



Políticas Públicas de Proteção, Segurança e Defesa Coletivas

Autor:

Paulo Gil Martins





COLEÇÃO PUBLICAÇÕES TÉCNICAS

Título: **Políticas Públicas de Proteção, Segurança e Defesa Coletivas**

Autor: Paulo Gil Martins ©

Tipo de suporte: Digital

Detalhe do suporte: PDF

Edição: 1.ª Edição

Classificação TEMA – Nível 1 J – Sociedade & Ciências Sociais

Classificação TEMA – Nível 2 JP – Política & Governo

Gestão e processos editoriais: TGRAF ISEC Lisboa

Edição: ISEC Lisboa / EdCPG © 2023

ISEC Lisboa. Alameda das Linhas de Torres, 179, 1750-142 Lisboa (PT)

ISBN: 978-989-99948 ISEC LISBOA (PT)

ISEC LISBOA - INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Escola de Gestão, Engenharia e Aeronáutica ISEC Lisboa

Alameda das Linhas de Torres, 179 - 1750-142 Lisboa (PT)

www.iseclisboa.pt

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer forma ou sistema, sem autorização expressa do Centro TGRAF ISEC Lisboa.



Esta publicação é dirigida especialmente aos/às estudantes do ensino superior, nomeadamente nas áreas da proteção civil e segurança, mas também aos decisores técnicos e políticos e a todos os intervenientes no sistema de proteção civil.



*“Na Gestão de uma Emergência tudo
o que decidirmos a cada minuto, é decisivo.”*

Paulo Gil Martins



Resumo

A presente publicação, pretende efetuar uma reflexão sobre as políticas públicas de proteção, segurança e defesa, o conceito estratégico de defesa nacional, assim como sobre o quadro legal de responsabilidades, de organização dos sistemas para resposta a situações de emergência.

Este “novo olhar” que fazemos para a proteção, segurança e defesa coletiva dos cidadãos é todo ele trespassado por uma ideia basilar assente na lógica da pluridisciplinaridade e da multidimensionalidade de cada sistema, assim como a sua inclusão em lógicas de gestão horizontal e vertical das organizações e dos sistemas, da coordenação interinstitucional e da integração do trabalho das equipas.

Portugal não tem nenhum sistema integrado para a gestão de crises o que ficou bem patente na emergência pandémica do SARS-CoV-2, o que não deixa de ser, verdadeiramente, assustador.

Os atores políticos, especialmente os que têm maior poder de decisão, nem sempre apresentam conhecimento suficiente sobre a organização da administração pública e a maioria desconhece, frequentemente as ferramentas, intrínsecas aos organismos do Estado, que têm ao seu dispor para enfrentar situações de crise.

Por outro lado, constata-se que os sistemas diretamente ligados à proteção, segurança e defesa dos cidadãos tem sido ao longo dos anos, para os agentes políticos, uma preocupação marginal, salvo durante situações de emergência onde passam, de repente, a ser uma prioridade absoluta. Estes sistemas continuam a ser encarados como um problema e não como uma oportunidade – porque obrigam a uma visão de médio/longo prazo, que normalmente não acontece.



As decisões políticas sobre estes sistemas são reativas, de curto prazo, marcadas pela inconstância e intermitência e muito pelo momento.

A população, também, nem sempre colabora e, muitas vezes, não é sensível aos apelos para se prevenir, porque não considera importante preparar-se contra os perigos e ameaças, ou porque não está nos seus hábitos, ou porque, nas suas percepções, não passam de acontecimentos improváveis, sucedendo apenas aos outros e contra os quais, as representações sociais mais comuns consideram ser uma obrigação exclusiva do Estado, que deverá tomar as devidas providências e responsabilizar-se pelas consequências.

Também os atores, diretamente ligados a esta problemática, têm demonstrado uma enorme inaptidão para fornecer conhecimento, preparação e informação à população, nomeadamente sobre o que fazer numa situação de crise ou emergência, permitindo que se amplie a vulnerabilidade das comunidades e consequentemente o impacto dos acontecimentos.

Palavras-chave: emergências, sistemas, crises, segurança, defesa



Abstrat

This article aims to reflect on public policies of protection, security and defense, the strategic concept of national defense, as well as the legal framework of responsibilities and organization of systems for emergency response.

This “new look” that we take about the collective protection, security and defense of citizens is all pierced by a basic idea based on the logic of multidisciplinary and multidimensionality of each system, as well as its inclusion in logics of horizontal and vertical management of organizations and systems, of inter-institutional coordination and integration of the work of teams.

Portugal has no integrated system for crisis management, which was clearly evident in the SARS-CoV-2 pandemic emergency, which is truly scary.

Political actors, especially those with greater decision-making power, do not always have sufficient knowledge about the organization of public administration, and most of them are often unaware of the tools intrinsic to the State bodies, that they have at their disposal to face crisis situations.

On the other hand, it can be seen that the systems directly linked to the protection, security and defense of citizens have been, over the years, a marginal concern for political agents, except during emergency situations where they suddenly become an absolute priority. These systems continue to be seen as a problem and not as an opportunity... because they require a medium/long term vision, which is usually not the case.

Policy decisions about these systems are reactive, short-term, marked by inconstancy and intermittency and very much for the moment.

The population, too, does not always cooperate and is often not



sensitive to calls for prevention, because it does not consider it important to prepare against dangers and threats, or because it is not in their habits, or because, in their perceptions, these are unlikely events, happening only to others and against which the most common social representations consider to be an exclusive obligation of the State, which should take the necessary measures and be responsible for the consequences.

The actors directly involved in this issue have also shown an enormous inability to provide knowledge, preparation and information to the population, namely about what to do in a situation of crisis or emergency, allowing the vulnerability of communities and consequently the impact of events to increase.

Keywords: emergencies, systems, crises, safety, defense



Índice

Índice de figuras *p.11*

Siglas e Abreviaturas *p.11*

1. Introdução *p.13 – 15*

2. Problemática e Contexto *p.16 – 35*

a. Segurança e Defesa no Ordenamento Jurídico Nacional *p.16*

b. A Importância do Conceito Estratégico de Defesa Nacional *p.18*

c. Os Pilares da Segurança e Defesa do Estado *p.21*

d. O Papel das Forças Armadas *p.23*

e. Crises e Emergências: uma multiplicidade conceitual *p.28*

f. Da Origem e Hierarquia dos Acontecimentos *p.30*

g. Crises e Emergências: uma proposta
conceitual reformuladora *p.34*

3. Conclusões *p.36*

4. Referências bibliográficas *p.39 – 41*

5. Webgrafia *p.42 – 43*





Índice de figuras

Figura 1 – Pilares de segurança e defesa *p.21*

Figura 2 – Natureza dos perigos e consequências – ONU *p.25*

Figura 3 – Hierarquia dos acontecimentos e níveis de gravidade *p.30*

Figura 4 – Socorro e emergências níveis de gravidade *p.32*

Figura 5 – Emergências e crises *p.33*

Siglas e Abreviaturas

ANEPC	- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
CE	- Comissão Europeia
CEDN	- Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CRP	- Constituição da República Portuguesa
EU	- European Union
EUA	- Estados Unidos da América
FFAA	- Forças Armadas
FFSS	- Forças de Segurança
LBPC	- Lei da Bases de Proteção Civil
LDN	- Lei de Defesa Nacional
LSI	- Lei de Segurança Interna
NATO	- North Atlantic Treaty Organisation
NFPA	- National Fire Protection Association
NG	- Níveis de Gravidade



- NRBQ - Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico
- OMS - Organização Mundial de Saúde
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa
- SPC - Sistema de Proteção Civil
- SNPCE - Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência
- UE - União Europeia



1. Introdução

O século XXI está a ser marcado por uma intensa discussão centrada na necessidade de proteção da vida, das infraestruturas críticas, do património, da saúde pública, dos recursos naturais e do ambiente. Uma discussão com matrizes e origens diferenciadas, mas absolutamente necessária.

Matrizes e origens que atravessam os mais recentes acontecimentos de origem religiosa, cultural ou política, em conjunto com ocorrências tecnológicas, fenómenos naturais extremos e epidemias e pandemias, que vêm demonstrar os imensos desafios que permanentemente se colocam às autoridades políticas e técnicas ao nível da proteção, da segurança e da defesa coletiva das populações.

É exetável o agravamento das alterações climáticas e, naturalmente, a afetação da vida, da saúde, do ambiente, da economia e, como consequência, de toda a dimensão social, potenciando perigos, ameaças e riscos cujos efeitos na segurança, assumem (podem assumir) consequências humanitárias, políticas e sociais.

A escassez de água, o retorno das chamadas doenças hídricas e outras que se pensavam já erradicadas, causarão problemas graves de secas. As escassezes dos recursos naturais conduzirão ao crescimento de tensões internacionais, ao aumento das migrações e do número de refugiados, mas também, noutra dimensão geoestratégica, a conflitos pela soberania dos recursos das regiões polares.

De acordo com o Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, de 2017, a frequência, a intensidade e a despesa decorrente dos desastres naturais aumentaram devido a mudanças nos padrões climáticos. Em 2017 foi prestada assistência a 96,2 milhões de pessoas, que receberam auxílio em bens alimentares, abrigo e cuidados de saúde em mais de 40 países. O mesmo relatório acrescenta que, atualmente,



as catástrofes naturais geram três vezes mais fluxos migratórios que os conflitos armados (ONU, 2017, p. 27).

De igual forma, é de esperar o aumento dos fundamentalismos que conduzirão à radicalização, a tensões sociais e étnicas e ao aumento do número e do impacto de ações terroristas. O colapso económico, social e político de alguns estados-nação, pode levar mesmo à sua falência, à evolução da criminalidade organizada transnacional e da criminalidade de necessidade. O aumento da população mundial com o inevitável incremento da urbanização desorganizada e já denominada de “selvagem”, torna-se uma realidade insofismável.

Por último, e para além do número e gravidade dos acidentes tecnológicos, também perceberemos a não menos importante disseminação e humanização das tecnologias, criando uma enorme dependência das plataformas de dados, com todos os efeitos colaterais que se conhecem, alguns dos quais bem preocupantes. O corolário, como se compreende, vai-se centrando no, cada vez maior, impacto das emergências.

Paralelamente, embora os riscos cada vez mais se definam pela sua complexidade e incerteza, constata-se um aumento da reivindicação das populações em relação à sua segurança, com o inevitável acréscimo da exigência sobre os decisores políticos, técnicos, judiciais entre outros, assim como o aumento da pressão sobre os sistemas de proteção, segurança e defesa nacionais e internacionais.

Neste contexto, a qualificação e especialização dos recursos humanos apresenta-se como indispensável para a atualização dos modelos e matrizes de resposta a situações complexas. Portugal tem de saber potenciar, simultaneamente, os seus recursos técnicos e humanos e apostar decisivamente na formação, tanto em instituições de formação profissional, como ao nível do ensino superior.



O desenvolvimento de metodologias, programas e estudos técnicos e científicos sobre os diferentes perigos, ameaças e riscos, sobre as capacidades necessárias à mitigação e atenuação das suas consequências, valorizando o conhecimento, a tecnologia, a investigação e a inovação, assumem, neste quadro, uma obrigação quase iniludível. Um efetivo sistema integrado, qualificado e especializado, deve permitir e estimular uma abordagem integrada, planeando e operacionalizando, clarificando, agilizando e simplificando as estruturas e sistemas de proteção, segurança e defesa coletivas das populações.

Consolidar as instituições, nomeadamente as de ensino superior, onde se concentra a parte significativa da massa crítica dos recursos humanos dedicados a este saber avançado, de modo que o conhecimento possa ser aplicado de forma mais prática e qualificada no desenvolvimento da segurança coletiva é de interesse fundamental para o país.

Há a necessidade absoluta de mais treino, formação e capacidades no campo da gestão das organizações, na coordenação de equipas multidisciplinares, nos quadros jurídicos relacionados com responsabilidades administrativas, nas relações interpessoais e na capacidade de comunicação.

Os recursos económicos interligados com a importância da prevenção e mitigação dos riscos, com o ordenamento do território, com a gestão da resposta multiagentes às emergências, com a reabilitação e com uma imensidão de outros conhecimentos, pretendem-se, cada vez mais organizados, sistematizados e padronizados.

Em síntese – torna-se necessário efetuar uma reflexão sobre o sistema de proteção, segurança e defesa coletivas e contribuir para potenciar a chegada de mais ciência ao sistema, mas, também uma reflexão sobre a resposta a dar ao aumento da exigência das populações, em relação à segurança, com o inevitável acréscimo da pressão sobre os decisores, assim como o reforço reivindicativo sobre o sistema de segurança internacional.



É assim que, cada vez mais, faz sentido olhar para as Forças de Segurança – adiante designadas de FFSS e para as Forças Armadas Portuguesas, adiante designadas de FFAA, como atores exponencialmente relevantes em operações de emergência não militares.

A crescente frequência, exigência e complexidade destes cenários exige, cada vez mais, a utilização das múltiplas capacidades existentes no país, por períodos mais prolongados e incertos.

Assim, procurou-se nesta publicação, responder à questão principal de: Quais os desafios atuais e futuros para as políticas públicas relativas à segurança coletiva dos cidadãos.

2. Problemática e Contexto

A relevância do Conceito Estratégico de Segurança e Defesa é por demais evidente numa sociedade de risco como a nossa que, como se sabe, é dominada por um potencial de perigos e ameaças que promovem um sentimento coletivo de insegurança e de incerteza, face à imprevisibilidade e complexidade de fenómenos atuais e futuros.

A consciência de que todos os sistemas que concorrem para a segurança coletiva se movem nesse contexto de elevada complexidade e imprevisibilidade, para as quais convergem, simultaneamente, múltiplas variáveis, lidando com diferentes acontecimentos e onde impera a necessidade de articulação de agentes dos mais variados âmbitos, quer políticos, quer técnicos, quer operacionais, devia provocar nos decisores políticos uma clara vontade de intervir de forma racional, sustentável e otimizadora nos diversos sistemas.

a. Segurança e Defesa no Ordenamento Jurídico Nacional

A legislação não tem acompanhado as necessidades do país ao nível da proteção, segurança e defesa coletivas. Torna-se neces-



sário parar para pensar, revisitar toda a legislação de forma a harmonizar e simplificar os seus conteúdos, responder às novas necessidades, normalizar conceitos e adaptá-la aos novos perigos e ameaças.

No ordenamento jurídico nacional, a Constituição da República Portuguesa (CRP), desde logo no seu artigo 273.º, atribui como objetivos da defesa nacional o garante, “no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.”

Por sua vez, no seu artigo 275.º, a CRP incumbe às FFAA “a defesa militar da República, o satisfazer dos compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e a sua participação em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”, bem como “a colaboração em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.”

A Lei de Defesa Nacional, em linha com as deliberações emanadas da CRP estipula, no seu artigo 1.º, que a “defesa nacional tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas.”

Mais determina, no seu artigo 5.º, sob a epígrafe “Objetivos permanentes da política de defesa nacional” que permanentemente e com caráter nacional a política de defesa nacional deve assegurar a “liberdade e a segurança das populações, bem como dos seus bens e a proteção do património nacional.”



b. A Importância do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Para a prossecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado, verificando-se nomeadamente no ponto “3.1. Ameaças e riscos no ambiente de segurança global”, especial preocupação sobre:

- Os desastres naturais e a mudança climática, afetando estados, sociedades e populações, sem distinção, mas com efeitos mais gravosos sobre os mais frágeis.
- Alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, que, quer pelos efeitos destrutivos, quer pelo seu impacto potencialmente prolongado, podem afetar seriamente a capacidade de estados, sociedades e economias continuarem a funcionar de forma normal e segura;
- Ocorrência de ondas de calor e de frio, com potenciais efeitos na morbidade e mortalidade da população;
- atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, como sejam a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais;
- Pandemias e outros riscos sanitários, capazes de criar não só números significativos de vítimas como problemas de segurança adicionais provocados pelo pânico que podem gerar.

Neste quadro, importa referir alguns acontecimentos recentemente ocorridos no panorama nacional, concretamente os incêndios florestais de 2017, a gestão da crise energética relacionada com os combustíveis em 2019 e, em particular, a gestão da pandemia do SARS-CoV-2 desde o início de 2020.

Releva-se que o CEDN já previa, e determinava, as formas do Estado responder às ameaças e riscos elencados na maximização das capaci-



dades civis e militares existentes e na promoção de 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.

Veja-se, por exemplo, que no caso da gestão da pandemia associada à doença infecciosa COVID-19, Carlos Coutinho Rodrigues, em “COVID-19 e a Gestão de Crises em Portugal” entende que a mesma *“se constitui como uma disrupção complexa e colocou o mundo perante uma crise multidimensional extrema.”*

Por seu lado, Luís Elias, em “A Polícia de Segurança Pública no Combate à Pandemia de COVID-19”, salienta precisamente *“o trabalho conjunto que tem existido no quadro desta crise, entre as Forças e Serviços de Segurança, Forças Armadas, os municípios, os profissionais de saúde, corpos de bombeiros, Instituto Nacional de Emergência Médica, segurança privada, empresas de transportes públicos, comerciantes, empresários e cidadãos.”*

Recorde-se que o CEDN explana que no âmbito das pandemias e outros riscos relativos à saúde pública, estes constituem sérios riscos para a segurança do Estado e das pessoas, sendo prioritário, por um lado “Reforçar a capacidade de resposta nacional aos riscos sanitários, através de uma melhor definição do quadro estratégico de planeamento e resposta” e por outro a “promoção de ações de educação e formação para a emergência e gestão do risco, do desenvolvimento da cooperação civil-militar e da coordenação entre os hospitais públicos, privados e militares, no sentido de mais rápida e eficazmente se fazer face a doenças epidémicas ou ataques (...) NRBQ.”

Também se deve relevar os novos desafios que estão propostos no âmbito do denominado “Green Deal,” como o recente “Roadmap on Climate and Defence” aprovado pelo Conselho Europeu.



Carlos Coutinho Rodrigues, em “O clima, a defesa e a segurança na presidência portuguesa do conselho da União Europeia, 2021”, refere que a implementação daquele roteiro *“contribuirá para um mais abrangente nexo entre Clima e Segurança,”* em linha com a prioridade nacional, no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia 2021 (PPUE21), nomeadamente o de *“recolocar na agenda da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) o impacto das alterações climáticas na segurança e defesa, para mitigar os efeitos das futuras crises provocadas por catástrofes naturais.”* O autor considera ainda que a *“alteração das condições meteorológicas médias e o aumento dos eventos extremos terão impacto no número de missões e operações da PCSD, na sua implementação e nos requisitos e condições operacionais”,* pelo que as *“Forças Armadas dos Estados-Membros da UE tenderão a aumentar a sua participação em respostas a crises complexas atuando em relações de apoio e em articulação com forças e serviços de segurança, judiciais, de proteção civil, de informações, de apoio humanitário, em atuações do âmbito militar e civil, tanto dentro do espaço europeu e na área de interesse e influência da UE, como num espaço alargado de segurança e desenvolvimento muito para além das fronteiras externas dos Estados-Membros.”*

Releve-se que, neste âmbito, o CEDN atribui às FFAA missões de interesse público que compreendem, nomeadamente, o apoio ao desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida dos portugueses, através de um leque de atividades que incluem:

- O apoio à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, para fazer face a situações de catástrofe ou calamidade pública;
- O apoio à satisfação das necessidades básicas das populações;
- A fiscalização da Zona Económica Exclusiva;
- A busca e salvamento;
- A proteção do ambiente;



- A defesa do património natural e a prevenção de incêndios;
- A pesquisa dos recursos naturais e a investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho.

c. Os Pilares da Segurança e Defesa do Estado

Após a análise dos documentos já referidos, especialmente o CEDN e tomando por base aquilo que nos transmite, ficamos com a percepção que nos transportam para cinco pilares institucionais da política de segurança e defesa a saber: As Forças Armadas e a defesa militar da República, os Serviços de Informação e a segurança do Estado, as Forças e Serviços de Segurança e a segurança interna, a Proteção Civil e a proteção da vida, do património, das infraestruturas críticas, da saúde pública, dos recursos naturais e do ambiente, o Planeamento Civil de Emergência e a resiliência da Nação a situações de exceção (fig. 1).

	FFAA	SIRP	SSI	SPC	SNPCE
DESIGNAÇÃO	Sistema das Forças Armadas	Sistema de Informações da República Portuguesa	Sistema de Segurança Interna	Sistema de Proteção Civil	Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência
MISSÃO	Defesa Militar da República	Segurança do Estado	Segurança Interna e Ordem Pública	Proteção da Vida, Saúde Pública, Património, Infraestruturas Críticas, Recursos Naturais e Ambiente	Resiliência do País a Situações de Exceção
RESPONSÁVEL MÁXIMO	Chefe Estado-maior General das Forças Armadas	Secretário Geral	Secretário Geral	Presidente ANEPC	Presidente ANEPC

Figura 1 – Pilares Institucionais da Segurança e Defesa



Mas o CEDN transporta-nos também, e bem, para um sexto pilar – OS CIDADÃOS.

Qualquer modelo a implementar deve assentar na proteção e adaptação dos cidadãos face aos perigos e ameaças, o que neste momento nem sempre acontece.

As pessoas são o problema. Mas que pessoas? Todas: políticos, técnicos, operacionais, jornalistas, comentadores, gestores, decisores, professores, cidadãos...

A linguagem com que se quer chegar à população não é compreendida por grande parte destas pessoas, que não estão, nem nunca estiveram, envolvidas em nenhum processo nem programa informativo ou preventivo sobre estas matérias estratégicas da Nação.

Cidadania é também a capacitação dos cidadãos de se organizarem para resolverem questões relacionadas com a sua segurança. É fundamental que exista uma perceção global de que todos somos vulneráveis ao perigo, a ameaças e a riscos, e que é necessário prepararmos e adaptarmos-nos permanentemente a novas realidades.

A sociedade e por inerência o cidadão, tem de interiorizar que a responsabilidade pela sua autoproteção a todos compete. Existe disponibilização de informação, embora, convenhamos, nem sempre os processos comunicacionais funcionem da melhor forma. De qualquer modo, é imperativo melhorar substancialmente esta cultura de adaptação e de autoproteção.

O enraizamento dos sistemas tem de envolver necessariamente a população, com um especial olhar para os idosos. A solidariedade tem de ser acompanhada pela responsabilidade de cada nível do sistema.

A proteção, segurança e defesa das pessoas é um problema político, cujas prioridades têm de ser desmistificadas. Antes de prevenir é necessário preparar as populações. Se estas não souberem, não pre-



vinem. E este aparente paradoxo é um desafio, para as decisões dos agentes políticos e dos técnicos.

A título exemplificativo, pode constatar-se que, não raras vezes e até frequentemente, os debates públicos, pela sua falta de seriedade e objetividade, são contributivos para a desinformação da população, evidenciando, sobretudo, os egos dos respetivos “especialistas” chamados a comentar. No meio de uma tragédia não se devem fazer juízos de valor. Isso destabiliza quem está a dirigir e coordenar a emergência, ou a comandar a operação, e cria desconfiança na população, aumentando os seus níveis de ansiedade e insegurança, com consequências que podem ser graves.

Sem o empenhamento dos cidadãos, a alteração dos seus comportamentos e atitudes, não é possível fazer funcionar eficaz e eficientemente os sistemas integrantes dos cinco pilares da segurança e defesa do Estado.

Prevenir e proteger é também, observar, compreender, antecipar, decidir, agir, informar e comunicar. Estes são princípios básicos que devem ser interiorizados por cada decisor, seja ele político, técnico ou operacional, além do conhecimento que se deve ter dos sistemas.

d. O Papel das Forças Armadas

De sublinhar que as FFAA são a única reserva estratégica do país na área da gestão civil de crises, intervindo na área da segurança e da proteção civil, de acordo com o princípio da cooperação com as Forças de Segurança e com o princípio da colaboração nas missões de proteção civil com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, adiante designada de ANEPC.

Ao nível do sistema de segurança interna a intervenção das FFAA decorre do âmbito do artigo 35.º da Lei de Segurança Interna (LSI), o qual determina que “As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretá-



rio-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional." Por sua vez, o artigo 52.º do supramencionado diploma refere que ao nível do sistema de proteção civil "As Forças Armadas colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil", podendo segundo o artigo 54.º da mesma lei, a colaboração das FFAA revestir as seguintes formas:

- Ações de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios;
- Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- Ações de busca e salvamento;
- Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações;
- Reabilitação de infraestruturas;
- Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.

Tendo em consideração o disposto no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 45/2019, que estabelece a Lei orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil "a atividade de proteção civil garante a prevenção, preparação, resposta e a recuperação face ao conjunto diversificado de riscos coletivos naturais e tecnológicos, tais como sistemas, maremotos, movimentos de vertente, tempestades, inundações, secas e acidentes nucleares, radioativos, biológicos, químicos ou industriais, bem como a prevenção e o combate aos incêndios rurais".

Ora, parece daqui resultar que a intervenção da proteção civil está reduzida aos riscos naturais e tecnológicos, o que torna a resposta do sistema demasiado redutora tendo em conta todos os perigos e ameaças atuais e futuras.



Aliás, se verificarmos as definições da ONU exatamente sobre esta questão constata-se que para haver risco é necessário existir um perigo, e são os perigos que devem ser primariamente caracterizados como resulta da figura 2, sendo o risco a manifestação de um perigo.

NATUREZA DOS PERIGOS	CONSEQUÊNCIAS		
GEOLÓGICOS	Sismos Tsunamis Vulcões e Emissões Vulcânicas Movimentos de Terras Avalanches de Lama Colapso de Superfícies Erosão Costeira		
HIDROMETEOROLÓGICOS	Cheias Inundações por Precipitação Excessiva Furacões, Ciclones e Tornados Tempestades e Trovoadas Tempestades de Granizo Tempestades de Areia Vagas de Calor e de Frio Secas		
BIOLÓGICOS	Epidemias Pandemias Pragas	Em Pessoas Em Plantas Em Animais	Epidemias mais prováveis: Cólera Tuberculose Paludismo Sida Febre amarela H5...-N1... Dengue Sars-Cov
TECNOLÓGICOS	Colapso de Infra-Estruturas (barragens, pontes, túneis, viadutos) Explosões e Incêndios Industriais Incêndios em Áreas Urbanas de Alta Densidade Incêndios em Edifícios de Grande Altura Incêndios em Edifícios com Grande Ocupação (centros comerciais, hotéis, cinemas, bares, discotecas) Queda de Aviões Naufrágio de Navios Descarrilamento e Colisão de Comboios		
AMBIENTAIS	Incêndios Florestais Desflorestação Erosão dos solos Desertificação Perda de Biodiversidade Poluição do Ar, Solos, Lençóis de Água, Rios, Lagos, Mar e Atmosfera Diminuição da Camada de Ozono Mudanças Climáticas Elevação do Nível Médio dos Oceanos		
POLÍTICO-SOCIAIS	Eventos Desportivos Pânico Coletivo em Concentrações Humanas Alterações de Ordem Pública (motins, manifestações) Criminalidade Organizada Violenta (guerrilha urbana) Terrorismo Fluxo de Imigrantes, Refugiados Conflitos Internos Guerras Novas Ameaças		

Figura 2 – Natureza dos Perigos e Consequências – ONU

Parece, assim, prioritário, e fator crítico de sucesso, modernizar a Lei de Bases de Proteção Civil de acordo, nomeadamente, com os perigos, ameaças e riscos decorrentes do CEDN, mas também com a lógica da caracterização dos perigos definidos pela ONU, o que permitirá envolver as FFAA, as FFSS e outras entidades e organizações de modo mais inteligível e essencial no sistema de proteção civil, enquanto se podem estabelecer outros padrões de empenhamento e coordenação.



Importa, no entanto, relevar que a ANEPC, tem também por missão (...) “assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência.” A ANEPC é a entidade que, no território nacional, articula e coordena a atuação das entidades em matéria de socorro, emergência e proteção civil, assegurando a representação nacional no Comité de Planeamento Civil de Emergência da NATO, tendo também a missão de, à escala nacional e em parceria com entidades das áreas da água e resíduos, agricultura e alimentação, cibersegurança, comunicações, energia, saúde e transportes, definir, atualizar e executar as políticas de planeamento civil de emergência.

Convém desde já perceber, para um melhor entendimento concetual, que planeamento de emergência em proteção civil é uma coisa e Planeamento Civil de Emergência é outra e o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência é, ainda, outra.

Para facilitar poderemos afirmar que:

- Planeamento de Emergência em Proteção Civil é todo o processo em que se estabelecem, testam e colocam em prática as medidas, normas, procedimentos e missões dos diversos intervenientes, destinadas a serem aplicadas numa situação de emergência com o objetivo imediato da defesa e proteção da vida, da saúde pública, do trabalho, dos recursos naturais, do património, das infraestruturas e do ambiente.
- Planeamento Civil de Emergência é a ação transversal a todas as áreas governativas do Estado, que visa garantir a liberdade de ação dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, de modo a que, mesmo em situação de crise ou guerra, estejam salvaguardadas a realização das tarefas fundamentais do Estado e a segurança das populações, na perspetiva da resiliência da nação em caso de crise ou guerra.
- Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência é a estrutura destinada a responder às necessidades nacionais na



área do planeamento civil de emergência e a assegurar a participação portuguesa no Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC), nos comités seus subordinados e nas agências civis de tempo de guerra, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), além de dever ter a incumbência de ser um Órgão de apoio ao Primeiro- ministro.

É importante sublinhar, ainda, para evitar interpretações erradas, que o sistema nacional de planeamento civil de emergência não é um sistema de gestão de emergências e/ou crises. Nunca o foi e é desejável que nunca o seja.

O Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, expresso no Decreto-Lei n.º 43/2020, visa garantir a organização e preparação dos setores estratégicos do Estado para fazer face a situações de crise, tendo como fim assegurar:

- A liberdade e a continuidade da ação governativa;
- O funcionamento regular dos serviços essenciais do Estado;
- A segurança e o bem-estar das populações.

E refere no n.º 4 do seu artigo 2.º que “as Forças Armadas podem participar nas ações do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, enquanto agentes de proteção civil, ou de acordo com as orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, nos termos da Lei de Segurança Interna.”

Importa ainda referir que o planeamento civil de emergência é, antes de tudo, uma responsabilidade nacional. No entanto, a abordagem ampla da NATO para a área da segurança e defesa reconhece que as grandes emergências civis podem constituir uma ameaça para a segurança e estabilidade. Enquanto as Nações Unidas mantêm o papel principal na coordenação do Apoio Humanitário Internacional, a NATO fornece



uma ação eficaz em que a utilização de meios civis e militares podem ser articulados para atingir o objetivo desejado.

e. Crises e Emergências: uma multiplicidade concetual

Da revisão da literatura centrada nos múltiplos relatórios e outros documentos de países como os EUA, Canadá, Chile, Brasil, Portugal, França e Espanha, assim como de algumas organizações internacionais, como a ONU, NATO e EU, verifica-se não existir uma definição concreta e comumente aceite sobre os conceitos ligados às emergências ou crises.

Portugal neste assunto também não tem nenhuma conceção jurídica consensual, nem de emergência nem de crise, nem de outras definições importantes para a segurança coletiva dos portugueses.

Na maior parte das vezes os sistemas em Portugal apresentam respostas variáveis, assimétricas e demasiado reativas para a solução de problemas imediatos, o que tem vindo a ser apontado como um forte obstáculo à credibilidade e à evolução destes mesmos sistemas, cada vez mais importantes na sociedade portuguesa, na segurança coletiva dos cidadãos e na gestão do território.

Assim, de acordo com o Glossário da Federal Emergency Management Agency dos EUA e do Australian Emergency Manual Series, Emergência é entendida como “Todo o acontecimento inesperado e não desejado, suscetível de atingir pessoas e outros seres vivos, as infraestruturas, o património, a saúde pública ou o ambiente, podendo causar consequências graves, que excede a capacidade de resposta imediata dos recursos disponíveis e altera as condições normalmente instituídas.”

Esta definição encontra-se em concordância com o que é definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 2002, “(...) are situations of disrupted livelihoods and threats to life produced by warfare, civil disturbance and large-scale movements of people, in which any



emergency response has to be conducted in a difficult political and security environment. Environmental health in emergencies and disasters: a practical guide.”

A ANEPC, no seu Caderno Técnico 10, define Emergência Complexa, como uma “Crise humanitária tipicamente caracterizada por violência extensa e perda de vidas, movimentos forçados da população, danos generalizados na sociedade e na economia e episódios de entrave à ajuda humanitária devido ao risco de segurança e restrições políticas ou militares.”

Por outro lado, entende-se por ajuda ou assistência humanitária o proposto pela ONU - Civil-Military Guidelines and Reference, onde se considera ser “(...) a ajuda material, logística ou de saúde que se destina a salvar vidas e a aliviar ou reduzir diretamente o sofrimento, seja por doença, fome ou privação da liberdade e manter a dignidade humana, decorrente de situações de catástrofes ou desastres naturais.” Por sua vez, a Generic Crisis Management Handbook da NATO, define crise como uma “situação de âmbito nacional ou internacional que configura uma ameaça aos valores, interesses ou objetivos das partes envolvidas.”

Porque os conceitos, como se percebe, não são consensuais, o Inter-Agency Standing Committee Working Group XVITH MEETING, 30 November 1994, procurou junto de várias agências (UNHCR, WFP, UNICEF, IFRC, UNDRO, UNDP, FAO) consolidar uma definição, identificando ainda cinco características comuns na designação de “Complexidade” de emergência, nomeadamente:

- Há um grande número de vítimas civis, populações que estão sitiadas ou foram deslocadas apressadamente e em grande número e enorme sofrimento humano;
- Há uma necessidade de assistência humanitária maciça, mas é seriamente atrasada ou impedida por motivos políticos ou por conflitos e/ou restrições;



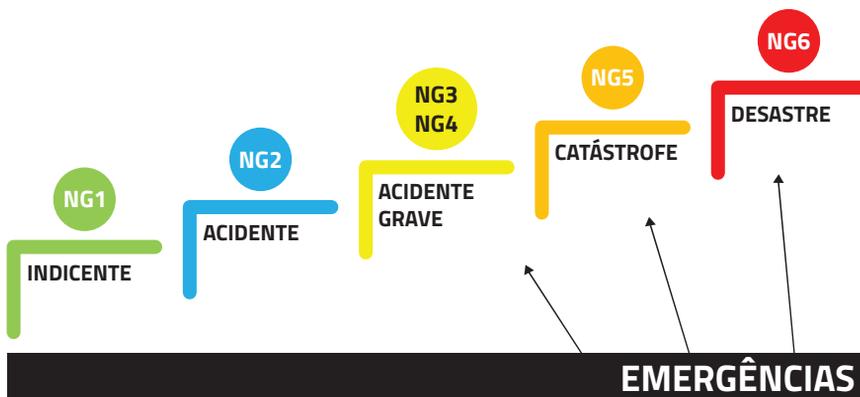
- Há riscos de segurança elevados para os elementos que tentam fornecer assistência humanitária;
- Há situações que requerem um alto grau de apoio político externo para permitir uma resposta humanitária, incluindo acesso negociado às populações afetadas;
- Há dimensões internacionais e transfronteiriças que requerem a intervenção de uma série de participantes além de uma única autoridade nacional. Tais intervenções são caracterizadas por diferenças políticas entre os interessados e pode, portanto, exigir mediação e coordenação política.

f. Da Origem e Hierarquia dos Acontecimentos

Não basta definir o que é uma emergência ou uma crise, porque muito antes delas ocorrerem, existem outro tipo de acontecimentos mais vulgares e menos complexos, mas que podem rapidamente evoluir para situações de emergência.

Assim, é também importante definir um entendimento hierárquico sobre os vários tipos de acontecimentos, de forma a possibilitar um melhor e mais racional planeamento operacional, consoante o Nível de Gravidade associado.

Pode assim obter-se uma sequência crescente de acontecimentos verificáveis na fig. 3, sendo que acontecimentos e eventos se podem definir como: (i) De acordo com a norma 1600/2013 da NFPA um acontecimento é "Algo que sucede num determinado ponto do espaço e durante um certo período de tempo e que possui um carácter pouco comum"; (ii) De acordo com o Incident Command System, USA, 2008 um evento deve ser considerado como um "Acontecimento planeado".



NG – Nível de Gravidade

Figura 3 – Hierárquica dos acontecimentos e níveis de gravidade

De acordo com a norma 1600/2013 da NFPA define-se um incidente como um “Acontecimento fortuito que ocorre onde não era esperado, que afeta o normal desenrolar duma atividade com potencial para originar prejuízos, mas sem consequências graves e que é rapidamente resolvido a nível local.”

Por sua vez, e de acordo com o glossário da ANEPC, acidente deve ser entendido como um “Acontecimento inesperado ou indesejável, que pode causar perdas ou danos humanos, materiais ou ambientais, reduzidos ou limitados e que é sempre gerido a nível municipal através de procedimentos de atuação pré-estabelecidos e rotinados.”

Também, de acordo com a Lei de Bases de Proteção Civil, designadamente no seu artigo 3.º, deve-se entender como acidente grave todo o “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”, e catástrofe como todo o “Acidente ou uma série de acidentes, 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.”



Por seu lado, e segundo a United Nations – International Strategy for Disaster Reduction, deve-se entender desastre como uma “Perturbação séria do funcionamento da sociedade, que excede a sua capacidade de fazer frente à situação com os seus próprios recursos, causando grandes danos aos seus componentes, de tal forma que a estrutura social é descontinuada e a execução de todas ou algumas de suas funções essenciais, são perdidas”.

Face ao exposto, (Martins, P., 2019), em “An Essential Approach On Civil Protection Operations” entende que “(...) *podemos circunscrever as situações de emergência às aqui classificadas como acidentes graves, catástrofes ou desastres, não esquecendo que uma emergência é sempre um acontecimento que transporta em si mesmo a imprevisibilidade, a surpresa e a incerteza.*”

É também possível associar Níveis de Gravidade (NG) a cada um dos acontecimentos de acordo com o número de meios envolvidos ou a envolver”, de acordo com a tabela que elaborámos e constante na figura 4.

DESASTRE	OPERAÇÕES DE EMERGÊNCIA	NÍVEL GRAVIDADE 6	MEIOS NACIONAIS/ INTERNACIONAIS
CATÁSTROFE		NÍVEL GRAVIDADE 5	MEIOS REGIONAIS/ NACIONAIS
ACIDENTE GRAVE		NÍVEL GRAVIDADE 4	MEIOS SUB-REGIONAIS/ REGIONAIS
ACIDENTE	OPERAÇÕES DE SOCORRO	NÍVEL GRAVIDADE 3	MEIOS MUNICIPAIS/ INTERMUNICIPAIS
INCIDENTE		NÍVEL GRAVIDADE 2	MEIOS LOCAIS/ MUNICIPAIS
		NÍVEL GRAVIDADE 1	MEIOS LOCAIS

Figura 4 – Socorro e emergência e níveis de gravidade



Pode-se interrogar o porquê da necessidade desta hierarquização dos acontecimentos nas políticas públicas de proteção, segurança e defesa. No atual momento de evolução das sociedades é, cada vez mais, decisiva na segurança coletiva dos cidadãos, a capacidade de antecipação, ação e comunicação, dos decisores políticos, técnicos e/ou operacionais, que lhes permitam fazer predições e atenuar as consequências de uma possível emergência.

Também necessitamos de perceber que as emergências podem ter vários tipos de impacto e consequências, conforme se indica na figura 5.

EXEMPLOS	IMPACTO	CONSEQUÊNCIAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ SISMOS ▪ TSUNAMIS ▪ AÇÕES TERRORISTAS 	SÚBITO	IMEDIATAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ INCÊNDIOS FLORESTAIS ▪ CHEIAS RÁPIDAS URBANAS ▪ TORNADOS 	ACELERADO	PROLONGADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PANDEMIAS ▪ ERUPÇÕES VULCANICAS ▪ EROSÃO COSTEIRA 	DIFUSO	DIFUSAS

Figura 5 – Emergências – Impactos e Consequências

Dando o exemplo da COVID 19, podemos dizer que em Portugal tivemos um risco sanitário que gerou uma emergência complexa que necessitava de um sistema de gestão organizado e legislado previamente, que apontasse para um centro operacional de gestão interministerial de crises (COGIC), a par com a necessidade imperiosa do Governo possuir um plano próprio de intervenção e articulação, no interior da sua própria organização, para este tipo de situações.



g. Crises e Emergências: uma proposta conceitual reformuladora

Apresenta-se, em jeito de reflexão e desafio, uma proposta para uma reformulação dos conceitos de crise e emergência, que seguidamente, se explicitam tendo por base a seguinte lógica: “Se o risco é a consequência de um perigo, também a emergência pode ser a consequência de uma crise, de um acidente grave, de uma catástrofe ou de um desastre”.

i. Definição de Crise

É um acontecimento que pode originar mudanças bruscas, manifestações violentas e repentinas, desequilíbrios ou alterações importantes no desenvolvimento de um qualquer fenómeno, ou momentos de impasse ou de perturbação na evolução de uma situação, num ambiente imprevisível, de incerteza ou de contornos difusos, com consequências para a atividade económica, para os setores produtivos, para as comunidades ou para o território e que determinam a necessidade da aplicação de medidas excecionais de organização, de monitorização, de gestão, de coordenação, de tomada de decisões antecipadas, no sentido de mitigar os seus impactos e consequências, salvaguardando os interesses da sociedade, da população e do país.

ii. Definição e dimensão das Emergências

Emergência

Todo o acontecimento, inesperado e não desejado, suscetível de atingir pessoas e outros seres vivos, as infraestruturas, o património, os recursos naturais, a saúde pública ou o ambiente, de elevada severidade e/ou magnitude, podendo causar disrupções com consequências relevantes, que excede a capacidade de resposta imediata dos recursos disponíveis e altera as condições normalmente instituídas, com consequências para as comunidades e para o território, exigindo assistência multissetorial e multinível.



Emergências Complexas

Todo o acontecimento que origina mudanças bruscas, manifestações violentas e repentinas, desequilíbrios, alterações importantes, momentos de impasse ou de perturbação, na evolução de um fenômeno ou de uma situação, num ambiente imprevisível, de incerteza ou de contornos difusos com eventual perda de vidas, interrupção dos serviços de decisão e da administração do Estado, com consequências para a atividade econômica, para os setores produtivos, para as comunidades ou para o território, podendo causar violência e perda de vidas, movimentos forçados da população, danos generalizados na sociedade e na economia e/ou episódios de entrave à ajuda, devido ao risco de segurança e/ou restrições políticas ou militares.

Mega Emergências

São emergências de extensa dimensão territorial que podem colocar as comunidades perante situações de elevada gravidade, ameaçando os valores fundamentais de um país ou organização, passíveis de gerar situações de rutura e de grande instabilidade, profunda perturbação ou interrupção da normalidade, impondo momentos de elevada tensão que levam a interrupções repentinas, violentas e excepcionalmente complexas em contexto de imprevisibilidade e incerteza e que colocam a sociedade perante situações pluridimensionais que podem ser extremas, envolvendo meios de subsistência e ameaças à vida produzidas por guerras, perturbações civis e movimentos de pessoas em larga escala, em que qualquer resposta é conduzida num ambiente de complicações políticas e/ou militares e de graves ameaças à segurança coletiva. Em proteção civil, uma guerra é sempre uma mega emergência.



3. Conclusões

Ao longo da presente publicação, procurou-se analisar de forma sintética as diversas abordagens ao tema mantendo sempre como ponto de partida o compromisso de tentar responder a:

“Quais os desafios atuais e futuros para as políticas públicas relativas à segurança e defesa coletiva dos cidadãos?”

Nas alíneas seguintes procura-se dar resposta a esta interrogação, deixando breves comentários a cada um deles.

As alterações climáticas estão para ficar, com consequências que ninguém pode enfrentar ou prever. Há necessidade de rever as prioridades e a preparação e adaptação das comunidades que devem ser a principal prioridade.

Devemos ser realistas, pragmáticos e inteligentes. Nenhum país é imune a desastres e estes provocam sempre consequências humanas e económicas avultadas.

Simplificar e harmonizar toda a legislação, reinventar os sistemas, reorganizar estruturalmente os serviços para assegurar as missões essenciais do estado nos momentos críticos e qualificar os quadros para garantir a confiança dos portugueses, são realidades a que não se pode fugir e são opções políticas que devem ser viva e rapidamente consideradas.

Assim a Constituição da República Portuguesa deve merecer a especial atenção da Assembleia da República, já que em nenhum dos seus artigos fala sobre proteção, segurança ou defesa coletiva das populações ou dos cidadãos, quer ao nível da segurança interna, quer ao nível da segurança humana. Este aspeto da responsabilidade do Estado deve estar expresso no mais importante documento legislativo que o país possui, porque é responsabilidade do Estado garantir a proteção



da população e de todo o território nacional, ainda que em articulação com a sociedade civil.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional demonstra ser uma mais-valia para a proteção, segurança e defesa coletiva dos cidadãos e do território e devia potenciar a ideia dos cinco pilares institucionais da segurança e defesa do Estado. Também os cinco pilares a que nos referimos (FFAA, SIRP, SSI, SPC, SNPCE) deveriam adaptar as suas orgânicas e objetivos a todos os aspetos expressos no CEDN.

É bom realçar que as FFAA intervêm na área da segurança e da proteção civil, de acordo com o princípio da cooperação com as Forças de Segurança e com o princípio da colaboração nas missões de proteção civil com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

Assim as FFAA devem orientar a sua estratégia e as suas capacidades adequando-as à natureza dos perigos, ameaças e riscos presentes e futuros, adaptando o propósito e o perfil das futuras missões, de modo a maximizar as capacidades existentes, assumindo a garantia da utilização racional, eficiente e eficaz dos recursos, tendo presente o objetivo para que contribuem, reduzindo redundâncias, aumentando a integração e a resiliência de acordo com os sistemas civis envolvidos.

A atual Lei de Bases de Proteção Civil foi aprovada por unanimidade, na Assembleia da República, mas contém vários equívocos técnicos e algumas omissões relevantes. Por isso é importante analisar as questões básicas que aborda e reinventar um novo sistema de proteção civil.

Entende-se imprescindível modernizar a Lei de Bases de Proteção Civil de acordo com os perigos, ameaças e riscos decorrentes, nomeadamente do conceito estratégico de defesa nacional, o que permitirá envolver as FFAA, as FFSS e outras forças e serviços de modo mais inteligível e fundamental.

Deve ser feita uma reflexão profunda sobre a intervenção dos agentes políticos nestas áreas. A instabilidade permanente que existe nos



pilares da política de proteção, segurança e defesa coletivas faz com que os resultados das funções essenciais do Estado nestas áreas sejam colocados, frequentemente, em causa.

Os agentes políticos devem assumir as suas responsabilidades e deve ser firmado um compromisso político alargado e estratégico para a evolução do CEDN e das orgânicas dos sistemas que suportam os pilares da proteção, segurança e defesa coletivas do estado.

Nenhum sistema consegue estar dimensionado nem preparado para responder a todas as necessidades porque, em situações críticas, estas são muito maiores que os recursos disponíveis e as situações de perigo são muito mais que o tempo disponível para as resolver. Mas o sistema tem de estar preparado para gerir situações críticas, com profissionais disponíveis e qualificados para tomarem decisões. O exercício da liderança é o de antecipar e agir e não o de reagir, como é característica no modelo atual.

É necessária uma rutura com o passado, é necessário mudar de paradigma e olhar para o futuro de forma diferente, com uma organização diferenciada e de maior importância hierárquica, dentro da estrutura do Estado e do governo. Uma mudança que passa por implementar alterações estruturais de base, como sejam a hierarquização dos acontecimentos, a distinção entre emergências e crises, a atualização e harmonização de conceitos, de entre várias outras.

Em síntese, um quadro legal adequado, políticas públicas capazes e sustentadas, capacidade de organização e de resposta imediata, são determinantes para a resiliência de um país em caso de necessidade para fazer face a uma crise ou emergência.



4. Referências bibliográficas

- AAP-6. 2013. "NATO Glossary of Terms And Definitions".
- CAMPOS, C. 2019. "As Forças Armadas e a sua Capacidade de Intervenção/ empenhamento em Cenários Complexos de Assistência Humanitária", Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- CASTRO, António L., 2013, Glossário de Defesa Civil Estudos de Riscos e Medicina de Desastres, 5ª Ed., Secretaria Nacional de Defesa Civil, Brasília.
- Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho alterado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013 de 31 de maio – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.
- Decreto-Lei n.º 45/2019 de 1 de abril que Aprova a Lei Orgânica da ANEPC;
- Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho, que aprova o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência.
- Despacho n.º 3317-A/2018, Autoridade Nacional de Proteção Civil. Revisão do Sistema de Gestão de Operações (SGO).
- Incident Command System Glossary 2008, Federal Emergency Management Agency. Inter-Agency Standing Committee (IASC), 2008. "Civil-Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies. New York. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto, Constituição da República Portuguesa, que contempla a sétima revisão constitucional.
- Lei da Defesa Nacional, Declaração de Retificação n.º 52/2009, que retifica a forma e o número da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, que se retifica como Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho.
- Lei n.º 59/2015 de 24 junho, primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna.
- Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto que procede à segunda alteração à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil.
- Martins, P.G., 2019, "An Essential Approach on Civil Protection Operations", 1º Congresso Internacional de Segurança Integrada, Lisboa.
- Martins, P.G., Gouveia, P.N., Fonseca, J.F., Silva, A.R., Militão, A., 2021. "Defesa e Emergências Complexas", IDN.
- Ventura C., Martins, P.G., 2021. "Políticas públicas de formação e qualificação dos recursos humanos afetos ao sistema de proteção civil", 2021, 2º Congresso



- Internacional de Segurança Integrada, Lisboa.
- MD33-I-01, Instruções para emprego das Forças Armadas Brasileiras em apoio à defesa civil.
- Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook, 2008, Version E.1.1.
- NATO STANDARD AJP-3.19 2018. "Allied Joint Doctrine for Civil-military Cooperation".
- NFPA 1600/NATO STANDARD AJP-3.4.3 2015. "Allied Joint Doctrine for The Military Contribution to Humanitarian Assistance".
- ONU, 2007. "Oslo Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief" Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs, 2013.
- OCHA, United SARAIVA, F. 2011. "A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO", Lisboa: Revista Nação e Defesa.
- PDE 5-00 Planeamento Tático e Tomada de Decisão, 2007. Ministério da Defesa Nacional, Exército português, Comando da Instrução e Doutrina.
- SILVA, A. 2011. "O Apoio Humanitário. Contributos das Forças Conjuntas e Combinadas", Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- SOUSA, N. 2015. "O Planeamento Civil de Emergência no Novo Paradigma da Segurança", Lisboa: Universidade de Lisboa.
- UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, 2009. International Strategy for Disaster Reduction, United Nations.



5. Webgrafia

União Europeia – Proteção civil disponível em:

https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/menu/1.html#natdis

<http://www.procivil.pt/ptpt/PROTECAOCIVIL/RELINTERNACIONAIS/UE/Paginas/default.aspx>

https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-erc_en

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=fi>

<http://PROTECAOCIVIL/RELINTERNACIONAIS/UE/Paginas/default.aspx>

Conselho da Europa, disponível em:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12741-2020-INIT/en/pdf>

Forças Armadas em operações, disponível em:

<https://www.dn.pt/edicao-do-dia/13-nov-2020/covid-19-as-cinco-razoes-para-ter-as-forcasarmadas-no-comando-das-operacoes-13030638.html>

<https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/Paginas/covid19.aspx>

https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLo okupList/40Defesa-2020.pdf

https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_13maio2020.pdf

<https://observador.pt/2021/02/17/ministro-da-defesa-propoe-reforco-da-autoridade-ecompetencias-do-chefe-do-estado-maior-das-forcas-armadas/>

Planos de emergência de proteção civil, disponível em:

<http://planos.procivil.pt/Pages/PlanosEmergencia.aspx>

http://www.procivil.pt/bk/Documents/CTP10_www.pdf

Conceito de risco, disponível em:

<https://www.coe.int/en/web/euoparisks/concept-of-risk>

<http://www.procivil.pt/pt>

Emergências em saúde disponível em:

https://www.who.int/environmental_health_emergencies/complex_emergencies/en/

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/WG16_4.pdf



ISBN 978-989-54813-9-2



9 789895 481392