (DIRSAM) tem por missão assegurar o apoio à decisão do CEMGFA no âmbito da saúde militar, e garante a execução da visão estratégica emanada, nomeadamente a definição dos recursos, capacidades e competências adequadas. • Repartição de Estudos, Planeamento e Qualidade: contribuir para a avaliação, proposta e coordenação da implementação de ações, a nível militar, para assegurar a articulação das Forças Armadas com os sistemas de gestão de crises; propor a realização e participação em missões de interesse público, no âmbito da saúde.

<p>FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA</p>
<p>Guarda Nacional Republicana (GNR), Lei Orgânica Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro atualizada por Lei n.º 53/2023, de 31/08</p>
<ul style="list-style-type: none"> • A Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa. • Tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei. A Guarda depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna. • As forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento. • Constituem atribuições da Guarda: garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza; participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais; contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos; vigiar, fiscalizar e controlar as fronteiras marítimas, incluindo os terminais de cruzeiro, e as fronteiras terrestres, assim como a circulação de pessoas nos postos de fronteira autorizados. Constituem, ainda, atribuições da Guarda: assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos

ilícitos; assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas; participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas; executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves; cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas;

assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal. As atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial.

- Deveres de colaboração; Requisição de forças: 1 - As autoridades judiciais e administrativas podem requisitar à Guarda a atuação de forças para a manutenção da ordem e tranquilidade públicas; 2 - A requisição de forças é apresentada junto da autoridade de polícia territorialmente competente, indicando a natureza do serviço a desempenhar e o motivo ou a ordem que as justifica; 3 - As forças requisitadas atuam no quadro das suas competências e de forma a cumprirem a sua missão, mantendo total subordinação aos comandos de que dependem.
- A Guarda, sem prejuízo das prioridades legais da sua atuação, coopera com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas, designadamente com os órgãos autárquicos e outros organismos, nos termos da lei. As autoridades da administração central, regional e local, os serviços públicos e demais entidades públicas e privadas devem prestar à Guarda a colaboração que legitimamente lhes for solicitada para o exercício das suas funções.
- Prestação de serviços a outros organismos públicos: a Guarda pode ainda afetar pessoal militar para prestar serviço a órgãos e entidades da administração central, regional e local.
- Estrutura geral - a Guarda compreende: a) A estrutura de comando; b) As unidades; c) O estabelecimento de ensino.
- Estrutura de comando, “1 - A estrutura de comando compreende: a) O Comando da Guarda; b) Os órgãos superiores de comando e direção. 2 - O Comando da Guarda compreende: a) O comandante-geral; b) O 2.º comandante-geral; c) O órgão de inspeção; d) Os órgãos de conselho; e) A Secretaria-Geral. 3 - São órgãos superiores de comando e direção: a) O Comando Operacional (CO); b) O Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI); c) O Comando da Doutrina e Formação (CDF)”.
- Unidades e estabelecimento de ensino, “1 - Na Guarda existem as seguintes unidades: a) O Comando-Geral; b) Territoriais, os comandos territoriais; c) Especializadas, a Unidade de Controlo Costeiro e de Fronteiras (UCCF), a Unidade de Ação Fiscal (UAF) e a Unidade Nacional de Trânsito (UNT); d) De representação, a Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE); e) De intervenção e reserva, a Unidade de Intervenção (UI). 2 - Podem ser constituídas unidades para atuar fora do território nacional, nos termos da lei. O estabelecimento de ensino da Guarda é a Escola da Guarda (EG).”

Polícia de Segurança Pública (PSP), Lei Orgânica, Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, atualizada Lei n.º 53/2023, de 31/08

- A Polícia de Segurança Pública, adiante designada por PSP, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa. A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. A PSP está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública.

- Dependência: a PSP depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna e a sua organização é única para todo o território nacional.
- Em situações de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de exceção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência. Constituem atribuições da PSP: a) Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; b) Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens.
- Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional; Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza; Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas.
- Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos; Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais; Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos; Vigiar, fiscalizar e controlar as fronteiras aeroportuárias, assim como a circulação de pessoas nestes postos de fronteira.
- Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante.
- Assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.
- As atribuições da PSP são prosseguidas em todo o território nacional.
- A PSP pode prosseguir a sua missão fora do território nacional, desde que legalmente mandatada para esse efeito.
- Deveres de colaboração: 1 - A PSP, sem prejuízo das prioridades legais da sua atuação, coopera com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas, designadamente, com os órgãos autárquicos e outros organismos, nos termos da lei. 2 - As autoridades da administração central, regional e local, os serviços públicos e as demais entidades públicas ou privadas devem prestar à PSP a colaboração que legitimamente lhes for solicitada para o exercício das suas funções.
- Estrutura geral - a PSP compreende: a) A Direção Nacional; b) As unidades de polícia; c) Os estabelecimentos de ensino policial.
- O diretor nacional é coadjuvado por quatro diretores nacionais-adjuntos, que dirigem, respetivamente, as unidades orgânicas de operações e segurança, de segurança aeroportuária e controlo fronteiriço, de recursos humanos e de logística e finanças.
- A unidade orgânica de operações e segurança compreende as áreas de operações, informações policiais, investigação criminal, armas e explosivos, segurança privada, sistemas de informação e comunicações. A unidade orgânica de segurança aeroportuária e controlo fronteiriço compreende as áreas do controlo de entrada e saída de pessoas do território nacional e da segurança das fronteiras aeroportuárias e dos terminais de cruzeiros.
- Comandos territoriais de polícia: Os comandos territoriais de polícia são unidades territoriais na dependência direta do diretor nacional que prosseguem as atribuições da PSP na respetiva área de responsabilidade. Em cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira existe um comando regional de polícia, com sede, respetivamente, em Ponta Delgada e no Funchal. Os Comandos Metropolitanos de Polícia têm sede em Lisboa e no Porto. Os comandos distritais de polícia têm sede em Aveiro, Beja, Braga,

Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

- Unidade Especial de Polícia; Missão: a Unidade Especial de Polícia (UEP) é uma unidade especialmente vocacionada para operações de manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades, inativação de explosivos e segurança em subsolo e aprontamento e projeção de forças para missões internacionais. A UEP compreende as seguintes subunidades operacionais: a) O Corpo de Intervenção; b) O Grupo de Operações Especiais; c) O Corpo de Segurança Pessoal; d) O Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo; e) O Grupo Operacional Cinotécnico. Por despacho do ministro da tutela, sob proposta do diretor nacional, podem ser destacadas, ou colocadas com carácter permanente, forças da UEP na dependência operacional, logística e administrativa dos comandos territoriais de polícia.
- Corpo de Intervenção - o Corpo de Intervenção (CI) constitui uma força de reserva à ordem do diretor nacional, especialmente preparada e destinada a ser utilizada em: a) Ações de manutenção e reposição de ordem pública; b) Combate a situações de violência concertada.,
- Grupo de Operações Especiais: o Grupo de Operações Especiais (GOE) constitui uma força de reserva da PSP, à ordem do diretor nacional, destinada, fundamentalmente, a combater situações de violência declarada, cuja resolução ultrapasse os meios normais de atuação.

- O Corpo de Segurança Pessoal (CSP) é uma força especialmente preparada e vocacionada para a segurança pessoal de altas entidades, membros de órgãos de soberania, proteção policial de testemunhas ou outros cidadãos sujeitos a ameaça, no âmbito das atribuições da PSP.
- O Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo (CIESS) é um núcleo de direção e formação técnica da especialidade de deteção e inativação de engenhos explosivos e de segurança no subsolo.
- O Grupo Operacional Cinotécnico (GOC) é uma subunidade especialmente preparada e vocacionada para a aplicação de canídeos no quadro de competências da PSP.

POLÍCIA JUDICIÁRIA (PJ), Lei Orgânica DL n.º 137/2019, de 13 de setembro, Nova Estrutura Organizacional da Polícia Judiciária, DL n.º 139-C/2023, de 29/12

- A matriz da PJ, como polícia do judiciário, assenta na sua missão primordial de coadjuvação às magistraturas, em especial à Magistratura do Ministério Público, no âmbito da investigação da criminalidade mais grave, organizada e complexa. O perigo que hoje representa o fenómeno do terrorismo e a constante mutação da criminalidade organizada transnacional, cada vez mais sofisticada, consubstanciam realidades que reclamam uma adequada e eficaz resposta por parte do Estado. No contexto criminológico atual, de perigo iminente para os bens jurídicos essenciais merecedores da tutela penal, em face à imprevisibilidade de atuação das organizações criminosas e terroristas, é fundamental que o Estado firme o propósito de robustecimento da PJ face ao papel que matricialmente lhe é reconhecido na prevenção e investigação das formas mais graves de criminalidade, como sucede com a criminalidade transnacional organizada e o cibercrime, em virtude da sofisticação na atuação criminosa com recurso a novas e complexas tecnologias que não se comprimem no espaço geográfico do território nacional.
- A Polícia Judiciária, abreviadamente designada por PJ, é um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do membro do Governo responsável pela área da justiça e fiscalizado nos termos da lei. A PJ é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. A PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação criminal que lhe esteja especificamente cometida pela Lei de Organização da Investigação Criminal ou que lhe seja delegada pelas autoridades judiciárias competentes. A PJ prossegue as seguintes atribuições: Desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação

criminal da sua competência ou que lhe sejam cometidas pela Lei de Segurança Interna, pela Lei-Quadro da Política Criminal e pelas estratégias nacionais que definem os objetivos, as prioridades e as orientações de política criminal.

- Cooperação policial internacional: As atribuições da PJ em matéria de cooperação policial internacional são exercidas no respeito pelo quadro legal de competências próprias do Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI). No âmbito dos instrumentos de cooperação policial internacional a PJ pode estabelecer relações de cooperação nas suas áreas de intervenção reservadas.
- Estrutura orgânica da Polícia Judiciária: A organização interna nuclear da PJ compreende as áreas de investigação criminal e apoio técnico à investigação criminal, de gestão e desenvolvimento organizacional e a de controlo de gestão, avaliação de desempenho e controlo inspetivo e disciplinar, integrando os serviços e as unidades referidas nos números seguintes. São serviços centrais diretamente dependentes do diretor nacional: a) O Instituto de Polícia Judiciária e Ciências Criminais (IPJCC); b) A Unidade de Informação Financeira (UIF); c) O Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA); d) O Gabinete de Assessoria Jurídica (GAJ). São unidades centrais de investigação criminal: a) A Unidade Nacional Contraterrorismo (UNCT); b) A Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC); c) A Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes (UNCTE); e d) A Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica (UNC3T). São, ainda, unidades centrais: a) De apoio técnico à investigação criminal: i) A Unidade de Prevenção e Apoio Tecnológico (UPAT); ii) A Unidade de Informação Criminal (UIC); iii) A Unidade de Cooperação Internacional (UCI); iv) A Unidade de Comunicações e Sistemas de Informação (UCSI); v) A Unidade de Armamento e Segurança (UAS); b) De apoio técnico-científico especializado: i) O Laboratório de Polícia Científica (LPC); ii) A Unidade de Perícia Financeira e Contabilística (UPFC); e iii) A Unidade de Perícia Tecnológica e Informática (UPTI). 5 - São unidades desconcentradas de investigação criminal as diretorias, os departamentos de investigação criminal e as unidades locais de investigação criminal.
- Unidade Nacional Contraterrorismo: A UNCT é a unidade operacional especializada que dá resposta preventiva e repressiva ao fenómeno do terrorismo e demais ameaças que, pela sua natureza grave e violenta, atentem contra o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e a legalidade democrática.
- Unidade Nacional de Combate à Corrupção: A UNCC é a unidade operacional especializada para resposta preventiva e repressiva aos fenómenos criminais associados à criminalidade económico-financeira. A UNCC tem competência em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos crimes de corrupção, peculato, tráfico de influências e participação económica em negócio.
- Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes: A UNCTE é a unidade operacional especializada que dá resposta preventiva e repressiva aos crimes de tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas.
- Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica: A UNC3T é a unidade operacional especializada que dá resposta preventiva e repressiva ao fenómeno do cibercrime.

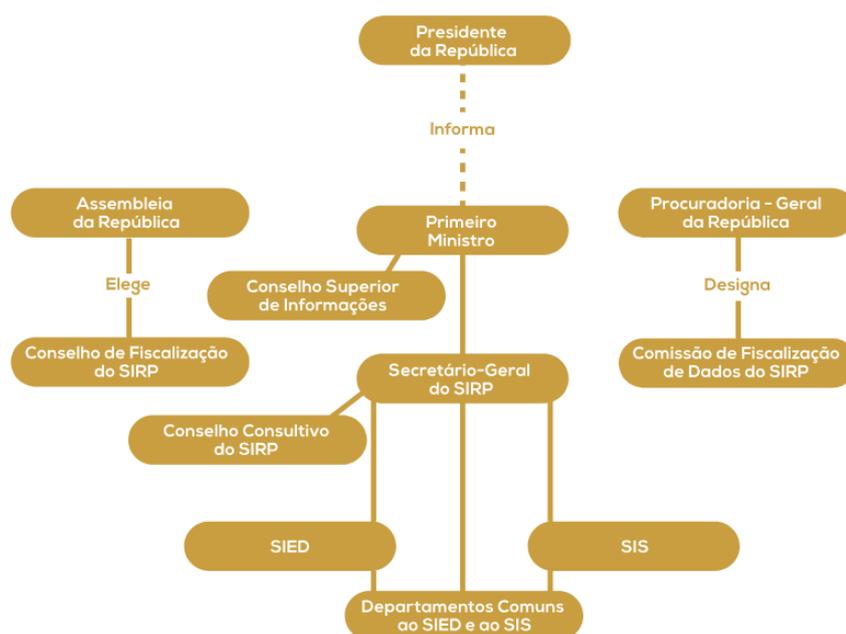
Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, Orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do SIED e do SISs, Atualizado DL n.º 133/2023, de 28/12

- A presente lei estabelece, no âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa, adiante designado por SIRP, o regime jurídico aplicável ao Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, adiante designado por Secretário-Geral, ao Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, adiante designado por SIED, ao Serviço de Informações de Segurança, adiante designado por SIS, bem como aos respetivos centros de dados e estruturas comuns.

- Natureza; Nos termos da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, adiante designada por Lei Quadro do SIRP: a) O Secretário-Geral é um órgão do SIRP diretamente dependente do Primeiro-Ministro e equiparado para todos os efeitos legais, exceto os relativos à sua nomeação e exoneração, a secretário de Estado; b) O SIED é um serviço público que se integra no SIRP e depende diretamente do Primeiro-Ministro; c) O SIS é um serviço público que se integra no SIRP e depende diretamente do Primeiro-Ministro; d) As estruturas comuns são departamentos administrativos de apoio às atividades operacionais do SIED e do SIS, que funcionam na direta dependência do Secretário-Geral, de acordo com o estabelecido no artigo 35.º da Lei Quadro do SIRP; e) Os centros de dados são serviços do SIED e do SIS aos quais compete processar e conservar em suporte magnético ou outro os dados e informações respeitantes às atribuições institucionais dos respetivos serviços.
- Ao Secretário-Geral incumbe dirigir superiormente, através dos diretores do SIED e do SIS, no respeito da Constituição e da lei, a atividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e dos interesses nacionais e à garantia da segurança externa e interna do Estado Português. O SIED é o único organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português. O SIS é o único organismo incumbido da produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido. O SIED e o SIS estão exclusivamente ao serviço do Estado e exercem as respetivas atribuições no respeito da Constituição e da lei, de acordo com as finalidades e objetivos do SIRP. O disposto nos números anteriores não prejudica as atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar.
- Dever de colaboração: 1 - Os serviços da Administração Pública, central, regional e local, as associações e os institutos públicos, as empresas públicas ou empresas com capitais públicos e as concessionárias de serviços públicos devem prestar ao Secretário-Geral, ao SIED e ao SIS a colaboração que, justificadamente, lhes for solicitada. 2 - O disposto no número anterior aplica-se, com as necessárias adaptações, a entidades privadas que desenvolvam atividade relevante no contexto de relação contratual com o Estado Português no âmbito das atribuições do Secretário-Geral, do SIED e do SIS. 3 - Sobre as Forças Armadas e sobre o organismo responsável pela produção de informações militares impende especial dever de colaboração que os obriga, nos termos das orientações definidas pelas entidades competentes, a facultar ao SIED, a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português. 4 - Sobre as forças e serviços de segurança previstos na legislação de segurança interna impende especial dever de colaboração que os obriga, nos termos das orientações definidas pelas entidades competentes, a facultar ao SIS, a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.
- Dever de cooperação: 1 - O Secretário-Geral coopera com as entidades que lhe forem indicadas, nos termos das orientações definidas pelo Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho Superior de Informações. 2 - A cooperação do SIED e do SIS com outras entidades exerce-se em cumprimento das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral, de acordo com as orientações definidas pelo Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho Superior de Informações. 3 - No quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português e dentro dos limites das suas atribuições específicas, o SIED e o SIS podem, nas condições referidas no número anterior, cooperar com organismos congêneres estrangeiros, em todos os domínios das respetivas atividades.

- Conselho consultivo do SIRP; Composição do conselho consultivo do SIRP: 1 - O conselho consultivo do SIRP é um órgão de consulta do Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação no Secretário-Geral. 2 - São membros do conselho consultivo do SIRP, no âmbito das atribuições do SIED: a) O diretor-geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional; b) O diretor-geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros; c) O responsável pelo organismo de informações militares. 3 - São membros do conselho consultivo do SIRP, no âmbito das atribuições do SIS: a) O comandante-geral da Guarda Nacional Republicana; b) O diretor nacional da Polícia de Segurança Pública; c) O diretor nacional da Polícia Judiciária; d) O diretor-geral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 4 - Participam no conselho consultivo do SIRP, independentemente do âmbito da sua reunião, os diretores e os diretores-adjuntos do SIED e do SIS. 5 - Por determinação do Secretário-Geral, podem participar nas reuniões do conselho consultivo do SIRP representantes de outras entidades cuja comparência se mostre indispensável à prossecução das suas atribuições. 6 - O conselho consultivo do SIRP reúne mediante convocação do Secretário-Geral, sempre que necessário, com todos ou alguns dos seus membros, consoante a natureza dos assuntos a tratar. 7 - Sempre que o Secretário-Geral considere necessário, o conselho consultivo do SIRP reúne de modo permanente, podendo os seus membros fazer-se representar.
- Competência do conselho consultivo do SIRP: compete ao conselho consultivo do SIRP: a) Aconselhar o Secretário-Geral, no que respeita à salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa e da segurança interna, na tomada de decisões relativas ao exercício das suas competências, nomeadamente quanto à articulação do SIRP com as Forças Armadas, organismos de informações militares, órgãos responsáveis pela política de defesa, política externa e forças e serviços de segurança; b) Aconselhar o Secretário-Geral sobre a adoção de medidas adequadas à centralização, exploração e utilização de toda a informação que interesse à prossecução dos objetivos legalmente cometidos aos organismos do SIRP; c) Pronunciar-se sobre quaisquer outros assuntos que lhe forem submetidos no âmbito das atribuições do SIED e do SIS.
- Sem prejuízo do disposto na Lei Quadro do SIRP sobre fiscalização e do acesso do Secretário-Geral, através dos diretores dos centros de dados, nenhuma entidade estranha ao SIED ou ao SIS pode ter acesso direto aos dados e informações conservados nos respetivos centros de dados. Por despacho do Primeiro-Ministro, ouvido o conselho de fiscalização do SIRP, são definidas as condições em que elementos informativos conservados nos centros de dados do SIED e do SIS podem ser fornecidos aos órgãos e serviços previstos na Lei Quadro do SIRP e na legislação de segurança interna. O acesso de funcionários e agentes do SIED e do SIS a dados e informações conservados nos centros de dados é regulado por despacho do Secretário-Geral.

Figura 12 - Organograma funcional do SIRP



AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL (AMN)

- A Autoridade Marítima Nacional, foi formalmente criada aquando da reforma de 2002, e teve como preocupação fundamental institucionalizar um enquadramento específico para os órgãos e serviços que - sendo originários da Marinha e por ela assegurados - exercem funções de autoridade marítima, regulando-os num quadro próprio sob tutela direta do Governo, mais precisamente do Ministro da Defesa Nacional, e garantindo um adequado modelo jurídico-constitucional para uma vasta área que tem competências civis. A decisão sobre esta solução foi conseguida depois de longa e apurada reflexão sobre o formato orgânico mais eficaz, sustentado, racional e culturalmente adequado para garantir a autoridade do Estado nos espaços dominiais públicos, águas interiores sob jurisdição das Capitanias dos Portos e áreas marítimas sob soberania e jurisdição nacional.
- Missão e Competências: à Autoridade Marítima Nacional compete, como entidade de topo, coordenar as atividades a executar pela Marinha, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), em âmbito nacional, nos espaços dominiais públicos e marítimos sob soberania e jurisdição nacional. Missão: no quadro definido, em razão da matéria, no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, cabe à Autoridade Marítima Nacional coordenar as atividades a executar pela Marinha, pela DGAM e pelo CGPM, em âmbito nacional, nos espaços dominiais públicos e marítimos sob soberania e jurisdição nacional, atentos os regimes jurídico-funcionais próprios reguladores dos respetivos quadros orgânicos.
- A Autoridade Marítima Nacional, quando entendida como entidade, constitui o topo hierárquico da administração e coordenação (por inerência, o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada), sendo doravante designada por Almirante AMN. A Autoridade Marítima Nacional, entendida como estrutura, doravante denominada por AMN, compreende a DGAM, a Polícia Marítima, a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM) e o Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional (CCAMN), tendo cada um destes órgãos identidade, estrutura e regime próprios.
- Competências: o Almirante AMN é a “entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direção-Geral da Autoridade

Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro das atribuições definidas no Sistema da Autoridade Marítima (SAM), com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN)”.

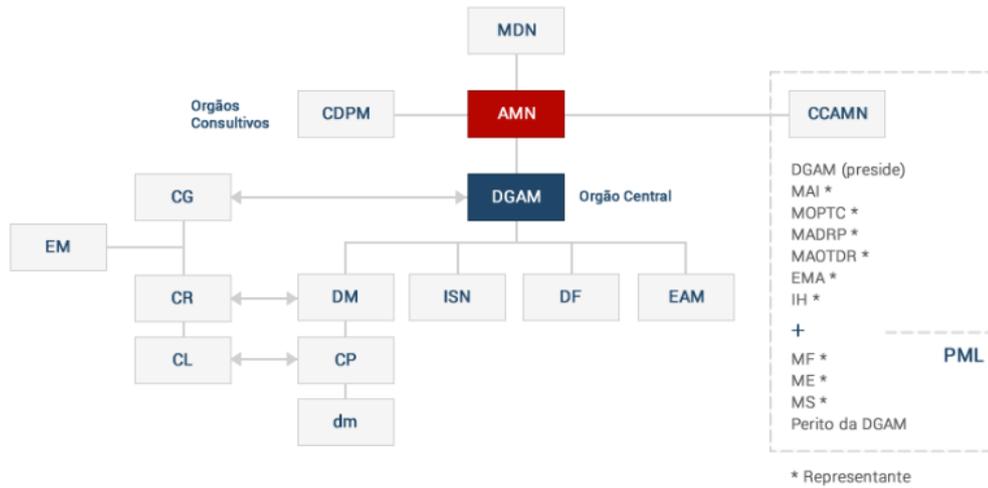
- À Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) compete apoiar, em termos técnicos, jurídicos, logísticos e financeiros, a ação das Capitánias dos Portos - como seus órgãos locais. Competências: como Direção-Geral da Administração Pública sob cuja direção exerce competências uma ampla estrutura desconcentrada - Departamentos Marítimos, Capitánias dos Portos e suas Delegações Marítimas -, está legalmente cometida à DGAM a direção, coordenação e controlo das atividades exercidas por aqueles órgãos bem como dirigir a atividade das suas direções técnicas - Direção de Faróis, o Instituto de Socorros a Náufragos, a Direção de Combate à Poluição do Mar e a Escola da Autoridade Marítima -, e a atividade dos demais serviços técnicos de si dependentes nas áreas da Segurança Marítima, Recursos Vivos, Ordenamento e Recursos Inertes, Serviços Jurídicos, Serviços Financeiros e Logísticos, Serviços Inspetivos e Serviços Informáticos.
- Segurança Marítima; Proteção Civil: a proteção civil é a atividade desenvolvida com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. A proteção civil é desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas. A Lei de Bases da Proteção Civil constitui a Autoridade Marítima (AM) como agente de proteção civil, sendo esta função exercida pela estrutura operacional da Direção-Geral da Autoridade Marítima nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, incluindo a faixa litoral e suas lagoas, e alguns espaços interiores de Domínio Público Hídrico, nomeadamente estuários dos rios, rios de fronteira e Rio Douro, por ser navegável até à fronteira com o Reino de Espanha. Compete, ao Capitão do Porto, a direção operacional, enquanto Comandante de Operações de Socorro, das ações de Proteção e Socorro nos espaços de jurisdição das respetivas Capitánias. A DGAM participa nos Centros de Coordenação Operacional Nacional, Distritais e nas Comissões Municipais de Proteção Civil dos Municípios costeiros, ou cujo território é adjacente ao espaço de jurisdição marítima, através de oficiais de ligação e ainda na Comissão Nacional de Proteção Civil, assim como coopera de forma muito próxima no desenvolvimento de diretivas operacionais nacionais.
- Segurança Marítima; Segurança da Navegação: a segurança da navegação refere-se à manobra e movimentação dos navios durante toda a viagem de forma a garantir a salvaguarda da vida humana e a segurança no mar, assim como a proteção do meio ambiente marinho. No espaço de jurisdição marítima passam algumas das rotas marítimas com maior intensidade de tráfego, em particular ao longo da costa do Continente. O sistema de controlo de tráfego marítimo permite organizar o tráfego de forma a reduzir o risco de acidente marítimo e mitigar os eventuais danos que possam resultar de um tal acontecimento, designadamente para o meio ambiente. O sistema de controlo de tráfego inclui o VTS costeiro, os VTS portuários, o assinalamento marítimo, os fundeadouros e os eventuais locais de refúgio que sejam designados em caso de navios em dificuldade.
- Segurança Marítima; Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos: conjunto das medidas preventivas a aplicar em âmbito marítimo destinadas a reforçar a proteção dos navios, das instalações portuárias e dos portos, na aceção do termo em língua inglesa *security*. A comunidade internacional, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, desenvolveu um conjunto de iniciativas tendo em vista melhorar a proteção do transporte marítimo contra ameaças terroristas. A DGRM é a Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos, contudo, é no âmbito da Autoridade Marítima Nacional (AMN), que se efetua, sempre que se verifique um incidente de proteção do foro da Segurança Interna, a coordenação de todos os intervenientes no processo de proteção nos espaços marítimos e portuários nacionais, uma vez que os órgãos da AMN integram a estrutura orgânica da segurança interna, no âmbito da qual lhe são cometidos poderes de polícia e de polícia criminal de especialidade no domínio marítimo.

- Segurança Marítima; Salvamento Marítimo: o Salvamento marítimo define-se como sendo a busca e o emprego de meios para socorro de pessoas em perigo eminente no mar. O n.º 2 do artigo 98.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar refere que todo o Estado costeiro deve promover o estabelecimento, funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento a fim de garantir o salvamento marítimo e aéreo. O Instituto de Socorros a Náufragos integra a estrutura da Autoridade Marítima Nacional e promove desde o século XIX o desenvolvimento da capacidade estrutural de salvamento marítimo que disponibiliza às Capitánias dos Portos para empenhamento operacional.
- Polícia Marítima; Missão e Competências: a Polícia Marítima é um órgão que garante e fiscaliza o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo, áreas portuárias, espaços balneares, águas interiores sob jurisdição da AMN e demais espaços marítimos. Missão: a Polícia Marítima, como polícia de especialidade no âmbito da AMN, e no quadro de matérias do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), é um órgão de polícia e de polícia criminal que garante, e fiscaliza, o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo (DPM), em áreas portuárias e nos espaços balneares, bem como em todas as águas interiores sob jurisdição da AMN e demais espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, devendo preservar a regularidade das atividades marítimas. Compete-lhe, ainda, nos termos da lei, e em colaboração com as demais forças policiais e de segurança, garantir a segurança e os direitos dos cidadãos.
- Instituto de Socorros a Náufragos; Missão e Competências: o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN) é um organismo integrado na estrutura da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) com atribuições de direção técnica para as áreas do salvamento marítimo, socorro a náufragos e assistência a banhistas. Com fins humanitários, o ISN exerce as suas funções em tempo de paz ou de guerra, assistindo igualmente qualquer indivíduo, indistintamente da sua nacionalidade ou qualidade de amigo ou inimigo.
- Direção de faróis; Missão e competências: a Direção de Faróis tem por missão estabelecer, a nível nacional, os procedimentos de natureza técnica relativos ao assinalamento e posicionamento marítimo.
- Direção de Combate à Poluição do Mar; Missão e Competências: A Direção de Combate à Poluição do Mar (DCPM) é o organismo da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) a quem compete, nos espaços sob jurisdição da Autoridade Marítima Nacional, a direção técnica nacional em matéria de combate à poluição do mar, competindo-lhe para tal, designadamente, manter uma cooperação funcional próxima com os órgãos locais da DGAM. A DCPM tem por missão estabelecer, a nível nacional, os procedimentos de natureza técnica relativos à vigilância e ao combate à poluição do mar, bem como coordenar e dirigir operações de combate à poluição do mar. Poluição do Mar “(...) significa a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização e deterioração dos locais de recreio” (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97).
- Segurança Marítima: “Atividades que visam salvaguardar a vida humana, garantir a segurança dos navios, embarcações e carga, proteger o ambiente marinho, proteger a economia marítima e os recursos sociais e económicos dos quais as comunidades dependem.”

Figura 13 - Orgânica da Autoridade Marítima Nacional

Autoridade Marítima Nacional: Orgânica

Diploma Quadro do SAM - D/Lei nº 44/2002



Legenda:

AMN – Autoridade Marítima Nacional
CCAMN – Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional
CDPM – Comissão do Domínio Público Marítimo
CL – Comandos Locais
CG – Comando-geral
CP – Capitânicas dos Portos
CR – Comandos Regionais
DF – Direção de Faróis
DGAM – Direção-geral da Autoridade Marítima
DM – Departamentos Marítimos
dm – Delegações Marítimas
EAM – Escola da Autoridade Marítima

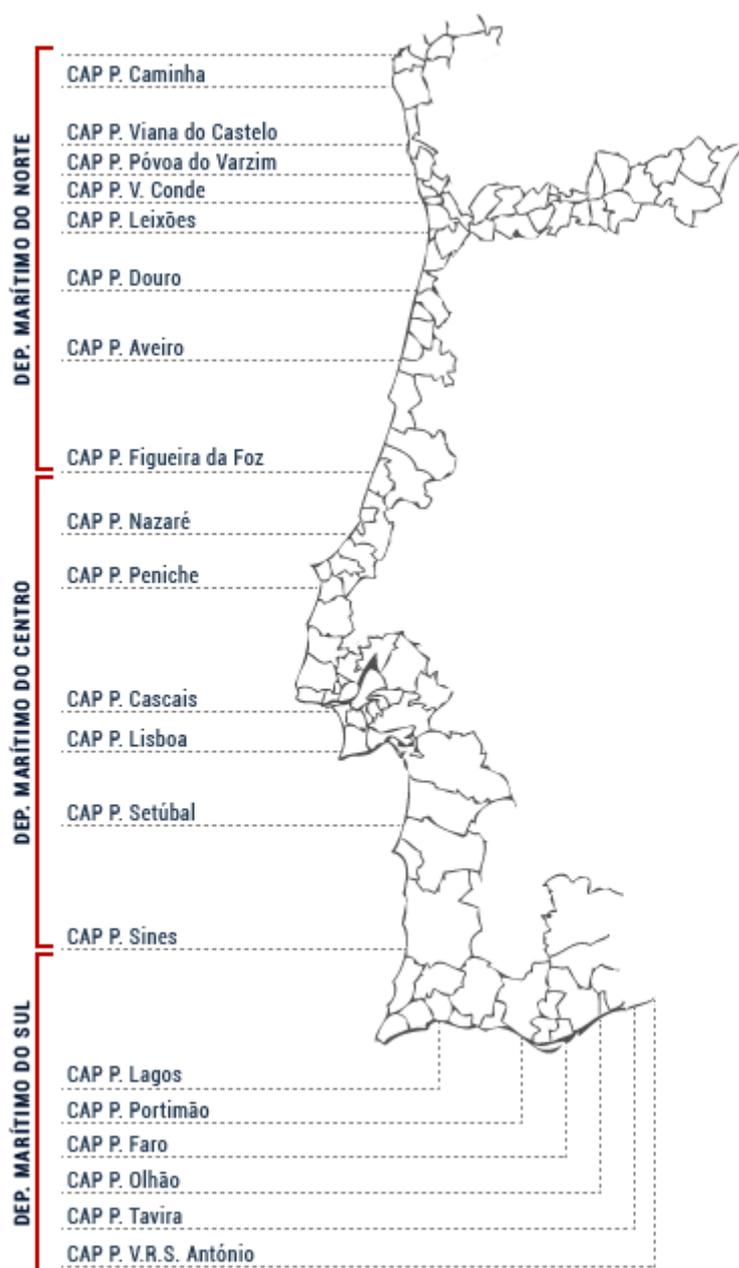
EM – Estado-maior
EMA – Estado-Maior da Armada
IH – Instituto Hidrográfico
ISN – Instituto de Socorros a Náufragos
MAI – Ministério da Administração Interna
MADRP – Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas
MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MDN – Ministério da Defesa Nacional
ME – Ministério da Economia
MF – Ministério das Finanças
MS – Ministério da Saúde
PML – Plano Mar Limpo

Figura 14 - Gestão da segurança marítima na resposta a um sinistro marítimo



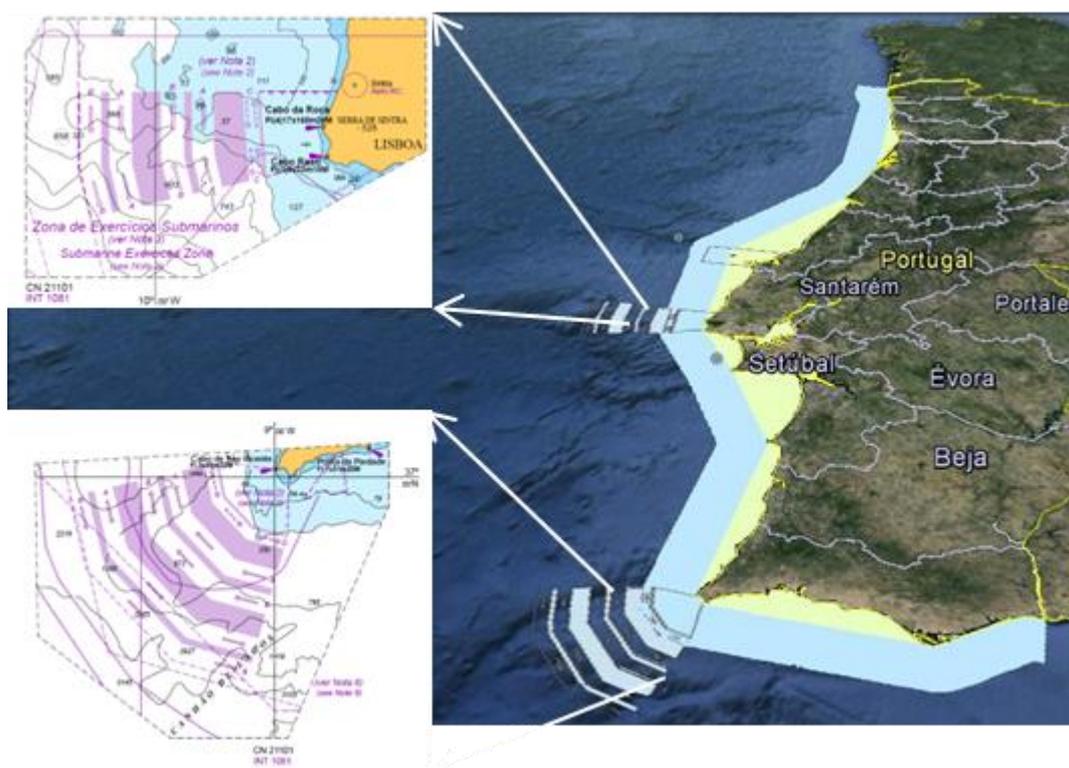
Legenda: A figura acima representa o modelo conceptual da segurança marítima com uma componente preventiva, desenvolvida com atividades de certificação inicial e vistorias de manutenção, e uma componente de resposta à emergência, consubstanciada na ação das embarcações salva-vidas integradas na organização SAR, a que se segue o inquérito ao sinistro marítimo e a investigação técnica de segurança do GPIAM e o registo em base de dados dessa informação para análise estatística e de tendência.

Figura 15 - Relação territorial entre os municípios e as capitânias de Portugal Continental



Legenda: Municípios com território adjacente ao espaço de jurisdição das capitânias.

Figura 16 - Diagrama de segurança da navegação nacional



AUTORIDADE AERONÁUTICA NACIONAL (AAN)

- A Autoridade Aeronáutica Nacional é a estrutura responsável pela regulação, inspeção e supervisão das atividades de âmbito aeronáutico na área da defesa nacional, bem como pelo exercício de poderes da autoridade do Estado no espaço estratégico de interesse nacional permanente, na observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional.
- Competências da Autoridade Aeronáutica Nacional - A Lei n.º 28/2013 de 12 de abril confere à Autoridade Aeronáutica Nacional competência para: a coordenação e execução das atividades a desenvolver pela Força Aérea na regulação, inspeção e supervisão das atividades de âmbito aeronáutico na área da defesa nacional; o exercício dos poderes da autoridade do Estado no espaço estratégico de interesse nacional permanente, na observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional; a emissão de pareceres sobre a atribuição, pelo Governo português, do estatuto de aeronave de Estado, sem prejuízo das atribuições do Ministério dos Negócios Estrangeiros; a concessão de autorizações de execução de levantamentos aéreos, sem prejuízo da aplicação do regime jurídico do trabalho aéreo.

Figura 17 - Estrutura da Autoridade Aeronáutica Nacional

ESTRUTURA

Estrutura da Autoridade Aeronáutica Nacional



AUTORIDADE ESPACIAL (AE)

- A Autoridade Espacial tem por missão regular, supervisionar e fiscalizar as atividades espaciais, sem prejuízo das atividades de fiscalização por parte de outras entidades no âmbito das respetivas atribuições e competências.
- A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) assume, transitóriamente, as atribuições e competências da Autoridade Espacial, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 16/2019, de 22 de janeiro.
- A Autoridade Espacial tem as seguintes atribuições: manter a segurança das atividades espaciais; emitir certificados de qualificação prévia, atribuir licenças e proceder ao registo de objetos espaciais; cooperar com as outras entidades nacionais e internacionais com competências relevantes para o setor espacial; assegurar que não há discriminação no tratamento das entidades que desenvolvem atividades espaciais em circunstâncias análogas; elaborar regulamentos e dar instruções sobre práticas a ser seguidas para cumprimento do disposto no presente decreto-lei; fiscalizar o cumprimento das obrigações constantes do presente decreto-lei; instaurar e instruir processos contraordenacionais e, bem assim, aplicar as sanções previstas.

Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM)

Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)

- O Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) é o organismo do Ministério da Saúde responsável por coordenar o funcionamento, no território de Portugal continental, de um Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), de forma a garantir aos sinistrados ou vítimas de doença súbita a pronta e correta prestação de cuidados de saúde. A prestação de socorros no local da ocorrência, o transporte assistido das vítimas para o hospital adequado e a articulação entre os vários intervenientes no SIEM (PSP, GNR, INEM, Bombeiros, Cruz Vermelha Portuguesa e os Hospitais e Centros de Saúde) são as principais tarefas do INEM.
- Este sistema é ativado quando alguém liga 112, o Número Europeu de Emergência. O atendimento das chamadas cabe à PSP e à GNR, nas centrais de emergência. Sempre que o motivo da chamada tenha a ver com a área da saúde, a mesma é encaminhada para os Centros de Orientação de Doentes Urgentes (CODU) do INEM.

CODU – Centro de Orientação de Doentes Urgentes

- Os Centros de Orientação de Doentes Urgentes são Centrais de Emergência Médica responsáveis pela medicalização do Número Europeu de Emergência – 112. O INEM tem quatro CODU em funcionamento: Lisboa, Porto, Coimbra e Faro. Compete aos CODU atender e avaliar no mais curto espaço de tempo os pedidos de socorro recebidos, com o objetivo de determinar os recursos necessários e adequados a cada caso. O seu funcionamento é assegurado, 24 horas por dia, por equipas de profissionais qualificados (médicos e técnicos) com formação específica para efetuar o atendimento, triagem, aconselhamento, seleção e envio de meios de socorro. Para o efeito, os CODU dispõem de um conjunto de equipamentos na área das telecomunicações e informática que permitem coordenar e rentabilizar os meios humanos e recursos técnicos existentes. Os CODU coordenam e gerem um conjunto de meios de socorro (motas, ambulâncias de socorro, viaturas médicas e helicópteros).
- O Centro de Orientação de Doentes Urgentes Mar (CODU-Mar) tem por missão prestar aconselhamento médico a situações de emergência que se verifiquem a bordo de embarcações. O CODU-Mar é constituído por uma equipa de médicos que garantem apoio 24 horas por dia, com a cooperação das estações Radionavais, estações Costeiras, Centros Navais de Busca e Salvamento e com a Autoridade Marítima Local (Capitanias de Portos).

CAPIC - Centro de Apoio Psicológico e Intervenção em Crise

- As áreas de atuação do CAPIC são amplas e compreendem, entre outras, a seguinte função: teleassistência - intervêm com os contactantes do CODU em situações de crises psicológicas, comportamentos suicidas, vítimas de abusos/violência física ou sexual, entre outros.
- Unidade Móvel de Intervenção Psicológica de Emergência (UMIPE): acionadas pelo CODU para o local das ocorrências onde seja considerada necessária a sua intervenção; as UMIPE são ainda integradas nos dispositivos de resposta do INEM a situações de exceção, nomeadamente, incêndios, inundações, explosões, catástrofes naturais e humanas, entre outras.

SIRESP - Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal.

- A SIRESP, S.A. tem como missão planear, gerir, manter e modernizar a rede SIRESP - Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal. Fundada em 2005 como uma empresa privada é, desde 1 de dezembro de 2019 pelo DL 81-A/19 de 17 de junho, do domínio integral do Estado, vendo assim reconhecido o seu papel essencial na operacionalidade da rede de comunicações SIRESP.
- A SIRESP, S.A., agora inserida no Sector Empresarial do Estado, vê reforçado o seu objetivo de gestão, operação, manutenção, modernização e ampliação da rede SIRESP, assegurando o correto funcionamento das redes e equipamentos que a integram.
- Estrategicamente, a SIRESP, S.A. está sob a alçada do Ministério da Administração Interna, competindo à Secretaria-Geral da Administração Interna o acompanhamento da rede SIRESP, a quem cabe igualmente assegurar o apoio técnico ao utilizador, nomeadamente através da implementação de um centro de contacto que garanta um

atendimento permanente e contínuo às entidades utilizadoras para resposta a eventuais dificuldades e solicitações.

- A Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003 estabeleceu a utilização e partilha da rede SIRESP por um conjunto de utilizadores: “Estabelecer que, sem prejuízo de outras que venham a ser identificadas, o SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal será partilhado pelas seguintes entidades: associações humanitárias de bombeiros voluntários, Cruz Vermelha Portuguesa, Direcção-Geral das Florestas, Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, Exército, Força Aérea Portuguesa, Guarda Nacional Republicana, Instituto da Conservação da Natureza, Inspeção-Geral das Atividades Económicas, Instituto Nacional de Emergência Médica, Instituto Nacional de Medicina Legal, Marinha, órgãos da Autoridade Marítima Nacional, Polícia Judiciária, Polícia de Segurança Pública, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Serviço de Informações de Segurança, Serviço Nacional de Bombeiros e Serviço Nacional de Protecção Civil”.
- Ao longo dos anos este conjunto tem vindo a ser alargado. Atualmente, a Rede SIRESP é utilizada por um vasto leque de entidades que acrescem ao ponto anterior e das quais se destacam: Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Autoridade Marítima Nacional, Estado-Maior-General das Forças Armadas, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Metropolitano de Lisboa, Serviço de Informações de Segurança, 104 Câmaras Municipais, Banco de Portugal, Infraestruturas de Portugal, Administração dos Portos de Sines e do Algarve S.A., Scutvias Autoestradas da Beira Interior, S.A., EPAL, Agência para a Gestão Integrada de Fogos Florestais. A rede SIRESP tem vindo a registar um aumento sustentado de utilizadores, prestando diariamente comunicações seguras a mais de 180 organismos. A rede SIRESP suporta anualmente um número superior a 35 milhões de chamadas de mais de 40.000 utilizadores.
- A rede SIRESP representa um marco relevante no contexto da emergência e segurança do país atendendo ao seu carácter estruturante e de referência tecnológica. A partilha da infraestrutura da Rede SIRESP por várias entidades com atribuições no âmbito da emergência e segurança permite, em caso de emergência, a centralização do comando e da coordenação das diversas forças e serviços de segurança, assim como, satisfazer, de forma eficiente, os requisitos operacionais daquelas forças e serviços, garantindo a qualidade, a fiabilidade e a segurança das comunicações, bem como a racionalidade dos meios e recursos existentes.
- Características da rede; Tecnologia e dados técnicos relevantes: a rede SIRESP é baseada na tecnologia TETRA (Terrestrial Trunked Radio), comum à totalidade dos países europeus, que corresponde simultaneamente ao estado da arte e ao padrão europeu em vigor, desenvolvido pelo ETSI (European Telecommunications Standards Institute - www.etsi.org). A utilização da rede SIRESP apresenta como vantagem determinante a de, através de uma única infraestrutura, possibilitar a todas as entidades utilizadoras beneficiarem de uma tecnologia avançada e testada, caracterizada pelos mais elevados níveis de eficiência e segurança, evitando o inconveniente operacional da multiplicação de sistemas e plataformas verificado antes da sua entrada em funcionamento. A SIRESP permite, através da definição de grupos de conversação, que cada entidade o utilize como a sua rede privativa, independente das restantes, mas também, em caso de necessidade de coordenação, que todos os grupos que concorram para a resolução de uma determinada situação de emergência sejam facilmente colocados em conversação, de acordo com regras pré-definidas ou a serem estabelecidas em cenários não previstos.

- O Futuro: a SIRESP, S.A., agora inserida no Sector Empresarial do Estado, vê reforçada a sua importância pelo DL 81-A/19 de 17 de junho que estabelece no artigo 3 a sua continuidade em regime de concessão de serviço público. A rede SIRESP utiliza tecnologia TETRA (Terrestrial Trunked Radio), sendo esta uma referência na área de segurança pública, evidenciada pela sua utilização generalizada no domínio da emergência e segurança no espaço europeu. É previsível a continuidade da utilização desta tecnologia ainda por um período significativo, até que uma eventual alternativa tecnológica atinja a maturidade suficiente para cumprir escrupulosamente as exigências e necessidades de uma rede de emergência e segurança. A SIRESP acompanha atentamente a evolução tecnológica na área das comunicações críticas, e estuda de forma cautelosa e consciente todas as alternativas existentes de evolução técnica que se mostrem necessárias e pertinentes à prestação de um serviço de comunicações de emergência sempre com os mais altos padrões de segurança.

ANACOM - AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

- A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) tem por missão a regulação do setor das comunicações, incluindo as comunicações eletrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza enquanto entidade administrativa independente, a coadjuvação ao Governo nestes domínios.
- Os valores institucionais definidos pela ANACOM para suporte ao cumprimento da sua missão são os seguintes:
Independência - cumprir a sua missão de forma independente, isenta e rigorosa na relação com todas as partes interessadas presentes no mercado. Ser imparcial na sua atuação e na defesa dos consumidores e prestar informação regular sobre a sua atuação.
Transparência - atuar de forma transparente no âmbito das suas funções e no desenvolvimento da sua atividade. Ser transparente na tomada de decisões, perante os agentes do mercado e perante o público em geral, em particular os consumidores de comunicações eletrónicas e serviços postais. Envolver todos os interessados ativamente na atividade regulatória. As suas decisões são participadas, proporcionadas e consistentes.
Excelência - reger-se pela procura da excelência e do rigor técnico no desempenho da sua missão. Procurar a excelência através da competência, do profissionalismo e da melhoria contínua, antecipando a evolução do setor e do mercado.
Cultura de equipa - promover uma atitude de cooperação e ajuda permanente, potenciando sinergias, partilhando experiências, opiniões e recursos. Pertencer a uma organização em que cada colaborador conta. Porque só assim se fazem grandes equipas.
- A combinação dos valores com a estratégia da organização dá enquadramento às normas comportamentais seguidas pelos colaboradores da ANACOM no desempenho das diferentes tarefas e na prossecução dos objetivos finais.
- Estão atribuídas à ANACOM, ao abrigo dos seus estatutos e para o cumprimento da sua missão, as seguintes atribuições: enquanto autoridade reguladora nacional (ARN), promover a concorrência na oferta de redes e serviços; garantir o acesso a redes, infraestruturas, recursos e serviços; assegurar a garantia da liberdade de oferta de redes e de prestação de serviços; contribuir para o desenvolvimento do mercado interno das redes e serviços de comunicações eletrónicas e dos serviços postais da União Europeia (UE);

assegurar a gestão eficiente do espectro radioelétrico, envolvendo a planificação, a atribuição dos recursos espectrais, a sua supervisão e a coordenação entre as radiocomunicações civis, militares e paramilitares; aprovar o plano nacional de numeração (PNN), nomeadamente as suas linhas orientadoras e os seus princípios gerais, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos de numeração e endereçamento, incluindo a atribuição de recursos e definição de condições de utilização; proceder à resolução administrativa de litígios entre as entidades sujeitas à sua regulação, nomeadamente entre entidades que oferecem redes ou serviços de comunicações eletrónicas e entre prestadores de serviços postais, nos termos previstos na legislação aplicável; proteger os direitos e interesses dos consumidores e demais utilizadores finais; assegurar o acesso ao serviço universal de comunicações eletrónicas e postal, designadamente garantindo o cumprimento das obrigações de serviço universal; promover a resolução extrajudicial de conflitos entre entidades sujeitas à sua regulação e os consumidores e demais utilizadores finais, em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos, dinamizando e cooperando com os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos existentes ou, por sua iniciativa ou em colaboração com outras entidades, criando outros mecanismos, cabendo-lhe promover a adesão das entidades sujeitas à sua regulação; contribuir para garantir um elevado nível de proteção dos dados pessoais e da privacidade; assegurar que seja mantido o acesso aos serviços de emergência; zelar pela manutenção da integridade e segurança das redes de comunicações públicas e dos serviços acessíveis ao público, incluindo as interligações nacionais e internacionais; acompanhar a atividade das entidades reguladoras afins e as experiências estrangeiras de regulação das comunicações e estabelecer relações com outras entidades reguladoras, bem como com organismos da UE e outros organismos internacionais com relevância para a prossecução da sua missão; participar ativamente nas atividades e decisões dos organismos de entidades reguladoras, designadamente o Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (BEREC) e o Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços Postais (ERGP); proceder à avaliação da conformidade de infraestruturas de telecomunicações, de materiais e de equipamentos, neste caso, nomeadamente, através de ensaios laboratoriais, bem como definir os requisitos necessários para a sua colocação no mercado e instalação; promover a normalização técnica, em colaboração com outras organizações, no setor das comunicações e áreas relacionadas; proceder à divulgação do quadro regulatório em vigor e das suas competências e iniciativas, bem como dos direitos e obrigações das entidades destinatárias da sua atividade e dos utilizadores finais; colaborar com outras entidades públicas e privadas na promoção da investigação científica aplicada às comunicações; assegurar a realização de estudos na área das comunicações; prosseguir as demais atribuições que lhe sejam conferidas por lei.

- No cumprimento da sua missão: exercer funções de consulta à Assembleia da República, a pedido desta, no domínio das comunicações; coadjuvar o Governo no domínio das comunicações, a pedido deste e por iniciativa própria, incluindo através da prestação do apoio técnico necessário e da elaboração de pareceres, estudos, informações e projetos de legislação; participar e, a pedido do Governo, assegurar a representação do Estado, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em organismos e fóruns nacionais e internacionais com relevância para a respetiva atividade; apoiar tecnicamente os organismos e serviços aos quais incumbe o acompanhamento do processo de estabelecimento e gestão da rede integrada de comunicações de emergência; contribuir para a definição e permanente atualização das políticas de planeamento civil de emergência no setor das comunicações; assegurar a execução de projetos no âmbito da promoção do acesso à sociedade digital, nomeadamente quando envolvam a introdução ou utilização de

redes e serviços avançados, a redução de assimetrias regionais e a adoção de medidas aplicáveis a cidadãos com necessidades especiais, quer diretamente quer sob a forma de apoio a entidades públicas ou privadas.

- Para além destas atribuições, a ANACOM desempenha funções de entidade de supervisão central, com atribuições em todos os domínios regulamentados no Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, que disciplina certos aspetos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio eletrónico, em transposição da Diretiva 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, salvo nas matérias em que lei especial atribua competência setorial a outra entidade.
- Para prosseguir as suas atribuições, a ANACOM dispõe de poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios, cabendo-lhe nomeadamente: impor obrigações específicas, designadamente às empresas que declare com poder de mercado significativo e impor obrigações aos prestadores de serviço universal; atribuir, alterar e revogar direitos de utilização de frequências e de números; emitir declarações e títulos de exercício da atividade, efetuar registos de prestadores de serviços e manter, atualizar e divulgar os registos das entidades sujeitas à sua regulação; emitir, no âmbito das infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações, conjuntos de edifícios (ITUR) e edifícios (ITED), títulos profissionais de projetista e instalador, bem como certificar entidades formadoras de projetistas e instaladores; prestar informação, orientação e apoio aos consumidores e demais utilizadores finais, cooperando reciprocamente com a Direção-Geral do Consumidor e com outras entidades relevantes no âmbito da proteção dos consumidores, na promoção dos seus direitos e interesses no setor das comunicações; implementar as leis e os regulamentos, bem como os atos da UE aplicáveis ao setor das comunicações; verificar o cumprimento das leis, dos regulamentos e dos demais atos a que se encontram sujeitos os destinatários da sua atividade; verificar o cumprimento de qualquer orientação ou determinação por si emitida, ou de qualquer outra obrigação relacionada com o setor das comunicações; monitorizar a atividade das entidades sujeitas à sua supervisão e o funcionamento dos mercados das comunicações; inspecionar, regularmente, os registos das queixas e reclamações dos consumidores e demais utilizadores finais apresentadas às entidades destinatárias da sua atividade, as quais devem preservar adequados registos das mesmas; apreciar as queixas ou reclamações dos consumidores e demais utilizadores finais de que tome conhecimento no exercício das suas funções e, nos casos em que esteja em causa o incumprimento de disposições cuja observância lhe caiba supervisionar, emitir recomendações ou determinar a adoção de medidas corretivas; determinar ou promover a realização de auditorias e proceder a inspeções e inquéritos; solicitar as informações que considere necessárias ao exercício das suas atribuições, nos termos da lei; fiscalizar o cumprimento das obrigações a que, nos termos da lei, regulamentos, demais normas aplicáveis e determinações por si emitidas, os destinatários da sua atividade se encontrem sujeitos; fiscalizar o cumprimento dos contratos que respeitem a obrigações de serviço universal ou de serviço público, quando aplicável; praticar todos os atos necessários ao processamento e punição das infrações às leis e os regulamentos cuja implementação ou supervisão lhe compete, bem como as resultantes do incumprimento das suas determinações, incluindo, quando aplicável, adotar medidas cautelares, aplicar sanções, nomeadamente sanções pecuniárias compulsórias, e cobrar coimas.

6. Conclusão e Recomendações

6.1. Princípios Gerais para um Sistema Integrado de Gestão Civil de Crises

Democracia e Estado de direito	<p>A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.</p> <p>São tarefas fundamentais do Estado: a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território; f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa; g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira; h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.</p> <p>Defesa nacional - É obrigação do Estado assegurar a defesa nacional. A defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.</p> <p>A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. A atividade de segurança interna pauta-se pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia.</p>
As linhas de autoridade devem basear-se no modelo de autoridade competente em conformidade com as leis e normativos	<p>As linhas de autoridade baseiam-se em tarefas estatutárias, regulamentares e nas responsabilidades das autoridades competentes. Outros atores e intervenientes na segurança apoiam as autoridades competentes, adequando e definindo os respetivos quadros de responsabilidades de missão no âmbito das relações de comando, controlo, coordenação e apoio que venham a ser estabelecidas.</p>
Todos os atores devem ser envolvidos para uma	<p>As funções vitais são asseguradas pela utilização eficiente e abrangente dos recursos da sociedade. Tal requer a cooperação</p>

<p>utilização abrangente dos recursos materiais e imateriais do Estado e da sociedade (<i>whole-of-government approach; whole-of-society approach</i>)</p>	<p>entre o setor público, operadores empresariais, academia, organizações e associações (outros órgãos), envolvendo os cidadãos e as comunidades para a coordenação de atividades, em todas as situações. Devem ser garantidos recursos adequados para a preparação. A racionalidade na utilização de recursos (escassos) impõe o desenvolvimento e coordenação sistémica dos procedimentos em condições que também possam ser aplicadas durante as emergências e as crises (continuação de atividade).</p>
<p>A preparação é apoiada por um conceito abrangente e integrado de segurança e defesa nacional (debate público em fóruns participativos de cooperação institucional e social)</p>	<p>As instituições estatais devem contar com o apoio dos fóruns de cooperação alargados e promover o planeamento de contingência e de preparação (<i>top-down e bottom-up</i>). Deverão reunir e estar incluídas (planeamento, educação, formação e treino, e ação) as estruturas de administração central, regional (governos regionais) e local (autarquias), órgãos de conselho previstos na lei e normativos, incluindo todos os agentes de emergência e proteção civil, para garantir a segurança e defesa nacional setorial e sistémica em todas as áreas (funções vitais).</p>
<p>Prospetiva, flexibilidade e recuperação (resiliência e continuidade da atividade)</p>	<p>Com abordagens e instrumentos de preparação mais abrangentes e integrados (planeamento estratégico informacional, sistémico e tecnológico), os riscos podem ser antecipados de forma mais eficaz e os recursos utilizados de forma ágil e flexível. O fim do planeamento estratégico do processo de recuperação visa garantir uma melhor resiliência e um maior nível de preparação (Estado e sociedade).</p>
<p>O nível União Europeia, transatlântico, Nações Unidas, CPLP e bilateral, na dimensão internacional de preparação</p>	<p>As funções vitais da sociedade - em linha com as tarefas fundamentais do Estado - e as ameaças à realização das mesmas integram um sistema estratégico e operacional contextualizado por um ambiente estratégico global. Cada uma das funções vitais da sociedade tem um papel crítico ao nível da UE e internacional, marcado também pelos interesses de Portugal numa dimensão relacionada com o desenvolvimento dos mecanismos de preparação (riscos e ameaças). O processo construtivo do quadro geral da situação reforça a necessidade de aprofundar as relações e a cooperação estratégica (estrutural, genética e operacional), através da diplomacia e segurança, alicerçada em projetos cooperativos de transformação (sustentabilidade económica, ecológica e digital). Os níveis União Europeia, relação transatlântica, Nações Unidas, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e bilateral, na dimensão internacional de preparação, estão em conformidade com as obrigações estabelecidas no direito da UE e no direito internacional, os acordos vinculativos para Portugal e a contemplar nos quadros, protocolos e planos de preparação.</p>
<p>Monitorização e desenvolvimento da preparação</p>	<p>O ciclo da crise, particularmente a preparação, deverá ser monitorizado de forma sistemática e desenvolvido através dos instrumentos adequados de controlo de que são exemplo as auditorias, o treino e simulação (exercícios), e a elaboração de relatórios de situação e de lições aprendidas a apresentar para debate em sede própria na Assembleia da República. O recurso ao estudo e investigação científica, a recolha de dados, a inovação em matéria de segurança e defesa e o uso das recomendações constituem instrumentos fundamentais que devem apoiar o desenvolvimento da preparação. Fomentar, através da educação (todos os níveis escolares), divulgação e sensibilização transversal (debate), realização de estágios por jovens em organismos da administração</p>

	pública (central, regional e local; civil e militar), uma cultura de segurança e defesa nacional capaz de criar maior resiliência institucional e social.
Disseminação de informação segura	A informação sobre o trabalho de preparação e segurança e defesa nacional deve ser tão acessível quanto possível. A disseminação da informação entre atores e subsistemas subordina-se a protocolos de segurança das informações e depende da implementação de plataformas, estruturas, sistemas e tecnologias, <i>software</i> e sistemas de comunicações, integrados em processos organizados e estruturados (responsabilidade) que permitam preservar a confidencialidade, integridade e a disponibilidade da informação.

6.2. Um Modelo de Tarefas Interministeriais para um Sistema Integrado de Gestão de Crises⁴¹

Gabinete do Primeiro-Ministro - Tarefas, objetivos, modelo operativo:
<p>1. Exercício das competências constitucionais e legais nas áreas de Governo que concorrem para o PM se constituir como o vértice do SIGC (liderança)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Processo de tomada de decisão do governo; sessões, sessões presidenciais, reuniões das comissões ministeriais, reuniões não oficiais; assegurar a comunicação adequada de crise entre as reuniões; garantir que as decisões podem ser tomadas de forma rápida e flexível. • Cooperação entre o Governo, o Parlamento e o Presidente da República; adequação das instalações requeridas, funcionamento e desenvolvimento de sistemas técnicos e organizações de apoio. • O Gabinete do Primeiro-Ministro é responsável pela compilação interministerial conjunta - quadro de situação e coordenação geral da gestão de crise; preparação para situações de emergência, análise e coordenação para a necessidade da declaração de um estado de exceção constitucional. • O Gabinete do Primeiro-Ministro é responsável por assistir o Primeiro-Ministro na gestão global do Governo, coordenando os trabalhos do Governo e da Assembleia da República, coordenando a elaboração e o tratamento das matérias decididas na União Europeia, e as questões institucionais que se revestem de grande importância para o desenvolvimento da União Europeia. • Na gestão de emergências e crises, a prioridade é colocada na cooperação entre as partes responsáveis pela situação, coordenação, manutenção do quadro de situação e comunicações. Outras capacidades: manutenção atualizada da situação e comunicações de crise em evolução rápida e multifacetada da situação. • Aperfeiçoar a resposta a incidentes através de formação interministerial conjunta e de exercícios organizados regularmente.

⁴¹ Adaptação a partir do modelo da Finlândia, contextualizado ao quadro nacional de separação de poderes e das competências constitucionais.

2. Manter o quadro de situação ajustado à liderança pelo PM

- Manter o quadro de situação da liderança do Estado é da responsabilidade estratégica do Primeiro-Ministro.
- A “sala de situação” do Governo produz uma imagem proativa e em tempo real da situação para efeitos da sua tomada de decisão. O “quadro de situação” permite assegurar que o Estado dispõe de uma imagem atualizada resultante da análise permanente da situação de segurança, tendo como fim o apoio à decisão e ação política em todas as circunstâncias da crise.
- Concorrem para a decisão e ação apoiadas na “sala de situação” a compilação e análise das informações sobre a situação de crise e sobre as ameaças e riscos que coloquem em perigo as funções vitais da sociedade, apoiando o Presidente da República e o Governo, no quadro da CRP e das leis setoriais em vigor, com particular ênfase para as competências, órgãos de conselho e orgânicas específicas, previstas nos respetivos quadros legais (defesa nacional e forças armadas, segurança interna, sistema de segurança interna, forças e serviços de segurança, proteção civil e planeamento civil de emergência, sistema de informações da República Portuguesa, outras áreas de governação central, regional e local). O Centro de Situação do Governo (CSG) tem por missão compilar e analisar informações sobre a situação de segurança.
- O “quadro da situação estratégica” permite um acompanhamento e uma análise contínua para a tomada de decisões e a gestão de crises. Os modelos operacionais para as “imagens da situação” dos ministérios e das autoridades competentes e as soluções informáticas e tecnológicas, bem como as funções de análise, são harmonizadas para que as informações possam ser transmitidas rapidamente e de forma segura.
- Uma metodologia de geometria variável para a cooperação na obtenção de informações, sínteses de conhecimento e pareceres especializados deve ser prosseguida presencialmente e/ou através de comunicações seguras para a elaboração e atualização do “quadro da situação”.
- As disposições nacionais poderão contemplar as resultantes da cooperação com a União Europeia, a NATO, e outros intervenientes internacionais.

3. Funcionamento das comunicações

- As comunicações são uma componente essencial do processo de gestão de emergências e crises, e devem ser fiáveis, eficazes e previamente articuladas..
- São fiáveis se verdadeiras, fáceis de compreender, atualizadas, adequadas e disponibilizadas pela autoridade competente.
- Constituem um apoio fundamental na ação e na tomada de decisão do governo; incluem a gestão das comunicações e a coordenação das comunicações entre autoridades, os cidadãos, os meios de comunicação social e as principais partes interessadas.
- Deverá estar bem definido o quadro de responsabilidades pela área das comunicações e garantida a coordenação entre as diferentes tutelas hierárquicas e funcionais, eliminando sobreposições e lacunas.
- A resiliência dos cidadãos (também a psicológica) é mantida e reforçada através de diferentes meios de comunicação (plataformas).
- Na crise, a prevenção, a preparação, a resposta, a recuperação e continuação de atividade assentam em informações e comunicações fiáveis e seguras, e as operações baseiam-se

numa cooperação “inteligente” e muito próxima entre as autoridades e os principais agentes envolvidos no ciclo da crise.

- Planeamento, antecipação, aviso e alerta, eficácia, identificação das necessidades próprias e dos beneficiários, socorro e resgate, fornecimento de instruções, apoio à reparação, reconstrução e continuação de atividade, mobilização de especialidades, manutenção da confiança dos cidadãos pelo esclarecimento, transparência contribuindo para a recuperação e o aumento de resiliência para as fases seguintes da crise; estas são algumas das principais tarefas de apoio das comunicações nas emergências e crises.
- A operacionalidade das comunicações em situação de crise requer recursos humanos formados e treinados para as funções centrais de administração, priorização do desenvolvimento das comunicações, serviços, instrumentos e ferramentas estratégicas com incorporação de tecnologias digitais de última geração, e o estabelecimento de canais adequados, seguros e interoperáveis entre sistemas.
- Investigação e desenvolvimento para a melhoria da gestão e capacidades dos recursos e sistemas.
- Apoio às empresas e a outras organizações e associações que apoiam a administração pública na resposta a incidentes e emergências, e também realização de exercícios para o treino e a simulação de emergências.

Gabinete do Primeiro-Ministro e Outros Ministérios

1. Liderança e comunicação

Aplicam-se como pressupostos fundamentais para a liderança os listados anteriormente no tópico “funcionamento das comunicações”. Para as outras áreas ministeriais com necessidades de coordenação interministerial: preconiza-se um estudo detalhado das tarefas, objetivos e modelos operativos no âmbito do Sistema Integrado de Gestão de Crises no quadro da CRP e das leis e quadros normativos, de estratégias e planos plurianuais, em vigor no âmbito de cada área de governação e com elas correlacionadas em subsistemas ou componentes operacionais.

6.3. Síntese Conclusiva

O conjunto de elementos disponíveis, designadamente os exarados em estudos, relatórios, estratégias, textos académicos, alerta para a probabilidade de a Europa e os seus Estados enfrentarem crises cada vez mais frequentes, de elevadas magnitudes e de maior duração. Tal implica, também, que as crises e os riscos têm uma simultaneidade cada vez mais frequente, que decorre do prolongamento dos períodos de incidência e impactos. A sua natureza será normalmente transfronteiriça, com graves efeitos em cascata na sociedade, na economia e no ambiente, que provavelmente irão atingir duramente as pessoas mais vulneráveis.

Ao longo do contributo apresentado foram sendo levantados pontos para estudo com base em sínteses concetuais da crise e da gestão de crises, centradas no planeamento estratégico

de sistemas de informação e tecnologias de informação, com o objetivo de formular um contributo para o aperfeiçoamento de um Sistema Integrado de Gestão de Crises nacional.

Formularam-se tópicos e sugestões para outras análises e estudos subsequentes, mais técnicos, de adaptação aos riscos e crises por um SIGC, partindo da identificação de “lacunas e/ou sobreposições”, no atual quadro legal, considerando como requisito geral fundamental a integração para a crise e gestão de crises de todos os sistemas e componentes no âmbito da defesa nacional, da segurança interna, da emergência e proteção civil, do sistema de informações da República, da justiça e de outras áreas da administração pública central, regional e local.

Propusemo-nos, também, contribuir para a análise respondendo às sete questões de partida, através de uma reflexão baseada no quadro constitucional e legal em vigor, nas matérias de defesa nacional, de segurança interna e de proteção civil, tomando como referência, atualizada à data final do estudo, a composição do XXIV Governo Constitucional e a Lei Orgânica do XXIII Governo Constitucional, identificadas as áreas úteis a uma abordagem interministerial ou *whole-of-government approach*.

Não concluímos, em face do exposto, pela necessidade da criação de novos órgãos de conselho ou para ação aos níveis político e estratégico; mas, sustentamos a escolha de uma localização e o apetrechamento adequado de uma “sala de crise” de apoio ao Gabinete do Primeiro-Ministro, integrando os sistemas de informação e as tecnologias de informação inerentes a processos informados de decisão e ação política e de ação estratégica.

Importa aperfeiçoar o atual sistema de gestão de crises no âmbito do planeamento estratégico nacional, de base sistémica, abrangente e holística, civil e militar, nos processos e nos sistemas de informação, tomando como referência de partida o atual quadro legal e normativo nacional e internacional, designadamente das organizações que Portugal integra.

Consideramos, em face de uma análise muito geral e salvaguardando análises mais informadas e técnicas, designadamente jurídicas, que o atual espetro de situações de normalidade e/ou de excecionalidade constitucional para a paz, o estado de emergência, o estado de sítio e o estado de guerra, é o necessário e suficiente no quadro político e estratégico de segurança e defesa nacional, considerando as particularidades do SGC e os conceitos gerais de crise e gestão de crises.

Como tal, não parece configurar-se a necessidade da criação de um novo “estado de crise”, preconizando-se, no entanto, uma revisão fina dos diferentes quadros legais no sentido da respetiva harmonização metodológica, terminológica, concetual e operativa, nos diferentes

domínios da prevenção, preparação, resposta e recuperação da crise e respetiva gestão, para uma maior resiliência institucional e social.

O Sistema de Gestão de Crises colocado à prova na crise sistémica e multidimensional associada à pandemia COVID-19, mostrou um elevado nível de resposta política e estratégica, envolvendo e integrando respostas interministeriais, do Sistema de Segurança Interna, Forças e Serviços de Segurança, da Defesa Nacional e Forças Armadas, de Emergência e Proteção Civil. Importa agora efetuar, de modo mais particular, a incorporação das lições aprendidas ao nível nacional e europeu, em domínios que vão desde a educação, formação e treino, até à doutrina conjunta, civil e militar, passando pela composição e articulação de forças e capacidades, o seu respetivo emprego, e as relações de comando, controlo, coordenação e de apoio.

Para tal, concorre uma cultura de segurança e defesa nacional baseada na confiança dos cidadãos e na legitimação do Estado de direito democrático através da realização, por parte deste e das suas instituições, das tarefas fundamentais constitucionalmente definidas e garantindo as funções vitais, numa efetiva coordenação e cooperação institucional e da sociedade que importa preservar e aprofundar, tirando partido dos novos avanços tecnológicos e científicos.

6.4. Recomendações

Opções políticas no domínio da governação e das instituições

1. Considerar a criação de um grupo de debate e reflexão na resposta às políticas públicas e solicitações decorrentes do contributo de natureza técnica, a prestar pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN), no apoio à tomada de decisão, composto por peritos provenientes de várias áreas disciplinares oriundos da academia, dos *think tanks*, das comunidades de especialistas das áreas da política externa, da defesa, da segurança, das informações, dos assuntos internos e da justiça, das outras áreas de governança que com propriedade se incluem na preparação para a crise⁴², parlamentares e jornalistas. A participação ocorreria por convite e as sessões de trabalho decorreriam segundo o regime de ‘Chatham House Rule’.

⁴² Consideramos importante o acompanhamento do processo de elaboração do *Relatório de Megatendências 2050*, a decorrer com a participação de especialistas nos diferentes riscos e impactos, e com o apoio da RePLAN.

2. Tal poderia ajudar a acompanhar e analisar os riscos e as crises, a desenvolver abordagens comuns para os impactos nacionais, transfronteiriços e europeus, a oferecer formação e o reforço das capacidades e a supervisionar a interface ciência-política. Poderia fornecer orientações para unidades mais flexíveis e descentralizadas, já contempladas em algumas orgânicas, mais próximas dos locais ou setores em que a gestão de crises é necessária.
3. Os grupos de trabalho interdisciplinares de gestão dos riscos, situados nas instituições e em rotinas de governança dos organismos da administração central, regional e autárquica, no âmbito das suas competências, poderiam avaliar, propor e implementar, acompanhar e regular as ligações físicas, financeiras e de governação entre os diferentes domínios de risco.
4. Um grupo de trabalho para a informação e a comunicação à escala nacional, de âmbito interministerial, poderia apoiar na resposta e envolver os cidadãos logo que surja uma potencial crise, contrariando o impacto da desinformação ou da informação falsa.
5. A relação entre ciência e política para a gestão de crises e riscos poderia ser reforçada. Tal poderia incluir uma reforma nos processos tendo como fim a integração do sistema de aconselhamento científico nacional para a gestão de crises e riscos, sem que tal signifique criar novas estruturas, grupos ou cargos.
6. Assegurar que os órgãos consultivos tenham uma natureza verdadeiramente interdisciplinar e transdisciplinar, representando uma combinação de disciplinas relevantes, em vez de se concentrarem num único domínio (por exemplo, peritos em saúde para pandemias). Dada a necessidade de intercâmbio e diálogo contínuos entre a ciência e a política para formular aconselhamento, e tendo em conta os desafios à rápida colaboração transdisciplinar, esses sistemas de aconselhamento têm de ser estabelecidos antes de ocorrer uma crise e devem acompanhar o cenário (de risco) em constante mutação. Uma vez que a resposta a situações de crise é altamente contextual, o papel deste organismo consistiria igualmente em estabelecer a ligação com uma rede de sistemas nacionais e regionais de aconselhamento em matéria de riscos e de crise. Essa reforma poderia ser iniciada do topo para a base, quer pela UE quer pelos governos nacionais dos Estados-membros, o caso de Portugal, ou da base para o topo, através de iniciativas locais e regionais para a criação de redes de resposta

a crises. O processo seria certamente acelerado se fossem lançadas simultaneamente abordagens ascendentes e descendentes.

Opções políticas no domínio da resiliência, preparação e reforço das capacidades

1. O desenvolvimento de novos protocolos e normas intersetoriais de avaliação sistémica dos riscos (efeito em cascata), com o apoio dos organismos já existentes e aos quais foi feita menção no presente estudo, poderia ter em conta os impactos até agora não considerados das crises, tais como a sua duração, os seus efeitos indiretos e a longo prazo, a distribuição dos impactos, o bem-estar, a segurança e a defesa nacional (*lato sensu*).
2. A educação e a formação são vitais para a preparação da crise. Existe uma oportunidade para a avaliação do impacto da formação na gestão de crises, designadamente no incremento de competências dos intervenientes no processo de decisão e ação política. O mesmo se aplica para todos os outros níveis e áreas civis e militares. Uma matéria que terá de evoluir tirando partido do desenvolvimento tecnológico e da digitalização é a das normas nacionais e europeias e respetiva certificação de competências em gestão de crises e em sistemas integrados e complexos de crise.
3. O reforço da participação das comunidades e dos cidadãos poderá contemplar a educação e formação das entidades com diferentes níveis de responsabilidade de gestão de crises, das equipas de emergência (abrangente) em âmbitos ligados com a coordenação, articulação e gestão de interações sociais, e também envolvendo os organismos públicos e privados, sobretudo os atuantes ao nível local. O papel dos voluntários irá assumir uma importância crescente neste tipo de atuações e interações, pelo que a sua preparação para intervenções coordenadas é fundamental, por exemplo, através de normas para a partilha de dados, orientação e contextualização de ambientes operacionais através de aplicações, proteção de dados em situação de crise, etc.
4. A monitorização e participação nas redes sociais pode ser utilizada para compreender o sentimento, a confiança e a perceção de risco da população. Existe a oportunidade de estabelecer mecanismos de consulta formais ou informais como meio de

promover a participação nas fases de preparação e recuperação de crises transfronteiriças — promovendo a confiança, a igualdade e a capacitação.

5. A necessidade de resiliência é incontestável. A resiliência está profundamente enraizada na política e na estratégia nacional e também europeia, designadamente no quadro das diretrizes relativas às infraestruturas críticas nacionais e europeias. O presente estudo, nas suas observações e análise, releva a necessidade de investir na resiliência das infraestruturas críticas e nas funções vitais e sociais, nomeadamente através do reforço da diversidade de respostas e da soberania estratégica nacional, cooperativa e aberta a parcerias internacionais diversificadas.

Opções políticas na área de inteligência, tecnologia e dados

1. Metodologias de mapeamento dinâmico e contínuo de riscos à escala nacional e da União Europeia, de que já existem exemplos como o INFORM⁴³ da UE, e protocolos de monitorização, por exemplo, poderiam fornecer indicadores precoces de crise e melhorar a preparação global para riscos sistémicos transfronteiriços.
2. A prospetiva estratégica e a melhoria das informações podem ser associadas a cenários concretos e a planos de contingência para reforçar o apoio às decisões.
3. Poderão ser desenvolvidas normas harmonizadas para a preparação e partilha de dados. A interoperabilidade entre sistemas e componentes e a inteligibilidade de dados carecem de enorme esforço, formação, investimentos e inovação.

Vulnerabilidades principais para as opções políticas

1. Há falta de investigação nacional e europeia interdisciplinar e transdisciplinar que estude as questões entrelaçadas das crises modernas e forneça aconselhamento para a elaboração de políticas.

⁴³ O INFORM é um fórum multilateral para o desenvolvimento de análises quantitativas partilhadas relevantes para crises e catástrofes humanitárias. O INFORM inclui organizações de todo o sistema multilateral, incluindo o setor humanitário e de desenvolvimento, doadores e parceiros técnicos. O Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia é o líder científico do INFORM. O INFORM está a desenvolver um conjunto de produtos analíticos quantitativos para apoiar a tomada de decisões sobre crises e catástrofes humanitárias, em diferentes fases do ciclo de gestão de catástrofes, especificamente na adaptação climática e na prevenção, preparação e resposta a catástrofes. O INFORM desenvolve metodologias e ferramentas para utilização a nível global e também apoia a sua aplicação a nível subnacional. Consulta do site <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/> em 12 de abril de 2024.

2. Verifica-se, atualmente, uma falta de financiamento para a investigação rápida sobre catástrofes na sequência imediata de crises e catástrofes, o que conduz a importantes lacunas de dados que dificultam o aconselhamento em matéria de políticas.
3. Faltam infraestruturas e normas intersetoriais que permitam formular um aconselhamento político sólido em diferentes setores ou disciplinas.
4. É fundamental desenvolver o planeamento e prospetiva estratégica nacional (caso da PlanAPP) e participar nos processos de prospetiva da Comissão Europeia e de outras organizações como a OCDE, exercitando os quadros dirigentes e promovendo a sensibilização e divulgação através de oportunidades de trabalho, participação em eventos e realização de debates.

Recomendações específicas para um Sistema Integrado de Gestão de Crises nacional

- Desenvolver um roteiro para um Sistema Nacional Integrado de Gestão de Crises (SNIGC), com participação interministerial, relevando-se os domínios dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional e Forças Armadas, da Administração Interna e Sistema de Segurança Interna, Forças e Serviços de Segurança, da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e Planeamento Civil de Emergência, da Justiça, do Sistema de Informações da República Portuguesa, das Finanças, da Saúde, da Economia, Mar, Alimentação, Ambiente, Clima e Energia, das Infraestruturas, das Fronteiras e Migração, da Agricultura e Pescas, da Ciência e Tecnologia, da Educação e Cultura, da Segurança Social, das Regiões Autónomas e Governos dos Açores e da Madeira e das Câmaras Municipais (avaliar participação, por exemplo, de acordo com a população e os níveis de ameaça e risco).
- Uma das possíveis metodologias de base institucional consistiria em desenvolver o roteiro com a coordenação da Presidência do Conselho de Ministros e o enquadramento técnico (metodológico) do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP), envolvendo particularmente os ministérios com funções de soberania, conforme uma arquitetura de geometria variável, já apresentada neste estudo.
- O roteiro deverá estabelecer objetivos, enunciar as estratégias e planos nacionais relevantes, conferir coerência sistémica a um cronograma, assim como elencar os respetivos quadros nacionais e europeus de financiamento. Como tal, deverá materializar sinergias e ligações entre o quadro legal e os instrumentos já existentes e

a criar, designadamente acompanhar os trabalhos do processo participado de elaboração do Relatório de Megatendências 2050: Impactos em Portugal (RePLAN). As metas do roteiro deverão estar alinhadas com o processo político, nacional e europeu, de transição ecológica e digital (economia sustentável), e também com a Bússola Estratégica da União Europeia e os instrumentos da Europa de Defesa, assim como com a estratégia e planeamento político e estratégico da NATO, para melhor lidar, de forma estrutural, com a natureza sistémica e complexa das crises de grande escala (segurança e defesa nacional), no curto, médio e longo prazo.

- O SIGC deve traduzir uma abordagem holística para maximizar sinergias, enquadrar-se no processo estratégico de transição digital, utilizar tecnologias interoperáveis, responder a medidas regulatórias e de mercado, e traduzir as mudanças sociais e comportamentais.
- Como exposto no presente trabalho, é fundamental rever alguma da legislação no sentido de conferir maior coerência concetual e terminológica, em quadros sistémicos que incorporem as lições identificadas em relatórios nacionais e europeus (*Lessons Learned*) com análises e recomendações resultantes das maiores crises ocorridas nas quase duas décadas e meia do século XXI. A materialização sistémica dos riscos e ameaças conferiu maior complexidade à crise, provocou impactos mais significativos sobre as organizações e instituições dos Estados e, naturalmente, sobre as sociedades, afetando muito as respostas, quer na ação quer na decisão política, e também na ação estratégica e nos níveis operacional e tático. Os processos acelerados de transição digital e ecológica (energia verde) em curso, conferem uma centralidade determinante à ciência, às tecnologias, ao digital, aos impactos das alterações climáticas e também, como denominador comum, à segurança energética e acesso aos recursos no longo prazo.
- Os instrumentos da gestão de crise terão de ser completamente repensados, e o planeamento e a prospetiva estratégica, com uma importância crescente, vão obrigar a rever metodologias e a tirar partido de ferramentas multidomínio que permitem olhar de forma mais tecnológica e informacional. As tecnologias de informação quânticas têm um impacto crescente resultante da sua aplicação em áreas como, por exemplo, as Telecomunicações, Defesa, Saúde e Finanças, devido ao potencial para tornar as comunicações instantâneas; as referidas tecnologias, ao suportarem o desenvolvimento de algoritmos complexos de inteligência artificial, aumentarão o

conhecimento em todos os domínios da ciência e a capacidade de resolver problemas através do processamento quase instantâneo de enormes bases de dados.

- Prever instrumentos adaptativos para lidar com falhas em cascata e impactos transfronteiriços e intersetoriais, superando a tendência enraizada de adicionar novas ferramentas específicas em cada crise (estruturas formais, órgãos de aconselhamento, centros de crise, gabinetes, grupos *ad hoc*, etc.).
- Preparar, responder e recuperar das crises em cascata e transfronteiriças fortalecendo a governança para uma gestão estratégica de crises, a alcançar com base na criação de mecanismos mais coesos, no apoio e complementaridade, desenvolvendo sinergias mais fortes ao nível interministerial e na administração central, regional e local do Estado, e também com as instituições europeias e com os Estados-membros, designadamente através dos instrumentos de gestão de crises da União Europeia.
- Considerar que os acontecimentos e os princípios e valores não podem ser dissociados na gestão do risco e da crise.
- Responder às crises em cascata reforçando as abordagens abrangentes e articuladas, quer na governação nacional quer na sociedade (*whole-of-government approach* e *whole-of-society approach*). O mesmo para as abordagens supranacionais que consideram o carácter difuso das fronteiras entre o interno e o externo, em que os riscos, as ameaças e as crises têm impactos transfronteiriços, importando assim reforçar a Europa, as suas políticas e os seus instrumentos de gestão de crises no âmbito da governança para uma gestão estratégica de crises. Tal implica a criação de mecanismos mais coesos, de apoio e complementares para a preparação, resposta e recuperação, desenvolvendo sinergias mais fortes entre as instituições nacionais, as instituições europeias e entre as instituições europeias e os Estados-membros.
- Reforçar ou, em caso de necessidade, estabelecer processos adaptativos de novas estruturas de gestão de crises que fomentem redes coordenadas entre entidades (sistemas e componentes) autónomas, como, por exemplo, são os casos da Defesa Nacional e Forças Armadas, do Sistema de Segurança Interna e Forças e Serviços de Segurança, do Planeamento Civil de Emergência e Proteção Civil, do Sistema de Informações da República Portuguesa; todos eles sistemas com graus específicos de autonomia e segurança para reunir, qualificar, formar e treinar recursos humanos e materiais, partilhar e analisar informações e desenvolver estratégias baseadas na previsão, na preparação, na resposta e na recuperação. Importa, em última análise, aumentar a resiliência institucional e social, e desenvolver, por exemplo, centros

focais, ligando, articulando ou coordenando de forma interoperável essas entidades autónomas.

- Desenvolver capacidades de previsão e antecipação para reforçar uma resposta integrada e coordenada.
- Aproveitar as diversas origens culturais e sociais, ao nível nacional e europeu, para proporcionar a redundância, flexibilidade e criatividade necessárias para a adaptação a ambientes em rápida mudança.
- Reforçar a acumulação de recursos e capacidades, considerando as reservas existentes em conjunto com a evolução das previsões dos riscos e ameaças; influenciar o planeamento e a prospetiva ao nível estratégico; e partilhar, entre as diferentes áreas de governação, os ativos dispendiosos que provavelmente não serão utilizados com frequência, mas que podem ser necessários para a resposta a emergências pontuais, importando avaliar regularmente as necessidades da preparação.
- Preparar capacidades e constituir bolsas, não apenas materiais, mas também de pessoas qualificadas em diferentes domínios e especialidades, como por exemplo, em sistemas de TI e em ferramentas de gestão de dados, que podem ser difíceis de mobilizar, mas são fundamentais para responder aos efeitos de escalada e consequências intersetoriais em cascata.
- Realizar avaliações de resiliência com base em indicadores comuns, complementando as avaliações setoriais e sistémicas de risco; e participar e integrar os processos idênticos da União Europeia, da NATO, da OCDE e outros, tendo em consideração os resultados do Painel de Resiliência e o trabalho iniciado sobre os Objetivos de Resiliência a Catástrofes da UE.
- Prever planos para a participação dos decisores locais (autarquias), regionais (Governos Regionais dos Açores e da Madeira) e de nível central (Governo da República) em exercícios de formação e de emergência (treino e exercícios) para promover a cooperação entre instituições estatais, o setor privado, as associações, as organizações voluntárias e também as diferentes comunidades civis e religiosas, nas suas expressões do individual e do coletivo.
- Mapear e disponibilizar o aconselhamento científico integrado, holístico e transdisciplinar, requisito fundamental da natureza intersetorial da crise; e prever um centro de conhecimento e competências no quadro do controlo político da crise e gestão de crises para a disponibilização de conhecimentos científicos, jurídicos,

organizacionais, profissionais, e de financiamento de investigação de emergência (quadro nacional e europeu).

- Definir regimes para atribuição rápida de financiamento de investigação de emergência e desenvolver investigação de curto prazo para os aspetos disruptivos e urgentes de uma crise.
- Apoiar a integração do conhecimento local na gestão de crises.
- Tornar as infraestruturas críticas mais resilientes aos efeitos em cascata.
- Os riscos em cascata, envolvendo múltiplos riscos e provocando falhas sistémicas, podem afetar de forma rápida grandes espaços e áreas em diferentes setores de atividade (funções vitais). O reforço da resiliência das infraestruturas críticas e das entidades responsáveis pela disponibilização de serviços essenciais, recomenda o seguinte:
 - Adotar uma abordagem sistémica que contemple a mudança dinâmica de pontos críticos no decorrer das crises, e complementar a gestão de crises baseada no risco com uma abordagem de gestão de crises orientada para a resiliência, que reconheça plenamente os desafios associados às interdependências sistémicas complexas e transfronteiriças de grande escala;
 - Submeter as infraestruturas críticas e entidades responsáveis pelas funções vitais e serviços a testes de esforço de resiliência, utilizando as lições identificadas (processos de lições aprendidas) retiradas de eventos reais, quase-acidentes, cenários de incidentes e exercícios de simulação e treino, tomando como exemplo os planos de testes e simulações de rotina realizados no setor da aviação;
 - Diversificar as cadeias de abastecimento críticas e introduzir redundâncias, evitando/reduzindo as dependências de regiões e/ou produtores isolados para atenuar a escassez e os atrasos de abastecimento;
 - Investir na cibersegurança e ciberdefesa enquanto componentes fundamentais da defesa nacional, segurança interna, emergência e proteção civil, através do aumento da resiliência (sistémica e complexa) das estruturas, das ferramentas (*software* e *hardware*) e das plataformas seguras de partilha de dados, visto que as infraestruturas críticas dependem cada vez mais da digitalização (transição digital);
 - Conjuguar os programas existentes em matéria de sustentabilidade, de mitigação e adaptação, resultantes das mudanças e alterações climáticas, ao nível central,

regional e local, e das empresas, com planos e medidas de continuação das atividades:

- Diversificar a economia através de fluxos flexíveis de serviços e capitais, redes de segurança e disposições relativas à mão de obra;
 - Elaborar orientações e incentivar medidas destinadas a proteger os trabalhadores essenciais e a garantir a segurança no trabalho durante uma crise;
 - Preparar planos de continuidade de atividades (tarefas fundamentais do Estado e funções vitais da sociedade) que considerem não apenas incidentes físicos em instalações individuais, mas também a inoperacionalidade de infraestruturas críticas em escalas regionais, nacionais e internacionais;
 - Promover práticas sustentáveis de gestão dos recursos e economia circular (incluindo, a reciclagem de materiais), a fim de reduzir a dependência das cadeias de abastecimento mundiais e reforçar as capacidades locais;
 - Identificar as designadas “cascatas positivas de redução de riscos” (SAPEA 2022, p. 111) de infraestruturas críticas que possam acelerar a recuperação e, ao mesmo tempo, alcançar a sustentabilidade e a adaptação às alterações climáticas, por exemplo;
 - Considerar os estabelecimentos de ensino (públicos e privados, civis e militares) como infraestruturas críticas e considerar a continuidade dos programas educativos a todos os níveis como uma componente fundamental da resiliência social;
- Aumentar os efeitos de escala dos atuais instrumentos e recursos financeiros (nacionais e europeus) – tornando-os rapidamente mobilizáveis (programas de emergência), eficazes e eficientes – para permitir dar resposta às necessidades específicas dos diferentes setores e áreas de atividade, em diferentes níveis, e possibilitar um apoio imediato às respostas a situações de crise (ação política, estratégica, operacional e tática). Considerar como possíveis atuações:
 - Incluir as dimensões económica e financeira, juntamente com os riscos físicos, na modelização dos cenários de crise e planeamento, a fim de ter em conta os múltiplos efeitos em cascata e identificar os recursos necessários;
 - Incentivar o setor dos seguros a partilhar os seus conhecimentos;

- Tornar as disposições jurídicas e financeiras suficientemente flexíveis para cobrir rapidamente diferentes combinações de ameaças, vulnerabilidades e ativos expostos⁴⁴;
- Criar reservas financeiras rapidamente acessíveis para evitar crises sistémicas, que geram perturbações em grande escala para as economias, designadamente fazendo face ao risco de desagregação sistémica dos setores económicos. Como exemplos: o desenvolvimento de maior capacidade financeira de resposta e recuperação através de parcerias público-privadas; o colmatar de lacunas em matéria de seguros e fundos (perspetivas nacional e de integração europeia), especialmente ao ser tomada em consideração a exposição elevada de Portugal às consequências dos riscos naturais e impactos cruzados (sistémicos) das alterações climáticas; e alcançar soluções para a cobertura de ativos como, por exemplo, o património cultural e outros recursos tangíveis e intangíveis constituintes da soberania nacional (conceito de estratégia);
- Colaborar, de forma estreita, com a sociedade (vista na sua estrutura, organização e função) para gerir as crises de forma eficaz. Vivemos um tempo de crise⁴⁵ em que, especialmente em crises duradouras, a confiança constitui um elemento-chave que, no entanto, pode perder-se rapidamente. É fundamental reforçar e manter a confiança da sociedade nos decisores e nas instituições, antes e durante as crises. Neste postulado, preconizam-se as seguintes ações:

⁴⁴ Como exemplo, a União Europeia tem um instrumento, o European Union Solidarity Fund (EUSF), que pode ser utilizado em eventuais cenários futuros de crise transfronteiriça agravada. O referido Fundo de Solidariedade da União Europeia permite à UE prestar apoio financeiro a um Estado-membro, a um país envolvido em negociações de adesão ou a uma região em caso de catástrofe natural grave, cuja base jurídica são o artigo 175.º, terceiro parágrafo, e o artigo 212.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia e Regulamento (UE) n.º 661/2014 e (UE) 2020/461 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho.

⁴⁵ Os gregos antigos tinham duas palavras para o tempo: *chronos* e *kairós*. Enquanto o primeiro se refere ao tempo cronológico ou sequencial (o tempo que se mede, de natureza quantitativa, uma porção de tempo), *kairós* possui natureza qualitativa, o momento indeterminado no tempo em que algo especial acontece: a experiência do momento oportuno. O tempo, esse, compreende e engloba uma pluralidade de momentos. Dito de outra maneira: o *kairós* exprime uma qualidade (poioteta) do tempo, como quando dizemos “quando decorria a guerra”; o *chronos*, por sua parte, designa uma quantidade (posoteta), como quando se diz “dez anos antes” ou “dez anos depois” (Ammonius, *apud* Mendonca, 2006). O termo *kairós* é também usado em teologia (θεολογία, *theología*) para descrever a forma qualitativa do tempo, como o “tempo de deus” (a eternidade), enquanto *chronos* é de natureza quantitativa, o “tempo dos homens”. A crise, no seu significado antigo (*krisis*), está radicalmente associada a um *momento decisivo*, que pode ser em tempo longo (*tempo kairós*, *καιρός*; *tempo decisivo*), em que se vai produzir uma realidade nova, que incorpora e suplanta a anterior, para resolver uma tensão forte de mudança.

- Adotar abordagens de gestão de crises adaptadas às características culturais e sociais das comunidades, alavancando o voluntariado, a transparência, o respeito, a inclusão e a reciprocidade;
- Comunicar as razões e os valores por trás das decisões, os possíveis pontos de vista divergentes e as incertezas de forma clara, concisa e consistente, em suma, com transparência;
- As diversas entidades institucionais, nos diferentes níveis de governação, deverão envolver-se de forma próxima com as comunidades para identificar e mapear as vulnerabilidades, assim como as metodologias para a sua redução;
- A conceção dos apoios e medidas de proteção para garantir as funções vitais da sociedade e a continuação de atividade nas crises deverá ser conjunta entre entidades públicas, privadas, estatais e da sociedade, adaptando a referida conceção e suporte aos perfis de maior fragilidade, designadamente às pessoas mais desfavorecidas, marginalizadas, com deficiência, tendo em conta a tipologia dos grupos de fragilidade e vulnerabilidade, nas diferentes crises, de acordo com a caracterização destas e dos respetivos impactos económicos, sociais e de saúde (fatores psicológicos);
- Desenvolver programas de apoio psicológico para todas as pessoas afetadas por uma crise, incluindo os socorristas tradicionais e não tradicionais, considerando a utilização de redes alargadas de autoapoio, a digitalização e o voluntariado;
- Conceber e manter centros para a prestação de serviços de bem-estar, garantindo as funções vitais básicas, identificando as pessoas e comunidades mais afetadas, os deslocados e desalojados, por forma a apoiar, capacitar e dignificar esses grupos e indivíduos (direitos constitucionais);
- Facilitar as iniciativas dos voluntários⁴⁶, designadamente complementando-as rapidamente com organizações formais.

⁴⁶ Incentivar e apoiar, no pagamento das contribuições, a formalização do voluntariado de acordo com o quadro legal nacional adiante referido, atenta a condição do voluntariado com o regime contributivo do Seguro Social Voluntário (Decreto-Lei n.º 40/89 de 1 de fevereiro). O regime do seguro social voluntário é um regime contributivo de carácter facultativo que tem por objetivo garantir o direito à Segurança Social das pessoas maiores de 18 anos e aptos para o trabalho que não se enquadrem de forma obrigatória nos regimes de proteção social. “O voluntariado é uma atividade inerente ao exercício de cidadania que se traduz numa relação solidária para com o próximo, participando, de forma livre e organizada, na solução dos problemas que afetam a sociedade em geral. Reconhecendo que o trabalho voluntário representa hoje um dos instrumentos básicos de participação da sociedade civil nos mais diversos domínios de atividade, a Lei n.º 71/98, de 3 de novembro, estabeleceu as bases do enquadramento jurídico do voluntariado (Decreto-Lei n.º 389/99 de 30 de setembro).

- Garantir a interoperabilidade das plataformas e dos dados disponibilizados, a sua elevada fiabilidade, a adequação e facilidade de comunicação, tratamento e aplicação oportuna das informações, em gestão de crises. Em regra, não é sentida a falta de dados, o desafio informacional consiste nos diferentes decisores e atores na gestão de crise conferirem a adequabilidade (qualidade) da informação para apoio da ação nos diferentes patamares; tal exige inovação na forma como os sistemas de TI permitem gerir em rede os fluxos de informação, sobretudo no apoio a processos de decisão sistémicos (crise complexa). O desenvolvimento de sistemas de informação integrados deve ter como base o princípio da necessidade dos dados e as lições aprendidas do passado, identificando informações críticas em todos os setores e áreas de governação e da sociedade, sendo o fator tempo determinante. Assim, as ações sugeridas são:
 - Desenvolver sistemas interoperáveis de monitorização, deteção, informação e alerta para permitir a utilização e reutilização de dados e informações para múltiplos fins, incluindo avaliações de risco, alerta rápido, ação precoce, melhor conhecimento situacional, resposta e recuperação;
 - Utilizar as técnicas disponíveis de gestão de dados de diferentes fontes para a identificação precoce de anomalias e acompanhamento da evolução das crises;
 - Continuar a desenvolver plataformas e serviços que forneçam informações para avaliações em perigos múltiplos e multiriscos;
 - Desenvolver ferramentas sistemáticas e harmonizadas para a recolha de dados pós-evento relativos a danos e perdas;
 - Envolver mais serviços de estatística - PORDATA, estatísticas sobre Portugal e Europa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS); eportugal.gov.pt; Banco de Portugal, BPstat; Instituto Nacional de Estatística (INE), e agências europeias (Eurostat, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, etc.) - na gestão de crises com base em dados concretos e no acompanhamento de indicadores relevantes;
 - Acumular experiência sobre a melhor forma de utilizar as redes sociais e colaborar com cidadãos/voluntários virtuais na recolha e análise de dados;
 - Zelar pelas disposições legais em matéria de proteção da privacidade na gestão de dados para a gestão de crises.

- Fornecer informações explicáveis, juntamente com estimativas da sua incerteza, para uma rápida tomada de decisão em crises agudas e para reduzir as cargas cognitivas dos decisores.

No campo dos valores, recomenda-se:

- Os decisores políticos e os meios de comunicação social devem aplicar o pensamento em matéria de resiliência a nível sistémico e social, mas não a nível dos indivíduos;
- Os decisores políticos e os financiadores a todos os níveis devem reforçar a infraestrutura técnica e normativa de partilha de dados para efeitos de gestão e contenção de crises;
- A gestão estratégica de crises pode exigir medidas difíceis; a sua eficácia depende significativamente de uma boa comunicação dialógica;
- Quando as entidades governamentais tomam decisões ou emitem recomendações, os valores em que essas decisões e recomendações se baseiam devem ficar claros - a tomada de decisão pública envolve sempre uma combinação de evidências e valores. Os valores têm de ser explicitados para estarem abertos ao escrutínio público e ao apelo. O valor da transparência é uma condição prévia para uma gestão de crises estrutural e eticamente justificada, baseada na solidariedade, igualdade, confiabilidade e participação;
- A solidariedade deve ser um princípio orientador da estratégia de gestão de crises e as instituições solidárias devem ser reforçadas a todos os níveis;
- A dignidade humana e a solidariedade devem nortear a afetação de recursos escassos, também para evitar discriminações indevidas e assegurar uma atenção especial a pessoas com limitações;
- Os governos têm o dever de combater a pobreza e desigualdades, multiplicadores do impacto das crises;
- Os decisores políticos e os meios de comunicação social devem aplicar a resiliência e pensar no nível sistémico (e não no individual), uma vez que os problemas carecem de soluções estruturais;
- Os decisores políticos e os instrumentos de financiamento devem reforçar a infraestrutura para a partilha de dados em situações de crise, gestão e contenção, contemplando as adequadas medidas e normas de proteção de dados;

- A eficácia das medidas depende significativamente da boa comunicação, que também é fundamental para criar confiança.

6.5. Referências Bibliográficas

- Aarestrup, F. M., Bonten, M., e Koopmans, M., 2021. Pandemics – One Health preparedness for the next. *The Lancet Regional Health-Europe*, 9, 100210.
- Allison, G. T., 1971. *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Bachmann, D., 2017. More European, More Connected and More Capable Building the European Armed Forces of the Future. Associate Partner, McKinsey & Company. Disponível: https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MSCEuropeanDefenceReport2017.pdf
- Barrento, A., 2010. *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História.
- Biswas, R., Jana, A., Arya, K., e Ramamritham, K., 2019. A good-governance framework for urban management. *Journal of Urban Management*, 8(2), 225-236. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2018.12.009>
- Boin, A., 2019. The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94-99.
- Boin, A., Busuioc, M., e Groenleer, M., 2014. Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model? *Regulation & Governance*, 8(4), 418-436. <https://doi.org/10.1111/rego.12035>
- Brecher, M. e Wilkenfeld, J., 1982. Crisis in World Politics. *World Politics*, 34(3), 380-417.
- Comes, T., e van de Walle, B., 2016. Information Systems for Humanitarian Logistics. In G. Kovacs, K. Spens, e I. Haavisto (Eds.), *Supply Chain Management for Humanitarians: Tools for Practice* (pp. 257-284). Kogan Page.
- Conselho da União Europeia, 2022. *Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais*. Bruxelas, 21 de março de 2022 (OR. en) 7371/22. Disponível: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>
- Couce-Vieira, A., Houmb, S. H., e Ríos-Insua, D., 2018. CSIRA: A Method for Analysing the Risk of Cybersecurity Incidents. In P. Liu, S. Mauw, e K. Stolen (Eds.), *Graphical Models for Security*, vol 10744. Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-74860-3_4. Disponível: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-74860-3_4
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso*, Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, A. C., 1989. *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso*, Vol. II. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, A. C., 2000. Segurança e Estudos sobre a Paz. *Nação e Defesa*, n.º 95/96, 21-30.
- Den Uyl, R. M., e Russel, D. J., 2018. Climate adaptation in fragmented governance settings: the consequences of reform in public administration. *Environmental Politics*, 27(2), 341-361.
- Elias, L. e Guedes, A. M., 2010. *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.

- Elias, L., 2011. Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises. *Nação e Defesa*, n.º 129, 145-184.
- Elias, L., 2011. *Segurança na Contemporaneidade. Comunitarização e Internacionalização*. Tese de Doutoramento em Ciência Política – Políticas Públicas. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas-Univ. Nova de Lisboa.
- Equipa Multissetorial de Prospetiva da RePLAN - Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública, 2024. *Megatendências 2050. O mundo em mudança: impactos em Portugal: uma breve introdução*. Março de 2024. Disponível em: https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/03/RePLAN_BrochuraMegatendencias.pdf
- European Commission, 2021. Scientific Advice Mechanism Scoping paper Strategic crisis management in the EU Improving EU crisis prevention, preparedness, response and resilience, 22 June 2021, research and innovation.
- European Commission, 2022. *Strategic crisis management in the EU: Improving EU crisis prevention, preparedness, response and resilience*, November. Group of Chief Scientific Advisors, Directorate-General for Research and Innovation, Unit 03 — Science Policy, Advice & Ethics. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dffc8b4b-801d-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en>
- European Commission, 2022a. *Values in times of crisis: Strategic crisis management in the EU*, November. European Group on Ethics in Science and New Technologies, Directorate-General for Research and Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/39416607-6bc5-11ed-9887-01aa75ed71a1/>
- European Council, 2016. *Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June. The European External Action Service (EEAS). Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf [consultado em 16 de abril de 2024].
- European Group on Ethics in Science and New Technologies (EGE), 2021. *Ethics of Genome Editing*. European Commission Directorate-General for Research and Innovation - Unit 03. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/6d9879f7-8c55-11eb-b85c-01aa75ed71a1>
- Finnish Security and Defence Policy, 2012. *Government Report Prime Minister's Office Publications 1/2013*. Finnish Security and Defence Policy. Disponível em: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/FIN_Finnish_Security_Defence_Policy_2012_Government_Report.pdf
- Finnish Security and Defence Policy, 2017. *The Security Strategy for Society. Government Resolution/2.11.2017*. The Security Committee, www.turvallisuuskomitea.fi/en. Disponível em: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
- Fischhoff, B., e Davis, A. L., 2014. Communicating scientific uncertainty. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111, suppl. 4, 13664-13671. <https://doi.org/doi:10.1073/pnas.1317504111>. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.1317504111>

- Fischhoff, B., Wong-Parodi, G., Garfin, D. R., Holman, E. A. e Roxane, C. S., 2018. Public Understanding of Ebola Risks: Mastering an Unfamiliar Threat. *Risk Analysis*, 38(1), 71-83. doi:10.1111/risa.12794. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28597480/>
- Florin, M.-V., e Bürkler, M. T., 2018. *Introduction to the IRGC Risk Governance Framework*. Revised Version 2017. International Risk Governance Center, International Risk Governance Council.
- FSIN e Global Network Against Food Crises, 2023. *The Global Report on Food Crises 2023*. Rome: GRFC. Disponível em: <https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2023>
- GCSA, 2017. Cybersecurity in the European single digital market, Scientific Opinion, n 2. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b08091c4-2595-11e7-ab65-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-94584135>
- GCSA, 2019. Scientific advice to European policy in a complex world, Scientific Opinion, n 7. Disponível: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5cb9ca21-0500-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>
- GCSA, 2020. EGE, the Special advisor to President Ursula von der Leyen on the response to the coronavirus and COVID 19, COVID-19 pandemic. Statement on scientific advice to European policy makers during the COVID 19 pandemic, June 2020. Disponível: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/346c8eaf-ba79-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-139601691>
- GCSA, 2020a. EGE, the Special advisor to President Ursula von der Leyen on the response to the coronavirus and COVID 19, Improving pandemic preparedness and management, November 2020. Disponível: <https://ug.edu.pl/news/sites/ug.edu.pl.news/files/2020-11/Improving%20pandemic%20preparedness%20and%20management%20-%20Lessons%20learned%20and%20ways%20forward.pdf>
- GCSA, 2020b. Adaptation to Health Effects of Climate Change in Europe, Scientific Opinion, n 9, June 2020. Disponível: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e885e150-c258-11ea-b3a4-01aa75ed71a1>
- GCSA, 2021. A Systemic Approach to the Energy Transition in Europe, Scientific Opinion, n 11. Disponível: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d01f956f-de07-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>
- Giannopoulos, G., Jungwirth R., Hadjisavvas C., *et al.*, 2023. *Fortifying Defence: Strengthening Critical Energy Infrastructure against Hybrid Threats*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. doi:10.2760/58406, JRC133083. Disponível em: https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-jrc-study_web-version.pdf
- Giannopoulos, G., Smith, H. e Theocharidou, M., 2021. *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model Public Version*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2760/44985. Disponível em: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/02/conceptual_framework-reference-version-shortened-good_cover_-_publication_office.pdf
- Gralla, E., Goentzel, J., e Fine, C., 2016. Problem Formulation and Solution Mechanisms: A Behavioral Study of Humanitarian Transportation Planning. *Production and Operations Management*, 25(1), 22-35.

- Haasnoot, M., van 't Klooster, S., e van Alphen, J., 2018. Designing a monitoring system to detect signals to adapt to uncertain climate change. *Global environmental change*, 52, 273-285. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S095937801830445X>
- Habermas, J., 1973. *Theory and practice*. Trad. J. Viertel. Boston: Beacon Press.
- Helbing, D., 2009. Managing Complexity in Socio-Economic Systems. *European Review*, 17, 423-438.
- Helbing, D., Ammoser, H., e Kühnert, C., 2006. Disasters as Extreme Events and the Importance of Network Interactions for Disaster Response Management. In Albeverio, S., Jentsch, V., Kantz, H. (eds.), *Extreme Events in Nature and Society*. Berlin e Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/3-540-28611-X_15
- Helbing, D., e Kühnert, C., 2003. Assessing interaction networks with applications to catastrophe dynamics and disaster management. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 328(3-4), 584-606.
- Hubbard, R., 2000. Criteria of Good Governance. *Optimum, the Journal of Public Sector Management*, 30, 37-50.
- Inter-Agency Standing Committee and the European Commission, 2023. *Inform Report 2023: Shared evidence for managing crises and disasters*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. doi:10.2760/073809. Disponível em: https://data.humdata.org/dataset/2048a947-5714-4220-905b-e662cbcd14c8/resource/ee5ebee2-b0f0-4582-a040-a9e0cb6150d5/download/inform-report-2023.pdf?_gl=1*1wxno89*_ga*NzMxOTkyMDU5LjE3MTI0MTY5NzZM.*_ga_E60ZNX2F68*MTcxMzIyMDMxNi4zLjEuMTcxMzIyMTIzMC42MC4wLjA
- Jungwirth R., Smith, H., Willkomm, E., Savolainen, J., Alonso Villota, M., Lebrun, M., Aho, A., e Giannopoulos, G., 2023. *Hybrid threats: a comprehensive resilience ecosystem*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. doi:10.2760/37899. Disponível em: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129019>
- Koenig, N., Schütte, L., Knapp, N., Köhler, P., Kump, I. e Pauly, J., 2023. *Defense Sitters: Transforming European Militaries in Times of War*. Special Edition of the Munich Security Report on European Defense, June. Munich Security Conference (MSC). Disponível em: https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2023/European_Defense_Report_-_Defense_Sitters/Defense_Sitters_European_Defense_Report_MSC.pdf
- Koselleck, R., 2006. Crisis. *Journal of the History of Ideas*, 67(2), pp. 357-400
- Kuo, K., 2024. How to Think About Risks in US Military Innovation. *Survival*, 66(1), 85-98. DOI: 10.1080/00396338.2024.2309077
- Lagares, R. M., 2017. *O processo de transformação da Superioridade de Informação em Superioridade de Decisão*. Lisboa.
- Manual de Tática de Artilharia de Campanha, MC 20-100, 2004. Aprovado pelo Chefe do Estado-Maior do Exército, novembro de 2004, Lisboa, Estado-Maior do Exército Português
- Martins, J., 2017. *O contributo das operações de informação para a superioridade de informação*. Trabalho de Investigação Individual do CEM-C. Lisboa, Instituto Universitário Militar.

Disponível: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/21392/1/CEMC17-TII-JPCM-O%20Contributo%20INFOPS%20para%20SupInfo_AP.pdf

Ministério do Planeamento, 2021. *Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), Recuperar Portugal, Reconstruindo o Futuro*. Disponível: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf>

Moreira, A., 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.

Moreira, A., 2010. A refundação. *Diário de Notícias*, 11 de fevereiro, artigo de opinião.

Morsut, C., e Kruke, B. I., 2018. Crisis governance of the refugee and migrant influx into Europe in 2015: a tale of disintegration. *Journal of European Integration*, 40(2), 145-159.

NATO, 2022. *Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

OECD, 2021. *Going Digital in Latvia*. OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8eec1828-en>

OECD, 2021a. *Global Scenarios 2035: Exploring Implications for the Future of Global Collaboration and the OECD*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/df7ebc33-en>

PDE 3-00 Operações, 2012. Aprovada pelo Chefe do Estado-Maior do Exército, abril de 2012, Lisboa, Estado-Maior do Exército Português

Perrow, C., 1984. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Basic Books.

Reis, B. C., 2019. *Pode Portugal ter uma estratégia?* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Reis, C., 1993. *Planeamento estratégico de sistemas de informação*. Lisboa: Presença.

Renn, O., e Lucas, K., 2021. Systemic Risk: The Threat to Societal Diversity and Coherence. *Risk Analysis*, 42(9), 1921-1934. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), setembro de 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/risa.13654>

Rodrigues, C. e Leandro, F., 2012. Security Sector Reform: a New State-citizen Partnership. *Nação e Defesa*, n.º 131, 27-45

Rodrigues, C., 2012a. *Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Gestão de Crises na Reconstrução do Estado e da Sociedade*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2012/idncaderno_8.pdf [consultado em 16 de abril de 2024].

Rodrigues, C., 2012b. *Contributo para um Sistema Nacional de Gestão de Crises, no âmbito da linha de investigação, Estratégia Nacional de Segurança e Defesa*. Trabalho de Investigação Final do Curso de Defesa Nacional 2011-2012. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Rodrigues, C., 2021. Covid-19 e o Tempo Mundial: a Crise Iniciadora de uma Nova Realidade? *Nação e Defesa*, N.º 159, 169-191.

Santos, J. L., 1983. *Incurções no domínio da estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Santos, J. L., 2012. *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Saraiva, F., 2011. A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO. *Nação e Defesa*, n.º 129, 11-30.
- Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA), 2019. *Making sense of science for policy under conditions of complexity and uncertainty*. Evidence Review report. Disponível: <https://scientificadvice.eu/advice/making-sense-of-science-for-policy-under-conditions-of-complexity-and-uncertainty/>
- Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA), 2022. *Strategic Crisis Management in the EU*. Evidence Review Report, October, Berlim. Disponível em: <https://doi.org/10.26356/crisismanagement>
- Simões, V. C., 2022. *Ciência para as políticas públicas em Portugal [Science for policy in Portugal]*. In Melchor, L. e Krieger, K., eds. Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, doi:10.2760/409078, JRC128856
- Tavares da Costa, R., Krausmann, E. e Hadjisavvas, C., 2023. *Impacts of climate change on defence-related critical energy infrastructure*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/03454, JRC130884
- Tavares da Costa, R., Krausmann, E. e Hadjisavvas, C., 2024. *Navigating Climate Change in Defence – Climate Risk Management Guide for Chiefs of Defence Staff*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. doi:10.2760/252092.
- The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2022. Detering hybrid threats: Towards a fifth wave of deterrence theory and practice. *Hybrid CoE Paper*, 12, Sean Monaghan – March 2022. Disponível: <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2022/03/20220331-Hybrid-CoE-Paper-12-Fifth-wave-of-deterrence-WEB.pdf>
- U.K. Ministry of Defense, 2021. *Integrated Operating Concept*. Dated August 2021, promulgated as directed by the Chiefs of Staff. Disponível: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/612f91b28fa8f50328e2c8f5/Integrated_Operating_Concept_2025.pdf
- Van de Walle, B., e Comes, T., 2014. Risk Accelerators in Disasters. In M. Jarke, J. Mylopoulos, C. Quix, C. Rolland, Y. Manolopoulos, H. Mouratidis e J. Horkoff, (eds.), *Advanced Information Systems Engineering*. Cham: Springer International Publishing.
- Van Doeveren, V., 2011. Rethinking Good Governance. *Public Integrity*, 13(4), 301-318.
- Weick, K. E., 1993. The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628-652. <https://doi.org/10.2307/2393339>. Disponível: <https://www.jstor.org/stable/2393339>
- World Economic Forum, 2024. *Global Risks Report 2024*. Geneva: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>

Legislação Nacional

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/19-2013-259967>

- Constituição da República Portuguesa*, 2005. Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.
Disponível em:
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=565&tabela=leis
- Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, aprova os procedimentos para identificação, designação, proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias. Disponível: <https://files.dre.pt/1s/2022/01/02000/0000200014.pdf>
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) atualizado DL n.º 10/2023, de 08/02. Disponível: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3049&tabela=leis&so_miolo=
- Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho, estabelece o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/43-2020-138461839>
- Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, promove a revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS). Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=3603&pagina=1&ficha=1
- Decreto-Lei n.º 19/2022 de 24 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/19-2022-178080766>
- Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho. Cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2023/06/10700/0002000106.pdf>
- Decreto-Lei n.º 17/2014, de 04 de fevereiro (versão atualizada) Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do território e energia. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2054&tabela=leis&so_miolo=
- Decreto-Lei n.º 3/2012, versão atual DL n.º 139-A/2023, de 29/12, Orgânica do Gabinete Nacional de Segurança. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1601&tabela=leis&so_miolo=
- Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março, *Sumário*: Aprova a orgânica do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3401&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=
- Decreto-Lei n.º 16/2012 de 26 de janeiro, Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER). Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/288944/decreto-lei-16-2012-de-26-de-janeiro>
- Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho, Aprova a estrutura orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as estruturas orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/2-2023-214042394>
- Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro, Nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária, DL n.º 139-C/2023, de 29/12 Lei Orgânica da Polícia Judiciária (PJ). Disponível em:

- https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3215&tabela=leis&so_miolo=
- Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, Sistema da Autoridade Marítima - SAM. Disponível: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1653&tabela=leis&so_miolo=
- Decreto-Lei n.º 16/2019, a ANACOM assume, transitoriamente, as atribuições e competências da Autoridade Espacial, de 22 de janeiro. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/01/01500/0045400462.pdf>
- Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio, aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/32-2024-864224972>
- Lei de Bases do Clima, Lei 98/2021, de 31 de dezembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/98-2021-176907481>
- Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro, Lei das Grandes Opções para 2022-2026. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2022/12/25102/0000200089.pdf>
- Lei Orgânica n.º 3/2021 de 9 de agosto, Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-organica/3-2021-169256654>
- Lei Orgânica n.º 2/2021 de 9 de agosto, aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-organica/2-2021-169256653>
- Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1012&tabela=leis&so_miolo=
- Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Lei de Bases da Proteção Civil, com as alterações introduzidas por: Declaração de Retificação n.º 46/2006; Lei Orgânica n.º 1/2011; Lei n.º 80/2015. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1735&tabela=leis&so_miolo=
- Lei Orgânica do Governo, Regime da organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/lei-organica-do-governo>
- Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro atualizada por Lei n.º 53/2023, de 31/08, Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (GNR). Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=939&tabela=leis&so_miolo=
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, atualizada Lei n.º 53/2023, de 31/08, Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (PSP). Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1079&tabela=leis&so_miolo=
- Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, Orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do SIED e do SIS, Atualizado DL n.º 133/2023, de 28/12. Disponível: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=910&tabela=leis&so_miolo=

Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro, Lei das Grandes Opções para 2022-2026. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/24-c-2022-205557191>

Presidência do Conselho de Ministros, Secretaria-Geral, 2024. *Elenco Governamental, XXIV Governo Constitucional*. Disponível em: <https://www.sg.pcm.gov.pt/media/3htlupeb/elenco-governamental-do-xxiv-governo-constitucional.pdf>

Presidência do Conselho de Ministros, 2024. *Plano de Ação para as Migrações, Problemas, Desafios, Princípios e Ações*. Junho de 2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDEysQAASnPtqQUAAAA%3D>

República Portuguesa, 2024. *Programa do XXIV Governo Constitucional*. Abril de 2024.

Páginas web

Assembleia da República, 2024. *Assembleia como órgão de soberania*. Consultado em 21 de março de 2024. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/assembleia-como-orgao-soberania.aspx>

Diário da República, 2024. Lexionário [online]. Consultado em 16 de março de 2024. Disponível: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/estado-soberano>

Infopédia, Dicionários Porto Editora. Consultado em 15 de abril de 2024. Disponível: <https://www.infopedia.pt/>

International Risk Governance Council (IRGC), 2024. Consultado em 15 de abril de 2024. Disponível: <https://irgc.org/>

Presidência da República, 2024. *Quem é e o que faz o Presidente da República?* Última atualização: 3 de novembro de 2021. Consultado em 21 de março de 2024. Disponível: <https://www.presidencia.pt/>

Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA), 2024. Consultado em 15 de abril de 2024. Disponível: <https://sapea.info/>

Scientific Advice Mechanism, 2024. Consultado em 15 de abril de 2024. Disponível: <https://scientificadvice.eu/>