



REVISTA

de Direito e Segurança

Ano VI | Número 12

Julho | Dezembro de 2018

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

LUÍS SALGADO DE MATOS

NELSON LOURENÇO

PEDRO CLEMENTE

RUI PEREIRA

SECRETÁRIA

INÊS BRAGA

 FACULDADE DE
DIREITO
UNIVERSIDADE
NOVA DE LISBOA

INSTITUTO
DS
SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 12

Propriedade e Sede

IDeS – Instituto de Direito e Segurança
CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento
sobre Direito e Sociedade
Campus de Campolide
1099-032 Lisboa – Portugal
www.ides.pt/rdes
www.cedis.fd.unl.pt/rdes
secretariado.ides@gmail.com

Periodicidade

Semestral

Indexador:

www.latindex.org (catálogo)

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através
da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Depósito Legal

368113/13

ISSN

2182-8687 (impresso)

ISSN

2182-8970 (em linha)



REVISTA

de Direito e Segurança

Ano VI | Número 12

Julho | Dezembro de 2018

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

LUÍS SALGADO DE MATOS

NELSON LOURENÇO

PEDRO CLEMENTE

RUI PEREIRA

SECRETÁRIA

INÊS BRAGA

 FACULDADE DE
DIREITO
UNIVERSIDADE
NOVA DE LISBOA

INSTITUTO
DS
SEGURANÇA

Índice Geral

I – DOUTRINA

Francisco Proença Garcia	
O Espaço do Atlântico	7
Ana Miguel dos Santos	
Uma segurança interna cada vez mais europeia?	
Uma segurança externa cada vez mais nacional?	27
João Barata	
Constituição, Justiça e Disciplina Militares: Desafios Presentes	53
João Carreto	
A Política Europeia de Vizinhança	81
João Pereira	
A segurança energética na ordem constitucional portuguesa	103
Maria Isabel Oneto	
A Garantia Constitucional de Segurança – O Planeamento Civil de Emergência	129
Lídio Manuel Coelho de Neto Lopes e António Duarte Amaro	
Cultura de Segurança em Proteção Civil.	155
Nuno Filipe Batista Imperial	
O Enquadramento das Forças Armadas no Sistema Nacional de Proteção Civil.	177
Tatiana Marques	
A fiscalização do crime de condução em estado de embriaguez e a sua influência na sinistralidade rodoviária grave	213

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

VI CONSEDE – Congresso Internacional Segurança e Democracia 235

Luís Salgado de Matos

UM TRATADO PIONEIRO – *Direito da Segurança*, de Jorge Bacelar
Gouveia 241

Protocolo de Colaboração entre a APC – Associação Portuguesa de
Criminologia e o IDeS – Instituto de Direito e Segurança 253

Protocolo de Colaboração entre o IDeS e a FENPOL 257

Protocolo de Colaboração entre o IDeS e a FÊNIX 259

Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança. 261

I - DOUTRINA

O Espaço do Atlântico¹

The Atlantic Space

FRANCISCO PROENÇA GARCIA²

Resumo: Neste artigo procura-se mostrar que a centralidade do Atlântico continua a ser uma realidade, sobretudo pela manutenção da importância geoeconómica da Europa comunitária, pelo novo dinamismo do link transatlântico mas sobretudo pelo interesse mostrado pelos poderes emergente e re-emergentes no Atlântico Sul.

Palavras-Chave: *Geopolítica, Atlântico.*

Abstract: This paper seeks to show that the centrality of the Atlantic continues to be a reality, above all, by maintaining the geo-economic importance of the European Community, by the new dynamism of the transatlantic link but mainly by the interest shown by emerging and re-emergent powers in the South Atlantic.

Keywords: *Geopolitics, Atlantic.*

Introdução

Tradicionalmente quando olhamos para o Mapa-mundo temos presente a perspetiva cilíndrica em projeção Mercator, tendo como centro a região euro-atlântica; porém em Geopolítica sabemos que

¹ Entregue: 30.5.2017; aprovado: 9.7.2017.

² Professor Associado com Agregação. Professor Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa – franciscoproencagarcia@iep.lisboa.ucp.pt

há diversas perspetivas da mesma realidade geográfica, e que o centro do Mapa é escolhido de acordo com a nossa noção de pertença a um determinado espaço, no fundo diferentes vivências históricas resultam em narrativas distintas de interesses e preferências normativas no comércio ou na segurança. Por exemplo, Nicholas Spykman (1969), na boa continuação da tradição de Thomas Mahan, considerava na sua análise, o Continente Americano como central, demonstrando como aquele detém uma posição geográfica favorável por estar voltado para os dois oceanos (Atlântico e Pacífico) o que lhe confere acesso às principais rotas comerciais do Mundo.

Hoje em Relações Internacionais e em Geopolítica é comum afirmar-se que houve uma transição da centralidade do poder político e económico da área euro-atlântica para a região da Ásia-Pacífico (Nye, 2014 e Biscop, 2015), porém na nossa abordagem vamos procurar mostrar que há uma reafirmação do Espaço do Atlântico sobretudo pela manutenção da importância geo-económica da Europa comunitária, pelo novo dinamismo do link transatlântico mas sobretudo pelo interesse mostrado pelos poderes emergente e re-emergentes no Atlântico Sul.

Cabo Verde acaba por ter um papel integrador de todo o Espaço do Atlântico devido à sua localização geográfica que potencia diversas pertenças. Integra a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), ao mesmo tempo possui uma Parceria Especial com a União Europeia (UE), faz parte da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), acolheu no seu território exercícios militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), motivo suficiente para que a nossa curiosidade despertasse para um estudo geopolítico que relacione este arquipélago da costa africana com o Espaço do Atlântico.

O Espaço do Atlântico

O espaço do Atlântico de um ponto de vista geográfico engloba 86 milhões e 560 mil quilómetros quadrados, ou seja 23,9% da superfície da terra, abrangendo 30 países nas Américas, 11 na Europa e 24 em África (Correia, 2010), todos eles muito heterogéneos do ponto de vista político, económico, social e cultural.

Esta imensa massa de água que liga o Pólo Norte à Antártida integra o Golfo do México, os Mares do Norte, Báltico, Caribe, Negro e Mediterrâneo, sendo possível considerar seis acessos: dois a norte (nordeste e noroeste), dois ao centro (Canal do Panamá e Estreito de Gibraltar) e dois ao sul (passagem Drake, Cabo da boa esperança), tendo a sua menor largura entre Natal (Brasil) e Freetown (Serra Leoa), definindo a linha que une estes dois pontos o equador geopolítico (Correia, 2010).

O vasto espaço da Bacia do Atlântico é marcado por uma acentuada heterogeneidade mas ao mesmo tempo por crescente fatores de interdependência. Neste espaço encontramos uma comunidade de partilha de valores como a democracia e o comércio livre, que coexistem com tradições políticas, económicas, sociais e culturais diferenciadas nas diversas regiões e países (Grevi, 2016). No espaço do Atlântico encontramos diferentes níveis de desenvolvimento económico, de estabilidade institucional e de segurança, de ideologias, de clivagens religiosas, de organização familiar e da interpretação de valores como o dos Direitos Humanos.

Do ponto de vista geopolítico, o Atlântico Norte é mais homogêneo que os Atlântico médio ou Sul, caracterizando o designado Ocidente, comunidade de partilha de valores comuns.

Ao analisarmos o mapa de um ponto de vista dos regimes e sistemas políticos verificamos que no espaço do Atlântico, a maioria dos países, são democracias, mais precisamente 62 democracias, 12 regimes considerados híbridos e 7 regimes autoritários (Gratius, 2015); na Europa predominam os regimes democráticos (88% dos países), sendo em menor valor percentual na América (apenas 2/3 dos países) e na África Atlântica apenas 20% dos países são considerados democracias, 43% autocracias e 37% regimes híbridos (Gratius, 2015)³.

Por outro lado também verificamos a existência de uma multiplicidade de unidades políticas em situação de fragilidade (fracas, falhadas ou colapsadas). Segundo o índice da *Fund For Peace* de 2016, na Bacia do Atlântico são 12 as unidades políticas nesta situação, das quais 11 são em África e uma nas Caraíbas, o Haiti⁴.

³ Sobre estes dados estatísticos podemos aprofundar em <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>

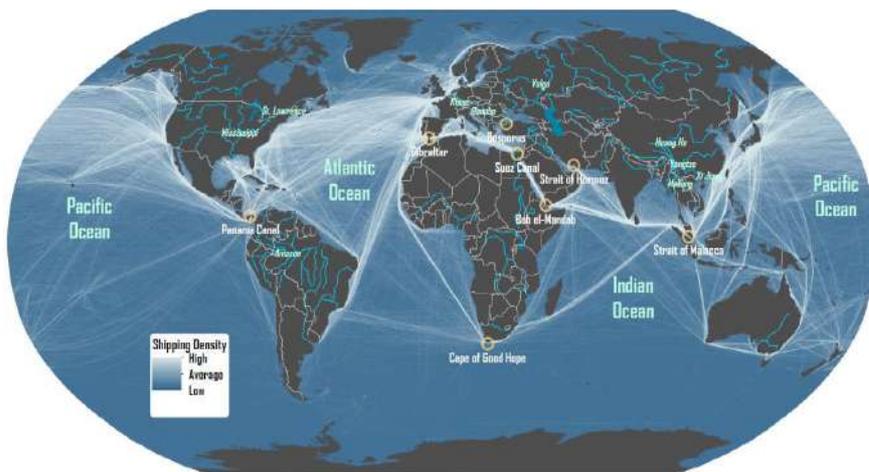
⁴ Sobre estes dados devemos complementar em <http://fsi.fundforpeace.org/>.

Economia e recursos

A interdependência econômica e de investimentos na bacia do atlântico têm sido crescentes desde o início do século. A sua intensidade é variável dado que há grande diversificação e diferenciação de economias. Entre a América do Norte e a Europa o comércio conta para 40% do total que cruza o Atlântico, seguido do comércio UE-África (21%) e entre o Norte e Sul e América Central (18%) (Grevi, 2016).

A figura 1 representa o tráfego de navios nas diversas linhas de comunicação marítimas existentes, verificando-se uma maior densidade entre os dois pólos de desenvolvimento no Atlântico Norte, EUA e Europa, o que espelha a dinâmica comercial entre as duas margens, mas também podemos verificar um significativo tráfego marítimo Sul-Norte, sendo exemplo o expresso na figura, que retrata a densidade de tráfego entre o Brasil e o resto do mundo.

Fig. 1: Domínios da circulação marítima



Fonte: http://eeas.europa.eu/archives/docs/maritime_security/docs/maritime-security-information-toolkit_en.pdf

O tráfego marítimo nas Linhas de Comunicações (LCM) da costa brasileira contabiliza em média 359 navios mercantes diários (NM/d)

e movimentada, anualmente, mais de 350 mil milhões de dólares; deste destacamos (Guerra, 2011):

Figura 2: Linhas de Comunicação Marítimas (LCM) principais brasileiras que cortam o Atlântico Sul

- LCM com a Europa e o norte da África, com 215 NM/d;
- LCM com a América do Norte, Caribe e América do Sul setentrional, com 68 N M/d;
- LCM com a costa do Brasil, com 3 59 N M/d;
- LCM com o Golfo da Guiné (centro da África), com 40 NM/d;
- LCM com o Cone Sul e o Oceano Pacífico, com 77 NM/d;
- LCM com o sul da África, Oriente Médio e Ásia, por intermédio do Cabo da Boa Esperança (Rota do Cabo), com 65 N M/d.

Fonte: (Guerra, 2011)

Apesar da expressão numérica significativa, o Atlântico Sul ainda é considerado um oceano de trânsito (Correia, 2010), e as principais rotas são ao longo da costa americana e africana. Devemos no entanto salientar que as principais rotas na direcção Sul-Norte cruzam o equador geopolítico e passam próximo aos arquipélagos da Macronésia (Açores, Cabo Verde, Canárias e Madeira), o que realça a sua importância.

O Espaço do Atlântico possui naquilo que podemos considerar o seu sistema de energia, uma grande parte das reservas fósseis não exploradas, incluindo 40% do petróleo, 20% do gás natural e 40% de carvão (BP, 2015), contando ainda com 67% das reservas tecnicamente recuperáveis de *shale gas*, 77% da capacidade instalada de energia solar; 64% da energia eólica e 59% da energia geotermal (Kraemer; Stefes, 2016).

As maiores reservas provadas de petróleo estão concentrados nas Américas e em parte da África Atlântica. No Brasil, por exemplo, as reservas de petróleo serão cerca de 46 mil milhões de barris, sendo possível, que a quantidade de petróleo alcance 70 a 100 mil milhões de barris, além de grande volume de gás; na Venezuela estimam-se reservas de 80 mil milhões de barris (Hanson, 2008).

Na região do Golfo da Guiné a produção de petróleo representa cerca de 16% por cento da produção mundial. Nesta instável região quase todos os campos petrolíferos estão localizados *offshore*, o que lhes garante alguma segurança da instabilidade que assola a área continental (Guedes, 2013). Esta região inclui também a Bacia do Congo (segundo maior conjunto hídrico e florestal do mundo, depois da Amazônia), que cobre perto de dois milhões de quilómetros quadrados.

Ameaças à Segurança

No Atlântico também se manifestam diversas ameaças à segurança transnacional, sendo a mais gravosa a já referida debilidade do Estado. A debilidade do Estado pode e deve ser relacionada com as outras ameaças, pois, não possuindo poder ou controlo sobre a totalidade do seu território, os Estados ficam permeáveis a que dentro de si germinem e se desenvolvam as mais diversas formas de subversão (Garcia e Ferro, 2013).

As Organizações Criminosas Transnacionais (OCT), com as verbas geradas, adquirem um nível de poder que compete com o dos Estados da região. Expressam esse poder pela capacidade para criar diversas formas de instabilidade nos países onde operam, instabilidade de amplo espectro, da social a económica, da política à psicológica. Ao mesmo tempo, tentam conquistar indiretamente o poder político pela corrupção dos seus órgãos de soberania e dos seus funcionários, com a finalidade de intimidar o poder instituído, de forma a garantirem completa liberdade de ação nas suas atividades criminosas. Esta situação debilita ainda mais as fracas estruturas do Estado.

Na margem ocidental destacamos a violência criminal dos cartéis da droga e os milhares de mortes causadas pela sua atuação⁵. Países como a Guatemala, as Honduras ou o México debatem-se para conter os elevados níveis de criminalidade violenta que afeta a autoridade do Estado (Grevi, 2016).

Na África Ocidental, uma região onde a maioria dos países se encontra entre os mais pobres do mundo, o tráfico de drogas é avaliado em centenas de milhões de dólares. As redes do tráfico de estupefacientes muitas vezes aproveitam as debilidades estruturais de países como a Guiné-Bissau e, com o beneplácito das elites dirigentes locais acabaram por transformar a região num significativo centro de trânsito para a rota de distribuição da Europa⁶.

No relatório de 2014 da *West Africa Commission on Drugs* são apresentados dados relativos a 2010 que revelam que nesse ano a maior parte do fluxo da cocaína oriunda da América Latina para a África Ocidental atravessou o arquipélago de Cabo Verde, um dos principais pontos de trânsito entre a América Latina e o continente africano, de onde se dirigiu para a costa atlântica da região (Santos, 2014).

Estas ameaças estão também relacionadas com a Conflitualidade Regional – São inúmeros os conflitos que assolam o espaço do Atlântico, e apenas para citar os mais relevantes: no Médio-Oriente temos o persistente problema israelo-palestiniano, a guerra civil Síria, e no Iraque, onde o *Daesh* se afirma como fenómeno subversivo à escala global; na Europa subsistem os problemas com a Rússia devido à situação na Ucrânia e na Geórgia; na Turquia além das convulsões internas, há a questão cipriota e novamente o problema do Kurdistão; na África do Norte permanece ainda a questão do estatuto do Sahara Ocidental, os conflitos na Líbia, no Mali e todas as manifestações de instabilidade e insegurança no Sahel; na África subsaariana destacamos toda a conflitualidade na Nigéria, quer em torno do Delta do Níger

⁵ Segundo o relatório Global Burden of Armed Violence de 2015, publicado pelo The Geneva Convention on Armed Violence and Development a América Central e do Sul, o Caribe e a África do Sul lideram o número em mortes violentas.

⁶ Sobre este assunto podemos detalhar no relatório de 2014 da *West Africa Commission on Drugs*, onde se analisa a transformação da Guiné-Bissau num grande centro de distribuição de droga na África Ocidental.

que com o Boko Haram; e não podemos deixar de referir o desastre humanitário na República Democrática do Congo onde a violência é endêmica.

No espaço do Golfo da Guiné a pirataria constitui um exemplo claro de ameaça que pode colocar em causa a segurança económica e energética ocidental, pois aquela atividade criminosa impede a livre circulação de mercadorias (onde incluímos os hidrocarbonetos) nas linhas de comunicação marítima. A pirataria que se manifesta hoje no Golfo da Guiné contabiliza 600 ataques entre 2002 e 2012, afetando severamente a economia local e as atividades portuárias (Grevi, 2016). Em 2012, o governo nigeriano estimava que 400.000 barris fossem roubados diariamente, num custo total para o país de mil milhões de dólares mensais (Chatam House, 2013).

Curioso notar que as OCT que operam na região, numa procura da conquista das populações, assumem algumas formas de responsabilidade social, substituindo-se ao Estados na construção de estradas, escolas e hospitais.

A tudo isto, em África crescem as disparidades económicas e o exponencial crescimento demográfico. Este caldo de cultura na Costa Ocidental africana desperta fatores que acabam por fomentar a imigração irregular, forçando as populações a deslocarem-se na procura de segurança e bem-estar.

O fator migratório (como elemento gerador de tensão e de alguma instabilidade), com o fluxo orientado predominantemente para os países do Ocidente, onde as novas comunidades que se instalam dificilmente são integradas nas sociedades locais, potencia o acréscimo de desencantados e de potenciais filiados e combatentes pela alternativa apresentada pela subversão global.

A imigração irregular, da qual as OCT se aproveitam, conduz à exploração da miséria humana. Vejam-se as situações dramáticas daqueles que procuram no eldorado europeu uma miséria doirada. Nas *pateras* que se dirigem para a margem norte do mediterrâneo ou para as Canárias encontramos pessoas de todo o Continente africano. Vem sobretudo da África Ocidental, mas também do Sudão, Chade, Corno de África e mesmo da África Austral. Estes imigrantes na busca de segurança e bem-estar correm enormes riscos de vida. Muitos dos que

não conseguem permanecer nos países de trânsito, que se transformam em destino. Chegam a ficar anos e a fasear a sua “operação de salto”, o que lhes permite também terem diversos empregos informais durante a viagem, que lhes assegurará o pagar da etapa seguinte (IOM, 2005).

Organizações Internacionais

O Espaço do Atlântico contém em si regiões das mais integradas devido ao papel desempenhado por inúmeras Organizações Internacionais das mais diversas finalidades. Sem ser exaustivo: União Europeia (EU), União Africana (UA), Comunidade de Estado da África Ocidental (CEDEAO), Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Estas Organizações acabam por constituir uma rede de plataformas de ligação dos países atlânticos e ao mesmo tempo “contributed to the diversification of foreign relations for many countries of the global South” (Ridout; Goerg, 2016).

Neste nosso ensaio abordaremos apenas três Organizações Internacionais que possuem políticas e práticas relevantes para a segurança do Atlântico.

a. União Europeia

O Atlântico, que marca a fronteira ocidental da UE, é o grande espaço marítimo que define 2/3 das fronteiras europeias, que integram quatro mares (Báltico, Norte, Mediterrâneo, Negro), vários arquipélagos, sendo alguns considerados regiões ultraperiféricas como a Reunião, Guiana, Martinica, Madeira e Guadalupe.

O mar tem um valor significativo na economia europeia, representando as regiões marítimas mais de 40% do PIB europeu; é através do mar que a UE que detém 40% da frota mundial de transporte marítimo processa 90% do seu comércio externo e 40% do seu comércio interno (Rodrigues, 2014). A UE também depende energeticamente das

importações de petróleo (88.4%) e de gás (65.3%) oriundo sobretudo do médio-oriente e da eurásia (Eurostat 2015), estando no entanto a diversificar as suas fontes de abastecimento, incluindo a proveniente do Atlântico, tendo crescido de 18% para 23 % entre 2006 e 2014 a importações provenientes de África; só em 2014 a Europa contava para 45% das exportações nigerianas e 20% das angolanas (Grevi, 2016). Estes dados são o demonstrativo da importância vital do Atlântico para a segurança e o bem-estar da EU, sendo assim imperioso garantir a liberdade de circulação no mar e a segurança do seu abastecimento.

Um outro exemplo claro da importância que a UE atribui ao mar é a existência de diversas agências que se preocupam com assuntos do mar (Frontex, EDA, EMSA, EEA, ESA) (Correia, 2010), existindo ainda uma plêiade de políticas dispersas relacionadas com o mar, das quais destacamos o chamado Livro Azul (uma política marítima integrada para a União Europeia), o Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica, e a Estratégia de Segurança Marítima.

A execução da estratégia para o Atlântico definida pela Comissão Europeia, exige um grande empenhamento quer das instituições comunitárias quer dos Estados-Membros e mesmo de entidades privadas. No Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica, a ser aplicado até 2020, são estabelecidas as prioridades em matéria de investigação, investimento e reforço de competências, que os Estados podem seguir de forma a fomentarem a «economia azul» na Região Atlântica de uma maneira sustentável e inclusiva nas zonas costeiras.

Com a Estratégia de Segurança Marítima adotada em 2014, pretende-se a defesa dos interesses marítimos que a Europa precisa de salvaguardar na área marítima próxima (a dos espaços sob jurisdição dos Estados membros e a das suas aproximações pelo alto mar) bem como os interesses marítimos distantes (é o da segurança de rotas de navegação vitais redes de transporte e de distribuição) que possam estar ameaçadas (Rodrigues, 2014).

Esta estratégia visa fortalecer a resposta da União e integra cinco grandes áreas: ação externa; alerta marítimo, vigilância e partilha de

informação; desenvolvimento de capacidades; gestão de risco, proteção de infraestruturas marítimas críticas; resposta a crises e ainda, inovação e investigação em segurança marítima, educação e treino.

A UE contribui para a segurança marítima e para o combate às ameaças também com missões militares navais contra a pirataria, a operação Atalanta no corno de África, e uma missão contra a imigração ilegal no mediterrâneo, a Operação Sophia.

A UE adotou ainda uma estratégia conjunta com a UA, tendo por base os princípios de pertença e de responsabilidade conjunta, e ao mesmo tempo desenvolveu diversos mecanismos de diálogo e cooperação com organizações sub-regionais africanas. No âmbito da segurança há inúmeras iniciativas⁷, sobretudo para a região da África Ocidental e do Sahel, envolvendo a CEDEAO, para conter o tráfico ilícito, a pirataria e o terrorismo, tendo também tido papel de destaque no apoio à definição de uma arquitetura de paz e segurança africana (APSA), e projetado forças militares ao abrigo da PCSD no apoio à reforma do setor de segurança e defesa no Níger e no Mali.

Também os EUA e o Brasil, como veremos, têm exercícios navais na costa oeste africana envolvendo as marinhas da região, contribuindo para o treino e a capacitação institucional dessas marinhas.

Mas a maior ameaça “sistémica” na região não provém das ameaças por nós já referidas ou mesmo da atual competição entre as grandes potências. Do lado europeu, verificamos uma grave crise identitária da UE como grande Organização, sendo que consideramos que uma das maiores ameaças que enfrenta é interna, e passa muito pela renacionalização das suas Políticas Externa e Comum de Segurança e Defesa.

Num momento em que a memória e a História se sobrepõem aos tratados, em que assistimos na UE a movimentos contrários de integração/adesão e ao mesmo tempo de auto-exclusão, devemos tirar as ilações necessárias sobre as consequências para a Segurança e Defesa europeia.

⁷ São exemplo os EU Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020 and Sahel Action Plan 2015-2020.

b. A NATO

Ao falar em segurança no Atlântico é mandatório abordar a Aliança Atlântica, que é uma Aliança regional com interesses globais, mas é também por excelência o garante do *link* transatlântico e continua a ser o mecanismo de segurança mais importante da Europa. Nenhuma outra organização tem capacidade efetiva para planejar e coordenar as diversas forças militares de todas as nações contribuintes.

A NATO na procura de garantia dos seus interesses, desde a sua criação que assegura o controlo do mar, pelo menos no Atlântico Norte. Mas hoje, no atual ambiente de segurança marítimo, surgem ameaças não estatais e o reemergir da Rússia, pelo que a Aliança adotou em 2011 uma Estratégia Marítima que lhe permite contribuir para a Defesa e Segurança e a promoção dos seus valores. Esta estratégia materializa-se através das suas operações navais em quatro áreas: Dissuasão e defesa coletiva; gestão de crises; segurança cooperativa e, segurança marítima. Quanto à segurança marítima em si, sempre dentro do estreito respeito da Lei, a NATO pode vigiar e patrulhar em qualquer área definida pelo Conselho, e contribuir para a segurança energética, incluindo nisso as infraestruturas críticas e as linhas de comunicação marítimas (NATO, 2011).

As Forças Navais da Aliança contribuem para a manutenção de um ambiente marítimo mais seguro, sendo de destacar a operação ao abrigo do Art.º 5º do Tratado de Washington, *Active Endeavour*, lançada logo após o 11 de Setembro de 2001, substituída na cimeira de Varsóvia pela *Sea Guardian*, operação não-Artigo 5º, capaz de desempenhar o amplo espectro de operações de segurança marítima, e que atuará conjunta e coordenadamente com a operação Sophia, da UE.

c. O Atlântico Sul e a ZOPACAS

O Atlântico continua a ter grande interesse para os Estados Unidos da América; têm cinco diferentes comando combatentes responsáveis por áreas significativas do Atlântico (EuCom, AfriCom, CentCom,

SouthCom, NorthCom) e 3 frotas que projetam aí o seu poder naval: a segunda, a quarta e sexta frotas.

O Atlântico Sul despertou interesses mais recentes aos EUA, tendo sido criado em 2008 o AfriCom e, de forma a atenuar o desvanecimento de sua hegemonia na região, foi recriada a IV frota, como já referimos. A este interesse não serão estranhas às descobertas de reservas petrolíferas no *offshore* brasileiro e em vários países do Golfo da Guiné, que constituem alternativas de locais de fornecimento, muito mais estáveis do que o Médio Oriente e Ásia Central, em grande e continuas convulsões.

Com a diversidade de interesses navais por nós apresentada, a que podemos acrescentar as ambições de Angola para deter uma capacidade oceânica (Correia, 2015), afinal quem controla o espaço do Atlântico do ponto de vista militar? Se ao Norte podemos considerar a NATO/ Estados Unidos da América, a Sul, apesar das intenções brasileiras neste espaço oceânico, há um vasto conjunto de ilhas de soberania britânica: Ascensão, St Helena, Tristão da Cunha, Georgia e Sandwiche do Sul e Falkland, que formam um arco e que disputa essas intenções. Na posse destas ilhas o Reino Unido reivindica ainda milhares de milhas quadradas no fundo do Oceano.

O reativar da IV frota sem qualquer consulta aos parceiros regionais não deixou de preocupar vários estados sul-atlânticos. Para o Brasil esta apresenta-se como uma ameaça às reservas de petróleo no mar, havendo autores como Moniz Bandeira (2008) que sugerem mesmo que uma “segunda Guerra Fria foi deflagrada e envolve a América do Sul, onde a penetração dos Estados Unidos constitui um fator de instabilidade e inquietação”. O então Presidente do Brasil, Lula da Silva, afirmou “quando os EUA estabelecem como prioridade reforçar a Quarta Frota do Atlântico, obviamente que temos que nos preocupar. Eles dizem que é por uma questão humanitária mas nós não pedimos, ninguém pediu”, o que levou o Presidente a apostar no reequipamento das Forças Armadas Brasileiras, nas indústrias de Defesa, mas também na proposta concreta à UNASUL de criação de um organismo de defesa para a região, o Conselho Sul-Americano de Defesa (Fonseca, 2011).

Durante a Presidência de Lula da Silva o Brasil aprovou em 2005 uma nova Política de Defesa Nacional e em 2008 a Estratégia de Defesa

Nacional, onde se realçam as prioridades de Defesa para as Amazónias, Verde e Azul; mas também se posicionou como potência marítima no Atlântico Sul e como o principal dinamizador do regionalismo Sul-Americano e da cooperação Sul-Sul (Grevi, 2016). Por exemplo, ao nível empresarial a aposta das empresas do setor de construção, mineiro e agro-industrial em África foi notório, nomeadamente em Angola; a sua rede diplomática mais do que duplicou desde 2002, contando atualmente com 38 representações oficiais, situações que contribuem para que o país represente 70% do comércio entre a América do Sul e África (Kotsopoulos 2014).

Podemos considerar que a cooperação Sul-Sul ganhou prioridade na agenda da política externa brasileira como forma de inserção internacional do país, constituindo hoje esta cooperação a essência da Agência Brasileira de Cooperação (Aguilar, 2013).

Uma das formas de cooperação é designada por “cooperação técnica”, assente no apoio técnico, com o envio de especialistas em determinados setores de atuação para capacitar segmentos da população em áreas do conhecimento onde há carência de recursos técnicos (Aguilar, 2013).

A cooperação técnico-militar também desempenha um papel de destaque, tendo sido assinados acordos de cooperação, entre outros, com Cabo Verde em 1994, África do Sul em 2003 e Guiné-Bissau em 2006, com a Namíbia em 2009, com a Nigéria, Senegal, Angola e Guiné Equatorial, em 2010, para além dos exercícios navais entre as duas margens, e que já referimos. De realçar que ao nível da CPLP há os exercícios da série Felino e reuniões periódicas ao nível de Ministros da Defesa e de Chefes de Estado-Maior General.

O Brasil estabeleceu ainda cooperação estratégica em 2007 com a África do Sul e em 2010 com Angola e, a nível económico o Mercosul (Mercado Comum do Sul) e a SADC (South African Development Community) concluíram em 2009 acordos de comércio preferenciais (Grevi, 2016).

No Atlântico Sul podemos considerar ainda os diferentes interesses manifestados para a extensão da plataforma marítima das diversas Unidades Políticas, que no caso brasileiro, a designada Amazónia

Azul corresponde grosso modo a um acréscimo de 50% da extensão territorial. Neste imenso espaço a Sul do Atlântico ainda podemos constatar diferentes interpretações quanto à delimitação fronteiriça entre as soberanias do Reino Unido e da Argentina, na região das Falkland/Malvinas. Posição distinta da encontrada na África Ocidental, onde 6⁸ países se juntaram para em conjunto solicitarem e verem reconhecidas as suas pretensões de extensão da plataforma continental.

Ao nível linguístico no Espaço do Atlântico manifestam-se diversas línguas francas (inglês, espanhol, português e francês) que facilitam a comunicação entre as diversas unidades políticas e as suas populações, promovem a socialização, facilitam os negócios e também são importantes fóruns de cooperação entre os países atlânticos⁹. No Atlântico Sul, o Oceano Moreno de Adriano Moreira (1993), é mais expressiva a presença da língua portuguesa no triângulo virtuoso Brasil-Cabo Verde-Angola.

Neste Espaço podemos considerar que está centrada a lusofonia, e que a CPLP pode ter um papel distintivo para a definição das políticas de desenvolvimento e de cooperação, mas e também na definição de uma arquitetura estável de segurança.

No âmbito da segurança, podemos considerar na margem atlântica de África a Comissão do Golfo da Guiné (CGG), que integra oito países da região, desempenha também um importante papel, sobretudo de coordenação e permuta de informação, que contribui para a segurança marítima regional.

Destaca-se ainda a ZOPACAS, organização criada por iniciativa brasileira durante a Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1986 e que integra 24 países. Esta Organização é mais um fórum “to discuss the management of the South Atlantic space than a military or political entity” (Ridout, 2016) e tem como principal objetivo a promoção da cooperação regional e a manutenção da paz e segurança na região

⁸ Cabo Verde, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Mauritânia, Senegal e Serra Leoa. Sobre este assunto devemos detalhar em http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/wa775_14/wa7_es_en_sept2014.pdf

⁹ No caso da língua portuguesa salientamos o importante estudo coordenado por Luís Reto, sobre o Potencial económico da Língua Portuguesa.

do Atlântico Sul. Além das iniciativas de cooperação, destacam-se as iniciativas de caráter político-diplomático, em especial no campo da proteção ambiental, do evitar a proliferação nuclear e de encontrar uma solução pacífica de conflitos entre seus integrantes.

A ZOPACAS não é uma organização de integração regional e apresenta-se mais como a estrutura que reúne todos os países dessa região, fomentando acordos de cooperação e interação no Atlântico Sul, do que um espaço para ação conjunta (Guerra, 2011). A Organização surge revitalizada em 2013 após a VII Reunião Ministerial em Montevideo, num contexto em que o Brasil já havia descoberto as suas jazidas petrolíferas no pré-Sal do litoral de S. Paulo; em que os Estados Unidos ressuscitaram a IV frota, quase 60 anos depois da sua dissolução em 1950; bem como se verifica uma crescente presença da China na América do Sul.

A VIII Reunião Ministerial da ZOPACAS realizou-se na cidade do Mindelo, em Cabo Verde, entre 20 e 21 de maio de 2015, tendo os participantes abordado os temas de cooperação na área da segurança marítima, da investigação oceanográfica, dos transportes marítimos, da cooperação universitária, e de tecnologias de informação e comunicação. (Panapres, 2015).

Neste complexo contexto pela afirmação no espaço do Atlântico Sul, o Brasil aposta numa cooperação Sul-Sul, sendo central o progressivo reforço do papel da ZOPACAS, mas também de outros Fórum como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). A cooperação marítima entre as Marinhas do Brasil, da Argentina, do Uruguai e da África do Sul tem sido uma realidade através dos exercícios navais regulares, como o ATLASUR, mas também através do IBASMAR que em 2008 e 2010 exercitou conjuntamente forças navais do Fórum IBAS (Pereira, 2013).

Apesar destas ações de cooperação não existe ainda uma articulação institucional das duas margens do Atlântico, onde circulam as mais diversas ameaças.

Possível conclusão

Da descrição efetuada podemos concluir que o Atlântico, espaço tão heterógeno, onde os desafios são complexos, multidimensionais e de uma escala global e onde não existe articulação institucional, não deixou de ser central para as relações internacionais, ou seja, que há uma reafirmação do Espaço do Atlântico quer do ponto de vista económico e dos recursos, quer do ponto de vista securitário. Nesta reafirmação do Atlântico destacam-se os papéis desempenhados pelos recursos naturais existentes e pelas Organizações Internacionais que possuem políticas e práticas no âmbito da segurança, que procurar garantir a liberdade de circulação marítima, de forma segura, neste imenso espaço geopolítico.

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

- AGUILAR, Sérgio (2013) – Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa. In, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* v.2, n.4. Jul/Dez. pp. 49-72;
- BANDEIRA, Moniz (2008) – A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos; In, *Revista Espaço Acadêmico*, 89, Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.htm>, no texto de uma Conferência apresentada na Escola Superior de Guerra;
- BISCOP, Sven et all (2015) – *European Strategy, European Defence, and the CSDP*. Clingendael Report. The Hague;
- BP (2015) – *Statistical Review of World Energy*. June;
- CABRAL, Amílcar (1978) – *Obras escolhidas*. Porto, Seara Nova;
- CARDOSO, Sorraia (2011) – *Importância da Diáspora na Política Externa de Cabo Verde*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade do Minho. Braga;
- CHATAM House (2013) – *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Report of the conference held at Chatham House, London, 6 December 2012, March;
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007) – *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*

- on the future of relations between the European Union and the Republic of Cape Verde*. Brussels, 24.10.2007 COM (2007) 641 final;
- COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, *Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica*. Bruxelas, 21.11.2011 COM (2011) 782 final;
- COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES. *Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica. Para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas, 13.5.2013 COM (2013) 279 final;
- CORREIA, Armando (2010) – *O Mar no século XXI. Contributos pra uma análise estratégica aos desafios marítimos nacionais*. Aveiro, FEDRAVE.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2014) – *European Union Maritime Security Strategy*, Brussels, 24 June, 11205/14;
- EUROSTAT (2015); Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Acedido a 2 de novembro de 2016)
- Folha Online (2009). Lula volta a dizer que Amazônia e pré-sal justificam compra de caças, *Folha Online*, 19 de Setembro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u626169.shtml>. (Acedido a 5 de novembro de 2016);
- FONSECA, Carmen (2011) – O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul. In *Nação e Defesa*, N° 128 – 5.a Série, pp. 77-91;
- FREEDOM HOUSE (2015) – *Freedom in the World 2015. Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*. Freedom House, In <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>
- GARCIA, Proença e FERRO, Mónica (2013) – A Crise do Estado e a Segurança Internacional. In, *Revista de Direito e Segurança*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. N°. 1, ano I, pp. 37 – 63;
- GRATIUS, Susanne (2015) – *Political, social and cultural trends in the Atlantic*. Atlantic Future Scientific Paper, 35;
- GREVI, Giovanni (2016) – Power and Interdependence. In BACARIA, Jordi; TARRAGONA, Laia – *Atlantic Future. Shaping a new hemisphere for the 21st century; Africa, Europe and the Americas*. CIDOB, Barcelona, pp. 103-115;
- GUERRA, Wilson (2011) – O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul. In, *Nação e Defesa*, N° 128 – 5.a Série, pp.77-91;

- Geneva Convention (2015) – *Global Burden of Armed Violence: Lethal Encounters*. Cambridge University Press;
- GUEDES, Armando Marques (2012) – *Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da “Lusofonia”*. OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa. Vol. 3, n.º 1 (Primavera), pp. 1-37;
- HANSON, Stephanie (2008) – *Energy Bottlenecks in South America*. Council on Foreign Relations;
- IAEM (1982) – *Origens e evolução histórica do pensamento geopolítico: Síntese histórica*. ME 71-00-00, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa;
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATIONS (2005) – *World Migration*. Disponível em http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/8/wmr_annexes.pdf
- KOTSOPOULOS, John (2014) – The Atlantic as a new security area? Current engagements and prospects for security cooperation between Africa and its Atlantic counterparts. *Atlantic Future Scientific Paper*, 2014, 6;
- KRAEMER, Andreas; STEFES, Christof (2016) – The changing energy landscape in the Atlantic Space. In, Bacaria, Jordi e Tarragona, Laia (2016) – *Atlantic Future Shaping a New Hemisphere for the 21st century: Africa, Europe and the Americas*. CIBOD. pp. 88-102;
- MONTEIRO, Nataniel (2015) – *África, a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global: a geopolítica de Cabo Verde no contexto da CEDEAO*. REVISTA – Bogotá (Colombia) Vol. 11 N.º 2 – Julho-diciembre, pp. 93-109;
- MOREIRA, Adriano (1993) – O Oceano Moreno. In, *Ciência e Trópico*, Recife, v. 21, n.º 2, jul/dez, pp. 239-251;
- NATO (2011) – *Aliance Maritime Strategy*. www.nato.int/cps/eng/natohq/official_texts_75615.htm
- Panapress (2015) – *Cabo Verde acolhe Encontro da Zona de Paz do Atlântico Sul*. Disponível em <http://www.panapress.com/Cabo-Verde-acolhe-Encontro-da-Zona-de-Paz-do-Atlantico-Sul---3-630436760-41-lang4-index.html>. Acedido em 5 novembro 2016.
- PEREIRA, Ana Lúcia (2013) – O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: cooperação e desenvolvimento. In, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* v.2, n.4. Jul/Dez. pp. 33-48;
- SANTOS, Gustavo (2014) – *Cabo Verde e o narcotráfico: um desafio muito sério ao estado de direito*. Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança;

- RETO, Luís (Coordenação) (2012) – *Potencial económico da Língua Portuguesa*. Lisboa, Texto;
- RIDOUT, Goerg (2016) – Institutions, interaction and idea flow in the Atlantic Space. In, BACARIA, Jordi e TARRAGONA, Laia – *Atlantic Future Shaping a New Hemisphere for the 21st century: Africa, Europe and the Americas*. CIBOD. pp. 59-68;
- RODRIGUES, Reis, 2014 – *Estratégia de segurança marítima europeia. Porquê e para quê?*, In, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- SPYKMAN, Nicholas (1969) – *The Geography of the Peace*. Harcourt, Brace and Company, New York;
- West Africa Commission on Drugs (2014) – *Not just in transit: Drugs, the State and Society in West Africa*. Kofi Annan Foundation. <http://www.wacommissionondrugs.org/report/>
http://eeas.europa.eu/archives/docs/maritime_security/docs/maritime-security-information-toolkit_en.pdf
<http://fsi.fundforpeace.org/>
<http://www.ine.cv/dadostats/dados.aspx?d=1>
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/wa775_14/wa7_es_en_sept2014.pdf

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

Uma segurança interna cada vez mais europeia? Uma segurança externa cada vez mais nacional?¹

*An internal security even more european?
An external security even more national?*

ANA MIGUEL DOS SANTOS²

Resumo: A propensão para uma combinação de política de alianças, a segurança coletiva, o multilateralismo, a relação desequilibrada entre os Estados Unidos e a Europa, a segurança europeia, são alguns dos fatores estruturais que afetam a capacidade de estados únicos, mesmo os mais poderosos, para exercer a liderança no domínio da segurança. Por seu turno, o novo tipo de fenómenos como o terrorismo, a escassez de recursos, catástrofes naturais, pandemias ou movimentos de refugiados em massa, têm vindo a retrair a preeminência da dimensão militar da segurança.

Estas transformações e o significativo robustecimento de responsabilidades por parte da União Europeia por estas matérias de segurança e de defesa, impõem novas formas de cooperação e de liderança no mundo multipolar em que vivemos. O Estado português, enquanto titular da função de soberania de prover segurança, não pode adiar o processo de adequação a estas recentes conceções de segurança e de defesa que, de forma reiterada e gradativa, vêm sustentando uma visão abrangente de segurança, na qual a utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis, não dependem da sua natureza – militar ou policial.

No atual ambiente de segurança que vivemos, a divisão clássica entre segurança interna e segurança externa estará em crise? Continua a justificar-se esta visão *westfaliana* de pensar a segurança, como forma de limitar a atuação da Polícia e das Forças Armadas?

¹ Entregue: 6.5.2018; aprovado: 9.11.2018.

² Doutoranda da UCP.

Pretende-se, com este artigo, proceder a uma análise, exploratória, sobre se esta visão, marcadamente bipolar, continua a fazer sentido diante das novas ameaças e do atual contexto internacional.

Palavras-chave: *Segurança; segurança cooperativa; segurança europeia; conceptualização de segurança; estudos de segurança; artigo 27. Da constituição da república portuguesa; NATO.*

Abstract: The propensity for a combination of political alliances, collective security, multilateralism, the unbalanced relationship between the United States and Europe, European security, are some of the structural factors that affect the capacity of states, even the most powerful, to lead in the field of security. In turn, the new type of phenomena such as terrorism, resources scarcity, natural disasters, pandemics or mass refugee movements, have been retracting the pre-eminence of the military dimension of security.

These transformations and the significant strengthening of responsibilities by the European Union for these security and defense matters, require new forms of cooperation and leadership in the multipolar world. The Portuguese State, as the holder of the sovereignty function to provide security, can't postpone the process of adaptation to these recent security and defense concepts, which, on a repeated and growing basis, have been supporting a comprehensive security view, in which the employment of human and material resources do not depend on their nature – military or police.

In the current international security environment, is the classic division between internal security and external security in crisis? Does this westphalian security view, continue to be justified as a way of limiting the performance of the Police and Armed Forces?

The aim of this article is to conduct an exploratory analysis of whether this markedly bipolar vision continues to make sense regarding the new threats and the international scene.

Keywords: *Security; Cooperative Security; European Security; Security Studies; Conceptualization of Security; article 27 of the Constitution of the Portuguese Republic; NATO.*

I. Introdução

No mundo globalizado em que vivemos, de forte pendor e (de)pendência tecnológica, pensar *a segurança*³ deixou de se revelar uma tarefa simples. É um conceito com múltiplas dimensões e em permanente mutação.

Ao longo da última metade do século XX, foram várias as correntes de pensamento que se dedicaram ao estudo deste conceito. Na área da segurança internacional, por exemplo, o debate permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. A visão tradicionalista, em harmonia com as premissas teóricas *realistas*, defende que a segurança é indissociável da guerra e, por isso, estes estudos devem restringir-se à análise das ameaças do uso e do controlo da força militar, tendo como elemento essencial da sua investigação, o Estado e a integridade do território (Walt, 1991). A vertente abrangente, por conseguinte, propõe que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares como outras provenientes de áreas como a política, a economia, o ambiente e contexto social (Buzan, 1991). Já a perspectiva mais crítica, associada, por exemplo, aos trabalhos da Escola de Frankfurt⁴, recomenda que os estudos sobre segurança devam colaborar para a emancipação humana, juntamente com outros valores como a igualdade e a liberdade (Booth, 1995).

De uma forma geral, confirma-se uma ausência de consensos no reconhecimento de um significado e conceito comuns. Buzan (1991), por exemplo, considera que a segurança é um *undervalued concept*, e

³ A palavra segurança tem origem no latim, (*se+cura*), e significa *sem preocupações*, e etimologicamente, *ocupar-se de si mesmo*. É com o Renascimento que a segurança é autonomizada como finalidade da organização política (Hobbes, 1973). No positivismo jurídico, que definia o Estado como detentor do monopólio legal da coação (- a coação no centro do direito), Max Weber (1971), considerou que a coação era o instrumento da segurança e estava excluída do contratualismo puro que era o coração da teoria democrática herdada do séc. XVIII. A Teoria geral do estado alemã autonomizou a segurança como finalidade de um Estado (Caetano, 1963).

⁴ Surge com o Instituto de Pesquisa Social (*Institut für Sozialforschung*), fundado em 1923, um instituto anexo da Universidade Goethe em Frankfurt, Alemanha.

que, até à década de 80, não foi objeto de qualquer conceptualização⁵, o que, segundo o autor, fundamenta-se na tendência para sobrepor a noção de segurança com a de poder, e, não menos relevante, a falta de interesse dos decisores políticos por esta conceptualização.

Efetivamente, este conceito ainda não mereceu um desenvolvimento teórico semelhante a outros direitos como os de justiça, liberdade, igualdade, representação e poder, como destacou Digeser (1994). No entanto, a urgência de um conceito e a necessidade de consensos são imprescindíveis no debate securitário do século XXI.

Em Portugal, os estudos sobre segurança têm sido historicamente concatenados à sua dimensão mais objetiva, enquanto tarefa fundamental do Estado de prover segurança, em detrimento da sua dimensão mais subjetiva e individual, ou seja, enquanto direito fundamental⁶.

Por seu turno, os estudos e as políticas de segurança em Portugal, na sua dimensão mais objetiva e funcional, têm sido sustentadas por uma divisão *westfaliana*, entre segurança interna e externa, policial e militar.

O presente artigo partirá de uma análise retrospectiva sobre a evolução dos estudos de segurança desenvolvidos sobretudo a partir da 2^a metade do século XX⁷, que Walt (1982) intitulou como “the golden age” dos estudos críticos de segurança, procurando assinalar os estudos mais pertinentes em matéria de conceptualização de segurança. De seguida, identificaremos alguns dos fatores e das ameaças que influenciam o *cenário* de segurança internacional, para melhor compreender a relevância atual dos conceitos de segurança cooperativa

⁵ Como ensinou Hempel, a explicação conceitual procura identificar a estrutura lógica das expressões, tirando partido dos significados habituais dos termos. O conceito visa reduzir as limitações, ambiguidades e inconsistências do seu uso comum, propondo uma reinterpretação destinada a aumentar a clareza e precisão dos seus significados, bem como da sua capacidade de funcionar em hipóteses e teorias com força explicativa e preditiva (Hempel, 1952, p. 12).

⁶ Cfr. artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa. A doutrina constitucional tem atribuído uma função secundária a este direito à segurança, na medida em que o define como um direito-garantia do exercício dos restantes direitos (Canotilho e Vital Moreira, 2007).

⁷ Período da história mundial que muitos autores atribuem ao momento em que a União Soviética se dissolve, 26 de dezembro de 1991 (Wolfowitz, 2000).

e de segurança europeia. Por fim, identificaremos o enquadramento constitucional português⁸ de *segurança*, sobretudo a partir da primeira revisão constitucional de 1982, que marcou o afastamento dos militares do poder político e das funções de *polícia*, a que se seguiu uma bipolarização no exercício de funções de segurança: segurança interna versus segurança externa, recentemente mitigada, com a previsão da possibilidade de colaboração das Forças Armadas em missões de segurança interna pela Lei de Segurança Interna aprovada em 2008⁹.

II. As tentativas de conceptualização de segurança

Durante o período da Guerra Fria¹⁰, as correntes que dominaram os estudos de segurança¹¹, conhecidas como as correntes *tradicionalistas*¹², circunscreveram o seu objeto de estudo, sobretudo, à análise da força militar, uma vez que, para eles, a segurança era indissociável da guerra e do poder político, por isso devia ser definida como o estudo da ameaça, do uso e do controlo da força militar (Walt, 1991). Todavia, é neste contexto que nasce o conceito de *dilema de segurança*¹³ e o conceito de segurança comum¹⁴, que tem como objetivo evitar as agressões por

⁸ Constituição da República Portuguesa de 1976.

⁹ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹⁰ O termo “Guerra Fria” foi usado pela primeira vez em 1947 por Bernard Baruch, *senior adviser* de Harry Truman, o 33º Presidente dos Estados Unidos, para se referir às crises frequentes entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética, não obstante terem lutado lado a lado contra a Alemanha nazista na Segunda Guerra Mundial.

¹¹ Para William (2008), os *estudos de segurança* são uma área de conhecimento académico relativamente recente e constitui uma invenção anglo-americana ligada ao pós 2ª Guerra Mundial. O realismo, de maneira geral, pensa a segurança em termos de estados, estratégia, ciência, poder e *status quo*. Existem, porém, outras abordagens, como a de Buzan, que ilustra distintas concepções de segurança, a saber, militar, política, económica, social e ambiental.

¹² Tais como os realistas e os neorealistas.

¹³ O conceito *dilema de segurança*, foi descrito pela primeira vez por Herz (1950).

¹⁴ Conceito desenvolvido no Relatório da Comissão Independente para Desarmamento e questões de Segurança de 1982, presidida por Omar Palme, primeiro-ministro sueco. Este conceito de segurança comum assumia uma deslegitimação global do uso da força através da reestruturação e redução do armamento militar e nuclear,

meio de instrumentos de alianças, e é enquadrado pelas políticas de balança de poder (Tarzi, 1997). Para os neorrealistas¹⁵, por exemplo, o conceito de segurança é semelhante ao de *campeão*. A segurança é o objetivo mais importante de um Estado, e, assim como as equipas competem para serem campeões, os Estados competem por segurança¹⁶ (Gallie, 1956).

Wolfers (1952), no entanto, apresentou uma visão diferente de segurança. Para este Professor norte-americano, a política internacional não é um jogo onde os Estados competem no mesmo campeonato e dentro das mesmas regras, é muito mais do que isso. Por isso, caracterizou as dimensões objetivas e subjetivas de segurança. Na sua dimensão objetiva, aos Estados era possível superestimarem ou subestimarem a probabilidade real de ocorrência de danos aos valores adquiridos. No primeiro caso, um objetivo da política de segurança pode ser a redução de medos injustificados, ao passo que, na segunda hipótese, um Estado pode considerar-se como seguro, mesmo quando não o é. Na sua dimensão subjetiva, segurança pode ser designada como a *peace of mind* ou *the absence of fear*, pois são valores que, segundo o Autor, podem ser especificados, mas nunca em termos de defesa de *vital interests* ou de *core values*, na medida em que compromete o valor da segurança como um objetivo político, que deve ser comparado com outros objetivos. Daí que Wolfers entenda que a segurança é um valor que cada Estado tem em maior ou menor grau, e que pode aspirar a vir a ter outros patamares de maior ou menor intensidade.

Buzan (1983), no entanto, alerta para que, se a segurança for definida por uma questão de grau, então mais complexa será a definição do mínimo de segurança. Também por isso, daí decorre a elevada

a partilha de tecnologia e a adoção de padrões internacionais de direitos humanos, liberdades e garantias.

¹⁵ O Termo “Neorrealismo” é utilizado na área das relações internacionais para indicar uma teoria estrutural proposta pelo professor e pesquisador e investigador Kenneth Waltz, em 1979. Segundo este autor, as ações dos Estados podem ser explicadas pelas pressões exercidas sobre eles por uma inata competição internacional, que limita e constrange as suas escolhas. Defende ainda que o mundo existe num estado perpétuo de anarquia internacional, onde não existe fonte de ordem, e a ordem do *doméstico*, onde reside uma autoridade central – o Estado ou o governo (Waltz, 1979).

¹⁶ Sobre esta temática ver também Mearsheimer, 1992.

importância da conceptualização do termo segurança, desde logo para auxiliar os Estados na tarefa de alocação de recursos entre os fins concorrentes (Simon, 1976). Num mundo em que os bens e os meios são cada vez mais escassos e que devem ser canalizados para objetivos cada vez mais concorrentes, (nenhum dos quais completamente alcançável), impõe-se a seguinte questão, *How much is enough?*

Na pré-história, por exemplo, as pessoas podem ter vivido em cavernas para se protegerem e sentirem em segurança, mas não permaneceram lá, para sempre. Cada vez que arriscaram a sua segurança em busca de comida, água ou descoberta, demonstravam vontade de sacrificar a segurança da caverna por algo que, presumivelmente, valorizavam mais. Do mesmo modo, os Estados modernos não afetam todos os seus recursos em busca de segurança, mesmo em tempo de guerra. Até as sociedades mais sitiadas e vulneráveis canalizam alguns dos seus recursos para fornecer comida, roupas e abrigo às suas populações.

Hobbes (1651), no seu livro *Leviatã*, uma das obras de referência do realismo clássico, considerava que a forma de determinar o valor da segurança seria através da pergunta: como seria a nossa vida sem ela? Para este autor, a vida, sem segurança, seria “*solitária, pobre, desagradável, brutal e curta*”. Este raciocínio levou muitos estudiosos, durante longo tempo, a afirmar o “primado” do objetivo da segurança, colocando-a como um pré-requisito para o gozo de outros valores como a liberdade, a prosperidade, entre outros. Mas tal raciocínio, como defendeu Baldwin (1997), 3 séculos volvidos, poderá ser feito com outros bens essenciais, pois o valor de algo não depende da qualidade inerente do bem em si, mas também do resultado de condições sociais externas – oferta e demanda. Daí que, quanto maior for o nível de segurança, menor será o encargo para o seu incremento. É por isso que Baldwin (1997) concorda com Wolfers (1952): a segurança poderá ser especificada de diversas formas. Em relação aos seus atores, tendo em conta os valores a garantir, o grau de segurança, os tipos de ameaças, os meios para lidar com tais ameaças, os custos e o período de tempo relevantes para a sua execução.

Tendo presentes estes fatores e o seu grau de mutabilidade, Wolfers (1952) acabou por definir segurança como a *ausência de ameaças aos valores adquiridos*.

Esta definição de Wolfers (1952) revelava uma novidade diante das correntes tradicionais realistas, na medida em que não cingia a análise da segurança às questões militares e nem a centrava nos Estados. Como defendeu Ullman (1983), esta definição veio permitir a inclusão de fenômenos como os terremotos no tipo de ameaças¹⁷ à segurança, compelindo os Estados a conceberem respostas diferentes daquelas que tradicionalmente utilizavam numa situação de ataque militar. Com efeito, aos ataques militares, os Estados podem adotar políticas de dissuasão, com o objetivo de fornecer segurança e de reduzir a probabilidade de que o ataque ocorra. Pelo contrário, na resposta a um terremoto, os Estados adotam *building codes*, ou seja, um conjunto de regras-padrão que, não evitam a sua ocorrência, mas ajudam a diminuir os danos aos *acquired values*.

O modelo conceptual de segurança descrito por Wolfers (1952), foi e continua a ser muito relevante no quadro geral dos estudos de segurança. Baldwin (1997) chegou mesmo a defender que a análise conceptual de segurança começou e terminou com esta definição de Wolfers, para além dos consensos que reuniu no meio académico durante grande parte da 2ª metade do século XX.

Se os primeiros passos na tentativa de conceptualização de segurança foram dados no período da Guerra-Fria, com especial destaque para os estudos norte-americanos neste devir conceptual, o certo é que o seu desenvolvimento e maturação acabaram por ganhar um novo folego com o contributo que a Europa passou a representar nos estudos de segurança (Buzan, 1991), que eram muito críticos das teorias tradicionalistas. São exemplo, a Escola de Copenhaga, a Escola da Paris e a Escola de Aberystwyth.

A Escola Aberystwyth, reconhecida pela sua forte agenda política, não obstante defender o conceito de segurança pode ser definido como a ausência de ameaça, considera que o indivíduo é o principal referencial de segurança e não os Estados, que não conseguem garantir a segurança de forma estável, e são demasiado heterogêneos para alcançar uma teoria consensual (Buzan, 1991). É com esta Escola que surge

¹⁷ Nos estudos sobre segurança, ameaça é um termo utilizado como conceito político.

um conceito essencial: segurança individual (Booth, 2004). Por seu turno, a Escola de Copenhaga defendia que o conceito de segurança deveria incluir sectores como o ambiental, económico ou social, e que a segurança emerge como uma força política e prática discursiva que faz algo, ou seja, para esta Escola, uma questão sobre segurança resulta sempre de uma decisão política (Buzan, 2010). É precisamente sobre esta politização do conceito segurança que surgem as principais críticas a esta corrente, que a qualificam como demasiado objetivista e estatocêntrica (McSweeney (1996, 1998). A Escola de Paris, inspirada nos estudos de Pierre Bourdieu, Didier Bigo e Jef Huysmans, concentrou a sua análise no estudo das formas de dominação dos Estados e das formas de articulação das relações de força e poder. Os Autores desta Escola rejeitam a ideia de que a segurança interna e segurança externa são campos distintos da segurança e consideram-na uma ficção (Bigo, 2000) e (Campbell, 1998).

Na verdade, a segurança pode ser avaliada por muitos atores, indivíduos, famílias, Estados e outros, não sendo, em si mesma, a vertente militar a única que a qualifica. Diante da pluralidade e diversidade das ameaças à segurança¹⁸, diversos são os meios que podem e devem ser utilizados para a alcançar, e que não se esgotam apenas no excessivo centralismo do uso e controlo da força militar, como apontam as tendências dos estudos recentes, no contexto das relações internacionais.

III. O *clima* de segurança

O fim do período da Guerra-Fria é, indiscutivelmente, um dos períodos mais marcantes da agenda da segurança internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial e do início da era nuclear, marcando um novo começo.

¹⁸ BUZAN (1983), distinguia entre ameaças militares (apreensão de território, invasão, ocupação, mudança de governo, manipulação de políticas), ameaças económicas (exportação práticas, restrições de importações, manipulações de preços, inadimplência na dívida, controle de moeda) e ameaças ecológicas (danificando a base física do estado).

O desaparecimento da bipolaridade sistémica obrigou à revisão da agenda para os direitos humanos, da paz internacional, da cooperação e da estabilidade. O fim da Guerra Fria desencadeou o surgimento de novas ameaças e desafios para a segurança internacional, e o avanço da globalização levou à redistribuição de poderes no sistema internacional (Baylis, 2007). Com a globalização, a capacidade de intervenção dos Estados e as relações Estado-Estado mudaram drasticamente (Strange, 2002). As guerras clássicas foram gradualmente transformadas em “*guerras modernas*” (Shaw, 2005 e Smith, 2006).

Neste período, os desafios aumentaram e o mundo tornou-se mais perigoso, devido à multiplicidade de atores na cena internacional e à mudança de perceção da força militar, da guerra e da segurança.

O surgimento da energia nuclear, o colapso da URSS, a substituição da bipolaridade do mundo da Guerra Fria por um mundo multipolar¹⁹, a emergência de novas potências económicas asiáticas e a proliferação de armas nucleares e biológicas em países como Irão, Israel e Iraque, alteraram a ordem mundial e desafiaram a estabilidade do princípio da dissuasão nuclear, garantido e sustentado pela política de blocos e pelo equilíbrio das duas super potencias, durante a Guerra Fria (Hammes, 2006). Por seu turno, o terrorismo e o surgimento de atores *sub-estaduais* (Smith, 2006), como a *Al Qaeda* e o *Hamas*, tornaram-se uma nova fonte de ameaça à segurança, devido à sua elevada capacidade de operarem internacionalmente (Shaw, 2005).

Neste contexto, Baldwin (1995), considera que o final do período da Guerra Fria se caracterizou pela apreciável diminuição da importância do poder militar em termos de política internacional, não apenas porque as ameaças militares são menos prevalentes, mas ainda porque a força militar é menos útil como ferramenta do Estado. Por essa razão, observa o autor, que deverá ser reexaminada a forma como pensamos as relações internacionais e a segurança nacional, que necessita de uma visão mais ampla do seu conceito de forma a incluir problemas domésticos na *national security agenda*, ou ainda tratar ameaças externas não-militares, como questões domésticas.

¹⁹ Terminologia utilizada para demonstrar que a centralidade do poder já não está claramente identificada.

Com a globalização, o foco passou a incidir sobre a análise da capacidade do Estado em observar a segurança humana e os direitos humanos. No contexto de um mundo com fronteiras cada vez mais diluídas, em virtude dos acordos internacionais celebrados entre Estados, a agenda internacional dos direitos humanos é, inevitavelmente, reaberta e representada também por um conjunto de atores não-estatais, provenientes da sociedade civil global, designadamente organizações internacionais não-governamentais (ONG's) (Boutros-Ghali, 1992).

Como salientou Mary Kaldor (1999), no pós-Guerra Fria assistiu-se ao surgimento das *guerras modernas*, que carecem de tempo e de espaço, porque se baseiam em demandas não quantificáveis, muitas vezes relacionadas com ideologias, etnias, religiões e a própria construção social da história. As velhas guerras foram substituídas por novos tipos de ameaças e conflitos, como o crime organizado e as guerras religiosas e civis (Kaldor, 1999).

A crescente presença de *non-state actors*²⁰ coloca novos desafios para as perceções clássicas de segurança, por meio de variáveis não tangíveis, como a percepção, contrariamente às antigas ambições militares relacionadas com a invasão territorial e as vantagens económicas.

Para enfrentar estes novos desafios da segurança, a comunidade internacional teve que elaborar uma nova agenda na era do pós-Guerra Fria. A intervenção humanitária, a segurança dos estrangeiros (Jackson, 2003), as intervenções autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU na década de 1990²¹, seguindo, por exemplo, as operações na República Democrática do Congo em 1996 e no Kosovo em 1999 (Baylis, 2007), a imposição de sanções económicas, com o objetivo de exercer pressão política, em vez de militar, sobre Estados e comunidades em desequilíbrio, denotam uma tendência de passagem de uma noção de *segurança centrada no Estado* para uma *segurança humana*²², *centrada*

²⁰ Clapham (2009), define atores *non-state actors* (atores não-estatais) como todas as entidades diferentes dos Estados.

²¹ Exemplo, as operações na República Democrática do Congo em 1996 e no Kosovo em 1999.

²² O conceito de “segurança humana”, surgido nos anos 1990, alarga a noção tradicional de segurança, antes centrada na segurança dos Estados. O valor fundamental é, agora, o próprio indivíduo. A segurança humana visa, pois, proteger os

no indivíduo, na qual a dimensão humana extravasa a dimensão territorial da ameaça (Kerr, 2006).

A agenda do pós-Guerra Fria para a paz envolveu também a reorganização das forças militares, onde o desvio ao conceito *clauswitziano*²³ de guerra foi óbvio na tentativa de melhorar e conter²⁴, em vez de destruir ou, simplesmente, conquistar (Smith, 2006). Além disso, o papel da sociedade civil global e a crescente influência das ONG's como defensores da paz e dos direitos humanos, e formuladores de políticas globais, merecem atenção e destaque.

Não menos relevante, e mais recentemente, os eventos do 11 de setembro de 2001²⁵ e a utilização de meios civis, dentro do território de um país ocidental, vieram marcar de forma irreversível a agenda para a segurança. O terrorismo passou a ser uma realidade à escala global.

Como resposta, foi necessário proceder à introdução e aplicação de medidas de segurança em todos os aspetos do dia a dia do cidadão comum. Detetores de metais protegem as entradas das escolas, agentes

indivíduos contra ameaças como a pobreza, a fome, a doença, a criminalidade, as catástrofes naturais, as violações dos direitos humanos, a arbitrariedade, a violência sexual, a imigração, as deslocações internas, o tráfico de pessoas ou o desemprego. “Segurança de emprego, segurança de rendimento, segurança da saúde, segurança do ambiente, segurança face à criminalidade, são as formas que assume a problemática da segurança humana”, explica o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no seu relatório anual sobre desenvolvimento humano de 1994. BAN KI-MOON, 8.º Secretário-Geral da ONU, entre 2007 e 2017, no seu discurso na Conferência de Tóquio sobre Segurança, sublinhou a necessidade de promover o conceito de segurança humana, que coloca o indivíduo no centro das prioridades e da ação da ONU. “Mais do que nunca vivemos num mundo interligado. As crises atuais ameaçam as vidas de milhões de homens, mulheres e crianças. Aumentam a insegurança humana e comprometem os avanços rumo à realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Todos têm o direito de viver em liberdade, sem sentir medo, e de poder viver livres e com dignidade. Estas aspirações estão no centro da segurança humana e da nossa missão de construir um mundo melhor para todos.” (www.onu.com).

²³ Carl Phillip Gottlieb von Clausewitz, General Prussiano, nascido a 1 de junho de 1780, é considerado um grande estrategista militar e teórico da guerra com a obra, *Da Guerra* (Von Kriege) (1976). Ficou conhecida a frase em que Clausewitz associa guerra e política: “A guerra é a continuação da política por outros meios”.

²⁴ Exemplos de guerras de contenção são os conflitos no Iraque e no Afeganistão.

²⁵ Na história dos Estados Unidos, não existia uma agressão estrangeira às fronteiras do país desde o ataque a *Pearl Harbor*, e sobretudo com a utilização de meios civis.

de segurança andam a bordo de aviões, as tropas dispersam-se pelo mundo procurando um inimigo que não reside num lugar, antes numa crença ou ideologia.

Como se combate uma crença ou uma ideologia?

Em resposta à tragédia do 11 de setembro, o Congresso dos EUA aprovou em 25 de novembro de 2002, a *The Homeland Security Act*²⁶, uma lei de segurança interna que procurava combinar esforços, autoridades e poderes de mais de vinte agências federais²⁷ numa única entidade que a responsabilidade pela segurança dos cidadãos americanos e das fronteiras. As atividades diárias dos cidadãos passaram a ser vigiadas pelo governo, as conversas privadas deixaram de o ser, os registos de bibliotecas, os dados de origem étnica e, até mesmo a cor favorita de uma pessoa, passaram a ser vigiados²⁸. Em nome da segurança, todos os americanos sacrificaram as suas liberdades individuais.

No entanto, não tardou a contestação a esta lei de segurança interna. Os grupos de liberdades civis referiam-se a esta *Patriotic Act* como uma lei de consequências não desejadas. Em 16 de janeiro de 2003, o Senador Russ Feingold liderou um processo de análise das questões de privacidade dos cidadãos dos Estados Unidos, que temiam abusos e violações de direitos constitucionais básicos, e que culminou na aprovação do “*The Terrorism Information Awareness Program*”²⁹.

À medida que o choque decorrente do ataque terrorista do 11 de setembro se dissipava, e os americanos, mais especificamente os

²⁶ Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296.

²⁷ Entre as agências incluídas estão *the Federal Emergency Management Agency, the U.S. Secret Service, the U.S. Customs Service, the U.S. Coast Guard, the Immigration and Naturalization Service.*

²⁸ Vide in, www.uscis.gov.

²⁹ Aprovado pelo Congresso em maio de 2003, este *Programa de Sensibilização para a Informação do Terrorismo*, mais tarde renomeado para *The Terrorism Information Awareness (TIA)*, baseava-se num conceito de predictive policing, de recolha de informação detalhada dos indivíduos para antecipar e prevenir crimes, como parte dos esforços para conquistar esta guerra contra o terror. O programa procurou todo o tipo de informações pessoais na busca de terroristas em todo o mundo. De acordo com o senador Ron Wyden, o TIA foi o maior programa de vigilância da história dos Estados Unidos (*vide in*, http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2003-09-25-pentagon-office_x.htm).

departamentos governamentais do Estado, começavam a compreender a realidade da situação global, uma nova arquitetura da informação antiterrorista surgia no seio das agências de segurança, e o uso de um software de agregação de dados e outras tecnologias avançadas passaram a ser utilizadas, não obstante as contestações permanentes³⁰.

Porém, cerca de duas décadas volvidas, a situação pouco ou nada mudou. Os ataques terroristas prosseguiram com a utilização de meios civis: 11 de março de 2004 em Madrid, 7 de julho de 2005 no metropolitano de Londres, 15 de novembro de 2015 numa sala de espetáculos em Paris, 22 de março de 2016 em Bruxelas, entre outros. Os Estados Unidos e outros países que vêm enfrentando este problema, não estão em guerra com um lugar ou com um país. Eles estão em guerra com uma ideologia, com uma crença³¹.

As ameaças e os desafios mantêm-se e as lutas contra o terrorismo continuam ainda, nomeadamente, quanto ao mais recente grupo conhecido como ISIS (*Islamic State in Iraq and the Levant (Isis)*)³². Os cidadãos comuns não estão seguros e continuam limitados no seu dia a dia. As viagens de metro, de autocarro, passeios de rua, passaram a estar largamente condicionados e vigiados. Daí que haja, por exemplo, cada vez mais americanos a favor do uso da tortura, como método para obter informações de suspeitos de terrorismo, bem como de medidas de maior escrutínio e seleção, para pessoas oriundas do Médio Oriente.

Os eventos do 9/11 já fazem parte da história americana, e o terrorismo, por seu turno, já faz parte da história global recente.

IV. A Segurança cooperativa e a Segurança europeia

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou definitivamente a agenda da segurança e a percepção do conceito de segurança internacional,

³⁰ Electronic Privacy Information Center, (www.epic.org), USA Patriot Act.

³¹ Para mais desenvolvimentos sobre a segurança religiosa, Shani, 2016.

³² Organização formada em abril de 2013, a partir da *Al-Qaeda* no Iraque (AQI), tornou-se um dos principais grupos jihadistas a lutar contra forças do governo na Síria e no Iraque. Não existem dados concretos sobre a sua dimensão efetiva, mas está pensada para incluir milhares de lutadores, incluindo muitos jihadistas estrangeiros (<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24179084>).

especialmente com a criação da Organização das Nações Unidas a 24 de outubro de 1945, que veio substituir a *ineficaz e fracassada* Sociedade das Nações³³, por não ter conseguido impedir o eclodir da Segunda Guerra Mundial, para garantir a paz e servir de fórum na resolução de conflitos entre as nações.

A Carta das Nações Unidas³⁴, fortemente influenciada pela visão comum do presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, e do primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, enfatiza a paz, a segurança, o direito internacional, o desenvolvimento económico dos povos e os direitos humanos³⁵, como forma de evitar a guerra (Goodby, 1996).

³³ Organização internacional, idealizada pelas potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial quando se reuniram para assinar um acordo de paz, e formalmente constituída com a assinatura do Tratado de Versalhes a 28 de junho de 1919 por 44 Estados, com sede em Genebra, na Suíça. Extinta em 1942, na sequência do desencadear da Segunda Guerra Mundial, esta organização apresentou-se como um fórum internacional para a resolução pacífica de disputas entre Estados com o principal objetivo de manter a paz e evitar a guerra.

³⁴ A Carta das Nações Unidas é o documento formal que concretiza o acordo na criação da ONU. De acordo com o preâmbulo da Carta, os países estavam determinados em salvar as gerações sucessivas do flagelo da guerra, em reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, na promoção da igualdade de direitos dos homens e das mulheres e das nações grandes e pequenas, estabelecer condições em que a justiça e o respeito das obrigações decorrentes de tratados e outras fontes de direito internacional possam ser mantidos, na promoção do progresso social e de melhores padrões de vida e na liberdade.

³⁵ A visão de Roosevelt e de Churchill surgiu na sua primeira declaração conjunta a 14 de agosto de 1941, após uma reunião na Terra Nova, que ficou conhecida como a Carta do Atlântico. Esta declaração forneceu uma declaração ampla dos objetivos de guerra dos EUA e da Inglaterra, estabelecendo os princípios comuns nas políticas nacionais dos respetivos países: Estes países não procuram nenhum engrandecimento, territorial ou outro; não pretendem ver mudanças territoriais que sejam desejadas pelos povos; respeito pelo direito de todos os povos de escolher a forma de governo sob a qual viverão; reposição dos direitos soberanos e do governo próprio restaurados para aqueles que foram privados de sua força; promoção da igualdade de condições de acesso ao comércio e às matérias-primas e à prosperidade económica e maior colaboração entre os Estados; promoção de habitação em segurança e liberdade; Sétimo, tal paz deve permitir que todos os homens atravessem o alto mar e os oceanos sem obstáculos; a paz, o desarmamento das nações e o abandono do uso da força (<http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1941-atlantic-charter/index.html>).res. A Carta do Atlântico que pugnou pela resolução pacífica de disputas entre Estados, sem recurso ao uso da força, considerava que as relações internacionais

Paralelamente, os Estados foram desenvolvendo alianças militares como forma de responder a esta nova ordem mundial. A OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)³⁶ e o Pacto de Varsóvia³⁷ foram duas organizações militares de defesa comum, que tiveram um papel fundamental no decurso da Guerra Fria, enquanto alianças que asseguravam a bipolaridade e a política de blocos, decorrentes do fim da Segunda Guerra Mundial. Ainda que estas organizações não se tenham enfrentado em conflitos militares diretos, alimentaram múltiplas guerras em várias zonas do globo, e foram a causa de perigosas desconfianças e receios, devido à implícita ameaça de guerra que tais organizações representavam.

Com o desmembramento da União Soviética e o fim do Pacto de Varsóvia em 1991, o papel da OTAN teve de ser revisto, dado que o principal objetivo para a sua constituição foi ultrapassado³⁸. A OTAN tem vindo a reformular a sua estratégia e o seu foco principal passou a ser a proteção dos seus aliados da Europa e da América do Norte. Abriam-se as portas para a entrada de países do Leste da Europa, a Hungria, a Polónia e a República Checa, em 1999, a Bulgária, Eslovénia, Eslováquia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia, em 2004. Em 2009, a Albânia e a Croácia integraram esta aliança, e, mais recentemente, em 2017, Montenegro³⁹.

Os Estados reconheceram a necessidade de se unirem e organizarem a sua segurança em conjunto, surgindo diferentes tipos de alianças sustentadas em diferentes percepções de segurança, como a segurança comum (Knudsen, 2001) ou a segurança coletiva (Goodby, 1996).

É com o final do período da Guerra Fria, que o conceito de segurança se expande para uma ideia de segurança cooperativa (Knudsen,

pós-guerra seriam cooperativas, tornou-se eventualmente numa base para a redação da Carta das Nações Unidas.

³⁶ Constituída a 4 de abril de 1949, pela Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos da América, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

³⁷ Criado em 14 de maio de 1955, constituiu um compromisso de aliança militar formada por oito países do Leste Europeu: Albânia, Bulgária, Checoslováquia, Hungria, Polónia, Roménia, URSS e República Democrática Alemã.

³⁸ Cfr. www.nato.int

³⁹ Cfr. www.nato.int

2001). Como Carter, Perry e Steinbruner (1992) frisaram, a segurança cooperativa modificou o objetivo das intervenções securitárias, deixando de ser apenas a extinção da violência para passar a abranger também a sua prevenção. A segurança cooperativa consubstancia uma “delegação de competências” dos Estados em organizações que agregam outros Estados e, conseqüentemente, outras soberanias. Neste quadro, os Estados deixam de ser os principais agentes produtores de segurança, passando esta a ser discutida em fóruns mais alargados, multiculturais, com diferentes percepções de segurança e de direitos, mas com menor número de interlocutores, como é o caso da ONU ou da OTAN.

No entanto, a arquitetura da segurança mundial enfrenta um novo desafio: o reforço da política externa e da política de segurança comum pela União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa⁴⁰, faz emergir um novo e relevante ator da política internacional em matérias de segurança.

O Tratado de Lisboa veio reforçar o caminho de uma política europeia vocacionada para a resolução de conflitos e para a promoção do entendimento internacional. De uma abordagem essencialmente económica, avançou-se, assim, para a cooperação política, em termos de política externa e de segurança e defesa comuns⁴¹. É criada a figura do Alto Representante para as Relações Externas que, passa a ser responsável pela representação externa do bloco e pela assinatura de acordos com países terceiros e organizações internacionais, conferindo, assim, maior unidade e estabilidade à sua ação externa (Teixeira, 2008), que, em matéria de defesa coletiva, continua a respeitar a primazia da OTAN⁴² (Angelet e Vrailas, 2008).

A segurança europeia, ou como Hermenegildo (2018) classificou recentemente, a *segurança interna da União Europeia*, representa, cada

⁴⁰ O Tratado de Lisboa foi assinado a 13 de dezembro de 2007 pelos Estados-membros da União Europeia. Veio produzir uma reformulação no funcionamento da União, tornou a Carta da União em matéria de direitos humanos vinculativa, e, com relevo para o presente trabalho, criou o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (cfr. www.europa.eu).

⁴¹ Cfr. Artigo 13.º do Tratado de Lisboa e artigo 26.º do Tratado da União Europeia (cfr. www.europa.eu).

⁴² Cfr. artigo 28.º-A do Tratado de Lisboa.

vez mais, um dos objetivos nucleares da ação política da União, que tem vindo a aprofundar mecanismos de resposta conjunta aos fenómenos de criminalidade organizada e de terrorismo que colocam em causa a segurança dos seus cidadãos.

V. A Segurança na Constituição da República Portuguesa

“*Todos têm direito à liberdade e segurança (...)*”⁴³. Esta é a formulação utilizada na Constituição Portuguesa, no capítulo dos direitos fundamentais, inspirada na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que tem conduzido, por parte da doutrina, à afirmação de uma relação umbilical de dependência/garantia entre estes direitos – liberdade e segurança –, e também já conceptualizada nas primeiras constituições liberais (Canotilho e Moreira, 2007).

Na doutrina constitucional, o direito à segurança é definido como um direito-garantia de outros direitos fundamentais. Canotilho e Moreira, (2007), definem segurança como a *garantia de exercício seguro e tranqüilo dos direitos, liberto de ameaças e agressões. A segurança mais como uma garantia de direitos do que um direito autónomo*, que deverá ser sempre associada à liberdade⁴⁴. (Pereira, 2012).

Nesta perspetiva, a segurança tem sido entendida como um direito de todos os homens e a sua promoção é tarefa fundamental de uma sociedade organizada em Estado, que, de acordo com a Constituição da República Portuguesa de 1976, concretamente nas duas primeiras alíneas do seu artigo 9.º, lhe atribui a tarefa de garantia da independência nacional bem como a garantia dos direitos e liberdades fundamentais⁴⁵, a delegar nos seus órgãos (Canotilho e Moreira, 2007), no caso à polícia e às forças armadas.

⁴³ Artigo 27.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (“CRP”).

⁴⁴ Para estes autores, (2007), existe uma dimensão positiva e uma dimensão negativa deste direito, sendo que a dimensão positiva deste direito à segurança se traduz num direito positivo à proteção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem, e a dimensão negativa deste direito, estritamente associada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjetivo à segurança.

⁴⁵ Artigo 9.º, alínea b), da CRP.

É um facto singular e relevante que a *democracia portuguesa é o único regime político ocidental cuja origem mais recente está num golpe de Estado militar, e que é, ao mesmo tempo um regime pós-autoritário e pós-revolucionário*. (Gaspar, 1990).

Todo o processo de fundação do poder democrático em Portugal, decorrente da revolta militar, culminou na aprovação da Constituição de 1976, e encontrou na sua primeira revisão de 1982⁴⁶, o momento que marcou o afastamento dos militares da vida e do poder políticos, e o fim do movimento revolucionário. (Canotilho, 2003).

Com a revisão constitucional de 1982, é introduzida a expressão “segurança interna” na lei soberana – artigo 272.º da Constituição. Surge como uma das funções a desempenhar pela polícia, integrada no Capítulo da *Administração Pública*, para além das funções de defesa da legalidade democrática e de defesa dos direitos dos cidadãos, que já constava da versão originária de 1976.

Simultaneamente, e por ocasião do fim do processo revolucionário, reformulou-se o título da constituição, anteriormente denominado por *Forças Armadas*, o Título X, e alterou-se para uma nova epígrafe: *Defesa Nacional*, título IX. Com a integração das Forças Armadas neste amplo conceito de defesa nacional, as funções de garantia, *do respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas*, passaram a ser parte integrante deste conceito dirigido pelo Governo, reservando-se às Forças Armadas a função de *defesa militar da República*⁴⁷⁴⁸.

Para Valente (2013), a revisão constitucional de 1982 resulta na “(...) *constitucionalização da função de polícia que tem como «função defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos»*,”

⁴⁶ Aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro.

⁴⁷ Redação dada pela revisão constitucional de 1982 ao artigo 272.º da CRP.

⁴⁸ Como destaca Canotilho (1984), as Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da Lei. Esta vinculação assume relevância decisiva para o controlo da legalidade dos atos das autoridades militares, acabando por reconhecer que o ordenamento militar está incorporado no ordenamento constitucional do Estado, segue-se que os princípios constitutivos deste último têm de servir de parâmetro material à disciplina jurídica das Forças Armadas.

cabendo-lhe a «prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado», sempre em obediência à Constituição e à legalidade democrática e nunca em obediência ao Governo como se consagrava nos tempos passados, e na restrição das Forças Armadas à «missão específica de defesa da soberania nacional (...)». Por seu turno, defende ainda o referido autor que, a Revisão Constitucional de 1982 serviu ainda para reforçar o processo constitucional de *desmilitarização* da função de segurança interna – agora função constitucional da Polícia –, e que a intervenção das Forças Armadas apenas se pode verificar em duas situações: no âmbito do estado de sítio e do estado de emergência, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Mas, apesar da consagração da expressão segurança interna na constituição portuguesa, tal não correspondeu a uma necessária densificação ou a uma concretização deste conceito, tendo sido remetido o seu desenvolvimento para uma lei a discutir e a aprovar pela Assembleia da República – a lei de segurança interna⁴⁹.

A versão original da lei de segurança interna aprovada em 1987, manteve o afastamento das forças armadas em questões de segurança interna. Com efeito, a dicotomia segurança interna *versus* segurança externa, que ganhou expressão e desenvolvimento doutrinário a partir da revisão constitucional de 1982, tem servido como fundamento e limite para a atribuição das missões à polícia e aos militares.

Mas esta conceção dual e estanque de segurança, que se difundiu a partir de 1982, tem vindo a enfraquecer. Quase três décadas volvidas, em 2008, o legislador foi sensível às *mudanças que ocorreram na conjuntura que esteve na base da criação da primeira lei de segurança interna em 1987*⁵⁰, e veio permitir a *colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao*

⁴⁹ A primeira versão da Lei de segurança interna foi aprovada pela Lei n.º 20/87, de 12 de junho, e profundamente alterada em 2008 pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, atualmente em vigor e objeto de três alterações.

⁵⁰ Vide in, *Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio*, publicado no Diário da Assembleia da República de 19 de abril, n.º 83.

*Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional*⁵¹. Por seu turno, também a lei de defesa nacional, na sua versão de 2009, introduziu uma norma sob a epígrafe *Forças de segurança*, para prever a possibilidade de colaboração das forças de segurança colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei.

IV. Conclusão

Esta *territorialização* do conceito de segurança, interna *versus* externa, como padrão funcional dos órgãos do Estado *produtores* de segurança, está em crise e merece discussão. A colaboração, cooperação e articulação, em matéria de segurança, interna ou externa, nacional ou europeia, são determinantes e não podem continuar a ser ignoradas.

O tipo de ameaças, a permanente alteração dos sujeitos internacionais, a evolução tecnológica, não se compadecem com visões estanques de um fenómeno que está em permanente mutação nas sociedades hodiernas.

Por seu turno, a alteração do objeto referencial da segurança e a integração de novos sujeitos e a abertura a novos fenómenos que não apenas do foro militar, que resultaram do contributo dos estudos críticos de segurança que emergiram sobretudo com o termo do período da Guerra Fria, colocam novos desafios à conceptualização da segurança.

Assim, e em face do atual contexto internacional, fará sentido continuar a utilizar esta dicotomia segurança interna *versus* segurança externa, como forma de condicionar o Estado no momento de afetação dos seus recursos?

A natureza das ameaças, a dependência externa em matéria de segurança e defesa do Estado, convocam a alteração de um paradigma que, de forma paulatina, foi *entrincheirando* este conceito de segurança numa divisão que, por um lado, contende com as tendências doutrinárias recentes de *conceptualização* deste fenómeno e, por outro lado, está

⁵¹ Cfr. Artigo 35.º da Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

em manifesto contraciclo com as instituições internacionais de que Portugal faz parte.

O Estado, enquanto organização política democrática, é o *titular* originário da tarefa fundamental de *garantia da segurança e de proteção dos direitos dos cidadãos* que deve exercer através dos seus órgãos de soberania, *in casu*, o Governo. Por essa razão, a afetação dos recursos em matéria de segurança, deverá resultar de uma análise una e transversal, e não, fragmentada e paralela, entre “*missões da polícia ou missões dos militares*”.

A segurança do Estado é cada vez mais cooperativa e europeia, e cada vez menos, *interna ou externa*.

REFERÊNCIAS

- Angelet, Bruno e Vrailas, Ioannis, 2008. *European Defence in the wake of the Lisbon Treaty*. Published by: Egmont Institute
- Baldwin, David, 1989. *Paradoxes of Power*. Blackwell Pub; First Edition, pp. 45-81.
- Baldwin, David, 1995. *Security Studies and the end of the Cold War*. World Politics 48, pp. 117-41.
- Baldwin, David, 1997. *The concept of security*. Review of International Studies, British International Studies Association.
- Baylis, J. & Smith, 2007. *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Booth, Ken, (1991). *Security and Emancipation*. In: Review of International Studies, vol. 17, n.º 4.
- Bigo, Didier, 2000. *When two became one: Internal and External Securitisations in Europe*. In: Morten Kelstrup e Michael C. Williams (eds), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*. London: Routledge, pp. 171-204.
- Booth, Ken, (2004). *Critical Security Studies and world politics*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. n. 17 jun. Nova Iorque. Disponível em: www.un.org.

- Buzan, Barry, 1983. *People, States & Fear: the national security problem in international relations*. University of North Carolina Press.
- Buzan, Barry, 1991. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War*. ECPR Press, reimpressão 2016.
- Buzan, Barry; Hansen, Lene, 2010. *The evolution of International security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caetano, Manuel, 1963. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. In: Col. Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 4ª ed. Lisboa.
- Canotilho, J. J. Gomes, 1984. *Fidelidade à República ou Fidelidade à NATO*. In: Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 131 a 207.
- Canotilho, J. J. Gomes, 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital, 2007. *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carter, Ashton et al., 1992. *A new concept of cooperative security*. Washington: Brookings Institution.
- Clapham, Andrew, 2009. *Non-state Actors*. In: *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*. New York: Oxford University Press.
- Dahl, Robert Alan, e Lindblom, Charles Edward, 1953. *Politics, Economics, and Welfare Political Science*. Transaction Publishers.
- Digeser, Peter, 1994. *The Concept of Security*. Paper delivered at the 1994 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Gallie, W. B., 1956. *Essentially Contested Concepts, Proceedings of the Aristotelian Society*. Published by: Oxford University Press on behalf of The Aristotelian Society.
- Gaspar, Carlos, 1990. *O processo Constitucional e a Estabilidade do Regime*. In: *Análise Social*, Vol. XXV, pp. 9-29.
- Goodby, James, "Collective Security in Europe After the Cold War," *Journal of International Affairs*, Vol. 46, no. 2, pp. 299-321.
- Hammes, T.X., 2006. *War evolves into the fourth generation*. In: *Contemporary Security Policy*, Vol. 26, No. 2, pp.189-221.
- Hempel, Carl G., 1972. *Fundamentals of Concept Formation in Empirical Science*. In: *International Encyclopedia of Unified Science*, Vol 2, n.º 7.

- Hermenegildo, Reinaldo, 2018. *A segurança interna da União Europeia: O caso da Guarda Costeira e de fronteiras*. In: *Proelium VII* (14). pp. 147-182.
- Herz, John H., 1950. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. In: *World Politics*, Vol. 2, n.º 2 (Jan., 1950). Published by: Cambridge University Press. pp. 157-180.
- Hobbes, Thomas, 1651. *The Leviathan*. Londres: Fontana/Collins, 1973.
- Jackson, R., e Sorensen, G., 2003. *Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaldor, M., 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Kerr, Pauline, 2006. Human Security. In: Collins, Alan (ed), *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mcsweeney, Bill, 1996. *Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School*. In: *Review of International Studies*, vol. 22, nº 1.
- Mcsweeney, Bill, 1998. *Durkheim and the Copenhagen School: a Response to Buzan and Wæver*. In: *Review of International Studies*, vol. 24, nº 1.
- Mearsheimer, John J., 1992. *Disorder Restored*. In: Graham Allison and Gregory F. Treverton (eds.), *New York: Rethinking America's Security*, pp. 213-37.
- Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, 2010. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Shani, Giorgio, 2016. *Religion as security*. In: Introduction, *Critical Studies on Security*, Vol. 4, n.º 3.
- Shaw, M., 2005. *The New Western Way of War: Risk Transfer war and its Crisis in Iraq*. Cambridge: Polity Press.
- Simon, Herbert A., 1976. *Administrative Behavior: A study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, 3rd ed.. New York: The Free Press.
- Smith, R., 2006. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Penguin.
- Strange, S., 2002. *The Declining Authority of States, in The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalization Debate*. Held and macgregor (eds) Cambridge: Polity Press. 2nd edition.
- Ullman, Richard H., 1983. *Redefining Security*. In: *Journal Article in International Security*, Vol. 8, n.º 1.

- Tarzi, Shah, 1997. The dilemma of collective security: a theoretical critique. In: *International Relations*. London, Vol. 3, n.º 6.
- Teixeira, Nuno Severiano, 2008. “O Tratado de Lisboa e o Futuro da Integração Europeia”. In: *Revista das Relações Internacionais*, n.º 18, pp. 83-90.
- Valente, Manuel Guedes, 2013. *A segurança interna na Constituição da República Portuguesa de 1976*. Disponível em <http://www.iscpsi.pt/Inicio/Paginas/default.aspx/>.
- Walt and Colin Gray, 1982. *Strategic Studies and Public Policy: The American Experience*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Walt, Stephen M., 1991. The renaissance of security studies. In: Collins, Alan. *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 383-402.
- Waltz, Kenneth N., 1979. *Theory of International Politics*. EUA: Waveland Press.
- Waltz, Kenneth N., 1993. *The Emerging Structure of International Politics*. In: *International Security*, n.º 18.
- Weber, Max, 1971. *Le Savant et le Politique*, Col 10/18. Paris : Union Générale des Éditeurs.
- Williams, Paul D., 2008. *Security Studies: An Introduction*. In: *Security Studies: An Introduction*. Editor: Paul D. Williams. London and New York: Routledge. pp. 1-12.
- Wolfers, Arnold, 1952. *National Security as an Ambiguous Symbol*. In: *Political Science Quarterly*, 67.
- Wolfowitz, Paul, 2000. *Remembering the Future*. In: *National Interest*, 59, p. 35.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

Constituição, Justiça e Disciplina Militares: Desafios Presentes¹

Present Challenges in Military Constitution, Justice and Discipline

JOÃO BARATA²

Resumo: As Forças Armadas têm a característica indissociável de ser militares no proclamado Estado de Direito Democrático, colaborando na prossecução dos interesses de Defesa Nacional dos Portugueses.

Esta condição reveste-se de valores e deveres essenciais como a hierarquia e a disciplina consagrados constitucionalmente. O presente trabalho de investigação demonstra a evolução das normas e os princípios democráticos vertidos nas sucessivas alterações, desde muito antes da sua conceção constitucional, contribuindo para o percurso democrático em que simultaneamente se firmam os interesses das Forças Armadas, assim como os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que daquela pertencem.

Palavras-chave: *Constituição Militar; Código de Justiça Militar; Código Penal Militar; Disciplina e Crime Militar.*

Abstract: Being military is an inherent and inseparable condition characterizing the Armed Forces belonging the Portuguese Democratic State of Law, cooperating in the pursuit of the Portuguese citizen's National Defense interests.

This condition takes on essential Constitutional values and duties, such as hierarchy and discipline. Long before Constitutional conception, the norms and the principles emerged across various changes, providing the democratic discourse relating Armed Forces and their military interests, as well as their citizen's rights, freedoms and guarantees.

Keywords: *Military Constitution; Code of Military Justice; Military Criminal Code; Military Discipline and Crime.*

¹ Entregue: 11.11.2017; aprovado: 8.2.2018.

² Doutorando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

I. Introdução

A atividade de Defesa Nacional como garantia da “*independência Nacional (...)*”³, assegura o cumprimento da Constituição da República Portuguesa (CRP) pelas “*(...) Instituições Democráticas (...) a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa*”⁴. Como indica o Professor Francisco Proença Garcia, as Forças Armadas deverão ter a “*capacidade de executar a ação armada com um objetivo político claro, sendo hoje a finalidade das Forças Armadas*” a de “*dissuadir e combater*”. Implica tanto “*credibilidade*” como “*capacidade de emprego pelas unidades políticas*”, de forma “*útil e organizada da força quando necessário*”. Ora, nada mais evidente que uma rigorosa afirmação dos deveres e os valores de que se reveste a estrutura militar pelo mecanismo legal que é a Constituição da República Portuguesa.

Na Constituição do Direito Militar, importa clarificar quais os pontos de enfoque especificamente militares quanto à crescente intervenção civil nos assuntos de Segurança e Defesa, desde logo pela 1ª Revisão Constitucional, mesmo nas questões da justiça militar, atinente a assuntos matriciais no garante do cumprimento da *obediência* na *hierarquia militar* orientada pelo *sentimento de missão* comum, impondo-se o *sacrifício individual em detrimento de um bem colectivo*, entre outros princípios no referido domínio também resultantes.

Pela CRP atual, a Assembleia da República (AR) tem competência de reserva absoluta pela alínea o) do art.º 164, quanto às “*Restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança*” e reserva relativa, pela alínea d) do n.º 1 do art.º 165, quanto ao “*regime geral de punição das infrações disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo*”.

³ Cfr. alínea a) do art. 9º da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto (7ª Revisão Constitucional).

⁴ Ibid, n.ºs 1 e 2 do art. 273º.

Ao nível administrativo, pela alínea d) do art.º199, o Governo tem a competência administrativa de dirigir os “*serviços e actividade (...) militar (...)*”, tendo em vista a “*prosecução do interesse público*” (n.º 1 art.º 266), sendo que os órgãos e agentes administrativos subordinam-se⁵ à “*Constituição e à lei*” “*no exercício das suas funções*”, respeitam os “*princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*” (n.ºs 1 e 2 do art. 266º).

Quanto a garantias e direitos dos administrados, os cidadãos (incluindo os militares) gozam, neste desiderato, “*do acesso a arquivos e registos administrativos*”, “*de notificação expressa dos interessados*” quando em causa estão “*direitos ou interesses legalmente protegidos*”, sendo também garantida “*tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos*” incluindo a impugnação de actos administrativos⁶ lesivos dos interesses e direitos legalmente devidos aos administrados (n.ºs 1, 2, 3, 4, 5 do art. 268º).

As Forças Armadas têm evoluído no sentido de integrar a sua ação delimitada, designadamente pelos regimes, estatutos, leis orgânicas e demais legislação complementar.

Quanto a questões de natureza da disciplina militar, a Assembleia da República goza da reserva absoluta de competência legislativa exclusiva quanto à “*(...) disciplina das Forças Armadas*”⁷ em matéria de restrições aos direitos e liberdades individuais, como a “*prisão disciplinar imposta a militares*” com recurso a tribunal competente⁸, garantia prevista pelo art. 32º.

Presidido pelo Presidente da República, o Conselho Superior de Defesa Nacional constitui-se ainda como “*(...) órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas(...)*”⁹.

⁵ Aplica-se aos militares o dever de isenção política pela alínea i) do art.º 12 do Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de Maio, reforçando o n.º 2 do art. 269º da CRP.

⁶ Cfr. n.º 3 do art. 269 CRP, em processo disciplinar, é garantida a audiência e Defesa ao arguido.

⁷ Ibid, alínea d) do art. 164º.

⁸ Ibid, alínea d) do n. 3 do art. 27º.

⁹ Ibid, n.ºs 1 e 2 do art. 274º.

No limite das medidas privativas de liberdade, pelo n.º 4 do art. 30º, aprez confirmar que “*Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais (...)*”.

Porquanto, o n.º 2 do art. 18º da CRP confirma que só se poderão “*restringir direitos, liberdades e garantias dos cidadãos*” (art. 270º) vertidas no art. 26º da Lei Orgânica n.º 31-A/2009 (Lei de Defesa Nacional), designadamente, no “*(...)exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e a capacidade eleitoral*”¹⁰.

O atual artigo indica, neste desiderato, o estrito cumprimento da legalidade democrática indicando qual a orientação para aquela interpretação. Para o efeito será colocada a seguinte questão principal:

“Como deverá evoluir a interpretação teórico-prática do objeto criminal e disciplinar militar, Constitucionalmente?”

Numa abordagem completa e sequencial importa compreender-se como se interpreta então o crime e a disciplina militares, e por que motivo se justifica a existência de um direito penal militar para o efeito. Para esclarecimento destas e outras questões relacionadas, serão respondidas as seguintes perguntas derivadas:

1. Será adequada a atual definição do objeto jurisdicional militar à luz Constitucional?
2. Que mecanismos de colaboração e investigação decorrem quando em causa estão questões que exigem parecer técnico de um determinado domínio militar especializado?

Importa não responder, sem antes se definirem as premissas iniciadoras da presente investigação. Assume-se:

1. Que a definição do domínio jurídico militar decorre no estrito cumprimento dos princípios e imposições constitucionais.

¹⁰ Cfr. n.º 1 do art. 31º do rederido Decreto-Lei, é apenas conferido aos militares a possibilidade de associações sem natureza política, partidária ou sindical.

2. Que os mecanismos atinentes às questões técnicas e específicas militares, assim como a própria assessoria jurídica militar, são cumpridores dos princípios da necessidade, proporcionalidade e não são lesivos dos direitos e liberdades dos cidadãos de forma ajustada e pertinente.

Assumindo-se uma metodologia hipotético-indutiva¹¹, seguir-se-á para a problemática que após verificada, se encerrará pelo método hipotético-dedutivo esclarecedor das conclusões e proposições potencializadoras de uma visão Constitucional e orientadora de desenvolvimentos consequentes para resposta à questão principal de investigação, fundamentada com base nas premissas iniciadoras.

O objeto do presente trabalho de investigação subdivide-se em cinco partes. No capítulo III, após compreensão da evolução histórica do antes e depois do 25 de Abril de 1974, ficará esclarecida a intenção de subordinação das Forças Armadas à Constituição da República, determinante na definição de Estado Nacional de Direito Democrático, em que se asseguram, simultaneamente, a soberania, a estrutura hierárquica e a tutela dos deveres militares tão necessários aos desígnios já expostos.

No capítulo IV, explicita-se a evolução da atuação e competências da polícia Judiciária Militar, seja a sua natureza, a legalidade, e ainda os princípios balizadores para concretizar da sua missão.

Antes das conclusões e discente da questão principal da investigação, importa compreender de que forma se subordinam os princípios do direito penal militar ao direito penal comum, face à sua importância na presente investigação desenvolvida, a desenrolar-se no capítulo V.

Concluir-se-á com o enquadramento e a delimitação constitucional atual da atuação militar para questões de justiça e direito militar, apresentando-se eventuais abordagens futuras para consideração e reflexão.

¹¹ Quivy, R., & Van Campenhoudt, L. (2005). Manual de investigação em ciências sociais.

II. Do Código de Justiça Militar à Constituição da República Portuguesa

Pode tecer-se a cronologia Constitucional que acompanha a Instituição militar em matéria de foro disciplinar e criminal militar. No presente capítulo revela-se de que forma evolui o Código de Justiça militar não indiferente à Constituição e normativo subsidiário a questões da disciplina e crime militares. Para o efeito, consideram-se quatro períodos históricos para interpretar o direito militar como hoje se conhece:

- 3.1. Até 1875, a distinção entre foro civil e militar desde as suas origens. Sistematiza-se o racional envolvido na conceção da disciplina e crime militares que culminaram em 1925 na criação do primeiro Código de Justiça Militar;
- 3.2. A distinta Constituição de 1976, enquanto porta-voz da crescente liberdade e direitos individuais tão necessários ao percurso democrático imediatamente implementados após o 25 de Abril de 1974;
- 3.3. O período de 1982 a 1989, marcante na definição do objeto criminal militar a ser inserido na dependência administrativa do governo, cujos direitos seriam restringidos apenas se por si definidos e legislados. Neste período, indicam-se as inconstitucionalidades que alterariam de modo irreversível e no sentido da prossecução do interesse soberano.
- 3.4. Desde 1997 até ao momento, extinguem-se os tribunais militares, define-se o antes crime “*essencialmente*”, agora “*estritamente*” militar, assim como a sua possível coadjuvação de juizes militares junto de tribunal de qualquer instância, não se descurando, porém, a possível composição de tribunais militares mediante circunstâncias especiais.

3.1. 1º Período (...-1976)

A 11 de Dezembro de 1640 é criado o Conselho de Guerra pelo Rei D.João IV, logo após a restauração da Independência Nacional, a partir do Tribunal da apelação, estabelecendo-se logo pelo n.º8 do Regimento dos Governadores das Armas de 1 de junho de 1678 que a “(...) *prizão dos delinquentes he o principal meio por donde a Justiça se faz, e executa (...)*”, incluindo competência ao Conselho da Guerra, ou qualquer outro tribunal de justiça a possibilidade de “(...) *prender alguns delinquentes soldados, ou Cabos (...)*”. Surgiria depois, pelo Alvará de 18 de Fevereiro de 1763, a separação entre foro militar e civil, (Regulamento para a Instrução e Disciplina da Infantaria e Praças) a constituir “*as bases do Reino*”¹², no qual se compreenderiam os “*artigos de guerra*” a determinar a constituição de “*conselhos de guerra*” nas unidades do Exército, assumindo-se como os primeiros antecessores (na forma e no espírito) dos códigos de justiça militar a ser publicados na posteridade. O n.º 8 da Lei de 21 de Outubro de 1763 previu ainda a possibilidade dos militares “(...) *serem retidos em prisões civis, quando apreendidos pelas rondas da polícia(...)*”.

Os tribunais militares teriam uma competência muito limitada, sendo que apenas conheciam delitos em matérias da disciplina militar. Como se confirmaria pelo aviso posteriormente publicado (31 de Maio de 1777); aqueles não alistados e de acordo com a “(...) *conveniência de conservação da disciplina, os soldados que houvessem praticado crimes antes de alistados (...)* fossem postos à ordem de justiças civis, conservando-se contudo nas *prizões dos seus quartéis*”. A distinção do objeto militar e civil, é, pois, tipificada para determinadas situações como a resistência à autoridade, que seria matéria de “*foro não militar*” e portanto de foro civil¹³, não obstante muitas outras situações pontuais de difícil distinção¹⁴.

¹² Cfr. Correia L., (1973) Uma Análise da Evolução do Foro Naval Português, *Anais do Clube militar Nava*, n.ºs 7 a 9, *Julho/Setembro*, pp. 580-581. Indicando-se os “artigos de guerra”.

¹³ Carta Régia de 23 de Fevereiro de 1771.

¹⁴ Cfr. Resolução de 9 de Outubro de 1645 (Soldados fora das Fronteiras não gozam do foro militar); Assento de 29 de Janeiro de 1660 (Não há foro militar no

Apenas em 1875 é criado o Código de Justiça Militar¹⁵, designado “*Código de Justiça militar para o Exército de Terra*”. O seu código de execução foi aprovado pelo Decreto 25 de Abril de 1895. Anunciar-se-ia que os tribunais militares tinham jurisdição sobre todos os militares, apenas pelo facto de serem militares. Independentemente da natureza da infração cometida, seria assim consagrado, a partir desse momento, o princípio do foro pessoal dos militares¹⁶.

Quanto às infrações à Lei penal Disciplinar, em matéria disciplinar criminal, integrar-se-ia a ofensa à disciplina militar como “*crime meramente militar*”¹⁷. No art.º 2, a natureza do crime militar abrangeria assim, não apenas o crime meramente militar já referido, mas também aqueles que quer “*do lugar ou da circunstância*” tomassem a “*natureza de crimes militares*”.

Já os tribunais militares, com competência para “*(...) conhecer dos crimes ou delictos de qualquer natureza, perpetrados por militares, ou outras pessoas pertencentes ao Exército(...)*” em tempo de paz, seria igualmente matéria prevista nos arts. 196º e 197º. O presente CJM só viria a ser aplicado à Armada, conforme o Decreto de 14 de Agosto de 1892.

Por Carta de Lei de 13 de Maio de 1869, do Diário do Governo n.º 120, de 29 de Maio de 1869, o Exército promulgaria o novo Regulamento de Disciplina Militar (RDM). Alterou o regulamento anterior quanto à delimitação da natureza do objeto criminal militar, passando de “*crimes meramente militares*” para “*crimes essencialmente militares*”.

Após implantada a República em 1911, a visão norteadora considerava que “*(...) mais e mais os exércitos tendem a fundir-se na massa da nação, para com ela constituírem um todo homogéneo e indistinto*”, revelando-se “*(...) urgente legislar de forma a que as características*

crime de armas defesas); Decreto de 31 de Julho de 1664 (Pena crime de furto. Não haja pena neste crime foro militar); Decreto de 6 de Outubro. De 1796 (Sentença na relação de ladrões escandaloso, derogando o foro militar).

¹⁵ Cfr. Carta de Lei do Rei D.Luís de 9 de Abril de 1875.

¹⁶ Mencionado posteriormente pelo n.º1 do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 141/77, de 9 de Abril.

¹⁷ Cfr. art. 1º do CJM 1875.

*diferenciais se atenuem em vez de se avolumarem*¹⁸ para os já existentes Códigos de Justiça Militar do Exército e da Armada¹⁹.

O Código do Processo Criminal Militar (CPCM) que “(...) à justiça parcelar sucedeu a justiça comum, que absorveu jurisdições múltiplas, sujeitando todos ao mesmo direito (...)” fez tornar necessária a “(...) criação de tribunais especiais para o julgamento das questões suscitadas dentro do exercício de cada uma das várias complexas ações do Estado”. Previa-se assim, em tempo de paz, a administração da autoridade militar segundo os “Tribunais das forças navais fora dos portos do continente e ilhas adjacentes”, “Tribunais militares territoriais e tribunal de Marinha”, e ainda o “Supremo Tribunal Militar”²⁰.

Quanto à jurisdição dos tribunais militares, no art. 124, o indivíduo acusado por crimes daquela competência seria julgado “somente pelos crimes previstos nos códigos de justiça militar ou da armada”, não sendo julgado pelos tribunais comuns.

Com a entrada de Portugal na I Guerra Mundial (1914-1918), revogou-se o referido no n.º 3 do art. 22º da Constituição aprovada de 1911, surgindo depois um novo art. 59º através da Lei n.º 635/16, de 7 de Outubro, no qual somente em guerra com país estrangeiro seria aplicada a pena de morte²¹ para os militares.

Em 1925 surge o primeiro Código de Justiça Militar (CJM) Republicano pelo Decreto n.º 11 292, de 26 de Novembro de 1925, vigente (até 1976) para o Exército e a Armada. Permaneceria ainda inalterada a questão do foro pessoal, onde pelo art. 363º do CJM os Tribunais Militares seriam competentes para conhecerem crimes de qualquer natureza, se cometidos por militares do Exército ou da

¹⁸ Cfr. Preâmbulo Decreto 16 de Março de 1911, Governo Provisório da República Portuguesa, n.º 96 de 26 de Abril de 1911.

¹⁹ Cfr. art. 2º da disposição transitória (preâmbulo) do Decreto 16 de Março de 1911, onde consta que vigoraria o CJM de 13 de Maio de 1896 e o CJM de 1 de Setembro de 1899 para a Armada derivado da inexistência de um Código comum de Justiça Militar.

²⁰ Cfr. n.º 5,6,7 do art. 1º do Decreto 16 de Março de 1911, Governo Provisório da República Portuguesa, n.º 96 de 26 de Abril de 1911. Em tempo de Guerra, a criação dos Tribunais de Guerra sucederia de acordo com o art.º 104 a 116.

²¹ Esta disposição viria a ser alterada na CRP 1976, onde no n.º 2 do artigo 24º, se estabeleceu que “em caso algum haverá pena de morte”.

Armada. Pelo n.º1 do art.º1 constituiria “(...) *crime essencialmente militar, por violarem algum dever militar ou ofenderem a segurança e a disciplina do Exército ou da Armada*”, assim como no n.º 2 “(...) *os factos que em razão da qualidade militar dos delinquentes, do lugar ou de outras circunstâncias*” tomassem “(...) *carácter de crime militar*”. Além destas infrações, inserir-se-iam também os crimes de qualquer natureza (salvo poucas exceções) cometidos ou, de qualquer modo, em serviço, ou outras pessoas ao serviço do Exército ou da Armada, conforme o disposto a partir do art.º363.

3.2. 2º Período (1976-1982)

A remodelação posterior ao Código de Justiça Militar “(...) *ressalvados o Código de Justiça Militar e legislação complementar (...)*” determinou-se harmonizar “(...) *com a Constituição (...) no prazo de um ano (...)*”, a cumprir-se no estipulado pelos n.ºs 2 e 3 do art.º293 da CRP de 10 de Abril de 1976, após o 25 de Abril de 1974. Deveria ocorrer, também, a substituição do foro pessoal pelo foro material.

A restrição de qualquer tipo de associação apenas para os militares, revela-se neste momento, intimamente ligada à “*ideologia fascista*”²² e portanto de necessária mitigação por interesse contrário aos ideais de liberdade e da revolução ocorrida a 25 de Abril de 1974, naquele momento em causa.

O Conselho da Revolução, órgão político e legislativo das matérias de natureza militar, é assim criado na “*garantia do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974*” (art.º 142). Tinha competência para elaboração de “*leis e regulamentos sobre a organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas*”²³.

A sua composição previa o Presidente da República, o Chefe e Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o Primeiro-Ministro (se militar) e ainda Catorze oficiais: oito do Exército, três da Força

²² Cfr. n.º 4 do art. 46º CRP 1976.

²³ Cfr. alínea a) do n.º 1 do art.º 148 CRP 1976.

Aérea e três da Armada, designados pelos respetivos ramos das Forças Armadas²⁴.

A primeira referência da natureza de justiça militar prevista desde o Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril de 1976, surgiria relativamente ao princípio *habeas corpus*, a interpor-se²⁵ o “(...) *abuso de poder, por virtude de prisão ou detenção ilegal*”, pressuposto provido mediante requerimento do cidadão²⁶.

Prevê-se a existência de tribunais militares, independentemente da sua instância, prevendo-se competência “(...) *para o julgamento, em matéria criminal, dos crimes essencialmente militares*”²⁷. Não haveria, porém definição do conceito dos crimes “*essencialmente militares*”, pelo que a sua concretização caberia ao legislador, podendo “*desvirtuar ou subverter o sentido da indicação constitucional e da função constitucional do conceito*”²⁸.

Neste desiderato, é aprovado o Decreto-Lei n.º 141/77, de 9 de Abril²⁹, face à necessidade de colocar “*a jurisdição militar no plano do foro material*”³⁰, sobrepondo-se o foro comum. Atente-se, porém na sujeição à jurisdição militar que se aplica ao cidadão comum em matéria de violação deste domínio de interesses³¹.

Segue-se a aprovação e ratificação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em que pela alínea a) do art.º 2 da Lei 65/78, de 13 de Outubro, a disposição que viria a ser integrada no RDM de 1977, seria referente à “*prisão disciplinar imposta a militares*”.

²⁴ Cfr. Alíneas a), b), c) e d) do n. 1 do art. 143º da CRP 1976.

²⁵ Cfr. n.º 1 do art. 31º da CRP de 1997 é corrigida a expressão “*interpor*” para “*requerer*”.

²⁶ Cfr. n.ºs 2 e 3 do art. 31º CRP 1976.

²⁷ Cfr. n.º 1 do art. 218º da CRP 1976.

²⁸ Vide acórdãos n.ºs 449/89 e 967/96, Diário da República, Série II, n.º 22, de 26 de Janeiro de 1990; N.º 297, de 24 de Dezembro de 1996.

²⁹ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 319-A/77, de 5 de Agosto, 177/80, de 31 de Maio, 103/81, de 12 de Maio, 105/81, de 14 de Maio, 208/81, de 13 de Julho, 232/81, de 30 de Julho, 122/82, de 22 de Abril, e 146/82, de 28 de Abril.

³⁰ Cfr. n.º 1 do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 141/77, de 09 de Abril.

³¹ Cfr. n.º 1 e 2 do art. 218º CRP 1976.

3.3. 3º Período (1982-1989)

A Administração Pública aproximar-se-ia sucessivamente das Forças Armadas com a Primeira Revisão Constitucional n.º 1/82 de 30 de Setembro, logo através da designação do IX título da parte III (Poder Político) da Constituição, que alterou de “*Forças Armadas*” para “*Defesa Nacional*”. Assumir-se-ia desde então, pelo pressuposto apresentado consecutivamente no art.º 275, que as Forças Armadas compreenderiam um apoio muito importante e não unilateral para questões de Defesa Nacional integradas na Administração Pública.

Extintas que estão as competências do Conselho de Revolução atribuídas à Assembleia da República logo a partir da segunda revisão Constitucional³² em 1982, importa abarcar de que forma se caminharia num sentido democrático de maior liberdade individual e garantia dos direitos dos cidadãos na prossecução da legalidade democrática.

Conforme alínea i) do art.º 164 da 1ª Revisão Constitucional de 1982, a Assembleia da República passou a “(...) *aprovar tratados respeitantes a assuntos militares*”, detendo também reserva absoluta da competência legislativa quanto à “(...) *inclusão jurisdição dos tribunais militares de crimes dolosos equiparáveis aos crimes essencialmente militares*”³³, de “(...) *Restrições ao exercício de direitos por militares(...)*”³⁴ e ainda questões de “(...) *disciplina das Forças Armadas (...)*”³⁵.

O Governo não estabelece portanto as bases gerais da disciplina para os militares das Forças Armadas. No entanto, após credenciado pela Assembleia da República é capaz e competente para legislar acerca da disciplina das Forças Armadas, além da possibilidade da lei conferida à luz do n.º 3 do art.º 218 para poder “*atribuir aos tribunais militares competência para a aplicação de medidas disciplinares.*”. Note-se que o anteriormente preceituado na CRP 1976, naquele mesmo n.º 2 do art. 218º, quanto à possibilidade da lei “*incluir na jurisdição dos tribunais militares crimes dolosos equiparados (...)*” aos “*essencialmente*

³² Cfr. art. 247º da 1ª Revisão Constitucional de 1982.

³³ Ibid, alínea i) do art. 167º.

³⁴ Ibid, alínea m).

³⁵ Ibid, alínea n).

militares” viria na mesma leitura em 1982 surgir de âmbito circunscrito à “(...) *competência para a aplicação de medidas disciplinares*”.

Em matéria de restrições de direitos, os militares poderiam ver-se condicionados à lei que o assim estabelecesse³⁶. Pois que, como se confirma, é função administrativa do Governo a direção dos “(...) *serviços de administração directa do Estado*” tanto civis como militares³⁷.

Já quanto aos direitos, liberdades e garantias previstas nesta 1ª Revisão, constou-se o aditamento da alínea c), do n.º 3 do art.º 27, em que nos casos em que se excluía privação da liberdade, caso de a lei determinasse “*prisão disciplinar imposta a militares, haveria garantia de recurso para o tribunal competente.*”.

A Administração Pública integra o direito disciplinar militar, e este insere-se no mais abrangente direito sancionatório público, no qual se estipula como garantia ao “(...) *arguido a sua audiência e defesa*”³⁸ em processo disciplinar e em quaisquer processos sancionatórios³⁹, tendo, nesta medida, direito significativo no processo disciplinar militar⁴⁰. Por força da manutenção da coesão, disciplina e hierarquia, antecede, pois, de forma facultativa a reclamação ao autor da sanção, e de forma obrigatória o recurso ao superior hierárquico do referido militar. Apenas posteriormente, decorre a impugnação para tribunal judicial competente⁴¹.

O RDM vigente pelo Decreto 142/77, 09 de Abril, através do seu art.º 82 indicou que em processo disciplinar, não seria permitida “*qualquer forma de representação*”, preceito posteriormente declarado inconstitucional⁴² por contrariar o n.º 3 do art.º 32 e o art.º 269º da CRP.

³⁶ Art. 270º da CRP 1982.

³⁷ Ibid, alínea d) do art. 202º.

³⁸ Cfr. n.º 3 do art. 269º da CRP 1997.

³⁹ Cfr. n.º 10 do art. 32º da CRP 1997.

⁴⁰ Disposição contrária ao Regulamento de Disciplina Militar, art. 82º do Decreto-Lei nº 142/77, de 09 de Abril.

⁴¹ Ibid, art.º 120.

⁴² Cfr. Acórdão Tribunal Constitucional n.º 90/88, Diário da República, Série I, de 13 de Maio de 1988. Inconstitucionalizou-se igualmente, contrariando o n.º 3 do art.º 269 da CRP, a decisão de demissão do oficial em deserção por espaço superior a noventa dias. (Cfr. Decreto-Lei n. 11 292, de 26 de Novembro de 1925, na redacção do Decreto-Lei n. 33 493, de 11 de Janeiro de 1944).

Ainda no mesmo RDM de 1977, declarou-se inconstitucional o n.º 1 do art.º 37, onde se indicava a condenação por demissão do militar pelo “(...) *crime de ultraje à bandeira nacional, deserção, falsidade, infidelidade no serviço, furto, roubo, prevaricação, corrupção, burla e abuso de confiança* (...)” disposição contrária ao n.º 4 do art.º 30 da CRP. Por aquele regulamento, atente-se também na inconstitucionalidade do n.º 2 dos art.sº 36 e 37, onde pela mesma articulação não se previu mais a “(...) *demissão ou a baixa de posto*” por “(...) *condenação nas restantes penas de prisão*”⁴³.

A alteração do art.º 135 da CRP 1997, decorrida a supressão das categorias de tribunais anteriormente previstos no art.º 211 da CRP 1989, fazem com que as competências dos tribunais judiciais presentes no n.º 2⁴⁴ tenham submetido à categoria de tribunais judiciais as questões criminais não submetidas a outras ordens, atribuindo-se naqueles de primeira instância “*competências específicas do julgamento de matérias determinadas*”⁴⁵.

Inclui-se a possibilidade de integrar ainda nos “*tribunais de qualquer instância que julguem crimes de natureza estritamente militar (...) um ou mais juízes militares*”⁴⁶. De salientar a distinção estabelecida entre os crimes antes “*essencialmente*” e agora de sentido mais exíguo, *estritamente*⁴⁷ militares.

3.4. 4º Período (1989-...)

O facto das Forças Armadas integrarem a administração pública não deverá indicar que por si só sejam desconsideradas as especificidades atinentes à condição, estatuto e relação hierárquica militares, não raras vezes opressoras dos demais direitos da comunidade civil e essenciais

⁴³ Vide acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 165/86, de 3 de Junho, Diário da República n.º 126/1986, Série I; o acórdão n.º 255/87, de 26 de Junho, Diário da República, 2.ª série, de 10 de Agosto de 1987.

⁴⁴ Cfr. alteração do art. 135º da CRP 1997.

⁴⁵ Cfr. n.º 2 do art. 211º CRP 1997.

⁴⁶ Cfr. n.º 3 do art. 211º da CRP 1997.

⁴⁷ Cfr. alteração n.º 2 do art. 135º da CRP 1997.

para a harmonia de comando e disciplina militar tão necessária ao correto cumprimento dos desígnios propostos para aos níveis da Defesa Nacional e da garantia da independência Nacional.

Importa salientar, assim, que desde a primeira revisão Constitucional que determinados preceitos permaneceriam inalterados até 1997, data que anunciaria a extinção do tribunal militar⁴⁸ e o não reconhecimento de determinados princípios anteriormente vigentes. Não menos importante ainda o fim do serviço militar obrigatório constante na alteração ao n.º 2 do art.º 276 da CRP 1989 pela CRP 1997.

Ainda princípios a alterar, o “*Habeas Corpus*”, cuja providência podia anteriormente ser “*interposta perante o tribunal judicial ou militar (...)*” e a partir daquele momento apenas a “*interpor perante o tribunal competente*”⁴⁹ (apenas civil). Já a Assembleia da República, além da “*reserva absoluta de competência legislativa*” pela “*(...) disciplina das Forças Armadas*”⁵⁰, é também competente a partir de 1997 para “*acompanhar (...) o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro*”⁵¹.

Onde antes na CRP 1989 se previa e assumia os tribunais militares como categoria distinta do Tribunal Constitucional (extinto art.º 211), pela CRP 1997 não só se restringe essa competência que caberia antes aos tribunais militares no julgamento dos crimes “*essencialmente militares*”⁵² para os agora “*estritamente militares*”, como também se passaram a compor os tribunais judiciais (ou tribunais comuns, segundo o n.º 1 do art.º 211 CRP 1977) de qualquer instância, de juízes militares quando em julgamento de “*crimes de natureza estritamente militar (...)*”, conforme n.º 3 do art.º 211 da CRP 1997. Quanto à Assessoria do Ministério público em questões de “*execução da política criminal, (...) acção penal, e a defesa da legalidade democrática (...)*”, estabeleceu-se na Quarta revisão constitucional “*formas especiais de*

⁴⁸ Cfr. extinção do art. 211º da CRP 1989, referente às categorias dos tribunais, posteriormente apenas constituída quando “*vigência do estado de guerra*” (art. 213º CRP 1997).

⁴⁹ Cfr. n.º 2 do art. 31º da CRP 1997.

⁵⁰ Cfr. alínea d) do art. 164º da CRP 1997.

⁵¹ Cfr. alínea j) do art. 163º da CRP 1997.

⁵² Cfr. n.º 1 do art. 215º da CRP 1989.

assessoria (...)” nos casos dos “*crimes estritamente militares*” (n.ºs 1 e 3 do art.º 219 da CRP 1997).

Tendo-se prosseguindo o mesmo racional de impedimento da perda da garantia dos direitos profissionais do infrator, a Constituição cumpre aquela satisfação afirmando a *readaptação social do delinquente*. Este princípio é observado, pelo n.º 4 do art.º 30 da CRP 2005, em que “*Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais*”. Tome-se exemplo da declaração de inconstitucionalidade das alíneas f) e l) do art.º 11 do Decreto Regulamentar n.º 53/97, de 9 de Dezembro (Concurso ingresso Polícia Marítima), no qual “*f) Não ter sido condenado por qualquer crime doloso;*” e “*l) Não ter averbado quaisquer punições durante o cumprimento do serviço militar*” seriam condições necessárias para admissão a concurso⁵³.

Da mesma forma foi considerado inconstitucional o n.º 1 do art.º 51 do RDM de 1977, que previa o cumprimento da pena de prisão disciplinar logo após ter sido negado provimento ao recurso hierárquico sem que fosse garantida a possibilidade de impugnação junto de tribunal competente, por violação da alínea d), n.º 3 do art.º 27 da CRP⁵⁴.

Ainda em matéria de recurso, respeitante ao Provedor da Justiça, a Lei Orgânica das Forças Armadas, Lei Orgânica 1-B/2009, de 7 de Julho, por aresto, seria alterada face à necessidade de esgotamento prévio de recurso hierárquico militar antes de apresentado recurso para o provedor da Justiça⁵⁵ nos casos afetos aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos⁵⁶.

⁵³ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional 239/2008, de 15 de Maio, ou ainda o acórdão n.º 154/2004, Diário da República n.º 91 Série I, onde também pelo n.º 2 do art.º 4 do Decreto-Lei n.º 263/98, de 19 de Agosto, para efeitos de emissão do certificado de aptidão profissional de motorista de táxi não seriam consideradas” (...) *idóneas (...)* as pessoas condenadas em pena de prisão (...)”.

⁵⁴ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional 229/2012, de 2 de Maio de 2012.

⁵⁵ Configura caso especial por ser figura política tipo petítório. V. Lei 19/95, de 13 de Junho.

⁵⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional 404/2012, de 18 de setembro. As posições subjetivas de direito ignoradas a um sujeito, fazem com que a posição objetiva do Provedor da Justiça seja esgotada previamente e por conseguinte, considerado inconstitucional.

A observância premente dos termos da Constituição na “*organização e a actividade das Forças Armadas*”⁵⁷ previstas na Lei Orgânica n.º 2/2009, que aprova o Regulamento de Disciplina Militar, indica expressamente que como “*deveres gerais e especiais*”, os militares devem conformar “*os seus actos pela obrigação de guardar e fazer guardar a Constituição e a lei (...)*”, incluindo, “*se necessário com o sacrifício da própria vida*”⁵⁸.

Não tem lugar, neste sentido, o completo alheamento do objeto militar em detrimento do civil e doravante harmonização dual, pois que, em “*campanha, situações extraordinárias*”, ou ainda “*fora dos quartéis ou bases*”, os chefes militares poderão, nesses casos, tomar as “*diligências instrutoras*” no imediato e com direito à defesa, incluindo as “*diligências em que participe o defensor*” do arguido⁵⁹.

Quanto à estrutura acusatória⁶⁰, cumpridora dos “*princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*”⁶¹, são todos eles cumpridos pela estrutura militar, incluindo a possibilidade de concretizar novas diligências e averiguações para apurar a verdade, de acordo com os art.ºs 90 e 97 da CRP 2005.

A possibilidade de recurso contencioso dos atos administrativos do RDM de 2009, foi igualmente alterada para alocar as inconstitucionalidades já indicadas⁶², de passível aplicação na instituição militar disciplinar⁶³. Ocorre, assim, no preceito do n.º 4 do art.º 264 da CRP 2005 com a alínea d) do n.º 3 do art.º 27, a garantia de recurso para a “*prisão disciplinar imposta a militares*”⁶⁴. Quando em casos de sanção disciplinar de detenção ou mais gravosa, cabe, deste modo aos tribunais

⁵⁷ Cfr. art. 1º da Lei Orgânica n.º 2/2009.

⁵⁸ Ibid, n.º 1 do art. 11º.

⁵⁹ Cfr. n.º 1 e 2 do art. 77º do RDM da Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, o “*arguido pode constituir defensor, podendo este ser advogado ou oficial das Forças Armadas*”.

⁶⁰ Cfr. n.º 5 do art. 32º CRP 2005, que impõe carácter obrigatoriedade.

⁶¹ Cfr. n.º 2 do art. 266º da CRP 2005.

⁶² Vide nota 24.

⁶³ Cfr. n.º 1 do art. 51º do RDM 2009.

⁶⁴ Ibid art. 30º, indica a ordem crescente de penas aplicáveis aos militares, desde “*a) repreensão(...)*” à “*e) prisão disciplinar*”.

administrativos⁶⁵, como indica o art.º 121 do RDM 2009. A impugnação contenciosa das decisões “*do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas ou pelos chefes de estado-maior dos ramos*”, prevê-se igualmente pelo art.º 133 do RDM de 2009.

O recurso das decisões disciplinares dos órgãos administrativos da administração militar ocorre também sem prejuízo do disposto pelos art.ºs 209 e 213, bem como o n.º 3 do art.º 212 da CRP 2005.

Posteriormente, cabe ao contencioso administrativo de cada tribunal central administrativo “*em 1.ª instância (...) processos relativos a (...) sanções disciplinares de detenção ou mais gravosas*”⁶⁶, de passível intervenção dos juízes militares, a ocorrer no legalmente definido⁶⁷.

Após cabimento de decisão, o RDM assegura o recurso para decisão disciplinar⁶⁸ “*ao arguido a sua audiência e defesa*”, incluindo a “*Prisão disciplinar imposta a militares, com garantia de recurso para o tribunal competente*”, prevista na alínea d) do n.º 3 do art.º 27 da mesma revisão Constitucional.

O âmbito e natureza dos crimes militares é assim mais restrito e sujeito aos tribunais de competência dual civil e militar (Tribunais Administração central), ao beneficiar da colaboração dos juízes militares⁶⁹. Note-se que esta Revisão Constitucional cria aquela dualidade ao suprimir o anterior art.º 215⁷⁰, prevendo apenas a existência de

⁶⁵ Cfr. n.º 3 do art. 212º da CRP 2005.

⁶⁶ Cfr. art. 6º da Lei nº 34/2007, de 13 de Agosto.

⁶⁷ Cfr. determinado pelo art. 7º da Lei nº 34/2007, de 13 de Agosto, veio a Lei nº 79/2009, de 13 de Agosto, regular a intervenção dos juízes militares assessores do Ministério Público junto dos Tribunais Administrativos

⁶⁸ Cfr. previsto pelo n.º 3 do art. 269º da CRP 2005.

⁶⁹ Cfr. alteração n.º 3 do art. 143º previram-se “*formas especiais de assessoria junto do Ministério Público*” nos “*crimes estritamente militares*”. Na jurisdição penal militar, o art.º116 da Lei n.º101/2003, de 15 de Novembro indica que a composição dos tribunais de qualquer instância que julguem crimes militares, é composta,“(…) *No Supremo Tribunal de Justiça (...) dois juízes militares; b) Nos Tribunais da Relação de Lisboa e do Porto, (...) um (...) juiz militar; c) Nas varas criminais das comarcas de Lisboa e do Porto, (...) um (...) juiz militar.(...)*”.

⁷⁰ Suprimiu-se doutrinariamente a competência de jurisdição do tribunal militar para “*aplicação de sanções disciplinares*”. Cfr. decisão em acórdão nº 207/2002, Diário da República, Série I-A, de 25 de Junho de 2002.

tribunais militares aquando “*vigência do estado de guerra*”⁷¹, mitigando, consecutivamente, a “*competência para aplicação de medidas disciplinares*”⁷² pelos militares.

Competências da Polícia Judiciária Militar

Em tempo de paz, a justiça militar compreendia originalmente o empenhamento dos agentes da polícia Judiciária Militar⁷³, cujas atribuições e execução caberiam aos diretores, chefes de ministérios e repartições na dependência do Ministério da Guerra, todos eles⁷⁴ a exercer cumulativamente⁷⁵ estas funções em termos de função jurisdicional.

Nos casos em que na ocorrência de um crime não coubesse ao oficial de polícia judiciária presente, seriam competentes as autoridades judiciárias comuns para exercer “(...) *subsidiariamente as funções da mesma Judiciária Militar*”⁷⁶.

As diligências imediatas referentes à prática dos ilícitos disciplinares⁷⁷, bem como a própria competência de instauração de processos disciplinares, incumbir-se-ia à polícia Judiciária Militar, também ela responsável pela execução da disciplina militar⁷⁸ não cometida no âmbito penal⁷⁹.

Mesmo junto dos Tribunais militares, caberia ao “*oficial superior do exército ou da armada*” a função de promotor de justiça e defensor officioso enquanto agente do Ministério Público, para entre outras atribuições, “*requerer, e promover (...) a bem da justiça e da disciplina em todos os processos que subirem a tribunal*”⁸⁰.

⁷¹ Ibid, art. 137º.

⁷² Cfr. alteração à CRP n.º 1/97, de 20 de Setembro, em que se suprime o n.º 3 do art.º215.

⁷³ Cfr. n.º 1 do art.º 245 do Código de Justiça Militar de 1925.

⁷⁴ Ibid, art. 252º.

⁷⁵ Ibid, art. 253º, embora de possível delegação de poderes cfr. o art. 254º.

⁷⁶ Ibid, art. 255º. Ainda pelo n.º 1, quando no local do crime ambas as polícias, *o oficial da polícia Judiciária Militar preferir-se-ia ao oficial da polícia judiciária.*

⁷⁷ Ibid, arts. 409º e 410º.

⁷⁸ Ibid, art. 1º.

⁷⁹ Ibid, art. 2º.

⁸⁰ Ibid, n.º 2 do art. 326º.

Após 25 de Abril de 1974, haveria urgência no cumprimento do estipulado pelos princípios democráticos, incluindo a necessidade de tornar mais eficiente o pessoal anteriormente ao serviço da polícia Judiciária Militar. É criado, à luz do n.º 1 do art. 6º da lei Constitucional 5/75, de 14 de Março pelo Conselho da Revolução, o Serviço de Polícia Judiciária Militar (SPJM), com competências de investigação criminal, incluindo a instrução dos respetivos processos, de foro militar, ao seu pessoal⁸¹.

É com a publicação do Decreto-lei n.º 141/77, que o Código de Justiça Militar (CJM) se guiaria pelos princípios consagrados na Constituição de 1976. Da dependência do Conselho da Revolução subordinou-se diretamente ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, permanecendo ainda a tradicional competência hierárquica militar⁸².

Previu-se igualmente a intervenção dos juízes de instrução Criminal em determinados casos de prorrogação relativos a crimes de foro militar⁸³. Junto do SPJM, a recém-criada fase de instrução seria dirigida pelos Juízes de instrução criminal.

Em virtude da alínea 1) do n.º 1.3 do Programa do XII Governo Constitucional ser anunciadora da “(...) *revisão do sistema judicial militar, do código de justiça militar e do regulamento de disciplina militar tendo como objectivo, no respeito pelas características da instituição castrense, adequar aqueles normativos à evolução da sociedade e à actualização recente de outros componentes do nosso sistema judicial*”, seguiu-se depois, pelo Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de Fevereiro, a orgânica do Ministério da Defesa Nacional onde se inseriu a SPJM, doravante designada Polícia Judiciária Militar⁸⁴.

A lei Orgânica da PJM, pelo Decreto-Lei n.º 200/2001, de 13 de Julho, reconhecia a “(...) *competência do órgão de polícia criminal para investigar crimes estritamente militares*”⁸⁵, designadamente para “*coadjuvar as autoridades judiciais na investigação*”, “*desenvolver e promover acções de prevenção e investigação*” na sua esfera de

⁸¹ Cfr. art. 1º do Decreto-Lei n.º 520/75, de 23 de Setembro.

⁸² Ibid, n.º 3 do Preâmbulo.

⁸³ Cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 141/77, de 09 de Abril.

⁸⁴ Cfr. alínea a) do n.º 2 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de Fevereiro.

⁸⁵ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 200/2001, de 13 de Julho.

competência e em outras que “(...) *lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes*”⁸⁶. Este referido estatuto da polícia Judiciária Militar seria revogado, sendo a orgânica e estatuto definidas posteriormente a partir de 2009⁸⁷.

Apenas dotados de competência de investigação criminal dos crimes “*estritamente militares*”⁸⁸, indica-se pelo n.º 2 do art.º 4, da Lei n.º 97-A/2009, de 03 de Setembro que a PJM investiga crimes “(...) *cometidos no interior de unidades, estabelecimentos e órgãos militares*”⁸⁹, não obstante o dever dos demais órgãos de polícia criminal e autoridades militares em “(...) *comunicar de imediato factos de que tenham conhecimento, relativos à preparação e execução de crimes da competência da PJM*”⁹⁰. Entenda-se “*estritamente militares*”, como foro específico que tipifica o âmbito dos crimes a investigar, definidos no n.º 1 do art.º 5 do Código de Justiça Militar da Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro.

A natureza da polícia Judiciária Militar faz-se na dependência hierárquica do Ministro da Defesa Nacional, enquanto “(...) *corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça*”.⁹¹

Tendo em conta a sua atuação, restrita aos crimes “*estritamente militares*”, é pois uma polícia que investiga e coadjuva as autoridades judiciárias na preparação e desempenho das funções de investigação, destinada à questões da segurança e disciplina militares, conforme consta nos n.ºs 1 e 2 do art.º 3 da referida Lei.

Na atribuição da investigação criminal, o acesso à informação é primordial, pelo que “*a PJM designa oficial de ligação junto da Polícia*

⁸⁶ Ibid, art.ºs 2 e 3.

⁸⁷ A Lei n.º 97-A/2009, de 03 de Setembro e o Decreto-Lei n.º 9/2012, de 18 de Janeiro, definem a Orgânica em vigor, da PJM, tendo-se revogado as normas anteriores.

⁸⁸ Cfr. alínea c) do n.º 2 do art. 3º, note-se a competência de “*deteção e dissuasão (...) dos crimes comuns ocorridos no interior de unidades, estabelecimentos e órgãos militares*”.

⁸⁹ Cfr. alínea c) do art. 3º da Lei n.º 97-A/2009, de 03 de Setembro.

⁹⁰ Ainda que “*estritamente militar*”, demais órgãos de polícia criminal conhecedores da prática ou preparação de um crime poderão evitá-lo, até intervenção competente, Ibid, n.º 3 do art.º 16.

⁹¹ Cfr. art. 2º da Lei n.º 97-A/2009, de 03 de Setembro.

*Judiciária (PJ) para articulação específica com o Laboratório de Polícia Científica e a Escola de Polícia Judiciária.*⁹².

Esta partilha de informações decorrerá a partir do dever de cooperação preconizado pelo n.º 1 do art.º 10 da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto (Lei de Investigação Criminal), materializado pelo sistema integrado de informação criminal mencionado do mesmo, no art.º 11.

A assessoria dos oficiais das Forças Armadas disposta pelo art.º 127 do Código de Justiça Militar (CJM), na promoção do processo do crime estritamente militar, decorre sob competência do Ministério Público a “*exercer funções no tribunal de competente instrução*”⁹³.

Constituídas por um “*oficial investigador, chefe de equipa, e por outros investigadores, oficiais ou sargentos*”, as equipas de investigação⁹⁴ integrantes da organização interna da PJM compreendem a sua “*unidade orgânica nuclear*”.

A investigação criminal dos crimes de natureza estritamente militares, constitui o cerne existencial deste órgão de polícia criminal de natureza específica.

Previsto pela Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto), tem-se que apenas se tipificam aquelas atribuições de investigação criminal comum do domínio jurisdicional da polícia judiciária comum, a partir dos n.ºs 2 e 3 do art.º 8, a par da ressalva indicada no n.º 6 do art.º 7. Mitigaram-se, daquele modo, eventuais conflitos de competência.

III. Do Direito Penal Comum ao Militar: Princípios de Obediência

Considerando que o Direito Penal Militar é estruturado nos mesmos moldes do Código Penal, a sua especificidade é indissociável dos princípios de ordem Constitucional, como os da Igualdade, em

⁹² Cfr. n. 2 do art. 6º da Lei n.º 97-A/2009, de 03 de Setembro.

⁹³ Cfr. art. 125º da Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro.

⁹⁴ A nomeação do pessoal para desempenho daquelas funções prevê um militar da categoria de oficial ou sargento a cumprir o estipulado pelo n.º 6 do art.º 9 do Decreto-Lei n.º 9/2012, de 18 de Janeiro.

que pelo art. 13º da CRP se tem que *não só “todos os cidadãos têm a mesma dignidade social”* como “(...) *são iguais perante a lei*”⁹⁵. Da proporcionalidade, onde acolhido pelo n.º 2 do art. 18º resulta apenas restrição dos “*direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.*”.

As funções do Código do Processo Penal garantem que a Polícia Judiciária Militar atua da mesma forma que as atribuições aos órgãos de polícia criminal, sob a direção de autoridades judiciárias⁹⁶.

Para o Código de Justiça militar, logo na sua Parte Geral não se estabelece um sistema nem dotado de autonomia, nem específico quanto a um bem de tutela jurídica, que não o “*estritamente militar*”⁹⁷. Figueiredo Dias, como sucede com o direito penal comum, refere que também o direito penal militar substantivo, “*para passar a prova de fogo da sua legitimação democrática, terá de ser um direito exclusivamente orientado por e para o bem jurídico*”⁹⁸.

Caberá, portanto, a subordinação das leis restritivas ao princípio de proporcionalidade, onde os meios legais restritivos são ajustados, proporcionais e necessários aos fins que se pretende obter. Da mesma forma, e conforme jurisprudência da CRP⁹⁹, só serão exigíveis quando se trate de proteger um direito ou bem constitucional de primeira importância, e essa proteção não possa ser suficiente e adequadamente garantida de outro modo.

Quanto à aplicação das disposições em matéria de direito militar, aplica-se o código do Processo Penal a questões de natureza penal militar previsto no CJM. Para matéria penal militar, a competência organizacional, funcional, material e territorial do tribunal encontra-se

⁹⁵ Vide jurisprudência do Tribunal Constitucional em 1998, por observância das conclusões n.º 6 do Proc. N.º 468/98 e n.º 3 e 4 do Exmo. Magistrado do MP.

⁹⁶ Cfr. art. 56º seguido do n.º 1 do art.º55 do Decreto-Lei 78/87, de 17 de Fevereiro.

⁹⁷ Cfr. n.º 1 do art. 2º do CJM da Lei 100/2003, de 15 de Novembro.

⁹⁸ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 271/97.

⁹⁹ Vide acórdão Tribunal Constitucional n.º 99/02 do Proc. N.º 48/01.

vertida em normativo do CJM complementado pelo Código de Processo penal e demais organização judiciária constitucionalmente prevista.

IV. Conclusão

O decurso histórico-Constitucional da prossecução da crescente garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, encerra uma premissa neste trabalho de investigação, mais evidente a partir da CRP 1976 até aos tempos que correm.

Certo é, que pelo art.º275 da CRP às Forças Armadas “*incute a defesa militar da República*”. Mas tem-se também que a sua composição exclusiva de “*cidadãos portugueses*” cuja estrutura é obediente aos “*órgãos de soberania competentes*” cumpre os “*termos da Constituição e da Lei*”.

O crime *estritamente militar*, na sua atual aceção do termo, é lesivo dos interesses dos militares que pertencem à Defesa Nacional. Entre os interesses gerais de Defesa Nacional (Título X CRP) que se destinam a proteger os bens jurídicos estritamente militares evita-se, por intervenção da tutela penal, as ofensas dos valores que tutelam a própria existência das Forças Armadas.

Consecutivamente, a justiça penal militar é especial direito penal pois tutela bens jurídicos especiais, não tutelados pelo código penal comum, pois que em vigência de estado de guerra haverá tribunais militares. Em tempo de paz, ocorrem condições de assessoria especial para investigação (bem como as restantes fases processuais) coadjuvantes do Ministério Público nos tribunais comuns.

A polícia Judiciária Militar assume-se determinante não só por defender os valores e interesses atinentes ao Estatuto Militar, mas também o próprio dever de tutela da estrutura hierárquica necessária e determinante ao seu bom funcionamento. Esta polícia faz-se reger dos “*(...) princípios da especialização e racionalização na afectação dos recursos disponíveis para a investigação criminal*”¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Cfr. n.º 1 do art.º 4 da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

Define-se o crime de natureza *estritamente militar*, o facto lesivo da eficiência, coesão, hierarquia, segurança das Forças Armadas, bem como os interesses militares concomitantes aos preconizados pela Defesa Nacional¹⁰¹.

O Direito Militar distingue-se do Direito comum devido à obrigação da observância e cumprimento dos deveres militares, fundamentais para o estabelecimento e manutenção de Forças Armadas coesas, com um sentido hierárquico bem definido e um sentido de missão comum. O Direito Disciplinar Militar e o Direito Militar Penal e Processual Penal, acompanham desde muito antes da constituição do Estado Nacional de Direito Democrático os militares das Forças Armadas.

Motivo de reflexão deverá ser a questão de constante alternância do foro material ou pessoal militar. Tendo em conta a importância do Estatuto dos militares como definidor e anunciador das relações que os cidadãos que partilham a condição de ser militares estabelecem entre si, então as referidas relações, que se fundamentam no dever mais relevante da obediência deverá assim também concretizar-se no seu plano pessoal de relação entre militares.

Relativamente ao estatuto jurídico-constitucional penal que tem acompanhado as diversas alterações, desde o crime “*essencialmente*” ao “*estritamente*” militar, também poderá significar a dificuldade em definir e delimitar-se o domínio criminal militar. A observância da legislação comum e militar, pode compreender ainda matéria dúbia. Uma definição mais clara de crime estritamente militar, mitigaria conflitos de delimitação jurisprudencial. O crime estritamente militar poderia, pois, considerar a inclusão da premente importância dos deveres militares como garantia elementar dos seus interesses, provido da regulamentação jurídico-penal do objeto militar público, individual ou mesmo supra-individual, em estrito cumprimento dos princípios da necessidade e da proporcionalidade na prossecução dos interesses soberanos estratégicos militares da Defesa Nacional.

¹⁰¹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional. No âmbito do conceito hoje híbrido de defesa interna e externa poderá prever-se a colaboração das autoridades judiciárias.

BIBLIOGRAFIA

- Lei n.º 97-A/2009, de 03 de Setembro. (s.d.). *Diário da República n.º 171/2009, 1º Suplemento, Série I.*
- Acórdão do Tribunal Constitucional 239/2008, de 15 de Maio. (s.d.). *Diário da República n.º 94/2008, Série I.*
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 90/88. (1988). *Diário da República, Série I.*
- Correia, L. d. (1973). Uma Análise da Evolução do Foro Naval Português. *Anais do Clube Militar Naval, n.ºs 7 a 9, Julho/Setembro.*
- Decreto 11 291 – Código de Justiça Militar (1925). (s.d.). *Diário da República, Série I – Número 258.*
- Decreto com Força de Lei, de 16 de Março de 1911. (s.d.). *Diário do Governo de 26 de Abril de 1911.*
- Decreto de 16 de Março de 1911. (1911). *Governo Provisório da República Portuguesa, n.º 96 de 26 de Abril de 1911.*
- Decreto de 21 de Agosto de 1911 – Constituição 1911. (1911). *Diário do Governo n.º 195/11, Série I.*
- Decreto de Aprovação da Constituição de 10 de abril de 1976. (s.d.). *Diário do Governo, Série I – N.º 86.*
- Decreto Lei n.º 200/2001, de 13 de Julho (Revogado). (s.d.). *Diário da República n.º 161/2001, Série I-A.*
- Decreto Regulamentar 53/97, de 9 de Dezembro. (s.d.). *Diário da República n.º 283/1997, Série I-B.*
- Decreto-lei 263/98, de 19 de Agosto. (1998). *Diário da República n.º 190/1998, Série I-A.*
- Decreto-lei 46672, de 29 de Novembro. (1965). *Diário do Governo n.º 271/1965, Série I.*
- Decreto-lei 47/93, de 26 de Fevereiro. (s.d.). *Diário da República n.º 48/1993, Série I-A.*
- Decreto-lei 520/75, de 23 de Setembro. (s.d.). *Diário do Governo n.º 220/1975, Série I de 1975-09-23. .*
- Decreto-Lei n.º 9/2012, de 18 de Janeiro. (s.d.). *Diário da República n.º 13/2012, Série I.*
- Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro. (s.d.). *Diário da República n.º 40/1987, Série I.*

- Garcia, F. P. (2015). O Instrumento Militar e as Forças Armadas. *Revista Militar*, 2556 – Janeiro.
- Lei 34/2007, de 13 de Agosto. (s.d.). *Diário da República n.º 155/2007, Série I*.
- Lei 65/78, de 13 de Outubro. (1978). *Diário da República n.º 236/1978, Série I*.
- Lei 79/2009, de 13 de Agosto. (s.d.). *Diário da República n.º 156/2009, Série I*.
- Lei Constitucional 1/89, de 8 de Julho – Segunda Revisão Constitucional. (s.d.). *Diário da República N.º 155, Série I*.
- Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro – Primeira Revisão da Constituição. (1982). *Diário da República, n.º 227/1982, Série I*.
- Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro – Quarta Revisão Constitucional. (s.d.). *Diário da República n.º 218/1997, Série I-A*.
- Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro – Aprova o novo Código de Justiça Militar e revoga a a legislação existente sobre a matéria. (2003). *Diário da República – Série I – A*.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto. (s.d.). *Diário da República n.º 165/2008, Série I*.
- Lei Orgânica n.º 2/2009 . (s.d.). *Diário da República n.º 140/2009, Série I*.
- Lei Orgânica n.º 31-A/2009 – Lei de Defesa Nacional. (s.d.). *Diário da República , N.º129, Série I*.
- Quivy, R., & Campenhoudt,, V. (2005). Manual de investigação em ciências sociais. (Gradiva, Ed.)
- Regimento dos Governadores das Armas de 1 de junho de 1678. (1678). *Tomo V*.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*. (2013). Lisboa: Diário da República.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

A Política Europeia de Vizinhança¹

The European Neighborhood Policy

JOÃO CARRETO²

Resumo: A Europa vive uma crise securitária, assim além da procura de respostas operacionais para este problema é necessário atuar *ex ante, estudando as carências económicas e os paradigmas culturais que estão na sua génese.*

A União Europeia no âmbito da sua política de alargamento desenvolveu um mecanismo para apoiar e estreitar laços com os seus países vizinhos que não tem como objetivo político aderir.

Através do estudo deste projeto iremos averiguar a sua utilidade como agente estabilizador dos países vizinhos e parceiros da União Europeia.

No mundo global a instabilidade social de um país afeta todos os que se encontram ao seu redor, não existem problemas exclusivos de um país, todos se interligam e afetam mutuamente.

Esta maior interdependência se devidamente aproveitada trará benefícios para ambas as partes.

Não descurando a componente legal, optamos por, mais que estudar fundamentos e princípios jurídicos, analisar em particular as opções políticas que deles advieram, bem como os reais impactos sentidos pelas populações. Para tal debruçamo-nos sobre o caso particular da Jordânia.

A Política Europeia da Vizinhança muito mais do que uma mera alternativa ao processo de alargamento pode, e em nosso entender deve ser o principal impulsionador de estabilidade social e económica nos países parceiros da união.

Valendo-se da sua posição privilegiada como principal elo de ligação entre Estados não membros e a União como um todo.

Palavras-chave: *Política Europeia da Vizinhança; Política Externa de Segurança Comum; Segurança; Instabilidade Social; União Europeia.*

¹ Entregue: 5.6.2017; aprovado: 9.11.2017.

² Doutorando em Direito e Segurança na NOVA Direito.

Abstract: Today Europe is experiencing a security crisis, we defend that in addition to the search for operational answers to the problem, it is necessary to act ex ante, studying the economic needs and the cultural paradigms that are in its genesis.

With the study of the European Neighborhood Policy we seek to ascertain the usefulness of this mechanism as a stabilizing agent for the neighboring countries and partners of the European Union.

In a global world the social instability of a country affects everyone around it, there are no problems unique to a country, all are interconnect and affect each other.

This greater interdependence if properly utilized will bring benefits to both parties.

Not neglecting the legal component, we have chosen, rather than only studying the legal principles, to analyze in particular the political options that come from them, as well as the real impacts felt by the populations. For this, we look at the particular case of Jordan.

The European Neighborhood Policy is much more than a mere alternative to the enlargement process and, in our view, should be the main driver of social and economic stability in the partner countries of the Union.

Drawing on its privileged position as the main link between non-Member States and the Union as a whole.

Keywords: *European Neighborhood Policy; Common Foreign Security Policy; Security; Social Instability; European Union.*

Introdução

Com este trabalho propomo-nos a estudar a *Política Europeia da Vizinhança (PEV)*, os seus fundamentos, estrutura e organização.

Atendendo às características próprias do trabalho que nos foi solicitado não pretendemos fazer um estudo exaustivo de todo o impacto na geopolítica mundial que a PEV representou e sim procuraremos somente uma exposição geral e através dela obter dados económicos e sociais de alguns países pertencentes a este projecto.

Esta análise servirá como ponto de partida para um reflexão sobre a adequação deste tipo de ferramentas económicas como forma de evitar o surgir/agravar de conflitos armados internacionais.

A escolha deste tema surge da necessidade de no decorrer do Doutoramento em Direito e Segurança nos ter sido solicitado no âmbito

da Direito Europeu, a realização de um trabalho de investigação sobre uma das matérias do programa.

Considerando a dificuldade e dimensão que elaborar uma tese de doutoramento implica desde cedo procuramos enquadrar os trabalhos a desenvolver nas disciplinas com o trabalho final, desta forma otimizaríamos a investigação e estudaríamos matérias dentro da nossa área de interesse. O trabalho desta disciplina não foi excepção.

O método de trabalho escolhido procurou conjugar a natural pesquisa de fontes jurídicas e reflexão crítica inerentes a este tipo de projecto com a procura e recolha de dados económicos e sociais que materializem no terreno as consequências das decisões político/legislativas tomadas.

No desenvolver deste trabalho iremos numa primeira fase elencar a base legal que fundamenta esta política, procurando de seguida identificar os princípios e fundamentos que lhes estão subjacentes. A sua estrutura e dimensões fundamentais serão posteriormente analisadas bem como a sua metodologia de acção, os atores e o processo de adesão.

Por último, pretendemos socorreremo-nos do caso particular da Jordânia para a partir desta referência iniciar uma reflexão sobre a eficácia das medidas tomadas o que nos levará às conclusões finais deste trabalho.

Fundamentos

O conceito de união europeia acarreta na sua génese princípios limitadores à sua própria expansão.

Criada em 1 de novembro de 1993 teve como principal objetivo a prossecução da Paz a par do desenvolvimento económico dos seus membros.³

O continente que dá nome à união é definido, em termos geográficos, pelos seguintes limites: leste pelos montes Urais, o rio Ural, mar Cáspio, o Cáucaso; a sudeste, o mar Negro, a norte o oceano Glacial

³ Desenvolvimentos sobre esta matéria em: Fausto de Quadros, *Direito da União Europeia*, (2004), Almedina.

Ártico; a oeste o oceano Atlântico; a sul o mar Mediterrâneo e por fim a sudeste pelo mar Negro e restantes vias navegáveis interligadas.

A estas limitações de ordem geográfica acrescem outras de ordem política, em que alguns países devido ao seu regime político, à sua construção social ou a qualquer outro factor não consideram vantajoso aderir à união.

Como forma de protecção da Ideia Europeia é criada em 1993 a Política Externa de Segurança Comum (PESC) mais tarde esta política seria operacionalizada em três frentes distintas: Política Europeia de Segurança e Defesa, Política de Alargamento e Política Europeia de Vizinhança.

É precisamente esta última que pretendemos aqui estudar.

Perante a inviabilidade de um alargamento ilimitado, nasce em 2003, sendo desenvolvida durante 2004, a PEV⁴ e tem como objectivo assegurar a estabilidade e prosperidade dos países vizinhos da União Europeia.

Como contrapartida, a UE verificaria assim um aumento da segurança e um incremento nas suas transações económicas.

Para uma maior eficácia as medidas a tomar não deveriam somente assentar na vertente securitária, assim, a esta foi acrescentada uma preocupação sociocultural, muito no seguimento dos valores fundamentais da UE e ainda uma vertente de desenvolvimento económico.

Qual a base legal destas medidas?

Qualquer projecto político deve encontrar parte da sua sustentação em diplomas legais.

Como fundamento legal para a PEV encontramos o Artigo 8.º do Tratado da União Europeia (TUE) que estabelece como prioridade o cultivar das relações com os países vizinhos. Também no Título V do mesmo diploma encontramos as referências aos procedimentos relativos ao funcionamento sobre as matérias da acção externa.

⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en

Versam sobre o Comércio entre os parceiros e a União os artigos 206.º e 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

Quanto aos Acordos internacionais estes são tratados nos artigos 216.º a 219.º do TFUE.

A operacionalização dos conceitos começou pelo estabelecimento entre os Estados parceiros e a União de Acordos de Parceria e de Cooperação (APC) que posteriormente foram substituídos por Acordos de Associação.

Vejamos o teor do Artigo 8.º do TUE

“1. A União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação.

2. Para efeitos do n.º 1, a União pode celebrar acordos específicos com os países interessados. Esses acordos podem incluir direitos e obrigações recíprocos, bem como a possibilidade de realizar ações em comum. A sua aplicação é acompanhada de uma concertação periódica.”

Da letra da lei podemos retirar 3 vetores essenciais, a saber:

- Aproximação aos vizinhos geográficos;
- Respeito pelos valores criadores da União;
- Cooperação no sentido bilateral da relação.

O primeiro vetor acaba assim por definir quais os países objeto desta norma.

Os fundamentos da atribuição de uma maior importância aos países geograficamente mais próximos encontram a sua base fracionada em dois pilares.

O primeiro resulta da inevitabilidade de estabilidade geopolítica que todos os países necessitam para um desenvolvimento sustentável, esta estabilidade além de assegurar a paz social, propícia ao investimento, permite também a libertação das verbas estatais alocadas à defesa para outras áreas.

O segundo pilar prende-se como a realidade económica das exportações dos países pertencentes à União; o maior volume de exportações ocorre entre países membros logo seguido de exportações para os países vizinhos da União.

Desta forma a manutenção de um clima económico e social estável nos países vizinhos da União é uma peça essencial à criação de riqueza dentro da União.

O segundo vetor decorrer do próprio texto dos tratados, a União, sob pena de renunciar à sua identidade e aos objectivos que levaram à sua criação tem necessariamente de respeitar os seus valores criadores. Estes valores podem ser encontrados no atual texto do tratado de Lisboa e o seu respeito pode, e em nosso entender deve, ser exigido aos nossos parceiros negociais.

Consideramos que atualmente este segundo vetor é aquele que mais tem sido difícil de materializar, em parte porque estamos a tratar de princípios e estes são sempre difíceis de mensurar. Em segundo lugar porque nos temos deparado que não raras vezes os princípios são preteridos em relação aos interesses económicos. Contudo como teremos oportunidade de desenvolver nos capítulos seguintes esta matéria pode ser corrigida.

Por último, o terceiro é o vetor com uma estrutura mais procedimental do que material, e acaba por concretizar a negociação e a procura de compromisso bilateral como a metodologia a adotar para o estabelecimento dos acordos. Assim a União só deve estar disposta a fornecer vantagens na mesma medida⁵ em que os parceiros negociais sejam capazes de ceder aos interesses da União. Esta metodologia diz respeito a toda a relação entre a União e os seus vizinhos e não só ao momento de redação do acordo que estabelece a parceria.

⁵ Não estamos perante uma proporção matemática e sim criação de uma tendência.

Princípios e valores

Analisemos agora com mais cuidado os princípios e valores referidos:

As negociações são realizadas tendo ser por base uma política de compromisso mútuo, os parceiros vizinhos para verem os seus interesses acautelados pela União necessitam de plasmar nas suas políticas os fundamentos do Estados democráticos Ocidentais.

A república e a democracia passam a surgir como fruto de uma conjugação e de interesses e já não como defendeu Napoleão aquando da Invasões Francesas “*It is the soldier who founds a Republic and it is the soldier who maintains it*”⁶.

Os valores são uma mistura de princípios económicos e sociais mas que de uma forma ou de outra encontram reflexo na imagem das democracias ocidentais.

Assim podemos catalogar 6 valores:

- Estado de direito (aqui entendido na vertente da separação de poderes),
- Democracia (tendencialmente plena e representativa),
- Direitos Humanos (defesa dos valores fundamentais do ser humano, nomeadamente a declaração Universal dos Direitos do Homem),
- Boa governação (combate à corrupção defesa do bom funcionamento das instituições democráticas),
- Economia de mercado (aqui não estamos perante um defesa do modelo liberal puro mas de um incentivo a uma intervenção estatal parcimoniosa) e
- Desenvolvimento sustentável (respeito pelo meio ambiente, conservação de recursos naturais e preservação da diversidade biológica).

⁶ Robert Harvey (2013). *The War of Wars*. Constable & Robinson. p. 328.

Os países

Do lado da União e tendo os seus interesses salvaguardados por esta como um todo temos:

Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido⁷, República Checa, Roménia e Suécia.

Atualmente existem 16 países parceiros:

- Argélia (Acordo de Associação, setembro 2005),
- Arménia (Acordo de Parceria e Cooperação de 1999 com adoção do Plano de Acção PEV em novembro de 2006),
- Autoridade Nacional Palestiniana (Acordo de associação provisório sobre Comercio e Cooperação 1997 com adoção do Plano de Acção PEV em maio de 2005),
- Azerbaijão (Acordo de Parceria e Cooperação julho de 1999 com adoção do Plano de Acção PEV em novembro de 2006),
- Bielorrússia (Acordo de parceria e cooperação 1995 suspenso em setembro de 1997 por violação dos valores democráticos).
- Egípto (Acordo de Cooperação pré 1977, substituído pelo Acordo de Associação com entrada em vigor em junho de 2004),
- Geórgia (Acordo de Parceria e Cooperação de 1999 com adoção do Plano de Acção PEV em novembro de 2006),
- Israel (Acordo de Cooperação de 1975, substituído pelo Acordo de Associação UE-Israel de novembro de 1995, com adoção do Plano de Acção PEV em dezembro de 2004),
- Jordânia (Acordo de Associação com entrada em vigor em maio de 2002, com adoção do Plano de Acção PEV em 2005),
- Líbano (Acordo de Associação em vigor desde abril de 2006 com a adoção do Plano de Acção PEV em janeiro de 2007),

⁷ No momento da redação deste trabalho o Reino Unido encontra-se a desenvolver o processo de saída da União, como tal é não é claro qual a posição que irá assumir dentro da PEV.

- Líbia (O atual estatuto de observador ainda não encontra ampliação numa vinculação contratual,
- Moldávia (Acordo de Parceria e Cooperação em vigor desde de julho 1998 com a adoção do Plano de Acção PEV em fevereiro de 2005),
- Marrocos (Acordo de Associação em vigor desde 2000 com a adoção do Plano de Acção PEV em julho de 2005),
- Síria (acordo de cooperação 1977, acordo de associação rubricado em outubro de 2004 mas ainda não assinado e aprovado, atualmente o plano de acção PEV ainda aguarda o vincar de relações contratuais)
- Tunísia, (Acordo de Associação 1998, com adoção do Plano de Acção PEV em julho de 2005
- Ucrânia (Acordo de Parceria e Cooperação de 1998, com adoção do Plano de Acção PEV em fevereiro de 2005.

Métodos

A metodologia adotada pela PEV consiste na elaboração de planos de ação bilaterais entre a UE e os países parceiros da PEV.

Assim as negociações serão desenvolvidas tendo em conta as necessidades específicas de cada parceiro, procurando-se uma otimização das medidas bem como a melhor alocação dos recursos humanos, financeiros e logísticos.

Os países da União partem para a mesas das negociações com uma voz única o que lhes permite ter um maior poder negocial, bem como serem mais aliciantes do ponto de vista comercial para os potenciais países aderentes. Por outro lado cada país parceiro apresenta as suas necessidades mais urgentes e até que ponto esta disposto a subscrever os princípios da União.

Os planos de ação estabelecem programas de reformas políticas e económicas de três a cinco anos.

O principal objectivo é sempre o projecto refletir casuisticamente as necessidades, os interesses e as capacidades da UE e de cada parceiro para através dele potenciar o florescimento dos princípios já referido.

As duas dimensões fundamentais

As partes intervenientes na PEV cedo se aperceberam que muitos deles tinham necessidades e interesses comuns. Desta forma para melhor identificar essas necessidades e adequar as políticas adotadas os países parceiros foram agrupados em dois grandes grupos⁸: a Parceria Oriental e a União para o Mediterrâneo.

Vejamos agora estas duas parcerias em particular:

- **Parceria Oriental**

Esta parceria é constituída por Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia, Ucrânia

Para o período compreendido entre 2014-2020a previsão de fundos alocados a esta parceria é entre €741 a €906 milhões de euros⁹.

- **União para o Mediterrâneo**

É constituída pelos seguintes pais: Albânia, Argélia, Bósnia Herzegovina, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, Marrocos, Estado da Palestina, Síria (suspenso desde 22 de Junho de 2011) Tunísia e Turquia

Entre 2014 e 2020 estão estimados a atribuição de 824 milhões de euros a esta parceria¹⁰

Embora não sendo um Estado a Liga de Estados Árabes também tem assento nas negociações e à Líbia foi concedido o estatuto de observador.

⁸ Estes clusters regionais não esvaziam a PEV, são sim um complemento, cada país mantém o acordo bilateral estabelecido com a UE independentemente da sua presença numa iniciativa regional ou não

⁹ <http://www.euneighbours.eu/>

¹⁰ <http://www.euneighbours.eu/>



- Estados Membros
- Estados em processo de adesão à UE
- Parceria Oriental
- União para o Mediterrâneo
- Mauritânia
- Rússia

Processo de Financiamento

Com valores de financiamento para o período 2014-2020 na ordem dos 15.4 biliões de euros¹² é essencial compreender de que forma são financiadas estas políticas e que projetos estão a desenvolver.

Algumas medidas

Argélia – auxílio financeiro ao setor empresarial, nomeadamente formação e aconselhamento às PME's

¹¹ Mapa com identificação dos estados membros e países pertencentes à PEV in: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9b/EU_European_Neighbourhood_Policy_states.svg

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en

Arménia – apoio ao encerramento da central nuclear de Medzamor
Azerbaijão – melhoria das condições de vida em aldeias do distrito de Fizuli

Egipto – financiamento do programa governamental de apoio ao ensino

Geórgia e Israel – mediação, apoio financeiro e humanitário nas zonas de conflito

Jordânia – apoio financeiro à modernização do setor industrial

Líbano – apoio financeiro direto e indireto, via ONG's europeias, à gestão do fluxo de refugiados

Moldávia – criação de um regime de isenção de vistos

Marrocos – financiamento de projetos de ensino e apoio ao analfabetismo.

Autoridade Palestiniana – financiamento na promoção da estabilidade e regeneração económica

Tunísia – auxílio no desenvolvimento de processos de democratização e proteção dos direitos humanos

Ucrânia – assinatura do memorando de entendimento no sector energético (Ucrânia-UE)

Consequências para os países da União?

Fruto do processo negocial adotado as vantagens visadas, não pretendem beneficiar um membro da união em particular, contudo como consequência da localização geográfica ou de relações económicas pré existentes a distribuição dos benefícios económicos pelos países da União está longe de ser homogénea ou até proporcional às suas contribuições.

Aqui podem surgir alguns problemas pois diferentes membros podem possuir opiniões divergentes quanto a quais os países vizinhos a ser financiados, em função dos benefícios que daí colheriam.

No entanto como as negociações não são unilaterais os países vizinhos acabam por definir e concretizar o grau de proximidade e cedências que estão dispostos a fazer.

A tudo isto acresce o facto de um dos principais objetivos da PEV ser o incremento da segurança nas zonas limítrofes da União.

Ora, o conceito de segurança¹³ é algo bastante difícil de mensurar e definir, apesar disso as consequências da sua falta são óbvias quer a nível económico quer social, desta forma é bastante claro que todos os membros da União têm a lucrar com o fomento de boas relações económicas com os países vizinhos bem como de um clima de prosperidade e paz social.

Um aumento no leque de potenciais parceiros económicos, fluxos financeiros mais céleres, um menor risco tumultos sociais, acções bélicas ou terroristas dentro ou perto das suas fronteiras são as grandes mais-valias que a PEV representa para os países da União. Não podemos no entanto deixar de referir que pese embora esse não seja um dos objetivos, o processo de uma futura adesão tornar-se-á mais simples fruto da partilha de valores.

Case Study

Debrucemo-nos agora sobre um país vizinho em particular, a Jordânia.

Optámos por este país porque pretendíamos analisar um país que desde cedo se tivesse demonstrado bastante interesse em ser parceiro económico da união, sem contudo almejar a entrada nada mesma. Preferencialmente também desejávamos analisar um país pertencente à União para o Mediterrâneo pois estamos em querer que fruto das tensões que atualmente se vivem Parceria Oriental os dados obtidos poderiam adulterar eventuais conclusões.

Desta forma a Jordânia com a entrada em vigor em maio de 2002 do acordo de Associação de novembro de 1997 e localização geográfica fora da Europa apresentava-se como uma hipótese a estudar, a esta escolha não foi alheio o facto de o Plano de Acção PEV deste país ter sido dos mais amplos e ambiciosos nas três principais vertentes (económica, social e política).

¹³ Para desenvolvimentos sobre esta matéria: Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos (2015) Enciclopédia de Direito e Segurança, Almedina

O eclodir do conflito armado na Síria teve um grande impacto nos países vizinhos, a Jordânia em particular, acolheu mais de 630 000 refugiados sírios¹⁴, a Comissão além da assistência regular forneceu mais de 680 milhões de euros para auxiliar a resposta humanitária aos refugiados e às comunidades vulneráveis. Este comportamento e cumplicidade na resposta à crise Síria foi outros dos fatores que nos levaram a optar pela Jordânia como objeto de análise.

Começemos por caracterizar muito brevemente o objeto de estudo:

- **Jordânia**

Embora na região geográfica já existiam vestígios de seres humanos desde o Paleolítico a Jordânia é um país relativamente recente tendo somente em 1946 deixado o seu estatuto de protetorado do Reino Unido, que mantinha desde 1921 como Emirado da Transjordânia.

A atual denominação de Reino Haxemita da Jordânia só ocorre após a conquista da Cisjordânia na Guerra da independência de Israel (1948).

Atualmente, é uma Monarquia Constitucional apresentado contudo uma grande concentração de poderes na figura do Rei.

Com uma área de 89.341 km² e uma população de 9.531.712 habitantes¹⁵ tem como Capital a sua cidade mais populosa, Amã.

Como atrás referimos a Jordânia foi um dos países cedo esteve na linha da frente para aderir e potenciar a PEV foi o segundo país parceiro mediterrânico, a seguir a Marrocos, a adquirir o estatuto «avançado» na sua parceria com a UE

No seu programa podemos identificar os seguintes objetivos gerais:

- Potenciar a adoção de princípios de boa governação e de Estado de Direito democrático, nomeadamente independência e da imparcialidade do sistema judicial;

¹⁴ In Parceiros Meridionais

¹⁵ Segundo o censo de 2015 in www.pordata.pt

- Agilizar a reforma dos partidos políticos e da lei eleitoral;
- Promoção da igualdade de tratamento das mulheres;
- Manutenção e reforço dos programas de consolidação orçamental;
- Desenvolvimento comercial e dos investimentos;
- Reforma do sector público e políticas de fomento ao emprego.

Estas linhas foram materializadas da seguinte maneira:

Reforço aos programas educacionais e processo de reforma na educação em particular para crianças com dificuldades de aprendizagem;

Revisão dos processos das contas públicas com vista a uma maior transparência;

Publicação dos trabalhos preparatórios ao orçamento de estado 2014 e subsequentes, divulgação e auxílio na implementação de projetos de governança no setor do Estado;

No setor privado foram desenvolvidos programas de assistência técnica com vista à modernização divulgação de cerca de 250 empresas jordanas, financiamento prestado às PME na ordem dos 45 milhões de euros;

Fomento do processo regulatório com o objectivo de convergência com as normas pertinentes da UE referentes aos produtos industriais e às normas de proteção dos consumidores;

Sensibilização para as necessidades de uma boa gestão ambiental (em parceria com Ministério do Ambiente) bem como auxílio na implementação de reformas legais nesta área;

No campo da energia em particular, criação de um incentivo fiscal para as energias renováveis e equipamentos de alta eficiência energética;

Aumento nas infra estruturas educacionais para suporte aos refugiados Sírios (cerca de 630.000) acolhidos por este país.

Como podemos verificar desta muito breve análise ao caso da Jordânia, os programas financiados e potenciados pela PEV nos seus parceiros são das mais variadas áreas.

Estes programas possuem a dupla vantagem de serem criados em parceria com o país parceiro e serem ajustáveis durante a duração do programa, como é visível no quadro que se segue:

National Indicative Programme (NIP) Jordan 2007-2010	Programmed	Committed
Political reform, democracy, human rights, good governance, justice and cooperation in the fight against extremism	6.4%	6.4%
Trade and investment development	29.4%	23.7%
Sustainability of the development process	23.8%	20.8%
Institution building, financial stability and support for regulatory approximation	40.4%	49.1%
Total NIP 2007-2010	EUR 265 M	EUR 265 M
National Indicative Programme (NIP) Jordan and SPRING 2011-2013	Programmed	Committed
Supporting Jordan's reform in the areas of democracy, human rights, media and justice	20.2%	13.9%
Trade, enterprise and investment development	17.9%	15.7%
Sustainability of the growth process	41.7%	31.5%
Support to the implementation of the Action Plan (SAFP)	20.2%	7.7%
SPRING - Democratic transformation and institution building	n/a	11.6%
SPRING - Sustainable and inclusive growth and economic development	n/a	19.6%
Total NIP 2011-2013	EUR 223 M	EUR 223 M
SPRING	n/a	EUR 101 M
- of which in the context of the response to the Syrian crisis	n/a	EUR 10 M
Grand total Jordan 2007-2013	EUR 488 M	EUR 589 M

16

O total de verbas atribuídas à Jordânia entre 2007 e 2013 foi de 589 milhões de euros¹⁷, este valor foi, como é indicado, incrementado como resposta à crise na Síria.

Consideramos assim que PEV mais do que um processo de fomento e capitalização dos recursos existentes nos países em seu redor pode ser uma verdadeira “ferramenta” política criando respostas imediatas às múltiplas crises humanitárias e conflitos armados que surgem na periferia da Europa.

A Jordânia está claramente a ser um caso de sucesso no acolhimento da PEV quer a nível social, económico e democrático contudo este cenário não é comum a todos os parceiros. É a nosso ver essencial perceber o que faz este projeto funcionar a velocidades tão diferentes de parceiro para parceiro e procurar adequar as soluções aos casos concretos.

¹⁶ Quadro da retirado da pagina 24 do European Neighbourhood and Partnership Instrumente 2007-2013 (Overview of Activities and Results)

¹⁷ De acordo com European Neighbourhood and Partnership Instrumente 2007-2013 (Overview of Activities and Results)

Críticas

Este modelo político ao contrário do que pode parecer à primeira vista não é uma construção altruísta da Europa.

Se, por um lado, transfere somas avultadas de dinheiro para os seus vizinhos por outro pretende gerar um movimento de aculturação ocidental, bem como fruto do desenvolvimento económico que pretende gerar deseja recuperar esse “investimento em transações económicas.

Segundo alguns autores¹⁸ estamos assim perante um processo de exportação de modelo civilizacional, em alguns casos para sociedades com realidades culturais, económicas e religiosas muito diferentes do tradicional modelo Europeu.

Tal constatação não deve em nosso entender tomada como uma crítica mas sim como uma oportunidade a aproveitar para os dois modelos civilizacionais se encontrarem e crescerem mutuamente.

Este programa de desenvolvimento económico e social por mais de uma vez foi criticado por agir como um “império em negação” pretendendo desenvolver reformas, em grande parte devido à sua posição mais poderosa, sem no entanto assumir a responsabilidade dessas opções.

Não subscrevemos este entendimento, pois se é verdade que a Europa inicia as negociações numa posição dominante o movimento de capitais e benefícios económicos segue precisamente no sentido contrário ao que acontecia com as colónias.

Outra crítica que tem vindo a ser feita à PEV, e à qual reconhecemos alguma veracidade, resulta da constatação de que a política de compromisso mútuo raramente se tem materializado verdadeiramente, pois a UE fruto da sua posição negocial privilegiada não se tem revelado permeável aos princípios dos seus vizinhos.

Por último, tem-se constatado que a PEV tem-se revelado um motor de mudança menos eficaz que a política de alargamento em grande parte porque os seus intervenientes a veem como menos atrativa.

¹⁸ Dias, Vanda. Amaro. (1993). Política Europeia de Vizinhança práticas imperiais na fronteira

Reconhecemos a veracidade desta afirmação contudo fruto dos objetivos distintos que a que a PEV se propôs dificilmente o resultado seria diferente.

Os Estados a que a PEV procura chegar estão bastante mais afastados do modelo civilizacional europeu daqueles a que a política de alargamento procurava chegar e assim todas as pequenas aproximações resultam de um esforço bastante mais intenso que os seus congéneres.

Conclusões

Considerando que atualmente a eficácia da PEV esta completamente dependente da importância comercial da UE para os países vizinhos, o processo de aculturação e exportação de valores fundamentais só se tornará eficaz quando acompanhado por um processo de formação e educação das camadas mais jovens da população.

Isto, contudo, não significa que a PEV não se tenha vindo a revelar um importante motor de desenvolvimento das boas relações com os estados vizinhos.

A perpetuação da paz e das boas relações entre estados não pode ser somente analisada na perspectiva da união com os vizinhos e deve sim ser também estruturada entre vizinhos. Este problema parece-nos ter sido deixado um pouco de lado no pensamento estrutural da PEV, tal facto levou a que não tenhamos conseguido encontrar uma resposta clara à seguinte questão que nos surgiu no desenvolver desta investigação: “Que posição deve a Europa e no caso vertente a PEV, tomar quando surja um conflito armado entre dois vizinhos colaborantes?”

A PEV tem nas suas ambições ser algo mais que um motor de desenvolvimento económico, assim no seu âmbito deveriam ser criados processos para o acionamento de mecanismos sancionatórios, desta forma a União teria assim mais uma ferramenta ao seu dispor para em conjunto com os trabalhos diplomáticos semear a Paz.

Reconhecemos que lógica subjacente às relações internacionais, principal mecanismo ate agora utilizado para evitar o agudizar de conflitos, é diferente da do Direito, contudo não nos parece ser antagónica a

este e, assim, vertendo em regulamento algumas consequências para comportamentos sancionáveis evitaríamos o despontar de algumas incertezas e o aproveitar que alguns Estados fazem da morosidade dos processos diplomáticos.

A PEV atualmente baseia-se numa política de compromisso mútuo é necessário pensar como deve esta agir perante vizinhos não cooperantes ou perante as alterações no comportamento dos parceiros.

A existência de Planos de Ação PEV, com benefícios mútuos, não pode permitir que a União ignore o degradar de algumas situações socioeconómicas nos seus vizinhos. O princípio “mais por mais” tão enfatizado nesta política deve funcionar a todo o tempo e não somente no momento da negociação inicial como tem funcionado até então.

A União ao constatar o desrespeito de princípios basilares à sua construção democrática deve imediatamente retornar ou até acabar com os seus financiamentos e apoios ao País vizinho, pelo menos até este retornar ao paradigma civilizacional aceitável pela UE.

Também na vertente das negociações iniciais entendemos que ainda existem algumas arestas a limar. Propomos a criação de um patamar mínimo à semelhança do que já existe nos regulamentos concorrenciais europeus¹⁹ antes do qual a União não iniciaria negociações.

A maior dificuldade que encontramos neste trabalho foi encontrar mecanismo de accountability no seio dos países vizinhos, o princípio da não ingerência irá indubitavelmente acabar por colidir diversas vezes com a necessidade de mensuração e controlo dos termos dos Planos de Ação.

A União só conseguirá um controlo efetivo destes planos através de auditorias realizadas de forma independente e esta será uma condição que os países vizinhos dificilmente aceitarão na mesa de negociações.

Em nosso entender, a PEV sairia altamente beneficiada se deixasse de recair somente na vertente económica e procura-se garantir a proteção e estabilidade dos seus vizinhos perante ameaças externas e também entre membros.

Consideramos que trazer este trunfo para a mesa de negociações permitiria desequilibrar a balança dos ganhos para o lado dos potenciais

¹⁹ Princípio *de minimis*

cooperantes de forma que ser parceiro da União se torna-se mais aliciante do ponto de visto económico mas também geoestratégico e, desta forma, prevemos que seria mais facilmente aceite um controlo pelos agentes da união das politicas negociadas pelos vizinhos

BIBLIOGRAFIA

Publicações

- Bartczak, Krzysztof (2017) Três países da Parceria Oriental: Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia, 1–8. In: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.5.html
- Dias, Vanda. Amaro. (1993). Política Europeia de Vizinhança práticas imperiais na fronteira, 75–84. In <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n43/n43a07.pdf>
- Europeia, Comissão. (2006). *Trabalhar em conjunto: Política Europeia de Vizinhança*. (Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Ed.). Luxemburgo. In: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000043001-000044000/000043575.pdf>
- Europeia, Comissão (2014) *European Neighbourhood and Partnership Instrument Overview of Activities and Results* In: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf
- Ferguson, Yale, (2000). A Política Externa e de Segurança Comum e a Política Europeia de Segurança e Defesa, In: http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_setembro2013.pdf
- Freire, Raquel., Europeus, E., Meneses, J. I., & Fernandes, S. S. (n.d.). A Política Europeia de Vizinhança e a Parceria a Leste em matéria de Direitos Humanos : os casos da Ucrânia e da Bielorrússia. In: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21440/1/JoanaMenesesFernandes2007008851.pdf>
- Gouveia, Jorge Bacelar /Sofia Santos (2015) Enciclopédia de Direito e Segurança, Almedina ISBN 9789724059945
- Jurídica, Base. (2016). Política europeia de vizinhança, 1–5. In: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html
- Loureiro, Nuno Alberto Rodrigues Santos (2012) As Implicações da Primavera Árabe na Segurança e Defesa da União Europeia. Instituto

de Estudos Superiores Militares. In: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/10024/1/MAJ Santos Loureiro.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/10024/1/MAJ_Santos_Loureiro.pdf)

Quadros, Fausto de (2004), *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra República, Assembleia da, (2015) Projeto de Resolução N.º 1484/XII In: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634770794d5451344e43315953556b755a47396a&fich=pjr1484-XII.doc&Inline=true>

Robert Harvey (2013). *The War of Wars*; Basic Books. ISBN-10: 0786718579
Sande, Paulo. (2014). *Política Europeia de Vizinhança : Onde se Joga o Futuro da Europa*. Revista Nação E Defesa, (137), 87–99. In: http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/resumo_abstract/NeD137_Resumo_PauleSande.pdf

Saoudi, Sabrina/Benjamín. Rey. (2016). *Parceiros meridionais*. Fichas Técnicas Sobre a União Europeia-2016, In http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.6.html

Sites

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en
<http://www.euneighbours.eu/>
<http://www.pordata.pt>
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9b/EU_European_Neighbourhood_Policy_states.svg

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

A segurança energética na ordem constitucional portuguesa¹

Energy security in the Portuguese constitutional order

JOÃO PEREIRA²

Resumo: A segurança energética constitui-se como um conceito multidimensional que tende a enformar a política energética dos Governos, representando um instrumento essencial para garantir o regular funcionamento dos mercados e o desenvolvimento económico e social a que a vida moderna se tem vindo a acomodar. Assim, reconhecendo a sua inegável importância, a Constituição da República Portuguesa acolhe no seu texto o conceito de segurança energética em diversos níveis, procurando conciliar os vários imperativos socioeconómicos e ambientais que caracterizam os Estados ocidentais contemporâneos, legitimando a ação governativa em diversas frentes, como seja o campo militar, de forma a contribuir para a garantia da estabilidade dos fornecimentos energéticos, nomeadamente para lá das fronteiras externas.

Palavras-chave: *Energia, segurança, Constituição da República, forças armadas, política.*

Abstract: Energy security is a multidimensional concept that shapes the Governments' energy policies, representing a crucial instrument to secure the adequate functioning of the markets and the social and economic development to which modern life has been accommodated. In that context, recognizing its undeniable importance, the Constitution of the Portuguese Republic as contemplated the energy security concept in many levels, seeking simultaneously to conciliate the social, economic and environmental imperatives that characterize contemporary Western States, legitimizing government actions in different fields, notably military, in order to contribute to secure the stability of energy supplies, including overseas.

Keywords: *Energy, security, Constitution of the Portuguese Republic, armed forces, policy.*

¹ Entregue: 2.10.2018; aprovado: 9.11.2018.

² Doutorando em Direito e Segurança da NOVA Direito.

Introdução

A energia assume particular relevância no atual contexto de modernidade, bastando para tal referir a sua essencialidade ao funcionamento regular e quotidiano da vida económica e social, não apenas para efeitos do transporte de pessoas e bens, mas, também, para o funcionamento da atividade económica e empresarial, muito dependente das tecnologias de informação e comunicação³.

Por outro lado, e ainda que, sobretudo ao longo da última década, as ideias de sustentabilidade energética e ambiental tenham vindo a ganhar maior tração, nomeadamente quanto à redução do consumo de energias de fontes fósseis e à melhoria da eficiência do seu consumo, o modelo de desenvolvimento socioeconómico continua a assentar reconhecidamente numa utilização cada vez maior de energia, sobretudo de petróleo e gás natural, principais hidrocarbonetos consumidos a nível mundial⁴.

O acesso a fontes de energia torna-se, neste sentido, incontornável à vida moderna, designadamente para garantir o crescimento económico e o progresso social a que o Sec. XXI se tem vindo a acomodar⁵, tendo os Estados desenvolvido políticas que visam garantir um fluxo sustentável de energia que possibilite às respetivas economias o bem-estar socioeconómico moderno, designadas por políticas de segurança energética.

Estas políticas tendem a traduzir-se num conjunto de medidas governativas e legislativas, tentativamente integradas, cuja aplicação incumbe aos diferentes órgãos estaduais com competências no domínio

³ YERGIN, Daniel. “The security of Energy”, in *The Quest: Energy, security, and the remaking of the modern world*, 1ª Ed. New York: The Penguin Press, 2011. ISBN 978-1-59420-283-4. P. 264-283.

⁴ VELHO, José Lopes. “O Petróleo e as aplicações”, in *Petróleo. Dádiva e Maldição, 150 anos de História*, 1ª Ed. Lisboa: bnomics, Deplano Network SA, 2010. ISBN 978-989-8184-54-2. P. 279-295.

⁵ HOFMEISTER, John. “The future is more, not less”, in *Why we hate oil companies, Straight talk from an energy insider*, 1ª Ed. New York: Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 978-0-230-10208-9. P.11-21.

económico e energético, ou, por imposição legal, aos agentes económicos privados que operem no setor energético⁶.

Face ao acima exposto, e de forma a desenvolver o tema a que este trabalho se propõe, o âmbito da exposição das páginas seguintes deverá circunscrever-se, numa primeira parte, à definição conceptual da segurança energética, procurando identificar sumariamente a origem do conceito, designadamente no contexto internacional, bem como delinear o âmbito conceptual em que a segurança energética será abordada. Numa segunda parte, procurar-se-á evidenciar a importância da segurança energética para o funcionamento de uma sociedade economicamente justa, equilibrada e democrática, para, numa terceira parte, analisar a medida em que o ordenamento jurídico-constitucional português acolhe o conceito de segurança energética. Numa quarta parte, procurar-se-á elaborar uma breve caracterização do contexto energético-securitário português para, numa quinta parte, se tecer algumas considerações sobre a esfera de atuação do Estado português para garantir a segurança energética do país, designadamente no que respeita ao combate à pirataria marítima ao largo da costa da Somália no âmbito da Operação Atalanta da União Europeia (UE), procedendo-se, na última parte, às notas conclusivas do presente trabalho.

A segurança energética – Breve enquadramento histórico e conceito

A origem do conceito de segurança energética

Antes da ocorrência daquilo que viria a ser posteriormente conhecido como o primeiro choque petrolífero de 1973, o conceito de segurança energética era praticamente inexistente⁷, limitando-se apenas à segurança física das infraestruturas utilizadas no mercado energético para o transporte, processamento e distribuição de energia, como sejam os portos, as refinarias e os oleodutos, entre outros, bem como à capacidade dos países consumidores em celebrar acordos de fornecimento com os

⁶ YERGIN, Daniel. “The security of Energy”, in *The Quest...*, cit., pp. 264-283.

⁷ YERGIN, Daniel. “The security of Energy”, in *The Quest...*, cit., pp. 264-283.

países produtores. Porém, entre 1973 e 1974, na sequência da redução da oferta petrolífera mundial causada pela ação concertada dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁸, que originou uma severa crise energética e económica e que pôs fim ao ciclo de crescimento económico de quase trinta anos no período que se seguiu à segunda guerra mundial⁹, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) depararam-se com a ineficiência das suas políticas energéticas, bem como a sua deficiente preparação perante eventuais fenómenos perturbadores dos fluxos energéticos mundiais, levando-os, neste contexto, a criar a Agência Internacional da Energia (AIE)¹⁰.

A AIE, organização internacional a que Portugal aderiu em 1981¹¹, foi assim criada no âmbito da OCDE com a missão de criar mecanismos que possibilitem aos países ocidentais uma capacidade de resposta sistemática perante eventuais fatores de perturbação dos fluxos de energia, tendo adotado, para tal, um conceito uniformizado de segurança energética.

O conceito de segurança energética

A AIE define a segurança energética como a capacidade dos Estados de garantir a disponibilidade ininterrupta de fontes energéticas a preços

⁸ Recorde-se que a OPEP foi criada em 1960, com forte impulso da Arábia Saudita, com a missão de coordenar e unificar as políticas petrolíferas dos seus países membros para garantir preços justos e estáveis para os mercados produtores, garantir uma oferta estável e economicamente eficientes aos países consumidores, e proporcionar, pelo mesmo tempo, garantias de retorno justo dos investimentos efetuados na indústria petrolífera.

OPEP. (2018) *Brief History*. Acedido em 31 de Março de 2018, em http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm.

⁹ LAURENT, Éric. “Le monde n’aime pas affronter la réalité”, in *La face cachée du pétrole*, 1ª Ed., Paris: Plon, 2006. ISBN 2-259-20323-X. P. 15-38.

¹⁰ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *History*. Acedido em Março de 2018: <https://www.iea.org/about/history/>.

¹¹ Lei 6/81, de 12 de Maio de 1981. *Aprova, para adesão, o Acordo sobre o Programa Internacional de Energia*: <https://dre.pt/application/file/573193>.

acessíveis. Este conceito implica a sua decomposição em duas dimensões essenciais, sendo a primeira uma visão de longo prazo, que se traduz na necessidade de realização de investimentos adequados e oportunos para garantir a satisfação da procura energética futura, em conformidade com as perspetivas de crescimento económico, e, a segunda, uma visão de curto prazo, que se traduz na adoção de mecanismos sistemáticos de emergência para responder a perturbações imediatas dos fornecimentos de energia¹².

No que respeita à primeira visão, os Estados deverão desenvolver esforços no sentido de, entre outros: i) celebrar antecipada e oportunamente acordos de fornecimento de energia, quer diretamente entre Estados, quer por intermédio da promoção da celebração de acordos entre empresas energéticas; ii) proporcionar um quadro favorável de investimento na exploração de recursos energéticos, em parceria, ou não, quer endogenamente ou nos mercados externos; iii) estimular os investimentos públicos ou privados na construção das infraestruturas necessárias à produção, transporte, processamento e distribuição de energia; e iv) minimizar os impactos decorrentes da suspensão dos fornecimentos de uma única fonte de energia por via do incentivo à diversificação dos fornecedores, da diminuição da dependência de um número reduzido de fornecedores, bem como da multiplicação das fontes de energia consumida.

Já no que respeita à segunda visão, importa referir que os mecanismos contemplados visam proporcionar uma capacidade de resposta imediata de curto prazo, agindo sobre os fundamentais de mercado e minorar os efeitos mais nefastos e diretos das perturbações dos fluxos de energia, oferecendo meios para influenciar, por um lado, a oferta e, por outro, a procura. Assim, serão de salientar os principais mecanismos de emergência seguintes, os quais poderão ser desencadeados pelas entidades competentes em simultâneo, ou em parte, conforme a gravidade da situação:

¹² INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Energy security*. Acedido em 29 Março de 2018: <https://www.iea.org/topics/energysecurity/>.

- i) Mecanismos de reforço da oferta petrolífera em caso de perturbação dos fornecimentos:
 - a. Criação de reservas petrolíferas de segurança, as quais deverão corresponder ao armazenamento de crude e de produtos petrolíferos equivalentes a cerca de 90 dias de consumo, ou de importações, consoante se trate de um país produtor ou importador de petróleo; e
 - b. Criação de mecanismos de aumento rápido da produção petrolífera, apenas possível no caso de o país membro ser produtor;

- ii) Mecanismos de redução da procura petrolífera em caso de perturbação dos fornecimentos:
 - a. Medidas de restrição total à circulação automóvel;
 - b. Medidas de restrição parcial à circulação automóvel;
 - c. Medidas de sensibilização para uma utilização responsável dos automóveis particulares; e
 - d. Políticas de substituição do consumo de uma fonte por outra (caso, se tecnicamente possível, da substituição do petróleo nas centrais termoeletricas por carvão ou gás natural).

Embora o conceito original de segurança energética se tenha desenvolvido em torno do petróleo, designadamente pelas razões históricas que motivaram a sua elaboração, atualmente, a segurança energética constitui-se como um conceito mais amplo que inclui a segurança dos fluxos de energia de outras fontes, tais como o gás natural e as energias renováveis. Contudo, e pese embora o estudo dos diversos mecanismos de emergência e de resposta a crises de abastecimento de energia possa ser de um particular interesse académico, assim como o estudo da segurança energética no que diz respeito às outras fontes energéticas, importa ressaltar que em termos genéricos, a segurança do abastecimento de outras fontes energéticas é, no seu essencial, decalcado do modelo de segurança do abastecimento para o petróleo, pelo que não serão abordados, neste trabalho, os mecanismos de reforço da segurança energética relativamente às outras fontes.

Por outro lado, o presente trabalho centra-se sobretudo na importância da energia para uma ordem democrática, no seu enquadramento jurídico-constitucional e no papel que o Estado pode desempenhar na garantia da segurança energética, nomeadamente no que toca à utilização das Forças Armadas para esse efeito.

Segurança energética e democracia

A importância da energia na vida moderna

Conforme já acima mencionado, o acesso a fontes de energia assume uma inegável importância para o regular funcionamento da atividade económica moderna dos países, tendo desempenhado um papel preponderante no desenvolvimento e no progresso socioeconómicos, sendo atualmente o acesso à energia uma das prioridades das Nações Unidas, designadamente através de programas de apoio ao abrigo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹³, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) para por fim à pobreza. A este propósito, refira-se que, apesar da energia estar consagrada no Objetivo 7 dos ODM, no qual se defende a promoção do acesso a fontes ambientalmente sustentáveis de energia, as Nações Unidas reconhecem um carácter transversal à energia para alcançar a maioria dos objetivos definidos¹⁴.

Com efeito, a energia encontra-se atualmente presente em todos os aspetos da vida quotidiana dos cidadãos, das empresas e dos Estados, tendo contribuído para potenciar a Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX graças à dinamização de maquinarias que possibilitaram

¹³ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Sustainable Development Goals*. Acedido em 06 de Abril de 2018: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>.

¹⁴ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Sustainable Development Goals*. Acedido em 06 de Abril de 2018: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/sustainable_energy/the_energy_challenge-forachievingthemillenniumdevelopmentgoals.html.

a produção industrial em larga escala¹⁵. Por outro lado, a importância da energia evidencia-se pelo papel que desempenhou na melhoria das condições, hoje, mais triviais de vida das populações, nomeadamente graças à eletrificação da economia, que permitiu um incremento significativo da salubridade e da longevidade humanas, sendo de destacar a forte presença que os eletrodomésticos e equipamentos eletrónicos vários ocupam nas nossas vidas, como sejam o frigorífico, que permitiu o armazenamento de alimentos em condições de maior segurança para a saúde humana, ou todas as tecnologias de informação e comunicação que se tornaram tão indispensáveis às atividades económicas e sociais¹⁶¹⁷.

Também de salientar o papel que a energia desempenhou para a estruturação do atual modelo de Estado, que, graças à industrialização potenciada pela energia, logrou consolidar a sua soberania sobre a totalidade do seu território, nomeadamente pela expansão das vias de comunicação férreas e rodoviárias, bem como descentralizar e desconcentrar a sua presença no território em resultado da expansão dos meios de telecomunicação.

Ainda, será de destacar que a energia não se constitui apenas como um combustível para ativar meios de transporte, máquinas ou equipamentos eletrónicos, mas, também, como uma matéria-prima essencial à produção industrial¹⁸, estando o petróleo, ou seus derivados, presente na composição da grande maioria dos produtos de grande consumo da atualidade, incluindo no setor têxtil e alimentar, bem como à produção química e farmacêutica, sendo o petróleo e o gás natural utilizados na indústria química e farmacêutica para a produção de componentes.

Por fim, cumpre mencionar que, dada a importância e a natureza imprescindível das fontes de energia para a vida económica e social

¹⁵ VELHO, José Lopes. “O Petróleo e as aplicações”, in *Petróleo.....*, cit., pp. 279-295.

¹⁶ VELHO, José Lopes. “O Petróleo e as aplicações”, in *Petróleo.....*, cit., pp. 279-295.

¹⁷ DAVID, I. Stern e ASTRID Kander. *The Role of Energy in the Industrial Revolution and Modern Economic Growth*. The Energy Journal, International Association for Energy Economics, vol. 0(Number 3), 2012.

¹⁸ VELHO, José Lopes. “O Petróleo e as aplicações”, in *Petróleo.....*, cit., pp. 279-295.

dos tempos modernos, o crescente consumo energético não se pode desprender, hoje, das questões ambientais, tendo um reconhecido impacto sobre a fauna, a flora e a saúde humana, bem como sobre a evolução da temperatura global e das alterações climáticas, pelo que esta dimensão deverá também ser cada vez mais tida em consideração pelas políticas energéticas¹⁹.

Ainda de referir que a energia permite às diversas instituições do Estado uma melhoria exponencial do seu funcionamento, possibilitando-lhe a prossecução de serviços públicos e obrigações múltiplas, designadamente na segurança e na defesa do território proporcionados pela utilização de meios de transporte, comunicação, monitorização e patrulhamento, entre outros.

A importância da energia para a realização da democracia

O acesso à energia condiciona a realização de direitos fundamentais, como sejam o direito à saúde, ao ensino, ao trabalho e às condições básicas de saneamento público, entre outros, conforme tem vindo a ser advogado pela Organização das Nações Unidas (ONU), recorrendo esta ao conceito de pobreza energética (*energy poverty*) para afirmar que o acesso à energia é crucial não apenas ao desenvolvimento económico, como, também, à concretização de Direitos Fundamentais²⁰.

Neste sentido, a falta de acesso à energia e aos Direitos Fundamentais condiciona, por sua vez, o exercício da Democracia, já que a não

¹⁹ FROGGATT, Antony, LAHN, Glada, et al. *White Paper on Sustainable Energy Security, Strategic risks and opportunities for business*, Chatham House e Lloyds 360° Risk Insight, 2010. Acedido no dia 06 de Abril de 2018: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy%20Environment%20and%20Development/0610_froggatt_lahn.pdf.

²⁰ ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS) e PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *White Paper for a Regional Policy, Geared towards increasing access to energy services for rural and periurban populations in order to achieve the Millennium Development Goals*, 2005 (ano de elaboração) e 2007 (ano de publicação). file:///C:/Users/Propriet%C3%A1rio/Downloads/ECOWAS%20WhitePaper%20for%20a%20RegionalPolicy_2005.pdf: acedido em 06 de Abril de 2018.

concretização dos direitos mais fundamentais das populações constringe, *ab initio*, a sua capacidade em participar na vida democrática das respetivas nações, nomeadamente o exercício informado do direito de voto. Da mesma forma, a falta de acesso à energia condiciona a própria organização do Estado, o qual não logra descentralizar os seus serviços e aproximar-se das populações nas regiões mais remotas, dificultando o funcionamento de instituições públicas como tribunais, hospitais e instituições de ensino.

A segurança energética assume, neste quadro, particular importância para a democracia e para a sua subsistência, principalmente tendo em consideração o facto de, segundo estudos²¹, nos países onde a falta de energia impera, a vida social e económica das populações encontra-se particularmente condicionada, dificultando a realização dos direitos humanos essenciais, como o direito à informação, na atualidade sobretudo exercido por meios de difusão que necessitam de energia para o seu funcionamento.

A falta de acesso à energia acarreta também uma outra dimensão da realização dos direitos fundamentais e da democracia, como seja a igualdade de género, tendo vindo a verificar-se que as mulheres tendem a sofrer consequências mais significativas. Com efeito, será de recordar que, em muitos dos países em desenvolvimento, designadamente no continente africano, as mulheres assumem a quase totalidade das responsabilidades da vida doméstica, quer do ponto de vista económico, quer do ponto de vista familiar, vendo dificultada a prossecução das suas tarefas, como seja o trabalho agrícola manual e o provimento das necessidades da casa em água, entre outros. Esta situação afeta também as pessoas do sexo feminino em idade menor, que, para providenciar água para as suas famílias, se veem privadas do tempo necessário para aceder ao ensino e tornarem-se cidadãs independentes e participantes na vida democrática²².

²¹ ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS) e PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *White Paper ...*, cit.

²² ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS) e PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *White Paper ...*, cit.

Ainda de referir que as restrições no acesso à energia tendem igualmente a contribuir para um contexto político-securitário interno fragilizado por via do agravamento das desigualdades sociais, influenciando negativamente a paz social e, inerentemente, a estabilidade e segurança das instituições democráticas.

Sem o acesso à energia, as instituições democráticas não têm o alcance desejado e destinam-se apenas às franjas da população mais favorecidas e tendencialmente mais próximas dos centros urbanos e das instituições estatais.

A segurança energética na Constituição da República Portuguesa

Menções diretas

Reconhecendo a importância da segurança energética, Portugal tornou-se, conforme acima descrito, membro da AIE em 1981, tendo, desde então, vindo a aplicar as diversas medidas preconizadas por aquela Agência para reforçar o seu quadro energético-securitário e transpondo para o seu ordenamento jurídico as normas internacionais a que o País se vinculou naquele âmbito, nomeadamente os supramencionados mecanismos de emergência perante eventuais perturbações dos fluxos de energia.

Não obstante, e apesar do acima referido, o legislador constituinte não verteu expressamente a segurança energética para a Constituição da República Portuguesa (CRP), estando esta questão legislada diretamente em diplomas próprios, mas optou por estipular, no Art.º 81º, alínea m), como incumbência prioritária do Estado a definição de uma política da energia, preferindo uma formulação lata que confira ao Estado poderes amplos para atender às necessidades do país no domínio energético sob as suas mais diversas aceções.

Parte II

(Organização económica)

(...)

Artigo 81º

(Incumbências prioritárias do Estado)

Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

(...)

m) Adotar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional;

Por outro lado, não deixa de relevar de algum interesse a inserção sistemática desta incumbência do Estado na Parte II da CRP, onde se dispõe sobre a organização económica do país, traduzindo o inegável reconhecimento da importância socioeconómica que a definição de uma política energética assume.

A incumbência prioritária para definir uma política energética é precedida, na alínea a) do mesmo artigo, da incumbência de “promover o bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”, o que, não dizendo diretamente respeito à energia, não deixa de ser um princípio enformador da ação do Estado no domínio económico, sendo incontornável, neste quadro, a garantia do acesso à energia por parte dos cidadãos e dos agentes económicos.

Menções indiretas

Para além do artigo 81º, alínea m), a CRP não volta a fazer menção expressa à energia, nem tal seria expectável da Lei Fundamental, que não pode estatuir sobre a totalidade dos aspetos da vida política, social e económica do País, procurando, antes, enformar superiormente o sentido da atuação legislativa dos órgãos de soberania. Não obstante, a Constituição portuguesa vai elencando, ao longo dos seus vários artigos, diversos deveres do Estado, bem como direitos sociais e económicos

que apenas são realizáveis mediante a garantia do acesso à energia para os cidadãos e para as instituições da República, sendo assim de mencionar, a título de exemplo, os artigos seguintes:

Artigo 2º

(Estado de Direito Democrático)

“A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na **soberania popular**, no pluralismo de expressão e organização política democrática, 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**”.

Artigo 9º

(Tarefas fundamentais do Estado)

“São tarefas fundamentais do Estado:

(...)

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**”.

Assim, conforme resulta da leitura dos dois artigos supramencionados, e de acordo com o acima exposto, a realização do Estado de Direito Democrático carece de uma intervenção direta do Estado, sendo que a “efetivação dos direitos e liberdades fundamentais”, bem como a “realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa” referidos no artigo 2º da CRP apenas são alcançáveis mediante o estabelecimento de um mercado energético interno acessível à totalidade dos cidadãos, das instituições públicas e das empresas. O mesmo se poderá afirmar quanto às tarefas de “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo”, efetivar “os direitos económicos, sociais e ambientais, mediante a transformação e

modernização das estruturas económicas e sociais” (artigo 7º, alínea d)), bem como quanto à tarefa de “defender a natureza e o ambiente” e “assegurar um correto ordenamento do território” (artigo 7º, alínea e)).

A conjugação das referidas disposições implica indubitavelmente um dever positivo de ação por parte do Estado destinada a promover políticas que possibilitem a concretização daquelas tarefas, nomeadamente, a título de exemplo, através da construção das infraestruturas necessárias para tal, como portos, refinarias, centrais termoelétricas e redes de distribuição energética.

A segurança energética em Portugal – Uma abordagem sumária

Não obstante existirem casos pontuais de exclusão social por parte de pessoas que possam registar dificuldades de acesso à energia, Portugal não se encontra numa situação de pobreza energética, estando o território português relativamente bem dominado neste campo, beneficiando de um mercado interno que logrou proporcionar à sua população um bem-estar económico e social próprio de países industrializados e desenvolvidos, pelo que as preocupações no domínio da energia no País prendem-se, no seu essencial, com a garantia do acesso às fontes de abastecimento energético externo.

Para os países que não possuem recursos endógenos de fontes de energia fóssil, como seja o caso de Portugal, a satisfação do abastecimento energético passa necessariamente pela importação dos recursos não existentes em território nacional, designadamente de hidrocarbonetos.

Assim, no caso português, conforme evidencia a Figura 1 (infra), cerca de 43% da energia primária consumida em 2016 dependeu do petróleo, cerca de 18% do gás natural, cerca de 14% das fontes renováveis de energia, cerca de 14% das fontes hidroelétricas e cerca de 11% do carvão. Com exceção das energias renováveis e da hidroeletricidade, que são geradas em solo português graças aos recursos eólicos, solar e hídricos, o País teve que importar os restantes recursos energéticos consumidos, os quais corresponderam, naquele ano, a cerca de 72% do total, evidenciando a elevada dependência dos fornecimentos energéticos externos que a economia portuguesa enfrenta.

Tabela 1: Matriz energética de Portugal (2016)²³

Fontes de energia	% do total
Petróleo	43%
Gás natural	18%
Renováveis	14%
Hidroelétrica	14%
Carvão	11%

Essa elevada dependência dos fornecimentos externos não representa necessariamente um fator de ameaça à segurança energética do País se os mercados de importação de energia forem diversificados e se a sua situação política e securitária, assim como o seu enquadramento geopolítico internacional, forem estáveis, garantindo a continuidade dos fluxos de energia. Contudo, a História internacional recente tem vindo a demonstrar que nem sempre assim ocorre e que, em casos relativamente recentes, foram verificadas perturbações dos fluxos de exportação de energia para alguns países, sendo de recordar, neste contexto, a instabilidade político-social na Líbia²⁴, que tem causado distúrbios na sua produção de petróleo, afetando as suas exportações para os mercados consumidores, bem como o difícil relacionamento geopolítico da Federação Russa com a Ucrânia que, por duas ocasiões, em 2006 e 2009²⁵, originou uma interrupção das exportações de gás russo para os mercados europeus.

Em Portugal, as carteiras de fornecedores de petróleo e gás natural são compostas por parceiros que se têm revelado relativamente fiáveis

²³ BP, *BP Statistical Review of World Energy*, 2017, <http://www.bp.com/statisticalreview>, acessado em 24 de Abril de 2018.

²⁴ AIDAN, Lewis, Reuters, 05 de Março de 2018. *How unstable is Libya's oil production?:* Notícia publicada *online*: <https://www.reuters.com/article/us-libya-oil-explainer/how-unstable-is-libyas-oil-production-idUSKBN1GH2LY>, acessado em 06 de Abril de 2018.

²⁵ GORDON, Noah, Euractiv, 19 de Janeiro de 2018. *EU need not fear new Russian gas pipeline:* <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/eu-need-not-fear-new-russian-gas-pipeline/>, acessado em 06 de Abril de 2018.

e que, internamente, não têm evidenciado situações de instabilidade que os impeçam de manter a continuidade dos seus fluxos energéticos. Contudo, não deixa de ser importante salientar que uma parte não negligenciável do petróleo (Figura 2 infra) e do gás natural (Figura 3 infra) que Portugal importa provem de países onde a situação interna suscita algumas preocupações energético-securitárias, sendo de referir, em particular, no que diz respeito ao petróleo, o caso do Iraque, e no que diz respeito ao gás natural, o caso da Nigéria.

Tabela 2: Origem das importações portuguesas de petróleo (2016)²⁶

País	% do total
Angola	21,2%
Rússia	20,7%
Azerbaijão	11,4%
Arábia Saudita	11,1%
Cazaquistão	9,8%
Argélia	7,4%
Iraque	5,2%
Brasil	3,1%
Outros	10,1%

Tabela 3: Origem das importações portuguesas de gás natural (2016)²⁷

País	% do total
Argélia	49,80%
Nigéria	18,20%
Catar	8,20%
EUA	2%
Outros	21,80%

²⁶ DGEG, Direção Geral de Energia e Geologia (2018), *Estatísticas e Preços-Petróleo e Derivados-Importações/Exportações*. <http://www.dgeg.gov.pt/>, acedido em 30 de Março de 2018.

²⁷ DGEG, Direção Geral de Energia e Geologia (2018), *Estatísticas e Preços-Gás Natural*. <http://www.dgeg.gov.pt/>, acedido em 30 de Março de 2018.

Com efeito, será de destacar que, conforme evidenciado pelas figuras 2 e 3 supra, cerca de 5,2% das importações portuguesas de petróleo provieram do Iraque, onde a situação interna tem sido marcada por fenómenos de instabilidade político-securitária²⁸, levantando dúvidas quanto à continuidade das suas exportações de crude. As mesmas dúvidas têm vindo a ser levantadas pelo contexto político-social nigeriano, sobretudo na região do Delta do Níger, onde se localizam as maiores reservas de petróleo e gás do país e se tem registado perturbações na produção de hidrocarbonetos, condicionando a atratividade dos investimentos na manutenção e modernização das infraestruturas, bem como no reforço da capacidade de produção²⁹.

A pirataria marítima: fator de condicionamento à segurança energética

A pirataria marítima – Breve caracterização

Ainda que a continuidade dos fluxos de energia para Portugal não tenha vindo a ser afetada, a segurança dos fornecimentos energéticos pode ser ameaçada por outros fatores, como a pirataria marítima, que não decorre necessariamente de questões internas dos países produtores, mas da insuficiência de meios de controlo e patrulhamento das orlas marítimas de Estados ribeirinhos onde o fenómeno se verifica, como sejam os casos da costa da Somália e dos países do Golfo da Guiné³⁰, onde o fenómeno tem sido persistente, ainda que em diminuição.

²⁸ THOMAS, Nathalie e SHEPPARD, David, Financial Times, 20 de Outubro de 2017. *Instability returns to haunt Kurdish-focused oil producers*: <https://www.ft.com/content/ca514f0e-b1c3-11e7-a398-73d59db9e399>. Acedido em 06 de Abril de 2018.

²⁹ ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA) dos Estados Unidos, 06 de Maio de 2016. *Country Analysis Brief: Nigeria*. Acedido em 06 de Abril de 2018: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=NGA>.

³⁰ INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, COMMERCIAL CRIME SERVICES e INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. *Maritime piracy and armed robbery reaches 22-year low, says IMB report*, 09 de Janeiro de 2018. Acedido em 06 de Abril de 2018: <https://www.icc-ccs.org/index.php/1240-maritime-piracy-and-armed-robbery-reaches-22-year-low-says-imb-report>.

Efetivamente, a pirataria marítima tem vindo a constituir um crescente fator de preocupação para a segurança dos mares, designadamente para o transporte marítimo de mercadorias, incluindo de energia, ameaçando a continuidade dos fluxos de petróleo e gás cujo transporte se efetue por via marítima³¹.

A pirataria marítima no século XXI tem vindo a ser potenciada por diversos fatores, tais como a fragilidade institucional dos órgãos dos Estados junto dos quais este fenómeno tem sido identificado, como seja o caso da Somália, bem como devido à condição de vulnerabilidade socioeconómica em que uma parte considerável da população se encontra, como seja o caso da Somália, dos países do Golfo da Guiné e de outras regiões³².

O combate à pirataria marítima ao largo da Costa da Somália: O caso da operação ATALANTA

Devido à complexidade do tema e à sua extensão, por razões de ordem prática, apenas será abordado o tema do combate à pirataria marítima ao largo da costa da Somália, recorrendo-se à apresentação do caso de estudo da Operação ATALANTA³³, levada a cabo pela União Europeia.

Assim, refira-se que, face à incapacidade das autoridades da Somália em lutar contra a pirataria marítima na sua orla costeira, a comunidade internacional tem vindo a ser chamada a intervir para combater este crescente fator de condicionamento à segurança das rotas marítimas, sendo de destacar, neste contexto, a operação ATALANTA da União

³¹ INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, COMMERCIAL CRIME SERVICES e INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. *Maritime piracy...*, cit.

³² SILVA, Jaime Ferreira da, “Uma Visão global da pirataria marítima no século XXI”, in *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. 1ª Ed, Fronteiras do Caos, 2016. Coord. RODRIGUES, Teresa Ferreira e BORGES, João Vieira ISBN: 9789898647603. P. 71-108.

³³ MARINHA PORTUGUESA, Operação Atalanta, 2013, http://www.marinha.pt/conteudos_externos/opatalanta2013/index.html, consultado a 28 de Março de 2018.

Europeia, das quais Portugal tem feito parte, contribuindo com meios militares.

A operação naval da União Europeia na Somália, designada Operação ATALANTA, foi iniciada em Dezembro de 2008, no âmbito da Força Naval da UE (EU NAVAL FORCE – EU NAVFOR, na sigla em inglês)³⁴, sob o mandato da Ação Conjunta 2008/851/CFSP do Conselho da UE³⁵, de 10 de Novembro de 2008 e publicado no Jornal Oficial da União Europeia, adotada com recurso ao Título V do Tratado da UE, para apoiar e proteger as missões humanitárias do Programa Alimentar Mundial para a Somália e da Missão da União Africana na Somália (AMISOM, na sigla em inglês), bem como o transporte marítimo na região.

Baseando juridicamente a sua intervenção no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (Título V do Tratado da UE) e nas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a segurança marítima, o Direito do Mar e sobre a pirataria marítima ao largo da Somália, designadamente as Resoluções 1816 (2008)³⁶, 1838 (2008)³⁷, 1846 (2008)³⁸ e 1851 (2008)³⁹, a UE enviou meios militares navais para monitorizar e patrulhar uma área marítima de cerca de 8,7 milhões de km², numa área que compreende o Sul do

³⁴ EUNAVFOR. 2018. <http://eunavfor.eu/mission/>. Acedido em 28 de Março de 2018.

³⁵ Ação Comum 2008/851/PESC do Conselho, de 10 de Novembro de 2008, relativa à operação militar da União Europeia tendo em vista contribuir para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália (JO L 301 de 12.11.2008). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:EN:PDF>.

³⁶ Resolução 1816 do Conselho de Segurança das Organização das Nações Unidas (02 de Junho de 2008). Disponível em [http://undocs.org/S/RES/1816\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1816(2008)), consultado em 28 de Março 2018.

³⁷ Resolução 1838 do Conselho de Segurança das Organização das Nações Unidas (07 de Outubro de 2008). Disponível em [http://undocs.org/S/RES/1838\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1838(2008)), consultado em 28 de Março 2018.

³⁸ Resolução 1846 do Conselho de Segurança das Organização das Nações Unidas (02 de Dezembro de 2008). Disponível em [http://undocs.org/S/RES/1846\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1846(2008)), consultado em 28 de Março 2018.

³⁹ Resolução 1851 do Conselho de Segurança das Organização das Nações Unidas (16 de Dezembro de 2008). Disponível em [http://undocs.org/S/RES/1851\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1851(2008)), consultado em 28 de Março 2018.

Mar Vermelho, o Golfo de Áden e parte do Oceano Índico, incluindo a República das Seychelles, na qual ainda desenvolveu operações táticas de combate à pirataria marítima.

Apesar de uma elevada taxa de sucesso, o Concelho da UE decidiu renovar em 2013 e 2015 o mandato da EU NAVFOR para a Operação ATALANTA. As operações obtiveram os resultados pretendidos e observou-se uma redução drástica do número de ataques perpetrados por piratas somalis. Contudo, no decurso de 2016, registou-se uma tendência de recrudescimento do fenómeno, tendo, por essa razão, o Concelho da UE decidido, em 28 de Novembro de 2016, estender o mandato da EU NAVFOR até Dezembro de 2018.

De acordo com os dados disponibilizados pelo *website* da Marinha Portuguesa⁴⁰, foram escoltados com sucesso, desde 2009, 169 navios do Programa Alimentar Mundial e 128 navios da AMISOM, tendo sido entregues 128 piratas às autoridades competentes detenção e julgamento em tribunal, tendo as condições de segurança marítima naquela região melhorando substancialmente, incluindo o transporte marítimo de energia.

A participação de Portugal na Operação ATALANTA

Da conjugação dos artigos 1º, 7º, alíneas 1), 2) e 5), e 81º, alínea m), bem como do artigo 273º e subsequentes relativos à Defesa Nacional, da CRP, incumbe ao Estado Português a obrigação de desenvolver todos os esforços possíveis, nos planos interno e externo, nos planos políticos, civis e militares, de garantir a segurança do abastecimento energético do país, devendo, caso para tal seja necessário, fazer uso da força militar para prosseguir os interesses estratégicos do país, designadamente combater fenómenos como a pirataria marítima que ameaçam o transporte marítimo internacional de mercadorias e a segurança energética portuguesa.

⁴⁰ MARINHA PORTUGUESA, Operação Atalanta, 2013, http://www.marinha.pt/conteudos_externos/opatalanta2013/index.html#meios, consultado em 28 de Março de 2018.

Por outro lado, será de recordar que, conforme ilustram as figuras 2 e 3 (supra), uma parte não negligenciável das importações portuguesas de petróleo e gás provem de países cujas rotas de abastecimento se situam na proximidade de regiões afetadas pela pirataria marítima, tais como a Arábia Saudita e do Iraque, no caso do petróleo, e do Catar, no caso do gás natural.

Neste sentido, e atendendo ao artigo 7º da CRP, que coloca o dever de Portugal contribuir positiva e ativamente para a construção de uma ordem internacional justa e segura, bem como para o “fortalecimento da ação dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos” (art. 7º, alínea 5)), Portugal não podia deixar de contribuir para o esforço comunitário para garantir a segurança dos mares ao largo da Costa da Somália, tendo disponibilizado, para o efeito, a Fragata Álvares Cabral para a Operação ATALANTA, bem como 187 militares da Marinha Portuguesa para aquele efeito.

Artigo 7º

(Relações internacionais)

1) Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.

2) Portugal preconiza a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares, e o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.

(...)

5) Portugal empenha-se no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da ação dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos.

Notas conclusivas

Conforme resulta do acima exposto, a energia assume uma inegável importância para a vida económica e social moderna, sendo igualmente indiscutível o seu papel para o desenvolvimento e industrialização, tendo a sua inclusão na Constituição da República Portuguesa como uma incumbência prioritária do Estado traduzido o reconhecimento máximo que a ordem jurídico-constitucional portuguesa lhe atribui.

Por outro lado, a sistematização constitucional reconhece também o papel da energia na construção de um Estado de Direito Democrático e a sua essencialidade para a realização dos Direitos Fundamentais dos cidadãos, os quais, sem o devido abastecimento acessível e seguro de energia, não logram contribuir positivamente para uma sociedade economicamente justa, equilibrada e democrática.

É neste sentido que a obrigação do Estado português de definir uma política para a energia, plasmada no artigo 81º, m) da Constituição, em conjugação com os artigos 2º, 7º e 9º, pode também ser entendida como uma imposição constitucional de agir no plano internacional com recurso, caso tal seja necessário à defesa dos interesses estratégicos do país, às suas Forças Armadas para participar nas missões internacionais destinadas, como foi o caso com a Operação ATALANTA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografia

- HOFMEISTER, John. 2010. *Why we hate oil companies, Straight talk from an energy insider*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 978-0-230-10208-9.
- LAURENT, Éric. 2006. *La face cachée du pétrole Plon*. 1ª Ed. Paris: Plon, 2006. ISBN 2-259-20323-X.
- SILVA, Jaime Ferreira da. 2016. Uma Visão global da pirataria marítima no século XXI. [autor do livro] Teresa Ferreira e BORGES, João Vieira Coord.

- RODRIGUES. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. 1ª Ed. s.l.: Fronteiras do Caos, 2016.
- VELHO, José Lopes. 2010. *Petróleo. Dádiva e Maldição, 150 anos de História*. 1ª Ed. Lisboa: bnomics, Deplano Network SA, 2010. ISBN 978-989-8184-54-2.
- YERGIN, Daniel. 2011. *The Quest: Energy, security, and the remaking of the modern world*. 1ª Ed. Nova Iorque: The Penguin Press, 2011. ISBN 978-1-59420-283-4.

Fontes Institucionais Eletrónicas e Legislação

- AIE. 2018. INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Energy security*. [Online] 2018. Acedido a 29 de Março de 2018, em <https://www.iea.org/topics/energysecurity/>.
- . 2018. INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *History*. [Online] 2018. Acedido a 31 de Março de 2018, em <https://www.iea.org/about/history/>.
- Conselho Europeu. 2008. 10 de Novembro de 2008. Ação Comum 2008/851/PESC do Conselho, relativa à operação militar da União Europeia tendo em vista contribuir para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália.
- DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA. 2018. Estatísticas e Preços-Gás Natural. *DGEG*. [Online] 2018. Acedido a 30 de Março de 2018, em <http://www.dgeg.gov.pt/>.
- . 2018. Estatísticas e Preços-Petróleo e Derivados-Importações/Exportações. *Direção Geral de Energia e Geologia*. [Online] 2018. Acedido a 30 de Março de 2018, em <http://www.dgeg.gov.pt/>.
- ECOWAS e UNDP. 2005. *White Paper for a Regional Policy, Geared towards increasing access to energy services for rural and periurban populations in order to achieve the Millennium Development Goals*. s.l. : ECOWAS e UNDP, 2005.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA) dos Estados Unidos. 2016. Country Analysis Brief: Nigeria. *EIA*. [Online] 06 de Maio de 2016. Acedido a 06 de Abril de 2018, em <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=NGA>.
- EUNAVFOR. 2018. EUNAVFOR. *Mission*. [Online] 2018. Acedido a 28 de Março de 2018, em <http://eunavfor.eu/mission/>.

- INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, COMMERCIAL CRIME SERVICES e INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. 2018. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, COMMERCIAL CRIME SERVICES e INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. *Maritime piracy and armed robbery reaches 22-year low, says IMB report*. [Online] 09 de Janeiro de 2018. Acedido a 06 de Abril de 2018, em <https://www.icc-ccs.org/index.php/1240-maritime-piracy-and-armed-robbery-reaches-22-year-low-says-imb-report>.
- Lei 6/81, de 12 de Maio de 1981. Aprova, para adesão, o Acordo sobre o Programa Internacional de Energia. [Online] Acedido a 06 de Abril de 2018, em <https://dre.pt/application/file/573193>.
- MARINHA PORTUGUESA. 2013. MARINHA PORTUGUESA. *Operação Atalanta*. [Online] 2013. Acedido a 28 de Março de 2018, em http://www.marinha.pt/conteudos_externos/opatalanta2013/index.html#meios.
- . 2013. MARINHA PORTUGUESA. *Operação Atalanta*. [Online] 2013. Acedido a 28 de Março de 2018, em http://www.marinha.pt/conteudos_externos/opatalanta2013/index.html.
- ONU. UN Documents. *Resolução 1816 do Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas (02 de Junho de 2008)*. [Online] Acedido a 28 de Março de 2018, em [http://undocs.org/S/RES/1816\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1816(2008)).
- . UN Documents. *Resolução 1838 do Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas (07 de Outubro de 2008)*. [Online] Acedido a 28 de Março de 2018, em [http://undocs.org/S/RES/1838\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1838(2008)).
- . UN Documents. *Resolução 1851 do Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas (16 de Dezembro de 2008)*. [Online] Acedido a 28 de Março de 2018, em [http://undocs.org/S/RES/1851\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1851(2008)).
- . UN Documents. *Resolução 1846 do Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas (02 de Dezembro de 2008)*. [Online] Acedido a 28 de Março de 2018. Resolução 1846 do Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas (02 de Dezembro de 2008). Disponível em [http://undocs.org/S/RES/1846\(2008\)](http://undocs.org/S/RES/1846(2008)), consultado em 28 de Março 2018.
- . 2018. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Sustainable Development Goals*. [Online] 2018. Acedido a 06 de Abril de 2018, em <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>.

OPEP. 2018. ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. *Brief History*. [Online] 2018. Acedido a 31 de Março de 2018, em http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm.

Fontes Noticiosas e Publicações Periódicas

FROGGATT, Antony, LAHN, Glada, et al. 2010. White Paper on Sustainable Energy Security, Strategic risks and opportunities for business. Chatham House e Lloyds. *360° Risk Insight*. Chatham House, 2010.

EU need not fear new Russian gas pipeline. GORDON, Noah. 2018. 19 de Janeiro de 2018, Euractiv.

How unstable is Libya's oil production? AIDAN, Lewis. 2018. 05 de Março de 2018, Reuters.

Instability returns to haunt Kurdish-focused oil producers. THOMAS, Nathalie e SHEPPARD, David. 2017. 20 de Outubro de 2017, Financial Times.

The Role of Energy in the Industrial Revolution and Modern Economic Growth. STERN, David I. e KANDER, Astrid. 2012. 3, 2012, The Energy Journal, Vol. 33.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

A Garantia Constitucional de Segurança – O Planejamento Civil de Emergência¹

The Constitutional Guarantee of Security – The Emergency Civil Planning

MARIA ISABEL ONETO²

Resumo: O objetivo deste trabalho visa avaliar a importância das infraestruturas críticas no âmbito do conceito de segurança nacional, enquanto sistema global de segurança.

Procedemos à análise do enquadramento legal da proteção das infraestruturas críticas no Estado Novo, com a instituição da Defesa Civil do Território, e após a Guerra Fria, com a implementação de um Sistema Nacional de Planejamento Civil de Emergência, sendo a sua proteção então considerada uma componente não-militar da Defesa, assim se mantendo até 2011.

Analisámos as transformações decorrentes da globalização e a passagem à modernidade reflexiva, que impuseram ao Estado a revisão de conceitos no âmbito da segurança e defesa, no sentido de adequar a resposta aos desafios da sociedade de risco. Daqui resulta a evolução para um sistema de segurança nacional, de que as infraestruturas críticas são elemento comum aos vários sistemas de defesa e segurança.

A proteção das infraestruturas críticas, pelo impacto que tem na garantia do normal funcionamento dos setores vitais da sociedade, integra as tarefas constitucionalmente atribuídas ao Estado.

Palavras-Chave: *Infraestruturas críticas; Estado; Sociedade de Risco; Segurança; Defesa.*

¹ Entregue: 2.10.2018; aprovado: 2.11.2018.

² Doutoranda em Direito e Segurança da NOVA Direito.

Abstract: The objective of this paper is to assess the importance of critical infrastructures in the light of the concept of *national security*, understood as a global system of security.

We proceeded to the analysis of the legal framework of the critical infrastructures protection within the *Estado Novo* regime, which has implemented the Civil Defence of the Territory, and within the post-Cold War period, when the Emergency Civil Planning National System was created. Since then, and until 2011, the protection of critical infrastructures was considered a non-military component of Defence.

We also studied the transformations that stemmed from the globalization and the rising of the *reflexive modernity*, which imposed the State to revise concepts within the scope of security and defence in such a way that allows for a response to the challenges of the risk society. This results in an evolution to a national security system, where critical infrastructures become a common trait of the several defence and security systems.

Keywords: *Critical infrastructures; State; Risk Society; Security; Defence.*

1. Introdução

A defesa de bens essenciais é uma característica intrínseca ao homem tão antiga quanto a sua própria existência. O que hoje qualificamos como *infraestruturas críticas* já era no tempo da pré-história, quando o homem, na luta pela sua sobrevivência, defendia o seu abrigo, o seu alimento, o seu (pequeno) território.

Sabemos que a evolução da Humanidade tem sido marcada pela capacidade de o homem inovar e de superar as adversidades que, ora a natureza, ora a tecnologia, se foram colocando, aceitando o correspondente risco no pressuposto de que o controlava.

Na verdade, a “ameaça e a insegurança sempre fizeram parte das condições da existência humana no passado, de certa forma ainda mais do que no presente”³, porquanto “A ameaça que as doenças e a morte representavam para o indivíduo e a sua família, bem como a fome e

³ ULRICH BECK, *Sociedade de Risco Mundial – em busca da segurança perdida*, 2016, trad. Maria Amélia Augusto; Lisboa: Edições 70, p. 22.

as epidemias para as comunidades, eram maiores na Idade Média do que hoje em dia”⁴.

O que mudou então? A reflexividade, potenciada pela globalização, sobre as consequências do desenvolvimento técnico-científico da modernidade – e eis-nos na segunda modernidade, na *sociedade de risco*, para que nos alertou ULRICH BECK em 1986.

Esta “modernidade reflexiva”, segundo Beck, “significa autoconfrontação com os efeitos da sociedade de risco, efeitos esses que não podem ser resolvidos nem assimilados pelo sistema da sociedade industrial, nem medidos pelos modelos institucionalizados desta última”⁵. Por seu turno, “o conceito de sociedade de risco designa uma fase da modernidade na qual as ameaças até agora produzidas no caminho da sociedade industrial começam a predominar. Isto levanta a questão da autolimitação desse desenvolvimento, assim como a tarefa de determinar os modelos (de responsabilidade, segurança, monitorização, limitação de danos e distribuição das suas consequências) até agora obtidos, tendo por referência as potenciais ameaças”⁶.

As consequências deste advento estão identificadas – se ainda não há consenso quanto ao fim do Estado Social de Direito⁷, certo é que “o *Estado Constitucional, na passagem para o terceiro milénio, se fragilizara, com a inevitabilidade de a cidadania passar a exercer-se em sociedades de risco*, primeiro no plano nacional, para depois se chegar ao nível supraestadual”⁸.

BACELAR GOUVEIA considera, assim, que “A crise do Estado Seguro levaria à reflexão de como as Constituições se propõem enfrentar o novo fenómeno do risco nos termos em que este passou a surgir, assim sendo lógico falar de um novo *Direito Constitucional do Risco*”⁹. No mesmo sentido, ULRICH BECK sustenta que o Estado moderno “por um

⁴ ULRICH BECK, *Sociedade de Risco Mundial...*, cit., *idem*.

⁵ ULRICH BECK, “A reinvenção da política”, in *Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*, 2000, Oeiras: Celta Editora, p. 6.

⁶ ULRICH BECK, “A reinvenção...”, *idem*.

⁷ Cf. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança – Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*, 2018, Coimbra: Almedina, p. 45

⁸ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança...*, cit., p. 52. Itálico no original.

⁹ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança...*, cit., p. 53. Itálico no original.

lado, está a extinguir-se, mas, por outro, é mais urgente que nunca”, ao libertar-se “das suas tarefas clássicas e a desenvolver uma nova «pele de tarefas» global”¹⁰.

É esta urgência de que ULRICH BECK fala que nos remete para a relevância da função do Estado na proteção das infraestruturas críticas, enquanto parte integrante das *áreas prioritárias*, definidas por NÉLSON LOURENÇO e AGOSTINHO COSTA como sendo “aquelas que, estando em linha com os desígnios da segurança nacional, facilitam a concretização dos fins últimos do Estado: a segurança, a prosperidade e o bem-estar dos portugueses”¹¹.

Na verdade, na evolução das diferentes fases do Constitucionalismo, a segurança como fim do Estado, nas palavras de JORGE BACELAR GOUVEIA, “sólida permanece como o seu mais consensual e elementar fim”¹², citando, a este propósito, THOMAS FLEINER-GERSTER, segundo o qual “A tarefa de proteção é certamente uma das primeiras e mais fundamentais tarefas da comunidade estatal. Os homens ou as tribos uniram-se a fim de se protegerem mutuamente dos ataques dos inimigos comuns, das forças da natureza, mas também das desordens e das desavenças”¹³.

Neste contexto da sociedade de risco, as *infraestruturas críticas*, entendidas como a componente, sistema ou parte deste, essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções¹⁴, representam um novo desafio à capacidade de proteção dos Estados, apelando a “uma espécie de *novo intervencionismo do estatal*”¹⁵.

¹⁰ ULRICH BECK, *A reinvenção da política...*, cit., pp. 37-38.

¹¹ NÉLSON LOURENÇO/ AGOSTINHO COSTA, Coord., *Estratégia de Segurança Nacional – Portugal Horizonte 2030*, 2018, Coimbra: Almedina, pp. 109-110.

¹² JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança...*, cit., p. 101.

¹³ *Apud* JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito de Segurança...*, cit., *idem*.

¹⁴ Cf. Alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de maio.

¹⁵ MÁRCIO NOBRE/ALEXANDRA ARAGÃO, “Risco, Estado e Direito”, in *Risco, Cidadania e Estado num Mundo Globalizado*, Revista CES, n.º 3, dezembro 2013, p. 110, disponível em www.ces.uc.pt/cescontexto, a que se acedeu em 07.02.2018.

Como referem MÁRCIO NOBRE e ALEXANDRA ARAGÃO, “O dever de prevenção de riscos não constitui novidade. Simplesmente, assiste-se, hoje, a um alargamento do âmbito desse dever”, que “opera-se por duas vias: *objectiva* e *subjectiva*. Por um lado, o desenvolvimento científico-tecnológico potencia o surgimento de novos riscos (perspetiva *objectiva*). Por outro lado, os cidadãos exigem uma proteção cada vez mais *extensiva* e *intensiva* por parte do Estado perante os riscos (perspetiva *subjectiva*)”¹⁶.

Esta dimensão subjetiva do dever de proteção por parte do Estado, potenciada pela sociedade reflexiva, assume particular importância nas políticas públicas de segurança e na expectativa que geram na comunidade. Como acentua BARRY BUZAN, “Efforts to achieve security can become self-defeating, even if objectively successful, if their effect is to raise awareness of threats to such a pitch that felt insecurity is greater than before the measures were undertaken”¹⁷. O que “condiciona o comportamento do ser humano e o regular funcionamento das instituições do Estado democrático, colocando em causa o valor da liberdade e o exercício dos direitos civis, políticos e sociais. O Estado vê-se assim obrigado não só a prevenir e combater as ameaças e os riscos reais, mas também os fenómenos que são subjectivamente percebidos pelos cidadãos como afectando a sua segurança”¹⁸.

2. Segurança e Defesa – A Segurança Nacional

2.1. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Sendo inquestionável que a segurança é uma tarefa fundamental do Estado, já o que *é segurança* não reúne o consenso da doutrina que,

¹⁶ MÁRCIO NOBRE/ALEXANDRA ARAGÃO, “Risco...”, *cit.*, p. 111. Itálico no original.

¹⁷ BARRY BUZAN, *People, States and Fear – The Nacional Security Problem in Internacional Relations*, 1983, Guildford: Thomson Press, p. 19.

¹⁸ NUNO SEVERIANO TEIXEIRA, et al., *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna – Relatório Preliminar*, 2006, Lisboa: IPRI/UNL, p. 33.

na definição de segurança internacional, ora recorre a um conceito restrito – de que é exemplo a teoria realista das relações internacionais¹⁹ –, como adota um conceito “omnicomprensivo”²⁰ – como o de segurança humana.

Da dificuldade desta definição dá-nos conta LUÍS TOMÉ, ao sublinhar que “Parte significativa das discussões sobre segurança envolve a sua referência e abrangência: Qual o objecto da segurança ou que entidade deve ser segura (segurança de quem)? Qual a natureza ou o tipo de ameaças, riscos e desafios (segurança face a quê ou a quem)? Qual o agente de segurança (segurança por quem) e com que meios (instrumentos de segurança)? Das respostas a estas questões dependem as respectivas conceptualizações de segurança.”²¹ E se o conceito de segurança interna tende a uma “reconceptualização que assuma e suporte um novo paradigma de segurança, que permita uma resposta sólida às ameaças decorrentes de uma conflitualidade global”²², não é menos verdade que também o conceito de defesa, tradicionalmente associado à componente externa, sofreu idêntica evolução, caminhando ambos, para o conceito de Segurança Nacional.

Nesta dimensão, revela-se de particular importância o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em 2013, que integrou, na sua

¹⁹ Cf. NÉLSON LOURENÇO/ AGOSTINHO COSTA, Coord., *Estratégia de Segurança Nacional...*, cit., p. 27, que consideram “limitadoras e desenquadradas da realidade vigente” as “interpretações centradas na teoria realista das relações internacionais – que restringem a segurança nacional à defesa das fronteiras e da integridade do território contra as ameaças externas e a uma dimensão interna centrada na salvaguarda da ordem e da tranquilidade públicas”.

²⁰ JORGE BACELAR GOUVEIA, “Segurança Humana”, in *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, 2015, Coimbra: Almedina, p. 421. O conceito de segurança humana, desenvolvido no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1994, integra as dimensões económica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política.

²¹ LUÍS TOMÉ, “Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais”, in *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 2010, n.º 1, disponível em observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art3, p. 34, a que se acedeu em 23.08.2016.

²² NÉLSON LOURENÇO, *Segurança nacional, globalização e modernidade, in Paz e Guerra: contributo para o diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais – homenagem ao professor Luís de Oliveira Fontoura* / coord. António de Sousa Lara, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, Jámile Bergamaschine Mata Diz, 2017, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, p.255.

componente externa, o conceito de segurança humana, ao estabelecer que “As políticas de segurança e defesa são orientadas pela promoção dos interesses nacionais”, entre os quais se encontra “a contribuição para a promoção da paz e da *segurança humana*, com base no primado do direito internacional.”²³

Reflexo deste conceito de *segurança e defesa* é, a nível interno, a assunção, nas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de que para a sua realização “concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade”²⁴, para assim assumir o conceito de *segurança nacional* e, por esta via, diluir a dicotomia defesa nacional/segurança interna que vinha prevalecendo oficialmente nas interpretações sobre o sentido e alcance do nosso texto constitucional.

Com efeito, neste documento, apresentado e debatido na Assembleia da República em 2013, refere-se expressamente que “A Defesa Nacional, tal como está expressa na Constituição e na Lei, corresponde a um conceito alargado e multissetorial. Abrange o conjunto de políticas de natureza militar, diplomática, económica, social, cultural e técnico-científica, que, adequadamente integradas e coordenadas, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades. Só assim se pode garantir, de forma mais eficaz, a Segurança Nacional.”²⁵

Na verdade, por contraposição à dicotomia defesa nacional/segurança interna, surge aqui um conceito de defesa nacional orientado finalisticamente para um conceito superior, o de segurança nacional, para o qual contribui e dele faz parte integrante, já que segurança nacional é “condição da Nação que se traduz na permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade”, devendo por isso “assegurar a soberania, a independência, a unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas, bens e valores, o desenvolvimento

²³ *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/3013, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 67, de 5 de abril de 2013. Itálico nosso.

²⁴ *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, disponível em https://www.parlamento.pt/Paginas/XII2SL_ColoquioGrandesOpConcEstrDefesaNacional20130219.asp.

²⁵ *Conceito Estratégico, idem.*

normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”.²⁶

O documento não deixa, porém, de salvaguardar que “quando se utiliza a expressão «Segurança e Defesa», a palavra «Segurança» deve ser entendida na aceção do conceito de «Segurança Nacional» antes exposto, pelo que em nenhuma circunstância deverá confundir-se com o de «Segurança Interna»”, procurando, desta forma, manter neste o espaço próprio das forças e serviços de segurança, mas também abrindo caminho para a definição do seu contributo na construção do conceito de segurança nacional²⁷.

Não é, porém, consensual que o conceito constitucional de defesa nacional tenha a amplitude que lhe é dada pelas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, embora a dicotomia defesa nacional/segurança interna, que ganhou maior expressão após a 1.^a revisão constitucional, em 1982, tenha vindo a esbater-se, em particular após o atentado de 11 de setembro às Torres Gémeas, nos Estados Unidos.

É certo que, com a 1.^a revisão constitucional, a *defesa nacional* passou a ter consagração constitucional. Mas, embora não tenha limitado o seu objeto à defesa militar da República, o sentido da alteração constitucional visou claramente retirar às Forças Armadas a função de garantia da ordem interna, além de outras tarefas que até então lhe estavam atribuídas, de matriz política marcadamente influenciada pela Revolução de Abril. E se dúvidas nunca houve quanto à função primária das Forças Armadas de defesa militar do país, já o que vai além desta é matéria sobre a qual não existe doutrina consolidada.

²⁶ *Conceito Estratégico, idem.*

²⁷ Não deixando o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* de defender uma “abordagem integrada da segurança interna, contemplando uma dimensão horizontal, incluindo a necessidade de intervenção articulada e coordenada de forças e serviços de segurança, da proteção civil, da emergência médica e das autoridades judiciais, bem como de entidades do sector privado, e uma dimensão vertical, incluindo os níveis internacional, nacional e local”, bem como uma “integração operativa da segurança interna, através da adoção de medidas operacionais que reduzam redundâncias e aumentem a integração operacional e a resiliência do sistema, incluindo as informações, a segurança pública, a investigação criminal, os serviços de estrangeiros e fronteiras e a proteção civil” – *Conceito Estratégico, cit.*, p. 33.

Segundo JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, “a atribuição à polícia da função de garantir a segurança interna tem de se conjugar com a consagração no artigo 273.º, igualmente no quadro da 2.º revisão constitucional, de um conceito de defesa nacional, contraposto ao de segurança interna, e que visou «justamente colocar as Forças Armadas à margem dessa função»”²⁸.

Para estes Autores, “Defesa nacional não se confunde com segurança interna, conquanto a separação de águas não seja tão nítida como foi noutras épocas, precisamente em resultado de certas manifestações de agressão (com relevo para o terrorismo ou para a utilização, com efeitos desestabilizadores, do tráfico de droga)”²⁹.

Sublinham que, contudo, em matéria de segurança interna, as Forças Armadas só “são chamadas a intervir, nos termos das leis de estado de sítio e de estado de emergência (artigo 275.º, n.º 7). Fora disso, estariam em perigo tanto o papel institucional das Forças Armadas como o princípio do Estado de Direito democrático (como a experiência histórica, portuguesa e de outros países, demonstra, são regimes autoritários e totalitários que se servem das Forças Armadas para, em nome da segurança interna, se perpetuarem). Quer dizer: em circunstâncias bem circunscritas, admite-se que a segurança seja componente da defesa nacional, mas não da *defesa militar da República*”³⁰.

A questão não é, em nosso entender, meramente académica. Bem pelo contrário. No contexto da ameaça das redes terroristas, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional considera merecer “especial atenção a vigilância e controlo das acessibilidades marítima, aérea e terrestre ao território nacional”, para o que “adquire grande acuidade a implementação de um Programa Nacional de Proteção das Infraestruturas Críticas”³¹.

Questão que se coloca é *a quem compete* a proteção das infraestruturas críticas.

²⁸ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, 2007, Coimbra: Almedina, p. 661 (anotação ao artigo 272.º).

²⁹ JORGE MIRANDA/ RUI MEDEIROS, *Constituição...*, *idem*, p. 684 (anotação ao artigo 273.º).

³⁰ JORGE MIRANDA/ RUI MEDEIROS, *Constituição...*, *ibidem*.

³¹ *Conceito estratégico, cit.*, p. 33.

2.2. A interpretação atualista do artigo 273.º, n.º 2, da Constituição

À questão colocada respondeu o Parecer n.º 147/2001 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República quando, precisamente na sequência do 11 de setembro, o ministro da Defesa solicitou-lhe pronúncia no sentido de aferir se, “no actual quadro legal vigente, as Forças Armadas podem ser incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos colectivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de sectores essenciais da vida nacional – designadamente importantes instalações industriais dos sectores eléctrico, de gás, de telecomunicações, ou ainda portuárias e aeroportuárias, etc. – em casos de agressão ou de ameaças externas”³².

A solicitação do ministro da Defesa surgiu cinco semanas após o 11 de setembro e nela pode ler-se: “as circunstâncias que envolveram o ataque a edifícios civis e pontos estratégicos militares vieram confrontar todos os Estados com a ameaça séria de a qualquer momento e em qualquer local poderem ocorrer actos de agressão, que podem pôr em risco a vida e a liberdade das pessoas, bem como a integridade e a segurança de pessoas e bens”³³.

Votado por unanimidade, o Parecer começa por referir que a versão original da Constituição continha “um entendimento muito amplo do conceito de defesa nacional, que se confundia com o de segurança nacional”, já que “incluía uma componente militar e diversas componentes não militares e visava proteger o País contra qualquer ameaça externa ou interna”, sublinhando, contudo, que “a Constituição acolheu, desde a revisão de 1982, uma concepção mais estrita de defesa nacional,

³² Parecer n.º 147/2001, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/pareceres-do-conselho-consultivo-da-pgr>, ao qual se acedeu em setembro de 2013. O pedido de consulta, segundo é referido neste Parecer, “é acompanhado de um parecer do Auditor Jurídico que foi emitido na sequência dos trágicos acontecimentos que ocorreram no passado dia 11 de Setembro nos Estados Unidos da América”. O Parecer foi homologado pelo ministro da Defesa e publicado no Diário da República de 16.02.2002, II Série, n.º 40, pp. 3101 ss.

³³ Parecer n.º 147/2001, *idem*.

sem contudo a confinar a uma responsabilidade exclusivamente militar”, tendo sido então “preocupação fundamental” do legislador constituinte “por um lado, separar a defesa nacional da ordem interna (segurança interna) e, por outro lado, redefinir o modelo constitucional das Forças Armadas, em conformidade com o que vigorava nas constituições democráticas do mundo ocidental, através da sua subordinação de forma inequívoca e substancial ao poder político”³⁴.

Foi entendimento dos conselheiros que um “conceito estrito ou limitado”, que restringisse “a defesa nacional a uma responsabilidade eminentemente militar” estaria “ultrapassado”, atendendo a que, na “concepção alargada ou ampla, a defesa nacional engloba, a par da defesa militar, «uma defesa civil, uma defesa económica, uma defesa energética, uma defesa científica e tecnológica, uma defesa cultural, etc.»”.

Para tanto, o Parecer sustentou que “Hoje os Estados têm de confrontar-se com a proliferação de ameaças de tipo novo, de natureza transnacional, e caracterizadas por novos riscos, mais difusos, mais diluídos, pois podem servir-se de braços armados de natureza não convencional, que vão desde o crime organizado, passam pela existência de poderosas mafias ligadas ao tráfico de droga, de armamento, de materiais nucleares, e vão até à afirmação de fundamentalismos e nacionalismos agressivos”, sendo que “Esta vaga de mudança projecta-se também na sofisticação e proliferação dos instrumentos da guerra, dada a facilidade de acesso por parte de países pobres ou até mesmo por grupos terroristas a meios de destruição maciça, tais como as armas nucleares, químicas e bacteriológicas”, constituindo uma “verdadeira ameaça destrutiva a que nenhum país ou região podem ficar alheios” pois representam “em cada uma das vertentes assinaladas, por si próprias, instrumentos poderosos de ameaça à segurança colectiva das democracias europeias”³⁵.

Neste novo contexto, o Parecer acentua que nas sociedades de hoje “as vulnerabilidades não se fazem sentir tanto ao nível, por exemplo, da inviolabilidade territorial, mas essencialmente ao nível da segurança global ambiental, da protecção do estilo de vida e bem-estar das

³⁴ Parecer n.º 147/2001, *idem*.

³⁵ Parecer n.º 147/2001, *idem*.

populações, através da preservação de redes de distribuição de água, gás, electricidade, zonas agrícolas, meios de comunicação, transportes, etc., e da própria vida e bens das pessoas. Uma ameaça de ataque terrorista sobre os recursos naturais de um país, com armas químicas ou bacteriológicas, pela carga intimidativa que envolve, pode ter efeitos paralisantes da vida normal de uma comunidade equivalentes a uma agressão directa militar (ataque armado convencional) dirigida por um outro Estado contra o seu território” para concluir que “Todos os elementos apontados devem ser convocados para delimitar o sentido e alcance do n.º 2 do artigo 273.º da CRP, tendo presente que as normas constitucionais se abrem, por natureza, à maior liberdade de conformação do intérprete e aplicador”³⁶.

É, deste modo que, nas suas conclusões, sustenta que “*Os conceitos de «agressão» e «ameaça» externas são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista, de modo a abranger novas formas de actuação externa susceptíveis de afectar os bens jurídicos que constituem objecto do conceito constitucional de defesa nacional*”, pelo que “Perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afecte de forma séria e fundada os bens jurídicos objecto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita protecção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional (n.º 2 do artigo 273.º da CRP, conjugado com o n.º 1 do artigo 2.º da LDNFA)]”³⁷.

Conclui assim que “A defesa militar, perante ameaças externas ao funcionamento de sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações, compreende-se na previsão do n.º 2 do artigo 273.º da CRP e no n.º 1 do artigo 2.º da LDNFA”³⁸.

³⁶ Parecer n.º 147/2001, *idem*.

³⁷ Parecer n.º 147/2001, *idem*. Itálico nosso.

³⁸ Parecer n.º 147/2001, *idem*.

Resulta do exposto que, face ao novo quadro de ameaças globais, conjugado com o maior grau de vulnerabilidade de setores de atividade que garantem a normalidade da vida das comunidades, *as Forças Armadas podem ser incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos coletivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de sectores essenciais da vida nacional*, pelo menos quando essa ameaça ou agressão coloque em perigo os interesses vitais do país.

3. A proteção das infraestruturas críticas

3.1. A defesa civil no Estado Novo

Como já referimos, a preocupação com a proteção dos bens essenciais à sobrevivência do homem tem sido uma constante na história da Humanidade, progredindo a sua complexidade em medida proporcional ao desenvolvimento das sociedades, adequando a capacidade de resposta à perceção do grau da ameaça.

Por exemplo, durante a II Guerra Mundial, a preocupação com a defesa de infraestruturas essenciais à sobrevivência da Nação deu origem, em Portugal, à instituição da Defesa Civil do Território³⁹. Perante o que tinha sido o bombardeamento de Londres pelos alemães, o Ministério da Guerra publicou, em 02 de Abril de 1942, o Decreto-Lei n.º 31:956, nos termos do qual a Defesa Civil do Território, deveria “assegurar o regular funcionamento, em tempo de guerra ou de grave emergência, das actividades nacionais”, o que passava pela “defesa das populações e da riqueza pública contra ataques aéreos de qualquer natureza e as medidas destinadas a anular ou reduzir os efeitos de bombardeamentos aéreos contra os centros urbanos ou objectivos que, por qualquer circunstância, interessem ao inimigo”.

³⁹ Abstemo-nos, neste contexto, de proceder a uma abordagem sobre os fins políticos associados à Defesa Civil do Território, assente na Legião Portuguesa, enquanto milícia de cariz político-militar reconhecida e apoiada pelo Governo.

O diploma previa a “guarda das comunicações, das obras de arte, dos centros vitais de qualquer natureza contra ataques da aviação inimiga, de corpos de pára-quedistas ou contra destruições que agentes provocadores tentem levar a efeito”, a “guarda ou inutilização nas zonas de retaguarda e do interior de tudo o que possa ser útil ao inimigo” e a “vigilância das actividades exercidas por estrangeiros, normal ou eventualmente residentes, e por nacionais, atentatórias da segurança militar do território, incluindo a prática de fotografia, o levantamento de panorâmicas, cartas militares, plantas ou esboços de qualquer natureza”.

A Defesa Civil do Território era dirigida pelo Ministro da Guerra, mas a sua preparação e execução foi atribuída à Legião Portuguesa⁴⁰, que se integrava “no conceito de Nação armada, devendo, portanto, ser-lhe dada organização que lhe imponha colectiva e individualmente rigorosa disciplina e incite à prática das demais virtudes militares”⁴¹.

Configurava-se já aqui a necessidade de existência de um “braço civil” da estrutura militar, com a incumbência de preparar os cidadãos para a resistência da Nação, libertando os militares para o esforço de guerra. Nesta medida, nos termos do artigo 4.º do referido Decreto-Lei, para “a defesa civil do território são obrigados a concorrer todos os indivíduos de nacionalidade portuguesa, independentemente de idade ou de sexo, e todas as empresas ou instituições públicas, de interesse público ou privadas, existentes no território”.

O lançamento das bombas atômicas sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, marcando o fim da II Guerra Mundial, não

⁴⁰ A Legião Portuguesa teve na sua base uma milícia constituída por membros de antigos movimentos considerados mais radicais como o Integralismo Lusitano, o Movimento Nacional-Sindicalista, a Cruzada Nacional Nuno Álvares Pereira e a Liga 28 de Maio – Arquivos da Presidência da República, disponível em http://arquivo.presidencia.pt/report/?p=%2FArcheevo4_DSDA%2FFrontOffice%2FPublic%2FMiscellaneous%2FDescriptionItemPublicReport&f=3&ID=2808&Locale=pt. Através do Decreto-Lei n.º 27:058 em 1936, António Oliveira Salazar reconheceu a sua existência, que classificou como “formação patriótica de voluntários destinada a organizar a resistência moral da Nação e da ordem social”. Estrutura de suporte do Estado Novo (integrando à União Nacional), a Legião Portuguesa foi extinta com a 25 de Abril de 1974 (no próprio dia da Revolução), conjuntamente com a PIDE/DGS.

⁴¹ Base II.

sossegou a Europa quanto à ameaça vinda do céu. Se o bombardeamento sobre Londres levou os governos a adotar medidas de controlo do espaço aéreo, a preocupação ficou então centrada na defesa das populações contra as partículas radioativas e a consequente construção de abrigos subterrâneos. Assim, em plena Guerra Fria, o governo, tal como os demais países europeus, procurou lançar as bases para a proteção do país face a uma eventual “guerra total”, submetendo à apreciação da Câmara Corporativa a proposta de lei n.º 49, relativa à Organização da Defesa Civil, cuja principal preocupação era o planeamento, ao nível nacional, de um sistema de alerta e vigilância do espaço aéreo e a preparação de abrigos para a população, em caso de precipitação radioativa⁴². Mantendo a organização assente na Legião Portuguesa, previa-se agora organização de alguns serviços, devidamente chefiados, tais como: de vigilância, de luta contra incêndios, de salvamento, de primeiros socorros, de auxílio social, de desobstrução, de deteção dos efeitos das agressões químicas e biológicas, de descontaminação, de neutralização de projéteis não explodidos e ainda de auxiliares de posto de comando⁴³.

Deste modo, a Lei n.º 2093/1958, de 20 de junho⁴⁴, estabeleceu as Bases da Organização da Defesa Civil do Território, determinando que “todas as edificações a construir nas áreas de urbanização de Lisboa e Porto e nos centros ou pontos particularmente sensíveis para a vida da Nação, como tal considerados pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, mediante proposta do Secretariado-Geral da Defesa Nacional, deverão obrigatoriamente dispor de uma cave habitável em que possam recolher-se todas as pessoas residentes ou que no prédio trabalhem, com as condições de segurança estabelecidas de acordo entre o Departamento da Defesa Nacional e o Ministério das Obras Públicas”⁴⁵.

⁴² Actas da Câmara Corporativa, n.º 117, de 23.04.1957, que transcreve o parecer então emitido sobre a proposta de lei.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ Publicada no Diário do Governo n.º 131/1958, Iª Série, de 20 de junho.

⁴⁵ *Idem*. A defesa de toda a população afigurava-se financeira insuportável, como nos dá nota este parecer, ao referir que “Embora se compreenda bem o objetivo em vista e as indiscutíveis vantagens que adviriam, para a segurança das populações em

Assim, após a II Guerra Mundial e, “sobretudo a partir da entrada de Portugal na OTAN, as funções da defesa civil da Legião Portuguesa ocupam um espaço cada vez mais importante no seio desta. Com o início da Guerra Fria, a Organização Nacional para a Defesa Civil do Território, funcionando agregada à LP, ocupa-se da instrução e doutrinação da população civil para a defesa civil, incluindo a preparação da defesa passiva contra eventuais ataques nucleares. No âmbito da defesa civil, a milícia da CP continua encarregue de vigiar as instalações sensíveis que pudessem vir a ser alvo de sabotagem”⁴⁶.

3.2. O planeamento civil de emergência e a defesa

Uma década depois, em 1967, a NATO aprovou “uma estratégia de dissuasão de designada «resposta flexível», cujo valor está na incerteza que o potencial agressor tem daquela resposta”, ou seja, a NATO procurou “um certo equilíbrio entre os níveis de preparação civil dos países membros”⁴⁷, promovendo a criação de estruturas civis responsáveis pelo planeamento civil de emergência.

É neste contexto que é criado em Portugal, pelo Decreto-Lei 279/84, de 13 de agosto, o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), cujo preâmbulo realça a situação de o Tratado do Atlântico Norte prever uma “consulta permanente nos domínios político e económico, pelo facto de as componentes não-militares serem pré-requisito indispensável de uma eficaz defesa militar, o que implica a necessidade de manter permanentemente actualizado o planeamento civil

causa, da adopção de tal princípio, não se poderá deixar de considerar, contudo, o grande agravamento que daí resultaria para o custo da construção, com inevitável repercussão nas rendas dos prédios, isto precisamente num momento em que este problema apresenta grave acuidade, uma vez que a disposição adoptada abrangeria também as casas económicas, de renda económica, etc.”

⁴⁶ Cf. Arquivos da Presidência da República, como nota 38.

⁴⁷ JOSÉ ANTÓNIO DA PIEDADE LARANJEIRA, *A Protecção Civil e a Defesa Nacional*, in *Nação e Defesa*, disponível em <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/resumo/nd/044.pdf>, ao qual se acedeu em 02.04.2017.

de emergência em áreas tão importantes e sensíveis como os recursos alimentares e energéticos, os transportes e as comunicações”⁴⁸.

Importa, contudo, salientar que a constituição do CNPCE não decorre apenas por imposição decorrente dos compromissos de Portugal como membro da NATO. Como bem sublinhou o então vice-primeiro-ministro e ministro da Defesa na Assembleia da República, MOTA PINTO, em 1984, quando da apresentação do então conceito estratégico de defesa nacional, o CNPCE “tem uma *missão nacional*”⁴⁹, implícita à defesa nacional, nomeadamente o conhecimento das reservas estratégicas existentes em cada momento no país. A sua coordenação com a NATO surge, portanto, pela identidade de objetivos inerentes ao planeamento civil de emergência.

O planeamento civil de emergência surge, assim, como um pilar essencial da política de defesa do país, de relevância estratégica para o país, em particular face à nova tipologia das ameaças e riscos, como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade, as catástrofes e calamidades, os riscos ambientais e as pandemias⁵⁰. Não por acaso, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional refere a necessidade de implementação de um *Programa Nacional de Proteção das Infraestruturas Críticas*, o que se traduz na necessidade de uma metodologia de identificação das infraestruturas críticas, de determinação do seu grau de proteção (na dupla perspetiva de *safety* e de *security*) e garantia de existência de respostas adequadas em caso de ocorrência de um incidente, de forma a repor a normalidade de setores vitais à manutenção do funcionamento do aparelho do Estado, o apoio às Forças Armadas, a sobrevivência e a capacidade de resistência da Nação, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional⁵¹.

⁴⁸ Refira-se que no próprio preâmbulo é salientado que desde meados da década de 1970 Portugal participava, ainda que de forma não estruturada, nas instâncias de planeamento civil de emergência da NATO.

⁴⁹ Cf. Diário da Assembleia da República, III Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, 11.12.1984. Itálico nosso.

⁵⁰ Cf. *Conceito Estratégico...*, *cit.*, p 33.

⁵¹ Cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 279/84, de 13 de agosto, que cria o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência.

Por este motivo, o CNPCE tinha atribuições direcionadas para a política nacional de planeamento civil de emergência e outras decorrentes da participação de Portugal no SCEPC – Senior Civil Emergency Planning Committee/NATO (Alto Comité do Planeamento Civil de Emergência/NATO).

Atento o seu caráter pluriministerial, o CNPCE dependia do primeiro-ministro (art. 1.º, n.º 1) e tutelava as comissões setoriais de planeamento de transporte e utilização dos produtos petrolíferos, indústria e energia, gestão das matérias-primas e recursos industriais, telecomunicações públicas internacionais, controlo dos transportes terrestres e fluviais, utilização da aviação civil, controle e operações da navegação mercante, em coordenação com o Estado-Maior da Armada, e recursos alimentares, que dependem diretamente dos ministros da tutela em função da matéria.

O CNPCE tinha, assim, como atribuições, além de contribuir para a definição da política nacional de planeamento civil de emergência, elaborar e garantir a execução de diretrizes gerais, tendo em especial atenção os recursos nacionais nas diversas áreas setoriais e, se necessário, hierarquizar as necessidades das populações e da defesa militar. No âmbito das suas atribuições no seio da NATO, o CNPCE garantia a articulação nacional com o SCEPC/NATO. Era presidido pelo ministro da Defesa e integrava os presidentes das comissões setoriais e representantes da Proteção Civil, do Estado-Maior General das Forças Armadas e dos governos regionais dos Açores e da Madeira. Por seu turno, as comissões especializadas mantinham a sua dependência orgânica do respetivo ministro da sua área setorial, mas funcionalmente dependiam do CNPCE.

Atenta a componente de proteção civil do planeamento civil de emergência, o então Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), sob a dependência funcional do CNPCE, foi incumbido, um ano depois, de assegurar a representação nacional no Civil Defence Committee (CDC) do SCEPC/NATO⁵².

⁵² Cf. Portaria 298/85, de 24 de maio.

Recorde-se que o SNPC foi criado em 1975⁵³ para assumir a missão desenvolvida pela ex-Legião Portuguesa⁵⁴ e pela Organização Nacional de Defesa Civil do Território, permanecendo nessa altura a sua tutela no Ministério da Defesa Nacional. Tinha por objetivo “preparar as medidas de protecção, limitar os riscos e minimizar os prejuízos que impendem sobre a população civil nacional, causados por catástrofes naturais ou emergências imputáveis à guerra, ou por tudo o que represente ameaça ou destruição dos bens públicos, privados e recursos naturais repartidos pelo território nacional”, devendo para o efeito, ser “apoiado na espontânea vontade dos cidadãos se entreatudarem” e, no cumprimento da sua missão, “tender a integrar todas as organizações de prevenção e socorro estatais já existentes”.

Em 1991, foi criado o sistema nacional de planeamento civil de emergência, que integrava do CNPCE e as agora designadas comissões de planeamento de emergência, prevendo-se igualmente a criação de órgãos de gestão de crise de apoio ao governo⁵⁵. Dos objetivos do CNPCE passou a constar a manutenção, em situação de crise ou em tempo de guerra, da continuidade da ação governativa.

Em 2002, foram criadas duas novas comissões de planeamento de emergência – a do ambiente e a do ciberespaço e, finalmente, para o que aqui releva, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-DB/2004, de 18 de março, o governo designou o CNPCE como entidade responsável pela coordenação e desenvolvimento da proteção das infraestruturas críticas, dando corpo à elaboração da Carta Nacional de Pontos Sensíveis.

O ataque às Torres Gémeas, em 2001, chamara, entretanto, a atenção dos Estados para a fragilidade das suas infraestruturas críticas e para a

⁵³ Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro, publicado no Diário do Governo n.º 45/1975, 1.ª Série, de 22 de fevereiro de 1975. A comissão instaladora ficou responsável por receber e administrar o material anteriormente afeto à extinta Defesa Civil do Território.

⁵⁴ Extinta pelo Decreto-Lei n.º 171/1974, de 25 de abril. Neste diploma são também extintos a PIDE/DGS, a Mocidade Portuguesa, a Mocidade Portuguesa Feminina e o Secretariado para a Juventude.

⁵⁵ Decreto-Lei n.º 153/91, de 23 de abril, publicado no Diário da República n.º 94/91, 1.ª Série-A.

necessidade de reforço da sua proteção. No caso dos Estados Unidos, que sofreu o atentado, sucederam-se as medidas legislativas com vista à elaboração de uma estratégia global de defesa das infraestruturas críticas⁵⁶. Na Europa, perante “os ataques terroristas, trágicos e sem precedentes nos EUA, os governos a todos os níveis foram chamados a repensar a sua capacidade de prevenir ou atenuar o impacto destas ameaças à nossa sociedade”⁵⁷, surgiu a Com (2001) 707 Final, que desencadeou um conjunto de mecanismos de consultas e de informação sobre a capacidade de cada Estado-membro ao nível das suas estruturas de proteção civil perante ataques bioterroristas, segurança das instalações do sector da energia e transportes, nos domínios nuclear e radiológico e das redes de informações⁵⁸.

No caso específico dos setores da energia e dos transportes, os trabalhos culminaram com a Diretiva 2008/114/CE do Conselho, de 8 de setembro, relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção, transposta para o ordenamento interno através do Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de maio, do Ministério da Defesa Nacional.

Nos termos deste diploma, o CNPCE é a entidade responsável pela identificação das infraestruturas críticas europeias, competindo ao secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SSI)⁵⁹, em articulação com as forças e serviços de segurança, a avaliação das ameaças das infraestruturas identificadas. Na ausência de legislação nacional

⁵⁶ Cf. Critical Infrastructure Information Act (2002), HSPD-7: Critical Infrastructure Identification, Prioritization and Protection (2003), Nacional Strategy for Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets (2003), Rule Proposing Permanent Global Entry Program (2006), Homeland Security Appropriations Act (2007) e o National Protection Plan (2009) – cf. GOMES LOPES, *Proteção de Infra-Estruturas Críticas*, in *Segurança e Ciências Forenses*, disponível em <https://segurancaecienciasforenses.com/2012/03/04/proteccao-de-infra-estruturas-criticas-2/>, ao qual se acedeu em 20.04.2018.

⁵⁷ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2001:0707:FIN>.

⁵⁸ A economia do presente trabalho não permite um maior desenvolvimento da política europeia sobre a matéria.

⁵⁹ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

sobre a matéria, o governo fez estender os procedimentos do diploma às infraestruturas críticas nacionais.

Analisando o quadro legislativo então em vigor, verificamos a existência de três sistemas – o sistema nacional de planeamento civil de emergência, o sistema nacional de proteção civil⁶⁰ e o sistema de segurança interna; o primeiro era presidido pelo ministro da Defesa Nacional, o segundo depende do ministro da administração interna e o terceiro está na dependência direta do primeiro-ministro. Todos estes sistemas, por si e em interligação com os outros, têm responsabilidades em matérias de infraestruturas críticas, sendo a coordenação assegurada pelo entrecruzamento dos respetivos órgãos de direção. Por exemplo, a autoridade nacional de proteção civil tem assento no CNPCE, bem como este está representado na Comissão Nacional de Proteção Civil. A Proteção Civil integra igualmente o Conselho Superior de Segurança Interna, bem como o respetivo gabinete coordenador de segurança. Contudo, não havia representação da CNPCE no SSI.

Em 2011, com a aprovação da nova lei orgânica do XIX governo constitucional, foi extinto o CNPCE e as suas competências foram transferidas para a Autoridade Nacional de Proteção Civil, numa, pelo menos aparente, contradição com o conceito de segurança nacional plasmado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em 2013, face à importância da proteção das infraestruturas críticas, manifestada também no referido Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

Em nosso entender, a sua extinção limita de forma substancial a *missão nacional* implícita à defesa nacional, que o sistema nacional de planeamento civil de emergência garantia, enquanto “uma das principais Componentes Não-militares da Defesa”⁶¹.

Tendo em consideração as infraestruturas críticas como “a componente, sistema ou parte deste, essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico

⁶⁰ De que depende ainda o Sistema de Informações da República Portuguesa.

⁶¹ MIGUEL LUÍS FERREIRA SOARES, O Sistema de Planeamento Civil de Emergência em Portugal – Uma Componente Não-Militar de Defesa Nacional, *in Estudos de Direito e Segurança*, Coord. Jorge Bacelar Gouveia e al, 2007, Coimbra: Almedina, p. 314.

ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções”⁶², ressalta, da própria definição, que a sua perturbação é, seguramente, matéria de segurança interna, como também respeita à proteção civil, mas não se esgota nestas duas dimensões. É, em nosso entender, claramente uma matéria de *segurança nacional*, na qual a defesa, na sua componente não-militar, é parte integrante.

Portugal tem “responsabilidades para com os parceiros europeus, tendo muitas das suas principais infraestruturas a funcionar de forma interligada com serviços de outros países. Essas interligações criam preocupações adicionais, já que as medidas de segurança implementadas por um Estado-membro, deverão ser tomadas, preferencialmente, em conjunto e colaboração com outros Estados-membros. Ou seja, as IC dependem umas das outras, tal qual a sociedade depende delas para o seu correto funcionamento, num ambiente não só de relações de dependência unidirecionais, mas também de relações de interdependência bidirecionais”⁶³.

Basta, para tanto, considerar a localização geográfica de Portugal e perspetivar uma perturbação na Região de Informação de Voo de Lisboa e de Santa Maria (Açores), que “cobrem uma parte do Atlântico”, afetando “a Europa inteira, o Brasil, a América Latina [e as ligações] para África”⁶⁴, para colocar o planeamento civil de emergência no plano do sistema de segurança nacional.

4. Infraestruturas críticas e segurança nacional

Pela sua natureza e características, cremos que a proteção das infraestruturas críticas é transversal aos vários subsistemas que devem integrar

⁶² Cf. Alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de maio.

⁶³ MARIANA RIBEIRO BRANCO DE OLIVEIRA, *A Segurança das Infraestruturas Críticas em Portugal*, 2015, pp. 21-22. dissertação de mestrado em Direito e Segurança (FDUNL). Disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/15036/1/Oliveira_2015.pdf, ao qual se acedeu em 11.02.2018.

⁶⁴ MARIANA RIBEIRO BRANCO DE OLIVEIRA, *A Segurança...*, *cit.*, p.80. Reproduz-se declarações de Isabel Pais, entrevistada na qualidade de Responsável pela Área da Proteção das Infraestruturas Críticas e Ponto de Contacto Nacional junto da UE.

o sistema de segurança nacional, ou, nas palavras de Luís Tomé, “o complexo de sistemas de segurança”, entendido como “um sistema de sistemas de segurança”.

Enquanto objeto de proteção, as infraestruturas críticas *tocam* em todos os sistemas de segurança, numa multiplicidade de interações cuja eficácia depende da articulação entre todos os seus operadores, públicos e privados, locais, regionais, nacionais e internacionais, perante os diversos cenários de ameaça, seja ela de origem tecnológica, seja de causa natural.

Por outro lado, a ocorrência de um incidente coloca igualmente grandes desafios ao Estado, porquanto a ausência de resposta ou incapacidade para ação coloca o país numa situação de quase-paralisia, seja por ter sido atingindo um setor vital (*v.g.*, energia, rede de comunicações, etc.), seja por disfuncionalidades nos órgãos de soberania ou da segurança nacional.

Basta, de novo, recordar os *fins* do planeamento civil de emergência – a reposição da normalidade de setores vitais à manutenção do funcionamento do aparelho do Estado, o apoio às Forças Armadas, a sobrevivência e a capacidade de resistência da Nação, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional – para os associar aos *fins* do Estado, identificados como sendo a segurança, a prosperidade e o bem-estar dos portugueses”⁶⁵. Por isso, BACELAR GOUVEIA fala no “novo Direito Constitucional do Risco”⁶⁶. Este Autor, citando MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, assinala que “A proteção contra os riscos é a própria razão de ser do constitucionalismo. (...) Agora tem pela frente os que decorrem do acelerado e não controlado desenvolvimento científico-tecnológico da contemporaneidade”⁶⁷.

Neste contexto, a proteção das infraestruturas críticas surge como um elemento comum que faz convergir os vários sistemas de segurança – de defesa, de segurança interna, de proteção civil, de informações, de emergência médica e de planeamento civil de emergência – na construção

⁶⁵ NÉLSON LOURENÇO/AGOSTINHO COSTA, Coord., *Estratégia...*, *cit.*, pp. 109-110.

⁶⁶ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança...*, *cit.*, p. 54.

⁶⁷ *Apud* JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança...*, *cit.*, pp. 54-55.

da Estratégia de Segurança Nacional⁶⁸, no quadro constitucional da pós-modernidade.

5. Conclusões

Até ao advento da globalização, o impacto de uma perturbação nos bens essenciais à sobrevivência do homem podia ser espaço-temporalmente delimitado, não afetando a sociedade no seu todo. Hoje, no quadro da *sociedade de risco*, marcado por profundas alterações na tipologia das ameaças e pelos desafios decorrentes da modernidade reflexiva, os Estados são impelidos a adequarem-se às novas realidades, na percepção de que a matriz constitucional que legitima a sua ação é também fundamento da sua renovação. É a adaptação do Estado ao risco global.

Perante as novas ameaças, reconstroem-se os conceitos de defesa e segurança, projetam-se políticas estratégicas que se querem, também elas, *globais*.

Neste quadro, a proteção das infraestruturas críticas surge como pilar essencial da ação do Estado, como elemento estruturante de uma política de segurança e de defesa que convoca diversos subsistemas que tendem a integrar-se num único sistema de segurança nacional.

Ao longo da nossa história recente, o Estado chamou a si a defesa dos pontos estratégicos à sobrevivência da Nação, de acordo com a avaliação do grau de ameaça, então perspeticada vinda do exterior, pelo que a conceptualizou como defesa civil de apoio ao esforço de guerra.

Por essa razão histórica, a defesa das infraestruturas críticas – e também por via da nossa adesão à NATO – exigiu o envolvimento dos vários setores da sociedade civil, primeiro funcionalmente dependentes da estrutura militar, numa segunda fase em interligação com as estruturas de segurança.

A relevância crescente das infraestruturas críticas levou à implementação, entre nós, de um sistema de planeamento civil de emergência. Nesta fase, as designadas infraestruturas não são já apenas estruturas

⁶⁸ Ver, por todos, NELSON LOURENÇO, *Estratégia...*, *cit.*

físicas, mas também as redes de comunicação e a própria manutenção da ação governativa e das estruturas de segurança, indispensáveis à execução da resposta à ameaça. Em simultâneo, o Estado foi desenvolvendo outros sistemas essenciais à segurança, que hoje se pretende estruturalmente global. Assim surgiram o sistema de segurança interna, o sistema nacional de proteção civil, o sistema integrado de emergência médica, a que se junta o Serviço de Informações da República Portuguesa.

Por outro lado, as academias – e também a jurisprudência – foram desenvolvendo, renovando e densificando conceitos que espelham a nova realidade desta pós-modernidade, de que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional é tributário.

Neste percurso de construção de sistemas interligados entre si, será incongruente manter-se o afastamento das Forças Armadas, na sua componente não-militar, na construção de um sistema de segurança nacional em que, precisamente, as infraestruturas críticas – uma área prioritária da ação do Estado – exigem a preparação, proteção e capacidade de resposta de todos os sistemas de segurança.

BIBLIOGRAFIA

- BARRY BUZAN, *People, States and Fear – The National Security Problem in International Relations*, 1983, Guildford: Thomson Press;
- GOMES LOPES, *Proteção de Infra-Estruturas Críticas, in Segurança e Ciências Forenses*;
- JORGE BACELAR GOUVEIA, *Segurança Humana*, in *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos, 2015, Coimbra: Almedina;
- JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança – Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*, 2018, Coimbra: Almedina;
- JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, 2007, Coimbra: Almedina;
- LUÍS TOMÉ, “Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais”, in *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 2010, n.º 1.

- MÁRCIO NOBRE/ALEXANDRA ARAGÃO, Risco, Estado e Direito, *in Risco, Cidadania e Estado num Mundo Globalizado*, Revista CES, n.º 3, dezembro 2013;
- MARIANA RIBEIRO BRANCO DE OLIVEIRA, *A Segurança das Infraestruturas Críticas em Portugal*, 2015, dissertação de mestrado em Direito e Segurança (FDUNL). Disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/15036/1/Oliveira_2015.pdf;
- MIGUEL LUÍS FERREIRA SOARES, O Sistema de Planeamento Civil de Emergência em Portugal – Uma Componente Não-Militar de Defesa Nacional, *in Estudos de Direito e Segurança*, Coord. Jorge Bacelar Gouveia e al., 2007, Coimbra: Almedina;
- NÉLSON LOURENÇO, Segurança nacional, globalização e modernidade, *in Paz e Guerra: contributo para o diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais – homenagem ao professor Luís de Oliveira Fontoura* / coord. António de Sousa Lara, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, Jamile Bergamaschine Mata Diz, 2017, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- NÉLSON LOURENÇO/AGOSTINHO COSTA, Coord., *Estratégia de Segurança Nacional – Portugal Horizonte 2030*, 2018, Coimbra: Almedina;
- NUNO SEVERIANO TEIXEIRA et al., *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna – Relatório Preliminar*, 2006, Lisboa: IPRI/UNL;
- ULRICH BECK, A reinvenção da política, *in Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*, 2000, Oeiras: Celta Editora;
- ULRICH BECK, *Sociedade de Risco Mundial – em busca da segurança perdida*, 2016, trad. Maria Amélia Augusto; Lisboa: Edições;

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

Cultura de Segurança em Proteção Civil¹

Safety Culture in Civil Defence

LÍDIO MANUEL COELHO DE NETO LOPES²
ANTÓNIO DUARTE AMARO³

Resumo: O propósito deste trabalho é vincar o conceito de cultura de segurança, no sentido de que, cada um de nós é um agente de proteção civil, o primeiro agente e que, quanto mais preparado estiver, com maior sensibilização e formação, melhor reage, até na relação com os Agentes de Proteção Civil e maior probabilidade tem de sobreviver aos acidentes.

Num qualquer acidente, a qualquer hora ou em qualquer lugar, cada um de nós está sozinho e vai estar tanto mais tempo, quanto maior for o acidente. Não tem ao pé de si um bombeiro, um polícia, um médico, por isso, importa a competência, ou melhor, saber agir, querer agir e poder agir, condição fundamental para que se conheça o fenómeno, se saiba qual o seu comportamento e quais as suas consequências e que cada um de nós se comporte de acordo com a situação, antes durante e depois da sua ocorrência.

Enfim, que resiliência não seja um termo, antes um conceito que integra a definição maior de Cultura de Segurança.

Palavras-chave: *Risco, Cultura de Segurança, Proteção Civil, Catástrofe.*

Abstract: This work aims to stress the concept of a security culture in the sense that each one of us is an emergency responder, the first one to respond, and the more prepared we are, with better training and awareness, the better we will perform, this applies even to the relationship between us and the Emergency

¹ Entregue: 7.2.2018 aprovado: 8.7.2018.

² Mestre em Direito e Segurança pela NOVA Direito.

³ Doutor em Geografia Humana (Professor Associado convidado da Faculdade de Direito da UNL)

Responders. All this will lead to a better probability of surviving an accident. If there is an accident, anywhere at any time, each one of us is alone. And the bigger the accident is the longer we stay alone. There is no firefighter, no policeman, no doctor, so it is very important to be competent, in other words, knowing how to react, wanting to react and being able to react. This is a basic requirement to understand the phenomenon, to know the consequences arising from the way we act and that we have to perform according to the situation: before, during and after it occurred.

In brief, let's not make resilience be just a word, let's make it a concept that belongs to the higher definition of the Security Culture.

Key words: *Risk, Security Culture, Civil Protection, Catastrophe.*

“Na catástrofe, a resposta inicial não é dada pelos órgãos de socorro, mas sim pelos sobreviventes do desastre.”

(Lourenço, Luciano, 2003:91)

Introdução

As sociedades modernas procuram proporcionar aos seus cidadãos níveis crescentes de prosperidade e bem-estar. Paralelamente, esse considerado desenvolvimento conduz a riscos acrescidos resultantes, quer do aumento da dependência da alta tecnologia, dos recursos energéticos e da capacidade industrial quer ainda, da incontável concentração urbana e da ocupação desordenada de espaços em zonas de elevado risco.

Por outro lado, ao longo da última década, em todos os anos e em todo o mundo, assistiu-se a uma sucessão crescente de graves ocorrências de ordem catastrófica (sismos, tsunamis, furacões, erupções vulcânicas, incêndios florestais, inundações, e tantas outras) que originaram um elevadíssimo número de mortos, de milhares de feridos, de evacuações em massa com inúmeros desalojados e de perturbações graves do quotidiano das comunidades, registando, todos eles, valores muito avultados de prejuízos.

Portugal também tem enfrentado um conjunto de adversidades (cheias e inundações, os fogos florestais, as secas e algumas ondas de calor ou golpes de frio, incêndios urbanos e industriais entre outros) que, no dia-a-dia, vão testando as capacidades operacionais e técnicas do sistema de proteção civil e, em especial, da pluralidade dos agentes que o integram. Há, como se pode testemunhar, na página do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, uma permanente atividade sísmica e ninguém garante que não possa ocorrer, a qualquer momento, um sismo de grande intensidade como o de 1755, com efeitos catastróficos na área metropolitana de Lisboa e no Algarve. Poderá a Proteção Civil enquanto sistema do Estado responder, por si só, a vastidão de riscos que assolam as sociedades modernas?

A Proteção Civil é uma atividade pluridisciplinar e plurissectorial, transversal à sociedade, e ainda recente recente, tendo sucedido à Defesa Civil do Território. Só em 1991 é que viu publicada a sua Lei de Bases (Lei n.º 113, de 29 de Agosto⁴), que expressa logo no seu artigo primeiro que ela é “a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram”. Neste diploma e em todas as alterações posteriores que lhe foram introduzidas, até à última neste ano, o legislador determina, concretizando em afirmação, sem reserva, que a proteção civil é desenvolvida pelos cidadãos, em igualdade de peso e responsabilidade com o Estado.

Integra, para além deste conceito, um espaço próprio para tratar a questão da informação e formação dos cidadãos no artigo 8.º, onde aponta que eles têm “direito à informação sobre os riscos graves, naturais e tecnológicos, em certas áreas do território e refere, no seu número dois que a “informação pública visa esclarecer as populações sobre a natureza e os fins da proteção civil”. Explica que tal tem como

⁴ Imprensa Nacional Casa da Moeda. (29 de agosto de 2015). *Lei de Bases da Proteção Civil – Lei n.º 113/1991, de 29 de agosto*. Obtido a 8 de Setembro de 2015, em: http://www.proteccaocivil.pt/Legislacao/Documents/Lei_n._113.91_1.a_lei_de_bases.pdf.

objetivo “consciencializá-las das responsabilidades que recaem sobre cada indivíduo e sensibilizá-las em matéria de autoproteção.”

Apesar de Manuel João Ribeiro (2015) responsável do Serviço Municipal de Proteção Civil de Lisboa afirmar que “é deficitário o conhecimento que as populações e as entidades de uma forma geral têm dos comportamentos preventivos e das medidas de autoproteção para lidar com os fatores de risco”, ficou muito clara a participação do cidadão comum no âmbito da 2ª Lei de Bases da Proteção Civil, Lei 27/2006, de 3 de julho, porque a integra, porque nela é enquadrado e porque para além dos deveres nela expressos, é penalizado, por ela, se não os cumprir.

Cultura de Segurança

Num qualquer acidente, a qualquer hora ou em qualquer lugar, cada um de nós está sozinho. Não tem ao pé de si um bombeiro, um polícia, um médico ou qualquer dos Agentes de Protecção Civil que integram o sistema atual, espelhado na Lei de Bases em vigor.⁵ A verdade é que essa pessoa vai estar tanto mais tempo sozinha, quanto maior for o acidente em que se vê envolvida e a sensação de que está inteiramente por sua conta, num momento em que tudo lhe corre mal, começando tomar a consciência de que ela é o verdadeiro e primeiro Agente de Protecção Civil e o mais interessado na sua segurança, da sua família e da comunidade de proximidade em que se insere.

Neste quadro, a vida humana é demasiado importante para depender do acaso e se as pessoas não forem sensibilizadas e treinadas para agir em situação de emergência a ter calma e a dominar os procedimentos mínimos que devem adotar, a verdade é que podemos assistir a comportamentos inadequados e perterbadores. O pânico e o medo são fenómenos individuais e racionais e tendem a transformar-nos,

⁵ Imprensa Nacional-Casa da Moeda. (3 de Agosto de 2015). Lei de Bases da Proteção Civil – Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, (republicação do Diploma), alterada pela Lei Orgânica n.º1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto. Obtido a 8 de Setembro de 2015, de Diário da República Eletrónico: <https://dre.pt/application/conteudo/69927759>.

muitas vezes, em pessoas piores, quando não controlamos o nosso comportamento numa qualquer catástrofe.

De tudo isto resulta a necessidade de vincar o conceito da cultura de segurança, no sentido de que os cidadãos são, neste mundo novo e no do futuro, ao mesmo tempo, os protagonistas e os primeiros agentes ativos de proteção civil, quer no direito à informação sobre os riscos a que estão sujeitos no seu dia-a-dia, quer no fundamental e inalienável dever de adoção de medidas preventivas e de comportamentos de auto-proteção adequados, que muito vão contribuir para uma melhoria da sua situação na ocorrência de um acidente.

Cada um tem a seu cargo desempenhar um papel fundamental, já que os serviços de proteção e socorro nunca, mas nunca, serão suficientemente rápidos a prestar os cuidados necessários nos primeiros instantes. É aqui que cabe ao indivíduo a missão de proteger a sua vida, a da sua família e a dos seus próximos, sejam eles os vizinhos ou quem necessite de auxílio, começando ele mesmo a desenvolver as primeiras ações de socorro de acordo com procedimentos antecipadamente conhecidos, apreendidos e bem treinados. Importa, assim, fazer crer às pessoas que o seu comportamento pode fazer a diferença, que a atitude de cada um é um fator variável na equação, que pode conduzir a excelentes resultados, ou não.

Esse conhecimento prévio pode, de igual forma, contribuir para uma melhor colaboração ativa com as autoridades e agentes de proteção civil, desde logo na qualidade da informação transmitida no alerta e nos atos praticados antes da chegada dos meios de socorro, bem como no apoio conhecedor que lhes pode ser prestado. Pode afirmar-se que uma sociedade consciente é metade do trabalho numa operação de socorro em qualquer catástrofe. Situação esta sublinhada por Luciano Lourenço, quando refere que, numa emergência, “a resposta inicial não é dada pelos órgãos de socorro, mas sim pelos sobreviventes do desastre” (Lourenço, 2003:91). Já Pedro Lopes (2015) Diretor Nacional de Bombeiros da ANP refere que “só o homem conhecedor sabe antecipar algumas das situações de risco (as que são previsíveis) e mitigar as suas consequências. Os danos causados em pessoas, nos bens materiais e imobiliário podem ser muito reduzidos e a população pode aprender a lidar de forma mais adequada com os riscos, ganhando

uma grande capacidade de resiliência.” E essa capacidade apura-se no âmbito do Ciclo da Catástrofe que, segundo a Autoridade Nacional de Proteção Civil pressupõe “uma sucessão de factos ou acontecimentos que decorrem periodicamente e que, partindo de um determinado estado, voltam a si mesmo”.⁶ Adianta, também, que considera este ciclo dividido nas seguintes áreas: Prevenção (antes); Preparação da resposta (antes); Resposta à emergência (durante situações de acidente grave ou catástrofe) e recuperação ou reposição da normalidade (depois). Considera, assim, que o ciclo das catástrofes se afirma em dois tempos fundamentais de atuação: o tempo de quietação, durante o qual devem ser atendidos os aspetos relativos à prevenção e à preparação e o tempo da ação efetiva, onde as etapas de resposta e de recuperação devem ser programadas, em antevisão, no documento plano de emergência, qualquer que ele seja.

É, assim, fundamental o planeamento num envolvimento efetivo da comunidade. Tal como já o referimos, o primeiro socorro é sempre prestado pelas pessoas, numa relação de proximidade. É, assim, muito importante considerar as capacidades e os recursos que tenham e possam desenvolver, de ser capaz de mobilizar ou de ter acesso, de modo a aumentar também a sua resiliência perante qualquer catástrofe. Nesta linha, “no quadro do conceito de segurança humana, as pessoas, os cidadãos exprimem e experimentam hoje outras preocupações e sentimentos de insegurança e incerteza na vida quotidiana, seja a nível do trabalho, da saúde ou do meio ambiente” (Amaro, 2012:16), pelo que devemos delinear um horizonte de permanente ajuste e adaptação às novas realidades e desafios que nos esperam no futuro na área da proteção civil e, em especial, no conceito de Cultura de Segurança.

O termo “cultura de segurança”, enquanto conceito, surge em 1988, aquando do primeiro relatório técnico realizado pelo International Nuclear Safety Advisory Group (INSAG)⁷ publicado em 1992, onde

⁶ http://www.proci.pt/GLOSSARIO/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf (consultado em 28 de agosto de 2015)

⁷ Agência Internacional de Energia Atômica, 1992. “The Chernobyl Accident: updating of INSAG 1 / INSAG 7”. Safety Series n° 75. Áustria. Obtido a 8 de Setembro de 2015, em: http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub913e_web.pdf

é apresentado o resultado da análise do acidente da instalação nuclear de Chernobyl, na Ucrânia. Os erros e as violações de procedimentos que contribuíram, em parte, para este acidente, foram interpretados como sendo uma evidência clara da existência de uma fraca cultura de segurança em Chernobyl, em particular, e na indústria soviética, em geral. Nesse relatório, a cultura de segurança foi definida como “o conjunto de características e atitudes das organizações e dos indivíduos, que garante que a segurança de uma planta nuclear, pela sua importância, terá a maior prioridade” e sublinha, na sua página 21⁸, que “safety culture must be instilled in organizations through proper attitudes and practices of management” (cultura de segurança deve ser inculcada nas organizações por meio de adequadas atitudes e práticas de gestão).

Por outro lado, a construção de uma cultura de prevenção e de segurança deve ser uma realidade permanente, visando o desenvolvimento de valores que levem a encarar a proteção civil como uma responsabilidade coletiva, partilhada, inerente ao pleno exercício de direitos e de deveres de cada um. O êxito na gestão dos riscos em qualquer nível, local, regional ou nacional, ocorre onde, em simultâneo, se cumpram duas condições: por um lado, ter ao seu dispor um conjunto de entidades bem apetrechadas e competentes, que respondam com eficácia e elevado grau de prontidão às necessidades dos cidadãos; por outro e não menos importante, poder contar com cidadãos interessados, participativos e mobilizados em torno da causa da segurança, da qual são os primeiros interessados.

Neste contexto, educar para a segurança é educar para a prevenção. Manuel João Ribeiro (2015) refere que a educação é “de uma importância que reputo de estratégica, na medida em que poderá sedimentar atitudes e comportamentos adequados de adaptação aos riscos, podendo evitar situações que de outra forma podem agravar as consequências decorrentes dos acidentes graves e catástrofes”.

Por seu turno, Helder Silva (2015) Presidente da Câmara de Mafra, assinala que “o nível municipal é aquele onde existe maior capacidade e proximidade e por essa via, deviam ser criados modelos de ações

⁸ Ibid

de sensibilização, para serem difundidos pelos serviços municipais de proteção civil, uniformizados a nível nacional, mas ajustados à realidade local, para que através das escolas, das instituições e das empresas privadas, fosse possível criar uma verdadeira cultura de risco e de autoproteção” e continua, defendendo a “existência de uma disciplina, onde assuntos de Proteção Civil, onde se incluem os riscos e a capacidade de resposta em situações de emergência, deve ser seriamente ponderada.” Considerou, ainda, que a “esmagadora maioria da população e das entidades privadas não estão conhecedores dos riscos a que estão sujeitos”.

Ainda sobre esta problemática das Cultura de Segurança, o comandante Jaime Soares (2015) Presidente da Liga de Bombeiros Portugueses considera que a “população em geral, ..., continua a não dar a devida importância sobre estes meios de prevenção que tão úteis e necessários são para evitar maiores males”, concluindo o Diretor Nacional de Bombeiros, Pedro Lopes, que “infelizmente, a população portuguesa tem uma muito baixa cultura de segurança, não se preocupando em conhecer os riscos que a podem afetar e, muito menos, as medidas de atuação em situação de emergência.”

Metodologia

No decurso deste trabalho de investigação, foi utilizada uma metodologia integrada, através de uma abordagem quantitativa, com um inquérito a um vasto número de colaboradores da SCML e de uma abordagem qualitativa, com seis entrevistas semiestruturadas, intencionalmente escolhidas, a personalidades ligadas à problemática do socorro e proteção civil, cujas opiniões mais significativas foram atrás referenciadas. O inquérito foi direcionado para obter respostas acerca da perceção do cidadão/trabalhador da SCML, relativamente os *riscos naturais e aos incêndios urbanos*, quer no ambiente de trabalho, quer na sua vida em casa, determinando, com isso, o seu grau de consciência relativamente às questões da Segurança e da Cultura de Segurança.

O universo deste estudo “Os *riscos naturais e incêndios urbanos*”, teve por base os colaboradores da SCML, tendo sido definida uma

amostra não probabilística de 750 indivíduos de ambos os sexos, dos 20 aos 69 anos, com endereço de email de serviço, através de um questionário on-line, anónimo e auto preenchido, do qual resultaram 429 respostas válidas recebidas.

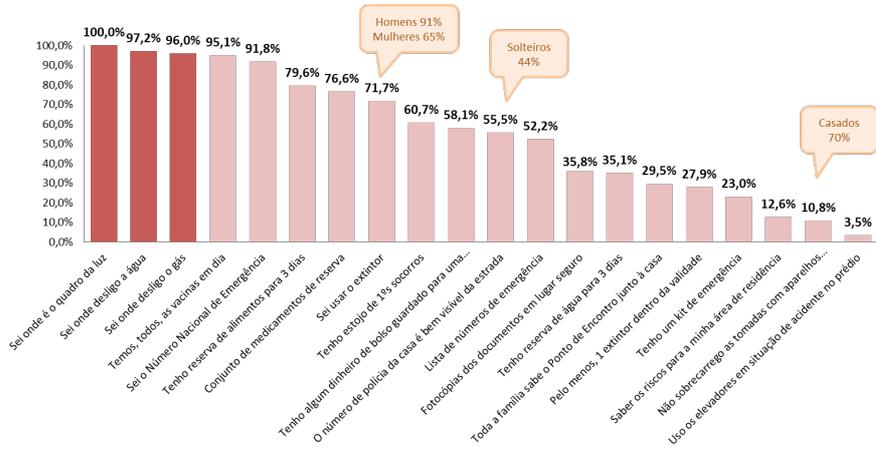
O questionário *online*, realizado entre o dia 1 de Julho e 31 de Dezembro de 2014, foi constituído por 14 perguntas e teve como objetivo apurar a perceção dos colaboradores quanto aos *riscos naturais e incêndios urbanos* e qual o seu entendimento sobre a importância das ações de formação e sensibilização, no sentido de uma cultura de segurança. As respostas foram recolhidas através de um e software adequado, o “Lime Survey” e tratadas estatisticamente em “SPSS”.

Apresentação e Análise de Resultados

Quanto ao inquérito e tendo obtido um conjunto de 429 respostas, ele integra uma maioria esmagadora de pessoas do sexo feminino, 74% da amostra, sendo somente 26% do sexo masculino, o que reflete o conjunto dos colaboradores da SCML. A maioria dos inquiridos situa-se entre os 30 e os 69 anos, com 88% do total, registando-se, entre eles, 50% casados e 12% que estão em união de facto, sendo que 23% são solteiros e 14% divorciados. Registaram-se, de igual forma, 29% de colaboradores que exercem cargos de chefia e 71% que são não dirigentes.

A partir de um conjunto de perguntas fechadas sobre regras básicas de segurança em casa, obtiveram-se as respostas que se evidenciam na figura 1.

Fig. 1 – Regras básicas de segurança em casa (base: 427 respostas)



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Relativamente ao conhecimento das regras básicas de segurança comuns a Homens e Mulheres e com notoriedade superior a 90% temos: “Sei onde é o quadro da luz” (H/M 100%); “Número Nacional de Emergência” (H 90%; M 92%); “Terem, todos, as vacinas em dia” (H 97%; M 94%); “Saberem onde se desliga a água” (H 97%; M 97%); “Saberem onde se desliga o Gás” (H 97%; M 96%).

Quando questionados sobre a visibilidade do nº de polícia, da casa onde residem, quando se está na estrada, aproximadamente 56% dos inquiridos responde de forma afirmativa ou seja, que o nº de polícia é visível da estrada. Contudo, curiosamente, só menos de metade dos solteiros que responderam (44%) diz ter os números de polícia visíveis. Este valor pode traduzir efetivamente uma “menor visibilidade” e uma menor preocupação com o assunto, ou ignorância sobre o que significa “nº de polícia”. É na faixa etária até aos 29 anos de idade que a “invisibilidade” do número é maior.

Por outro lado, são as pessoas casadas (70%), quem mais “sobrecarregam as tomadas com aparelhos elétricos” e, apesar de uma base muito reduzida não nos permitir tirar conclusões, importa assinalar

que, das 15 pessoas que disseram “utilizar elevadores em situação de acidente no prédio, 60% delas são pessoas com idades entre os 40-49 anos o que é, apesar da amostra, significativamente preocupante.

Relativamente ao uso do extintor, 91% dos Homens diz que o sabe utilizar enquanto do total de Mulheres apenas 65% assume que o saber fazer, sendo curiosa a relação entre as respostas de “ter e saber” usar um extintor, sendo que quem sabe usar terá a prévia noção da importância desse meio de primeira intervenção, encontramos, na amostra total, 62% das pessoas que não tem extintor em casa e 72% que respondem saber usá-lo. Quanto aos contactos de emergência da sua área de residência, 48% dos inquiridos afirma não dispor, sendo que destes, 77% são do sexo feminino e 23% do sexo masculino. Na distribuição por idades pode constatar-se que, no conjunto dos que não dispõem desses contatos, a maioria situa-se entre os 30-49 anos. Finalmente, na análise à questão colocada sobre se têm os contatos de emergência da sua área de residência, encontram-se 43% de solteiros/divorciados e 57% de casados / união de facto que afirmaram não dispor. Tal situação aponta-nos para uma maior atenção sobre a importância desta questão por parte das pessoas que vivem sozinhas.

Sobre o Número Nacional de Emergência, foram registados 8% dos inquiridos que afirmam desconhecer-lo. A massiva campanha pública de divulgação deste número, leva-nos a considerar, até, ser estranho existirem, ainda, pessoas adultas que possam afirmar o seu desconhecimento, no entanto registamos que, das 35 respostas negativas, 69% são mulheres e 31% são homens, sendo que 69% não são dirigentes e 31% afirmam sê-lo. Na distribuição por idades, observa-se que, no conjunto, apesar do equilíbrio existente nos resultados entre os três escalões dos 30 aos 59 anos, é na faixa dos 30 aos 39 que se regista um valor maior, com 37% dos inquiridos a afirmar desconhecer o número 112. Relativamente ao estado civil, encontram-se 29% de solteiros/divorciados e 71% de casados / união de facto que afirmaram não conhecer o 112. Mais uma vez, esta situação é preocupante por parte das pessoas que vivem sozinhas, registando, aqui, apesar de tudo, um número inferior ao encontrado no que se refere ao conhecimento dos contatos da área de residência.

Relativamente a ter um Kit de Emergência em casa, do total de inquiridos, 77% afirma não o ter e destes, 73% são do sexo feminino e 27% do sexo masculino, sendo que 72% são não dirigentes e 28% são dirigentes. Analisando a questão pelo estado civil, encontram-se 36% de solteiros/divorciados e 64% de casados / união de facto que afirmam não possuir um Kit de emergência em casa. Continua a ser dada importância a esta questão por parte das pessoas que vivem sozinhas.

Já quanto aos riscos na área da residência, 53% dos inquiridos afirma estar pouco ou nada informado, tornando-se evidente o seu desconhecimento ou desinteresse da plataforma disponibilizada pela ANPC com os Planos de Emergência por Município ou mesmo da consulta direta à Câmara Municipal. Do total de inquiridos, 72% são do sexo feminino e 28% do sexo masculino, sendo que 68% são não dirigentes e 32% afirmam sê-lo. Analisando a questão pelo estado civil dos inquiridos, encontram-se 43% de solteiros/divorciados e 57% de casados/união de facto que afirmam estar pouco ou nada informados sobre os riscos na área da sua residência. Mais uma vez, verifica-se continuar a ser dada uma importância maior às questões da segurança por parte das pessoas que vivem sozinhas.

Ficaram alguns registos mais que se consideram preocupantes, nomeadamente: 39% afirmam não dispor de um estojo de primeiros socorros em casa; 23% não têm uma reserva de medicamentos, dos considerados indispensáveis para a sua família e 65% não dispõem de uma reserva de água para 3 dias.

Por outro lado, em média, as pessoas sentem-se mais bem informadas sobre os perigos e desastres naturais que podem afetar o seu local de trabalho do que sobre os perigos que podem afetar o seu local de residência. Sobre estes, 11% referiram não estar nada informados e 43% confessaram estar pouco informados, o que significa um número preocupante de 53% de pessoas que desconhecem, verdadeiramente, os riscos a que estão sujeitos. Já relativamente ao seu local de trabalho, 7,7% referiram não estar nada informados e 28,2% confessaram estar pouco informados. O que significa um número ainda preocupante, mas muito mais favorável nesta relação de 35,9% de pessoas que desconhecem os riscos no local de trabalho, para as 53% de pessoas que os

desconhecem na sua área de residência. Isto poderá dever-se às ações de formação continuadas, alargadas ao universo de colaboradores de todos os equipamentos e aos simulacros de evacuação com formação associada, que a SCML tem vindo a efetuar com regularidade nos últimos dois anos. Regista-se, a tempo, a opinião de Fernando Curto (2015) Presidente da Associação Nacional de Bombeiros Profissionais, quando afirma que “as medidas de autoproteção e os planos de emergência quando devidamente implementados e publicitados no universo empresarial/profissional, que obrigam a uma informação/formação e ações de sensibilização entre os profissionais faz com estes no seio da empresa procurem sempre melhorar a sua capacidade de resposta depois de conhecerem os riscos a que estão sujeitos no ambiente empresarial.” Ainda relativamente ao local de trabalho e respondendo a uma outra questão, encontramos 8,9% de pessoas totalmente preocupadas com os desastres naturais e incêndios urbanos, sendo que 26,1% afirmam-se estar muito preocupadas e 48,7% preocupadas. Sobram 15,4% de pessoas que se preocupam pouco e 0,9% que não se preocupam nada. Cruzando este resultado com o anterior, ao existirem 35,9% de pessoas que afirmam estar pouco ou nada informadas, de facto confirma-se que destas, pelo menos 19,6% revelam preocupação, mas aceitam, com passividade, o desconhecimento real do que lhe causa essa mesma preocupação.

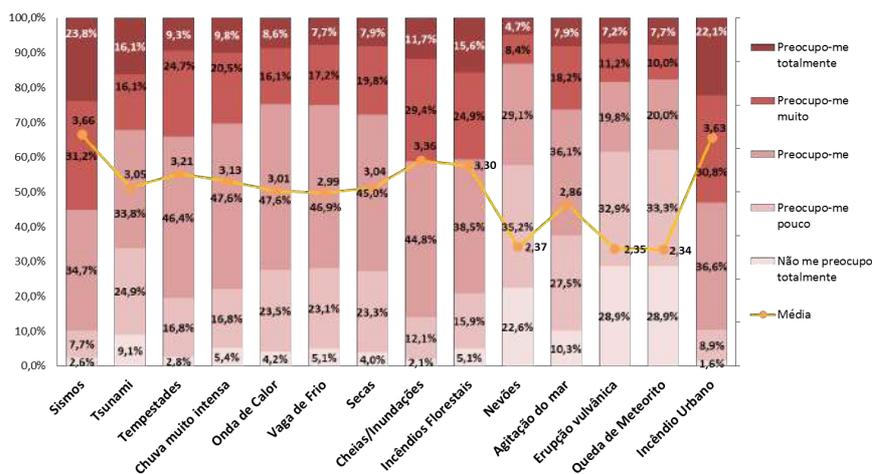
Dos inquiridos, 99% afirmam já ter ouvido falar sobre riscos naturais. Nestes, importa registar uma resposta positiva em 100% do sexo masculino e que 2% dos inquiridos do sexo feminino nunca ouviu falar sobre riscos naturais. Nos 424 colaboradores que afirmaram saber o que são riscos naturais, 73% são Homens e 27% são Mulheres, sendo que 71% não são dirigentes e 29% são dirigentes.

Relativamente a questão sobre se já esteve envolvido em situações de acidente grave ou catástrofe, 22% responde que sim e, neste conjunto, temos um contributo de 32% no valor total do sexo masculino e 68% no valor total do sexo feminino, sendo 67% casados/união de facto e 33% de solteiros/divorciados. O inquérito fornece-nos, ainda, dados relevantes quanto a outras situações de riscos naturais, em que 30% assinala que esteve envolvido em situações de chuva intensa, 26% em cheias/inundações, 25% em incêndios florestais, 25% já sentiram um

sismo, 17% uma tempestade e 16% já testemunharam o efeito das ondas de calor.

Sobre qual o maior receio em relação a um conjunto de riscos, regista-se haver uma significativa resposta positiva entre a preocupação e a preocupação total, de 90% relativamente aos sismos e de 89% relativamente aos incêndios urbanos (fig. 2).

Fig. 2 – Preocupação (receio) em relação a cada um dos perigos/desastres (base: 429 respostas)



Fonte: Elaboração própria (2014).

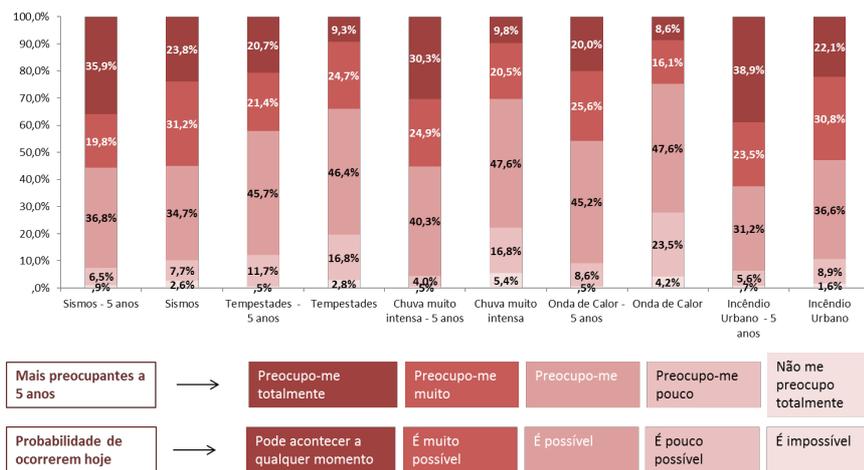
Por outro lado, 94% dos inquiridos pensa que a probabilidade de ocorrer um incêndio urbano no seu local de trabalho é possível, havendo mesmo 39% que entendem que ele pode ocorrer a qualquer momento.

Relativamente aos sismos, 93% dos inquiridos pensam que a probabilidade de ele ocorrer na área de Lisboa é possível, havendo mesmo 34% que entendem que pode ocorrer a qualquer momento. Destes, 74% são mulheres e 26% são homens, sendo 63% destes inquiridos casados/união de facto e 37% solteiros/divorciados.

Na análise dos cinco riscos mais preocupantes, relacionando-os com a maior probabilidade de ocorrerem nos próximos 5 anos, observa-se

serem os sismos e os incêndios urbanos, os dois riscos com maior número de respostas (Fig. 3).

Fig. 3 – Qual a probabilidade do local de trabalho poder ser atingido, nos próximos 5 anos, em relação a cada risco (base: 429 respostas).



Fonte: Elaboração própria (2014).

No entanto, há uma certeza em todos os que responderam ao inquérito, é que quase 100% considera importante a sensibilização / formação das pessoas na área da proteção civil e no sentido da Cultura de Segurança. Aliás, 47% dos inquiridos considera isso fundamental.

Conclusão

Compreendemos, assim, a perceção dos trabalhadores da SCML acerca dos *riscos naturais e dos incêndios urbanos e conseguimos demonstrar, no que ao seu grau de conhecimento das regras básicas de segurança em casa diz respeito, que eles sabem bem onde é o seu*

quadro da luz e, na sua maior parte, sabe onde desligar a água e o gás, mas há uma percentagem considerável que não dispõe de uma reserva de água para 3 dias e não sabe os contactos de emergência da sua área de residência. De igual forma, fica demonstrado que muitos se mostram preocupados com os perigos, desastres naturais e incêndios urbanos, registando mesmo, como sendo a sua maior preocupação, os sismos, com uma esmagadora maioria das pessoas a considerar que existe uma grande probabilidade de que um terremoto possa ocorrer, a qualquer momento, na área de Lisboa.

De seguida, como sua segunda preocupação, vêm os incêndios urbanos mas, em relação a estes, a maior parte não tem um extintor em casa e a esmagadora maioria responde que, apesar disso, sabe usá-lo. Ou seja, sabem usar por formação no local de trabalho, mas não o têm em sua casa para poder usar no caso de necessidade, desconsiderando a sua importância como meio de 1^a intervenção. As pessoas, em média, sentem-se mais bem informadas sobre os perigos e desastres naturais que podem afetar o seu local de trabalho, do que sobre os perigos que podem afetar o seu local de residência.

São os Homens e as pessoas que vivem sozinhas, quem dá mais importância às questões da Segurança, quer por saberem, em número mais significativo, quais os contactos de emergência na área da residência, quer por disporem de um Kit de emergência em casa ou por se preocuparem mais em saber quais os riscos a que está sujeita a sua área de residência. Ao invés, são as Mulheres que, curiosamente, afirmam, em maior número, já terem estado envolvidas em situações de acidente grave ou catástrofe. No final, todos afirmaram ser importante, mesmo fundamental, a sensibilização / formação das pessoas na área da proteção civil, no sentido da Cultura de Segurança.

Confirma-se a importância do cidadão, no quadro das atividades de proteção civil, sendo que tal seria importante inserir em diploma próprio que a ele se dirigisse, integrando os seus direitos e deveres, apontando espaços de formação formal nas escolas e nos locais de trabalho, conferindo uniformidade aos grupos de cidadãos que se juntam com este objetivo e fazendo da sua relação com as Associações de Bombeiros Voluntários, existentes nos 277 dos 278 concelhos de Portugal Continental, espaço de excelência ao nível local para formatar esta solução.

O cidadão é, ele próprio, responsável por uma área em que o Estado ainda não cuida de lhe dar formal e especial formação. Afirma-se, hoje, que um cidadão consciente dos riscos e do contributo que pode dar para os evitar ou para atenuar as suas consequências é, por princípio, um agente ativo de proteção civil e que, por isso, pode e deve desempenhar um papel fundamental no sistema. Esta afirmação deveria ser consequente na ação, na estratégia e no planeamento, na criação de condições, disponibilizando meios e instrumentos, nomeadamente através da sensibilização e da formação das populações, óbvia responsabilidade do Estado.

Nesta perspetiva, a escola, as empresas e as instituições, são fator de integração na sociedade e espaço dinâmico de transmissão de saberes variados, constituindo-se o vetor principal de formação dos cidadãos. Efetivamente, na escola, a preparação dos alunos para a vida ativa e para o exercício da cidadania, devia contemplar a existência de espaços de formação que, até agora, têm sido pouco considerados. Devia ponderar-se a necessidade de reforçar a transmissão de competências e conhecimentos aos alunos num conjunto de áreas distintas: identificação dos riscos, procedimentos de emergência, medidas de prevenção, autoproteção, primeiros socorros, planeamento de emergência, identificação de sinalética, reconhecimento do espaço envolvente, entre outros.

Apesar de se terem dado alguns avanços no sentido de consciencializar os cidadãos sobre o seu papel em situação de emergência, é ainda notoriamente deficitário o seu conhecimento sobre os comportamentos preventivos e as medidas de autoproteção para lidar com os fatores de risco. Todos somos Proteção Civil, porque a todos nos importa e a todos nós diz respeito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros, artigos e outros trabalhos científicos

Amaro, António Duarte (2012). O socorro em Portugal. Instituto de Direito Público.

- Amaro, António Duarte, 2012. “Segurança e socorro: Novo paradigma”, *Revista Territorium* n° 19, 15-21, Minerva, Coimbra
- ANPC, 2009. Guia para a caracterização de risco no âmbito da elaboração de planos de emergência de proteção civil. Cadernos técnicos Prociv n° 9. Carnaxide, Portugal
- Beck, Ulrich (1997). A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; Lash, S. (orgs). *Modernização reflexiva*. São Paulo: Editora da Unesp, cap.1, 11-68p.
- Beck, Ulrich (1986). “La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidade”. Barcelona: Paidós.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony, Lash, Scott (1997). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*, tradução de Magda Lopes. – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- Calvo García-Tornel (2001). *Francisco. Sociedades y territorios en riesgo*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Giddens, Anthony (1991). *As consequências da Modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp..
- Giddens, Anthony (2002). *Modernidade e Identidade*. Rio de Janeiro: Zahar Ed..
- Giddens, Anthony (2003). *Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro. 6ª ed., Ed. Record.
- Guldenmund, F.W., 2000. The nature of safety culture: a review of theory and research. *Safety Science* n° 34, pp. 215 –257. Holanda. Delft University of technology.
- Holdeman, Eric, 2015. *Crosscut, Public Safety*. <http://crosscut.com/2015/08/what-would-kickstart-northwests-earthquake-preparations/> (consultado em 28 de agosto de 2015)
- Hudson, P.T.W. (2001). “Safety Management and Safety Culture: The Long, Hard and Winding Road”.
- Ketele, J. & Roegiers, X. (1999), *Metodologia da recolha de dados*. Lisboa: Piaget.
- Laraia, Roque de Barros (1986). *Cultura: um conceito antropológico*. Zahar. Rio de Janeiro.
- Laranjeira, José (1987). “A proteção Civil e a Defesa Nacional”, *Curso de Defesa Nacional*.
- Lopes, Gomes, 2013. “Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil”, *site Segurança e Ciências Forenses*: <http://segurancaecienciasforenses.com/2013/02/14/plano-nacional-de-emergencia-de-protecao-civil/>.

- Lourenço, Luciano (2004). “Riscos naturais e proteção do ambiente”, Coleção Estudos 44, Colectâneas Cindínicas I, Edição conjunta: NICIF e FLUC, Coimbra.
- Lourenço, Luciano, *et al* (2003). “Fernando Rebelo, pioneiro e grande impulsionador do estudo dos riscos em Portugal”, Revista Territorium, Minerva, Coimbra.
- Malhotra, N. (2004). Pesquisa de Marketing – uma orientação aplicada, São Paulo, Bookman – ARTMED
- Ministério da Educação – Direção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, manual do módulo “Cidadania e Segurança”, (2007). (<http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/cidadaniaeseguranca.pdf>).
- November, Valerie, 2002. Les Territoires du risque: le risque comme objet de réflexion géographique. Berna: Lang.
- November, Valerie (2004). “Being close to risk. From proximity to connexity”, Int. J. Sustainable Development, Vol. 7, No. 3, p. 274.
- Oliveira, J. Vidal (2012). Marketing Research Vol. 1, Investigação em Marketing, Edições Sílabo.
- Quarantelli, E. L. (1987). Disasters studies: an analysis of the social historical factors affecting the development of research in the area. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, pp. 285-310. Vol. 5, Nº 3.
- Rebelo, Fernando (1999). “A Teoria do Risco analisada sobre uma perspetiva geográfica”, *Cadernos de Geografia*, Coimbra nº 18, p. 3-13.
- Slovic, Paul (1987). “Perception of Risk,” *Science* 236, pp. 280-285.
- Taylor, Edward. (2005). Texto em “Evolucionismo cultural”. Textos seleccionados por Celso Castro, com tradução Maria Lúcia Oliveira. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor Lda.
- Thaden, Terry & Gibbons, Alyssa, (2008). Technical Report HFD-08-03/ FAA-08-2 The safety culture indicator scale measurement system. Atlantic City/USA. Federal Aviation Administration.
- Veyret, Yvette (2007, 2013). “Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente”. São Paulo: Contexto
- Vilelas, José, 2009. *Investigação O processo de construção do conhecimento*, Lisboa, Ed. Sílabo.

Jornais e artigos de revistas de divulgação específica

- Couto, Manuel (2013). “Editorial”. *PROCIV* nº 60, Março, p. 2

- Owen, James, “Família salva de Tsunami por uma lição de geografia”. Site do National Geographic News, a 18 de Janeiro de 2005:
http://news.nationalgeographic.com/news/2005/01/0118_050118_tsunami_geography_lesson.html (consultado em 2 de novembro de 2015).
- Parker, Dan, “3 News” online, 14 de Outubro de 2009. <http://www.3news.co.nz/nznews/tenyearold-credited-with-saving-lives-during-samoan-tsunami-2009101417#axzz3kh2xRQrq>. (consultado em 2 de novembro de 2015)
- Revista Super Interessante, “Salvos por acidente”, nº 160, de Agosto de 2011. http://www.superinteressante.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=776:salvos-por-acidente&catid=12:artigos&Itemid=86 (consultado em 2 de novembro de 2015)
- Sá, Patricia & Paixão, Fátima, 2013. “Contributos para a clarificação do conceito de competência numa perspetiva integrada e sistémica”. *Revista Portuguesa de Educação*, 26 (1), pp. 87-114

Legislação consultada

Leis

- Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, Diário da República n.º 126/06 – 1ª série, Assembleia da República, **Lei de Bases da Proteção Civil**.
- Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro, Diário da República n.º 217/07 – 1ª série, Assembleia da República, **Define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal**.
- Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, Diário da República n.º 230/11 – 1ª série, Assembleia da República, **Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República**.
- Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto, Diário da República n.º 149 – 1ª série, Assembleia da República, segunda alteração à Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, que aprova a **Lei de Bases da Proteção Civil**.

Decretos-Leis

- Decreto-Lei n.º 31:956/1942, de 2 de abril, Diário da República n.º 76 – 1ª série, Assembleia da República, **Defesa Civil do Território.**
- Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho, Diário da República n.º 142 – 1ª série, Assembleia da República, **Cria o Sistema Integrado de Operações e Protecção e Socorro.**
- Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro, Diário da República n.º 230/11 – 1ª série, Assembleia da República, **Alterações ao Sistema Integrado de Operações e Protecção e Socorro.**
- Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro, Diário da República n.º 249/11 – 1ª série, Assembleia da República, **aprova a Lei Orgânica do Ministério Administração Interna.**
- Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de Maio, Diário da República n.º 105/13 – 1ª série, Assembleia da República, **Alterações ao Sistema Integrado de Operações e Protecção e Socorro.**
- Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de Maio, Diário da República n.º 105/13 – 1ª série, Assembleia da República, **aprova a Orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil.**

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

O Enquadramento das Forças Armadas no Sistema Nacional de Proteção Civil ¹

The Framework of Armed Forces in the National Civil Protection System

NUNO FILIPE BATISTA IMPERIAL²

Resumo: No âmbito dos estudos sobre a Proteção Civil em Portugal, o presente artigo tem por finalidade descrever e analisar o enquadramento jurídico das Forças Armadas no Sistema Nacional de Proteção Civil.

O seu objetivo é o de indicar em que circunstâncias as Forças Armadas podem atuar em apoio no Sistema Nacional de Proteção Civil.

Palavras-chave: *Forças Armadas; Segurança; Proteção Civil.*

Abstract: In the scope of studies on Civil Protection in Portugal, the purpose of this article is to describe and analyze the legal framework of the Portuguese Armed Forces in the National System of Civil Protection.

Its purpose is to indicate under what circumstances the Armed Forces may act in support of the National Civil Protection System.

Keywords: *Portuguese Armed Forces; Security; Civil Protection.*

¹ Entregue: 2.2.2018; aprovado: 8.5.2018.

² Capitão, Doutorando em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Introdução

Neste estudo, aborda-se a forma como as Forças Armadas (FA), enquanto um dos Agentes principais do Sistema Nacional de Proteção Civil (SNPC), têm a capacidade de responder em apoio, com recursos e meios adequados, às diferentes dimensões do seu emprego no SNPC.

Como dimensões de emprego consideram-se a prevenção de riscos e de acidentes graves; a mitigação e limitação dos danos provocados por catástrofes; a assistência às populações em situações de perigo; a proteção do Ambiente e de Infraestruturas de interesse público; e por fim, a reposição da normalidade na vida das populações, após a ocorrência de acidentes graves ou de catástrofes.

Assim, o presente artigo de investigação, respeitando os princípios enunciados no Manual de Investigação em Ciências Sociais (QUIVY & CAMPENHOUDT, 2013), tem por finalidade descrever e analisar o enquadramento jurídico das FA no SNPC. E o seu objetivo é o de indicar as circunstâncias em que as FA atuam legitimamente em apoio do SNPC.

O tema, ora tratado, é importante e pertinente no que toca à compreensão do enquadramento das FA no SNPC. Esse enquadramento existe e é reconhecido como sendo uma mais-valia para o conjunto dos Agentes de Proteção Civil em Portugal, no caso do Exército, salienta-se a sua “participação nas ações de rescaldo e de vigilância pós-incêndio e a disponibilização de infraestruturas e de equipamentos no âmbito da segurança de pessoas e bens e salvaguarda do património natural” (EP, 2017).

Nesse contexto, evidencia-se a participação ativa e proficiente das FA na ajuda às populações em situações de emergência, providenciando proteção e socorro, no âmbito da cooperação em missões de Proteção Civil.

Pelo acima mencionado, considerou-se para a presente investigação a seguinte questão central: “De que forma se enquadra o emprego das Forças Armadas no Sistema Nacional de Proteção Civil?”. E escolheu-se uma abordagem qualitativa ao tema, utilizando o método hipotético-dedutivo. Relativamente ao método de recolha de dados, escolheu-se o método de análise de conteúdo para o teste da hipótese de trabalho

seguinte: “As Forças Armadas podem ser empregues legitimamente no Sistema Nacional de Proteção Civil”.

O presente artigo é composto pelos seguintes pontos: a introdução, um enquadramento teórico do tema, a análise das relações existentes entre as FA e o SNPC e, por fim, umas breves considerações finais.

1. Enquadramento Teórico

A cooperação institucional entre as FA e o SNPC é desejável para enfrentar os riscos atuais, potenciados pelo aumento da concentração de população em zonas urbanas e, em última análise, pelas consequências decorrentes das Alterações Climáticas. As prováveis situações de calamidade que poderão assolar o País, são uma realidade para a qual, o SNPC deve estar apto a responder de forma eficaz, contando para o efeito, com a colaboração das FA. Esta cooperação, entre FA e SNPC, permite um planeamento integrado das operações, a gestão da informação e a coordenação dos meios disponíveis, que sendo sempre um recurso escasso, é assim assegurado.

Em Portugal, a legislação prevê que o SNPC esteja estruturado, ao longo do Território Nacional, de acordo com as necessidades decorrentes dos “riscos naturais”, bem como, dos “riscos tecnológicos”, que existem num determinado Distrito, (Portaria n.º 1033/95, de 25 de agosto).

A Classificação dos Distritos, dada pela Portaria n.º 1033/95, consoante o nível de risco “baixo, médio ou alto”, permite planear as operações de proteção civil com maior acuidade, *e.g.* quanto à necessidade de emprego de meios, face a um dado conjunto de riscos existentes ou, em particular, quanto ao apoio que pode ser prestado pelas FA, em resposta a acidentes graves, ou a eventuais calamidades e catástrofes.

Com efeito, de acordo com o mesmo Diploma, existem três fatores a considerar na classificação dos Distritos, relativamente ao planeamento de operações de proteção civil. Sendo o primeiro fator, o da concentração de “população residente” num determinado Distrito, tendo em conta a densidade populacional e o grau de urbanismo existente; o segundo fator, prende-se com a “existência de instalações industriais”, a par

da existência de “substâncias perigosas”, quer em armazéns, quer em meios de transporte frequentes numa dada região – *e.g.* no Distrito de Setúbal, é reconhecida a perigosidade das instalações industriais ali existentes, ao ponto de ter sido assinado, em 2011, um protocolo entre a Câmara Municipal de Setúbal e o Exército (CMS, 2011), para a construção da “Estrada de Fuga da Mitrena, via exclusiva a veículos de socorro para evacuações em cenários de emergência na península industrial de Setúbal”; já o terceiro fator, considerado na classificação dos Distritos, prende-se com aspetos da “cartografia dos riscos naturais”, nomeadamente quanto ao “risco de cheias” e quanto ao “risco sísmico”. Assim, segundo a Portaria n.º 1033/95, consideram-se como Distritos de alto risco, os seguintes: Aveiro, Lisboa, Porto e Setúbal.

Recentemente, o modelo de organização da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) evoluiu, do ponto de vista operacional, conforme o previsto no Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, “de um modelo de lógica distrital para uma organização apoiada numa lógica de agrupamento distrital”, convergindo para “uma conceção que ultrapassa a divisão administrativa assente em 18 comandos distritais”.

Já o SNPC, que está previsto na Lei de Bases da Proteção Civil, ganha forma de Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) num Diploma próprio (Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio), onde, para efeitos das operações de proteção civil, rege-se pelo “princípio do comando e estratégia únicos, independentemente da respetiva dependência hierárquica e funcional”.

Segundo o Artigo 48.º da Lei de Bases da Proteção Civil de acordo com a Lei n.º 27/2006, de 03 de julho (na sua 4ª versão, a mais recente, conforme a Lei n.º 80/2015, de 03/08), o SIOPS é “o conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os [Agentes de Proteção Civil em Portugal] e as entidades [com dever de cooperação] atuam, no plano operacional”.

Enquanto sistema, o SNPC, privilegia o “princípio da subsidiariedade”, conforme o Artigo 5.º, da Lei n.º 27/2006:

“que determina que o subsistema de proteção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objetivos da proteção civil não

possam ser alcançados pelo subsistema de proteção civil imediatamente inferior, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências”.

As FA enquadram-se no SNPC na medida em que, a Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei de Defesa Nacional e a Lei de Bases da Proteção Civil, preveem a sua intervenção no apoio aos restantes Agentes de Proteção Civil em Portugal.

Com efeito, a CRP no seu Artigo 275.º, refere que as FA podem colaborar em missões de proteção civil (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto). Missões essas, que depois são refletidas em legislação própria. Paralelamente, a Lei de Bases da Proteção Civil, no seu Artigo 52.º, preconiza que as FA colaboram, “no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil”.

O contexto de emprego das FA, hoje em dia, e a sua participação em Organizações Internacionais obrigam a: novas missões; novas capacidades; modularidade e interoperabilidade, como é o caso da Ajuda Humanitária e da resposta a catástrofes (GARCIA, 2015).

No âmbito da NATO, as operações militares podem pertencer a dois grandes grupos: as operações ao abrigo do Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte e as operações excluídas desse âmbito, também conhecidas por Operações de Resposta a Crises. Estas últimas, dividem-se em Operações de Apoio à Paz (OAP) e em Operações Humanitárias extra OAP (SOUSA, 2011).

Nesse sentido, na *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) existem também preocupações com o Planeamento civil de emergência, as quais se materializam na atividade do *Civil Emergency Planning Committee* (CEPC), organismo no qual, a ANPC tem presença marcada nas reuniões plenárias, de acordo com o Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio (alterado recentemente pelo DL n.º 21/2016, de 24/05). O CEPC, através da Direção Nacional de Planeamento de Emergência (DNPE) em Portugal, é o órgão superior consultivo da NATO para a proteção das populações civis, bem como, para o uso de recursos públicos em apoio dos objetivos da NATO (NATO, 2011).

A nível nacional, as FA atuam de acordo com as missões definidas pelo Conselho Superior de Defesa Nacional. Nessas missões, estão previstos diversos cenários para o emprego das FA. De entre os cenários

de emprego das FA, encontram-se os de apoio ao SNPC, a par dos cenários de resposta a crises de âmbito internacional (MDN, 2014).

Para além da circunstância de as FA poderem ter que atuar em cenários internacionais, sobre a égide das Nações Unidas ou no âmbito na NATO, bem como, no quadro da União Europeia (UE), as suas capacidades em matéria de apoio a emergências, também são muito úteis e legítimas quando empregues em Território Nacional, em situações especiais e com caráter de complementaridade dos restantes Agentes de Proteção Civil em Portugal.

Segundo as Missões das Forças Armadas de 2014, das seis missões previstas para as FA, podem-se destacar três, nas quais é evidente a possibilidade de as FA garantirem o apoio aos sistemas de proteção civil, tais como, nas missões seguintes (MDN, 2014):

- "Exercício da soberania, jurisdição e responsabilidades nacionais", através de operações de Busca e Salvamento marítimo e aéreo e, no apoio à busca e salvamento terrestre quando necessário;
- "Segurança cooperativa", através de operações de resposta a crises no âmbito da NATO;
- "Apoio ao desenvolvimento e bem-estar", através da colaboração com as entidades civis – na proteção Nuclear Biológica Química e Radiológica (NBQR), no apoio sanitário, nas evacuações médicas e no transporte de órgãos para transplante, no combate a incêndios e à poluição, na segurança da navegação marítima e aérea e, no apoio em caso de catástrofes naturais ou provocadas, bem como, através da defesa e salvaguarda do património histórico, da proteção do ambiente, e da produção de informação geoespacial e meteorológica.

Quanto aos estados de exceção, previstos na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, atualizada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de Maio, o papel das FA assume uma importância crucial no Regime do estado de sítio e do estado de emergência. Está previsto no seu Artigo 9.º, o Estado de emergência, que “é declarado quando se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública”.

Por seu turno, a Lei de Bases da Proteção Civil, no seu Artigo 59.º, previsto na Lei n.º 27/2006, define o seguinte: “Em estado de guerra, de sítio ou de emergência, as atividades de proteção civil e o funcionamento do [SIOPS] subordinam-se ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência”.

A Defesa 2020, prevê um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania.

Destaca-se aqui, o conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania, que nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril, estão:

“orientadas para missões, designadamente, de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, e quando determinado, vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa (...) (NBQR), de interesse público e de resposta a catástrofes, em continuidade no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional”.

Segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril:

“É importante maximizar as práticas de duplo uso e de partilha de recursos, bem como eliminar todas e quaisquer formas de duplicação de meios públicos. Por fim, é necessário proceder à racionalização e redimensionamento dos efetivos e à adequação dos recursos humanos às exigências de flexibilidade próprias das novas missões das Forças Armadas”.

O mesmo documento refere que as FA devem ter forças baseadas num conceito modular e serem capazes de apoiar a proteção civil. Refere também que “O impacto devastador das catástrofes naturais ou provocadas e das calamidades dão relevo ao Sistema de Proteção Civil”. Com efeito, a Proteção Civil também é Segurança.

Neste âmbito, a Segurança Humana complementa a Segurança Nacional em quatro aspetos: na preocupação com o indivíduo e com a comunidade; na identificação de ameaças à segurança das pessoas e suas condições de vida; na identificação da gama de atores que promovem a Segurança, para além do Estado; na proteção das pessoas, mas também,

na capacidade de as pessoas conseguirem se defender sozinhas (CHS, 2003, p. 4).

Como conceito multidisciplinar, a Segurança Humana tem as seguintes características: *people-centered; multi-sectoral; comprehensive; context-specific; prevention-oriented* (TFFHS, 2009, p. 6).

Relativamente ao conceito de Segurança Nacional, que se complementa pelo acima referido, pode-se afirmar que:

“A Segurança Nacional é a condição que se traduz pela garantia de sobrevivência da nação em paz e liberdade, ou seja, da garantia dos interesses nacionais vitais: soberania, independência e unidade, integridade do território; salvaguarda colectiva das pessoas, dos bens e dos valores espirituais; funcionamento normal das tarefas do estado; liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (FERREIRA, 2015, p. 35).

Por seu turno,

“A Protecção Civil é a actividade desenvolvida pelo estado e pelos cidadãos, com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram. É desenvolvida em todo o espaço sujeito aos poderes do estado português” (FERREIRA, 2015, pp. 33-34).

Relativamente ao Planeamento Civil de Emergência,

“é a previsão/guia para actividades pertencentes à sociedade em geral, fora do elemento militar e que, visando fazer face a situações de gravidade excepcional, obriga a tomar providências apropriadas (FERREIRA, 2015, pp. 33-34).

Constata-se que os Estados, por si só, já não conseguem garantir a segurança, a protecção e o socorro, que de acordo com António Duarte Amaro (2012, p. 19), leva à necessidade de uma forte interdependência entre todos os agentes *produtores de segurança*, “mas também uma

forte dependência da participação social e privada e da dinâmica da cooperação internacional”.

2. Sobre a Sociedade do Risco

Segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, o Estado deve: “Maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises”.

Nos Estados Unidos, *e.g.* “*there is an emerging national consensus that the best path is an all-hazards approach to disaster preparedness planning and that effective local planning is critical*” (MOORE, WERMUTH, WERBER, & CHANDRA, 2010, p. iii).

“O ser humano ocupa a superfície terrestre do planeta, organizado em sociedades cada vez mais complexas e artificiais, numa aparente harmonia com a natureza, mas sujeito a riscos e a fenómenos naturais intensos que comprometem, frequentemente, o equilíbrio entre o ambiente social e o ambiente natural” (ANPC, 2018).

Neste contexto, é possível fazer uma leitura pormenorizada dos conceitos de risco e de vulnerabilidade. No entanto, “Refira-se, apenas, que a questão da vulnerabilidade das cidades deve ser analisada enquadrando o conceito de risco no que se poderá designar por cadeia do risco (*risk chain*)” (LOURENÇO, 2013, p. 20).

Na cadeia do risco pode-se definir:

- “a capacidade de resposta ao risco (*risk response*) – que se refere ao modo com os indivíduos ou as comunidades respondem e gerem o risco”. Com o *risk response* pode-se “determinar a sua resiliência ou capacidade efectiva de resposta” (LOURENÇO, 2013, p. 20);
- o resultado do risco (*risk outcome*)”, ou seja, consegue-se saber os danos provocados efectivamente. “A associação destes elementos à capacidade das instituições permite determinar a vulnerabilidade, neste caso, das cidades” (LOURENÇO, 2013, p. 20).

Noutra perspetiva, pode-se definir Risco como sendo: “*a function of three variables: threat, vulnerability, and consequence*”. E, por conseguinte, a análise de risco, “*risk assessment*”, como sendo: “*The comprehensive process for the identification and characterization of threat, consequences, and vulnerabilities*” (MOORE, WERMUTH, WERBER, & CHANDRA, 2010, p. 111).

Ou seja, o Risco é definido como sendo: “*The product of hazard and vulnerability leading to a probability of harm, expressed as physical or psychological injury, damage, destruction or interruption of productive and essential activities*” (ALEXANDER & SAGRAMOLA, 2014, p. 63). Em que:

- o conceito de Perigo está representado como, “*A condition that threatens the safety and well-being of people. In origin it may be natural (e.g. earthquakes, floods), technological (e.g. transportation crashes, toxic releases), social (e.g. crowd crushes, demonstrations) or intentional (e.g. terrorism, politically-inspired violence)*” (ALEXANDER & SAGRAMOLA, 2014, p. 63);
- e o conceito de Vulnerabilidade como, “*A person’s susceptibility to harm as a result of external adverse events such as natural disasters, public emergencies, technological incidents or political violence*” (ALEXANDER & SAGRAMOLA, 2014, p. 63).

Dois conceitos, já anteriormente referidos, também muito importantes para a compreensão da Sociedade do Risco, são os de acidente grave e o de catástrofe, que importa aqui definir, segundo o Artigo 3.º a Lei de Bases da Proteção Civil, conforme a Lei n.º 27/2006:

- Acidente grave – “é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente”.
- Catástrofe – “é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional”.

Segundo António Duarte Amaro (2012, pp. 17-18), “A sociedade parece revelar, inclusivamente, uma hipersensibilidade ao risco”, a Segurança Humana, como atrás se referiu, “implica proteger as liberdades vitais, socorrer as pessoas expostas a ameaças e a situações difíceis”. Neste particular, as FA podem integrar os “sistemas com dispositivos operacionais de sobrevivência, dignidade e meios de vida, apelando não só à protecção, mas também à prevenção e à habilitação das pessoas”. Os riscos modernos, na sociedade digital e do conhecimento “são qualitativamente diferentes dos riscos da sociedade industrial”. Efetivamente, os riscos atuais são, maioritariamente, “riscos globais...transcendem as fronteiras nacionais” (Ver Anexo – Riscos Globais e suas Interconexões).

Na tabela seguinte observa-se uma classificação possível dos riscos, e as duas principais causas que os potenciam:

Tabela 1 - Tipo de Riscos.

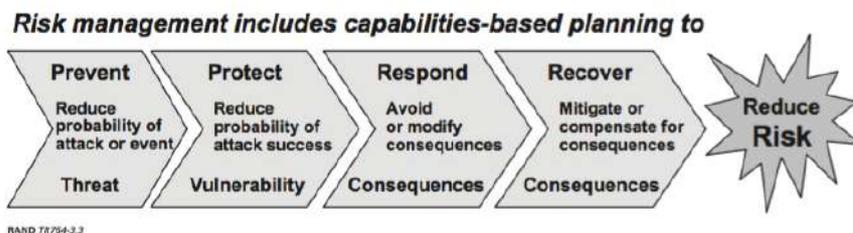
<p>RISCOS GLOBAIS podem ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturais • Antrópicos • Mistos 	<p>PONTENCIADOS por:</p> <ul style="list-style-type: none"> + concentração da população + alterações climáticas
---	---

Fonte do Autor.

A análise de risco é geralmente compreendida por dois processos distintos: o “*risk assessment*” e o “*risk management*”. Quanto ao *risk assessment*, este refere-se ao esforço necessário para compreender a natureza e extensão dos riscos. Quanto ao *risk management*, este refere-se aos esforços complementares para se decidir como responder a esses riscos (MOORE, WERMUTH, WERBER, & CHANDRA, 2010, p. 15).

No caso do segundo processo da análise de risco, *risk management*, pode-se verificar as seguintes etapas de planeamento, conforme a tabela seguinte:

Tabela 2 – Tópicos para a Gestão de Risco



Fonte: (MOORE, WERMUTH, WERBER, & CHANDRA, 2010, p. 17).

Em Portugal, este assunto tem vindo a ser abordado pelas entidades responsáveis, no entanto, “a Análise de Risco instrumento de importância vital em Protecção Civil, respeitando a análise dos riscos nas vertentes de *identificação, avaliação, percepção, gestão e comunicação*, não está suficientemente institucionalizada no sistema (...)” (AMARO, 2013, p. 12).

Porém, em Abril de 2014, foi produzido pela ANPC (2014), um documento técnico sobre esta problemática, denominado “Avaliação Nacional de Risco”, com o intuito de aproximar todos os intervenientes das operações de protecção civil a este tipo de considerações. A análise de risco nacional apresentada, abrange até 25 riscos, conforme a tabela seguinte:

Tabela 3 – Riscos analisados em Portugal

RISCOS NATURAIS	Meteorologia adversa	<i>e.g.</i> Ondas de calor e Secas
	Hidrologia	<i>e.g.</i> Cheias e inundações
	Geodinâmica interna	<i>e.g.</i> Sismos e Tsunamis
	Geodinâmica externa	<i>e.g.</i> Erosão costeira
RISCOS TECNOLÓGICOS	Acidentes graves de transporte	<i>e.g.</i> Acidentes aéreos
	Infraestruturas	<i>e.g.</i> Rutura de barragens
	Atividade industrial e comercial	<i>e.g.</i> Emergências radiológicas
RISCOS MISTOS	Relacionados com a atmosfera	<i>e.g.</i> Incêndios florestais

Fonte: (ANPC, 2014, p. 56).

Com o referido documento, pretende-se a “aplicação do princípio da precaução, contribuindo para a adoção de medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade” (ANPC, 2014, p. 7).

Com efeito, o documento em referência, dispõe de uma metodologia que permite fazer a análise de risco ajustada ao nosso país, conforme a tabela seguinte:

Tabela 4 – Matriz de Risco da Avaliação Nacional de Risco.

		GRAU DE GRAVIDADE				
		Residual	Reduzido	Moderado	Acentuado	Crítico
GRAU DE PROBABILIDADE	Elevado	Risco baixo	Risco moderado	Risco elevado	Risco extremo	Risco extremo
	Médio-alto	Risco baixo	Risco moderado	Risco elevado	Risco elevado	Risco extremo
	Médio	Risco baixo	Risco moderado	Risco moderado	Risco elevado	Risco extremo
	Médio-baixo	Risco baixo	Risco baixo	Risco moderado	Risco elevado	Risco extremo
	Baixo	Risco baixo	Risco baixo	Risco moderado	Risco moderado	Risco elevado

Fonte: (ANPC, 2014, p. 51).

“Nesta Avaliação, é realizada a identificação e caracterização dos perigos de génese natural, tecnológica ou mista, suscetíveis de afetar o território nacional” (ANPC, 2014, p. 7).

“The world is facing an unprecedented displacement crisis. Today, more than 60 million people are forcibly displaced as a result of violent conflicts and natural disasters” (HACPS, 2016).

“Many people arrive in the EU after perilous land or sea journeys and require basic humanitarian assistance, such as provision of clean water, health care, emergency shelter and legal aid” (HACPS, 2016) .

Assim, a conceção do SNPC deve abandonar a abordagem centrada na reação aos acidentes graves e catástrofes ocorridos e “tem de ceder passo à priorização e institucionalização do planeamento preventivo e à preparação comunitária na governação dos territórios” (AMARO, 2012, p. 20).

3. Planos de emergência e Planeamento civil de emergência

De acordo com o “*European and Mediterranean Major Hazards Agreement*”, que é uma plataforma de cooperação entre a Europa e os Países do Sul do Mediterrâneo, dedicada ao estudo dos maiores desastres naturais e tecnológicos, existem quatro fases para pôr em prática um bom plano de emergência: a fase preventiva, que é aquela que dá importância à redução dos riscos e à mitigação dos danos; a fase de proteção operacional, que está caracterizada pelas ações de emergência; e tem-se ainda, a fase de evacuação e a fase de reconstrução (ALEXANDER & SAGRAMOLA, 2014) – sucintamente pode-se observar o seguinte:

Na *Disaster Risk Reduction* – Antes de ocorrer um acidente grave, deve haver um processo geral de mitigação, de redução do risco, de preparação e planeamento e devem ser identificados os principais problemas práticos, para criar nas pessoas resiliência aos riscos conhecidos;

Na *Emergency Action* – Esta fase refere-se a uma situação de emergência ou de crise em que as respostas tais como o salvamento, a evacuação e os cuidados de saúde são necessários. Devem existir recursos humanos treinados e equipamentos operacionais de forma adequada, para a realização destas ações;

Na *Evacuation* – A Evacuação é um dos principais meios de evitar danos às pessoas, durante situações de risco ou de crise. A Evacuação pode ser dividida genericamente numa de natureza preventiva, num pré-impacto do acidente grave, e naquela que é praticada durante ou após o impacto do acidente grave – “*for rescue or the maintenance of public safety*” – quando a evacuação se torna necessária, os Agentes de Proteção Civil devem ter bem presentes os procedimentos, para garantir que ninguém é deixado para trás.

Na *Rehabilitation* – Esta fase dá-se após a ocorrência de uma catástrofe ou de uma calamidade pública e a ênfase é colocada na restauração das condições normais de vida das populações, na recuperação de danos materiais provocados, podendo vir a ser um processo lento, decorrendo ao longo de alguns anos, e pode requer um longo período de permanência em condições mínimas de sobrevivência (ALEXANDER & SAGRAMOLA, 2014).

Em Portugal, os planos de emergência ao mais alto nível ocorrem no Planeamento civil de emergência. Por esse motivo, a Lei de Defesa Nacional, com a redação dada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, conforme o n.º 4, do Artigo 14.º, prevê que o Ministro da DN coordene o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência.

No n.º 2, do Artigo 2.º, do Diploma da ANPC, previsto no Decreto-Lei n.º 73/2013, está presente que “A ANPC prossegue as seguintes atribuições no âmbito da previsão e gestão de risco e planeamento de emergência: (...) Assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, a situações de crise ou guerra”.

Com efeito, o Presidente da ANPC, de acordo com o Artigo 8.º do mesmo Diploma, procede, “sempre que necessário, à articulação com o Ministério da Defesa Nacional, em matéria de planeamento civil de emergência a nível [NATO]”.

Para tanto, a ANPC integra a “Direção Nacional de Planeamento de Emergência”, à qual, nos termos do Artigo 12.º do referido Diploma, compete entre outras:

“(…) Elaborar diretrizes gerais para o planeamento de emergência de proteção civil para situações de acidente grave ou catástrofe; (...) Elaborar diretrizes gerais para o planeamento civil de emergência com vista à satisfação das necessidades civis e militares; (...) Contribuir para a elaboração das diretrizes para a adaptação dos serviços públicos às situações de crise ou às de tempo de guerra; (...) Aprovar previamente as informações e propostas a apresentar pelos representantes nacionais aos correspondentes comités do Comité do Planeamento Civil de Emergência da [NATO] – Civil Emergency Planning Committee

(CEPC); (...) Fazer propostas para adequar a legislação por forma a responder a necessidades nacionais e aos compromissos assumidos no âmbito da [NATO]”.

O CEPC permite à NATO contar com a experiência civil essencial e com as capacidades nos domínios da preparação anti e contra o terrorismo; na gestão das consequências de danos provocados; na resposta a crises humanitárias e a desastres; e na proteção de infraestruturas críticas (NATO, 2011).

“These bring together national government, industry experts and military representatives to coordinate emergency planning in areas such as: civil protection; transport; industrial resources and communications; public health, food and water. Their primary purpose is to develop procedures for use in crisis situations” (NATO, 2011).

4. Os Agentes de Proteção Civil e a ANPC

De acordo com o Artigo 46.º da Lei de Bases da Proteção civil (Lei n.º 27/2006) são “Agentes de proteção civil” as seguintes entidades: (...) Os corpos de bombeiros; (...) As forças de segurança; (...) As Forças Armadas; (...) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; (...) A Autoridade Nacional da Aviação Civil; (...) O [Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)], e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde; (...) 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”.

Relativamente à ANPC, nos termos do Decreto-Lei n.º 73/2013, a “Autoridade Nacional de Proteção Civil” conforme o Artigo 1.º, “é um serviço central, da administração direta do Estado”.

Com o intuito de “dotar a ANPC de uma estrutura orgânica mais flexível, menos burocrática e com processos de decisão mais expeditos”, a sua legislação tem vindo a ser alterada periodicamente.

Relativamente aos seus Órgãos, a ANPC, segundo o previsto no Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 73/2013, “é dirigida por um presidente, coadjuvado por quatro diretores nacionais”, sendo ainda Órgão da ANPC, o “Conselho Nacional de Bombeiros”.

Quanto à sua organização interna, nos termos do Artigo 11.º do mesmo Diploma, a ANPC “obedece ao modelo de estrutura hierarquizada e compreende:

- a) A Direção nacional de planeamento de emergência;
- b) A Direção nacional de bombeiros;
- c) A Direção nacional de recursos de proteção civil;
- e) A Direção nacional de auditoria e fiscalização”.

Quanto ao “comando operacional das operações de socorro” (...) a ANPC compreende ainda:

- “a) O comando nacional de operações de socorro;
- b) Os agrupamentos distritais de operações de socorro;
- c) Os comandos distritais de operações de socorro”.

De referir também, que nos termos do Artigo 21.º do presente Diploma, as “Salas de Operações e Comunicações”, funcionam no “comando nacional de operações de socorro e nos comandos distritais de operações de socorro”.

5. A Força Especial de Bombeiros – “Canarinhos”

O artigo 31.º do presente Diploma legal, prevê ainda a criação de Forças Especiais de Bombeiros em Diploma próprio, o qual define o seu regime jurídico.

Com interesse para o presente estudo, refira-se que a Força Especial de Bombeiros (FEB), tem uma orgânica semelhante à de uma Unidade do Exército de escalão tipo Batalhão. Esta semelhança ajuda a perceber o quanto se ajusta, no SNPC, a figura das Unidades militares ao nível das operações de proteção civil. Dado que para o efeito, doutrinariamente

as estruturas operacionais funcionam com base nos mesmos princípios de comando e controlo e de execução de missões.

A FEB é de âmbito nacional e, “assume-se como unidade profissional de bombeiros apta a intervir em qualquer cenário no domínio da proteção e do socorro”. A FEB depende “técnica e operacionalmente” da ANPC, e segundo o portal da proteção civil, a FEB é constituída por 7 grupos que foram atribuídos a 7 Distritos: “Guarda, Castelo Branco, Santarém, Portalegre, Évora, Setúbal e Beja” (ANPC, 2018).

Segundo o Despacho n.º 8566/2016 de 1 de julho, da ANPC, a FEB tem por missão:

“Atuar, com elevado grau de prontidão, em situações de emergência, de proteção e socorro, através da realização de ações de prevenção, de combate, de apoio ou de recuperação em qualquer local no território nacional ou fora do país”.

Quanto à sua organização, conforme o mesmo Despacho, a FEB, “constitui-se como um Batalhão” com: “Comando; (...) Estado-Maior; (...) 3 Companhias; (...) Grupo de Recuperadores-Salvadores; (...) Unidade de Apoio Administrativo e Logístico”.

Relativamente à sua organização destaca-se a forma como as subunidades operacionais se integram nas 3 Companhias da FEB, sendo que cada Companhia da FEB tem no mínimo 2 Grupos, que por sua vez têm no mínimo 2 Brigadas, que por sua vez têm no mínimo 2 Equipas.

Quanto à dependência da FEB, a mesma está prevista no Artigo 13.º do presente Despacho: “A FEB depende do Comandante Operacional Nacional”, para efeitos de emprego operacional, o qual é homologado pelo Presidente da ANPC.

6. Análise das relações entre as FA e o SNPC

6.1. Enquadramento legal das Forças Armadas na Proteção Civil

De acordo com Conceito Estratégico de Defesa Nacional, previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, as missões de

interesse público das FA são muito valorizadas. Com efeito, são missões constitucionalmente atribuídas às FA:

“o apoio ao Serviço Nacional de Proteção Civil, para fazer face a situações de catástrofe ou calamidade pública; o apoio à satisfação das necessidades básicas das populações; (...) a defesa do património natural e a prevenção de incêndios”.

As FA para intervirem no SNPC, dispõem dos seguintes mecanismos legais: a Lei de Defesa Nacional e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. Ambas referem, no seu Artigo 24.º e Artigo 4.º, respetivamente, quanto a missões das FA, o seguinte: “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”.

(Respetivamente: a Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto; e a Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro).

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 6/2014), quanto a “Missões das Forças Armadas”, refere no seu Artigo 9.º o seguinte:

“3 – O comando conjunto para as operações militares assegura o exercício do comando operacional, (...), com exceção das reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos, bem como a ligação com as forças e serviços de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições”.

Quanto à Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006), os principais artigos onde se prevê o enquadramento das FA são os seguintes:

Artigo 52.º – Forças Armadas – “As Forças Armadas colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil”;

Artigo 54.º – Formas de colaboração:

- Através de “Acções de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios”;

- Fazendo o “Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes”;
- Executando as “Acções de busca e salvamento”;
- Através da sua estrutura, a “Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações”;
- Através da Engenharia militar fazer a “Reabilitação de infra-estruturas”;
- Com a Componente operacional, “Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações”.

Artigo 57.º – Cadeia de comando – “As forças e elementos militares são empregues sob a cadeia de comando das Forças Armadas, sem prejuízo da necessária articulação com os comandos operacionais da estrutura de protecção civil”.

Para além do acima descrito, também os Artigos 46.º, 53.º e 56.º da presente Lei são importantes (Lei n.º 27/2006):

- O Artigo 46.º, prevê as FA como um dos Agentes do SNPC.
- O Artigo 53.º, refere a forma como é solicitada colaboração das FA, na figura da Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), esta solicita ao Estado-Maior General das Forças Armadas.
- O Artigo 56.º, refere a autorização de atuação das FA no SNPC. A qual cabe ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas. Em casos de manifesta urgência, podem ser os Comandantes das Unidades Territoriais a autorizar o solicitado.

A propósito da cooperação e colaboração previstas na legislação entre as FA e a ANPC, atingiu-se um patamar de intercâmbio nas relações entre os dois Agentes de Protecção Civil em Portugal, tal que, a ANPC e a Academia Militar (AM) começaram a promover, desde fevereiro de 2017, iniciativas conjuntas de formação como é o caso do “1.º Curso de Liderança para elementos da estrutura de comando operacional da ANPC”, onde “participaram 20 elementos, oriundos da

estrutura de comando operacional, nacional e distrital” (ANPC, 2017). Por outro lado, a ANPC tem vindo a receber comitivas de Cadetes Alunos do 3.º ano da AM, a frequentarem o Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR), “onde assistiram a uma palestra sobre a organização, estrutura e funcionamento do SIOPS e visitaram o Comando Nacional de Operações de Socorro [CNOS] e o Centro Tático de Comando” (ANPC, 2017).

6.2. Capacidades de Emprego da Componente Terrestre – Exército

Conforme o previsto na publicação Defesa 2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013):

“Constituem orientações específicas a ter em consideração no ciclo de planeamento estratégico: (...) A racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas, na qual se inclui a criação de uma unidade militar de ajuda de emergência e a valorização do princípio do duplo uso”.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013) refere que: “O impacto devastador das catástrofes naturais ou provocadas e das calamidades dão relevo ao Sistema de Proteção Civil”.

Assim, é necessário segundo o mesmo documento, a ação estratégica seguinte: “aprofundar a ligação e capacidade de resposta das Forças Armadas com a rede de entidades responsáveis em situações de catástrofe e calamidade”.

Com efeito, o Exército tem vindo a desenvolver sinergias com os restantes Agentes de Proteção Civil em Portugal, nomeadamente através de exercícios operacionais, no sentido de dar corpo ao enunciado nos documentos estratégicos que enquadram este assunto. Veja-se a demonstração feita pelo Regimento de Guarnição N.º3 (RG3) que, “expôs meios e capacidades das equipas de Apoio à Mobilidade, de Alojamento Temporário, de Banhos, de Resgate em Montanha e Sanitária” (EP, 2017) (Ver figura seguinte).

Figura 1 – Exército coopera com Agentes de Proteção Civil em Portugal.



Fonte: (EP, 2017).

A transversalidade é uma constante da Defesa Nacional em diversas funções do Estado, e conforme a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, materializa-se nos seguintes quadros de empenhamento para as FA:

- Defesa integrada e vigilância / controlo dos espaços de soberania;
- Operações de resposta a crises, de apoio à paz e humanitárias;
- Evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito;
- Missões de interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado e ao bem-estar das populações;
- Cooperação técnico-militar;
- Resposta a emergências complexas – catástrofes naturais;
- Cooperação com as forças e serviços de segurança.

Com efeito, o emprego operacional do Exército, de acordo com o Artigo 28.º da Lei Orgânica do Exército (Decreto-Lei n.º 231/2009, de 15 de Setembro), através das designadas Forças de Apoio Geral, “unidades de apoio de combate e de apoio de serviços que asseguram (...) o apoio supletivo às autoridades civis”, está em sintonia com o SNPC.

No âmbito da colaboração com a ANPC, as FA têm Diretivas que regulam a mesma, como é o caso da Diretiva Operacional N.º 006/CEMGFA/2010 e da Diretiva N.º 29/CEME/2010, a qual, segundo João Chaves (2014), visa garantir a capacidade e o empenhamento nas outras missões de interesse público, bem como a “capacidade articulada para resposta a catástrofes, em apoio da ANPC”.

Segundo António Duarte Amaro (2009, p. 141), já nos termos da Diretiva Operacional da ANPC (1/2008), estava previsto a colaboração das FA nas ações de proteção civil.

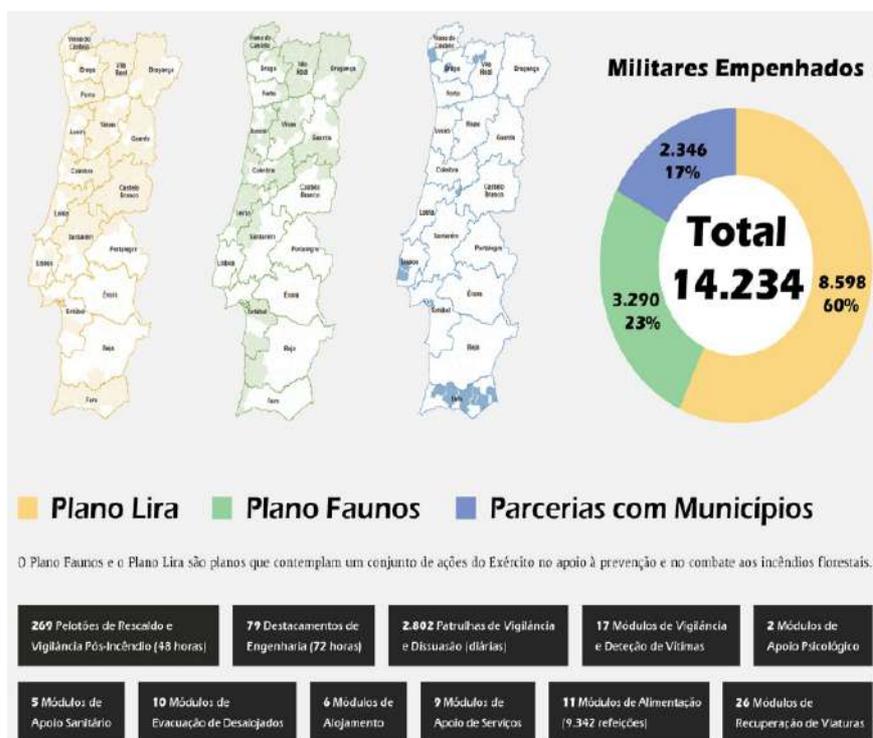
Por conseguinte, a Diretiva Operacional Nacional N.º2 da ANPC (DON N.º 2 / DECIR 2018), de abril de 2018 (p. 59), refere que as FA a “pedido da ANPC, e de acordo com os planos próprios e disponibilidade de recursos, colaboram com”:

- “Meios humanos e materiais para atividades de vigilância e deteção, em coordenação com a GNR”;
- “Meios humanos e materiais para operações de rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio, em coordenação com a ANPC”;
- “Máquinas de Rasto (MR) para combate indireto a incêndios, defesa de aglomerados populacionais e apoio ao rescaldo”;
- “Apoio logístico às forças de combate no TO, nomeadamente infraestruturas, alimentação, água e combustível”;
- “Apoio à evacuação de populações em perigo”;
- “Disponibilização de infraestruturas para operações de meios aéreos, nacionais ou estrangeiros, apoio logístico e reabastecimento de aeronaves ao serviço da ANPC, quando exequível e previamente coordenado”;
- “Disponibilização de meios aéreos dedicados à vigilância, deteção e reporte de incêndios”;
- “Apoio à vigilância e deteção de incêndios quando da realização de missões regulares das Forças Armadas”;
- “Coordenam e efetuam o emprego de meios aéreos de acordo com o modelo que vier a ser definido”;
- “Mantém um Oficial de Ligação ao CCON, um Oficial de Ligação que integra os CCOD e aos PCO, sempre que exista a mobilização de meios militares”.

A mesma Diretiva Operacional prevê ainda que as FA possuam “meios de rescaldo e vigilância ativa após-incêndio”, tendo sido planeado para as FA, no ano de 2018, o emprego de 60 Pelotões do Exército e de 02 da Marinha com um efetivo de 1320 militares do Exército e de 60 da Marinha (ANPC, 2018, p. 123).

Não obstante, por força dos grandes incêndios florestais que ocorreram no verão de 2017, o dispositivo do Exército foi largamente ampliado para o apoio ao SNPC, tendo sido concretizado o empenhamento de 14.234 militares (JE, 2017, p. 2), conforme a tabela seguinte:

Tabela 5 – Empenhamento do Exército nos incêndios florestais em 2017.



Fonte: (JE, 2017, p. 2).

Noutro âmbito, a Diretiva Operacional Nacional N.º3 da ANPC, de outubro de 2010, relativa a incidentes envolvendo agentes Nucleares, Radiológicos, Biológicos e/ou Químicos (NRBQ) (p. 6 e 24), apesar de reconhecer que os mesmos não são frequentes no território nacional, define os procedimentos operacionais a ter em conta para esses casos e, refere que as FA têm competência para intervir neste tipo de situações, nomeadamente: “Através do Elemento de Defesa Biológica, Química e Radiológica (ElDefBQR)”, que executa as ações necessárias de “colaboração no reforço à actividade e responsabilidade da ANPC no âmbito de incidentes NRBQ”.

Por outro lado, no apoio à ANPC, segundo João Chaves (2014, p. 155), “é da responsabilidade do Exército em termos genéricos, a busca e salvamento terrestre, a evacuação terrestre de sinistrados e de populações afetadas”, bem como, a garantia do “apoio médico-sanitário”. A par das tarefas mais prementes acima referidas, ao Exército também incumbe, de acordo com a “Diretiva Operacional n.º 006/CEMGFA/2010”, “disponibilizar o transporte terrestre para apoio a populações afetadas, reabilitar infraestruturas com equipamentos pesados de engenharia militar e fornecer apoio às populações com meios materiais”, e.g. “material de aquartelamento, geradores, depósitos de água, desempanagem/reboque de viaturas” (CHAVES, 2014, p. 155).

6.3. O Regimento de Apoio Militar de Emergência – RAME

De acordo com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013), o Exército pode ter “uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência, sem aumento dos efetivos autorizados, e deve aprofundar a ligação e capacidade de resposta das Forças Armadas com a rede de entidades responsáveis em situações de catástrofe e calamidade”.

O Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME), localizado em Abrantes, constitui-se como esse modelo de Unidade militar que apronta, organiza, treina e mantém:

- a Unidade de Apoio Militar de Emergência (UAME);

- o Destacamento *Civilian-Military Cooperation* (CIMIC) do Exército;
- o Elemento de Comando da Companhia Geral CIMIC;
- o Agrupamento Sanitário;
- a Companhia de Reabastecimento e Serviços;
- a Companhia de Engenharia de Apoio Militar de Emergência, (RAME, 2017).

A UAME pertence ao RAME e prepara-se para colaborar em ações no âmbito do apoio ao desenvolvimento e bem-estar da população, nomeadamente em resposta a acidentes graves e catástrofes. De acordo com o seu Quadro Orgânico, pode:

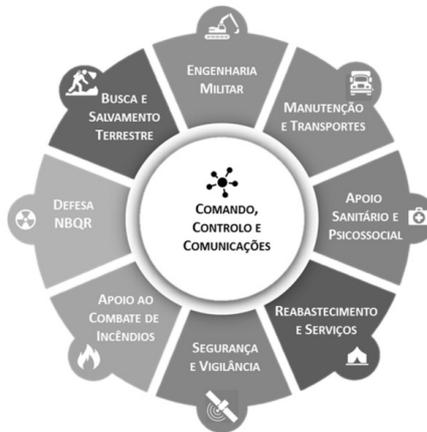
- Ter a capacidade de assessoria aos representantes das FA (junto dos órgãos da ANPC);
- Reforçar a capacidade de ligação das FA com a ANPC ao nível dos Comandos Operacionais (Nacional e Distrital);
- Estudar e planear o emprego de meios do Exército no âmbito da proteção civil;
- Conduzir estudos técnicos na área do apoio militar de emergência, (RAME, 2017).

Na prática, o RAME tem as capacidades preconizadas na “Diretiva Nº 29/CEME/2010”, e que são materializadas no seguinte: apoio sanitário, fornecimento de alimentação, fornecimento de água e energia elétrica, por um lado, e por outro, desimpedimento e remoção de destroços, novas construções, trabalhos de pontes, serviço de transportes, restabelecimento de comunicações, e segurança, entre outras ações de apoio à proteção civil (CHAVES, 2014, p. 156).

Ou seja, as capacidades acima referidas refletem-se nas Valências do Sistema Integrado de Apoio Militar de Emergência do Exército, identificadas pelo RAME na figura seguinte:

Figura 2 – Valências existentes no RAME.

VALÊNCIAS DO SISTEMA INTEGRADO DE APOIO MILITAR DE EMERGÊNCIA DO EXÉRCITO



Fonte: (RAME, 2017)

Por fim, na tabela seguinte destacam-se as principais Unidades do Exército constituídas territorialmente, no âmbito da Componente Terrestre das FA, com o fim de prestarem apoio às ações de proteção civil, para fazerem face a eventuais acidentes graves ou catástrofes.

Tabela 6 – Unidades da Componente Terrestre das FA em ações de proteção civil.

UNIDADE DE APOIO MILITAR DE EMERGÊNCIA (UAME) ABRANTES	COMPANHIA DE REABASTECIMENTO E SERVIÇOS (CReabSvc) PÓVOA DE VARZIM
Capacidades de Emprego da Componente Terrestre	
AGRUPAMENTO SANITÁRIO (AgrSan) TANCOS	
UNIDADE MILITAR LABORATORIAL DE DEFESA BIOLÓGICA E QUÍMICA (UMLDBQ) LISBOA	
UNIDADE MILITAR DE MEDICINA VETERINÁRIA (UMMV) LISBOA	
COMPANHIA DE ENGENHARIA DE APOIO MILITAR DE EMERGÊNCIA (CEng AME) TANCOS	

Fonte do Autor.

6.4. O contributo das FA no combate aos incêndios florestais

Continuando a analisar as relações existentes entre as FA e o SNPC, verificou-se recentemente, por força dos trágicos acontecimentos ocorridos no País, durante os incêndios florestais do verão de 2017 e de outubro do mesmo ano, um forte empenhamento das FA no combate aos incêndios florestais, por via do apoio dado, aos operacionais do SNPC no terreno, através dos militares da Marinha e do Exército, assim como, através da materialização do emprego futuro dos meios aéreos da Força Aérea Portuguesa (FAP), alocados para esse fim.

Este desiderato já estava previsto em diplomas legais conforme foi referido nos capítulos anteriores, mas ficou ainda mais robustecido com a nova legislação produzida neste âmbito, a qual espelha uma convergência que está a ocorrer entre estes dois grandes Agentes de Proteção Civil em Portugal.

A par dessa convergência, neste ponto de viragem, o Governo considerou a criação de uma Estrutura de Missão, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-B/2017, de 27 de outubro, com o objetivo de “apoiar a transformação conceptual e formal do atual sistema e o processo de governança do risco de incêndio, em especial promover a instalação da futura Agência para a Gestão Integrada de Fogos (AGIF)”. A presente Estrutura de Missão é constituída pelo seu Presidente e por um gabinete de apoio técnico, constituído por um máximo de cinco elementos. Através do Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro, procedeu à criação da AGIF, “enquanto instituto público, de regime especial, com personalidade jurídica, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio”.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, “Portugal enfrenta um problema estrutural de ordenamento do território, que o fenómeno das alterações climáticas vem revelando constituir uma grave ameaça à segurança das populações e ao potencial de desenvolvimento económico e social do país”. o mesmo diploma refere ser “necessário promover a reforma do modelo de prevenção e combate a incêndios rurais”, tendo o Governo fixado a adoção de medidas nesse sentido, em primeiro lugar, no âmbito da

“prevenção com sistemas de aviso e de alerta precoce”, na criação de “comunidades resistentes aos riscos associados à ocorrência de acidentes graves e catástrofes” e na “melhoria da resposta operacional, por via do reforço em dois corpos de operacionais de Agentes do SNPC: Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da GNR e FEB, bem como, do reforço da ANPC e do Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA).

Relativamente à reforma mencionada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, a mesma assenta em três grandes princípios: “o princípio da aproximação entre prevenção e combate”; “o princípio da profissionalização e capacitação do sistema” e “o princípio da especialização”. E, essencialmente, é no princípio da profissionalização e capacitação do sistema que as FA são chamadas a ter um papel preponderante na citada reforma.

Assim, prevê-se um reforço no envolvimento das FA no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), “designadamente através do desenvolvimento do apoio militar de emergência, da criação de um sistema de apoio logístico, de patrulhamento, de intervenções de prevenção, rescaldo e vigilância de reacendimentos, e de apoio pós-catástrofe às populações”. Por outro lado, a citada reforma confia à Força Aérea Portuguesa (FAP) “o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017).

As FA estão hoje mais capacitadas e dispõem agora de um enquadramento legal que lhes permite atuar em conformidade no âmbito do SGIFR. Nesse sentido, é de referir o previsto na Diretiva Única de Prevenção e Combate, que se apresenta como “um documento estratégico para a campanha de 2018, estando já alinhada com o modelo futuro do sistema de gestão integrada de fogos rurais” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março).

A presente Diretiva, de um modo geral, está organizada por “Processos de execução”, que estão compreendidos em seis grandes temas: Planeamento; Prevenção; Supressão; Resposta de emergência social e ambiental; Avaliação pós-evento; e Recuperação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018).

No caso das FA, ficou vertido na presente Diretiva que, as FA “são a estrutura do Estado com a missão fundamental de garantir a defesa nacional, em respeito pela Constituição e pela lei. Concorrem para o âmbito desta Diretiva por via da colaboração em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018).

De notar que no articulado desta estratégia para a campanha de 2018, as FA participam com ações em grande parte dos processos de execução previstos, como por exemplo, através das coordenações e emprego dos meios aéreos, através das máquinas de engenharia, ou mesmo, a efetuarem “ações de criação e de beneficiação de infraestruturas, de vigilância e dissuasão no âmbito dos planos e regras de empenhamento a definir” em coordenação com as diferentes entidades envolvidas. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018).

Considerações finais

Com a apresentação dos capítulos anteriores considera-se estar confirmada a hipótese de estudo e afirma-se que as FA podem ser empregues legitimamente no SNPC.

Como agentes principais do sistema têm a capacidade de responder em apoio, com recursos e meios adequados, nomeadamente através do RAME, para aprofundar a ligação e a capacidade de resposta em situações de catástrofe ou calamidade.

O conceito de emprego das FA no SNPC compreende as seguintes dimensões: prevenção de riscos e de acidentes graves; mitigação e limitação dos danos provocados por catástrofes; assistência às populações em situações perigo; proteção do Ambiente e de Infraestruturas de interesse público; reposição da normalidade na vida das populações, após a ocorrência de acidentes graves ou de catástrofes.

Desta forma as FA, no âmbito do SNPC, podem fazer face aos riscos potenciais e responder, através das suas capacidades, a situações de catástrofes naturais e de calamidade pública.

Por outro lado, a reforma do Governo, no âmbito do SGIFR, prevê um desenvolvimento do apoio militar de emergência e da criação de

um sistema de apoio logístico, bem como, atribui à FAP o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais.

Em particular, os principais meios de que o Exército dispõe para, em complementaridade, apoiar o SNPC são os seguintes: a Unidade de Apoio Militar de Emergência; o Agrupamento Sanitário; a Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e Química; a Unidade Militar de Medicina Veterinária; e a Companhia de Engenharia de Apoio Militar de Emergência. Para além das Unidades referidas, o Exército dispõe ainda de Pelotões de apoio ao combate de incêndios florestais, colocados em grande parte das Unidades Territoriais do Exército, as quais integram os planos de combate a incêndios, no período de verão, e os planos de resposta a grandes inundações ou eventos provocados pelo mau tempo, no período de inverno.

Com efeito, o presente relatório é um elemento de investigação válido, para aprofundar o conhecimento sobre o emprego das FA no SNPC. E nesse sentido, propõe-se uma pesquisa futura acerca da coordenação e cooperação entre as FA e a ANPC.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDER, D., & SAGRAMOLA, S. (2014). *Major Hazards and People with Disabilities*. Strasbourg: European and Mediterranean Major Hazards Agreement.
- AMARO, A. D. (2009). *O socorro em Portugal*. Porto: Universidade do Porto.
- AMARO, A. D. (2012). Segurança e Socorro: Novo Paradigma. *Territorium*, 19, 15-21.
- AMARO, A. D. (Junho de 2013). O Socorro em Portugal. *Revista de Direito e Segurança*, 1, 9-36.
- ANPC. (2010). *Diretiva Operacional Nacional N.º 3 – NRBQ*. Lisboa: Autoridade Nacional de Protecção Civil.
- ANPC. (Abril de 2014). *Avaliação Nacional de Risco*. Obtido em 15 de Setembro de 2016, de http://www.prociv.pt/bk/RISCOSPREV/AVALIACAONACIONALRISCO/Documents/2016_Avaliacao_Nacional_Riscos.pdf

- ANPC. (2017). *1.º Curso de Liderança para elementos da estrutura de comando operacional da ANPC*. Obtido em 13 de Março de 2017, de Autoridade Nacional de Protecção Civil: <http://www.prociv.pt/pt-pt/paginas/noticias.aspx#/collapse-11>
- ANPC. (2017). *Visita de alunos cadetes do 3.º ano da Academia Militar do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana*. Obtido em 13 de Março de 2017, de Autoridade Nacional de Protecção Civil: <http://www.prociv.pt/pt-pt/paginas/noticias.aspx#/collapse-5>
- ANPC. (2018). Obtido em 15 de Setembro de 2016, de Autoridade Nacional de Protecção Civil: <http://www.prociv.pt/pt-pt/FORCAESPBOMBEIROS/ORGANIZACAOESTRUTURA/AMBITOTERRITORIAL/Paginas/default.aspx>
- ANPC. (2018). *Diretiva Operacional Nacional N.º 2*. Lisboa: Autoridade Nacional de Protecção Civil.
- CHAVES, J. (2014). A Cooperação do Exército com a Protecção Civil. *Proelium*, VII 6, 147-182.
- CHS. (2003). *Human security now*. New York: Commission on Human Security.
- CMS. (15 de Junho de 2011). Obtido em 15 de Setembro de 2016, de Estrada aumenta segurança na Mitrena: <http://www.mun-setubal.pt/pt/noticia/estrada-aumenta-seguranca-na-mitrena/124>
- EP. (2017). *Exército condecorado pela Autoridade Nacional de Protecção Civil*. Obtido em 13 de Março de 2017, de Exército Português: <http://www.exercito.pt/pt/informa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica/not%C3%ADcias/120>
- EP. (2017). *Participação do Regimento de Guarnição Nº3 no Dia Internacional da Protecção Civil*. Obtido em 13 de Março de 2017, de Exército Português: <http://www.exercito.pt/pt/informa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica/not%C3%ADcias/132>
- FERREIRA, J. B. (Janeiro de 2015). A importância constitucional dada ao vector da Defesa Nacional como pilar fundamental do Estado. A Instituição Militar. *Revista Militar*, 33-78.
- GARCIA, F. P. (Janeiro de 2015). O Instrumento Militar e as Forças Armadas. *Revista Militar*, 67, 17-32.
- HACPS. (15 de Setembro de 2016). Obtido em 15 de Setembro de 2016, de Refugee crisis in Europe: http://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis_en
- JE. (Outubro de 2017). *Jornal do Exército*, 672, 2.

- LOURENÇO, N. (Junho de 2013). Globalização e insegurança urbana. *Revista Angolana de Sociologia*, 11, 11-34.
- MDN. (2014). *Missões das Forças Armadas 2014 – Aprovado em CSDN, de 30 de julho de 2014*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- MOORE, M., WERMUTH, M., WERBER, L., & CHANDRA, A. (2010). *Bridging the Gap – Developing a Tool to Support Local Civilian and Military Disaster Preparedness*. Santa Monica: RAND Corporation.
- MP. (2018). *Legislação Documentação – Pesquisar*. Obtido de <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/pesquisar>
- NATO. (15 de Novembro de 2011). *Civil Emergency Planning Committee (CEPC)*. Obtido em 15 de Setembro de 2016, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm
- PRIBERAM. (2018). *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. (Priberam Informática) Obtido de <http://www.priberam.pt/dlpo/>
- QUIVY, R., & CAMPENHOUDT, L. V. (2013). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (6.ª Edição ed.). Lisboa: Gradiva.
- RAME. (2017). *Página Pública do Regimento de Apoio Militar de Emergência*. Obtido em 10 de Dezembro de 2017, de Portal do Exército: <http://www.exercito.pt/>
- SOUSA, F. (Março de 2011). A participação de Portugal nas Operações de Paz e a Segurança Nacional. *Revista Militar*, 271-297.
- TFFHS. (2009). *Human Security in Theory and Practice*. New York: United Nations.

LEGISLAÇÃO CITADA:

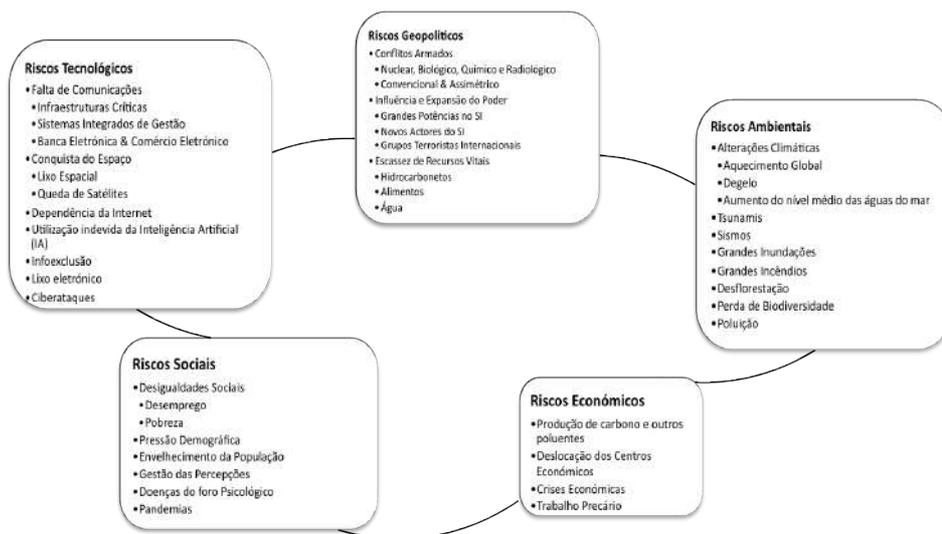
- LEI CONSTITUCIONAL N.º 1/2005 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 155/2005, SÉRIE I-A DE 2005-08-12. [altera a CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (sétima revisão constitucional)].
- LEI ORGÂNICA N.º 1/2012 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 92/2012, SÉRIE I DE 2012-05-11. [segunda alteração à Lei 44/86, de 30 de setembro, que aprova O REGIME DO ESTADO DE SÍTIO E DO ESTADO DE EMERGÊNCIA].
- LEI ORGÂNICA N.º 5/2014 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 166/2014, SÉRIE I DE 2014-08-29. [LEI DE DEFESA NACIONAL].

- LEI ORGÂNICA N.º 6/2014 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 167/2014, SÉRIE I DE 2014-09-01. [LEI ORGÂNICA DE BASES DA ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS].
- LEI N.º 27/2006, DE 03 DE JULHO – 4ª VERSÃO – A MAIS RECENTE (LEI N.º 80/2015, DE 03/08). [LEI DE BASES DA PROTECÇÃO CIVIL].
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 19/2013 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 67/2013, SÉRIE I DE 2013-04-05. [CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL].
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 26/2013 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 77/2013, SÉRIE I DE 2013-04-19. [DEFESA 2020].
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 157-A/2017 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 208/2017, SÉRIE I DE 2017-10-27. [REFORMA SGIFR].
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 157-B/2017 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 208/2017, SÉRIE I DE 2017-10-27. [ESTRUTURA DE MISSÃO].
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 20/2018 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 43/2018, SÉRIE I DE 2018-03-01. [DIRETIVA ÚNICA DE PREVENÇÃO E COMBATE].
- DECRETO-LEI N.º 231/2009 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 179/2009, SÉRIE I DE 2009-09-15. [LEI ORGÂNICA DO EXÉRCITO].
- DECRETO-LEI N.º 72/2013 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 105/2013, SÉRIE I DE 2013-05-31. [SISTEMA INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE PROTEÇÃO E SOCORRO].
- DECRETO-LEI N.º 73/2013, DE 31 DE MAIO – 3ª VERSÃO – A MAIS RECENTE (DL N.º 21/2016, DE 24/05). [AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL].
- DECRETO-LEI N.º 12/2018 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 34/2018, SÉRIE I DE 2018-02-16. [AGÊNCIA PARA A GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS].
- PORTARIA N.º 1033/95 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 196/1995, SÉRIE I-B DE 1995-08-25. [CLASSIFICAÇÃO DE DIVERSOS DISTRITOS, CONSOANTE O NÍVEL DE RISCO (BAIXO, MÉDIO OU ALTO)].
- DESPACHO N.º 8566/2016 – DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 125/2016, SÉRIE II DE 2016-07-01. [Altera o Despacho n.º 19734/2009, de 28 de agosto, que regulamenta a organização e funcionamento da FORÇA ESPECIAL DE BOMBEIROS CANARINHOS].

ANEXO

RISCOS GLOBAIS E SUAS INTERCONEXÕES

Figura 3 – Riscos Globais Interconexões



Fonte do Autor.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

A fiscalização do crime de condução em estado de embriaguez e a sua influência na sinistralidade rodoviária grave¹

The supervision of the crime of driving while intoxicated and its influence on serious road accidents

TATIANA MARQUES²

Resumo: A sinistralidade rodoviária é uma das principais causas de morte, sendo a condução, aliada ao consumo de bebidas alcoólicas, um fator potenciador da sua ocorrência. Ao criminalizar a condução sob efeito de álcool procurou-se reduzir a sinistralidade rodoviária.

O presente trabalho tem como objetivo verificar qual a influência que a fiscalização do crime de condução em estado de embriaguez tem na sinistralidade rodoviária grave. Para tal, pretendo caracterizar a sinistralidade grave, bem como o crime de condução em estado de embriaguez, no distrito de Lisboa, na área de atuação da Guarda Nacional Republicana (GNR) durante o ano de 2015 e verificar se as ações de fiscalização direcionadas para o combate à condução sob influência de álcool surtiram efeito na diminuição da sinistralidade.

A fiscalização rodoviária tem um papel preponderante na segurança das estradas portuguesas, devendo a GNR reforçar as suas ações de fiscalização nos dias, horas e locais mais propícios à ocorrência de comportamentos de risco.

Palavras-chave: *Fiscalização, sinistralidade, sinistralidade rodoviária, condução, álcool, embriaguez, trânsito.*

Abstract: Road accidents are one of the main causes of death, whereas driving while under the influence of alcoholic beverages, is the main factor of increasing their occurrence. By criminalizing driving under the influence of alcohol, the aim was to reduce road accidents.

¹ Entregue: 8.11.2017; aprovado: 3.2.2018.

² Mestre em Direito e Segurança.

The present study aims to verify the influence that the supervision of the crime of driving in a state of drunkenness has on the serious road accidents. To this end, I intend to characterize serious accidents and the drunk-driving crime in the district of Lisbon, in the area of operation of the National Republican Guard (GNR) during the year of 2015, and to verify whether the inspection actions directed to the fight against driving under the influence of alcohol had a positive effect on reducing accidents.

Road surveillance plays a key role in the safety of Portuguese roads, and GNR should reinforce its enforcement actions in the days, times and places most conducive to the occurrence of risk behaviors.

Keywords: *Supervision, fatality, road accidents, driving, alcohol, drunkenness, traffic.*

Introdução

Vivemos numa sociedade de risco em evolução, onde surgem constantemente novas formas de perigo para o ser humano. Alguns desses perigos, principalmente os subjacentes à sinistralidade rodoviária, podem ser prevenidos. A causa dos acidentes de viação gravita entre o homem, a via e o veículo. No entanto, a conduta humana é maioritariamente responsável pelos acidentes rodoviários. Assim, para combater a sinistralidade rodoviária, é necessário apostar na conduta dos condutores que a propiciam. Uma dessas condutas é a condução aliada ao consumo de bebidas alcoólicas, que se torna num fator potenciador de acidentes de viação. Uma das missões da GNR é garantir a segurança rodoviária através da fiscalização de trânsito.

Assim, tendo em conta as ações de fiscalização desencadeadas pela GNR no combate à condução sob influência de álcool, tenho a intenção de, com o presente trabalho, analisar de que forma a fiscalização do crime de condução em estado de embriaguez influencia a sinistralidade grave no distrito de Lisboa. Para tal, proponho-me elaborar um estudo da sinistralidade grave e do crime de condução em estado de embriaguez no distrito de Lisboa, com dados referentes ao ano de 2015 e apenas na área de atuação da GNR.

Pretendo dar um contributo no estudo sobre a sinistralidade rodoviária no distrito de Lisboa, na medida em que cabe à GNR garantir a segurança rodoviária através da fiscalização de trânsito. Para tal, é importante que a Guarda conheça a realidade da sinistralidade rodoviária, bem como a criminalidade a ela associada, neste caso, a condução em estado de embriaguez, de forma a nortear a sua ação fiscalizadora e preventiva, para diminuir o número de mortos e feridos graves nas estradas e ainda dissuadir o condutor da prática deste tipo de crime rodoviário.

1. Condução em estado de embriaguez e sinistralidade rodoviária

A sinistralidade rodoviária é uma das principais causas de morte, sendo a condução, aliada ao consumo de bebidas alcoólicas, um fator potenciador da sua ocorrência. Ao criminalizar a condução sob efeito de álcool procurou-se reduzir a sinistralidade rodoviária.

O presente texto pretende abordar a condução em estado de embriaguez, a sinistralidade rodoviária grave e as operações de trânsito realizadas pela GNR no distrito de Lisboa, durante o ano de 2015.

Na recolha de dados referentes à condução em estado de embriaguez, foi solicitada a colaboração da Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ), que facultou os dados referentes aos crimes de condução com TAS igual ou superior a 1,20 g/l, registados pela GNR nos municípios do distrito de Lisboa, no ano de 2015.

Foi ainda solicitada permissão e colaboração ao Comando Territorial de Lisboa para aceder, junto dos Subdestacamentos e Postos Territoriais e dos Destacamentos de Trânsito, aos dados dos crimes de condução em estado de embriaguez. Obtida a necessária permissão por parte do Comando Territorial de Lisboa, iniciei a recolha dos dados necessários, através das bases de dados utilizadas pela GNR, nomeadamente o Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais – ocorrências (SIIOP-O). Nesta base de dados são carregadas diariamente todas as ocorrências existentes bem como os crimes participados. Assim, através da sua consulta, foi possível recolher grande parte da informação relativa ao crime de condução em estado de embriaguez. A informação

só ficou completa após recolha dos dados em falta obtidos através da consulta dos registos de testes de álcool realizados.

Quando é efetuado um teste de álcool, em aparelho quantitativo, esse exame é registado em formulário próprio e arquivado junto do aparelho onde foi realizado o teste, independentemente da TAS. O formulário de registo é preenchido com dados da ocorrência, do veículo, da via e do condutor, tendo ainda campos relativos à contraprova, no caso de ser requerida. Assim, através da consulta dos registos existentes, foi possível compilar toda a informação necessária para este trabalho.

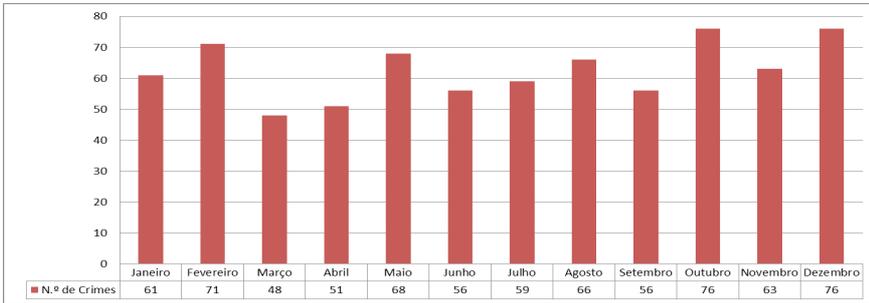
Segundo os dados fornecidos pela DGPJ, em 2015 foram participados pela GNR, no distrito de Lisboa, 706 crimes de condução em estado de embriaguez. No entanto, após recolher todos os dados relativos a este crime, junto do dispositivo territorial do Comando Territorial de Lisboa bem como da Unidade Nacional de Trânsito (UNT), relativamente à sua atividade na área do distrito de Lisboa, foi possível apurar que foram registados 751 crimes de condução em estado de embriaguez. Perante estes dados, verifica-se uma discrepância de 45 registos, pelo que, ao longo deste trabalho, serão utilizados os dados recolhidos junto do dispositivo da GNR.

Relativamente à sinistralidade rodoviária, foi solicitada colaboração à ANSR que, prontamente, enviou os dados referentes aos acidentes com vítimas, participados pela GNR na área e espaço temporal em estudo. Considerando que os dados sobre sinistralidade só se tornam definitivos ao fim de seis meses, o presente trabalho reporta-se ao ano de 2015, visto que os dados do ano transato ainda não estavam disponíveis.

No ano de 2015 foram participados pela GNR, na área do distrito de Lisboa, 751 crimes de condução em estado de embriaguez. No mesmo espaço temporal e na mesma área, a GNR participou 1627 acidentes, dos quais resultaram 23 vítimas mortais e 137 feridos graves.

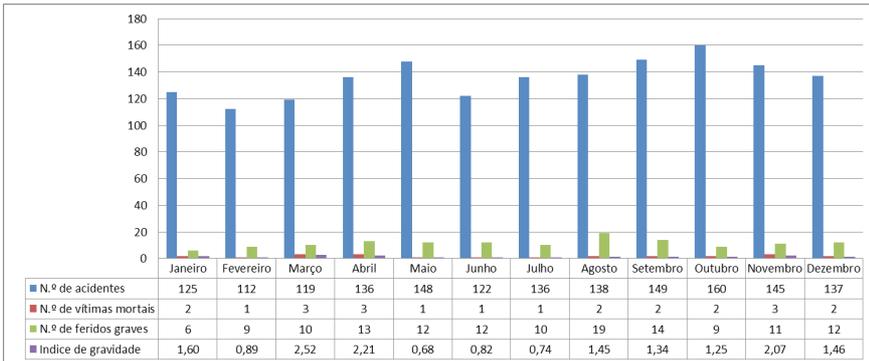
Pela análise do gráfico n.º 1, apura-se que foram participados, por mês, mais de 50 crimes de condução em estado de embriaguez no distrito de Lisboa, sendo os meses de outubro e de dezembro os que apresentam maior número de crimes. Por sua vez, março foi o mês onde foram participados menos crimes.

Gráfico n.º 1: Crimes de condução em estado de embriaguez participados por mês no distrito de Lisboa



Comparativamente, o gráfico n.º 2, referente à sinistralidade grave registada por mês no distrito de Lisboa, mostra que o mês de outubro foi o que registou maior número de acidentes de viação, sendo fevereiro o mês com menos ocorrências.

Gráfico n.º 2: Sinistralidade grave registada por mês no distrito de Lisboa



Relativamente às 23 vítimas mortais, os meses de março, abril e novembro foram os que registaram mais mortes nas estradas, respetivamente 3 em cada mês, sendo os meses de fevereiro, maio, junho e julho os que registaram apenas 1 vítima mortal. Agosto foi o mês com mais feridos graves, sendo janeiro o que registou menos feridos graves. O índice de gravidade³ é mais elevado no mês de março pois,

³ Índice de gravidade corresponde ao n.º de mortos por cada 100 acidentes com vítimas.

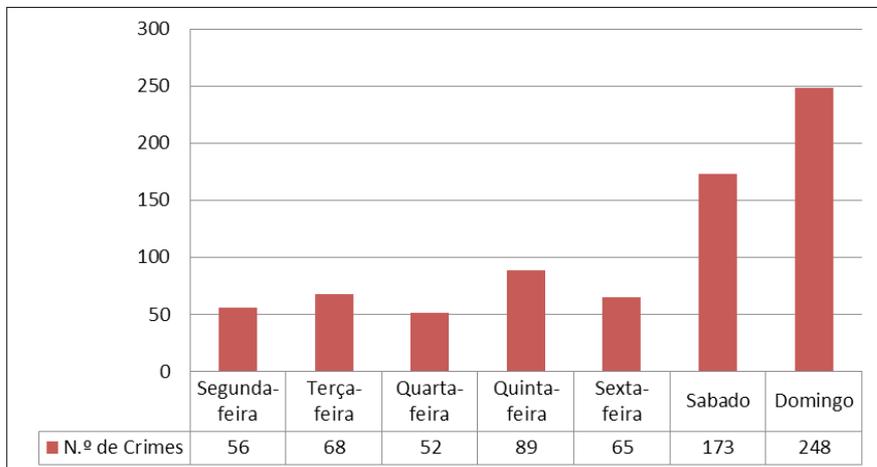
de entre os meses com mais vítimas mortais, é o mês que apresenta um menor número de acidentes.

Em fevereiro registaram-se 71 crimes de condução em estado de embriaguez, tendo sido este o mês onde ocorreram menos acidentes e menos vítimas mortais. Por sua vez, março foi o mês onde se registaram menos crimes, no entanto é o mês com maior número de vítimas mortais. Em novembro, registaram-se 3 vítimas mortais, 11 feridos graves e foram participados 63 crimes de condução em estado de embriaguez, que resultam numa média de dois crimes por dia.

Assim, da breve análise do gráfico n.º 2, constata-se que o número de vítimas mortais não está correlacionado com o número de acidentes, ou seja, não foi quando ocorreram mais acidentes que se registaram mais vítimas mortais ou feridos graves. O mesmo se pode dizer relativamente à condução em estado de embriaguez, isto é, os meses onde foram detetados mais condutores em infração não correspondem aos meses onde ocorreu o maior número de acidentes ou vítimas deles resultantes.

Ao analisarmos os dados referentes ao dia da semana, verifica-se que foi durante o fim-de-semana que se registaram mais crimes de condução em estado de embriaguez, sendo a quarta-feira o dia com menos registos, como resulta do gráfico n.º 3.

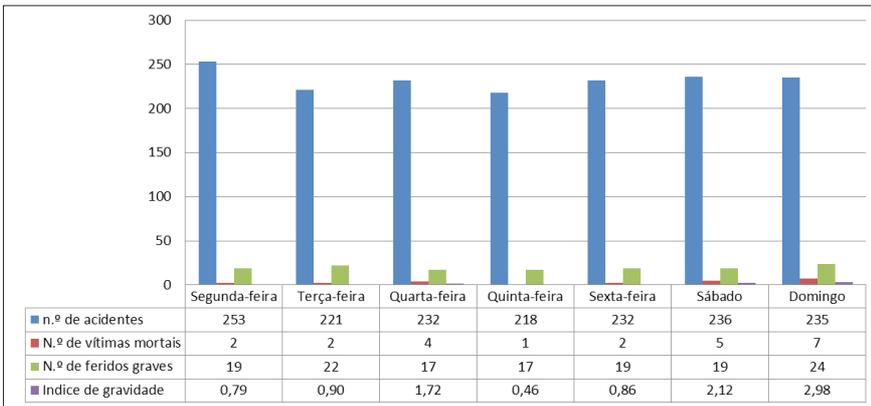
Gráfico n.º 3: Crimes de condução em estado de embriaguez participados por dia da semana no distrito de Lisboa



Relativamente à sinistralidade, pode atestar-se que o número de acidentes registados não sofreu uma grande variação ao longo dos dias da semana. O número mais elevado de acidentes verificou-se à segunda-feira, como é possível extrair do gráfico n.º 4. O domingo foi o dia da semana onde se registaram mais vítimas mortais e mais feridos graves.

Comparando os gráficos n.º 3 e n.º 4, apura-se que grande parte dos crimes foram participados durante o fim-de-semana, o que corresponde também aos dias onde foram registadas mais vítimas mortais. O índice de gravidade foi mais elevado nesses dias, pois temos uma proporção de 12 vítimas mortais para 471 acidentes.

Gráfico n.º 4: Sinistralidade grave registada por dia da semana no distrito de Lisboa



Se analisarmos apenas o fim de semana, verifica-se que cerca de 52% das vítimas mortais registadas ocorreram nesse período, bem como cerca de 32% dos feridos graves, como é possível visualizar nos gráficos n.º 5 e n.º 6.

Gráfico n.º 5: Vítimas mortais registadas por dia da semana no distrito de Lisboa

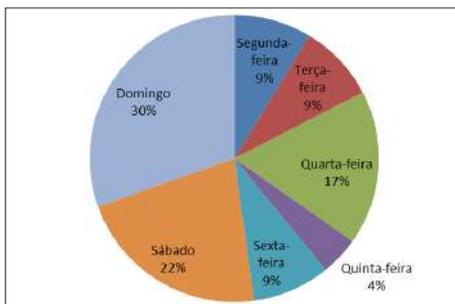


Gráfico n.º 6: Feridos graves registados por dia da semana no distrito de Lisboa



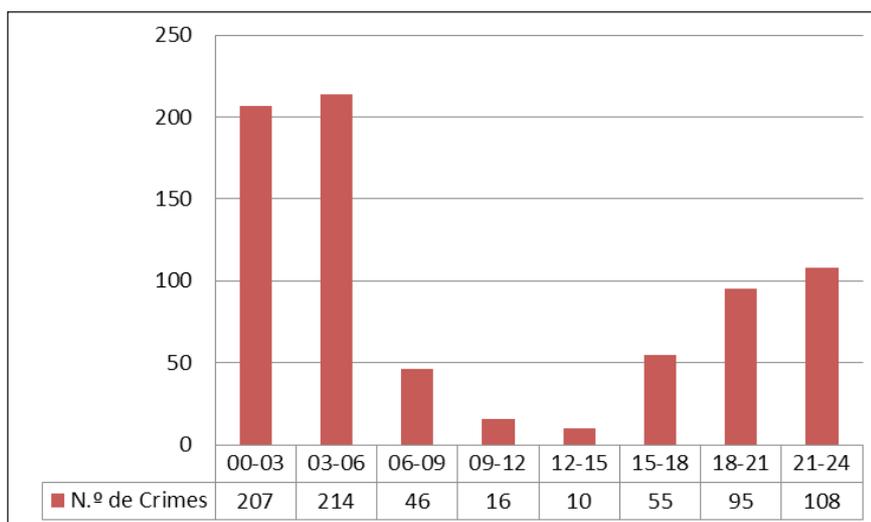
Apesar de ter sido à segunda-feira que se registaram mais acidentes, os dois dias do fim-de-semana correspondem a 29% dos acidentes registados, como é visível pela análise do gráfico n.º 7.

Gráfico n.º 7: Acidentes registados por dia da semana no distrito de Lisboa



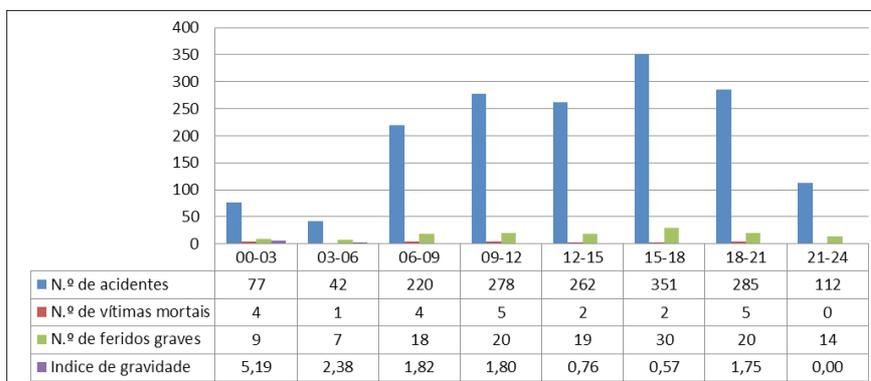
O período horário em que foram detetados mais condutores a conduzir com TAS superior a 1,20 g/l, corresponde às primeiras horas da madrugada, nomeadamente entre as 00H00 e as 06H00, como é possível verificar pela análise do gráfico n.º 8. Por sua vez, através do escrutínio ao gráfico n.º 9, verifica-se que foi entre as 15H00 e as 18H00 que se registaram mais acidentes de viação.

Gráfico n.º 8: Crimes de condução em estado de embriaguez participados por período horário no distrito de Lisboa



O menor número de acidentes ocorreu nas primeiras horas da madrugada, no entanto foi quando se registaram 4 vítimas mortais. Este período corresponde também ao horário onde são fiscalizados mais condutores em estado de embriaguez. Pela análise do referido gráfico, verifica-se ainda que os períodos entre as 09H00 e as 12H00 e entre as 18H00 e as 21H00 são picos de grande ocorrência de acidentes, que correspondem também ao maior número de vítimas mortais registadas.

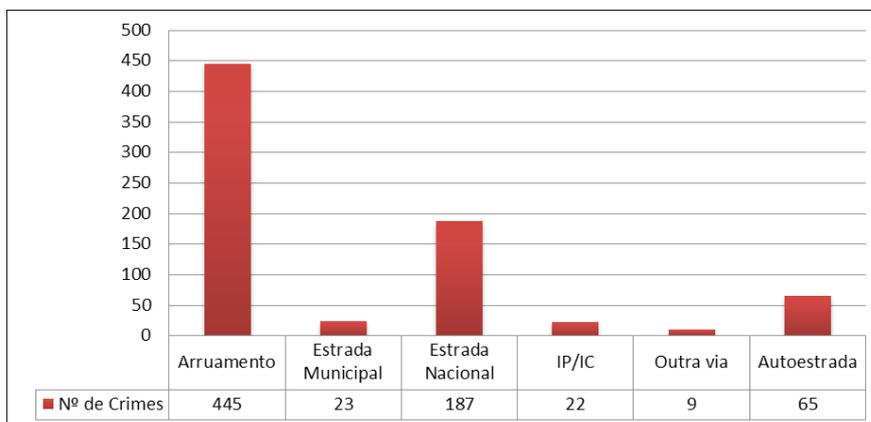
Gráfico n.º 9: Sinistralidade grave ocorrida por período horário no distrito de Lisboa



No entanto, ao analisar a proporção de vítimas mortais relativamente ao número de acidentes, verifica-se que o índice de gravidade é superior no período entre as 00H00 e as 06H00, que corresponde ao período onde há mais incidência de condutores com TAS superior a 1,20 g/l.

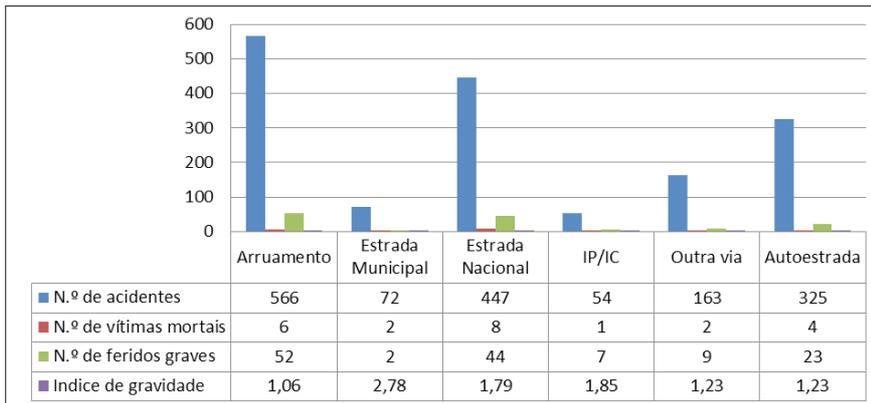
Quanto aos locais onde foram controlados os condutores com TAS igual ou superior a 1,20 g/l, apura-se, pela observação do gráfico n.º 10, que a maior parte das fiscalizações positivas ocorrem em arruamentos e estradas nacionais.

Gráfico n.º 10: Crimes de condução em estado de embriaguez quanto à sua localização



No que respeita à sinistralidade, à semelhança do que se verifica nos crimes de condução em estado de embriaguez, é nos arruamentos e estradas nacionais que se regista a maioria dos acidentes, vítimas mortais e feridos graves, conforme análise do gráfico n.º 11.

Gráfico n.º 11: Sinistralidade grave ocorrida por tipo de via no distrito de Lisboa



No entanto, e por análise do mesmo gráfico, verifica-se que as vias com maior índice de gravidade são as estradas municipais e o IP/IC, sendo a probabilidade de ocorrer um acidente com vítimas mortais superior nestas vias, relativamente aos arruamentos e às estradas nacionais.

Quanto ao tipo de veículo envolvido em acidentes, salienta-se, pela análise dos gráficos n.º 12 e n.º 13, que a sua maioria corresponde a veículos ligeiros, com 2129 veículos envolvidos, seguindo-se os motociclos com 234 veículos. São também os veículos ligeiros os mais utilizados pelos condutores que conduzem em estado de embriaguez.

Gráfico n.º 12: Tipo de veículo envolvido em acidentes com vítimas no distrito de Lisboa

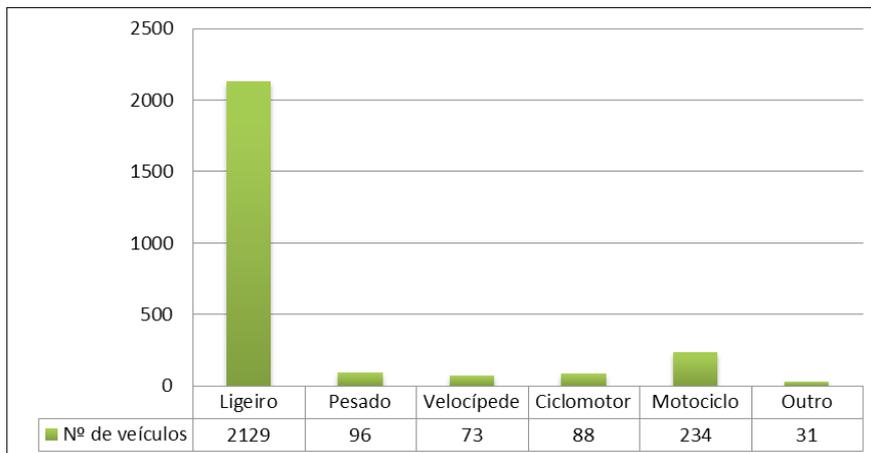
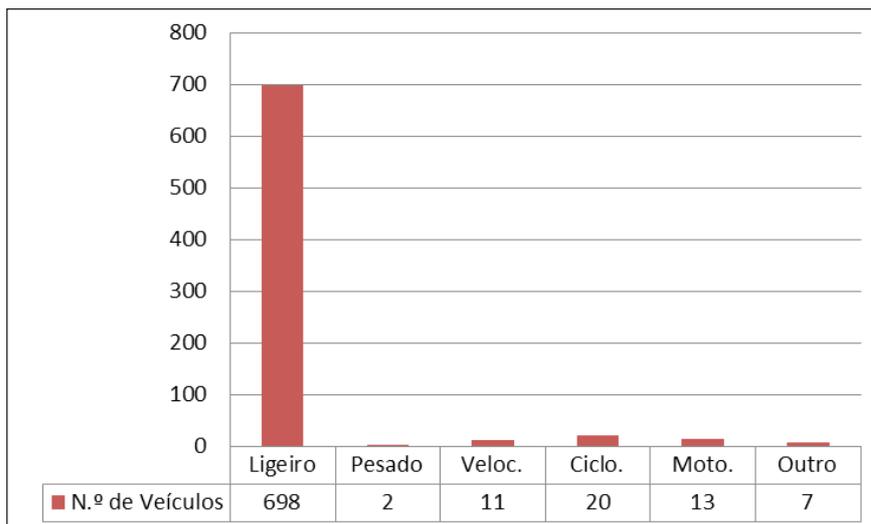


Gráfico n.º 13: Crimes de condução em estado de embriaguez quanto ao tipo de veículo conduzido



Analisando o tipo de condutor fiscalizado a conduzir em estado de embriaguez, constata-se que a sua maioria é do género masculino e tem idades compreendidas entre os 36 e os 45 anos, como é possível verificar nos gráficos n.º 14 e n.º 15.

Gráfico n.º 14: Género dos condutores detetados com TAS > = 1,20 g/l

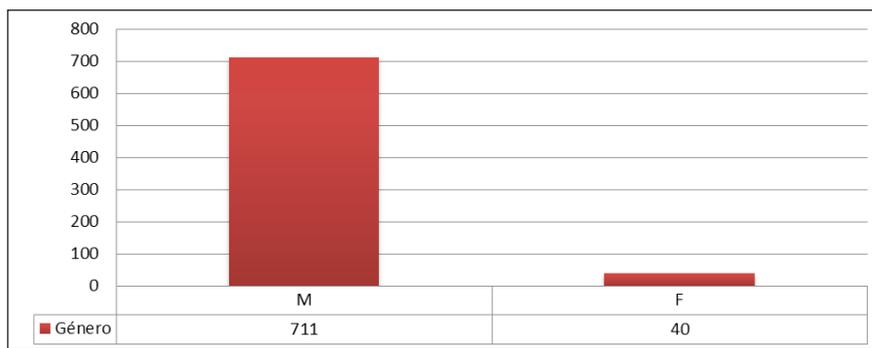
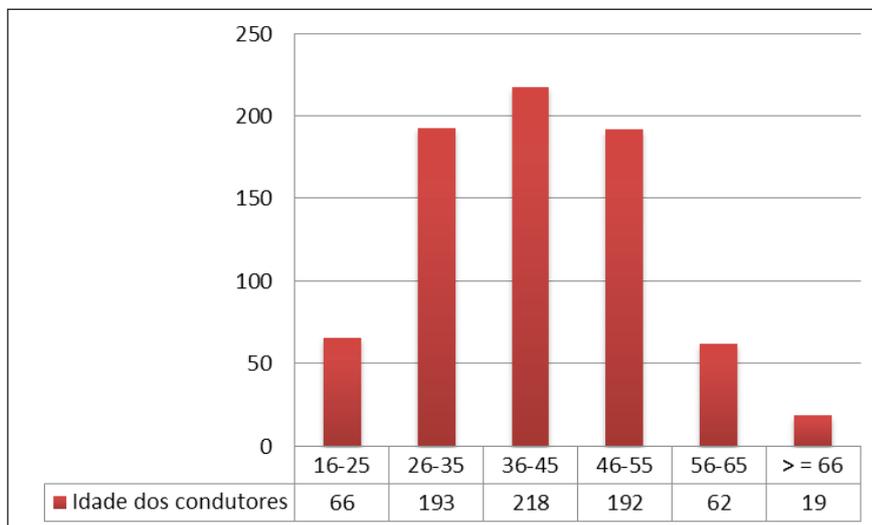


Gráfico n.º 15: Idade dos condutores detetados com TAS > = 1,20 g/l



Todavia, importa referir que não foi possível apurar a idade de um condutor, mas a falta desse dado não interfere significativamente nos resultados apresentados.

Quanto à sinistralidade, analogamente ao que acontece com a condução em estado de embriaguez, verifica-se que a maioria dos condutores era do género masculino e tinham idade compreendidas entre os 36 e 45 anos, como é possível observar nos gráficos n.º 16 e n.º 17.

Gráfico n.º 16: Idade dos condutores envolvidos em acidentes de viação com vítimas mortais

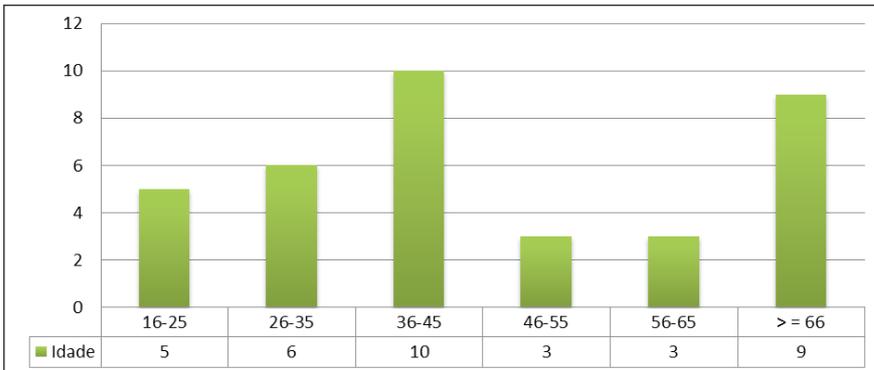
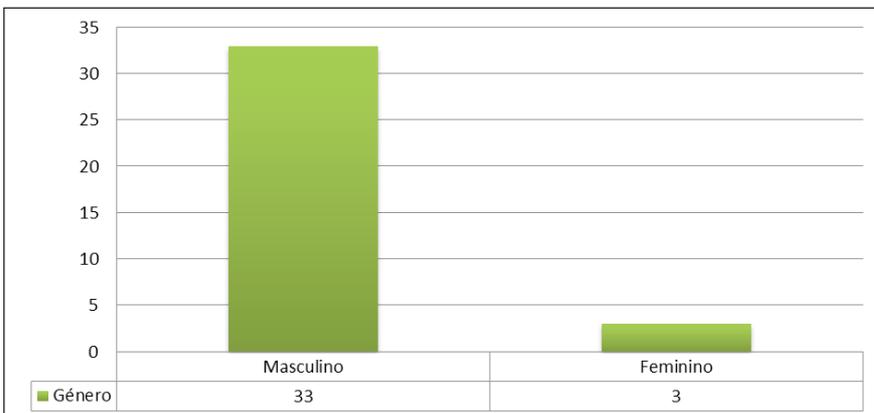
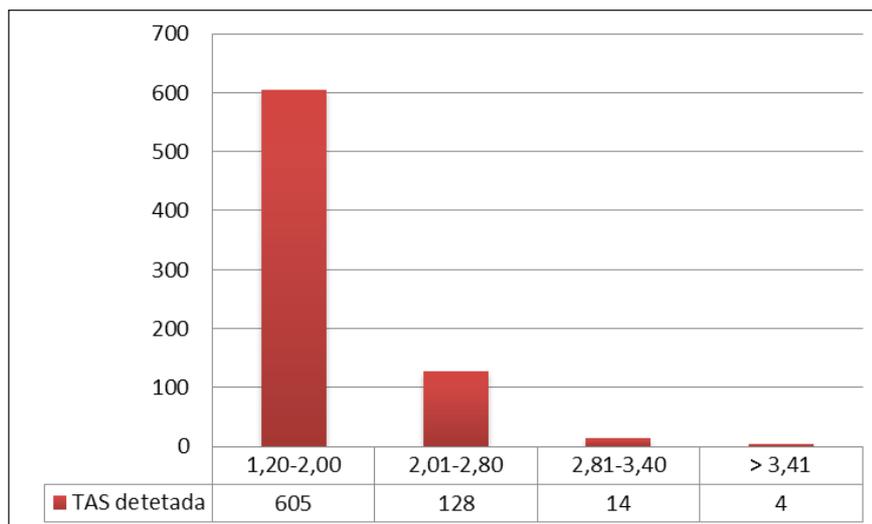


Gráfico n.º 17: Género dos condutores envolvidos em acidentes de viação com vítimas mortais



Relativamente à TAS registada, após analisar o gráfico n.º 18, conclui-se que a maioria dos condutores que apresenta TAS penalmente relevante revelam, no ato da fiscalização, e relativamente aos intervalos abaixo apresentados, uma TAS entre os 1,20 g/l e os 2,00 g/l.

Gráfico n.º 18: TAS detetada em ato de fiscalização



2. Operações de trânsito realizada pela GNR

A GNR e a PSP têm como uma das suas atribuições “*velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito.*”⁴ Uma das missões da GNR e da PSP consiste na fiscalização rodoviária para verificar o cumprimento das leis e garantir a segurança rodoviária.

⁴ Al f) n.º 1 do art. 3.º Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (Lei n.º 63/2007, de 06 novembro) e al f) n.º 2 do art. 3.º da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto).

A GNR tem como uma das suas prioridades estratégicas o combate à sinistralidade rodoviária, pelo que planeou, no ano de 2015, um conjunto de operações de âmbito nacional de forma a combater esse flagelo, de acordo com as prioridades definidas na ENSR. Estas operações foram dirigidas a fatores, grupos e locais de risco, de forma a proporcionar uma melhor segurança rodoviária.

Assim, a GNR conduziu no ano de 2015 dois grandes tipos de operações com a finalidade de combater a condução sob efeito de álcool e, dessa forma, reduzir a ocorrência de acidentes de viação – a “Operação Baco” e a Operação TISPOL “*Alcohol and drugs*”.

A “Operação Baco” é uma acção concertada pelo Comando Operacional da GNR e tem como objetivo a fiscalização intensiva da condução sob efeito de álcool. No ano em estudo, esta operação decorreu nos fins-de-semana de 23 e 24 de maio, 03 e 04 de outubro e de 04 e 05 de julho. Durante estes fins-de-semana, as ações de fiscalização foram direcionadas para horários e vias onde as infrações por excesso de álcool são mais frequentes e dão origem a um maior risco de acidentes de viação (Diretiva Operacional n.º 38/2015, Diretiva Operacional n.º 74/2015 e Diretiva Operacional n.º 51/2015 da DO/CO).

Por sua vez, a “*Alcohol and drugs*” é uma operação planeada no âmbito da TISPOL (European Traffic Police Network), organização constituída pelas polícias de trânsito de 25 países do continente europeu (onde Portugal se encontra representado pela GNR) com a finalidade de melhorar a segurança rodoviária e a aplicação da Lei nas estradas europeias.

Uma das estratégias desta organização consiste em planejar acções concentradas de fiscalização rodoviária, com a duração de uma semana, sendo que a GNR integra essas ações no seu plano operacional. Assim, em 2015 foram planeadas e executadas duas operações internacionais no âmbito da condução sob influência de álcool, e que decorreram nos períodos de 01 a 07 de junho e de 07 a 13 de dezembro. Durante estes períodos, as ações de fiscalização foram direcionadas para as vias onde as infrações por excesso de álcool são mais frequentes e/ou dão origem a um risco acrescido de acidentes de viação, designadamente estradas nacionais, regionais, municipais e arruamentos. O período de esforço compreendeu-se entre as 13H00 e as 15H00, as 17H00 e as 19H00 e, por último, entre as 23H00 e as 07H00 em todos os dias

da operação, tendo em conta as características da zona de ação e do histórico de sinistralidade. Durante o período noturno, as ações de fiscalização deveriam incidir nas vias de acesso a locais de diversão noturna (Diretiva Operacional n.º 39/2015 e Diretiva Operacional n.º 95/2015).

O quadro n.º 1 resume o resultado das operações de trânsito efetuadas na área do Comando Territorial de Lisboa.

Quadro n.º 1: Resultado das operações de trânsito

	Dia	Efetivo	Condutores Fiscalizados	Condutores Testados	Excessos	TAS >= 1,20 g/l
Operação Baco	23 e 24 MAI15	153	795	693	34	15
	04 e 05 JUL15	52	368	316	27	9
	03 a 04 OUT15	177	874	812	70	26
Operação Alcohol and drugs	01 a 07 JUN15	664	2475	2166	58	12
	07 a 13 DEC15	573	2334	1274	56	20

Como a Operação TISPOL “*Alcohol and Drugs*” decorre durante 7 dias, o efetivo empenhado, e, por conseguinte, o número de condutores fiscalizados, é superior ao da “Operação Baco”. No entanto, quanto a condutores com TAS igual ou superior a 1,20 g/l, verifica-se que foram detetados um maior número durante a “Operação Baco”. A diferença de crimes detetados nas duas operações é de 18, acreditando-se que essa diferença esteja relacionada com o facto de a “Operação Baco” decorrer durante o fim-de-semana (período da semana mais propício ao consumo de bebidas alcoólicas), e com o facto de a operação em outubro ter terminado em véspera de feriado nacional.

Pelos dados apresentados não podemos afirmar que as ações de fiscalização levam à diminuição da sinistralidade rodoviária grave. Tendo as operações decorrido nos meses de maio, junho, julho, outubro e dezembro, verifica-se um aumento do número de crimes registados nesses

meses. No entanto, esse aumento não é muito relevante, comparativamente com os restantes meses do ano. Relativamente à sinistralidade, outubro foi o mês que registou mais acidentes, mesmo tendo decorrido a Operação Baco no fim-de-semana de 03 e 04 de outubro, o que implicou um aumento do número de militares nas estradas. Por outro lado, em maio e julho também decorreu a Operação Baco e apenas se registou, em cada mês, uma vítima mortal resultante de acidentes de viação. Assim, não é possível estabelecer um nexo de causalidade entre as ações de fiscalização e a diminuição da sinistralidade grave, pois a sinistralidade tem uma natureza não determinística, ou seja, pode apresentar diversas tendências em diversas situações. No entanto é importante salientar que, o aumento da presença policial nas estradas portuguesas é uma das medidas preponderantes no combate à sinistralidade, visto que aumenta a probabilidade de os condutores serem fiscalizados, contribuindo dessa forma para uma diminuição dos comportamentos de risco, bem como do sentimento de impunidade sentido por parte de alguns condutores.

Pela análise dos dados recolhidos, verifica-se que ao fim de semana foram participados mais crimes de condução em estado de embriaguez e foram registadas mais vítimas mortais resultantes de acidentes de viação. Não é possível saber em concreto se a causa dos acidentes de viação foi o consumo de bebidas alcoólicas mas sabe-se que o álcool é um fator potenciador de acidentes com vítimas.

Relativamente ao período horário, verifica-se que entre as 00H00 e as 06H00 são participados mais crimes de condução em estado de embriaguez, que corresponde ao período onde se registaram proporcionalmente mais vítimas mortais, apesar de ser o horário com menos acidentes.

Verifica-se que é nos arruamentos e estradas nacionais que se detetam mais condutores em estado de embriaguez, bem como se registam mais acidentes com vítimas mortais. No entanto, verifica-se que o índice de gravidade é superior nas estradas municipais e IP/IC, o que torna estas vias mais mortíferas que as nacionais e os arruamentos. Assim, as ações de fiscalização deverão ser direcionadas para os arruamentos e estradas nacionais, por serem vias com um n.º elevado de acidentes, contudo as estradas municipais e os IP/IC não devem ser esquecidas, visto ser nestas vias que a probabilidade de se registar vítimas mortais é superior.

No período em estudo a maioria dos condutores detetados a conduzir em estado de embriaguez eram do género masculino e tinham idade compreendida entre os 36 e os 45 anos. O mesmo se pode dizer relativamente aos condutores envolvidos em acidentes de viação com vítimas mortais. Assim, os locais e períodos que devem ser privilegiados para as ações de fiscalização são as noites de fim-de-semana, nas proximidades de estabelecimentos de diversão noturna, visto que estes locais são maioritariamente frequentados por jovens e adultos entre os 36 e os 45 anos de idade.

Conclusão

Para que a sinistralidade diminua é necessário que ocorram ações de fiscalização. Estas têm um efeito repressivo e preventivo nos condutores, sendo um forte contributo para a diminuição da probabilidade da ocorrência de acidentes.

A fiscalização do trânsito assume um papel preponderante na segurança das estradas portuguesas, prevenindo comportamentos de risco, tais como a condução sob influência de álcool. Aquando do planeamento das ações de fiscalização, deverá ser dada prioridade aos locais mais frequentados por condutores de risco, nomeadamente locais próximos de estabelecimentos de restauração e de diversão noturna, durante a noite e o fim-de-semana.

A GNR deverá ainda aumentar o número de efetivos e patrulhas nas estradas, de forma a aumentar a probabilidade de os condutores serem fiscalizados e deverá haver uma maior sensibilização dos magistrados para o risco representado pela condução em estado de embriaguez.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

II - ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

VI CONSEDE – CONGRESSO INTERNACIONAL SEGURANÇA E DEMOCRACIA

Lisboa, 15 e 16 de maio de 2018

Reitoria da Universidade Nova de Lisboa – Auditório B

PROGRAMA

1º dia – 15 de maio de 2018

14.30 – Sessão de Abertura

- *Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*, Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico da NOVA Direito, Presidente do IDeS – Instituto de Direito e Segurança e do Comité Científico do VI CONSEDE
- *Anúncio do Prémio “Mérito Académico em Proteção Civil”*: parceria ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil e IDeS – Instituto de Direito e Segurança
- Celebração de Protocolos de Colaboração entre o IDeS – Instituto de Direito e Segurança e APC – Associação Portuguesa de Criminologia, FENPOL – Federação Nacional dos Sindicatos de Polícia e Fénix – Associação Nacional de Bombeiros e Agentes de Proteção Civil
- *Prof. Rui Pereira*, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

15:00 – 1ª sessão: A Reforma da Proteção Civil em Portugal: lições de um ano depois

- Moderador: *Dr. Duarte Caldeira*, Presidente do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil

- *Prof. Doutor Domingos Xavier Viegas*, Professor Catedrático da Faculdade de Ciências da Universidade de Coimbra
- *Prof. Doutor Francisco Rego*, Professor Associado do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa
- *Prof. Doutor João Rodrigues dos Santos*, Professor da Universidade Europeia e do IADE
- Debate

16.30 – Intervalo

16:45 – 2ª sessão: A Cooperação Internacional e Europeia em matéria de Segurança: recentes desenvolvimentos

- Moderador: *Prof. Doutor José Manuel Anes*, antigo Presidente do Conselho Diretivo do OSCOT
- *Profª Doutora Sofia Santos*, Professora Convidada da NOVA Direito
- *Prof. Doutor Luís Tomé*, Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa
- *Coronel Mário Leal Gouveia*, Diretor da Cooperação Internacional da Escola da Guarda Nacional Republicana
- *Dr. João Paulo Ventura*, Inspetor-Chefe da Polícia Judiciária
- *Prof. Doutor Rizwane Mubarak*, Professor do ISCTAC – Instituto Superior de Ciências e Tecnologia Alberto Chipande e investigador em Paz e Conflitos Internacionais
- Debate

2º dia – 16 de maio de 2018

9:30 – 3ª sessão: A Segurança Interna e a evolução da criminalidade: importância e análise do RASI de 2017

- Moderação: *Prof. Doutor Nelson Lourenço*, Professor Catedrático Jubilado da Universidade Nova de Lisboa e Presidente do GRES-IDEs
- *Prof. Mestre António Nunes*, Presidente do Conselho Diretivo do OSCOT

- *Doutor Intendente Sérgio Felgueiras*, Diretor de Ensino do ISCP SI
- Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
- *Mestre Pedro Moleirinho*, Tenente-Coronel da Guarda Nacional Republicana e Doutorando da NOVA Direito
- Debate

11:00 – Intervalo

11:15 – 4ª sessão: A Segurança Aérea e a utilização dos drones (UAV's)

- Moderador: *Prof. Doutor André Inácio*, Investigador do CEDIS
- NOVA Direito
- *Capitão Joaquim Carvalho*, Consultor AVSEC e antigo Diretor do Gabinete de Facilitação e Segurança da Aviação Civil do ex-INAC
- *Eng. Tolentino Martins*, Diretor da CiberSegurança da NAV – Navegação Aérea de Portugal
- *Dr. Pedro Pisco dos Santos*, Chefe do Departamento de Legística da ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil
- Debate

13:00 – Intervalo para almoço

14:30 – 5ª sessão: Ciberespaço, Cibersegurança e CiberDireito

- Moderador: *Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, Professor Associado com Agregação da NOVA Direito
- *Profª Doutora Maria Eduarda Gonçalves*, Professora Catedrática do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa
- *Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho*, Professor Auxiliar da NOVA Direito
- *Mestra Alice Feiteira*, Mestra em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e doutoranda da NOVA Direito
- *Mestra Graça Canto Moniz*, Doutoranda da NOVA Direito
- Debate

16:30 – Intervalo

16:45 – 6ª sessão: A Segurança como domínio interdisciplinar e multidisciplinar: Segurança e Ciências Sociais e Humanas

- Moderador: *Prof. Doutor José João Abrantes*, Pró-Reitor da Universidade Nova de Lisboa e Professor Catedrático da NOVA Direito
- *Prof. Doutor Wladimir Brito*, Presidente do Conselho do Ensino Superior Militar e Professor Catedrático da Escola de Direito da Universidade do Minho
- *Prof^a. Doutora Teresa Rodrigues*, Professora Associada com Agregação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/IPRI da Universidade Nova de Lisboa e CIDIUM do Instituto Universitário Militar
- *Prof. Doutor António Rebelo de Sousa*, Professor Catedrático da Universidade Lusíada, Professor Associado com Agregação da Universidade de Lisboa e Presidente do Conselho Científico do OSCOT
- *Prof. Doutor Luís Salgado de Matos*, Agregado em Instituições e Processos Políticos pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
- Debate

18:30 – Sessão de Encerramento e apresentação do livro de Jorge Bacelar Gouveia, *Direito da Segurança*, Almedina, Coimbra, 2018

- *Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*, Presidente do Conselho Científico da NOVA Direito
- *Prof. Doutor José João Abrantes*, Pró-Reitor da Universidade Nova de Lisboa
- Magnífico Reitor da Universidade Nova de Lisboa, *Prof. Doutor João Sàágua*
- S. Ex^a o Ministro da Administração Interna, *Dr. Eduardo Cabrita*

Secretariado:

Dr^a Inês Braga (ines.braga@fd.unl.pt); Sr. Jorge Moita Vieira (jorge.moita.vieira@cedis.fd.unl.pt)

Inscrições:

on line para conferencias@fd.unl.pt até 10 de maio de 2018; pagamento de 10 euros para obtenção de certificado

Creditação:

1 ECTS, com certificado de participação

Organização:

NOVA Direito – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; IDEs – Instituto de Direito e Segurança; CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade

Local:

Auditório B da Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide, 1099-085 Lisboa (tel. +351 213847400)

Comité Científico:

Jorge Bacelar Gouveia, Sofia Santos e Duarte Caldeira

Apoio:

CEDIS, Justiça TV, JurisNova, OSCOT – Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo, Associação Portuguesa de Criminologia, Associação de Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa



OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA, CRIMINALIDADE ORGANIZADA E TERRORISMO

UM TRATADO PIONEIRO

Direito da Segurança, de Jorge Bacelar Gouveia

LUÍS SALGADO DE MATOS¹

Direito da Segurança, da autoria de Jorge Bacelar Gouveia, é uma obra pioneira pois estabelece um novo ramo do direito, a acrescentar à enciclopédia jurídica e justifica-o dogmaticamente. O catedrático de Direito Público da Universidade Nova de Lisboa escreveu uma obra pioneira pois abundam tratados de polícia e manuais de direito administrativo sobre as diferentes polícias administrativas, mas até agora ninguém propusera a autonomização do direito da segurança nem sistematizara as suas linhas básicas. Nem entre nós nem no estrangeiro. *Direito da Segurança* é uma obra monumental, com 1157 páginas. É também um manual universitário e um reportório jurídico das instituições de segurança portuguesas e internacionais.

O leitor desprevenido terá por exagerada a afirmação da originalidade científica de *Direito da Segurança*. Antes de afirmarmos, porém, desconfiámos do nosso conhecimento empírico da produção de textos de Ciência do Direito sobre o nosso tema e procedemos a uma pesquisa científica que fundamentasse o nosso asserto sobre a originalidade internacional do estabelecimento do Direito da Segurança como um ramo do direito, a par por exemplo do Direito Constitucional ou das Obrigações.²

¹ Agregado em Instituições e Processos Políticos pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Diretor adjunto da *Revista de Direito e Segurança*, dirigida pelo Prof. Jorge Bacelar Gouveia

² A pesquisa científica consistiu em procurar no Google, o mais frequente motor de busca na WEB, as palavras *Direito Segurança Tratado* e *Direito Segurança livro*.

Nesta pesquisa, encontramos numerosos livros jurídicos. Alguns, porém, só o eram na aparência: o direito da segurança alimentar, por exemplo, é um conjunto de regulamentações técnicas sobre a produção e a ingestão de alimentos e o seu estatuto só estatuto formalmente é jurídico. A prática de vasar em lei simples regulações técnicas coomeçou com com intervencionismo social do nacional-socialismo alemão dos anos 1930, sendo continuada hoje por inesperados e inconscientes herdeiros. A maioria dos livros jurídico-científicos encontrados era não só formal mas também substancialmente jurídica. A maioria deles era sobre segurança social ou segurança no trabalho. Surgiram também numerosos manuais de direito administrativo. Os problemas de direito internacional e de segurança coletiva internacional tiveram também papel de destaque entre os livros oferecidos pela busca. Os velhos e sempre renovados tratados de polícia, o *Polizeirecht*, granjearam também representação abundante. Mas estes tratados são simples reportórios da legislação das várias polícias, criminal e sobretudo administrativas, sem a menor fundamentação jurídico-dogmática. Procurávamos um tratado que instituisse o Direito da Segurança como ramo da enciclopédia jurídica, fundamentando-o dogmaticamente, e não o encontramos. Um único livro se aproximava da nossa busca: *Diritto della Sicurezza*, do italiano Antonio Serra (Roma, 2011), aliás citado na bibliografia da obra recenseada, mas trata-se mais de um ensaio do que de um tratado com ambição suficiente para modificar a enciclopédia jurídica. Assim, tivemos que concluir que *Direito da Segurança* de Jorge Bacelar Gouveia

Traduzimos estas palavras em castelhano, francês, italiano e inglês. Partimos do princípio que qualquer livro sobre aquele tema seria hoje referido na WEB, em anúncios de livrarias, em páginas de universidades, ou outras. No caso do inglês, a problemática jurídica da segurança é diferente da continental europeia, de tradição romanística, e por isso procedemos a uma busca adicional das palavras *Rule of Law Security*. Vimos as cinco primeiras páginas dos resultados de cada busca no Google. Este número de páginas revelou-se suficiente, pois começaram então a aparecer as repetições e os desvios ao tema. O *Google Scholar* é o suporte adequado para pesquisar artigos de revista académica mas não para procurar tratados científicos, e por isso o ignorámos. As palavras procuradas não foram inseridas entre aspas curtas por o atual algoritmo do Google o desaconselhar. Encontrámos cerca de seicentas ocorrências e analisámo-las. A pesquisa foi efetuada em começo de outubro de 2018. Esta pesquisa é relativamente simples, mas adequada a fundamentar uma afirmação numa revista académica.

é o primeiro e até agora o único tratado que instaura e dogmatiza o novo ramo e propõe para ele um lugar autónomo na enciclopédia jurídica.

O leitor está naturalmente curioso sobre o conteúdo do tratado que recenseamos. Devemos satisfazer essa legítima curiosidade. *Direito da Segurança* desdobra-se em duas grandes divisões: as primeiras três partes são a fundamentação dogmática do novo ramo do direito; as duas últimas são o exame institucional dos organismos estatais e internacionais de segurança. Esta grande divisão dicotómica não tem correspondência formal no plano da obra que na base se desdobra em cinco partes fundamentais, numeradas mas não classificadas enquanto parte do plano, que, elas sim, constam do plano da obra. As já referidas três partes dogmáticas são a grande originalidade científica da obra. A primeira, que designamos por Estado e comunidade internacional, é apresentada pelo autor como «introdutória»; é um breve curso de direito constitucional e uma primeira hermenêutica à Teoria Geral do Direito e Segurança. A obra louva-se em Ulrich Beck para definir o Estado atual como Estado de Risco, depois de sintetizar a evolução do Estado posterior à Revolução Francesa. A segunda parte estuda a posição do «direito da segurança» na enciclopédia jurídica e, nas palavras do autor, apresenta «novo setor jurídico e no contexto das respetivas fontes» estatais e supraestatais. A segurança é definida juridicamente, e estudado o seu papel na Constituição da República Portuguesa assim como no direito europeu e internacional. Terceira parte expõe o direito fundamental à segurança «da ótica da segurança a que os cidadãos têm direito», sempre segundo Bacelar Gouveia. É a parte fundamental da construção dogmática, conclui com «a Segurança como Limite aos Direitos Fundamentais» e assim termina a primeira divisão da obra, consagrada às questões teóricas.

As duas últimas partes assentam as dimensões institucional e prático-jurídica da obra: a quarta parte trata da segurança nacional em sentido lato e, segundo o autor, é estudada «do prisma das instituições e dos organismos públicos que a prosseguem no âmbito do Estado-Poder»; a quinta e última parte do cosmopolitismo, do papel das organizações internacionais em termos de concreta administração da justiça e da segurança aos cidadãos; é «um enfoque extraestadual acerca da segurança na medida em que a mesma passou a ocupar

um lugar central, depois dos traumas das duas guerras mundiais no século XX», nas palavras do autor. As competências das instituições europeias são sempre destacadas e singularizadas. É a divisão mais extensa de *Direito da Segurança*, abrangendo mais de 750 das 1157 páginas da obra, e por certo a que lhe granjeará maior número de leitores. São sumariadas e quando necessário criticadas as leis orgânicas de todos nossos organismos de segurança, das Forças Armadas à mais modesta polícia administrativa, passando pela Proteção Civil, pelas polícias municipais, pela segurança privada, pelo Sistema de Informações da República Portuguesa e sua fiscalização. São descritos e analisados não só organizações de segurança mas também processos legais: o segredo de Estado, os estados de exceção, por exemplo. Depois, são estudadas, sempre e só juridicamente, sem arremedos de ciência administrativa, os organismos internacionais de segurança.

No final, a obra oferece diversos índices: jurisprudenciais, bibliografia (exaustiva no que respeita), e um «índice geral», que é uma pormenorizada tábua de matérias com a indicação das páginas de cada secção.

Direito da Segurança está organizado como o manual universitário, que é, e estrutura-se em cinco escalões de texto: parte, capítulo, parágrafo, número árabe e número romano. Só este último é desprovido de numeração e de título. O seu plano é claro e eficiente. Por isso, são raras as repetições e o leitor encontra sem dificuldade a matéria que procura.

Direito da Segurança é uma verdadeira enciclopédia deste ramo do Direito. O leitor do índice geral começa por ficar atordado pela abundância da informação mas, pouco a pouco, é invadido pela agradável sensação de ter a seus pés o mundo do Direito da Segurança, e ter em mãos uma obra que lhe garante um conhecimento exaustivo do tema. Este livro, que avança na nossa Ciência do Direito, é útil para os práticos da segurança: o militar que é chamado a desempenhar uma missão na proteção civil ou numa organização internacional, ao lê-lo, aprende as linhas com que se coserá. Por isso, o Dr. Eduardo Cabrita, Ministro da Administração Interna à data da publicação, andou bem em subsidiá-lo.

A extensão e a riqueza de *Direito da Segurança* só são evidentes pela consulta do seu índice. Se o leitor não tem um exemplar à mão, a consulta do índice é possível indo à página da editora Almedina na WEB ou escrevendo na barra de ferramentas o endereço seguinte: https://www.almedina.net/product_info.php?products_id=45351

Perante este *magnum opus*, recheado de sugestões teóricas, o recensor tem que concentrar a sua exposição no essencial: a dogmática jurídica da construção do direito à segurança. Bacelar Gouveia analisa a lei da segurança nos termos da teoria da relação jurídica, distinguindo os sujeitos ativo e passivo da relação jurídica de segurança, o seu objeto, o seu conteúdo, a sua tutela. E salienta que ela implica sempre um dever geral de respeito, mas que não se subsume nele, pois tem que «ser perspectivada como um direito subjetivo principal, com o mesmo o respetivo titular aproveitando-se de um bem próprio, que é a proteção de bens individuais, sendo o mais evidente a sua liberdade física, mas a ela não se restringindo» (p. 304). O direito à segurança é um direito autónomo, insiste Bacelar Gouveia. Para ele, é hoje «insuficiente» a inserção da segurança como fim do Estado, pois cumpre-lhe garantir o direito humano fundamental à segurança, decorrente da da constitucional dignidade da «pessoa humana», que transcende esse fim meramente institucional e infra-humano.

Direito da Segurança leva o contratualismo constitucional ao seu limite, que é o único *locus* onde ele não se dissolve na «democracia totalitária» (Bertrand de Jouvenel e J. L. Talmon) de inspiração rousseauniana, na qual os cidadãos procedem a uma delegação total e irrevogável da sua liberdade no Estado: o direito subjetivo da segurança dá ao cidadão a capacidade jurídica de exigir do Estado comportamentos que lhe aumentem a segurança individual. Esta conclusão de Bacelar Gouveia provocará reações dos estatistas que nem sempre atentam na arquitetura democrática do sistema. Para eles, este contratualismo é anátema, apesar de o nosso direito positivo administrativo já autorizar ações dos cidadãos exigindo ao Estado comportamentos positivos, as quais aparentemente não excluem a área da segurança. Se não atacarem *expressis verbis* esta versão do contratualismo, condená-lo-ão pelo silêncio. Não nos referimos aos securitaristas. Bacelar Gouveia defende os direitos fundamentais, mas não é supergarantista: sustenta que as

Forças Armadas devem intervir na segurança interna e os serviços de informações devem participar na instrução criminal, no respeito daqueles direitos. Como o leitor sabe, estas duas recomendações violam os grandes tabus constitucionais da tradição rousseauiana. São tabus ainda penosamente subsistentes na Europa continental.

Uma recensão destina-se a apresentar uma obra meritória e não a substituí-la, nem a abrir um debate teórico. Mantém-se, porém, válido o brocardo clássico: *Amicus Plato sed magis amica veritas* (Platão é amigo mas a verdade é mais amiga). Bacelar Gouveia escreve que a dimensão pedagógica deste seu tratado o obrigou a renunciar a certos aprofundamentos teóricos, mas mesmo assim coloca a barra suficientemente alta para que o desafiemos mesmo nesse plano em que ele se proclama desguarnecido. Procedamos a algumas desafios e sugestões, teóricos e práticos sobre o *Direito da Segurança*.

O desafio teórico fundamental é que Bacelar Gouveia repense o contratualismo no qual assenta a sua exigente teoria jurídica da segurança. O recenseur propôs uma teoria da organização política em que o contrato tem o seu papel, mas subordinado às invariantes sociais: toda a organização política assenta num triângulo de símbolo identitário, de segurança e de reprodução, inicialmente tão personalizados e depois convertidos num triângulo institucional: para a *ordem* simbólica, a Igreja (no sentido lato, que inclui a maçonaria em alguns dos seus estados); para a segurança, as Forças Armadas; para a reprodução, o Estado.³ A sugestão não é, porém, uma apologia *pro domo* do recenseur, pois, como é sabido, são numerosas as críticas do contratualismo como fundamentação constitucional. Começemos o exame pelo instituto da legítima defesa. O termo instituto sublinha que o direito positivo reduziu a simples caso o que parece ser unanimemente considerado um requisito moral básico. Ela situa-se no plano dos direitos humanos básicos e Bacelar Gouveia considera-a inalienável. Mas, ao tratar da tutela do direito à segurança, afirma a sua «excepcionalidade» (p. 301). Se a legítima defesa é excepcional, o Estado goza do direito de proibir o leitor de fechar a porta de sua casa ou mesmo de fechar o fogão para

³ Luís Salgado de Matos, *O Estado de Ordens*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2004, 424 pp.

evitar incêndios: ele, Estado tutelar­á esses aspetos em termos normais e, por isso, tem o direito de usar por norma a chave da habitação do leitor. Está bem de ver que se a lógica do sistema jurídico fosse levada às suas últimas conseq­uências, acabaríamos num falanstério comunista tipo *República* de Platão. A Jorge Bacelar Gouveia não passa despercebida esta troca desigual entre liberdade/direito individual e segurança: «Não tem faltado o debate e até opiniões mais assertivas para o reforço da segurança à custa da limitação da liberdade, sobretudo no Direito Penal» e ilustra a tese com a obra de Günther Jakobs (p. 97). A convicção que temos que ceder liberdades para aumentarmos a segurança é tão generalizada que raramente é explicitada. «Em geral, preferimos dar alguns aspetos da nossa liberdade pessoal em troca de mais ordem social», escreve-se como se fosse um axioma numa página estado-unidense sobre questões de ética na segurança⁴. Ora, é patentemente falso o truismo «menos liberdade é mais segurança»: se os direitos humanos forem restringidos contra a vontade dos cidadãos e sem que aumente a eficácia da polícia, o resultado será o aumento da criminalidade e, portanto, a diminuição da segurança. Que o digam os milhares de tiranos assassinados porque as suas polícias foram incapazes de os proteger dos seus cidadãos. Bacelar Gouveia dá-se conta do problema, mas não o atribui ao contratualismo constitucional oriundo do genebrino setecentista J. J. Rousseau. Mas não a radica no excesso do contratualismo constitucional. Ora, o contratualismo rousseauiano exige e legitima a troca de liberdade por segurança. No plano conceptual, esta troca é puramente imaginária, pois o homem é «um animal social»⁵ e não um Robinson Crusoe vivendo solitário numa ilha. A sua vida em organização política exige a divisão social do trabalho e esta implica o que, no imaginário do Robinson solitário e do seu primo Rousseau,

⁴ https://www.cengage.com/resource_uploads/downloads/1111138214_259148.pdf

⁵ fl. 1253, e I,2 em Aristóteles, *Política*, ed. bilingue, nota prévia de João Bettencourt da Câmara, pref. e revisão literária de Raul M. Rosado Fernandes, int. e revisão científica de Mendo Castro Henriques, trad. e notas de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes, índices de conceitos e nomes de Manuel Silvestre, Col. Veja Universidade/Ciências Sociais e Políticas, Ed. Veja, Lisboa, 1998, 668 pp. (ver também *Les Polytiquers*, na original versão de Pierre Pellerin, na Garnier-Flammarion.

são cortes da sua liberdade. Com efeito, Rousseau, em *Du contrat social* (1762), funda a organização política pelo contrato social, que exige «a alienação total de cada associado com todos os seus direitos a toda a comunidade». O associado troca direito natural por direito político ou estatal. O confisco rousseauiano da liberdade individual é operado por dois processos: a delegação de poder dos governados nos governantes e a proibição de rescindir o contrato social. O abusivo executivo monárquico foi logo re-introduzido subrepticiamente sob a capa da «soberania». Para usar a terminologia da filosofia política medieval, do *pactum unionis* era deduzido sem mediação lógica um dado e opressivo *pactum subjectionis*. Rousseau não só ignora os direitos do indivíduo como explica que ele deve obedecer à «vontade geral», plasmada em lei: «a obediência à lei, que prescrevemos para nós mesmos, é a liberdade». O próprio Rousseau desmascarou o seu esquema quando escreveu: «o que o homem perde pelo contrato social é a sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo o que o tenta e que ele consegue alcançar». É certo que o Genebrino acrescentou: «e o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui». Mesmo assim confessou que o seu mecanismo cerceava a «liberdade natural» e não demonstrou que garantia a «liberdade civil», pois não só não reconhecia os direitos individuais como, transformando a vontade geral no voto por maioria simples, permitia a 51% da população (ou menos) oprimir em nome da liberdade os restantes 49%⁶ Assim, o contratualismo rousseauiano transforma o aumento da segurança no produto inevitável da redução da liberdade. Esta transformação é falaciosa, como vimos. O rousseauianismo serve a polícias pouco diligentes ou incompetentes para reivindicarem sempre mais limitações da liberdade e impede os políticos de exigirem que os polícias se aperfeiçoem. Ou impede os políticos de os aperfeiçoarem, numa dada circunstância a divisão social do trabalho, que mantém os direitos fundamentais e aumenta a segurança. Basta atentar nas relações entre os sucessivos governos e a polícia em França, depois do começo do terrorismo fundamentalista islâmico. Esta dimensão antipluralista do contratualismo rousseauiano, que em parte nos rege, explica que a

⁶ *Du contrat social*, Livro I, cap. 6; para as duas últimas citações: livro I, cap. 8.

proposta pluralista de *Direito da Segurança* seja recusada: não quererá que o Estado forneça a segurança pedida por cada cidadão porque o Estado é a «soberania» à qual o cidadão tem que se submeter.

Lancemos um segundo desafio ao autor. Bacelar Gouveia analisa com cuidado a relação entre as competências estatal e internacional no campo da segurança e destaca o reforço desta, mas não ultrapassa o Rubicão do dogma bodiniano da supremacia do Estado nacional supostamente soberano. Ora, a Carta das Nações Unidas comete à organização o direito de intervir em qualquer Estado desde que os membros permanentes do Conselho de Segurança nisso concordem. Deve por isso ser considerado, em termos dogmáticos, se a legitimidade do título da segurança não é internacional, sendo apenas estatal a legitimidade do exercício que, na falta daquele acordo, exercem a «soberania» mundial fora do quadro da ONU. A questão não é apenas teórica. Com efeito, após a queda do comunismo russo, o mundo sentiu a necessidade de segurança e as grandes potências uniram-se no Conselho de Segurança, com a aquiescência da maior de entre elas, os Estados Unidos de Bill Clinton/Obama. A legitimidade de exercício do direito da segurança aproximava-se e quase coincidia com a do título. Estes tempos talvez voltem. Ou talvez uma grande potência consiga submeter as outras, a exemplo dos Estados Unidos que, recorrendo à sua maioria na Assembleia Geral das Nações Unidas, conseguiram em 1950 aprovar a resolução 377 A, «Uniting for Peace», que lhes permitia tornear o veto soviético no Conselho de Segurança.

As duas sugestões seguintes são de âmbito mais restrito. A sistematização é excelente, mas os títulos dos capítulos e dos parágrafos insistem demasiado na palavra *segurança*, que é o género próximo deles, e esquecem a sua diferença específica, que é a procurada pelo leitor. Donde que a leitura do índice seja desnecessariamente árdua.

As duas sugestões seguintes são menores. Bacelar Gouveia define assim: «Direito da Segurança vem a ser o sistema de normas e princípios jurídicos que definem a organização e o funcionamento das estruturas de segurança, estabelecendo os seus poderes e limites, com vista à proteção dos direitos e bens jurídicos fundamentais dos cidadãos e das comunidades políticas». O definido contém o definitório. É uma definição à Marcello Caetano, num contestável estilo inspirado dos

administrativistas franceses dos anos 1930. A tautologia não empana a demonstração, pois Bacelar Gouveia não é um jurista à Carl Schmitt e, por isso, não atribui às definições um valor heurístico. A sua estrutura demonstrativa dispensa as definições. Porquê então recorrer a elas?

Avancemos para uma última sugestão quanto ao fundo. Ao estruturar a variação do Estado Europeu pós-Iluminismo, Bacelar Gouveia apaga as diferenças entre o constitucionalismo europeu e o dos Estados Unidos, ainda que aparentemente esteja ao corrente da originalidade de ambos. A questão não é m um pormenor histfco, pois prende-se com diferentes visões do contratualismo constitucional.

As duas observações seguintes são processuais. Algumas notas de roda-pé incluem matéria de fundo, um velho hábito que hoje só juristas e eclesiásticos conservam, o que obriga a uma dupla leitura, primeiro do corpo do texto, depois das notas. Será necessário? Não será melhor recorrer às notas de roda-pé apenas para a metodologia, que o leitor só lê se quiser e que não é indispensável para a compreensão do corpo do texto?

Um índice onomástico, incluindo as organizações citadas, facilitaria a consulta da obra, valorizando-a: é que se pretendem úteis para uma previsível segunda edição de *Direito da Segurança*; pena que a Almedina, que produziu um excelente livro, não tenha atentado neste pormenor.

Esses comentários e sugestões reforçam o brilho de *Direito da Segurança*, antes se pretendem úteis para uma previsível segunda edição do que desde já se perfila como o livro de referência neste ramo do Direito.

Para quem acompanha as questões jurídicas da segurança, não é surpresa que Jorge Bacelar Gouveia tenha escrito este fascinante tratado. Desde o seu mestrado, cuja tese consagrou a “Os direitos fundamentais atípicos”, a sua bibliografia jurídica dá um relevo particular às questões de um modo ou de outro relacionadas com a segurança: consagrou a sua tese de doutoramento a “O estado de exceção no Direito Constitucional”. A sua atividade de investigador e de professor universitário tem dado singular destaque aos direitos humanos e à sua correlata, a segurança juridicamente garantida: fundou o mestrado e, mais tarde, o doutoramento em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Também aí foi precursor. Não

só na Universidade Bacelar Gouveia se aplicou a questões de segurança: presidiu ao Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa. O que surpreende em *Direito da Segurança* é o pioneirismo nacional e internacional, a acuidade do tema, a profundidade e a extensão da informação. Este tratado assinala um momento de mutação no pensamento jurídico da Europa continental, mutação a que não é estranho o fim do mundo bipolar, depois da queda do comunismo russo, e à nova consciência da relevância das catástrofes naturais para a vida das organizações políticas. *Direito da Segurança* marca essa viragem do melhor modo, pois demonstra que o aumento da segurança é compatível com o respeito dos direitos humanos, e presta um serviço à cultura jurídica portuguesa e à cultura portuguesa em geral. O Ministro da Administração Interna subsidiou *Direito da Segurança*. O Ministro dos Negócios Estrangeiros deve promover a sua difusão, nos países de cultura jurídica romanística e, em particular, nos de língua oficial portuguesa, onde aliás é bem conhecida a ação docente do jurista Bacelar Gouveia.

**PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO ENTRE A
APC – ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CRIMINOLOGIA
E O
IDES – INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA**

1.º Outorgante:

APC – Associação Portuguesa de Criminologia, portadora do n.º de Identificação Fiscal 510222978 e sediada na Rua da Fábrica do Pêlo, n.º 17, 5.º D, São Vitor – Braga, para este efeito representada pelo seu Presidente, Vitor Miguel Pereira da Silva, titular do CC n.º 11095759 8 ZY9, válido até 17/1/2021;

2.º Outorgante

IDeS – Instituto de Direito e Segurança, melhor identificada pelo NIPC n.º 510 712 851, com sede na NOVA Direito, *Campus* de Campolide, 1099-032 Lisboa, aqui representado pelo Presidente da Direção, Jorge Bacelar Gouveia, titular do CC n.º 7343360, celebram entre si o presente protocolo, o qual se regerá pelas cláusulas seguintes:

Cláusula Primeira

O presente protocolo tem como objetivo a colaboração entre a 1.ª e a 2.º Outorgantes.

Cláusula Segunda

A colaboração entre a APC – Associação Portuguesa de Criminologia e o IDeS – Instituto de Direito e Segurança tem como principais objetivos a promoção e desenvolvimento quer da Criminologia quer dos Estudos de Segurança, nomeadamente quanto ao reconhecimento da necessidade de integração e cooperação profissional dos elementos destas áreas no sistema judicial e judiciário português, bem como a promoção de formação complementar, técnica e profissional aos profissionais de ambas as áreas.

Cláusula Terceira

Todos os eventos realizados pelos outorgantes que estejam relacionados com as suas áreas de intervenção terão apoio na sua divulgação.

Cláusula Quarta

O presente protocolo vigorará pelo prazo de vinte e quatro meses a contar da data da respectiva assinatura, renovável automaticamente se nenhuma das partes o denunciar, podendo, no entanto, ser denunciado por qualquer das partes a todo o tempo, mediante comunicação escrita com antecedência de cento e vinte dias sobre a data em que se operam os seus efeitos, não tendo a outra parte direito a qualquer indemnização, salvo verificação dos pressupostos legais de responsabilidade civil.

Cláusula Quinta

Ambos os outorgantes colaborarão entre si nas formações, congressos e outras ações que sejam relevantes para a Criminologia e para os Estudos de Segurança.

Cláusula Sexta

O presente acordo é celebrado entre as Outorgantes de livre e espontânea vontade e aceite por ambos os representantes destas, os quais seguidamente o rubricam e assinam.

Lisboa, 15 de maio de 2018.

APC
Associação Portuguesa de Criminologia

IDeS
Instituto de Direito e Segurança

Miguel Silva

Jorge Bacelar Gouveia

PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO ENTRE O IDES E A FENPOL

O Instituto de Direito e Segurança, doravante IDEs, representado pelo seu Presidente, o Senhor Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, e a Federação Nacional dos Sindicatos da Polícia, doravante FENPOL, representada pelo seu presidente, Dr. Pedro Miguel Guerreiro Magrinho,

entenderam celebrar o presente **Protocolo de Colaboração**, o qual se rege pelas cláusulas seguintes:

Cláusula primeira

Finalidade

Através do presente protocolo, as instituições outorgantes estabelecem formas de cooperação mútua que visam o melhor desempenho das suas missões estatutárias, aproveitando as potencialidades de cada uma com o fim de valorizarem a sua atuação e a melhor difusão dos seus resultados através da criação de sinergias.

Cláusula segunda

Formas de colaboração

1. A colaboração entre o IDEs e a FENPOL revestirá as seguintes formas:

- a) A troca de experiência e de informação técnico-científica de mútuo interesse para os signatários nas suas áreas de intervenção;

- b) A apresentação de projetos conjuntos para a obtenção de financiamento/subsídios em temáticas de interesse conjunto de ambas as instituições;
 - c) A permuta de publicações científicas periódicas e partilha de recursos bibliográficos;
 - d) A organização conjunta de eventos, nomeadamente conferências, colóquios, cursos e seminários;
 - e) A divulgação das iniciativas de ambas as instituições pela suas redes de contactos e/ou parceiros;
 - f) Outras iniciativas a adotar de comum acordo entre ambas as partes.
2. A concretização das alíneas *b)* e *d)* realizar-se-á através de propostas de qualquer um dos signatários e nas condições a aprovar por ambas.

Cláusula terceira Produção de efeitos e duração

1. O presente Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura e tem a duração de dois anos, podendo ser renovado por igual período.
2. No caso de incumprimento dos deveres descritos no artigo anterior, poderá este Protocolo ser denunciado por qualquer uma das partes com efeito imediato.

O presente Protocolo foi celebrado em Lisboa, em 15 de maio de 2018, sendo constituído por duas páginas e em dois exemplares, ficando cada uma das partes na posse de um exemplar.

Lisboa, 15 de maio de 2018.

O Presidente do IDeS

O Presidente da FENPOL

Jorge Bacelar Gouveia

Pedro Magrinho

PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO ENTRE O IDES E A FÊNIX

O Instituto de Direito e Segurança, doravante IDES, representado pelo seu Presidente, o Senhor Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia,

e
a FÊNIX – Associação Nacional de Bombeiros e Agentes de Proteção Civil, doravante Fênix, representada por Nelson Teixeira Batista, entenderam celebrar o presente **Protocolo de Colaboração**, o qual se rege pelas cláusulas seguintes:

Cláusula primeira Finalidade

Através do presente protocolo, as instituições outorgantes estabelecem formas de cooperação mútua que visam o melhor desempenho das suas missões estatutárias, aproveitando as potencialidades de cada uma com o fim de valorizarem a sua atuação e a melhor difusão dos seus resultados através da criação de sinergias.

Cláusula segunda Formas de colaboração

1. A colaboração entre o IDES e a FÊNIX revestirá as seguintes formas:

- a) A troca de experiência e de informação técnico-científica de mútuo interesse para os signatários nas suas áreas de intervenção;

- b) A apresentação de projetos conjuntos para a obtenção de financiamento/subsídios em temáticas de interesse conjunto de ambas as instituições;
- c) A permuta de publicações científicas periódicas e partilha de recursos bibliográficos;
- d) A organização conjunta de eventos, nomeadamente conferências, colóquios, cursos e seminários;
- e) A divulgação das iniciativas de ambas as instituições pela suas redes de contactos e/ou parceiros;
- f) Outras iniciativas a adotar de comum acordo entre ambas as partes.

2. A concretização das alíneas *b)* e *d)* realizar-se-á através de propostas de qualquer um dos signatários e nas condições a aprovar por ambas.

Cláusula terceira Produção de efeitos e duração

1. O presente Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura e tem a duração de dois anos, podendo ser renovado por igual período.

2. No caso de incumprimento dos deveres descritos no artigo anterior, poderá este Protocolo ser denunciado por qualquer uma das partes com efeito imediato.

O presente Protocolo foi celebrado em Lisboa, em 15 de maio de 2018, sendo constituído por duas páginas e em dois exemplares, ficando cada uma das partes na posse de um exemplar.

Lisboa, 15 de maio de 2018.

O Presidente do IDeS

O Presidente da FÊNIX

Jorge Bacelar Gouveia

Nelson Teixeira Batista

NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para secretariado.ides@gmail.com, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa elegível: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review*, através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

Primeiras citações – exemplos:

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, I, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 29 e ss.
- António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à actualidade*, I, Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp. 11 e ss.

- Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 25 e ss.

Citações seguintes – exemplos:

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, cit., pp. 155 e ss.

4. Tabela de preços de publicidade

A *Revista de Direito e Segurança* aceita publicidade adequada ao tipo de publicação.

Tabela de preços: página – 1 500 €.

5. Normas de edição

É obrigatória a observância das normas editoriais da Revista, a que obedece o presente número e explicitam-se algumas dessas normas:

- fazem-se parágrafos nas notas;
- apenas se usa **negrito** nos títulos;
- o destaque é feito pelo itálico (e não pelo **negrito** ou sublinhado).
- toda a frase deve terminar por pontuação (ponto, reticências, exclamação, interrogação).

Exemplos de grafias aceites e de grafias rejeitadas, desde que, na língua portuguesa, seguindo já o Acordo Ortográfico de 1990, em vigor:

ACEITE	NÃO ACEITE
“ ”	« »
”.	.”
não?	não ?
diz ¹ .	diz ² .
” ³	4”
diz ⁵ .	diz. ⁶
“Esta decisão”, diz Gouveia	“ <i>Esta decisão</i> ”, diz Gouveia
“poder”	“ poder ”

6. Revisão das provas

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excepcionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excepcionalmente poderão alterar os originais entregues.

7. Redação da Revista de Direito e Segurança

Instituto de Direito e Segurança:

Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

Sítio eletrónico: www.ides.pt

RDeS – REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

Conselho Científico

Por ordem alfabética do primeiro nome

Prof. Doutor Amadeu Recasens i Brunet

Prof. Doutor Armando Marques Guedes

Prof. Doutor Carlos Feijó

Prof.^a Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Prof.^a Doutora Cristina Queiroz

Prof. Doutor Daniel Frazão

Prof. Doutor David López Jiménez

Prof. Doutor Fernando Horta Tavares

Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho

Prof. Doutor Hermenegildo Avelino

Prof. Doutor Joanisval Brito Gonçalves

Prof. Doutor José Fontes

Prof. Doutor José Octávio Serra Van-Dúnem

Prof. Doutor José João Abrantes

Prof. Doutor José Manuel Anes

Professor Doutor Luciano Lourenço

Prof. Doutor Nuno Parreira da Silva

Prof. Doutor Pedro Daniel

Prof. Doutor Raúl Araújo

Prof. Doutor Rosângelo Rodrigues de Miranda

Prof. Doutor Sebastien Roché

Prof.^a Doutora Sofia Santos

I - DOCTRINA

Francisco Proença Garcia
O Espaço do Atlântico

Ana Miguel dos Santos

Uma segurança interna cada vez mais europeia? Uma segurança externa cada vez mais nacional?

João Barata

Constituição, Justiça e Disciplina Militares: Desafios Presentes

João Carreto

A Política Europeia de Vizinhança

João Pereira

A segurança energética na ordem constitucional portuguesa

Maria Isabel Oneto

A Garantia Constitucional de Segurança – O Planeamento Civil de Emergência

*Lídio Manuel Coelho de Neto Lopes
e António Duarte Amaro*

Cultura de Segurança em Proteção Civil

Nuno Filipe Batista Imperial

O Enquadramento das Forças Armadas no Sistema Nacional de Proteção Civil

Tatiana Marques

A fiscalização do crime de condução em estado de embriaguez e a sua influência na sinistralidade rodoviária grave

II - ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

VI CONSEDE – Congresso Internacional Segurança e Democracia

Luís Salgado de Matos

UM TRATADO PIONEIRO – *Direito da Segurança*, de Jorge Bacelar Gouveia

Protocolo de Colaboração entre a APC – Associação Portuguesa de Criminologia e o IDeS – Instituto de Direito e Segurança

Protocolo de Colaboração entre o IDeS e a FENPOL

Protocolo de Colaboração entre o IDeS e a FÊNIX