

Contributos para a Colaboração Interagências entre as Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança no Combate ao Narcotráfico e Imigração Ilegal

André João Caetano Guerreiro

Orientador: Professora Doutora Teresa de Almeida e Silva

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Curso de Mestrado em Estratégia

Lisboa

2022

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Contributos para a Colaboração Interagências entre as Forças Armadas e as
Forças e Serviços de Segurança no Combate ao Narcotráfico e Imigração Ilegal

André Guerreiro

Orientadora: Professora Doutora Teresa de Almeida e Silva

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
no Curso de Mestrado em Estratégia

Júri:

Presidente:

Doutora Sandra Maria Rodrigues Balão, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

Doutora Teresa Manuela Rebelo Fernandes de Almeida e Silva, Professora Catedrática do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientadora;

Doutor Vítor Manuel Robalo Paiva, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa

2022

Agradecimentos

Para a realização do trabalho de investigação final do Curso de Mestrado em Estratégia foi fundamental o apoio de diversas pessoas. Como forma de reconhecimento, esta página destina-se a agradecer aos que influenciaram de forma direta ou indireta a sua realização.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à orientadora do trabalho, a Professora Doutora Teresa de Almeida e Silva, pelo auxílio e disponibilidade durante o período de desenvolvimento do trabalho final.

Ao Professor António Silva Ribeiro e Almirante Jorge Nobre de Sousa pelo tempo dispensado e pela informação fornecida, que foi essencial para a realização do trabalho final.

À minha família e amigos, pela compreensão e apoio que me deram durante este período e por garantirem momentos de distração e o apoio emocional para a conclusão do trabalho.

Por último, aos meus pais. A minha mãe, por todos os sacrifícios que fez por mim e todo o amor, carinho e apoio que deu, não apenas nesta etapa da minha vida, mas na sua totalidade. Ao meu pai, que apesar de não estar connosco, tudo fez pelo meu bem e tinha um grande afeto por mim.

Índice

Introdução.....	1
Enquadramento Teórico.....	4
Opções Metodológicas.....	10
Capítulo 1- Enquadramento Nacional.....	12
1. Forças Armadas.....	12
2. Forças e Serviços de Segurança	13
3. Colaboração FFAA e FSS.....	16
Capítulo 2- Portugal e a Segurança Interna	21
1. Caracterização do Panorama da Segurança Interna Portuguesa.....	21
1.1. Crime Organizado Transnacional	22
1.1.1. Narcotráfico	23
1.1.2. Imigração Ilegal.....	25
2. Restrições das Forças Armadas em questões de Segurança Interna	27
3. Colaborações Realizadas no Combate ao Narcotráfico e Imigração Ilegal	30
Capítulo 3- Sistema de Colaboração Interagências FFAA e FSS	32
1. Constituição do Sistema de Colaboração Interagências	32
2. Desafios Gerais à Colaboração Interagências.....	37
3. Desafios Específicos à Colaboração Interagências FFAA-FSS no combate ao narcotráfico e imigração ilegal.....	42
Capítulo 4- Conclusão.....	46
1. Considerações Finais.....	46
2. Recomendações para a Colaboração Interagências	50
Bibliografia	54
Apêndices	62
Apêndice A- Entrevista de Artur Vaz	63
Apêndice B- Modelos de Colaboração Interagências entre FFAA e FSS.....	66

Lista de Figuras

Figura 1-Fases da Articulação operacional FFAA- FSS	36
---	----

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AAN	Autoridade Aeronáutica Nacional
ADM	Armas de Destruição Maciça
AMN	Autoridade Marítima Nacional
CCOM	Comando Conjunto para as Operações Militares
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CIMIL	Centro de Informações e Segurança Militares
CRP	Constituição da República Portuguesa
DIMIL	Divisão de Informações Militares
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EUROPOL	European Police Office
FFAA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IDN	Instituto da Defesa Nacional
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LQPC	Lei-Quadro da Política Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MACA	Military Aid to the Civil Authorities
MAOC-N	Maritime Analysis and Operation Centre- Narcotics
NBQR	Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológicos
ONU	Organização das Nações Unidas
PCCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PJM	Polícia Judiciária Militar
ProCiv	Proteção Civil
PSP	Polícia de Segurança Pública
RACTEP	Relatório Anual de Combate ao Tráfico de Estupefacientes em Portugal
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna

RIFA	Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo
SAM	Sistema da Autoridade Marítima
SEF	Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SPA	Serviço de Policiamento Aéreo
SSI	Sistema de Segurança Interna
UATP	Unidade Anti-Tráfico de Pessoas
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo

Introdução

Objeto de Estudo e a Sua Relevância

A emergência das denominadas novas ameaças, de carácter transnacional, tem como consequência a erosão dos conceitos de segurança interna e externa. A natureza transnacional das ameaças implica que a resposta dos Estados seja caracterizada por um esforço conjunto. Através da cooperação entre os diferentes estados, da criação de acordos bilaterais e multilaterais, bem como a participação nas diferentes organizações internacionais que facilitam a partilha de informação e a realização de operações conjuntas, o Estado surge cada vez mais associado a organizações governamentais e supranacionais, para que uma solução conjunta para as agressões e ameaças possa ser criada. “A primeira questão que se nos coloca é se o sistema de segurança nacional do nosso país está dimensionado para o ambiente de segurança deste novo período” (Costa, 2019), desse modo, o objeto de estudo da investigação recai em uma das soluções ao problema da crescente complexidade das agressões e ameaças transnacionais: o processo de colaboração interagências existente entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, destacando as ações de combate ao narcotráfico e imigração ilegal em Portugal.

A posição geoestratégica de Portugal: país periférico da União Europeia, cuja ligação ao Oceano Atlântico e à região do Norte de África e Médio Oriente torna-a “um ponto de acesso, comunicação e ligação de elevado potencial” (Borges, 2013:40), mas também um alvo de criminalidade organizada, que implica que o Estado Português seja obrigado a estabelecer novas estratégias e a redefinir o seu papel, “sendo obrigado a desenvolver uma resposta multidimensional” em função das “ameaças que recaem diretamente sobre o seu território e cidadãos, mas também das ameaças presentes na UE” (Borges, 2013:41).

Os Estados-Membros da UE para além das suas estratégias e políticas nacionais, desenvolvem também “modelos de cooperação a nível bilateral, multilateral e regional entre os Estados-Membros. Todavia, estes esforços não são suficientes para prevenir e lutar contra tais grupos criminosos e as suas atividades, que ultrapassam as nossas fronteiras.” (Conselho da União Europeia, 2010:15).

Apesar de ser promovida a cooperação entre as FSS dos Estados-Membros e a cooperação com países externos, a inclusão das FFAA em questões de segurança interna constitui-se uma solução viável, visto que a “abordagem adotada deve ser ampla, flexível e realista, em permanente adaptação à realidade” (Conselho da União Europeia, 2010:30). As FFAA devem “privilegiar uma estrutura baseada em capacidades de natureza conjunta, num modelo de organização modular e flexível, assente em requisitos de prontidão” (Defesa, 2020:9). As FFAA

são precisamente uma força que necessita de estar preparada para qualquer tipo de agressão ou ameaça à Segurança Interna e, portanto, constitui-se um modo flexível e realista de contribuir com os meios e capacidades necessários que as FSS possam ter falta para o desempenho das suas funções.

O objetivo geral da investigação é o de compreender o processo de colaboração interagências existente entre as FFAA e FSS em questões de combate ao narcotráfico e imigração ilegal, de modo a retirar lições e propor melhorias ao atual processo de colaboração interagências. Para tal é necessário identificar as agências envolvidas, o enquadramento jurídico do processo de colaboração interagências, a análise do funcionamento da colaboração interagências entre as FFAA e FSS e os desafios gerais da colaboração interagências e os desafios específicos ao combate ao narcotráfico e imigração ilegal.

Parte da relevância do tema provém do facto de a colaboração interagências se tratar de um tema ainda muito pouco discutido em Portugal, especialmente o tema da colaboração entre as FFAA e as FSS. A grande maioria dos trabalhos encontrados focam-se na colaboração entre as FFAA e a Proteção Civil. Embora exista um modelo de colaboração interagências, é possível encontrar muitas fragilidades nesse mesmo sistema, uma das razões pelas quais as FSS não recorrem à utilização mais frequente deste recurso a seu dispor. O trabalho procura reverter esta situação.

Relativamente à relevância do objeto de investigação para a área científica da Estratégia, considera-se de grande importância investigar as instituições postas em vigor, como resposta à contínua complexidade das ameaças e agressões transnacionais, que põem em risco a segurança interna portuguesa. A colaboração interagências entre as FFAA e FSS pode ser considerada parte de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna, que por sua vez demonstra certas fragilidades. É necessário “compreender o presente, quais os interesses vitais por que nos devemos bater, onde devemos priorizar o emprego dos recursos, quais as ameaças e riscos que poderão condicionar o nosso percurso coletivo” (Costa, 2019). Segundo o autor, “em Portugal tem sido profícua a produção de estratégias particulares nos mais diversos setores da política do Estado”, apresentando-se assim “fragmentada e incompleta.” (Costa, 2019). A colaboração interagências vem certamente contribuir para a coesão de estratégias, visto procurar a colaboração entre serviços de informações, as forças armadas e as forças e serviços de segurança. A legislação e os procedimentos criados de modo a estabelecer o desempenho de funções típicas da Segurança Interna demonstra que se procura “integrar todas as dimensões da segurança e defesa, fazendo-as convergir para os objetivos comuns” (CEDN, 2013:27). A

Estratégia, segundo Silva Ribeiro (2010:22), pode ser definida “como a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo.” E neste caso a colaboração interagências ocorre em momentos em que a Administração Interna não possui meios e capacidades suficientes para cumprir os seus objetivos, sendo que é possível obter esses meios e capacidades através da participação das FFAA, que até então não tinham sido consideradas para questões de Segurança Interna.

De forma a assegurar que a Estratégia Nacional de Segurança Interna “segue padrões de racionalidade e eficiência, indo ao encontro dos desafios do atual ambiente de segurança”, é necessário o estudo do “sistema de segurança nacional” (Costa, 2019), de forma reduzir as fragilidades e a simplificar o sistema, desfazendo aos poucos a “malha complexa de competências distribuídas por diferentes tutelas e onde a regra parece ser mais a competição do que a colaboração e a cooperação.” A relevância para a área científica da Estratégia provém, portanto, da utilização da colaboração interagências como instrumento de segurança interna e da importância que este sistema poderá ter para as restantes instituições.

Relativamente à relevância da presente dissertação no âmbito da Academia à escala global, a colaboração interagências entre as FFAA e FSS não se trata de uma questão original, sendo vários os países em que se observa essa colaboração (Apendice B), no entanto, não são muitas as obras que se focam na colaboração interagências portuguesa. Para além disso, grande parte da colaboração observada nos países investigados acontece maioritariamente em questões de combate ao terrorismo. Neste caso, a relevância do trabalho é a de se tratar do estudo da colaboração interagências num país com ameaças específicas, devido à sua posição geográfica, muito ligada ao Atlântico e que poderá ser aplicada em países em semelhantes circunstâncias, para além de ser uma forma de aprofundar o estudo da Estratégia enquanto processo, uma vez que “a estratégia continua a ser uma das ciências humanas menos desenvolvidas” (Ribeiro, 2010:21).

Questões da Investigação

De modo a entender, explicar o problema e alcançar o objetivo geral da investigação, foi elaborada a seguinte questão de partida:

Como é constituído e como pode ser melhorado o processo de colaboração interagências das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, com base nas interações no combate ao narcotráfico e à imigração ilegal?

Objetivos de Investigação

O objetivo geral da investigação é o de compreender o processo de colaboração interagências existente entre as FFAA e FSS em questões de combate ao narcotráfico e imigração ilegal, de modo a retirar lições e melhorias ao processo. De modo a atingir o objetivo geral da investigação, foram definidos também quatro objetivos específicos:

- Análise do processo colaborativo interagências entre FFAA e FSS estabelecido na legislação;
- Compreensão dos desafios inerentes à colaboração entre FFAA e FSS;
- Análise dos desafios específicos ao combate ao narcotráfico e imigração ilegal;
- Proposta de alterações no processo de colaboração interagências das FFAA e FSS, com base na colaboração no combate ao narcotráfico e imigração ilegal.

Em conformidade com os objetivos e objeto de estudo da investigação, esta encontra-se dividida em quatro capítulos. No capítulo 1 é realizada a identificação e análise das agências envolvidas na colaboração interagências. No capítulo 2 é feita a caracterização das principais ameaças e agressões transnacionais que Portugal está sujeito, a análise das restrições impostas às FFAA em questões de segurança interna e das colaborações realizadas. O terceiro capítulo tem como finalidade a análise da constituição da colaboração interagências entre FFAA e FSS, apontar os desafios gerais, bem como apontar os desafios específicos da colaboração no combate ao narcotráfico e imigração ilegal. O quarto e último capítulo tem com função apresentar as considerações finais e as recomendações ao atual sistema.

Enquadramento Teórico

Quadro Ontológico e Epistemológico

Ontologia é uma disciplina da área científica da filosofia que procura o “estudo do ser, que descreve o que pode ser conhecido. A ontologia abrange o que acreditamos que pode existir, o que consideramos fundamental ou básico.” (Berryman, 2019:272), “uma reflexão da visão do investigador sobre a natureza do mundo.” (Furlong e Marsh, 2010:185). Dentro da ontologia existem duas principais abordagens: o realismo ou objetivismo; e o construtivismo ou relativismo (Furlong e Mash, 2010; Ahmed, 2008; Berryman, 2019:273).

Para os realistas “o mundo existe independentemente do nosso conhecimento acerca deste”, defende que os fenómenos sociais “têm uma existência independente dos atores sociais”. Defende também a observação direta como uma forma de testar a validade de uma teoria (Furlong e Marsh, 2010:190). Os construtivistas, por outro lado, entendem que os fenómenos

sociais são criados a partir das percepções e ações dos atores sociais preocupados com a sua existência (Bryman, 2012). Rejeitam a noção de que o mundo existe independentemente do nosso conhecimento acerca deste e optam por defender que o mundo é socialmente construído (Furlong e Marsh, 2010:190).

No contexto desta investigação entende-se que o mundo é socialmente construído, tal como no construtivismo, uma vez que para efeitos desta investigação entende-se que as “realidades são locais e específicas e variam entre indivíduos ou grupos.” Estas construções sociais variam em termos de informação ou consistência, conseqüentemente, algumas construções são imperfeitas ou incompletas” (Furlong e Marsh, 2010:190).

Entende-se também que a “realidade é socialmente construída, mas, apesar de serem os indivíduos que constroem o mundo, as suas opiniões são moldadas pelos processos sociais, políticos e culturais.” (Furlong e Marsh, 2010:190).

Epistemologia é um ramo da filosofia que procura o estudo do conhecimento. A “epistemologia preocupa-se com as possibilidades, natureza, fontes e limitações do conhecimento na área de investigação. Alternativamente, epistemologia pode ser explicada como o estudo dos critérios pelos quais o investigador classifica o que constitui e não constitui conhecimento” (Hallebone e Priest, 2009). De forma a manter a coerência com as escolhas feitas no quadro ontológico, é adotada uma visão hermenêutica do conhecimento. “A visão hermenêutica está preocupada com entender, e não explicar o tema de investigação. Foca-se no significado que ações têm nos agentes e tendem a usar o método quantitativo e a oferecer os seus resultados como uma interpretação da relação entre os fenómenos sociais estudados.” (Furlong e Marsh, 2010:193). Esta abordagem reconhece que a análise objetiva da natureza é inatingível, que o mundo é socialmente construído e que a função das ciências sociais é a de estudar as construções sociais (Furlong e Marsh, 2010:200).

Os factos são relativos ao contexto da colaboração interagências das FFAA e FSS. Não se reconhecem todos os factos como absolutos. Os pontos de vista são importantes e reconhece-se que o que uma pessoa, instituição ou cultura interpreta como sendo um facto, pode e provavelmente não será uma verdade absoluta, que possa ser aplicada em qualquer contexto.

Considera-se que a informação empírica é sempre relevante, mas que o conhecimento depende do “contexto, propósito, expectativas e suposições” do indivíduo que a interpreta (Laera, 2019:12). Os conceitos operacionalizados na investigação contém a devida revisão bibliográfica, assim incluindo o ponto de vista de diferentes autores, mas contém também, sempre que exista, uma definição produzida pela legislação portuguesa, instituições ou autores

portugueses, de forma a garantir que a operacionalização dos conceitos se aproxima o máximo possível da perceção portuguesa. Se os conceitos utilizados e as opiniões retratadas na investigação refletirem factos reais na cultura portuguesa, então será de esperar que as conclusões e recomendações a que são chegadas possam constituir realmente contributos relevantes para o corpo de conhecimento e para a prática da colaboração interagências em Portugal. A conjuntura europeia e global é considerada, no entanto, apesar de ser estudada a colaboração interagências de outros países da União Europeia, é aplicada uma visão relativista do conhecimento, ou seja, entende-se que as Estratégias aplicadas por outros países da EU não podem ser aplicadas em qualquer contexto. Pode ser estudado como outros países lidam com o novo tipo de ameaças e agressões transnacionais, mas a sua aplicação pode não ser ideal, visto que o contexto nacional difere bastante.

Quadro Teórico

Relativamente ao quadro teórico da investigação, é dada importância principalmente à Teoria Geral da Estratégia de António Silva Ribeiro, complementada com a Teoria Evolutiva da Estratégia e a Resource-based View.

Em Teoria Geral da Estratégia o autor entende a estratégia como “a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo.” (Ribeiro, 2010:22).

Tratando-se o tema da colaboração interagências é importante dar ênfase à edificação, disposição e emprego dos meios, onde se procura criar “um processo destinado a proporcionar a adaptação permanente a condições e circunstâncias em constante modificação, num mundo onde predomina o acaso, a incerteza e a ambiguidade.” (Ribeiro, 2010:32), uma vez que a colaboração interagências pode ser considerada, tendo em conta o seu funcionamento, uma forma de compor, organizar, articular e utilizar os meios, de forma a “proporcionarem ao Estado as melhores condições para poder superar os problemas antepostos pelos contrários” (Ribeiro, 2010:32).

É necessário também dar destaque aos “meios de coação num dado meio e tempo”, visto que o autor entende que a estratégia “avalia os recursos próprios e contrários” para o estabelecimento de estratégias, realçando que os mecanismos de coação são aqueles “de qualquer natureza, que podem ser aplicados em esforços estratégicos substanciados e prolongados e, de forma a influenciar as ações do contrário com previsibilidade, garantindo

assim a materialização dos objetivos nacionais.” (Ribeiro, 2010:35). Relativamente ao meio, entende que a estratégia é complexa e, portanto, engloba a “geografia, a história, o regime político, a economia, e a tecnologia entre outros.” (Ribeiro, 2010:36). O tempo refere-se à garantia de que a estratégia tem em conta o “o momento, a duração e o ritmo da ação” (Ribeiro, 2010:37).

Por último, é também necessário dar destaque ao que diz respeito ao ambiente de desacordo na definição. A teoria da Estratégia de Silva Ribeiro vem, portanto, considerar o contrário e os meios que este tem a seu dispor e dá-lhes relevância no estabelecimento de estratégias, sendo que os contrários estão “dotados de vontade e de capacidade, que dispõem de estruturas de comando habilitadas a tomar iniciativas e a reagir às ações realizadas, de forma a negar reciprocamente a materialização de objetivos nacionais divergentes.” (Ribeiro, 2010:45).

Relativamente a esta investigação, entendemos que o narcotráfico e imigração ilegal são duas das atividades realizadas por organizações criminosas transnacionais. O campo das Relações Internacionais sofreu uma alteração como resultado do fenómeno da globalização, deparando-se com a insuficiência do Realismo, que descreve o “Estado com ator unitário e racional e atribui às suas relações o critério definidor da disciplina”, resultando na inclusão de novos atores, “fora do espaço de atuação estatal”: os atores não-estatais (Fazio, 2016:58). Ou seja, entende-se que as organizações criminosas transnacionais são atores das Relações Internacionais e capazes de estabelecer estratégias e reagir às ações dos Estados.

De forma a complementar a necessidade de adaptação permanente de que fala Silva Ribeiro, é utilizada a Teoria Evolutiva da Estratégia. Esta teoria entende que as organizações necessitam de evoluir de forma a continuarem a existir no seu ecossistema. O falhanço das empresas pode ser explicado, em parte, pela incapacidade de se adaptarem às contínuas mudanças no meio ambiente (Burgelman, 2003:5). Para autores como este a Estratégia consiste em produzir as variações necessárias na empresa, a partir das quais as posições, padrões ou configurações vantajosas podem ser selecionadas e retidas durante o período de tempo que sejam vantajosas (Burgelman, 2003:4).

E de forma a complementar a edificação, disposição e emprego dos meios e capacidades é possível também dar uso à Resource-based View da Estratégia. Esta teoria entende que a vantagem competitiva está associada principalmente com os recursos e capacidades da empresa e a dificuldade de estes serem replicado pela competição (Barney, 1986, 1991, 2001; Conner, 1991; Mills et al. 2003; Peteraf e Bergen, 2003). Os recursos e capacidades incluem todos os ativos, processos organizacionais, informações e conhecimentos controlados por uma empresa,

que permitem que a empresa conceba e implemente estratégias que melhoram a sua vantagem, sendo que se diz que a organização tem vantagem competitiva se a oposição for incapaz de os duplicar (Barney, 1991).

Durante a investigação ao referirmos a Estratégia entendemos que a colaboração interagências pode ser vista como uma Estratégia de Segurança Interna, que, pensando na definição de Silva Ribeiro, emprega os meios e capacidades disponíveis nas FFAA como forma de ultrapassar as faltas que se observam nas FSS no combate a agressões e ameaças à segurança interna. O facto de a Teoria Geral da Estratégia estar na base da implementação da Estratégia nas organizações da Marinha e EMGFA, demonstra também a relevância que o autor traz para o trabalho e ajuda a entender a colaboração interagências enquanto estratégia, não só de segurança interna, mas também enquanto Estratégia das FFAA no Século XXI.

Enquadrando na Teoria Evolutiva da Estratégia, entendemos que as novas ameaças e agressões transnacionais se tratam de uma evolução da segurança interna e que a colaboração interagências aparece enquanto estratégia das FFAA e FSS, de forma a garantir adequadamente a segurança interna portuguesa e de forma a garantir que estas organizações não percam a relevância no contexto do pós 11 de setembro.

No ponto de vista da Resource-based View, os meios e capacidades das FFAA têm grande potencial, devido à sua eficácia e eficiência e à dificuldade associada a desenvolver novos meios no contexto das FSS. Os meios e capacidades das FFAA e a colaboração interagências aparecem como um modelo flexível que não requer gastos adicionais com formação ou com a compra de novos meios. Os benefícios que a colaboração interagências traz para a garantia da segurança interna garante às FSS a vantagem competitiva necessária para o combate adequado das ameaças e agressões transnacionais. A colaboração interagências aparece como um conjunto de meios e capacidades capaz de explorar oportunidades e neutralizar ameaças de forma dificilmente imitável ou substituível.

Operacionalização de Conceitos

Colaboração Interagências

O conceito de colaboração interagências é muitas vezes utilizado de forma sinónima com os termos cooperação e coordenação, o que torna o conceito inconsistente e dificulta a sua compreensão e aplicação. De qualquer modo, verificam-se diversos autores que se dedicam à conceptualização da colaboração interagências. Thomson e Perry definem a colaboração interagências como “um processo no qual atores autónomos interagem através de negociação

formal e informal, juntamente criando regras e estruturas que governem as suas relações e formas de agir ou decidir os problemas que os juntaram; é um processo envolvendo normas partilhadas e interações mutuamente benéficas” (Thomson, Perry 2006:23). Bardach, considerado uma referência no estudo da colaboração interagências, considera que pode ser definida como “os processos formais e informais entre redes de agentes interdependentes através dos quais problemas que atravessam jurisdições são resolvidos e políticas integradas e serviços públicos são desenvolvidos” (Bardach, 1998), na mesma lógica existem outros que reconhecem a colaboração enquanto “uma relação a longo termo, mais estável, que inclui planeamento compreensivo, fixação de missões comuns, formulação de estratégias conjuntas e muitas vezes o estabelecimento de uma nova estrutura organizacional, separada das organizações individuais” (Gray, 1989; Cigler, 2001).

Segurança Interna

A segurança trata-se de um conceito muito amplo, no entanto é comum considerar-se que a segurança representa a ideia de “estar ou sentir-se seguro perante ameaças ou perigos” (Santos, 2016:109). A segurança passa a estar em muito ligada à ideia de garantir o bem-estar da população. Se um problema afetar o normal funcionamento da população nacional, então este passa a ser visto como uma questão de segurança nacional (Sousa, 2017:80; Collins, 2019:3).

Os elementos que eram ignorados nas políticas de segurança e defesa nacional, como o caso do desenvolvimento, saúde, ambiente, migrações, etc. passam agora a ser considerados centrais na determinação da segurança interna. “Na realidade nacional, o conceito de segurança compreende a segurança interna, a segurança externa, as informações da República e a Proteção Civil, as quais devidamente integradas, enformam o conceito de segurança nacional” (Imperial, 2019: 143)

É o “conjunto de medidas e ações, adequadamente integradas e coordenadas, que, globalmente ou sectorialmente, permitem fortalecer a capacidade da Nação, com vista a alcançar a segurança nacional” (Ribeiro, 2010:55). A Lei de Segurança Interna oferece uma definição completa daquilo que é a segurança interna, definindo-a como a “atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Lei nº 53/2008 art.1 nº1).

Opções Metodológicas

Relativamente à posição do investigador face ao objeto da investigação, foi dada ênfase a uma abordagem qualitativa da informação, visto não se procurar a “recolha de dados com o intuito de provar teorias ou verificar hipóteses”, mas sim “a interpretação de fenómenos sociais e a atribuição dos respetivos significados (...) encontrados nos dados” (Santos e Lima, 2016:29). Toda a informação obtida para a realização do trabalho foi fruto da recolha e interpretação direta da informação, através da pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas. (Furlong e Marsh, 2010). A pesquisa teve uma natureza aplicada, pois procurou produzir conhecimentos para aplicação prática, com o intuito de melhoria do processo de colaboração interagências das FFAA e FSS.

O procedimento técnico para a elaboração do trabalho foi assente em pesquisa bibliográfica de artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutoramento e pesquisa documental de livros de doutrina, resoluções, pareceres, decretos-lei e leis orgânicas de diferentes agências envolvidas na colaboração interagências entre as FFAA e FSS, bem como a realização de entrevistas a peritos nas áreas da segurança interna e da articulação operacional das FFAA e FSS.

Considera-se que o trabalho assenta em uma pesquisa exploratória, devido à pouca quantidade de trabalhos existentes acerca do tema na comunidade científica, procurando-se, portanto, proporcionar mais informações acerca do tema. Por sua vez, o método de abordagem adotado foi o método hipotético-dedutivo, uma vez que “os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenómeno. Para tentar explicar as dificuldades expressas no problema, são formuladas hipóteses (...) que deverão ser testadas.” (Gil, 2008:12). Considerando a literatura existente acerca do tema da colaboração interagências e de forma a responder à questão de partida, foi formulada a seguinte hipótese: **o processo de colaboração interagências é muito frágil face à natureza das ameaças à segurança interna, o que se traduz na necessidade de alterações na tomada de decisão.**

Relativamente ao contexto de recolha de dados, os recursos utilizados foram maioritariamente obtidos através de plataformas open-source como a JSTOR, B-On, RCAAP, Repositório da Universidade de Lisboa, SciELO e ResearchGate. Outros documentos, como as Orientações para a Articulação Operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança foram requisitados junto do EMGFA.

No desenvolvimento da investigação procurou-se também a realização de entrevistas. Tendo em conta a natureza do trabalho, considerou-se relevante a realização de entrevistas semi-estruturadas, assentes nas organizações relacionadas com a colaboração interagências em questões de combate ao narcotráfico e imigração ilegal, nomeadamente na FFAA, no SSI, na Polícia Judiciária e nos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.

Procurou-se realizar entrevistas, nomeadamente ao Embaixador Paulo Vizeu Pinheiro, Secretário-Geral do SSI; ao Almirante Mirones, do Gabinete do CEMGFA, devido à sua ligação com o tema; Artur Vaz, Diretor da Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes e Orlando Ribeiro, coordenador da Unidade Anti-Tráfico de Pessoas, uma vez serem os principais responsáveis pelas missões de combate às agressões e ameaças transnacionais na área do narcotráfico e da imigração ilegal e que, por sua vez, permitem oferecer informação mais completa acerca do processo de colaboração interagências e do que pode ser alterado.

Devido a preocupações de carácter ético por parte dos indivíduos abordados apenas foi possível realizar a entrevista de Artur Vaz, Diretor da Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes, que apesar de ser o único entrevistado, fez um excelente trabalho em caracterizar a colaboração interagências.

Capítulo 1- Enquadramento Nacional

1. Forças Armadas

“As Forças Armadas são a instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República” (art.22 n.º1 da Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de julho). Às FFAA competem a exclusividade do uso da força na garantia da Defesa Nacional, no entanto, esta participação em missões de combate a agressões e ameaças transnacionais deve estar sempre muito bem delimitada no tempo e no espaço.

O seu funcionamento é orientado e planeado de forma a garantir a sua permanente preparação para qualquer tipo de ameaça externa. Segundo a LOBOFA (art. 4.º n.º1 Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro), compete às FFAA garantir a “soberania, a independência nacional e a integridade territorial; a participação em missões militares internacionais; executar missões externas, de forma a garantir a defesa dos interesses nacionais; realizar cooperações técnico-militares; cooperar com as FSS no combate a agressões ou ameaças transnacionais; colaborar em missões de ProCiv e tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida.”

As missões consideradas competência das FFAA são aprovadas pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, sob proposta do Ministro de Defesa Nacional e elaborado através do Conselho de Chefes de Estado-Maior (art. 4.º n.º 3 Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro). As Forças Armadas estão estruturadas em três diferentes ramos: Marinha, Exército e Forças Aéreas, encontrando-se sob direção política do Ministro de Defesa Nacional e diretamente dependentes do CEMGFA, responsável pelo comando estratégico e operacional das FFAA. “O CEMGFA exerce o comando completo das Forças Armadas em situação de guerra e o seu comando operacional em tempo de paz” (Lino, 2014:4).

As suas principais missões são “participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na lei, sendo vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças da componente operacional do sistema de forças” (art. 2.º n.º1 Decreto-Lei n.º 185/2014 de 29 de dezembro). Dentro das principais missões, a Marinha têm a função de realizar as operações marítimas e a defesa do espaço marítimo português, corresponde ao ramo naval das FFAA e é comandada pelo Chefe de Estado-Maior da Armada.

O Exército corresponde ao ramo terrestre das FFAA e é comandado pelo Chefe de Estado-Maior do Exército. As Forças Aéreas têm a função de realização de operações aéreas e a defesa aérea do espaço nacional, corresponde ao ramo aéreo das FFAA e é comandado pelo Chefe da Estado-Maior das Forças Aéreas.

As FFAA, quando se encontram em missões de combate, apenas podem garantir os seguintes objetivos: “melhorar ou conter uma situação; compelir comportamentos; desorganizar estruturas ou destruir; e impor uma situação” (Garcia, 2015). No entanto, as Forças Armadas possuem uma finalidade pública que ultrapassa a de garantir a defesa nacional, passando também a ter um papel preminente na promoção da segurança e bem-estar da população. “A capacidade do emprego operacional e flexível das FFAA garante aos Estados a capacidade de prossecução dos seus objetivos estratégicos, a afirmação de soberania e o desenvolvimento e bem-estar da sociedade.” (Imperial, 2019:157). Como consta no artigo 275.º n.º 6 da Constituição da República Portuguesa “as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.” (art. 275.º n.º 6 Lei n.º 1/2005 de 12 de agosto). “As FFAA têm um papel fundamental na defesa nacional e de defesa dos interesses do Estado e cada vez mais autores defendem a sua nova função enquanto fornecedor de segurança” (Santos, 2012:109), sendo que na segurança interna têm um papel fundamental enquanto garantes da autoridade, na eventualidade das FSS não possuírem meios e capacidades para a garantir. A Constituição comete às FFAA uma missão primária que é a da defesa militar da República, enquanto que as outras funções, onde estão inseridas a segurança nacional e a proteção civil, são qualificadas enquanto missões acessórias.

2. Forças e Serviços de Segurança

As Forças e Serviços de Segurança são organismos públicos, exclusivamente ao serviço do povo português, o seu campo de atuação situa-se dentro do espaço sujeito à jurisdição portuguesa, no entanto, podem atuar fora deste espaço em casos de cooperação com organismos e serviços de estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que façam parte, com o intuito de “aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia” (art.4.º n.º 2 Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto). As FSS têm como função garantir a ordem e a segurança pública, de forma a garantir o normal funcionamento das instituições democráticas, “proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, defender o ambiente e preservar a saúde pública” (art.1.º n.º 3 Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto). As FSS procuram, de forma geral, prevenir a criminalidade e reger pelo cumprimento das leis e

regulamentos, de forma que sejam garantidos o normal funcionamento do exercício de direitos e liberdades e a manutenção do bem-estar da sociedade.

São consideradas Forças e Serviços de Segurança a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança. Exercem também funções de segurança a Autoridade Marítima Nacional e a Autoridade Aeronáutica Nacional (art.25.º n.º2 Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto), no entanto não é realizada “nenhuma distinção” daquelas que são as Forças de Segurança ou os Serviços de Segurança (Lino, 2014:6).

O artigo 1.º n.º1 da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana define a GNR enquanto “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa (art. 1.º n.º1 Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro). A sua função passa por assegurar “a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional” (art. 1.º n.º 2 Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro).

O artigo 1.º da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública define a PSP como “uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” (art.1 Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto).

A PJ é definida na Lei Orgânica da Polícia Judiciária como “um corpo superior de polícia criminal organizado”, com a missão de “coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes” (art. 1.º, art. 2.º Lei n.º 37/2008 de 6 de agosto).

O SEF é definido pelo Decreto-Lei referente ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras como um serviço de segurança que “tem como objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios” (art. 1.º n.º1 Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro). As suas competências passam pelo controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, a fiscalização da atividade e permanência de estrangeiros em território nacional, a investigação e repressão da imigração ilegal, e a coordenação e execução de ações, no plano interno ou externo, com vista a lidar com os fenómenos da imigração ilegal e o tráfico de seres humanos.

Ao SIS compete a “produção de informações de segurança para apoio à tomada de decisão do Executivo, numa perspetiva preventiva, procurando antecipar fenómenos, conhecendo à

priori as ameaças que se colocam à segurança coletiva e antecipando a tutela do Estado relativamente à investigação criminal” (SIS, 2021), “para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e da prática de atos que (...) possam alterar ou destruir o Estado de direito” (art. 21.º Lei Orgânica n.º 4/2014 de 13 de agosto).

O SIS integra-se no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e “é o único organismo incumbido da produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido” (art. 3.º Lei n.º 50/2014 de 13 de agosto).

A AMN é definida na lei referente ao Sistema da Autoridade Marítima (SAM) como a “entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha e pela Direção-Geral da Autoridade Marítima, na área de jurisdição e no quadro do Sistema da Autoridade Marítima” (art. 2.º n.º 1 Decreto-Lei n.º 44/2002 de 2 de março). O Chefe do Estado-Maior da Armada é, por inerência, a AMN.

A AAN é por inerência o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e as suas competências estão referidas na lei referente à Autoridade Aeronáutica Nacional como sendo “a entidade responsável pela coordenação e execução das atividades (...) de regulação, inspeção e supervisão das atividades de âmbito aeronáutico na área da defesa nacional” (art. 4.º n.º 1 Lei n.º 28/2013 de 12 de abril), entre outras de menor relevância.

As diferentes FSS tem o dever, sem prejuízo das prioridades legais da sua atuação, de colaborar entre si entre si, bem como com as autoridades públicas, como previsto nas suas respetivas leis orgânicas. As Leis Orgânicas da GNR e PSP referem que estas têm o dever de colaboração com as demais FSS e autoridades públicas, designadamente os “órgãos autárquicos e outros organismos” (art. 6.º Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro; art. 6.º Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto).

A Lei Orgânica da PJ prevê que esta esteja sujeita ao dever de cooperação nos termos da lei. As entidades públicas e privadas devem prestar à PJ a cooperação que justificadamente lhes for solicitada, sendo especial o dever de cooperação quando estas exercem funções de “vigilância, proteção e segurança”, para além das “relações de cooperação” internacional que podem ser estabelecidas (art. 6.º, art. 7.º Lei 37/2008 de 6 de agosto).

A Lei Orgânica do SEF entende que há um dever de cooperação entre o SEF e as entidades com funções de prevenção e investigação criminal, bem como os serviços públicos e empresas públicas quando estas forem solicitadas (art. 5.º Lei n.º 240/2012 de 6 de novembro). A Lei

orgânica do SIRP indica que as FSS previstas na legislação de segurança interna têm especial dever de colaboração, que as obriga a “facultar ao SIS, a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido” (art.10.º n.º4 Lei n.º 50/2014, de 13 de agosto).

A Lei Orgânica do SAM não possui um artigo com respeito ao dever de colaboração da FSS, mas está referido nas competências do capitão do porto, que depende da direção da AMN, o dever de “dirigir as ações que lhe estão legalmente cometidas, em cooperação com outras entidades” (art.13.º n.º13 c) Decreto-Lei n.º 44/2002 de 2 de março) e que para estes efeitos as autoridades marítimas e portuárias “promovem todos os esforços no sentido de garantir a eficácia da atividade portuária e a segurança de pessoas e bens, adotando, sempre que necessário, medidas de cooperação, coordenação e controlo” (art. 21.º n.º 1 Decreto-Lei n.º 44/2002 de 2 de março). A Lei Orgânica da AAN prevê o dever de colaboração no art.16.º, sendo que as forças e serviços de segurança e o SPA têm o dever de cooperar entre si, através da “comunicação de informação e atuação conjunta, sendo a articulação operacional efetuada através dos seus dirigentes máximos” (art. 16.º n.º1, n.º2 Lei n.º 28/2013 de 12 de abril).

3. Colaboração FFAA e FSS

O emprego das Forças Armadas no apoio às Forças e Serviços de Segurança está em parte prevista na Constituição da República Portuguesa, no artigo relativo às Forças Armadas, onde é referida a “colaboração em tarefas de satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações e nas ações de cooperação técnico-militar”, apesar de ser indicada que é incumbida às FFAA a “defesa militar da República” (art. 275º n.º 6 Lei n.º 1/2005 de 12 de agosto). Nos termos do art. 272.º da CRP a defesa da “legalidade democrática” e a garantia da “segurança interna e direitos dos cidadãos” (art. 272.º Lei n.º 1/2005 de 12 de agosto), é competência da polícia, “a polícia tem a função administrativa típica de prevenção de perigos e de manutenção da ordem e segurança” (Pereira, 2019:13).

A colaboração interagências das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança é definida como uma das prioridades do Estado-Maior-General das Forças Armadas, evidente na Diretiva Estratégica do EMGFA 2018/2021, onde transparece variadas vezes a preocupação com a cooperação com as FSS. No capítulo referente à missão do EMGFA está referido que esta consiste em “planear, dirigir e controlar o emprego da Forças Armadas no cumprimento

das missões e tarefas operacionais que a estas incumbem, de acordo com a Constituição e a lei, nomeadamente: (...) cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.” (Diretiva Estratégica EMGFA 2018: 11).

Por sua vez, na visão do CEMGFA, este considera que o EMGFA deve seguir uma lógica de colaboração entre os ramos das Forças Armadas, os órgãos do Ministério da Defesa Nacional e as outras instituições que integram o SSI e o SIRP. Os objetivos estratégicos estabelecidos incluem “Aprofundar a cooperação operacional com o SSI e o SIRP”, onde estão referidos o aumento da colaboração e da articulação operacional com as FSS através de “ações de formação conjunta, partilha de informações, a implementação de medidas de segurança em eventos das FFAA, o desenvolvimento de um plano de articulação operacional em conjunto com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e por último a contribuição para a operacionalização de um Sistema Nacional de Gestão de Crises” (Diretiva Estratégica EMGFA 2018: 36).

Ainda aqui importa referir que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional afirma a importância de aprofundar a cooperação existente entre as FFAA e as FSS, de forma a promover políticas de defesa nacional e segurança em missões no combate a agressões e ameaças transnacionais, mencionando a necessidade de uma “intervenção articulada e coordenada, através de um Plano de Articulação Operacional, a maximização das capacidades civis e militares e impulsionar uma abordagem integrada das mesmas, com uma dimensão horizontal e vertical” (Resolução de Ministros nº19/2013 de 5 de abril), para a garantia da capacidade de vigilância e controlo do território nacional, a fiscalização do espaço aéreo e marítimo, o desenvolvimento das capacidades militares para a mitigação de ataques terroristas, NBQR, catástrofes e calamidades e a montagem da estrutura responsável pela cibersegurança.

No documento Defesa 2020, o Estado português afirma a necessidade de criar três conjuntos de forças: uma Força de Reação Imediata, um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania e um Conjunto Modular de Forças. Destes destaca-se o conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania, que de acordo com o documento em questão, 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” (MDN, 2015:9). Estes conjuntos de forças permitem a partilha de “capacidades e meios em função do alinhamento

com os ciclos de preparação, operação e sustentação de cada um dos elementos que as integram” (MDN, 2015:11).

A colaboração das FFAA em atividades de segurança interna encontra-se presente também no Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS), “nomeadamente em situações de crise ou grave ameaça, no reforço das medidas de segurança e proteção das instalações, infraestruturas e de outros interesses considerados críticos” (CEMGFA, SGSSI, 2020:3).

Da legislação disponível acerca das Forças Armadas entende-se que o emprego das Forças Armadas pressupõe um carácter de complementaridade, mediante das necessidades de apoio das Forças e Serviços de Segurança. Importa também sublinhar que a cooperação com as FSS está estrita a questões de segurança nacional. O regime de colaboração entre as FFAA e as FSS encontra-se previsto nos diversos diplomas legais, dos quais se destacam a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei de Defesa Nacional e Lei de Segurança Interna.

Na Lei de Defesa Nacional está definido parte do sistema legal de cooperação das FFAA com as FSS. No artigo referente às missões das Forças Armadas está incluída a “cooperação com as forças e serviços de segurança para o cumprimento de missões de combate a agressões ou ameaças transnacionais” (art. 24.º, n.º 1 e) Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de julho), sendo que está também previsto que compete ao CEMGFA e ao SGSSI “assegurarem entre si a articulação operacional, necessária para o combate às agressões e ameaças transnacionais” (art. 48º nº 2 Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de julho).

Na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas estão também delimitadas as orientações para as FFAA, CEMGFA e CCOM, sendo que as FFAA têm a função de “cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões” (art. 4.º n.º 1 Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro). Compete ao CEMGFA, juntamente com o SGSSI assegurarem entre si a “implementação de medidas de coordenação” (art. 26.º n.º 3 Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro). Enquanto responsável do comando operacional das forças e meios da componente operacional das FFAA, o CCOM tem como uma das suas funções a “ligação com as forças e serviços de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa” (art. 9.º n.º 3 Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro). Na Lei de Segurança Interna está também prevista a colaboração entre FFAA e FSS, sendo referido no art. 35º que “as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao

Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional” (art. 35.º Lei 53/2008 de 29 de agosto).

O SSI é constituído pelo Conselho Superior de Segurança interna, o SGSSI e o Gabinete Coordenador de Justiça (art. 11º Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto). O conselho, segundo a legislação, tem a função de “assistir o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências em matéria de segurança interna”, para além de dar “parecer acerca das linhas gerais da política de segurança interna, das bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das FSS e a delimitação das respetivas competências, das atribuições e competências gerais das FSS e das grandes linhas de orientação das FSS” (art. 13º Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto).

O Secretário-Geral do SSI tem, juntamente com o CEMGFA, a função de coordenar a colaboração entre as FFAA e as FSS, sendo que tem como competências a “coordenação, direção, controlo e comando operacional” em questões de segurança interna, tendo em conta as prioridades definidas pelo Primeiro-Ministro (art. 15.º Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto).

No âmbito das competências de coordenação, o SGSSI tem a função de “concertação de medidas, planos ou operações entre as FSS, a articulação com outros serviços ou entidades públicas ou privadas e a coordenação com os organismos congéneres internacionais” (art.16º Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto).

No âmbito das competências de direção, o SGSSI tem poderes de “organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das FSS” (art. 17º nº1 Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto), traduzindo-se em “facultar o acesso aos serviços comuns; garantir a interoperabilidade entre serviços de informação; coordenar a introdução de sistemas de informação georreferenciada; tratamento, consolidação, análise e divulgação integrada das estatísticas de criminalidade; e ser o ponto nacional de contacto nas situações de alerta e resposta rápida em caso de ameaças à segurança interna” (art.17º nº 2 Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto). As competências de controlo dizem respeito à articulação das FSS no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas no tempo e espaço e que impliquem uma atuação conjunta.

O Gabinete Coordenador de Segurança é órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, dependendo diretamente do Primeiro-Ministro.

Através da análise destes documentos é possível notar que a LDN e LOBOFA são bastante mais completas, tendo em conta o que se encontra presente na Lei de Segurança Interna acerca do dever de colaboração.

É também possível entender que os fins das Forças e Serviços de Segurança e as missões das Forças Armadas sobrepõem-se em questões de combate a agressões e ameaças transnacionais. A utilização da “agressão e ameaça transnacional” apesar de delimitar a natureza da colaboração entre FFAA e FSS, não constitui necessariamente uma delimitação restritiva da atuação das FFAA na colaboração, tratando-se de um objetivo colaborativo muito amplo, ou seja, as situações que podem requerer colaboração interagências continuam a ser consideradas muito amplas.

O Parecer n.º 147/2001 da PGR realiza uma análise das missões das Forças Armadas, sendo que refere que na Constituição de 1976, as missões das FFAA eram muito amplas, incluindo para além da defesa militar do país, a garantia da ordem interna, no entanto, após a Revisão Constitucional de 1982, é adotado um conceito mais restritivo de defesa nacional, “concebida essencialmente como um instrumento garantístico dos elementos do Estado e direcionada exclusivamente para o plano externo” (Parecer n.º 147/2001:3102) .

Dentro do quadro de colaboração interagências, o combate a agressões e ameaças transnacionais afigura-se uma responsabilidade partilhada das FFAA e FSS, sendo que devem colaborar para o seu cumprimento. O grande problema relacionado com a participação das FFAA é o facto da sua atuação estar inserida no espaço pertencente à segurança interna e às FSS, no entanto como foi analisado, é possível esta conjugação de esforços das duas partes graças à legislação em vigor.

Capítulo 2- Portugal e a Segurança Interna

1. Caracterização do Panorama da Segurança Interna Portuguesa

O grande ponto de viragem da segurança interna a nível mundial atribui-se aos acontecimentos do ataque do 11 de setembro. Tratou-se de um acontecimento que marcou o fim de uma era e levou a uma mudança de paradigma a nível mundial.

Como afirma Francisco Proença Garcia: “O paradigma das ameaças anteriores enfatizava uma estratégia de dissuasão, assente em forças nucleares e convencionais associadas a um governo, com uma ordem de batalha, linear no desenvolvimento e projeção ao longo do tempo, que eram empregues de acordo com regras de empenhamento estritas e uma doutrina conhecida, ou seja, as regras do jogo e os jogadores conheciam-se perfeitamente. Por outro lado, o paradigma das novas ameaças é genericamente não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com regras de empenhamento desconhecidas, pelo menos de um dos lados, com um modo de atuação e doutrina assimétrica e imprevisível” (Garcia, 2006:343). As novas ameaças são consideradas como “entidades desprovidas de características típicas do Estado-Nação, tais como território e população” (Kajibanga, 2016:18).

Os Estados foram confrontados pelas novas ameaças, o que resultou na necessidade de não estarem apenas preparados para fazer frente a ameaças diretas ao seu território e a ataques de larga escala perpetrados por outros Estados. Os inimigos do Estado são agora mais dificilmente identificados e combatidos e procuram a realização de ataques que causem o maior número de vítimas e de dano possíveis, ou a realização de atividades ilícitas em território nacional, sendo o seu objetivo primário a subversão política.

Na atual conjuntura internacional deu-se a alteração daquilo que se entende por segurança nacional, visto deixar de ser possível a divisão de agressões e ameaças entre a esfera interna e externa e visto que a resposta a estas agressões e ameaças transnacionais tem de se basear na cooperação internacional. No CEDN são apresentados as principais agressões e ameaças à segurança global, sendo elas o terrorismo transnacional; a pirataria; a criminalidade transnacional organizada; a proliferação de ADM; a multiplicação de Estados frágeis e guerras civis; os conflitos regionais; o ciberterrorismo e cibercriminalidade; a disputa por recursos naturais escassos; e os desastres naturais e a mudança climática (CEDN, 2013:15).

No caso da segurança nacional são entendidas como principais ameaças e agressões transnacionais o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e a pirataria. (CEDN, 2013:16).

1.1. Crime Organizado Transnacional

A Convenção de Palermo da ONU constitui uma grande contribuição para a definição de uma organização criminosa. Na alínea a) do art.2º define-as como sendo um “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves (...) com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício económico ou outro benefício material” (Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004 de 2 de abril). Tem como objetivo principal a busca do lucro, sendo que normalmente não tem motivos ideológicos ou religiosos para justificar as suas ações. Tratando-se de atividades ilegais e de difícil combate, tem como consequência direta a destabilização do status quo, podendo chegar, em casos mais extremos, à tentativa de substituição do próprio Estado, como na Somália em que existe um claro incentivo em manter a violência e instabilidade política, de forma a ser possível dar continuidade às atividades criminosas, como a “extorsão, tráfico de drogas e tráfico humano” (Global Initiative, 2021:2). “As novas ameaças encontram, nos Estados falhados, um solo fértil para se desenvolverem” (Roboredo, 2010:4).

Sobre o crime organizado, faz-se a junção de seis características principais, ou seja, “grupo organizado, hierarquicamente estruturado, que utiliza a violência e intimidação para angariar lucros e controlar mercados e territórios, usando meios para lavar dinheiro e irregularmente ingressar na atividade económica, havendo ainda potencial para expansão e por fim cooperando com outras organizações criminosas de outros países” (Albuquerque, 2020:17).

Apesar de não se tratar de um fenómeno recente, existem determinados fatores que potencializam o seu desenvolvimento nos dias de hoje, nomeadamente as fronteiras mais permeáveis dos estados, graças à globalização; a evolução tecnológica, que permitiu maior facilidade na organização e realização de atividades criminosas; a perda de controlo por parte de alguns países, devido à existência de conflitos ou devido a um aumento da corrupção, que cria possibilidades para estes grupos agirem de forma impune (Roboredo, 2010:17).

“A criminalidade organizada internacional resulta essencialmente devido aos seus atores, às suas versatilidades e às polivalências destas estruturas e da amplitude de recursos de que dispõem. Os níveis de atuação destas organizações sugerem a utilização de fontes de financiamento alternativos” (Mateus, 2016:12), sendo que o crime organizado está estritamente ligado a cinco áreas de atuação, nomeadamente “tráfico de drogas, crimes financeiros, tráfico de seres humanos, ajuda à imigração e tráfico diverso” (Garcia, 2006:358), dos quais vão ser destacados os temas do tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e a ajuda à imigração e tráfico diverso.

O Relatório Anual de Segurança Interna 2021 determina que a criminalidade organizada continua a “representar uma ameaça à segurança global”, sendo que estes grupos “multiplicaram-se e reorganizaram-se, estabelecendo novas alianças e diversificando o seu espetro de atuação”, o que se traduziu “numa maior capacidade de influência sobre as instituições públicas, sobretudo por via da corrupção, tendo assumido, em alguns países, influência na própria governação” (SEF, 2022:31).

1.1.1. Narcotráfico

Segundo o UNODC World Drug Report 2021, apenas no último ano cerca de 275 milhões de pessoas consumiram drogas, enquanto que mais de 36 milhões de pessoas sofreram de distúrbios associados ao consumo de droga (UNODC, 2021a), sendo que, segundo as estimativas, espera-se um aumento de 11% até 2030, trazendo assim o valor de consumidores anuais para os 299 milhões de pessoas (UNODC, 2021b:12), um número deveras alto e que demonstra claramente o perigo que o tráfico de drogas representa para a segurança interna.

O tráfico de drogas é considerado uma das principais manifestações da criminalidade organizada transnacional, “devido à massificação do consumo e à existência de espaços de circulação de pessoas e mercadorias” (Mateus, 2016:12). O narcotráfico tornou-se uma das maiores fontes de rendimento para as organizações criminosas, incluindo as organizações terroristas, visto que o tráfico de drogas tem o potencial de injetar grandes quantidades de fundos para a realização de ataques e compra de armamento. O “tráfico de drogas, o crime organizado transnacional, o tráfico de armas e a lavagem de dinheiro tornaram-se partes essenciais do terrorismo, o qual tem aumentado a sua presença no mundo do crime (...) particularmente por causa dos significativos lucros obtidos com o narcotráfico” (Gasse, 2018:15).

Segundo o Relatório Anual de Combate ao Tráfico de Estupefacientes em Portugal 2019, em Portugal foram registadas 3.331 apreensões, sendo que o relatório de foca nas quatro drogas mais comuns: a cocaína, cannabis, heroína e ecstasy. A droga mais ligada ao narcotráfico é a cocaína sendo que é de destacar que a quantidade de cocaína apreendida em 2019 regista um aumento de 90,7% em comparação com o ano anterior, tendo sido apreendidos 10.567,66kg face aos 5.540,68kg do ano anterior. Também no campo das apreensões houve um aumento de 14% o que se traduz em um aumento de 504 para 575 apreensões, sendo este o valor mais elevado dos dados analisados nos últimos cinco anos (RACTEP, 2020:10). Dentro destes valores conclui-se nas apreensões de cocaína que a via marítima continua a ser a mais utilizada

para o transporte de elevadas quantidades, sendo que do total de apreensões, correspondem a 9.398,13kg e apenas em 16 situações registadas, o que significa 88,9% do total, mas apenas 2,8% dos casos.

A sua posição geográfica na Europa e a dimensão do país implica a existência de menos meios e capacidades para a garantia da segurança da Zona Económica Exclusiva. A inexistência de meios suficientes para a patrulha do território e fiscalização das embarcações torna Portugal uma das principais portas de entrada de narcóticos, para a conseqüente distribuição para os restantes países da União Europeia. Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna 2021, o “tráfico internacional de drogas continuou a projetar-se como uma ameaça premente, ameaçando a segurança de populações e a integridade dos Estados” (...) Portugal, pela sua posição geoestratégica, encontra-se na encruzilhada de algumas das principais rotas deste tráfico, em particular do de cocaína, com destino aos mercados europeus” (SEF, 2022:31).

O território nacional continua a ser utilizado por diversos grupos e organizações como um dos pontos de trânsito de grandes quantidades de cocaína, provenientes da América Latina e das Caraíbas e com destino a países pertencentes à União Europeia. Tendo em conta as apreensões realizadas, é possível determinar os países que surgem como os principais países de origem da cocaína apreendida. São de destacar o Brasil, com 202 apreensões, contabilizadas em 2744,10kg; a Colômbia, com 2731,97kg e o Equador, com 770,65kg (RACTEP,2020:12).

Quanto ao destino da droga apreendida, Portugal foi assinalado enquanto país de destino de 6.093,12kg, apreendidos em 119 apreensões, o que corresponde a 57,7% do total da cocaína e 20,7% do total de apreensões. Espanha é apresentado como o segundo destino da droga, com 395,21kg e a França é identificado como terceiro país de destino das drogas com 82,49kg. Anos anteriores demonstravam que a droga apreendida teria destino a outro continente que não o europeu, no entanto, verifica-se uma redução substancial da utilização de Portugal em rotas com destinos fora da União Europeia.

A rapidez com que estes crimes são realizados e a imprevisibilidade dos mesmos, requerem que as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança tenham capacidades de tomada de decisão rápidas, bem com um sistema de colaboração interagências eficaz e eficiente, para que as respostas a estas ameaças possam ser equacionadas o mais rapidamente possível. “Para lutar contra o crime organizado transnacional importa não só reforçar a cooperação internacional, como também melhorar a capacidade de prevenção e combate à criminalidade organizada, reforçando e aperfeiçoando os mecanismos de coordenação entre as várias entidades e organismos (...) atribuindo especial prioridade quer às ações de fiscalização, deteção e rastreio

do tráfico de droga nos espaços marítimo e aéreo sob jurisdição nacional, quer às ações de combate às redes de imigração clandestina e do tráfico de seres humanos” (CEDN 2013:34).

A política da UE, no que diz respeito ao crime organizado e o tráfico de drogas, tem tomado uma dimensão progressivamente externa, através do estabelecimento de parcerias com países terceiros, em especial na região da América Latina e Caraíbas e do oeste de África, reforçando assim as suas capacidades de combate ao tráfico de drogas e interligando as dimensões externa e interna da segurança. Em Portugal, a Lei-Quadro da Política Criminal (LQPC) “define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal” para o período de 2020-2022, sendo que está previsto nos objetivos específicos a redução da criminalidade violenta, onde estão inseridas as associações criminosas (art. 3.º Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto). É dada prioridade ao tráfico de estupefacientes, entre outros fenómenos criminosos (art. 4.º Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto). A inexistência ou a escassez de meios e capacidades para o combate ao crime organizado transnacional e o narcotráfico traduz-se na necessidade de uma colaboração interagências entre as FFAA e as FSS, nomeadamente entre a Marinha e a Polícia Judiciária, para que seja possível prevenir e combater com sucesso as agressões e ameaças enfrentados.

1.1.2. Imigração Ilegal

A pobreza, as desigualdades entre homens e mulheres, os conflitos, a falta de oportunidade de empregos, a falta de acesso à educação e trabalho infantil, especialmente na região do Médio Oriente e Norte de África e as melhores condições económicas e securitárias que a União Europeia apresenta, são apontados como os principais motivos que justificam que nos últimos anos se tenha observado um enorme fluxo migratório rumo às sociedades ocidentais, grande parte deste constituído por fluxos migratórios ilegais e criminalidade transfronteiriça, sendo que a imigração, “juntamente com o tráfico de drogas e o tráfico de armas, é um dos mecanismos de criminalidade mais lucrativos da história contemporânea” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018 de 8 de junho).

A posição geográfica de Portugal torna-a um dos países alvo para a entrada na União Europeia, e como tal, é um dos países na vanguarda do combate ao tráfico de seres humanos, visível em parte através dos Planos de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, tendo sido implementados quatro planos nacionais, em colaboração com as diversas entidades públicas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018 de 8 de junho). Portugal é conhecido pelo alto fluxo de imigrantes, que se fez sentir a partir dos finais do século XX, imigrantes estes oriundos maioritariamente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa,

sendo que a “nacionalidade brasileira mantém-se como a principal comunidade estrangeira residente representando 25,6% do total” de imigrantes em Portugal, que, segundo a estatística apresentada no Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo de 2019, se encontra nos 590.348 cidadãos estrangeiros residentes (RIFA, 2019:16).

Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna 2021, o ano “ficou marcado pelo recrudescimento dos fluxos migratórios irregulares para a Europa, com a ressalva de que estes podem ser aproveitados por agentes criminosos, designadamente terroristas, como cobertura para as suas deslocações. Também por isto, a interdição das operações das redes criminosas de auxílio à imigração ilegal (...) constituiu-se e continuará a constituir-se como um vetor prioritário para a segurança europeia” (SEF, 2022:31).

A imigração é, como consequência, uma das maiores preocupações de Portugal, ao nível da “regulação dos fluxos migratórios, promoção da imigração legal, luta contra a imigração clandestina e integração dos imigrantes” (RIFA, 2019:10). As principais formas de imigração ilegal são caracterizadas pela “passagem da fronteira de forma ilegal, a utilização de documentos falsificados e a manutenção de períodos de permanência ilegal”, entre outros (Inácio 2012:19).

Destas principais formas de imigração ilegal é de destacar para o contexto da colaboração entre FFAA e FSS a passagem de fronteira de forma ilegal, com a ajuda de indivíduos ou grupos auxiliares. A passagem da fronteira legal deve ser realizada nos postos qualificados para esse efeito, no entanto os movimentos migratórios atuais mostram uma grande quantidade de indivíduos que procuram a entrada em Portugal e na União Europeia através de rotas de imigração ilegal. Os indivíduos ou grupos criminosos procuram auxiliar a entrada e trânsito ilegal de cidadãos estrangeiros em Portugal, com a intenção de obter lucro, quer seja apenas no transporte, como também através de ações de tráfico humano, colocando-os em condições desumanas ou pondo em perigo a sua vida, causando-lhes ofensas graves à integridade ou a morte.

Segundo o Frontex (2021), apenas na zona ocidental do mediterrâneo, durante o período de janeiro e fevereiro de 2021, foram detetadas 1532 travessias ilegais de fronteiras, sendo que a grande maioria dos migrantes tem como país de origem a Argélia, com 896, Marrocos, com 435 e o Mali, com 101. Segundo a mesma instituição, a zona ocidental do mediterrâneo tornou-se a rota mais frequentemente utilizada para entrar na Europa, sendo que em 2017 o número de migrantes detetados subiu de 9990 para 23063. Em 2018 este valor subiu novamente para os 57034 casos e em 2019 uma diminuição para as 23969 deteções. A redução do número de

migrantes detetados não desvaloriza o facto de se tratarem de valores altos e que demonstram que a tendência será a de manterem-se igualmente elevados no futuro.

As detenções dos grupos ou indivíduos torna-se cada vez mais difícil devido a ser cada vez mais comum os barcos com migrantes ilegais não terem na sua presença os contrabandistas, visto que estes passaram a ter a sua base de operações apenas nos países de embarque dos migrantes. A disrupção das atividades criminosas é cada vez mais complicada e para a sua resolução passa a ser necessária a ação conjunta das diferentes agências relacionadas com a questão da imigração ilegal. Em Portugal, a Lei-Quadro da Política Criminal (LQPC) “define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal” para o período de 2020-2022, sendo que está previsto nos objetivos específicos a redução da criminalidade violenta, nomeadamente a “associação criminosa dedicada ao tráfico de pessoas (...) ou ao auxílio à imigração ilegal (art. 3.º Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto). No artigo seguinte é definido o tráfico de pessoas como um crime de prevenção prioritária, entre outros crimes apontados (art. 4.º Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto).

A inexistência ou escassez de meios e capacidades leva, mais uma vez, à necessidade de existir uma colaboração interagências entre as FFAA e FSS, de forma a garantir uma resposta adequada às agressões e ameaças enfrentadas. O apoio das FFAA não deixa de ter um carácter complementar, mas torna-se imprescindível para o controlo da imigração ilegal.

2. Restrições das Forças Armadas em questões de Segurança Interna

O fim do Período conhecido por Estado Novo e o período conturbado do Pós 25 de Abril trouxeram consigo uma série de preocupações relativamente ao papel das Forças Armadas Portuguesas. As FFAA tiveram um papel incontestável no derrubar do regime totalitário e a Junta de Salvação Nacional criada após o golpe de estado teve o propósito de destituir o então Presidente da República e o Governo e a consequente exercício do exercício político até à formação de um governo civil. Mais tarde seria sucedida pelo Conselho da Revolução, que por sua vez se viu extinto na Revisão Constitucional de 1982.

As Forças Armadas necessitam, para a realização de ações militares, de ter constantemente meios e capacidades disponíveis para a realização de missões de combate a agressões e ameaças. A presença de membros detentores do armamento da Nação em cargos políticos coloca incertezas quanto à possibilidade de manutenção do regime democrático.

A Constituição Portuguesa de 1976 na sua versão original, procura no art. 275.º, denominado “Isenção Partidária”, estabelecer que “as Forças Armadas Portuguesas estão ao

serviço do povo português, e não de qualquer partido ou organização, sendo rigorosamente apartidárias” e que não podem “aproveitar-se da sua arma, posto ou função para impor, influenciar ou impedir a escolha de uma determinada via política democrática” (art. 275.º Constituição da República Portuguesa, 1976).

A Revisão Constitucional de 1982, por sua vez procura, de forma clara, “estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares” (art. 202.º Lei Constitucional n.º 1/82 de 30 de setembro).

Os artigos 272.º e 273.º, denominados respetivamente “Pólicia” e “Defesa Nacional”, tiveram como objetivo a distinção entre a segurança nacional e a defesa nacional. Segundo o art. 272.º é atribuída à polícia as funções de “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (Art. 272.º, Lei n.º 1/82 de 30 de setembro). À FFAA fica apenas prevista a garantia da defesa nacional, nomeadamente “garantir, no 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” (art. 273.º, Lei n.º 1/82 de 30 de setembro). No entanto, a última revisão constitucional atribuiu às FFAA a “competência para participar em tarefas relacionadas com a “satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações” (Pereira, 2010:6), bem como a intervenção nos “estados de sítio e de emergência” (art. 275.º, Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto).

O que se observou na Revisão Constitucional de 1982 foi a desmilitarização do regime político e o afastamento das Forças Armadas das instituições do regime político, para além da diferenciação e separação entre a segurança e defesa nacional, devido ao seu protagonismo no 25 de Abril e no processo revolucionário que se seguiu. Restrições estas que se aplicam ainda nos dias de hoje.

No que diz respeito à partilha de informações observou-se também a imposição de restrições. Aquando do 25 Abril, eram várias as instituições que coordenavam as informações: no Secretariado-Geral da Defesa Nacional existia a “2ª Divisão, no Ministério do Ultramar existia a Direção Geral dos Negócios Políticos (...) e no Ministério do Interior havia a Direção Geral de Segurança” (Pedro, 2003:17), não havendo, no entanto, uma organização que fizesse a coordenação entre os vários serviços de informações.

Apenas em 1984 foi aprovada a Lei-Quadro do SIRP, com o intuito de definir as bases gerais das informações em Portugal, definindo as regras de funcionamento, de direção e de

controlo do sistema que viria a ser criado, constituído pelo “Serviço de Informações Estratégicas de Defesa”, o “Serviço de Informações de Segurança” e o “Serviço de Informações Militares” (Pedro, 2003:18). Dos serviços de informações referidos apenas o SIED e o SIS foram implementados. Relativamente ao Serviço de Informações Militares, o mesmo é alterado na Lei n.º 4/95, de 21 de fevereiro, passando a ser integrado no SIED, passando assim a chamar-se “Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares” (Pedro, 2003:19). No entanto, na Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de novembro passa novamente a ser intitulado SIED, assim perdendo as funções militares, “pelo que na prática nunca existiram”, sendo as suas funções desempenhadas pelo EMGFA (Pedro, 2003:19).

Na Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa é também elaborado o art. 34.º, intitulado “Informações Militares”, que define que “o disposto na presente lei não prejudica as atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar.” (art. 34.º, n.º 1, Lei n.º 30/84 de 5 de setembro). Estas alterações permitem que as informações militares deixem de estar integradas nos restantes Serviços de Informações que fazem parte do SIRP, ficando as informações militares apenas na dependência do EMGFA, nomeadamente do DIMIL, atual CISMIL, o que por sua vez dificulta a partilha e obtenção de informação relevante para o desempenho de funções.

Atualmente a distinção realizada entre segurança interna e defesa nacional começa a extinguir-se, tendo em conta a natureza das novas ameaças, de carácter transnacional. A Lei de Segurança Interna e a Lei de Defesa Nacional vêm desenvolver esta articulação entre a segurança interna e defesa nacional, através do estabelecimento de leis que permitem as FFAA e FSS assegurarem entre si a articulação operacional, com vista ao cumprimento de missões conjuntas de combate a agressões e ameaças transnacionais, cuja articulação fica sob a competência do CEMGFA e SGSSI.

Embora ainda seja feita a distinção entre a segurança interna e defesa nacional, é possível notar uma mudança de mentalidade, no sentido de se procurar uma cooperação mais estreita entre as FFAA e FSS. Esta cooperação é, no entanto, ainda bastante primitiva, devido em parte à natureza vaga do quadro constitucional e legal, que, apesar de tudo, consegue responder de “forma satisfatória ao espectro de novas ameaças e à necessidade de cooperação estreita entre Forças e Serviços de Segurança e Forças Armadas” (Pereira, 2010:9) que caracterizam o panorama da segurança interna portuguesa. A colaboração interagências é ainda utilizada em casos muito específicos, uma vez que a colaboração entre FFAA e FSS se foca especialmente

no combate ao tráfico de estupefacientes e no combate à imigração ilegal. A colaboração interagências necessita de ser discutida e a sua evolução deve ir no sentido de promover a articulação operacional em novos tipos de ameaças de modo a permitir uma resposta com meios adequados à complexidade das ameaças transnacionais enfrentadas atualmente.

3. Colaborações Realizadas no Combate ao Narcotráfico e Imigração Ilegal

Tendo em conta o foco do trabalho nas questões do tráfico de estupefacientes e da imigração ilegal, destaca-se a colaboração da Marinha e Força Aérea. As ações a desempenhar pelas FFAA no combate a estas agressões e ameaças transnacionais são muito variadas, tal como a obtenção de informação utilizando os recursos militares; a utilização de meios e capacidades das FFAA “na impermeabilização das fronteiras”; “a realização de reconhecimentos terrestres, aéreos ou marítimos”; ou o “fornecimento de transporte terrestre, marítimo ou aéreo de unidades e agentes das FSS” (Pereira, 2009:16).

A ação do Estado Português no mar divide-se em duas vertentes, militar e não militar, sendo que a Marinha possui meios e capacidades, bem como competências legais para atuar nestas duas vertentes. “A nível interno, a Marinha colabora consistentemente com a PJ, o SEF e a PSP e está pronta a reforçar a cooperação e a apoiar a Brigada Fiscal da GNR, tanto nos aspetos da formação do pessoal e da manutenção dos meios, como em todas as operações que envolvam meios navais e da AMN” (Machado, 2006 in Lino, 2014:34). A colaboração da Marinha consiste frequentemente na partilha de meios e capacidades materiais e humanas com o propósito de deteção de traficantes de droga e apreensão de estupefacientes no território marítimo nacional, em colaboração com a PJ.

De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna 2021, no que diz respeito à colaboração interagências em questões de narcotráfico e imigração ilegal, “em apoio à Polícia Judiciária, com recurso a unidades navais e de fuzileiros, a Marinha efetuou quatro operações de combate ao narcotráfico por via marítima. “A Marinha desempenha também um papel importante no âmbito da vigilância da fronteira externa da União Europeia.” (SEF, 2022:114). Acerca da colaboração da Força Aérea com as FSS “no combate ao crime organizado e ameaças transnacionais, foram dedicadas 233:35 horas de voo à deteção de atividades relacionadas com migração irregular (...) Durante estas missões foram acompanhados 76801 alvos marítimos, perfazendo um total de 816 migrantes irregulares”. Relativamente ao tráfico de estupefacientes, a “Força Aérea efetuou 495:15 horas de voo” (SEF, 2022:117).

Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna 2020, a Marinha, em apoio à PJ participa em 8 operações no âmbito do combate ao narcotráfico por via marítima (SEF, 2021:186), valores iguais aos presentes no RASI 2019 e que resultam na apreensão de 6.430kg de estupefacientes. Não é mencionada a participação da Marinha em missões de apoio ao SEF no âmbito do combate à imigração ilegal, no entanto, em 2018 para além das 6 operações de combate ao narcotráfico, foram realizadas operações no âmbito do projeto Rede Europeia de Patrulha Marítima, juntamente com o SEF, no total de 1080 horas, onde foram fiscalizadas 55 embarcações e 496 pessoas na região da Madeira e Porto Santo e missões no total de 2049 horas, onde foram fiscalizadas 464 embarcações e 1444 pessoas na região do Algarve (SEF, 2020).

Foram também acompanhados 9.929 alvos marítimos e detetados 1.772 migrantes ilegais em deslocação para a UE, ações estas realizadas no âmbito da Agência Frontex e que contaram com a participação das Forças Armadas em colaboração com as FSS (SEF 2021:190).

Da colaboração de anos anteriores das Forças Aéreas com as FSS no combate ao crime organizado, foram dedicadas 599 horas a atividades relacionadas com migração irregular, foram acompanhados 32.086 alvos marítimos e detetados 700 migrantes irregulares com destino à União Europeia. No combate ao narcotráfico foram realizadas cerca de 256 horas de voo, que permitiram a recolha e possibilitaram a intervenção das autoridades portuguesas. Há um aumento de número de horas de voo quando comparado com o ano anterior, onde foram realizadas 591 horas dedicadas à deteção de atividades relacionadas com a imigração ilegal, resultando no acompanhamento de 9.929 alvos marítimos e detetados 1.772 ilegais e no combate ao narcotráfico foram efetuados 286 horas que resultaram na apreensão de cerca de 1.500 kg de cocaína e mais de 10 toneladas de haxixe (SEF, 2018; SEF, 2019).

Não foi possível a descrição detalhada das missões de combate ao tráfico de drogas e da imigração ilegal devido às informações das operações serem confidenciais, no entanto, é na mesma relevante especificar estes dois tipos de agressões e ameaças transnacionais devido à pressão que aplicam ao processo colaborativo. A necessidade de agir de forma rápida, devido à pequena janela de tempo para agir, leva a que todas as partes constituintes do processo colaborativo sejam capazes de mobilizar e coordenar os seus esforços rapidamente, através de um processo eficiente e eficaz.

Capítulo 3- Sistema de Colaboração Interagências FFAA e FSS

1. Constituição do Sistema de Colaboração Interagências

A natureza da colaboração entre as FFAA e as FSS no âmbito da segurança interna é uma de emprego de meios e capacidades das FFAA em missões das FSS, visto que em Portugal a lei não prevê uma ação direta das Forças Armadas em questões de segurança interna. As apreensões, no caso do narcotráfico e da imigração ilegal, devem ser realizadas pelas FSS, nomeadamente a Polícia Judiciária, os Serviços de Estrangeiros e Fronteiras e a Guarda Nacional Republicana. As FFAA podem atuar no âmbito da segurança interna com objetivo de apoio às FSS, mas esta colaboração deve estar dentro dos limites definidos na Constituição e na lei, em acontecimentos com impacto na ordem ou na segurança pública e que necessitam do uso de meios e capacidades que ultrapassem as capacidades de determinada FSS.

O processo de colaboração interagências inicia-se após as FSS entenderem a necessidade de emprego de meios e capacidades superiores às disponíveis para a resposta a uma agressão ou ameaça transnacional. A escassez ou inexistência de meios na FSS bem como no Sistema de Segurança Interna, leva à requisição da colaboração das FFAA. Os meios e capacidades utilizados pelas FFAA no apoio às FSS atuam sob a direção operacional do responsável da FSS competente.

Direção operacional entende-se pela delegação da autoridade a um membro responsável das FSS para que este, durante um determinado tempo e espaço, dirija os meios e capacidades disponibilizadas pelas FFAA para a realização da colaboração “através dos elementos de ligação das FFAA, para o cumprimento de missões ou tarefas específicas e previamente definidas, bem como controlar a respetiva execução” (CEMGFA, SGSSI, 2020:6). A direção operacional dos meios e capacidades das FFAA é realizado através dos elementos de ligação das FFAA, enquanto que a articulação dos meios e capacidades disponibilizados pelas FFAA é o resultado da ação conjunta do SGSSI e do CEMGFA.

No que diz respeito às FFAA no processo de colaboração interagências, a decisão é tomada pelo CEMGFA, juntamente com o Comando Conjunto para as Operações Militares, tendo em conta os recursos disponíveis e as operações que estão a ser realizadas. O CCOM tem como função assegurar o comando operacional das forças e meios para a execução das missões planeadas pelo CEMGFA, para além disso também é atribuído ao CCOM a função de realizar a ligação com as forças e serviços de segurança ou outros organismos envolvidos na segurança e defesa e a proteção civil (art.9º, nº3Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro).

É atribuído ao CEMGFA o planeamento e execução da estratégia de defesa nacional, a avaliação e controlo da estratégia e do estado de prontidão, disponibilidade, a eficácia e a capacidade de combate das forças e meios disponíveis. Da pesquisa efetuada verifica-se que o Chefe do Estado-Maior-General das FFAA, atualmente tem assento no “Conselho Superior de Defesa Nacional, no Conselho Superior de Informações e no Conselho Superior de Segurança Interna” (Imperial 2019:147).

O contacto contínuo entre o CEMGFA e os Chefes de Estado-Maior dos restantes ramos tem como objetivo principal garantir que os programas e atividades realizadas nos diferentes ramos estão de acordo com o plano estratégico do CEMGFA, de forma a garantir que existe coordenação horizontal e vertical, que direcione toda a política setorial em uma única direção.

“Os ramos das Forças Armadas (...) têm por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na lei, sendo fundamentalmente vocacionados para a geração, preparação e sustentação das forças da componente operacional do sistema de forças, assegurando também o cumprimento das missões reguladas por legislação própria e das missões de natureza operacional que lhes sejam atribuídas pelo CEMGFA” (art.14º Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro).

Para além da legislação existente acerca da colaboração interagências, a articulação operacional entre as FFAA e FSS é potencializada através das organizações em que estas estão inseridas. Tendo em conta o foco no combate ao tráfico de drogas e imigração ilegal, destaca-se a Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes (UNCTE), a Maritime Analysis and Operations Centre (MAOC-N), a Unidade Anti-Tráfico de Pessoas (UATP) e a Frontex.

Relativamente à participação das FFAA em questões de combate ao narcotráfico, a UNCTE trata-se da “unidade operacional especializada que dá resposta preventiva e repressiva aos crimes de tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas” competindo-lhe a “centralização e tratamento de informação criminal relativa ao tráfico de estupefacientes; proceder a análises táticas e estratégicas da criminalidade; a recolha, tratamento e difusão de dados estatísticos; desenvolver a articulação e partilha de informação com o MAOC-N; e coordenar o funcionamento das Unidade de Coordenação e Intervenção Conjunta” (PJ, 2022), que integram as restantes FSS. Para além disso engloba também um protocolo de cooperação com a Marinha Portuguesa.

O protocolo de cooperação entre as duas agências “constitui-se como um mecanismo cooperativo essencial a um desenvolvimento célere das operações conjuntas entre a Polícia

Judiciária e a Marinha Portuguesa, contribuindo eficazmente para o estabelecimento de um modelo de excelência em toda a Europa”, baseado no “respeito mútuo entre entidades e pelo manifesto conhecimento das áreas de competência interventiva de ambos” (Quaresma, 2019:14).

Outra das organizações onde é possível observar a colaboração entre as FFAA e FSS é a MAOC-N. Uma iniciativa de sete países-membros da União Europeia: França, Irlanda, Itália, Espanha e Países Baixos e que tem como objetivo a criação de uma organização para fomentar a colaboração multilateral para as questões de combate ao tráfico de estupefacientes por via marítima e aérea (MAOC-N, 2021). Os seus membros são constituídos por “Oficiais de Ligação representantes das autoridades policiais, alfandegárias, militares e marítimas dos países europeus participantes, bem como um observador permanente da Drug Enforcement Administration. Conta ainda com a participação de várias entidades observadoras, como a UNODC, a Comissão Europeia, a EUROPOL e a FRONTEX (Quaresma, 2019:15).

O MAOC-N tem as suas atividades centradas na partilha de informação, constituindo-se como um “centro de fusão e análise de informação relevante no combate ao tráfico ilícito de estupefacientes” (Quaresma, 2019:16), com o intuito de apoiar a União Europeia na luta contra o tráfico de estupefacientes na zona do Oceano Atlântico e mar Mediterrâneo.

Relativamente à imigração ilegal temos a UATP, órgão criado para o combate ao fenómeno do tráfico humano e cujas competências consistem no “controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, a fiscalização da atividade e permanência de estrangeiros em território nacional, bem como a investigação e repressão de fenómenos criminais ligados à imigração ilegal” (Ribeiro, 2019:140), em parte através das parcerias e protocolos estabelecidos entre o SEF e as entidades publicas e privadas envolvidas com o combate ao tráfico humano, onde se inserem as FFAA (SEF, 2020). “O carácter transnacional do crime de tráfico de pessoas exige um trabalho contínuo e integrado, que envolve a constante busca de conhecimento”, como tal, no plano da colaboração, “o SEF tem vindo a colaborar, no plano interno, em ações ministradas por várias entidades como a GNR e a PSP (...) assim como em projetos e organizações de âmbito internacional”, como a UNODC (Ribeiro, 2019:140).

A UATP procura “centrar a ação do SEF na proteção das vítimas e na recolha e tratamento proativo de informação e de indícios, com recurso a fontes humanas e fontes abertas, cooperando com todos os parceiros nacionais e internacionais, numa conjugação de esforços fundamental (...) para a erradicação do tráfico de pessoas” (SEF, 2020).

Por último, é de destacar a influência da Frontex. A organização procura a gestão coordenada das fronteiras terrestres e costeiras da UE, através da coordenação e organização de operações conjuntas. Tem como objetivos a redução de vulnerabilidades nas fronteiras, garantir a segurança e funcionamento das fronteiras externas da UE e manter as capacidades de defesa das fronteiras europeias (FRONTEX, 2021). A Frontex foca-se na prevenção de contrabando, tráfico humano, terrorismo e imigração ilegal, entre outras funções, como a de controlo das pescas e dos níveis de poluição e apoia a cooperação entre forças e serviços de segurança nacionais e internacionais. A Frontex não dispõe de meios próprios pelo que os meios e capacidades utilizados nas variadas missões são disponibilizados pelos estados-membros, como tal, os meios das Forças Armadas são frequentemente integrados em missões conjuntas da Frontex.

A eficácia e eficiência da colaboração interagências entre as FFAA e as FSS está dependente da interoperabilidade dos diferentes sistemas e equipamentos das agências, pelo que é importante a criação e a normalização dos processos que facilitam a interoperabilidade dos meios e capacidades envolvidas nas missões. O desenvolvimento de normas que prevejam e facilitem a colaboração vão facilitar o processo de tomada de decisão e a articulação dos meios e das capacidades necessárias para a condução de missões.

Importa também referir que no Conceito Estratégico de Defesa Nacional é referida a importância de “aprofundar a cooperação entre as FFAA e as FSS em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional, que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos” (CEDN,2013:33).

Segundo as Orientações para a Articulação Operacional FA-FSS (CCOM, 2020:10), são indicadas como principais fases de articulação a: identificação da necessidade; formalização do pedido apoio; ativação dos meios e capacidades; desmobilização dos meios e capacidades; reporte e lições aprendidas. As fases de articulação traduzem-se no seguinte quadro:

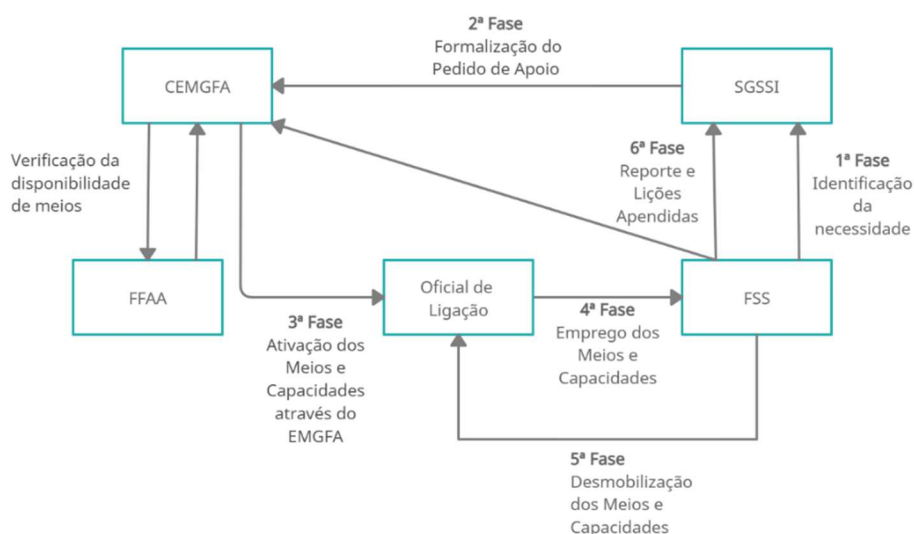


Figura 1-Fases da Articulação operacional FFAA- FSS

Numa primeira fase é identificada, por parte de uma das FSS, a inexistência ou escassez dos meios e capacidades necessários para a realização da missão. Após identificada a necessidade, a FSS responsável pela realização da missão reencaminha essa necessidade para o SGSSI, fundamentando o pedido e identificando os parâmetros essenciais para a delimitação da participação das FFAA. Na segunda fase, o SGSSI enquanto entidade responsável, tem a função de formalizar o seu pedido de colaboração juntamente ao CEMGFA, que aprova consoante os meios e capacidades disponíveis.

Na terceira fase, após ser autorizado o pedido de colaboração pelo CEMGFA, as FFAA comunicam às FSS, através do EMGFA, a sua disponibilidade e os meios e capacidades disponíveis para o estabelecimento do processo colaborativo. Na quarta fase, as FFAA designam um ou mais elementos de ligação para atuar junto da FSS responsável pelo comando da missão, de modo a agilizar a tomada de decisão e reduzir o erro relativamente aos meios disponíveis. O emprego dos meios e capacidades é, portanto, realizado através dos elementos de ligação das FFAA designados, de forma a garantir a articulação necessária com as FSS competentes, garantindo a eficácia da colaboração. Na quinta fase, após a concretização da missão ou considerada finda a necessidade dos meios e capacidades das FFAA, a FSS responsável comunica aos elementos de ligação a data e hora em que os recursos das Forças Armadas podem ser desmobilizados.

Tal como no processo estratégico, deve também existir no processo colaborativo as fases de avaliação e controlo e de retroação, para que seja garantido o correto funcionamento da colaboração. As diferentes agências devem garantir a capacidade de monitorização, avaliação

e ajuste dos métodos de trabalho, os objetivos comuns e as soluções, de forma a garantir a adaptabilidade das agências e do processo colaborativo e tornando o processo mais eficaz e eficiente. Como tal, a sexta e última fase da articulação da colaboração entre as FFAA e as FSS corresponde à fase de “reporte e lições aprendidas”, onde o responsável da FSS que exerce o comando da operação reporta ao SGSSI e CEMGFA o desenvolvimento da articulação com os meios e capacidades disponibilizados pelas FFAA para o cumprimento da operação para que possam retirar os aspetos positivos e negativos do desempenho das agências e os aspetos a melhorar.

É também de realçar o protocolo de cooperação existente entre a Polícia Judiciária e a Marinha Portuguesa, já mencionado e paralelo às orientações para a articulação operacional existentes. Segundo o Diretor do UNCTE, “a comunicação (da necessidade de colaboração) é feita através das hierarquias competentes (...) Num primeiro momento é feito um contato entre o UNCTE e o Comando Naval ou da Força Aérea, depois a implementação das operações é (realizada) através dos operacionais designados por cada uma das organizações. É estabelecido um oficial de ligação para a operação em concreto que estabelece o contato direto com as pessoas responsáveis pela operação. São contatos feitos de forma expedita, mas são contatos para todos os efeitos formais.” (Apêndice A). No caso específico do combate ao tráfico de estupefacientes, observa-se que existe a possibilidade de não seguir todas as fases do processo de articulação operacional, nomeadamente a comunicação entre SGSSI e CEMGFA, passando a ser caracterizado pelo contato direto.

2. Desafios Gerais à Colaboração Interagências

A colaboração interagências trata-se de um tema sujeito a diversas opiniões, divergentes no que diz respeito à sua definição, mas existem também divergências no que diz respeito aos fatores considerados como impactantes na eficácia e eficiência da colaboração interagências.

São apontados comumente como desafios para a colaboração interagência: “as diferenças culturais; os recursos humanos e tempo investido pelas agências; as expectativas e prioridades das agências; os objetivos das agências; o orçamento e financiamento; a confidencialidade e protocolos de partilha de informação; a linguagem comum; os treinos conjuntos; e a adaptabilidade dos serviços” (Warmington et al. 2004:18).

Outros autores afirmam que na maioria dos modelos são indicadas como importantes condições para a colaboração: a “troca de recursos, regras de colaboração, liderança facilitadora, comunicação, confiança, empenho, compromisso e objetivos e visões partilhadas”

(Ansell, Gash, 2008; Bryson, Crosby, Stone 2006; Emerson, Nabatchi 2015; Huxham 2003). Mu, Jong e Koppenjan (2019:583) após a análise de diversos autores, reduzem estes fatores para apenas sete: Estrutura legal e política, standard operating procedures, disparidade de poder, saliência dos problemas, percepção de interdependência e governação horizontal e vertical.

Estrutura legal e política refere-se aos objetivos, regulamentos, orçamentos e instrumentos que guiam a tomada de decisão. Caso as agências sejam compatíveis nos seus objetivos, é-lhes mais fácil a colaboração com sucesso, para além de “muitas vezes o ímpeto para a colaboração ser a necessidade de satisfazer os requerimentos legais” (Ostrom, 1990), daí a necessidade de um conjunto rígido de regras que ao início obriguem a colaboração interagências até que esta se torne uma prática reiterada das agências, sempre que uma situação o justifique.

Alguns autores consideram que a colaboração interagências inicia-se através de uma relação informal que é por sua vez institucionalizada, criando-se assim os processos formais (Bardach, 1998; Alter e Hage, 1993; March e Olsen, 1989; Huxham et al., 2000; Thomson e Perry, 2006).

A existência de uma base legal permite que as agências tenham os meios e processos necessários para que seja efetivamente possível a colaboração interagências. Todas as agências necessitam dos processos formais para o seu correto funcionamento, no entanto a “colaboração depende de processos informais. As estruturas formais são necessárias para atingirem os seus objetivos e as estruturas informais permitem a participação e a geração de novas ideias” (Lewis, Isbell, Koschmann, 2010), para além de que são responsáveis pela aproximação cultural e pelo estabelecimento de ligações com as agências envolvidas.

No caso da Colaboração das FFAA e FSS, esta só é possível existir devido a estar prevista na Lei de Segurança Interna, Lei de Defesa nacional e Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, entre outros documentos. Há uma compatibilidade de legislação que permite que a colaboração seja possível, embora de forma muito restritiva, que se traduziu nas Orientações para a Articulação Operacional e restantes documentos referidos onde se prevê a colaboração entre FFAA e FSS, e que garante que o CEMGFA e SGSSI são informados de todas as missões e todos os meios a serem empregados, de modo a que os responsáveis possam ter noção dos meios e capacidades disponíveis para o combate às ameaças e agressões transnacionais.

Disparidade de poder refere-se às diferenças existentes de recursos e autoridade entre agências em uma colaboração. As assimetrias de poder e recurso entre agências são comumente apontadas como um dos problemas na colaboração interagências, sendo que idealmente as agências devem estar em pé de igualdade, de forma que não haja manipulação por parte das

agências com maior poder. No caso da colaboração entre as FFAA e FSS não é possível que ambas as agências estejam em total pé de igualdade, tendo em conta que a colaboração das FFAA só se observa quando determinada FSS identifica a inexistência ou a escassez de meios e capacidades para a realização de uma missão e que a articulação operacional dos meios disponibilizados pelas FFAA é realizada pela FSS responsável pela missão. Por este motivo não se observa a existência de um desafio à colaboração.

Segundo a Diretiva Estratégica EMGFA 2018/2021, é afirmado que a visão estratégica “deverá assentar numa liderança determinada, com personalidade, originalidade e arrojo, materializando-se em três Orientações Estratégicas”, sendo elas “reforçar a credibilidade da Instituição Militar; superar as dificuldades em pessoal e material; e aproveitar todas as oportunidades existentes” (EMGFA, 2018:6). De tal forma, é possível fazer o argumento que a participação das FFAA em ações de colaboração interagências se trata de uma das “oportunidades existentes” que as FFAA têm vindo a promover de forma a poder reforçar a sua credibilidade e por sua vez, superar as dificuldades que têm em termos de meios e capacidades.

Se a promoção da colaboração interagências por parte das FFAA e FSS continuar, é de esperar que sejam atribuídas mais funções às FFAA e que a disparidade de poder entre as agências diminua, assim reforçando a colaboração interagências.

Os standard operating procedures referem-se a procedimentos concretos para a realização de variadas ações, como a partilha de informações, recursos ou mesmo a colaboração em uma operação conjunta. A criação de um procedimento operacional tem como objetivo reduzir a incerteza na realização de atividades diárias na agência bem como criar transparência e assim permitir que as restantes agências envolvidas no processo colaborativo possam compreender o seu funcionamento. A existência de processos operacionais pode, no entanto, resultar na redução da colaboração, pois está dependente de processos considerados altamente formais e burocráticos e, portanto, consumidores de tempo (Mu, Jong e Koppenjan, 2019:585).

No caso das FFAA e das FSS, tratando-se estas de agências relacionadas com questões de defesa e segurança, são caracterizadas por terem uma organização hierárquica, e serem altamente formais, portanto, a formalidade destas organizações traduz-se na existência de variados procedimentos operacionais. As Orientações para a Articulação Operacional são precisamente um exemplo da existência de processos operacionais no processo colaborativo das FFAA e FSS. A existência das Orientações para a Articulação Operacional permite que esteja definido o conjunto de passos a tomar pelas partes envolvidas, de forma a garantir o mínimo de hesitação e garantir o sucesso da colaboração interagências.

No entanto, a necessidade de seguir um processo operacional para a realização de uma colaboração resulta no atraso do ciclo de tomada de decisão. O tráfico de drogas e a imigração ilegal possuem janelas de atuação muito curtas, e como tal, as missões de combate a estas ameaças transnacionais necessitam de ser rapidamente decididas e realizadas, algo que é dificultado pela existência das orientações para a articulação operacional, que obrigam as agências a seguir todos os passos do processo operacional. No seio das FFAA e FSS existe a necessidade de respeitar a hierarquia em qualquer momento da colaboração, no entanto, uma estrutura rígida e hierárquica cria uma barreira para a colaboração interagências mais dificilmente adaptável às agressões e ameaças transnacionais (Cohen, 2018:893).

A saliência de problemas refere-se à importância que determinado problema tem nas organizações. De uma forma sumária, a saliência de um problema gera pressão para que essas agências procurem a colaboração para a sua resolução. O aumento da relevância de um determinado problema leva a uma maior intervenção política, o que pode levar a mudanças radicais em políticas ou nos agentes envolvidos na colaboração, ou seja, há a possibilidade de potencialização ou a desvalorização da colaboração interagências. A existência de problemas comuns a diversas organizações pode levar à noção de que não é possível a sua resolução sozinhos e, portanto, a necessidade de recorrerem à colaboração interagências, mas também pode ter um efeito contrário em que não se considera necessária a colaboração interagências ou a utilização de outras agências, que possivelmente não terão antecedentes de colaboração e que, portanto, dificultam a sua realização (Mu, Jong e Koppenjan, 2019:585).

No caso da colaboração interagências das FFAA e FSS, o facto da segurança e defesa serem dois conceitos interligados leva a que as responsabilidades das FFAA incluam exponencialmente questões de segurança. Para além das “missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado”, as FFAA procuram cada vez mais contribuir para a “segurança” e para o “bem-estar dos portugueses”, através do desempenho de colaborações com as FSS e a ProCiv e outras atividades de onde resulte a “satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida” (EMGFA, 2018:11). O Governo entende a relevância da segurança interna para a “garantia dos direitos, liberdades e garantias de cada um dos cidadãos e para o “desenvolvimento económico do país” (RP, 2020), o que levou à assinatura do protocolo de articulação operacional entre as FFAA e as FSS, como forma de otimização do combate às ameaças e agressões transnacionais, que põem em causa os valores da segurança interna e defesa nacional. A saliência das problemas, ou seja, a perceção de que o problema da imigração ilegal e o narcotráfico tem um carácter

transnacional e dificilmente combatível, resultou em um maior controlo do Estado, que realiza alterações à Estratégia de segurança interna nacional, como forma de pressionar o aprofundamento da colaboração interagências entre as FFAA e FSS e assim combater as fragilidades que sente relativamente aos meios e capacidades disponíveis.

A perceção de interdependência está ligada à ideia de que as agências entendem que os seus objetivos estão dependentes da partilha de recursos. Mais uma vez ligado à perceção de que não é possível a resolução de determinada agressão ou ameaça, as agências entendem que a única forma de efetivamente combaterem essas ameaças é através da colaboração. A perceção de interdependência fomenta o desejo das agências colaborarem, devido maioritariamente a experiências falhadas na resolução de um problema sozinhas (Bryson, Crosby, Stone 2006; Lubell et al. 2002), mas também devido à identificação de oportunidades para ganhos mútuos provenientes da colaboração para a resolução de problemas.

A formulação e a realização de objetivos comuns são identificadas como um aspeto essencial da colaboração (Parker et al. 2020:5), mas também é visto como um aspeto problemático da colaboração, visto que em muitos casos tempo e recursos consideráveis devem ser redirecionados para o seu estabelecimento. No que respeita a colaboração interagências em Portugal, existe semelhança nos conceitos, culturas organizacionais e objetivos comuns.

Considerando que a colaboração das FFAA e FSS consiste no fornecimento de meios quando se observa a falta ou inexistência de meios nas FSS para a realização de operações, entende-se que a perceção de interdependência neste caso resulta nas FFAA serem incluídas no processo colaborativo por serem um ator relevante, devido ao seu apoio e compromisso para a realização de operações de combate a agressões e ameaças transnacionais, o que por sua vez permite às FFAA reforçar a sua credibilidade aos olhos da opinião pública, justificar o investimento em meios e capacidades e possivelmente pode levar ao estabelecimento de novas funções na área da segurança interna ou instancias em que pode ser aplicado o processo de colaboração interagências. Entende-se também que ocorre o problema de existirem instituições com funções, atribuições e competências sobrepostas e estruturas orgânicas semelhantes (Pinheiro, 2022), que dificultam a partilha de recursos ou a utilização eficaz e eficiente dos mesmos.

A governança horizontal e vertical está essencialmente ligada à estrutura orgânica das agências envolvidas no processo colaborativo e a forma como estas são conduzidas para que a colaboração ocorra e seja bem-sucedida (Mu, Jong, Koppenjan, 2019:586). A governança horizontal consiste na mediação entre agências, no entanto as agências não agem de forma

anárquica, sendo que, neste modelo de governação a mediação entre agências ocorre sob a alçada de uma agência líder.

A governança vertical difere da governança horizontal no sentido em que a condução do processo colaborativo provém de uma agência não participante no processo e que possui autoridade sob todas agências envolvidas. Esta agência serve como interveniente na colaboração para resolver conflitos e mediar ações entre as agências envolvidas, através de uma clara estrutura hierárquica. Governança vertical geralmente observa-se no estágio inicial da colaboração interagências, quando é necessária uma agência com grande autoridade para juntar todas as agências consideradas relevantes para o processo colaborativo e de forma a fomentar o sentimento de interdependência

Na colaboração interagências entre as FFAA e FSS é possível encontrar a governança horizontal e vertical. A colaboração interagências sugere que as agências têm interesses semelhantes nas áreas da segurança interna e, portanto, as FSS incluem as FFAA no desenvolvimento de uma resposta mais eficaz e eficiente, “priorizando a cooperação em vez da competição e reconhecimento individual”, de forma a garantir uma resposta conjunta a determinada ameaça e de forma a reduzir funções repetidas nas diferentes agências (Ferguson, 2009:1). No caso da colaboração entre instituições governamentais a governança horizontal não pode substituir ou operar sem a revisão final ou aprovação do ministério responsável. O SSI pode ser entendido como uma agência indiretamente participante na colaboração interagências e que resolve conflitos e media as diferentes FSS sob a sua alçada.

Na colaboração interagências entre FFAA e FSS é também possível observar a existência de uma agência líder, no sentido em que a colaboração interagências é sempre iniciada por uma das FSS “por inexistência ou escassez de meios ou capacidades” e a atribuição das missões e o controlo da operação são da responsabilidade da FSS encarregada de determinada ameaça (CEMGFA, SGSSI, 2020:10).

3. Desafios Específicos à Colaboração Interagências FFAA-FSS no combate ao narcotráfico e imigração ilegal

Apesar de possuir muitas características comuns a várias colaborações, os desafios diferem consoante o tipo de colaboração interagências e do tipo de operações a cumprir. No caso da colaboração das FFAA e FSS a participação está essencialmente dependente das perceções das diferentes agências envolvidas no processo colaborativo, da legislação existente que prevê e facilita a colaboração interagências e do conjunto de processos existentes no processo

colaborativo, sendo estes também os principais desafios específicos da colaboração interagências no combate ao narcotráfico e imigração ilegal, mas aplicável a outras agressões e ameaças transnacionais.

Segundo Artur Vaz (Apêndice A), existem diferenças culturais entre as FFAA e FSS, “porque são organizações diferentes no seu funcionamento e têm missões diferentes”, no entanto a interação diária que existe entre as agências demonstra que existe “abertura” e vontade de ir de “encontro com aquilo que são as necessidades de determinada operação”. A interação diária que ocorre entre a Marinha e Polícia Judiciária contribui para a construção de confiança visto que “tem que haver confiança quando falamos deste tipo de ações”.

Caso as culturas organizacionais, expectativas, prioridades e objetivos das agências sejam muito diferentes umas das outras, são colocados diversos constrangimentos à formação de um processo colaborativo. Para que possa haver mudança, inovação, trabalho conjunto e adaptação dentro das agências envolvidas no processo colaborativo, é necessário que a agressão ou ameaça seja entendido como um problema comum às agências e que haja confiança entre as agências envolvidas no esforço colaborativo. Artur Vaz, define como principal desafio “manter e, dentro daquilo que seja possível, melhorar” a colaboração. Apesar de existir uma base legal e política bem como uma série de procedimentos operacionais que permitem às agências a capacidade de colaborar, esta pode dificilmente continuar caso não haja uma procura, por ambas as partes, de manter a “parceria colaborativa”. Segundo diversos autores (Deverrel et al., 2019; Kupucu et al., 2010; Ansell e Gash, 2008), a construção de confiança trata-se de uma atividade que se resume a pessoas trabalharem juntas durante um período de tempo, o que muitas vezes implica que a colaboração interagências esteja assente em relações pessoais.

A grande preocupação é a de que uma vez que esteja estabelecida a colaboração interagências dependente nas relações pessoais dos membros das agências, que esta termine assim que algum dos membros saia. No entanto, outros autores entendem que apesar das relações pessoais serem importantes para a colaboração interagências, no caso de uma crise as respostas mais eficazes e oportunas são realizadas consoante funções em vez de relações pessoais, apesar da importância dos oficiais de ligação e as suas habilidades interpessoais e capacidade de networking (Deverrel, 2019:499). Entende-se, portanto, que a colaboração interagências deve ser iniciada por oficiais de ligação capazes criar relações de confiança entre as agências envolvidas, no entanto, apenas numa primeira instância, pois a colaboração interagências pode tornar-se inteiramente dependente destas relações pessoais.

Para o combate de agressões e ameaças transnacionais e o sucesso da colaboração interagências a informação é também considerada uma das necessidades fundamentais, visto estar diretamente relacionada com o sucesso de uma missão. As janelas de tempo para agir são muito curtas e, portanto, é necessário um processo para as agências obterem informação correta e relevante para o combate à ameaça em tempo útil, visto que informação mais completa, implica também a necessidade de mais tempo gasto (Gonzalez e Bharosa, 2009:3). Como diz Artur Vaz (Apêndice A): “Este tipo de operações, em que há investigação de um grupo criminoso, é necessário haver muita cautela, para proteger a própria informação, pois ela tem de funcionar num circuito fechado. (...) Estes tipos de operações muitas vezes devem ser decididas rapidamente e para o decidirmos é necessário saber se a Marinha tem disponibilidade (...) o que não nos compadece com muitas demoras, com burocracias.”

De forma a tornar o processo de obtenção de informações estratégicas mais simplificado, a colaboração deve incluir mais do que a articulação operacional, englobando também a partilha de informações relevantes para o combate de agressões e ameaças transnacionais, no entanto, a partilha de informações está dependente do quadro legislativo e do nível de confiança existente entre as agências pertencentes à colaboração interagências (Gonzalez e Bharosa, 2009:3).

Numa colaboração interagências, os serviços de informações devem ser flexíveis o suficiente para fornecer todo o tipo de informações envolvidas com informações relevantes e o mais completas possível, mas que tenham em conta o tempo demorado. No caso português “a cooperação do SIED e do SIS com outras entidades exerce-se em cumprimento das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral, sendo que é o Primeiro-Ministro que define que dados podem ser fornecidos na legislação de segurança interna (art. 43.º n.º 2; art. 11.º n.º 2 Lei 50/2014, de 13 de agosto).

Como foi referido anteriormente, no pós 25 de abril houve a procura de restringir as Forças Armadas em várias questões, incluindo na questão das informações militares. As informações militares deixaram de estar integradas nos restantes Serviços de Informações que fazem parte do SIRP, ficando as informações militares apenas na dependência do EMGFA, o que por sua vez dificulta a partilha e obtenção de informação relevante para a segurança interna e defesa nacional.

Como anteriormente estabelecido, a colaboração interagências necessita de uma estrutura formal. Um conjunto de normas e processos estabelecidos que tornem possível a realização de operações conjuntas e a concretização de objetivos, bem como uma estrutura informal, como

forma de facilitar a participação e a geração de novas ideias, mas também como forma de reduzir o tempo gasto na tomada de decisão. Esta estrutura informal não se restringe apenas à articulação operacional, mas pode também incluir a partilha de informação.

As FFAA e FSS dificilmente terão um modelo organizacional permanente que facilite a partilha de informação e a realização de colaborações interagências de forma flexível e informal. No entanto, como também já foi referido, os procedimentos operacionais estandardizados criados para a partilha de meios e capacidades não são compatíveis com a janela de tempo disponível para o combate a uma ameaça transnacional e o mesmo aplica-se à partilha de informação entre agências, onde os procedimentos estandardizados dificultam a comunicação entre as agências em tempo útil.

Quando se tratam de casos em que a janela de tempo disponível para agir é bastante curta e se verifica a necessidade de utilizar os meios e capacidades das Forças Armadas, como é o caso do combate ao narcotráfico realizado pela Polícia Judiciária, verifica-se que existe, segundo Artur Vaz (Apêndice A), um protocolo direto com a Marinha e Força Aérea, que consiste na comunicação direta com estas agências num momento em que se observa a necessidade destes meios e capacidades. “A comunicação é feita através das hierarquias competentes, em diferentes níveis. Num primeiro momento é feito um contato entre o UNCTE e o Comando Naval ou da Força Aérea, de seguida a implementação das operações é realizada através dos operacionais designados por cada uma das organizações. Há uma espécie de oficial de ligação para a operação em concreto que estabelece o contato direto com a pessoa responsável pela operação. (...) Em função da função a desempenhar, se o coordenador da equipa de investigação determinar que é necessária a Marinha ou Força Aérea, o contato no decurso da operação não é realizado pelo Diretor da UNCTE, mas sim através dos operacionais de ambas as partes”.

Embora o contato seja feito de forma expedita, não deixa de ser formalizado posteriormente, no entanto, através deste protocolo direto, existe um certo grau de comunicação e partilha de informação informal poderá ser uma mais-valia para a colaboração interagências, uma vez que agiliza o processo de tomada de decisão e garante maior probabilidade de sucesso no combate a agressões ou ameaças transnacionais, visto não ser necessário a formalização do pedido de colaboração como é referido nas Orientações para a Articulação Operacional e permite o balanço entre os fatores formais e informais necessários para a colaboração interagências.

Capítulo 4- Conclusão

1. Considerações Finais

“Os países tendem a expandir as funções das FFAA para além da Defesa na tentativa de as tornar mais relevantes em relação ao alargamento do espectro de ameaças à segurança (...) que pode ser visto como uma forma das Forças Armadas diversificarem as suas funções numa altura em que, um pouco por todos os países europeus, as FFAA estão a receber cortes no orçamento.” (Ratchev e Tagarev, 2018:138, 142). Países que tenham menos meios e capacidades disponíveis e que tenham experienciado dificuldades em combater as agressões e ameaças à segurança interna sofridas, tendem a visualizar as FFAA como um recurso que necessita de ser utilizado ao máximo da sua capacidade, visto tratar-se de uma despesa pública (Ratchev e Tagarev, 2018:143). O presente trabalho propôs-se principalmente a analisar o funcionamento do processo de colaboração interagências existente entre as FFAA e FSS, realizando um foco nas missões existentes no combate ao tráfico de drogas e a imigração ilegal.

De forma a responder à questão de partida foi formulada uma hipótese, que neste momento procuramos testar. Para a verificação da hipótese foi analisado o contexto jurídico nacional das FFAA e FSS, o conjunto de agressões e ameaças à segurança interna portuguesa, as orientações para a articulação operacional das FFAA e FSS no processo colaborativo e por último a definição dos principais desafios à colaboração interagências e à colaboração no combate ao narcotráfico e imigração ilegal.

Na hipótese: **o processo de colaboração interagências é muito frágil face à natureza das ameaças à segurança interna, o que se traduz na necessidade de alterações na tomada de decisão**, chegamos à conclusão de que a hipótese se verifica, no entanto, de forma muito incompleta.

A colaboração interagências das FFAA e FSS está há muito prevista na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei de Defesa Nacional e Lei de Segurança Interna, entre outros documentos e as Orientações para a Articulação Operacional apresentam de forma simples as diferentes fases da colaboração interagências e os procedimentos operacionais standardizados necessários à tomada de decisão e partilha de informação aos líderes estratégicos das agências envolvidas. As agressões e ameaças transnacionais que constituem as principais ameaças à segurança interna portuguesa, como anteriormente referido, são caracterizadas por serem mais dificilmente combatidas, uma vez que os responsáveis são mais dificilmente identificáveis. O facto de serem dificilmente identificáveis traduz-se na

necessidade de existir um sistema eficaz e eficiente, onde a obtenção e partilha de informação seja priorizada e a tomada de decisão seja rápida. No entanto, os procedimentos operacionais para a partilha de informação e tomada de decisão resultam no aumento do tempo necessário para a realização das missões de combate a ameaças e agressões transnacionais, uma vez que a colaboração só pode ser realizada segundo este conjunto de orientações. Verifica-se que a colaboração interagências é muito frágil e como tal é necessário que ocorra o seu reforço, uma vez que o objetivo é a multiplicação das situações onde é possível utilizar a colaboração interagências para combater efetivamente as agressões e ameaças transnacionais.

As alterações propostas procuram a potencialização da colaboração interagências, e focam-se na tomada de decisão do SSI e FFAA, no entanto, é possível entender que alterações não necessitam de ocorrer apenas neste aspeto, mas também em muitos mais. Para além da tomada de decisão, a colaboração interagências pode beneficiar de mais alterações no seu funcionamento em questões como a comunicação de informações estratégicas ou comunicação de necessidade de colaboração interagências, de forma a garantir uma resposta rápida e eficaz às ameaças e agressões transnacionais. A colaboração interagências pode também beneficiar da reestruturação do cargo de SGSSI e do próprio Sistema de Segurança Interna, uma vez que se considera que o cargo de SGSSI não possui autonomia suficiente para coordenar todas as FSS envolvidas no SSI, bem como o SSI contribui para a sobreposição de funções, atribuições e competências e a multiplicação de estruturas orgânicas e funcionais das FSS. Para além de que se considera também relevante que o CEMGFA e SGSSI procurem numa primeira instância promover a colaboração interagências, mas não tornar a colaboração dependente destes, de forma a garantir que esta ferramenta continue a ser utilizada, passando assim a estarem encarregues do estabelecimento da visão estratégica e de garantir a adaptabilidade da colaboração interagências.

Considera-se, portanto, que a colaboração interagências realmente necessita de alterações no que diz respeito ao processo de tomada de decisão, mas não se restringe a isso, uma vez que se considera que todo o processo de colaboração interagências necessita de alterações, seja na comunicação, tomada de decisão ou nas próprias situações onde é possível o recurso à colaboração interagências entre FFAA e FSS.

De seguida iremos responder à questão de partida: **Como é constituído e como pode ser melhorado o processo de colaboração interagências das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança no que diz respeito à ao narcotráfico e à imigração ilegal?** Da informação recolhida conclui-se que o processo de colaboração interagências das FFAA e FSS,

segundo as orientações para a articulação operacional, é constituído por seis fases: a identificação da necessidade, a formalização do pedido de apoio, a ativação dos meios e capacidades, o emprego dos meios e capacidades, a desmobilização dos meios e capacidades e o reporte e lições aprendidas.

No âmbito da segurança interna, caso as FSS observem a inexistência ou a escassez de meios e capacidades para a resolução de uma agressão ou ameaça à segurança interna, podem requerer o apoio das FFAA através do SGSSI, que está responsável pela formalização do pedido junto do CEMGFA. Após a autorização do pedido de colaboração, as FFAA comunicam a sua disponibilidade, estabelecendo-se assim um ou mais elementos de ligação junto da FSS responsável pela operação e pela atribuição de missões ou tarefas específicas a serem realizadas pelas FFAA. Após finalizada a necessidade dos meios e capacidades das FFAA, a FSS comunica a desmobilização dos meios e o responsável da FSS reporta ao SGSSI e CEMGFA o desenvolvimento da articulação e as lições aprendidas.

Relativamente ao seu melhoramento, mais uma vez entende-se que o processo de colaboração interagências deve beneficiar de melhorias no processo de tomada de decisão, no que diz respeito à comunicação da necessidade de colaboração por parte das FSS com meios insuficientes para o combate adequado das ameaças e agressões transnacionais. O narcotráfico e a imigração ilegal requerem uma resposta rápida e eficaz das FSS. A agilização do processo é bastante importante e existem já exemplos de agilização no combate ao tráfico de estupefacientes, através do protocolo existente entre as Marinha e Polícia Judiciária.

Mais importante torna-se a reestruturação das diferentes instituições envolvidas no processo de colaboração interagências, incluindo o próprio SSI, de modo a equacionar e a redimensionar o sistema de segurança interna consoante o ambiente de segurança atual em Portugal. Tendo em consideração os padrões da racionalidade e da eficiência, quando falamos de investimento público, tem de ocorrer a eliminação de redundâncias e conflitos de competências no seio do SSI, através da redução do número de instituições com funções semelhantes ou sobrepostas, visto que a existência de sobreposição de competências resulta inevitavelmente num ambiente marcado por diferenças culturais e competitividade sobre recursos. A redução desta teia de competências e a promoção de uma cultura de interdependência permite que as instituições possam recorrer a outros métodos, mais eficazes e eficientes, como é o caso da colaboração interagências (Bardach, 1998) e ajuda na erosão das fronteiras entre jurisdições das diferentes agências.

No que diz respeito à reestruturação do SSI, entende-se que a colaboração interagências pode beneficiar da atribuição de maior autoridade para o cargo de SGSSI de forma a concentrar as bases de dados da segurança interna, capacidades técnicas e conhecimentos e meios tecnológicos de apoio às FSS e de modo a tornar o cargo de SGSSI essencial na coordenação das FSS e no estabelecimento de uma visão estratégica da segurança interna. O cargo de SGSSI deve ser dotado de maior autonomia, sendo ideal o cargo deixar de estar sob a alçada do Primeiro-Ministro, também de modo a garantir a coordenação das FSS e o estabelecimento da visão estratégica no combate de determinadas ameaças e agressões transnacionais. Por último, seria também positivo para o processo de colaboração interagências se as FFAA estivessem mais integradas no processo de colaboração interagências, possivelmente através do reforço das competências do CEMGFA e das FFAA, de modo a permitir mais instâncias onde seja permitida a ação conjunta das FFAA. O processo de colaboração deve expandir-se para outras áreas da segurança interna, nomeadamente o combate ao terrorismo, uma das grandes ameaças à segurança interna.

Os conceitos de colaboração interagências e segurança interna constituíram a base da problemática alvo de estudo, sendo que o trabalho recorre à articulação entre os procedimentos da colaboração interagências observável na articulação operacional entre as FFAA e FSS e o conjunto de fatores e desafios considerados essenciais para o correto funcionamento da respetiva colaboração interagências.

Tendo em conta os objetivos de estudo, esperava-se desenvolver um conjunto de recomendações ao sistema de colaboração interagências existente entre as FFAA e FSS. Foi possível o estudo dos procedimentos para a articulação operacional, bem como a análise e definição dos principais desafios a uma colaboração deste tipo, resultando nas recomendações que virão a seguir.

As limitações do estudo estão relacionadas com a impossibilidade de realizar todas as entrevistas que se esperava realizar, devido a preocupações éticas ou não disponibilizarem informação para trabalhos académicos e o acesso a informação relevante, uma vez que o trabalho está relacionado com o funcionamento das operações militares conjuntas, o que torna complicada a aquisição e a análise da informação no contexto deste trabalho. A realização de um estudo sobre a colaboração interagências enquanto instrumento estratégico das FFAA seria interessante, de forma a entender se a colaboração interagências tem impacto na opinião pública das FFAA devido à entrada na esfera da segurança interna e proteção civil.

2. Recomendações para a Colaboração Interagências

Após a análise dos principais desafios à realização da articulação operacional entre as FFAA e FSS, é possível afirmar que os problemas a melhorar estão relacionados principalmente com os standard operating procedures e os entraves que estes colocam à partilha de informações e com a comunicação entre as agências envolvidas no processo. As recomendações realizadas à colaboração interagências das FFAA e FSS focam-se na criação de um sistema mais informal para a requisição da articulação operacional, a criação de um sistema de feedback e a reestruturação do cargo do SGSSI e do SSI.

Os processos formais descritos nas Orientações para a Articulação Operacional serão sempre necessários, visto que estes processos têm como efeito mais notável a redução da incerteza no processo colaborativo. No entanto, os mesmos procedimentos standardizados são sinónimos de maior burocracia, uma vez que há a necessidade de cumprir rigorosamente os procedimentos criados, o que resulta em mais tempo gasto na formalização do pedido de articulação operacional e na realização da colaboração interagências.

As recomendações para o processo da colaboração interagências entre as FFAA e as FSS passam, pois, pela criação de um sistema no qual é permitido que haja comunicação informal no seio da colaboração. A colaboração interagência no presente estado dificulta a realização do combate às agressões e ameaças transnacionais de forma rápida e eficaz. O que procuramos é um sistema que mantém as bases do procedimento operacional standardizado referido nas orientações para a articulação operacional, mas que realiza alterações ao mesmo, permitindo assim que o processo de articulação operacional não necessite de ser formalizado pelo CEMGFA e SGSSI.

Twitchell et al. (2007), entendem que existe um problema na criação destes procedimentos operacionais. O autor entende que necessita haver um balanço entre as regras definidas e que, caso sejam definidas demasiadas regras para a colaboração interagências, o processo sofre demasiadas restrições. É necessário criar um conjunto de procedimentos que sustente a colaboração interagências, mas que simultaneamente permita que este tenha a flexibilidade e a capacidade de adaptação suficiente para se ajustar às necessidades das FSS e às ameaças e agressões transnacionais (Twitchell et al., 2007:11). Em emergências há a necessidade de inovar, adaptar e improvisar, pois as situações mudam (Waugh Jr. e Streib, 2006:132), e neste caso o processo de colaboração interagências criado recentemente nas Orientações para a Articulação Operacional aparenta ser demasiado restritivo no que diz respeito ao pedido de formalização devido à necessidade de formalização do pedido ao SGSSI e CEMGFA.

A comunicação existente entre a Polícia Judiciária e as Forças Armadas de que fala Artur Vaz apresenta-se como uma solução mais viável para o sucesso da colaboração interagências, em que a comunicação e a implementação das operações é realizada através dos operacionais designados por cada uma das organizações e onde se observa a comunicação direta entre oficiais de ligação e indivíduos responsáveis pela operação. É um exemplo a seguir no que diz respeito a uma comunicação informal assente em meios formais e que por sua vez consideramos que poderá sucessivamente incluir as restantes FSS e ser utilizado para o combate de outras ameaças e agressões transnacionais.

Os autores Deverrel et al. (2019); De Sisto e Handmer (2020), entendem a importância da comunicação, mais propriamente do estabelecimento de laços pessoais, para o sucesso da colaboração interagências. Os autores entendem que as relações pessoais entre membros da colaboração interagências ajudam na criação de confiança entre membros, uma vez que numa primeira fase da colaboração os agentes envolvidos na colaboração interagência necessitam da existência de familiaridade com os restantes agentes, que aumenta consoante o nível de colaborações realizadas. No entanto, a dependência completa do processo de colaboração em relações de confiança, resulta em maior dificuldade na entrada de novos membros (Deverrel et al., 2019; De Sisto e Handmer, 2020). A dependência de todo o processo de colaboração interagências nas relações interpessoais dos membros da colaboração interagências pode também resultar no fim da colaboração, como consequência da saída de um membro importante.

Entende-se, portanto, que numa primeira instância o CEMGFA e SGSSI fomentam e mantêm uma cultura de colaboração interagências e aumentam a confiança entre as agências envolvidas, no entanto, este método de colaboração não deve ser permanente, uma vez que existe a probabilidade que os próximos líderes estratégicos das FFAA e FSS não tenham esta cultura de colaboração e que esta assim se perca.

A função do CEMGFA e SGSSI deve estar ligada ao estabelecimento da visão estratégica, mas pode também ser atribuído a estes dois cargos a função de fomentar a adaptabilidade da colaboração interagências entre as FFAA e FSS. A adaptabilidade entende-se pela capacidade de as agências continuamente monitorizarem, reversionarem e ajustarem as suas estratégias, métodos de trabalho e soluções (Paton et al., 2006; Johansson e Bäck, 2017:2). A adaptação é considerada importante para a colaboração interagências, essencialmente quando falamos de temas como a segurança e defesa, em que geralmente existe menos informação disponível e são ambientes confusos, logo, existe maior incerteza e necessidade de maior adaptabilidade.

Esta adaptabilidade é atingida através de um sistema de feedback, à semelhança do processo estratégico aplicado na Marinha e EMGFA, constituído pelas etapas da revisão e retroação dos objetivos e medidas setoriais, de modo a permitir a avaliação da estratégia aplicada e determinar se a atual estratégia ainda é aplicável ou se necessita de um redirecionamento. Como mencionado anteriormente, o papel do CEMGFA e SGSSI pode, numa primeira instância incluir o aumento da familiaridade e confiança entre as agências, mas que progressivamente passa a incluir apenas o estabelecimento da visão estratégica da colaboração interagências e a realização da revisão e retroação da estratégia adotada. A adaptabilidade vem permitir o sucesso de um maior número de colaborações e contribuir para que mais membros procurem a colaboração interagências.

Por último, considera-se que a colaboração interagências entre as FFAA e as FSS pode beneficiar de alterações no que diz respeito à estrutura das SSI, mas mais importante, alterações nas funções do SGSSI. Segundo a opinião de Agostinho Costa “o cargo de SGSSI teve mais a ver com o preenchimento de uma formalidade do que espelhar uma real vontade política de transformação do SSI.” sendo que se observa “um desfasamento entre as competências que a LSI lhe confere e os meios que lhe atribui.” (Costa, 2021).

Tendo isto em conta, entende-se que é necessária uma reforma do cargo de SGSSI, de forma que realmente seja capaz de concentrar as bases de dados da segurança interna, que “reúna capacidades técnicas e no domínio do conhecimento que possam ser destacadas em apoio às FSS (...) bem como meios tecnológicos especiais que possam operar em proveito de todo o SSI” (Costa, 2021). Deve haver uma reforma no sentido de efetivamente tornar o cargo de SGSSI essencial na coordenação de todas as FSS para o combate de ameaças e agressões transnacionais e para o estabelecimento da visão estratégica do SSI para a segurança interna, de forma a evitar a sobreposição de funções, atribuições e competências. Como indica o atual SGSSI existem os problemas da “proliferação de forças e serviços de segurança, a inevitável sobreposição de funções, atribuições e competências, bem como a multiplicação de estruturas orgânicas e funcionais” (Pinheiro, 2022).

Para que o SSI e a colaboração interagências possam ser mais eficientes, espera-se que assegure a colaboração e a interdependência na matéria de partilha de informações no combate à criminalidade organizada transnacional. É também necessário existir comunicação constante entre as diferentes FSS e o SGSSI, pelo que seria ideal a criação de um gabinete que reúna efetivos das FSS e que garanta a comunicação vertical e horizontal da informação. Considera-

se também que o papel do SGSSI deve ser dotado de maior autonomia, sendo que é da nossa opinião que o SSI deve deixar de estar sob a alçada do Primeiro-Ministro.

Espera-se que as recomendações permitam o desenvolvimento das capacidades das FFAA, de forma a estar preparada e fazer face às novas ameaças e o facilitamento da participação das FFAA em questões de segurança interna. Apesar de não possuírem competências quanto à prática de ações consideradas de polícia, a contínua participação em colaborações interagência implica uma evolução nas competências das FFAA para além da questão da Defesa Nacional, num período em que progressivamente se questiona as funções das FFAA e se observa uma imprevisibilidade quanto às ameaças e agressões transnacionais.

Bibliografia

- Ahmed, A. (2008). *Ontological, Epistemological and Methodological Assumptions: Qualitative Versus Quantitative*. University of Exeter
- Albuquerque, F. (2020). *Colaboração Premiada- Estudo Comparado entre as Legislações Brasileira e Portuguesa*. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Alter, C., Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage Publication.
- Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Brookings Inst. Press.
- Barney, J. (1986). Strategic factor markets: Expectations, luck and business strategy. *Management Science*, 32, 1231-1241.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*. 17, 99-120
- Barney, J. (2001). Is the resource-based “view” a useful perspective for strategic management research? Yes. *Academy of Management Review*, 26, 41-56.
- Berryman, D. (2019). Ontology, Epistemology, Methodology, and Methods: Information for Librarian Researchers. *Medical Reference Services Quarterly*, 38, 271-279.
- Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G. (1993). *Dicionário de política*. Ed. Univ. de Brasília.
- Borges, R. (2013). *A Segurança Interna de Portugal no Quadro da União Europeia: Para uma Governança Multinível?* ISCP SI.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Bryson, J., Crosby, B., Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55.
- Bundeswehr (2021). *Missions and Tasks*. Bundeswehr. Disponível em <https://www.bundeswehr.de/en/about-bundeswehr/mission-and-tasks-bundeswehr/crisis-management-and-homeland-security>. Acedido em 04 de julho de 2021
- Burgelman, R. (2003). *Strategy Making and Evolutionary Organization Theory: Insights from Longitudinal Process Research*. Stanford Graduate School of Business
- CEMGFA, SGSSI. (2020). *Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança*.
- Chalk, P. (2013). *Encyclopedia of terrorism*. California: ABC-CLIO.

- Cigler, B. (2001). Multiorganizational, Multisector, and Multi-Community Organizations: Setting the Research Agenda. Em M. Mandell (Ed.), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures Public Policy Management* (pp. 50–71). Quorum Books.
- Cohen, G. (2018). Cultural Fragmentation as a Barrier to Interagency Collaboration: A Qualitative Examination of Texas Law Enforcement Officer's Perceptions. *American Review of Public Administration*. 48, 886-901.
- Collins, A. (2019). *Contemporary security studies*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Conner, K. (1991). A historical comparison of resource-based theory and five schools of thought within industrial organization economists: Do we have a new theory of the firm? *Journal of Management*. 23, 1184-1206.
- Conselho da União Europeia (2010). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: rumo a um modelo europeu de Segurança*. Publication Office).
- Constituição da República Portuguesa (1976). *Diário da República n.º 86/1976, Série I*.
- Correia, P., Santos, S., Bilhim, J. (2016). Clusters de Percepções sobre cibersegurança e cibercriminalidade em Portugal e as suas implicações para a implementação de políticas públicas nesse domínio. *FAE*, 2, 22–37.
- Costa, A. (2019). *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030*. EuroDefense Portugal. Disponível em: <https://eurodefense.pt/estrategia-de-seguranca-nacional-e-nova-arquitetura-de-seguranca-nacional/>. Acedido a 06 de agosto de 2022.
- Costa, A. (2021). "O cargo de secretário-geral do Sistema de Segurança Interna está rodeado de equívocos". *Diário de notícias*. Entrevista concedida a Marcelino, V. Disponível em <https://www.dn.pt/sociedade/o-cargo-de-secretario-geral-do-sistema-de-seguranca-interna-esta-rodeado-de-equivocos-13835855.html>. Acedido a 24 de julho de 2022.
- Couto, A. (1988). *Elementos de Estratégia: Vol. I-Apontamentos para um curso*. IAEM.
- David, C. (2001). *A Guerra e a Paz. Abordagem Contemporânea da Segurança e da Estratégia*. Instituto Piaget.
- Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março. *Diário da República n.º 52/2002, Série I-A*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro. *Diário da República n.º 250/2014, Série I*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro. *Diário da República n.º 214/2012, Série I*, Lisboa: Ministério da Administração Interna.

- De Sisto, M., Handmer, J. (2020). Communication: the key for an effective interagency collaboration within the bushfire investigation network. *International Journal of Emergency Services*, 1 (1), 299-312.
- Deverrel, E. et al. (2019). Horizontal Collaboration in Crisis Management: An Experimental Study of the Duty Officer Function in Three Public Agencies. *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*, 10 (4), 484-508.
- Emerson, K., Nabatchi, T. (2015). Collaborative governance regimes. Georgetown University Press.
- EMGFA. (2018). Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021.
- Fazio, M. (2016). Relações Internacionais Contemporâneas e Atores Não Estatais: O Protagonismo de Resistência do Movimento de Justiça Global. Tese de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Federal Republic of Germany (1949). Basic law for the Federal Republic of Germany.
- Ferguson, D. (2009). Understanding Horizontal Governance. Research Brief.
- Fernandes, A., Borges, J. (2005). Enquadramento Conceptual. Em J. Nogueira (Ed.), *Pensar a segurança e defesa*. Ed. Cosmos.
- FRONTEX. (2021). Migratory Map. FRONTEX. Disponível em <https://frontex.europa.eu/what-we-know/migratory-map/>. Acedido a 13 de março de 2021
- FRONTEX. (2021). Who We Are. FRONTEX. Disponível em <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/foreword/>. Acedido a 15 de março de 2021
- Furlong, P. & Marsh, D. (2010). A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science [E-book]. In Marsh, D. & Stoker, G. (Eds.). *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Garcia, F. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo. *Revista Negócios Estrangeiros*, 9, 339–374.
- Garcia, F. (2015). O Instrumento Militar e as Forças Armadas. *Revista Militar*, 2556, 17–32.
- Garcia, F., Ferro, M. (2013). A Crise do Estado e a Segurança Internacional. *Revista de Direito e Segurança*, 1, 37–61.7
- Gasse, M. (2018). Ligações entre o crime organizado e o terrorismo no Brasil: Hezbollah em estudo de caso.
- Gil, A. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas
- Global Initiative (2021). Global Organized Crime Index: Somalia. Disponível em https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_somalia.pdf.

- Gonzalez, R.; Bharosa, N. (2009). A Framework Linking Information Quality Dimensions and Coordination Challenges during Interagency Crisis Response. Delft University of Technology.
- Gray, B. (1989). Collaborating: Finding common ground for multiparty problems. Jossey-Bass.
- Hallebone, E; Priest, J. (2009). Business and Management Research: Paradigms and Practices. Palgrave Macmillan.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401–423.
- Huxham, C. et al. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*. 2, 337-358
- Imperial, N. (2019). O conceito de emprego das forças armadas em matérias de segurança interna. *IDN-Revista Nação e Defesa*, 152, 137–161.
- Inácio, P. (2012). Cooperação entre a GNR e o SEF no combate à imigração ilegal. *Academia Militar*.
- Johansson, C.; Bäck, E. (2017). Strategic Leadership Communication for Crisis Network Coordination. *International Journal of Strategic Communication*. 1-20.
- Kajibanga, R. (2016). Defesa Nacional: Novas Ameaças. *CEDIS Working Papers*, 33, 1–22.
- Kupucu, N. et al. (2010). Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-Centered Approach. *Administration and Society*, 42, 222-247.
- Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto. *Diário da República n.º 155/2005, Série I-A*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Constitucional n.º 1/82 de 30 de setembro. *Diário da República n.º 227/1982, Série I*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 28/2013, de 12 de abril, *Diário da República n.º 72/2013, Série I*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 30/84 de 5 de setembro. *Diário da República n.º 206/1984, Série I*.
- Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto. *Diário da República n.º 151/2008, Série I*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 50/2014, de 13 de agosto *Diário da República n.º 155/2014, Série I*. Lisboa: Assembleia da República
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. *Diário da República n.º 168/2007, Série I*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. *Diário da República n.º 167/2008, Série I*. Lisboa: Assembleia da República.

- Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto. Diário da República n.º 167/2020, Série I. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro. Diário da República n.º 213/2007, Série I. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho. Diário da república n.º 138/2009, Série I. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 4/2014 de 13 de agosto. Diário da República n.º 155/2014, Série I. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, n.º 167/2014, Série I. Lisboa: Assembleia da República.
- Lewis, L., Isbell, M., Koschmann, M. (2010). Collaborative Tensions: Practitioners' Experiences of Interorganizational Relationships. *Communication Monographs*, 77(4), 460–479.
- Lino, A. (2014). As forças armadas e a segurança interna. ISCPSP.
- Lubell, M., Schneider, M., Scholz, J., Mete, M. (2002). Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions. *American Journal of Political Science*, 46(1), 148.
- Machado, M. (2006). Condicionamento da intervenção das forças militares, militarizadas e de segurança no estrangeiro. *Revista Militar*, 2453.
- MAOC-N. (2021). Who We Are. Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics. Disponível em <https://maoc.eu/who-we-are/>. Acedido a 26 de fevereiro de 2021.
- March, J., Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mateus, C. (2016). *Criminalidade Organizada em Portugal – nos inícios do século XXI: Contextualização, evolução e estado de situação* (Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Lisboa).
- MDN (2013). *Defesa 2020*. Ministério da Defesa Nacional
- Mills, J et al. (2003). Competence and resource architectures. *International Journal of operations & Production Management*. 23, 977-994.
- Mirones, V. (2017). *A participação das Forças Armadas portuguesas no combate ao terrorismo*. Instituto Universitário Militar.
- Ministry of Defence (2007). *Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience*. Joint Doctrine Publication.

- Mu, R., de Jong, M., Koppenjan, J. (2019). Assessing and explaining interagency collaboration performance: A comparative case study of local governments in China. *Public Management Review*, 21(4), 581–605.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (1.^a ed.). Cambridge University Press.
- Palma, J. (2010). *As Operações Inter-agência de combate às ameaças emergentes em Portugal. O papel das Forças Armadas*. Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Parecer n.º 147/2001, de 16 de fevereiro, n. Diário da República n.º 40/2002, Série II, Lisboa: Procuradoria-Geral da República.
- Parker, C., et al. (2020). Collaborative crisis management: A plausibility probe of core assumptions. *Policy and Society*, 39(4), 510–529.
- Paton, D. (2006). Disaster resilience: integrating individual, community, institutional and environmental perspectives. In D. Paton & D. M. Johnson (Eds.), *Disaster resilience: An integrated approach* pp. 320-341. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Pedro, P. (2003). *Sistema de Informações Militares. Contributos para a sua reestruturação e operacionalidade*. Instituto de Altos Estudos Militares.
- Pereira, I. (2009). *As Forças Armadas nas operações de combate ao terrorismo internacional, narcotráfico e imigração ilegal, numa perspetiva de emprego conjunto*. Instituto Universitário Militar.
- Pereira, R. (2010). *Segurança Interna e Defesa Nacional: Autonomia e convergência das funções de soberania*. ASPPM.
- Pereira, J. (2019). *A Cooperação entre a Guarda Nacional Republicana e as Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna*. Instituto Universitário Militar.
- Pereira, P. (2010). *Segurança Interna e Defesa Nacional: Autonomia e convergência das funções de soberania*. ASPPM.
- Peteraf, M.; Bergen, M. (2003). Scanning dynamic competitive landscapes: A Market-based and resource-based framework. *Strategic management Journal*. 24, 1027-1041.
- Pinheiro, V. (2022). Eleições 2022. PSD quer que o “super polícia” comande mesmo a sério. *Diário de Notícias*. Entrevista concedida a Marcelino, V. Disponível em <https://www.dn.pt/politica/eleicoes-2022-psd-quer-que-o-super-policia-comande-mesmo-a-serio-14496696.html>.
- PJ. (2020). *Combate ao Tráfico de Estupefacientes em Portugal 2019*. Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes.

- PJ (2022). Polícia Judiciária. Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/uncte/>. Acedido a 11 de junho de 2022.
- Procuradoria-Geral da República. (2021). Cibercrime: Denúncias Recebidas 2020. Ministério Público.
- Quaresma, F. (2019). A Criminalidade e Ilícitos em Alto Mar. Complementaridade e Coordenação no Emprego de Meios e Uso da Força. Instituto Universitário Militar.
- Ramos, N. (2013). A Pirataria Marítima. JANUS, 21, 50–51.
- Ratchev, V.; Tagarev, T. (2018). Policy and Legal Frameworks of using Armed Forces for Domestic Disaster Response and Relief. Information & Security: Na International Journal. 40, 137-166.
- Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (2020). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019.
- Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004, de 2 de abril, n. Diário da República n.º 79/2004, Série I-A, Lisboa: Assembleia da República.
- Resolução de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril, n. Diário da República n.º 67/2013, Série I, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministro.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril, n. Diário da República n.º 77/2013, Série I, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. (2010). Teoria geral da estratégia: O essencial ao processo estratégico. Almedina.
- Ribeiro, O. (2019). Papel do SEF no Combate ao Tráfico de Pessoas. Janus, 34, 140-141
- Roboredo, N. (2010). A Evolução do Conceito de Segurança e as Implicações nas Operações Militares no Séc. XXI. Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Rodrigues, C. (2016). A Participação as Forças Armadas em Funções de Segurança Interna: a Perceção dos Comandantes da Polícia de Segurança Pública. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- RP (2020). Articulação operacional entre Forças Armadas e de Segurança permite enfrentar melhor ameaças à segurança interna. República Portuguesa. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=articulacao-operacional-entre-forcas-armadas-e-de-seguranca-permite-enfrentar-melhor-ameacas-a-seguranca-interna>. Acedido em 31 de março de 2021.
- Santos, Á. (2016). Segurança e Globalização: A Perspetiva dos Estudos Críticos de Segurança. Proelium, 7(10), 107–114.
- Santos, L.; Lima, J. (2016). Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Cadernos do IUM, nº8. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Santos, J. (2012). Forças Armadas em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- SEF, GEPF. (2019). Relatório Anual de Segurança Interna 2018. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.
- SEF, GEPF. (2020). Relatório Anual de Segurança Interna 2019. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.
- SEF, GEPF. (2021). Relatório Anual de Segurança Interna 2020. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.
- SEF, GEPF. (2022). Relatório Anual de Segurança Interna 2021. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.
- SIS. (2021). Quem somos. Serviço de Informações de Segurança. Disponível em <https://www.sis.pt/quem-somos/o-sis>. Acedido a 3 de março de 2021
- Sousa, P. (2017). Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional. IDN Cadernos, 25, 77–87.
- Federal Ministry of Defence (2016). White Paper 2016 on German Security Policy and the future of the Bundeswehr.
- Thomson, A., Perry, J. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. Public Administration Review, 66(s1), 20–32.
- Twitchel et al. (2007). Overcoming Challenges to Successful Interagency Collaboration. Performance Improvement, 46, 8-15.
- UATP. (2021). Unidade Anti Tráfico de Pessoas. Serviço de Informações de Segurança. Disponível em <https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalle.aspx?nID=87>. Acedido a 12 de março de 2021
- UNODC (2022a). UNOCD. World Drug Report 2021: pandemic effects ramp up drug risks, as youth underestimate cannabis dangers. Disponível em https://www.unodc.org/unodc/press/releases/2021/June/unodc-world-drug-report-2021_-pandemic-effects-ramp-up-drug-risks--as-youth-underestimate-cannabis-dangers.html. Acedido a 07 de junho 2022.
- UNODC (2022b). World Drug Report 2021. United Nations.
- Warmington, P. et al. (2004). Interagency collaboration: A review of the literature. TLRPIII: learning in and for interagency
- Waugh Jr, W.; Streib, G. (2006). Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. Public Administration Review. 131-140.

Apêndices

Apêndice A- Entrevista de Artur Vaz

1- Como é caracterizada a colaboração entre as Forças Armadas e a PJ e que tipo de operações são realizadas?

Em matéria de combate ao tráfico de drogas, o grosso da colaboração que é prestada pelas Forças Armadas, e quando falamos de Forças Armadas falamos da Marinha e Força Aérea, é no domínio do combate pela via marítima, quer em ações de prevenção, quer na interceção de embarcações com suspeitas de estarem a fazer transporte de droga. Os dados que constem do RASI, se reportem a este tipo de ações. A Polícia Judiciária tem, no domínio do combate ao tráfico de drogas, por missão investigar várias formas de tráfico inclusive por via marítima. Quando falamos deste tipo de tráfico muitas vezes é requerido para o desenvolvimento dessas operações quer meios marítimos e quer meios aéreos. E, digamos, que nesse aspeto há de facto esta colaboração, sendo certo que quer Marinha, quer Força Aérea partilham também alguma informação com a Polícia Judiciária, e a PJ partilha também informações com a Marinha e Força Aérea, precisamente para que os operacionais desses ramos possam também, quando estão nestas missões, identificar situações que possam configurar casos de tráfico de drogas.

2- Seria possível a criação de uma Força Conjunta Permanente com membros dos diferentes ramos?

Uma força específica? Tendo em conta o tipo e a frequência das operações, o que existe neste momento um entendimento e uma cooperação muito boa entre as várias entidades envolvidas, a Polícia Judiciária e Marinha e Força Aérea. Sempre que é necessário obter o contributo da Marinha e Força Aérea, são despoletados os mecanismos necessários para desenvolverem esse tipo de operações. De momento não penso que seja necessário estarmos aqui a criar uma força conjunta, porque felizmente não há frequência, não querendo dizer não se poderá evoluir nesse sentido. O que temos neste momento é esta cooperação e articulação, que funciona em função das necessidades. Na perspetiva da Judiciária e penso que também na perspetiva das Forças Armadas as coisas têm funcionado de uma forma bastante positiva, temos tido sempre resposta pronta por parte dos ramos.

3- Não se encontram diferenças culturais?

Existe, porque são organizações diferentes, funcionam e têm missões diferentes. Isso necessariamente existe, aquilo que notamos é que os profissionais de um lado e outro são verdadeiros profissionais, ou seja, têm a capacidade para interagir em colaboração. Na Polícia Judiciária temos todos os dias que interagir e colaborar com várias pessoas de outras

organizações e o que sentimos da Marinha e da Força Aérea é precisamente o mesmo. Sentimos uma abertura e uma grande capacidade de interagirem para irem de encontro com aquilo que são as necessidades de determinada operação. Da nossa parte entendemos que tem que haver confiança, quando falamos deste tipo de ações, são ações que são sigilosas, confidenciais e aquilo que nós sentimos enquanto PJ, que é a organização que realiza a investigação e que impulsiona este tipo de operações e que pede o reforço às FFAA, é que não existe qualquer tipo de receio em recorrer à Marinha e Forças Aéreas, eles lidam e geram muito bem este tipo de requisitos. A confiança vai-se construindo operação a operação, às vezes correm bem, mas outras vezes não, fortalecendo uma relação que já vem de há muitos anos.

4- Quais diria que são os principais desafios à colaboração interagências?

O principal desafio é, por parte das instituições, manterem e, dentro daquilo que seja possível, procurarem melhorar. Pese embora a excelência desta cooperação – sublinho- a excelência, há sempre, naturalmente, espaços para alguma melhoria nos processos. Penso que essencialmente é esse desafio, para ter capacidade de continuar a colaboração. É um exemplo esta parceria colaborativa que vem de há muitos anos e tem, de facto, melhorado ao longo dos anos. A colaboração é um exemplo muitas vezes citado a nível internacional como um bom exemplo de colaboração entre entidades com missões diferentes, mas que conseguem unir esforços e criar sinergias.

5- A colaboração interagências poderia utilizar formas informais de comunicação, apesar da importância da hierarquia nestas agências?

Deixe-me ser sincero, a PJ tem um protocolo direto com a Marinha e a Força Aérea há muitos anos e nós continuamos a seguir esse protocolo, porque estas missões saem um pouco das operações normais. Está a funcionar diretamente PJ, Marinha e Força Aérea. O que temos e o que existe há muitos anos é essa comunicação direta entre PJ, Marinha e Força Aérea. A comunicação é feita através das hierarquias competentes, em diferentes níveis. Num primeiro momento é feito um contato entre o UNCTE e o Comando Naval ou da Força Aérea, depois na implementação das operações é através dos operacionais designados por cada uma das organizações. Há uma espécie de oficial de ligação para a operação em concreto que estabelece o contato direto com a pessoa responsável pela operação. São contatos feitos de forma expedita, mas são contatos para todos os efeitos formais. Em função da função a desempenhar, se o coordenador da equipa de investigação determinar que é necessária a marinha ou Força Aérea, o contato no decurso da operação não é realizado pelo Diretor da UNCTE, mas sim através dos

operacionais de ambas as partes. É uma única operação, mas tem intervenientes das várias e é necessário haver uma comunicação muito fluente.

Este tipo de operações são operações confidenciais, trabalha-se com informação protegida sob o segredo de justiça. Este tipo de operações, em que há investigação de um grupo criminoso, é necessário haver muita cautela, para proteger a própria informação, pois ela tem que funcionar num circuito fechado. Só sabe quem tem que saber e esta informação é obviamente partilhada com os parceiros de colaboração, mas não necessitam de saber de tudo. É necessário que a informação se mantenha restrita. Este tipo de operações muitas vezes devem ser decididas rapidamente e para o decidirmos é necessário saber se a Marinha tem disponibilidade e tem que haver aqui pelo menos três pessoas que estão em comunicação constante, pois há informação que cai e decide-se rapidamente que é necessário agir já, o que não nos compadece com muitas demoras, com burocracias, tem que se tomar uma decisão rápida, e isso aconselha que exista esses canais diretos.

Apêndice B- Modelos de Colaboração Interagências entre FFAA e FSS

Alemanha

O problema das agressões e ameaças transnacionais é uma realidade mundial e como tal, a Alemanha, devido principalmente à ameaça terrorista à sua segurança interna, teve como solução dotar-se de um quadro legal robusto. O uso das FFAA na segurança interna é vista de forma relutante, devido em grande parte pela própria história da Alemanha, esperando-se que as FSS sejam responsáveis pela manutenção da segurança interna.

O art. 35.º da Constituição Alemã prevê que no caso de acidentes ou desastres naturais extremos, as FFAA podem ser utilizadas para apoiar as FSS. No artigo não são detalhadas as ações em que as FFAA podem servir de apoio às FSS, sendo apenas referido que a participação das FFAA está restrita a questões em que se pretende “manter ou reestabelecer a ordem pública e para acudir a desastres de causa natural de natureza extrema (Mirones 2017:20), onde estão incluídas as agressões e ameaças transnacionais. O “Bundeswehr é obrigado a apoiar autoridades federais, estatais e locais”, consoante o que lhe for requerido (Bundeswehr, 2021).

O art. 35.º prevê também que a participação das Forças Armadas esteja muito bem delimitada, sendo que no caso do uso das Forças Armadas no apoio às FSS. “Bundesrat”, o Conselho Federal, tem o poder de rescindir a qualquer altura a colaboração interagências e sempre que a ameaça tenha sido removida (art. 35.º Basic Law of the Federal Republic of Germany, 1949).

Semelhante ao modelo português, as medidas tomadas pelas FFAA alemãs devem ser limitadas ao apoio logístico ou técnico, não é possível a imposição de medidas de polícia. Segundo o art. 87.º da constituição as Forças Armadas podem também ser implantada em situações de emergência interna caso haja uma ameaça iminente para a existência ou para a liberdade democrática da Alemanha (Federal Ministry of Defence, 2016:110).

Não foi possível encontrar um plano de articulação operacional que demonstre o processo de colaboração no combate a agressões e ameaças transnacionais ou com destaque no narcotráfico e na imigração ilegal.

Espanha

A presença de agressões e ameaças à segurança interna da Espanha, com a presença de grupos como a ETA ou a utilização da Espanha enquanto porta de entrada de narcóticos ou de migrantes ilegais leva, à semelhança de Portugal, que esteja previsto na legislação espanhola

que as FFAA possam estar envolvidas em questões de segurança interna. As FFAA têm como missão principal garantir a soberania e a independência nacional, como previsto no art. 8.º da Constituição espanhola, e dentro desta missão principal, tal como no caso de Portugal, espera-se que as FFAA espanholas incluam a articulação operacional com outros órgãos do Estado em caso de emergências, de modo a garantir a segurança e o bem-estar da população.

Segundo a Lei Orgânica 5/2005, de 17 de novembro, o art. 16.º indica que “o cumprimento das missões das Forças Armadas (...) requerem a realização de diferentes tipos de operações, tanto em território nacional como no exterior, que podem conduzir a ações de prevenção de conflitos ou dissuasão, manutenção de paz, atuação em situações de crise e de resposta a agressões” (art. 16.º Lei Orgânica 5/2005, de 17 de novembro). No mesmo artigo é referido em que tipo de operações as FFAA podem efetuar, sendo que em relação à colaboração com as FSS são especificadas as operações de combate ao terrorismo; resgate terrestre, marítimo e aéreo; e a resposta militar contra agressões realizadas utilizando aeronaves com fins terroristas. Não é feita uma referência à colaboração interagências em questões de narcotráfico e imigração ilegal, no entanto considera-se que se incluem na preservação da segurança e bem estar dos cidadãos. Parece haver uma maior facilidade de colaboração quando se trata de questões de terrorismo.

Em questões de narcotráfico as FFAA apoiam as FSS, “através da proteção de pontos sensíveis e estratégicos, da proteção de infraestruturas críticas, do controlo dos espaços marítimo e aéreo e através do desenvolvimento de ações de ciberdefesa” (Mirones 2017:84). É, portanto, conferido temporariamente às FFAA as competências para apoiar as FSS no cumprimento de ações antiterroristas e de controlo de catástrofes, emergências ou ameaças à segurança interna.

Reino Unido

No caso do Reino Unido, o narcotráfico e imigração ilegal são consideradas uma das três grandes ameaças à segurança nacional, no entanto, a utilização das FFAA no apoio às FSS em questões de segurança nacional prende-se com as questões de proteção civil e combate ao terrorismo. “As FFAA sob comando operacional militar, podem apoiar as autoridades civis (...) na proteção de infraestruturas críticas quando as capacidades das FSS forem insuficientes e na disponibilização de facilidades de comunicações e de comando e controlo” (Mirones, 2017:25), visto não existir uma legislação específica relativamente à ao combate do narcotráfico e imigração ilegal, estando, portanto, tratado no enquadramento legal da lei geral.

Semelhante a Portugal é necessária a realização de um pedido formal de articulação operacional por parte das FSS para ocorrer a colaboração interagências entre as FFAA e FSS, no entanto, as FFAA podem atuar sem este pedido formal caso enfrentem uma emergência grave que necessite uma intervenção imediata, de forma a garantir a segurança da população.

Na articulação operacional entre FFAA e FSS, o comando operacional pertence à FSS que observa a escassez ou inexistência de meios e capacidades para o combate à agressão e ameaça transnacional, mas “se existirem divergências quanto ao cumprimento da missão, o comandante militar deverá informar a sua cadeia de comando” (Mirones, 2017:25). Durante a crise na Irlanda do norte, foi atribuído aos militares poderes alargados, “nomeadamente os de interpelar e identificar os cidadãos” mas atualmente, tal como em Portugal, não possuem poderes de polícia. (Mirones, 2017:26).

As operações militares de apoio às FSS no Reino Unido estão inseridas no MACA. A articulação operacional é regida por três critérios: o apoio militar deve ser sempre um último recurso, sempre que os esforços das restantes agências não seja considerado suficiente; é necessário que as FSS não tenham capacidades para resolver a agressão ou ameaça ou a possibilidade de desenvolver dita capacidade; as FSS têm as capacidades, mas os recursos não estão disponíveis, sendo necessária a intervenção das FFAA (Ministry of Defence 2007).

França

Existe uma grande semelhança entre modelos de articulação operacional entre as FFAA e FSS de Portugal e França. Tendo em conta a análise do emprego das FFAA em apoio às FSS nas questões do narcotráfico e imigração ilegal, verifica-se que geralmente as missões atribuídas estão incluídas na “proteção de infraestruturas críticas, a segurança de fronteiras e dos transportes, na luta contra o terrorismo interno, a proteção face a catástrofes e o apoio militar durante períodos de crise ou eventos importantes” (Rodrigues, 2016:31). É também possível verificar que as FFAA francesas têm vindo a desenvolver as suas missões de apoio às FSS nas questões de prevenção do terrorismo, controlo fronteiriço e imigração ilegal. Atualmente a utilização das FFAA em apoio às FSS no combate ao terrorismo é uma situação recorrente na França, como consequência da quantidade de ataques terroristas realizados.

O sistema de segurança e defesa francês está assente na Constituição, no Código da Defesa e no Livro branco da Defesa e Segurança Nacional (Rodrigues 2016:33). A segurança interna francesa é garantida essencialmente pela Polícia nacional e pela Gendarmerie, uma força militar com funções de polícia e que tem como função o apoio da Polícia Nacional. Para além da

questão da segurança interna, as FFAA têm também funções na proteção civil e na defesa do território nacional. No âmbito da segurança interna as FFAA atuam em apoio às FSS, caso se observe a existência de ameaças graves, para as quais as FSS não têm capacidade de resposta, sendo que “as FSS lideram as intervenções e as FFAA atuam em complemento e reforço” (Mirones, 2017:27). A coordenação das forças militares é realizada pela FSS responsável pela operação.

Os militares, tal como “qualquer cidadão francês podem, de acordo com o Código do Processo Penal, deter autores de crimes e flagrante delito” (Mirones, 2017:27). A utilização da força só deve ser utilizada pelas FFAA em último recurso e ser apenas usada de forma proporcional, como tal, a utilização de armas é regulada consoante o que for definido para determinada operação. Os militares das FFAA não podem, no entanto, revistar indivíduos suspeitos ou proceder à identificação de terceiros.

A colaboração interagências entre as FFAA e FSS foi aprofundada na França através da criação do plano Vigipirate, que, de forma sumária, é caracterizado pelo envolvimento de todas as agências com funções relacionadas com a segurança interna, de forma a aumentar a sua vigilância e capacidade de reação, através do reforço dos poderes das FFAA durante determinado período e da presença visível das FFAA no terreno, como forma de dissuasão.

O plano procura cumprir três objetivos principais, nomeadamente “a garantia permanente de uma proteção adequada dos cidadãos, do território e dos interesses da França contra a ameaça terrorista; o desenvolvimento e a manutenção de uma cultura de vigilância para todos os atores, para prevenir ou detetar o mais cedo possível qualquer ameaça de ação terrorista; a resposta rápida e coordenada em caso de uma ameaça terrorista de forma a reforçar a proteção, facilitar a intervenção e garantir a continuidade das atividades de importância vital” (Rodrigues, 2016:31).

O plano Vigipirate engloba treze áreas de ação na segurança interna, incluindo o setor marítimo e do controlo das fronteiras, sendo que se foca na vigilância e reação à eventualidade de um ataque terrorista, no entanto. No momento da sua criação foi constituído um sistema com cinco níveis de ameaça, no entanto o plano foi alvo de diversas atualizações, sendo que em 2016 foram reduzidos para apenas três níveis, nomeadamente: Vigilância; Segurança Reforçada/ Risco de Ameaça; e Emergência de Ataque.

O nível de Vigilância é constituído por uma permanente postura de segurança, válida em qualquer altura e em qualquer lugar, reforçada por variadas medidas de segurança permanentes. O nível de Segurança Reforçada é utilizado quando o país é enfrentado por um alto risco de

ameaça terrorista. Neste nível de ameaça as medidas de segurança permanentes são reforçadas por medidas adicionais, sendo que podem ser aplicadas em todo o território ou em apenas em determinada área geográfica ou setor de atividade e podem ser aplicadas durante o tempo que for necessário, uma vez que neste nível não é determinado um limite temporal para a saída deste nível de ameaça. O nível de Emergência de Ataque é utilizado na eventualidade de uma ameaça eminente de um ataque terrorista ou imediatamente após a ocorrência. O nível de ameaça é constituído por medidas excepcionais para alertar a população e prevenir um ataque terrorista iminente ou após um ataque terrorista, podendo mais uma vez ser aplicado em todo o país ou apenas em determinada área geográfica, no entanto, a sua duração é limitada à duração da ameaça. Quando acionado o plano Vigipirate, as FFAA apoiam as FSS através da implementação de patrulhas mistas, de forma a reforçar a segurança nos locais críticos.