

Segurança e Defesa

COORDENAÇÃO

JOSÉ MANUEL ANES

ADRIANO MOREIRA

AGOSTINHO COSTA

ALEXANDRE PINHO

DIOGO MADEIRA DA SILVA

ASHUTOSH SHESHABALAYA

FERNANDO CAVALEIRO ÂNGELO

PAUL DE SOUZA

PAULO LOURENÇO

RUI JORGE FERREIRA LIMA LETRAS

COORDENAÇÃO

José Manuel Anes

AUTORES

Adriano Moreira
Agostinho Costa
Alexandre Pinho
Diogo Madeira da Silva
Ashutosh Sheshabalaya
Fernando Cavaleiro Ângelo
Paul de Souza
Paulo Lourenço
Rui Jorge Ferreira Lima Letras

EDITOR

Paulo Nogueês

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

© 2020 Diário de Bordo

DESIGN GRÁFICO E PAGINAÇÃO

TotalForce

IMPRESSÃO

Procer, S.A.

1.ª EDIÇÃO

Setembro de 2020

ISBN: 978-989-54463-8-4

DEPÓSITO LEGAL: 472472/20

DIÁRIO DE BORDO

Apartado 25
EC ERICEIRA
2659-909 ERICEIRA

PRESIDENTE DO CONSELHO EDITORIAL | ADRIANO MOREIRA**CONSELHO EDITORIAL | ACÁCIO PEREIRA | ADÉLIO NEIVA**

DA CRUZ | AGOSTINHO BRANQUINHO | AGOSTINHO COSTA |
ALEXANDRE CALDAS | ALICE FEITEIRA | ALMEIDA BRUNO | ANA
PAULA GARCÊS | ÂNGELO CORREIA | ANTÓNIO BRÁS MONTEIRO
| ANTÓNIO FIGUEIREDO LOPES | ANTÓNIO NETO DA SILVA |
ANTÓNIO NUNES | ANTÓNIO REBELO DE SOUSA | ANTÓNIO
VITORINO | ARMANDO DIAS CORREIA | ARMANDO MARQUES
GUEDES | ARMÉNIO MARQUES FERREIRA | CÂNDIDO DA AGRA
| CARLOS HENRIQUES CHAVES | CARLOS RODOLFO | CASIMIRO
MORGADO | CONDE RODRIGUES | CRISTINA GATÕES | GRISTINA
SOEIRO | DALILA ARAÚJO | ESPÍRITO SANTO | FERNANDA PALMA
| FERNANDO NEGRÃO | FERNANDO REINARES (ESPANHA) | FILIPE
COSTA | FRANCISCO RODRIGUES | FREIRE NOGUEIRA | GARCIA
LEANDRO | HEITOR ROMANA | HELENA MAGALHÃES | HERMÍNIO
DUARTE-RAMOS | JOÃO ALVELOS | JOÃO ATAÍDE DAS NEVES | JOÃO
ALBERTO CORREIA | JOÃO DOMINGUES | JOÃO REBELO | JOÃO
RUCHA PEREIRA | JOÃO PORTUGAL | JORGE BACELAR GOUVEIA
| JORGE BRAGA DE MACEDO | JORGE SILVA CARVALHO | JOSÉ
ESTEVES PEREIRA | JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA | JOSÉ FONTES | JOSÉ
LAMEGO | JOSÉ MANUEL CANAVARRO | JOSÉ SILVA CORDEIRO |
LUÍS BERNARDINO | LUÍS FONSECA DE ALMEIDA | LUÍS NEVES | LUÍS
TOMÉ | LUÍS TRINDADE DOS SANTOS | MANUEL PALOS | MANUEL
PECHIRRA | MARIA DA GLÓRIA MORÃO LOPES | MARIA DO CÉU
PINTO | MARIA FRANCICA SARAIVA | MÁRIO MORGADO | MATEUS
SILVA | MENDES DIAS | MIGUEL MONJARDINO | MIGUEL SANCHEZ DE
BAENA | MIRANDA CALHA | MÓNICA FERRO | OLIVEIRA MARQUES
| OLIVEIRA PEREIRA | PAULO GORJÃO | PAULO PEREIRA DE ALMEIDA
| PAULO VALENTE GOMES | PAULO VISEU PINHEIRO | PEZARAT
CORREIA | PEDRO CLEMENTE | PEDRO G. BARBOSA | PEDRO
SALREU | PEDRO SOUSA | PINTO RAMALHO | PROENÇA GARCIA |
REGINALDO DE ALMEIDA | REINALDO MURALHA | REIS RODRIGUES
| RICARDO CARRILHO | RICARDO PIRES | RUI PAULO FIGUEIREDO |
RUTH COSTA DEUS | TELLES PEREIRA | TEODÓSIO JACINTO | TERESA
BOTELHO | VÁSICO FRANCO | VIEIRA MATIAS | VITALINO CANAS

OS ARTIGOS PUBLICADOS SÃO DA INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES E NÃO
ESPELHAM NECESSARIAMENTE A OPINIÃO DA SEGURANÇA E DEFESA.

ÍNDICE

POPULISMO: O DESAFIO À ORDEM Adriano Moreira	5
A GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19 Rui Jorge Ferreira Lima Letras	14
SISTEMA DE SEGURANÇA NACIONAL – ESTRUTURA E PROCESSO DE GESTÃO DE CRISES Agostinho Costa	73
ANATOMIA DA GESTÃO DE UMA CRISE: COVID-19 Alexandre Lino Marques Pinho	88
RE-IMAGINING SECURITY: A PORTUGUESE CASE Ashutosh Sheshabalaya Das	120
O PAPEL DO DIGITAL NA RECUPERAÇÃO PÓS-COVID Diogo Madeira da Silva	129
TENTAR ADIVINHAR A IMPREVISIBILIDADE DO AMANHÃ Fernando Cavaleiro Ângelo	137
CYBER-ENABLED DISINFORMATION IN A COVID-19 WORLD Paul de Souza	145
O PAPEL DA DEFESA NACIONAL NO COMBATE À COVID-19 —UM PRIMEIRO BALANÇO Paulo Lourenço	155

Segurança e Defesa

POPULISMO: O DESAFIO À ORDEM

ADRIANO MOREIRA

Presidente do Instituto de Altos Estudos
da Academia das Ciências de Lisboa

Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

Talvez o primeiro populismo moderno seja o movimento, aparecido entre 1850-1880 na Rússia, governada pelo Czar Alexandre II, que decidira abolir a servidão em 1861, ato que, embora libertando uns 50 milhões de habitantes, enfrentou a contestação, ao mesmo tempo, da modernização interna praticada pelo governo do monarca, e vinda também do Ocidente. Recordando este facto, Guy Hermet sublinharia que, todavia, a palavra “populismo” apenas foi recolhida por um dicionário francês em 1929, uma data a meio do percurso que vai da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) à Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Embora a Primeira tenha sido seguida de uma recuperação da vida habitual e do desenvolvimento, a caminho de fazer esquecer o desastre, a segunda, numa data de complexas alianças de soberanias que no discurso anunciavam o equilíbrio e a memória do passado que apontava para “relações internacionais em paz”, mais uma vez faria explodir o sonhado globalismo pelo desastre ético que ficou datado pelo genocídio nazi, com o objetivo de fazer definitivamente desaparecer da

terra o povo judeu, e pelo primeiro uso da Bomba Atómica contra o Japão, iniciando a multiplicação da ambição excessivamente satisfeita, da posse do armamento que, nesta data, é suficiente para, juntando a leviandade no exercício do poder, poderem, lideranças medíocres, desencadear uma cascata atómica capaz de destruir o Planeta Terra. Do ponto de vista da ética e do direito, ambos de raiz sobretudo ocidental, mas assumindo que a Terra é a “casa comum dos Homens”, iguais em dignidade que inclui respeito pelas diferenças étnicas, culturais, ou religiosas, foi inteiramente frustrado o projeto de Paz da SDN devido sobretudo ao Presidente Wilson, e o projeto de Paz da ONU, de novo com intervenção do Presidente americano Roosevelt, que morreu antes da paz oficial, e também foi assim poupado à crise que invade a época do *globalismo* em busca de uma governança de que as instituições vigentes proclamaram o objetivo, sem que os sinais sejam de bom augúrio. Dessa frustrada Ordem podemos destacar o enfraquecimento da ONU logo que, na década de sessenta, impediu a aventura de dois membros do Conselho de Segurança, a França e a Inglaterra, com direito de veto cada uma, mas pretendendo impedir a nacionalização do Suez pelo Presidente Nasser do Egito: A perda de autoridade agrava-se com o atual Presidente dos EUA, Trump, a repudiar na Assembleia Geral o método de cooperação, sem reparar na importância das manifestações de repúdio pela Assembleia, com o enfraquecimento do Atlantismo quando ele retomou o princípio de que o Pacífico é parte do Destino manifesto dos EUA, decidido a impor a política de fazer de novo a América grande, isto é, com superioridade hierárquica entre as potências. O resultado mais visível é que a ordem jurídica definida pela Carta da ONU e pela Declaração Universal de Direitos, está secundarizada por uma corrida de “emergentes” em que se destacam a China, a Rússia a lutar por recuperar a fronteira de interesses que declara mais vasta que a fronteira geográfica, a União Indiana em progresso. Para tornar o perigo mais agudo, tivemos o aviso do ataque às Torres Gémeas de Nova York, a demonstrar que o progresso científico e técnico permite a vitória do fraco contra o forte, o que significa que, aos batismos das épocas históricas, é agora necessário acrescentar a *época do terrorismo*. É nesta época de ordem jurídica internacional desordenada, que o facto das “migrações descontroladas”, sobretudo compostas por populações islâmicas que durante séculos dominaram esta Península-Ibérica, (Portugal e Espanha), responsável pelo movimento de ocidentalização do mundo, que a Europa

também vive o enfraquecimento causado pelo desalinhado Brexit do Reino Unido, e entrou neste ano de 2020 inquieta quanto ao resultado das eleições. Foi, destacando-se no panorama inquietante do globalismo, que o facto de a desordem, a falta de esperança, a distancia entre os eleitorados e os partidos, fez temer o populismo de vários países, de várias nacionalidades, de várias etnias, de vários passados, atingidos pela falta de governança do globalismo sem projeto em que nos encontramos, e do qual o que mais conhecemos e sofremos são os efeitos gravosos da crise económica, e dos impostos desmedidos das austeridades governantes destinados a curar males de que em regra não se consideram participantes. As motivações apontadas são várias, umas gerais, outras específicas alinhadas com as primeiras, fazendo renascer a recordação de um passado de soberania protetora, agora substituída pelo que os eleitores consideram a “Traição das elites”, de regra ocidentalizadas, que fazem crescer os desprotegidos enquanto cresce desmedidamente a riqueza de poucos. A ambição de um governo protetor, que não esquece o “povo” e a “segurança social” que assume, fez renascer o processo que eventualmente apoiou os totalitarismos europeus de entre duas guerras, e que na circunstância atual parecem abrir caminho ao recurso ao “Chefe”, agora por vezes com a amenização semântica de “culto agradecido da personalidade”, de que parecem dar sinais a reformulação da Rússia de Putin, a herança de Hugo Chávez (1954-2013) na infeliz Venezuela, os partidos radicais da União Europeia, quer na antiga meia Europa democrática, quer na antiga Europa soviética, unificadas pela queda do Muro de Berlim, e pela entrada desta última na União Europeia, onde se destacam o grupo Europeu das Nações e das Liberdades (ENL), a limitação das liberdades na Áustria, do Vlaams Belang da Bélgica, do partido pela liberdade da Neerlândia, a Liga Italiana, os verdadeiros Finlandeses, os Polacos de Direito e Justiça (CRE) os eurocráticos do chamado UKIP, o movimento da Alemanha (NDP) saudoso do nacional-socialismo, e, sem esgotar a linha, o partido de Jean-Marie Le Pen em França. Muitas destas tendências são ligadas ao *passado*, que de regra não é dispensável para programar o futuro quando a circunstância manda, mas, aqui, o que inquieta é o populismo sem liderança e sem projeto de futuro, como o movimento dos coletes amarelos em França, mas desencantado pelo presente frustrado das suas expectativas. Talvez seja um sinal a não desprezar, o facto de o jornalista Sylvain Cypel ter considerado o “trumpismo” como um “estilo paranoico”, por ter trocado, agora, a

afirmação de democratas e republicanos de que “os Estados- Unidos são a maior Nação do Mundo” pela versão da “excepcionalidade” dos EUA. Naquilo que mais de perto toca nos interesses europeus, acima da incerteza quanto ao valor do “europeísmo”, o mais significativo e preocupante é o exemplo que vem dos lembrados “coletes amarelos” da França. O primeiro elemento que agride o pensamento da União, é que o movimento recorre à violência indiscriminada contra bens e pessoas, destruindo não apenas patrimónios privados, mas também património da história. Além disso, com a circunstância inovadora de ninguém se assumir nem como apoiante da violência que persiste, nem, sobretudo, sem que ninguém, incluindo aqueles que a imprensa identifica, partindo da evidência da sua ação, decida claramente assumir a qualidade de líder. Não é esse o caso de Erdogan da Turquia, de Jabotinahou de Israel, de Berlusconi na Itália, digamos – de populistas da direita ou populistas da esquerda. A busca das causas, e antecedentes do populismo passado, pode ajudar a identificar alguns dos temas que são partilhados pela generalidade dos populismos, ou assim chamados. É neste sentido que René Monzat se propõe identificar a política social dos populistas apontando, no século XIX, três exemplos: nos próprios EUA o People’s Party que foi ativo entre 1891 e 1896, com ataques suicidas e acabando filiado nos democratas; na Rússia os populismos não marxistas (narodniki), mas também socialistas; em França, lembra a crise do General Boulanger, que reuniu de monárquicos ou bonapartistas a radicais blanquistas, para enfrentar o que entendia ser a inação das instituições políticas, embora o programa fosse débil de conteúdo; no século passado o peronismo argentino sobreviveu longamente na memória coletiva para além dos abusos e fracassos; não são raros os que apontam o populismo como um forte apoio do pesadelo mundial que foi Hitler com o seu apregoando nacional – socialismo misturado com o racismo criminoso. Na América do Sul, depois de Getúlio Vargas que morreu Presidente do Brasil por suicídio, desenvolveu-se um populismo, merecendo especial referência a espécie de loucura de predestino do presidente Hugo Chaves (1999-2015) cujo herdeiro Maduro tem conseguido ultrapassar. A primeira conclusão é o valor social, político, e histórico, que tem a palavra “povo”, que ao longo dos tempos tem sido usada para mobilizar, ou submeter ao poder político, a população. No século passado mobilizou sobretudo o “anticolonialismo”, imediatamente depois da segunda guerra mundial, com líderes doutrinadores da paz, como Gandy e Mandela, ou o pregador do panarabismo Gamal

Abdel Nasser que no Egito humilhou a Inglaterra e a França. Este último inspira hoje populismos nacionalistas ocidentais, defensores de uma identidade que consideram ameaçada pelas “colónias interiores”, criadas pelas migrações descontroladas. Na Europa que perdeu o seu Império Euromundista da frente Atlântica, a distinção clássica, desde pelo menos a Revolução Francesa, entre *esquerda* e *direita*, também aparece na tentativa de identificar as espécies de populismos que chamam à denominação. De modo geral são classificados de esquerda os *populistas* que identificam o *verdadeiro povo* com os discriminados pelos rendimentos, pela crise de emprego, pelos impedimentos da ascensão social, reprovando o dogmatismo do mercado como responsável regulador do ambiente em grave crise, da água em falta, da alimentação de preço excessivo, da saúde que caracterizam pelo facto de “os pobres morrerem mais cedo”: trata-se, como já foi dito, de um conflito entre os abonados e os carentes. Os populistas chamados de direita, assumem a identidade do povo, dignificado por ser qualificado de Nação, unida por uma herança cultural ou até étnica, valores que exigem mantidos invioláveis por qualquer corrente política que assuma o poder, ou por um internacionalismo, mesmo de cooperação, que atinja a soberania. É por isso que na desordem global em que nos encontramos, por vezes o Islamismo é tratado como um populismo, ao mesmo tempo que quer o “Peronismo” do passado ou o “trumpismo” do presente americano, são frequentemente assim qualificados, assim como é chamado populismo a tradição dos descolonizados, ou o movimento modernizador africano contra os “governos extrativos”, ou os mininacionalismos como na Catalunha. Mas no que mais nos toca, a questão é a de saber qual o peso que terão os chamados nacionais – populistas depois das eleições europeias de 2019: no ponto de partida que é a composição do passado Parlamento, progressista de socialistas e democratas, aparecendo o movimento da Europa das Nações e das Liberdades, e mais uma complexa variedade. A conclusão que ocorre é a da ameaça da falência dos projetos de governança global, que inspiraram a ONU, a completa omissão dos paradigmas do “mundo único” e da “terra casa comum dos homens”, o fácil e impune abandono da observância dos tratados, implicando uma soma de conflitos que recorrem à violência, os eleitores sem confiança no evitar das guerras, a quebra dos valores com que tentámos ocidentalizar o mundo, e que se traduz na defesa do complexo “povo – terra – governo consentido”. Nos casos mais conseguidos, essa solidariedade chamou-se patriotismo. De

modo geral, o pluralismo chamado populismo, procura, mas não encontrou, um valor de substituição.¹

O tema da coincidência entre Nação-Estado foi intencionalmente considerado um princípio da organização mundial quando o Presidente Wilson conseguiu a sua inclusão no estatuto da Sociedade das Nações, no fim da guerra de 1914-1918, organismo em que depois os EUA decidiram não entrar. Acontece que a Nação é um termo que, exprimindo de regra, em primeiro lugar, uma definição cultural (costumes, tradições, valores), tem vocação para possuir um território e soberania, mas o princípio da SDN não impediu a existência, hoje extinta, da unidade checoslovaca, nem que, atualmente, o brexit advirta que um eventual problema futuro para o Reino Unido está no facto de não ser um Estado-Nação, e identidades políticas, provavelmente duas ou mais Nações, suas componentes, são europeístas. Embora, como evidenciou Lord John Acton (1834-1902), a regra a que chegou foi que é o Estado que forma a Nação, e não o contrário, é difícil encontrar uma Nação que não tenha uma origem étnica múltipla, ainda que algumas tenham como que pretendido uma identidade originária, invocando uma etnia nobilitante. Talvez não seja de excluir este facto das causas de relevância dos mitos raciais, que a Unesco assumiu combater, mas que agora reaparecem na problemática das migrações descontroladas que atingem a Europa. Antes da tragédia da prática Nazi contra o povo judaico, já a França, pátria da Declaração Europeia dos Direitos Humanos, que distingue as suas origens invocando os gauleses, teve em Gobineau (1816-1862), o pai do ressuscitado novo racismo. E é este novo racismo que começa fortemente a participar na problemática que fez enfrentar muitos governos europeus com o conflito entre os seus deveres humanitários e o seu dever de segurança, e também com o risco de a soma de minorias acolhidas afetar a maioria caraterizante da Nação. Um sentimento que leva a recordar o lastimoso caso de Dreyfus, por vezes lembrado para compreender as leis raciais de Vichy, que parecem ter mais relação com a ocupação militar pelo inimigo do que com o sentimento nacional. Mas o que atualmente avulta é que o próprio populismo que alastra, de acordo com as conclusões divulgadas por Rephaél Ligier, mas sobretudo

¹ A informação utilizada foi sobretudo a dos volumes do *L'État du Monde* de 2018 e 2019, sobretudo as brilhantes contribuições para o último, com a sempre valiosa introdução de Bertrand Badie, Professor Universitário do Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po), introdução intitulada "L'Eternel Retour?"

por Marc Ferro, inclui um “populismo identitário” que não pode passar despercebido, e que, na sua análise, é sobretudo visível e assumido pela mudança da composição da população francesa. Os atentados que, tendo o primeiro grande alarme no ataque às Torres Gémeas de Nova York, se multiplicaram em Bruxelas, Paris, Berlim, Moscovo, Madrid, servem de detonador do defensivo renascimento dos mitos raciais, com o efeito discriminador da experiência histórica, na qual os Judeus mais sofreram, agora encaminhando para desenvolver o sentimento de ódio que contraria gravemente a possibilidade de implantar o paradigma essencial do ideário da ONU a respeito da “terra casa comum dos homens”, levando Marion Marechal – Le Pen a lamentar “le passage de la France du statut de fille ainée de l’Eglise a celui de petite-nièce de l’islam”. De facto já não se trata apenas do populismo que grassou pelo antes chamado Terceiro-Mundo, objeto da política de descolonização, que tinha fundamentos evidentes na política da generalidade dos governos extrativos coloniais dominantes. Agora, avultam a conjugação do globalismo que diminui o particularismo relevante das fronteiras das antigas soberanias, a memória do nacionalismo radical como agente desafiado pela cooperação de que a União Europeia é exemplo em crise, a qual alimenta a reação preocupante de líderes como Viktor Orbam. Tudo provoca um enquadramento inquietante dos movimentos migratórios no terrorismo que projeta no todo a identificação dos muçulmanos perigosos, pelo que os emigrantes tendem para serem considerados invasores que ameaçam as identidades nacionais. Aqui surge a busca da definição do “verdadeiro povo” que baseia a distinção entre ele e os outros, de tal modo que o passado apoio ao “multiculturalismo” está a fraquejar perante o conceito de indesejável aplicável aos emigrantes. O Ocidente perde, quanto a eles, o seu sentimento e desejo de importância reconhecida pelo resto do mundo, quando ao mesmo tempo sofre o Brexit do Reino Unido, e mal consegue identificar e compreender o eleitorado e o comportamento do Presidente dos EUA. Mas sobretudo quando, sem política definida, deixa proliferar as “colónias interiores”, com descuido dos direitos humanos. Tais colónias interiores lembram as velhas ordenações que se mantiveram vigentes até ao liberalismo, identificando ciganos e moiros, e também a história tormentosa dos cristãos novos, que assim procuravam ocultar a sua perigosa fidelidade à religião que mantinham. No período que vivemos, as colónias interiores tandem para responder à discriminação pela revolta.

O problema da ordem internacional não se confunde com o da justiça internacional, podendo talvez entender-se, simplificadaamente, que o primeiro tem que ver com o “equilíbrio das potências”, no sentido que utilizou Kissinger já neste século de outono ocidental (*balance of power*), enquanto que o segundo implica uma cobertura jurídica que não tem que ver com a hierarquia das potências mas sim com a valia dos interesses e procedimentos. A Carta da ONU não ignorou o primeiro sentido quando aristocratizou o Conselho de Segurança com o “direito de veto”, mas deu primazia ao segundo ao instituir o Tribunal Internacional de Justiça, aprovando também uma Declaração Universal dos Direitos Humanos. A utopia foi a de conciliar os dois pontos de vista no sentido de construir uma “ordem internacional democrática”. Os factos foram demonstrando a dificuldade de, para este efeito, organizar a estrutura de modo a conseguir a redução de conflitos de interesse e de poder, respeitando o direito expresso pela Carta e os seus corolários. A caraterizante do século, que foi a guerra fria, fez sobretudo vigorar dois sistemas em permanente ameaça recíproca, sendo que o fim do soviétismo se traduziu no débil recurso a acordos regionais, designadamente com a União Europeia em crise, e a crescentes novos desafios globais, que vão da possibilidade da cascata atómica, ao desastre ambiental. Não podendo omitir-se que o dogma da ONU, segundo o qual “a terra é casa comum dos homens”, está desafiado severamente, talvez comprovando o pessimismo que levou Ronal Syme a concluir que “em todas as épocas, seja qual for o nome dado ao seu regime, monarquia, república ou democracia, existe uma oligarquia à espreita por detrás das fachadas”. O Inter Action Council, em 1 de setembro de 1997, proclamando e pedindo a aprovação dos Estados, publicou uma Declaração Universal dos Deveres Humanos. Abonou a iniciativa declarando, sem êxito até hoje, que “a globalização da economia mundial tem uma correspondência nos problemas globais e os problemas globais precisam de soluções globais com base em ideias, valores e normas respeitadas por todas as culturas e sociedades”. Uma melhor ordem social nacional e internacional não se consegue só com leis, recomendações e convenções, “é preciso que haja uma ética global”. O Ocidente, tendo a sua parcela mais antiga na Europa, embora responsável por inegáveis violências, conseguiu chegar a tal entendimento, parte do que hoje chamamos Património Imaterial Comum da Humanidade. Uma parte desse património posta gravemente em perigo, por exemplo

inquietante, quando recentemente o Presidente dos EUA considerou um excepcional triunfo ter paralisado a ação do Tribunal Penal Internacional, o qual tornou público ter decidido não exercer a sua competência quanto à investigação de crimes de guerra, porque nenhum Estado consentira em dar a sua colaboração. Um dos factos que agudiza a inquietante questão circulante sobre se a comunidade internacional é uma sociedade democrática. Pergunta que se tornou mais aguda com o abuso italiano (estamos na Europa) de assumir, no seu sistema jurídico, a incriminação do socorro e salvação de imigrantes que continuam a transformar o Mediterrâneo num cemitério, incluindo a incriminação do português Miguel Duarte, exemplo de Humanista e praticante da Ética que cresceu no europeísmo. As Ordens dos Advogados, que não precisam de apoios ou concordâncias estaduais, estão legitimadas para se unirem e manifestar contra este desastre ético e jurídico. A violação da legalidade internacional, é conveniente repetir, inclui a violação dos princípios que orientam a chamada “Justiça natural”. É uma expressão que afirma valores que não dependem sequer de convenções internacionais, ou de leis positivas: é simplesmente justiça, isto é, conjunto de valores que são o suporte do que chamamos “direitos naturais”, que vinculam os homens e os Estados independentemente de haver lei positiva ou convenção internacional. Trata-se de uma noção frequentemente usada para assegurar a integridade do respeito que se deve à dignidade de todos os seres humanos. Neste caso do direito italiano, que incrimina e pune de maneira brutal o cumprimento do dever de auxiliar à salvação dos que estão em perigo, traduz-se em condenar à morte os abandonados, se tal imperativo for obedecido. Acontece que o direito à vida e o dever de auxílio se apoiam, não apenas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, como no Património Imaterial da Humanidade, a que o Estado italiano deve obediência. É por isso que o “poder da voz” das instituições vigilantes desse património as legitima para exigir o recuo da ilegítima “voz do poder”. Subitamente, o ataque do Covid-19 implicou uma rutura geral do conceito plural dos Estados, Instituições internacionais, e povo de todas as Nações, Etnias, e Crenças. O desafio, até hoje, atinge a confiança nos poderes existentes, e no futuro sem bússola. A Missa sobre o Mundo, do Papa Francisco, espera-se que não deixe morrer a esperança.

A GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19

RUI JORGE FERREIRA LIMA LETRAS

Tenente-Coronel

Chefe de Gabinete do Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana

RESUMO:

O presente artigo analisa e considera o produto operacional da Guarda Nacional Republicana, no contexto da pandemia COVID-19, tendo por referência o emprego das suas forças no âmbito das suas missões e das suas respostas durante o estado de emergência, no período compreendido de 18 de março a 2 de maio de 2020.

Tipifica-se a Guarda enquanto Instituição singular no âmbito do Sistema de Segurança Interna, conjugando os desafios colocados pela pandemia COVID-19, com a resposta integrada do Estado Português, dentro dos limites constitucional e legalmente previstos.

Ainda que sucintamente, ao apresentar-se o produto operacional alcançado, tende-se a realçar o contributo para um todo nacional, com vista a uma melhor perceção e compreensão do potencial desta força militar de segurança, em termos do Sistema Nacional de Segurança, compreendendo

a Defesa Nacional e a Segurança Interna, por intermédio das suas atividades próprias e distintivas.

Parece-nos relevante atestar o modo como a Guarda se articulou e operou para, tendo em conta os riscos de contaminação e propagação do vírus e os seus impactos na saúde pública, reforçar a capacidade do país e contribuir para mitigar as consequências e riscos associados à pandemia que a Organização Mundial de Saúde classificou como uma emergência de saúde pública de interesse internacional.

ABSTRACT:

This article, in the context of the pandemic COVID-19, analyses and reflects the National Republican Guard operational product, with reference to the employed Forces in the scope of its missions and responses, during the state of emergency, from March 18th to May 2nd 2020.

The Guard, a unique Institution in Portuguese Internal Security System, is characterized looking at the challenges posted by the COVID 19 pandemic along with the integrated response from the Portuguese State within the constitutional and legal limits.

By presenting the operational facts and accomplishments, we tend to highlight the GNR contribution to the Portuguese national strategy, bringing new insights and understanding regarding this security force potential and its impact on the National Security System, comprising National Defence and Internal Security, through its distinctive dimensions and capacities.

It seems relevant to elaborate on the Guard's methods to employ its forces on the ground, taking into consideration the contamination risks, the virus spread and its impacts on public health and the force protection. The achieved results contributed to strengthening the country's capacity and therefore contributed to mitigate the social and individual risks and consequences deriving from this pandemic, classified by the World Health Organization as a public health emergency with international interest.

ÍNDICE

Introdução	17
1. A Pandemia COVID-19 – O previsivelmente imprevisível	18
2. A Guarda enquanto ator no Sistema de Segurança Interna	20
a. Enquadramento legal, missão e dependência	20
b. Caracterização geral da Instituição	21
c. Âmbito de atuação	22
d. Áreas de intervenção	23
i. De intervenção genérica:	24
ii. De intervenção específica	
– Competências Distintivas	25
e. A Estratégia da Guarda 2025	26
3. O Contributo da Guarda Nacional Republicana face à pandemia COVID-19	29
a. A Guarda no Estado de Emergência	29
A DIMENSÃO SECURITY	29
i. Linhas de Ação e Operações	32
ii. Controlo de Fronteiras	35
iii. Cerca Sanitária ao Concelho de Ovar	38
iv. Operação Retrovírus	39
v. Operação Transição Segura	41
vi. Atividade desenvolvida nas Regiões Autónomas	44
A DIMENSÃO SAFETY	45
A DIMENSÃO SOCIAL	46
A DIMENSÃO SUPPORT	48
b. As Operações conduzidas pelas Informações	53
4. Considerações finais	55

INTRODUÇÃO

O presente artigo realiza uma reflexão, ainda que sucinta, do produto operacional da Guarda Nacional Republicana, adiante, designada de Guarda, tendo por referência o emprego das suas forças no âmbito das suas missões e respetivas respostas durante o estado de emergência, no contexto da pandemia COVID-19, no período compreendido de 18 de março a 2 de maio de 2020.

O objetivo é dar a conhecer a realidade de emprego das forças da Guarda, para daí se refletir sobre as dimensões de atuação e operação de uma força de segurança, indagando sobre horizontes futuros, lições aprendidas e ensinamentos recolhidos, com vista a prepararmos hoje o futuro e melhorar as respostas no porvir, cada vez mais incerto, imprevisível e desafiador.

O tema enunciado merece a luz da estampa por registar temporalmente a excecionalidade da resposta da Guarda, na medida da legitimidade no cumprimento das suas missões e da entrega dos seus militares, homens e mulheres, que servem Portugal nesta força de segurança.

O tema ora tratado é importante e pertinente no que respeita a uma melhor perceção e compreensão do potencial da Guarda, enquanto força de segurança de natureza militar, para o Sistema Nacional de Segurança, que compreende a Defesa Nacional e a Segurança Interna, por intermédio das suas atividades próprias e distintivas.

O contexto em que se desenvolve aponta a um esforço nacional, sem exceção, para o combate a uma pandemia, causada pela emergência de uma crise de saúde e sanitária grave que, pelos seus efeitos, faz perigar a sobrevivência do *modus vivendi* mundial, em grande medida baseada nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da solidariedade.

Para além da introdução e das considerações finais, o presente texto está organizado em quatro capítulos. No primeiro, contextualizar-se-á a pandemia COVID-19, dando nota de um problema sistémico que realça a interdependência, como marca indiscutível das sociedades contemporâneas, nominando-a de “*o previsivelmente imprevisível*”. No segundo, caracterizaremos

a Guarda, no âmbito do Sistema de Segurança Interna. No terceiro, o contributo da Guarda no combate à pandemia, no período de 18 de março a 2 de maio de 2020, enquadrando as operações e atividades desenvolvidas nas suas 4 dimensões de atuação, *Security*, *Safety*, *Social* e *Support*. Por último, as conclusões, refletindo sobre os fatores essenciais e identificando os ensinamentos mais relevantes para os resultados alcançados.

1. A PANDEMIA COVID-19

– O previsivelmente imprevisível

Volvidos 102 anos daquela que ficou conhecida como a “gripe espanhola”, uma das maiores crises de saúde pública dos tempos modernos, que terá infetado um terço da população mundial e, em plena Guerra Mundial, fez com que sucumbissem mais pessoas de gripe que no campo de batalha, eis que no dealbar do século XXI a “história se repete”.

O mundo volta a presenciar a sua impotência perante um “inimigo” silencioso e insidioso que se manifesta de forma global, provocador de mudanças comportamentais, sociais e económicas, enquanto se dissemina o caos e o medo, com uma intensidade e velocidade que atinge proporções extraordinárias.

A verdade é que a velocidade vertiginosa da sua disseminação, conduziu a que uma epidemia de natureza infecciosa se transformasse em pandemia, a qual, com uma frequência incomum, numa determinada região e por um período limitado de tempo, alastrasse para além das fronteiras de países ou continentes e se projetasse no mundo, atingindo a Humanidade e desacelerando o quotidiano planetário, o que realça de sobremaneira as fragilidades do todo, dizimando, deste modo, vidas e esperanças.

Certo é que, ao declarar um estado de pandemia, assumiu-se que a luta para conter a expansão mundial do vírus fracassou e que se perdeu o controlo da situação. Se a esta factualidade aliarmos o elevado potencial de contágio do COVID-19, estamos de frente a uma das maiores pandemias da história da humanidade.

A pandemia do COVID-19 representa uma ameaça sem precedentes

para os países da União Europeia, que vêm sofrendo uma transmissão generalizada do vírus nas suas diferentes comunidades há vários meses, não se perspetivando uma resolução a curto prazo.

Desde o pretérito mês de fevereiro que se tem verificado um crescimento exponencial de infeções que, aliado à ausência de uma vacina ou de um tratamento eficaz, motivou que a generalidade dos países implementasse políticas de “ficar em casa”, em conjunto com as medidas de distanciamento social, fecho de instituições de ensino, comércio, empresas e espaços públicos, estabelecendo a resposta possível para se mitigar a fugaz propagação e bem assim, preservar vidas humanas.

A acelerada escalada de casos em países como Itália e Espanha colocou uma descomunal pressão sobre os sistemas de saúde configurando um dos enormes desafios para aqueles serviços.

A generalidade dos países da União Europeia respondeu à situação emergente implementando um alargado leque de medidas, incluindo a gestão e o controlo diário dos casos, da vigilância, dos testes a realizar e das diferentes estratégias para mitigar o seu impacto. Visando reduzir a propagação, foram estabelecidas medidas físicas de distanciamento, higienização permanente, encerramento das fronteiras internas e/ou o seu controlo mais apertado, restrições ou proibições de viagens e transportes dentro das fronteiras nacionais ou entre diferentes regiões.

Facto é que a pandemia tem repercussão direta em todos os setores da sociedade, não atingindo somente o setor da saúde, mas toda a estrutura política, social e económica dos Estados, alterando rotinas, restringindo direitos, liberdades e garantias, até aqui, porventura entendidas como adquiridas, mas que, na verdade, são conducentes à incerteza, à exceção e à procura de respostas para um problema global.

O problema é sistémico e realça a interdependência¹, como uma marca

¹ Nye, caracteriza o mundo antirrealista de interdependência complexa nos seguintes termos: “os Estados não são os únicos atores importantes – os atores transnacionais a operarem através das fronteiras são igualmente intervenientes importantes; a força não é o único instrumento significativo – a manipulação económica e a utilização de instituições internacionais são os instrumentos mais importantes; a segurança não é o fim dominante – o bem-estar é o objetivo dominante”. (Nye, 2002, p. 236)

inegável das sociedades contemporâneas, onde a liberdade e a segurança são condições prévias ao desenvolvimento da humanidade, onde a sua manutenção e responsabilidade, também ela global, é pedra de toque para a criação de um mundo melhor, mais seguro e preparado para combater ou mitigar as ameaças e os desafios comuns, num espaço à escala planetária onde “a tranquilidade da segurança se constrói com a intranquilidade perante o combate à insegurança” (Graça, 2009, p. 248). É seguramente este, o desafio.

2. A GUARDA ENQUANTO ATOR NO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

Para quem não está familiarizado com a idiosincrasia, missões, atribuições e responsabilidades legalmente atribuídas à Guarda importa, ainda que resumidamente, descrever esta Instituição secular, ao serviço de Portugal e dos portugueses.

A Guarda, ao longo da sua existência, tem-se constituído como uma força distintiva e que, quotidianamente, de forma única e inconfundível tem acompanhado a evolução da sociedade portuguesa, sabendo, em cada momento, adaptar-se à natureza das suas gentes, à satisfação das suas necessidades, à proteção e salvaguarda de pessoas e bens, assegurando permanentemente, firme e perseverante, a tranquilidade pública e o modo de vida português, num quadro de Segurança reconhecido e enaltecido aquém e além fronteiras.

A. ENQUADRAMENTO LEGAL, MISSÃO E DEPENDÊNCIA

A Guarda Nacional Republicana é, nos termos da Lei Orgânica^{2,3}, uma força

2 Para além da sua Lei Orgânica, do seu Regulamento de Disciplina, Regulamento Geral do Serviço, Estatuto e Regulamento de Avaliação do Mérito dos seus militares, constituem traves mestras do enquadramento jurídico-constitucional da Guarda, a Constituição da República Portuguesa, a Lei de Segurança Interna, a Lei da Organização da Investigação Criminal, a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, a Lei das Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar e o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

3 Nos termos da Lei Orgânica, a Guarda depende do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna. As forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e do regime do estado de sítio e do estado de emergência, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.

de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa.

No âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, a Guarda tem como missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da Lei.

Sobre a sua jurisdição, a área à responsabilidade da Guarda cobre atualmente cerca de 94% do Território Nacional, na ordem dos 86.600 Km², na qual residem cerca de 54% da população portuguesa.

B. CARACTERIZAÇÃO GERAL DA INSTITUIÇÃO

Apesar de ter, ao longo da sua história, sofrido os reflexos diretos dos períodos de crise ou de ameaça à ordem e à segurança nacionais, vendo aumentados ou diminuídos os seus efetivos, com variações de amplitude da ordem dos 8 mil militares, a Guarda manteve-se, no essencial, com características praticamente inalteradas e fundamentais, nomeadamente a sua organização militar, a dupla dependência, do Ministro da Administração Interna e do Ministro da Defesa Nacional, e a sujeição ao Código de Justiça Militar.

Pela sua natureza e polivalência, a Guarda encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das Forças Nacionais, constituindo-se assim como uma Instituição de charneira, entre as Forças Armadas e restantes Forças e Serviços de Segurança.

É uma força especialmente apta a cobrir, em permanência, todo o espectro da conflitualidade, em quaisquer das modalidades de intervenção das Forças Nacionais e nas mais diversas situações, seja em tempo de paz e de normalidade institucional, seja no estado de guerra, passando pelas situações de crise, quer a nível interno, quer externo.

Em situação de normalidade, a Guarda executa, fundamentalmente, as missões típicas de polícia, embora, no âmbito da execução da política de Defesa Nacional, em cooperação com as Forças Armadas, lhe possam ser cometidas missões militares.

No âmbito dos Estados de Exceção, face à sua natureza, organização, equipamento, armamento e formação dos seus militares, constitui-se como uma força indicada para atuar em situações problemáticas e de transição, entre as Polícias e as Forças Armadas, consolidando a sua posição como uma força de segurança de natureza militar.

De igual modo, num mundo em mudança, em que as novas ameaças fazem esbater os limites entre a segurança interna e a segurança externa, a polivalência e as mais valias da Guarda tornam-se ainda mais evidentes, colocando a Instituição na primeira linha da resposta nacional em matéria de Segurança e Defesa.

Em caso de guerra, pela sua natureza militar e dispositivo de quadrícula, posicionado ao longo de todo o Território Nacional, pode, isoladamente ou em complemento, desempenhar um leque muito alargado de missões militares. Detém capacidades para desenvolver missões em todo o espectro das “Operações de resposta a crises”, desde a fase de imposição, às fases de manutenção e consolidação da paz. Cooperar e complementa as Forças Armadas, com principal relevância para as fases pós-conflito, e desenvolve as missões essenciais de polícia com maior robustez, nas fases posteriores.

C. ÂMBITO DE ATUAÇÃO

As atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o Território Nacional, no Mar Territorial e zona contígua. No caso de competências atribuídas simultaneamente à Guarda e à Polícia de Segurança Pública (PSP), as áreas de responsabilidade são definidas por Portaria do Ministro da Tutela.

Fora da área de responsabilidade territorial definida, nos termos do parágrafo anterior, a intervenção da Guarda depende do pedido de outra força de segurança, de ordem especial ou de imposição legal, nomeadamente, no que diz respeito ao estipulado pelo Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança.

Em algumas áreas específicas, é cometida à Guarda a responsabilidade de atuação em todo o Território Nacional, nomeadamente, na prevenção e in-

investigação de infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, até à zona contígua, na proteção e conservação da natureza e ambiente, mas também no que diz respeito à prevenção e primeira intervenção em missões de emergência de proteção e socorro. Sempre que específica e legalmente mandatada para o efeito, a Guarda pode ainda prosseguir a sua missão fora do Território Nacional, tanto na vertente policial, nas diversas dimensões de polícia geral, gestão de crises, ambiente, área fiscal e aduaneira, e proteção e socorro, como no âmbito de atuação inserida em operações militares.

No âmbito rodoviário, a Guarda detém à sua responsabilidade de garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito na quase totalidade da rede viária nacional, cobrindo cerca de 98% da rede estradal. A Guarda detém ainda uma vasta responsabilidade no plano da vigilância, interceção e patrulhamento terrestre e marítimo, que se estende a toda a orla costeira e Mar Territorial do Continente e Regiões Autónomas.

Por referência ao dispositivo e implantação territorial, a que se alia um conjunto diversificado de competências específicas e capacidades operacionais, é a Guarda uma força de segurança de natureza militar, especialmente vocacionada para atuar em todo o espetro de prevenção e conflitualidade.

D. ÁREAS DE INTERVENÇÃO

O quadro abaixo sistematiza as diferentes e diversificadas áreas de atuação, distinguindo, as de intervenção genérica e as de intervenção específica, mormente designadas de competências distintas.

i. De intervenção genérica:

ÁREA DE INTERVENÇÃO	DESCRITIVO
Policia	Missões são cumpridas através do patrulhamento intensivo de toda a zona de ação da Guarda, sendo exercidas, prioritária e quotidianamente, de forma preventiva, pela vigilância, fiscalização e presença, bem como, eventualmente, pela atuação corretiva como exigência do cumprimento da lei.
Fiscalização e Regulação da Circulação Rodoviária	Missões desempenhadas em todo o Território Continental, pela Unidade Nacional de Trânsito e por todas as Unidades Territoriais, através dos Destacamentos de Trânsito e Destacamentos Territoriais, nas respetivas áreas de ação.
Segurança e Ordem Pública	Missões que visam garantir a segurança e a tranquilidade públicas e a segurança das instalações dos órgãos de soberania. Por princípio, são realizadas por patrulhas e por forças de intervenção das unidades territoriais ou das unidades de intervenção e representação, nos casos de manutenção. No quadro do restabelecimento da ordem pública, enquadra-se a resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, e inativação de explosivos.
Investigação Criminal e Contraordenacional	Missões exercidas pelas Unidades Territoriais e especializadas nas respetivas áreas de intervenção, sob a coordenação técnica da Direção de Investigação Criminal do Comando Operacional, visando averiguar a existência de crimes, determinar os seus agentes e descobrir e recolher provas.

ii. De intervenção específica – Competências Distintivas

ÁREA DE INTERVENÇÃO	DESCRITIVO
<p>Fiscalização e Investigação Criminal, Tributária, Fiscal e Aduaneira</p>	<p>As missões de fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro são desempenhadas, em todo o território nacional, pela Unidade de Ação Fiscal (UAF) e por todas as Unidades Territoriais, nas respetivas zonas de ação. As missões de prevenção e de investigação da atividade tributária, fiscal e aduaneira são exercidas pela UAF em todo o território nacional. As missões de investigação tributária, fiscal e aduaneira são exercidas pela UAF, unidade especializada de âmbito nacional, com competências específicas para o cumprimento das missões nesta área específica de intervenção.</p>
<p>Controlo Costeiro</p>	<p>Missões exercidas pela Unidade de Controlo Costeiro, que detém competências específicas de vigilância, o patrulhamento e a interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.</p>
<p>Proteção e Conservação da Natureza e do Ambiente</p>	<p>Missões de conservação e proteção da natureza e do ambiente são exercidas pelas Unidades Territoriais nas respetivas zonas de ação, sob a coordenação técnica da Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente, do Comando Operacional.</p>

<p>Emergência de Proteção e Socorro</p>	<p>Missões genericamente efetuadas por todas as Unidades da Guarda, enquanto agentes de proteção civil, e particularmente pela Unidade de Emergência Proteção e Socorro. Inserem-se na prestação de auxílio às pessoas em perigo, quer se encontrem isoladas, no caso de catástrofes naturais ou nas situações de crise, particularmente em incêndios rurais, através da realização de ações de prevenção e de intervenção de primeira linha e combate ampliado. E, ainda, ocorrências de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves</p>
<p>Honorífica e de Representação</p>	<p>Missões que consistem na prestação de honras militares e de Estado a altas entidades nacionais e estrangeiras e na representação nacional no estrangeiro, em cerimónias de caráter militar, sendo desempenhadas pela USHE.</p>
<p>Militar</p>	<p>Missões que atestam a natureza militar da Guarda, cumpridas pelas suas Unidades no âmbito da execução da política de defesa nacional, derivam da sua condição de militar e são executadas, em cooperação com as Forças Armadas ou de forma autónoma, conforme a natureza e características da missão, sempre na dependência direta do Comando da Guarda.</p>

E. A ESTRATÉGIA DA GUARDA 2025

A estratégia da Guarda corporizada num documento nominado “*Estratégia 2025*”, materializa o processo que fixa as grandes orientações estratégicas, guiando-se por uma constante abertura à mudança, ciente de que tanto ao nível da genética organizacional, como no campo estrutural e operacional, a ideia de transformação deve ajustar-se, em cada momento, à contemporaneidade dos tempos, de forma perseverante e com olhos no futuro.

Um dos seus principais desígnios é sedimentar a Instituição como uma referência, através da valorização do vetor humano e da gestão do conheci-

mento, conjugando esforços que permitam fomentar a coesão institucional, promover a proximidade junto das populações, motivar os que integram quadros militares e civis e, na sequência, orientar os objetivos estratégicos, também pela dignificação das funções, em referência à disponibilidade decorrente da condição militar, como fator distintivo para o exercício da atividade policial.

Neste propósito, o Centro de Gravidade Estratégico da Guarda são as “Pessoas”, entidades internas e externas, cuja segurança, proteção e apoio constituem o *core* da missão e do quotidiano da Instituição. O Centro de gravidade incorpora, assim, os cidadãos em geral, os militares e civis que constituem o efetivo da Guarda, os movimentos, particularmente na rede viária e fronteira marítima, e as Instituições Democráticas. A ação diária da Guarda deve ser conduzida de forma a que cada cidadão se sinta no centro do mundo.

O Estado Final Desejado da Estratégia 2025 assenta na materialização dos níveis de segurança, proteção e apoio reforçados, com um nível de ambição que assegure consolidar os níveis de segurança, através da proximidade e centralidade das pessoas. Enquanto Instituição de natureza militar, moderna, humana, próxima e de confiança, a Guarda garante e incrementa a presença do seu efetivo interno, a proximidade e as atuações proactivas e integradoras, orientadas para a segurança, para o apoio e proteção dos cidadãos e das instituições democráticas, contribuindo para a consolidação do sentimento de segurança, alicerçados em parcerias, cooperação e colaboração institucionais.

Neste racional, realista e coerente, a visão da Instituição expressa-se em *“Ser uma Força de Segurança de referência, valorizada interna e externamente, e reconhecida pela excelência dos serviços que presta, baseados numa Guarda moderna e cada vez mais humana, próxima e de confiança.”*

O desígnio institucional e o caminho estratégico que tem vindo a ser trilhado, sustenta-se na determinação de assegurar em permanência, a missão geral da Guarda e o funcionamento das instituições democráticas, bem como a segurança e a proteção das pessoas e bens, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento e bem-estar dos portugueses. Neste particular,

o seu alargado espetro missionário é enquadrado em 4 dimensões de atuação, a saber:

- A dimensão *Security*, que representa o eixo mais tradicional da ação da Guarda, destacando todas as atividades em prol do designado “Direito à Segurança”, assegurado diariamente através das operações, do patrulhamento, fiscalização e investigação. São as atividades que mais contribuem para o cumprimento da Lei, para a prevenção e combate da atividade criminal e para a manutenção da ordem pública, sendo desenvolvido em todo o mar e território nacional, focado na criminalidade e na legalidade em geral e, em específico, nas áreas rodoviária, ambiental, fiscal e aduaneira, bem como no controlo da orla costeira, da orla marítima e das fronteiras terrestres⁴;
- A dimensão de *Safety*, densificada pelas áreas da Conservação e Proteção da Natureza e Ambiente e da Emergência da Proteção e Socorro, numa participação ativa e ajustada à realidade do sistema de defesa da floresta e do património;
- A dimensão *Social*, que se materializa por via dos Programas Especiais de Prevenção e Policiamento, desde logo, atuando socialmente num vasto conjunto de iniciativas dirigidas ao aprofundamento da relação de proximidade e confiança com as populações, cuidando em especial dos mais frágeis e vulneráveis, de que são exemplo o apoio à 3.ª idade, às crianças, aos jovens e às mulheres em situação fragilizada, tendo por desígnio o fortalecimento do sentimento de segurança.
- A dimensão *Support*, entendida como a cooperação, a colaboração e o apoio, com os diferentes atores do sistema de segurança nacional, na dimensão interna, bem como, nas relações externas assumidas nos compromissos nacionais e bilaterais, integrantes da designada dimensão externa da segurança interna. Reforça e fortalece a atuação institucional de forma franca, oportuna e descentralizada com as diferentes Forças e Serviços de Segurança e com as Forças Armadas.

4 Cfr. Alocução do Comandante-Geral da Guarda, proferida no dia 4 de junho de 2018, na cerimónia de tomada de posse.

O caminho estratégico que tem vindo a ser seguido nos últimos 2 anos e designado de 4S, nomeadamente, *Security, Safety, Social and Support*, representa as ideias-chave de orientação do processo de execução da estratégia que, no contexto da pandemia COVID-19, se mostraram absolutamente essenciais para o planeamento e preparação das diferentes abordagens face às multidimensionais respostas dadas pela Guarda.

Tratam-se de 4 estratégias transversais, que se apresentam consequentes, designadamente, pelo: o reforço da proximidade à Sociedade, com foco no cidadão, a racionalização de recursos, a modernização e desmaterialização de processos e procedimentos e a cooperação e colaboração com outras instituições e organismos, indo ao encontro dos seus anseios, da partilha das suas preocupações e na procura de soluções para os seus problemas.

3. O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA FACE À PANDEMIA COVID-19

Sobre a égide do direito fundamental à Segurança dos cidadãos e pela salvaguarda da saúde pública, na justa medida do estritamente necessário, proporcional e adequado e conjuntamente com os diferentes atores da Segurança Nacional, numa resposta pronta, coordenada e consequente a Guarda atuou em todo o território nacional no quadro das 4 dimensões que caracterizam a sua ação.

A. A GUARDA NO ESTADO DE EMERGÊNCIA

A DIMENSÃO *SECURITY*

No âmbito desta dimensão as medidas desenvolvidas centraram-se da manutenção da ordem e tranquilidade públicas que antecederam e acompanharam o Estado de Emergência, nomeadamente as operações e ações desenvolvidas durante a atividade operacional, quer direcionadas aos cidadãos, quer aos militares da Guarda. De referir que toda a estrutura de Comando acompanhou de perto o desencadear e decorrer das operações, desmultiplicando a sua presença por todo o dispositivo com vista ao exercício de coordenação e controlo, mas também numa demonstração

apoio, camaradagem e solidariedade.

Desde 4 de fevereiro de 2020, que a Guarda iniciou um processo regular de difusão ao dispositivo de inúmeros Boletins Informação Interna, dirigidos a todos os militares e civis, intensificando-se a sua regularidade após a Declaração da Situação de Alerta e a Declaração do Estado de Emergência, com recomendações e alertas, num racional de prevenção e informação.

De 02 de março a 08 de abril de 2020, face à pandemia epidémica que afeta a Nação, as autoridades de saúde e a tutela, aprovaram um conjunto de medidas para prevenir a transmissão do vírus SARS-COV-2 e conter a doença COVID-19, que exigiram a articulação com as Forças e Serviços de Segurança, traduzindo-se num esforço orientado e direcionado à Segurança Humana.

Sobre este pano de fundo, a Guarda, conhecedora da situação epidemiológica à escala mundial e acompanhando desde o primeiro momento a sua previsível extensão à realidade nacional e, atenta às constantes indicações tornadas públicas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e Direção-Geral de Saúde (DGS), atuou numa perspetiva pró-ativa e preventiva, implementou um conjunto de medidas para prevenir a transmissão do SARS-COV-2 e conter a doença COVID-19, promovendo a proteção das suas forças e militares, sem descurar o forte empenhamento operacional que se antevia.

Em 03 de março de 2020, foi elaborado e difundido ao dispositivo um Plano de Contingência, designado de Prevenção, Controlo e Vigilância da infeção pelo COVID-19 e, complementarmente, norteados pelas orientações e determinações da autoridade de saúde, divulgou cinco documentos com instruções complementares àquele plano, propagadas em tempos diferentes e com determinações específicas e procedimentais.

Inserto no quadro das medidas gerais da autoridade sanitária, o Plano de Contingência teve por finalidade implementar um conjunto de procedimentos preventivos, preconizando os seguintes objetivos: Prevenir a transmissão do vírus SARS-COV-2 e conter a COVID-19; Difundir orientações para minimizar as circunstâncias de contágio e os efeitos do absentismo;

Melhorar os procedimentos de detecção, controlo e monitorização de casos COVID-19 no seio da Instituição e descrever as etapas que as Unidades da Guarda deveriam considerar para estabelecer as medidas de contingência, atento ao imperativo de ter áreas de isolamento e equipamento de proteção individual (EPI).

A Guarda, por força da sua capilaridade e tendo por responsabilidade 94% do território nacional e considerando as suas competências nas fronteiras terrestre e marítima, demonstrou ser um elemento central na articulação eficaz entre as decisões e orientações ministeriais e a gestão operacional, nas diversas dimensões de prevenção, de intervenção e de repressão. Para o efeito, adotou um conjunto de medidas interventivas, assentes em abordagens dinâmicas e flexíveis para fazer face a condutas e comportamentos que negligenciassem a dignidade e a integridade humanas e que contribuíssem para agravar a saúde pública nacional.

A 18 de março de 2020, num momento único em democracia e extensível a todo o território nacional, Sua Excelência o Presidente da República declarou o Estado de Emergência⁵. Subsequentemente, a Presidência do Conselho de Ministros veio a regulamentar a sua aplicação⁶, atribuindo às Forças e Serviços de Segurança a responsabilidade de fiscalizar o seu cumprimento nas dimensões “coerciva” e “pedagógica”.

Assim, entre 22 de março e 02 de maio, no âmbito da responsabilidade atribuída às Forças e Serviços de Segurança, a Guarda, planeou e executou a Operação COVID-19 Contenção, com a missão de garantir o cumprimento e a fiscalização do conjunto de medidas e regras estipuladas para o território nacional, contribuindo para prevenir a doença, conter a pandemia, salvar vidas e assegurar que as cadeias de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuassem a ser asseguradas. Competindo-lhe:

I. Executar operações estáticas de segurança, consubstanciadas num

5 Cfr. Decreto n.º 14-A/2020, de 18 de março. Note-se que o Estado de Emergência foi prorrogado, por mais duas vezes, de 03 a 17 de abril 2020, através do Decreto do PR n.º 17-A/2020, de 02 de abril e regulamentado através do Decreto 2-B/2020, de 02 de abril e de 18 de abril a 02 de maio de 2020, através do Decreto do PR n.º 20-A/2020, de 17 de abril e regulamentado através do Decreto 2-C/2020, de 17 de abril.

6 Decreto 2-A/2020, de 20 de março.

- conjunto de ações operacionais desenvolvidas pelas Unidades para garantir a interdição e/ou limitação da circulação interna de pessoas e bens, bem como o acesso a locais, áreas ou instalações, tendo por base a existência de limitações aos direitos de deslocação das pessoas;
2. Elevar o grau de prontidão e resposta operacional por parte das Unidades, com o apoio de meios para ações de patrulhamento, de vigilância, de controlo e dissuasores de comportamentos de risco, em paralelo com ações de sensibilização e de aconselhamento às populações locais no âmbito do dever especial de proteção e do dever geral de recolhimento, garantindo a sustentação da Força para o longo período da operação;
 3. Assegurar o aconselhamento e prestação de informações aos cidadãos que não estando proibidos de se deslocar, o devessem evitar, esclarecendo como deviam agir e recomendando o dever especial de proteção e o dever geral de recolhimento, com especial preocupação através dos programas especiais para a população mais idosa que viva isolada, sozinha ou isolada e sozinha. Identificação, nestes casos, das suas necessidades básicas promovendo a sua resolução por intermédio das Instituições responsáveis ou por ação direta dos militares;
 4. Repor a normalidade e a legalidade dentro do respeito pelas medidas decretadas no Estado de Emergência, através de uma atuação firme sobre quaisquer violações, fazendo cessar de imediato as atividades proibidas, procedendo à cominação e participação dos crimes de desobediência.

i. Linhas de Ação e Operações

Foi sobre esta égide e no quadro da dimensão *security*, que se concretizaram as linhas de ação definidas pelo Comando da Guarda que, em grande medida, alcançam 4 grandes áreas de intervenção prioritárias e sensíveis, designadamente:

1. Segurança e ordem pública;
2. Controlo de movimentos e circulação;
3. Sensibilização e aconselhamento; e,
4. Apoio e colaboração com as mais diferentes autoridades.

Neste racional, foram desencadeando-se multidimensionais e transversais operações, de âmbito nacional, as quais, em cada momento, face à realização de operações específicas e de ações operacionais concretas e direcionadas, foram de forma incremental, sustentável e gradual, empregando as várias valências da Guarda, assim:

1. Operação COVID-19 | Contenção, no período correspondente de 22 de março a 2 de maio;

2. Operação COVID-19 | Fronteira Controlada, no período correspondente de 16 de março a 14 de maio, desenrolando-se em 2 períodos distintos:

- a) Operação COVID-19 Fronteira Controlada I, de 16 de março a 14 de abril;
- b) Operação COVID-19 Fronteira Controlada II, 15 de abril a 14 de maio.

3. Operação COVID-19 | Cerca Sanitária ao Concelho de Ovar, no período correspondente de 18 de março a 17 de abril.

De notar que, no âmbito da Operação COVID-19 Contenção, foram ainda realizadas operações específicas e ações operacionais concretas e direcionadas, acompanhando as diferentes respostas da autoridade de saúde e da tutela, as quais, se operacionalizaram nas seguintes operações:

1. Operação COVID-19 Fique em Casa, que ocorreu em 3 períodos distintos:

- a) Operação COVID-19 Fique em Casa I, em 29 de março⁷;
- b) Operação COVID-19 Fique em Casa II, de 17 a 20 de abril.

⁷ Atendendo à possibilidade de um aumento de circulação de veículos e de pessoas em direção a destinos de lazer, balneares e de férias, neste dia, foram realizadas várias operações STOP nos principais acessos às cidades de Lisboa e do Porto, para garantir que a população cumprisse as recomendações e os normativos vigentes, com objetivo primário na prevenção da propagação da pandemia.

c) Operação COVID-19 Fique em Casa III, de 24 de abril a 27 de maio.

1. Operação COVID-19 Recolhimento Geral, no período correspondente de 3 a 4 de abril;
2. Operação COVID-19 Páscoa em Casa, no período correspondente de 9 a 13 de abril⁸;
3. Operação COVID-19 Retrovírus, no período correspondente de 15 a 30 de abril;
4. Operação COVID-19 Transição Segura, no período correspondente de 30 de abril a 4 de maio⁹.

Para a execução de todas as operações foi garantida uma ação coordenada de todos os Órgãos Superiores de Comando e Direção, Unidades e recursos disponíveis, mantendo o comando e a gestão dos eventos locais e distritais ao nível das Unidades territorialmente competentes, com o Comando Operacional a assumir a gestão dos eventos mais relevantes, quer pela sua dimensão, quer pela sua importância e relevância em cada momento.

Por outro lado, desde a Declaração do Estado de Emergência, a partir de 18 de março, foi sempre mantida uma presença ativa e dissuasora, apoiada na sinergia de esforços entre as diversas Unidades, tendo em vista garantir que a população cumpria com as recomendações e normativos vigentes e se abstinha de deslocações desnecessárias, intensificado o patrulhamento, fiscalização e sensibilização, em todo o território nacional.

Durante todo o período de operações, foram expressivas e relevantes as ações de patrulhamento de proximidade, sendo fiscalizados, de forma

8 Com a aproximação das comemorações Pascais, a Guarda preveniu o potencial aumento do fluxo da entrada em Portugal de emigrantes em fuga à pandemia na Europa, acompanhado do aumento do volume de tráfego nacional, pelo que neste período foi implementada esta operação, intensificando o patrulhamento rodoviário e as ações de sensibilização e fiscalização, para reduzir o número de deslocações desnecessárias e aumentar a consciencialização e cumprimento das medidas impostas de prevenção e contenção à COVID-19.

9 Findo o Estado de Emergência e o início da Situação de Calamidade, a Guarda realizou esta operação baseada num conjunto de ações de fiscalização e de sensibilização, por intermédio de patrulhamento de proximidade, em todo o território nacional, para garantir o cumprimento das medidas em vigor e contribuir para a contenção da doença COVID-19.

preventiva e dissuasora, pessoas e viaturas, numa atuação operacional orientada prioritariamente para a observação do confinamento obrigatório e para as movimentações da população para as zonas de lazer. Ação que possibilitou registar aumentos significativos na fiscalização de viaturas e pessoas, durante as duas renovações do Estado de Emergência.

Não será menosprezível referir que, o patrulhamento de proximidade, se apresentou como um elemento crucial de atuação, com tradução operacional relevante porquanto, permitiu que se mantivesse, a todo o tempo, o vigor na prevenção, na consciencialização e na contenção de comportamentos de risco pela população, com particular cuidado com a comunidade sénior e os mais fragilizados no interior do País.

Também, de forma transversal, durante o período em apreço, foram sendo incrementadas as ações de sensibilização e de aconselhamento junto das comunidades locais, com especial incidência no dever especial de proteção e do dever geral de recolhimento. Para o efeito, com particular acuidade, foram desenvolvidas ações com o envolvimento dos militares dos programas especiais, intensificando o patrulhamento de proximidade junto da população idosa isolada, sozinha ou isolada e sozinha, identificando necessidades básicas e promovendo a sua resolução por intermédio das Instituições responsáveis ou por ação direta dos militares.

ii. Controlo de Fronteiras

No que respeita ao Controlo de Fronteiras, num primeiro momento¹⁰, foi determinada a adoção de medidas imediatas de reposição do controlo de pessoas e de veículos nas fronteiras portuguesas¹¹, tendo sido determinados Pontos de Passagem Autorizados (PPA). Num segundo momento¹², foi prorrogada a reposição, a título excecional e temporário, do controlo de pessoas nas fronteiras¹³, sendo que em ambas as Resoluções foi incumbida a Guarda de efetuar a fiscalização e a vigilância nos PPA, em colaboração

10 RCM n.º 10-B/2020 de 16 de março.

11 Entre as 23:00 de 16 de março de 2020 até às 00:00, de 15 de abril de 2020.

12 RCM n.º 22/2020 de 14 de abril.

13 Com efeitos a partir das 00:00 de 15 de abril de 2020 às 00:00, de 14 de maio de 2020.

com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), bem como a vigilância ao longo de toda a linha dos 1.214 Km de fronteira terrestre.

Neste particular, a Guarda planeou e executou a Operação COVID-19 - Fronteira Controlada, nos termos anteriormente aludidos, com a missão de garantir a execução de ações de controlo, de fiscalização e de vigilância de possíveis locais de passagem, ao longo das fronteiras terrestre, marítima e fluvial nacionais, isoladamente ou em colaboração com o SEF, outras Forças e Serviços de Segurança e com Espanha, com vista a prevenir e evitar a entrada em território nacional de cidadãos ou grupos suscetíveis de comprometer a propagação da doença COVID-19. Assim, competiu à Guarda:

- Realizar operações de vigilância e de fiscalização, em todo o território nacional, sob a sua responsabilidade, com especial incidência na fronteira terrestre, nas suas vertentes rodoviária e ferroviária, e nas ligações marítimas e fluviais com Espanha;
- Garantir uma eficaz articulação com as outras FSS, nomeadamente com o SEF nos PPA, de forma a desencorajar ou reprimir quaisquer atos que pudessem fazer perigar a segurança, a ordem e a tranquilidade públicas;
- Executar a vigilância permanente, consubstanciada em ações de patrulhamento descontínuo, com incidência nos acessos ou na proximidade dos Outros Pontos de Passagem (OPP), incluindo os pontos de passagem ferroviários, fluviais e marítimos, nas respetivas zonas de ação.

Nesta operação foram planeados e acionados nove PPA, ao longo da fronteira terrestre entre Portugal e Espanha, designadamente: Valença do Minho, Vila Verde Raia, Chaves, Quintanilha, Vilar Formoso, Termas Monfortinho, Marvão e Caia, Vila Verde de Ficalho e Castro Marim.

Para além destes 9 PPA, foram identificados Outros Pontos de Passagem (OPP) sobre os quais, foi exercida uma vigilância descontínua com patrulhamentos terrestres e meios aéreos não tripulados (*drones*), em estreita ligação e coordenação com a *Guardia Civil* (GC).

Ao longo do Estado de Exceção foi notória uma diminuição do número de

entradas de pessoas e de veículos nos PPA, bem como uma diminuição de recusas de entrada, resultados que reforçam os efeitos positivos da atuação nas fronteiras, demonstrativo da colaboração e coordenação institucional quer com o SEF, quer com a *Guardia Civil*.

Neste âmbito, foram ainda atendíveis situações específicas no controlo fronteiriço, as quais, em cada momento, a Guarda se viu confrontada a procurar as melhores soluções para servir as populações fronteiriças e os viajantes autorizados, citando-se a título de exemplo:

- Reabertura em 29 de abril, com restrições, o outro ponto de passagem terrestre em Rio de Onor/Bragança e Rio Honor de Castilla, este OPP encontra-se numa aldeia comunitária de minifundiários portugueses e espanhóis com terrenos de ambos os lados, sendo necessária a transposição da fronteira para alcançar os terrenos e alimentar os animais¹⁴.
- Reabertura condicionada do OPP de S. Leonardo/Mourão¹⁵ Villanueva, por solicitação das autoridades espanholas, atendendo à movimentação transfronteiriça de considerável número de trabalhadores como profissionais de saúde, evitando que percorressem centenas de quilómetros até ao PPA de Marvão ou Caia.
- Monitorização de um grupo de cidadãos romenos, alguns dos quais impedidos de entrar em Espanha pelas respetivas Autoridades na fronteira em Caia, culminando com o seu repatriamento para Bucareste, em coordenação com o Consulado romeno.

No âmbito desta Operação foi empenhado um efetivo total de 37.141 militares, nomeadamente 9.123 nos PPA e 18.988 nos OPP, que realizaram 3.186 patrulhas nos PPA e 5.844 nos OPP, 4.127 patrulhas na fronteira marítima e 206 patrulhas na fronteira fluvial. Foram empregues 9.449 viaturas, que calcorream 1.050.453 km e 651 embarcações que percorreram

14 Para o efeito, a passagem seria permitida aos cidadãos e aos veículos agrícolas (tratores) previamente identificados, duas vezes por semana (quarta-feira e sábado) das 09h00 às 11h00.

15 Vide, A RCM n.º 33-B/2020 que repôs, a título excecional e temporário, um ponto de passagem autorizado na fronteira terrestre, de 30 de abril de 2020 decretou "(...) sem prejuízo do disposto no número anterior, que nos dias úteis, das 07:00 horas às 09:00 horas e das 18:00 horas às 20:00 horas, Mourão, Ponto de Fronteira de S. Leonardo, km 7, EN 256-1, é ponto de passagem autorizado na fronteira terrestre".

14.236 milhas náuticas. Em termos globais, foram executadas 2.678 ações de vigilância, controladas 477.169 pessoas, fiscalizadas 40.406 viaturas e 262 embarcações, tendo sido recusada a entrada em território nacional a 739 pessoas.

iii. Cerca Sanitária ao Concelho de Ovar

Em 17 de março de 2020, face à existência de perigo real para a saúde pública, a autoridade de saúde regional, determinou um conjunto de medidas restritivas e de contenção do risco de contágio de COVID-19, sendo reconhecida a necessidade da Declaração da situação de calamidade no Município de Ovar¹⁶ ¹⁷, impondo um conjunto de medidas excecionais e a fixação de uma cerca sanitária municipal.

Neste enquadramento e num contexto de calamidade pública, o Comando Territorial de Aveiro, planeou e executou a Operação COVID-19 - Cerca Sanitária ao Concelho de Ovar, de 18 de março de 2020 a 17 de abril de 2020, com a missão de garantir a execução de ações de controlo, de fiscalização e de vigilância de pessoas e veículos, interditar a permanência de pessoas na via pública, bem como o acesso e a saída do Município de Ovar, salvo situações justificadas, e prevenir e evitar a disseminação da COVID-19 e novas cadeias de transmissão.

Nesta Operação, implementada a nível local pelo Comando Territorial de Aveiro, com apoio da Unidade de Emergência Proteção e Socorro e do Comando Territorial do Porto, competiu à Guarda:

- Garantir as condições para contenção da COVID-19, contribuindo para preservação da saúde pública nacional. Efetuando ações de vigilância permanente, com especial incidência, na circulação e permanência de pessoas na via pública, no encerramento de serviços públicos, nacionais e municipais, com as devidas exceções e no garante da inviolabilidade da cerca sanitária municipal nos termos e limites definidos.
- Evitar que cidadãos com COVID-19 contactassem com outras pessoas,

¹⁶ Cfr. RCM n.º 10-D/2020, de 19 de março.

¹⁷ Cfr. Despacho n.º 3372-C/2020.

garantindo o seu isolamento. Para o efeito, foi efetuada a vigilância e controlo das vias rodoviárias, quer nas estradas nacionais, quer nas estradas municipais, bem como nos apeadeiros do Município de Ovar, com vista à deteção da entrada e saída de pessoas e viaturas no Município.

- Garantir a ordem e tranquilidade públicas na área do Concelho de Ovar, por intermédio da realização de ações de prevenção, vigilância e controlo na via pública, bem como o encerramento de todos os estabelecimentos comerciais, exceto os do sector alimentar, farmácias, bancos e postos de abastecimento de combustíveis;
- Garantir a ordem e a tranquilidade públicas nas estações e apeadeiros ferroviários, assegurando a não tomada e largada de passageiros na zona de ação da Guarda.

Neste âmbito, nos limites geográficos do Município de Ovar, foram implementados inicialmente treze pontos de controlo fixos e posteriormente reduzidos a oito, para garantir a cerca sanitária, e realizar ações de patrulhamento móvel, com a missão de informar e sensibilizar a população e, bem assim, impor o cumprimento dos normativos legais decretados.

A continuidade da linha limite do concelho com os concelhos limítrofes foi patrulhada diariamente, através de patrulhas apeadas, motorizadas, a cavalo, com recurso a binómios, militares de investigação criminal e vigilância com recurso a UAV¹⁸. Neste particular, a dimensão tecnológica, a flexibilidade e as capacidades destes equipamentos, revelaram uma enorme vantagem quer na sensibilização da população, quer na monitorização, acompanhamento e condução das operações.

Ao longo desta operação foi empenhado um efetivo de 3.146 militares, que possibilitaram a execução de 1.482 patrulhas, tendo sido utilizadas 1.554 viaturas e percorridos 59.066 km.

iv. Operação Retrovírus

Para colmatar o aglomerado de resíduos provenientes de equipamentos de

18 “Unmanned aerial vehicle”. vulgarmente designados pela expressão “drone”.

proteção individual (EPI) que negligentemente são amontoados em espaços públicos e em locais inapropriados, a EUROPOL lançou a Operação “Retrovírus” a que aderiram 23 Estados Membros da União Europeia e Países Terceiros Europeus.¹⁹ Esta Operação apresentou os seguintes objetivos:

- Evitar a gestão negligente de resíduos sanitários, designadamente, luvas, máscaras, entre outros, tendo em consideração as orientações emanadas pelas autoridades competentes, a fim de impedir a propagação de COVID19 e outras doenças;
- Organizar uma estratégia e abordagem comum das várias organizações policiais da União Europeia, incluindo os respetivos órgãos de comunicação institucionais, proporcionando uma maior visibilidade às ações de prevenção;
- Melhorar a comunicação e o apoio em todos os países e/ou organizações envolvidos;
- Melhorar a consciencialização pública sobre crimes ambientais em geral, bem como seu impacto na saúde dos seres humanos;
- Garantir a proteção individual/coletiva e a proteção da força, nas ações de prevenção, investigação e/ou fiscalização.

Nesta Operação, a Guarda sendo o Ponto de Contacto Nacional através do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente a nível nacional, foram desenvolvidas diligências com vista a se estabelecer a rede interna de parceiros institucionais^{20 21}.

19 A INTERPOL divulgou o Plano Operacional, com o apoio da Comissão EU *Directorate-General for Environment* e da *European Union Network for the IMplementation and Enforcement of Environmental Law* (IMPEL), tendo estabelecido uma ligação com o programa *Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado* (EL PAcCTO).

20 Participaram na Operação a nível Nacional: a Agência Portuguesa do Ambiente; a Autoridade Tributária e Aduaneira; a Autoridade para as Condições do Trabalho; a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica; a Polícia Judiciária; a Polícia de Segurança Pública; o Sistema de Segurança Interna - Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional.

21 Numa fase pré operacional, houve a necessidade de recolher e processar informações, partilhando oportunamente, para identificar as principais linhas de ação, as necessidades operacionais da Guarda e a linha de tempo da operação. Foram ainda divulgados através da EUROPOL os comportamentos de risco identificados.

No decurso da operação foram exercidas ações de prevenção, investigação e/ou fiscalização, especialmente acompanhando a forma como os resíduos sanitários são recolhidos, transportados e descartados, contribuindo para o reforço da cooperação nacional, aumentando e melhorando a cooperação internacional e, bem assim, contribuir para se mitigar propagação da COVID-19.

Foi dinamizada uma campanha pública de comunicação destinada à sociedade em geral e a profissionais de saúde, concretizando ações de fiscalização/ investigação às Unidades Locais de Saúde, Centros Saúde, Clínicas e Lares de Idosos, sempre em articulação próxima com as Autoridades de Saúde, abrangendo ainda locais de venda de material sanitário, Operadores de Gestão de Resíduos (OGR) e outros pontos de deposição de resíduos considerados pertinentes.

Foram ainda realizadas ações no quadro do controlo de Movimento Transfronteiriço de Resíduos, e-GAR, certificados ADR e outros crimes, tais como de especulação e/ou açambarcamento, sempre que considerado oportuno e/ou pertinente²².

v. Operação Transição Segura

Esta Operação decorreu no período de 30 de abril a 4 de maio e desenvolveu-se em duas fases, primeiramente, no âmbito do Estado de Emergência em vigor à data, garantindo a observância das medidas estabelecidas, seguida da transição para a situação de calamidade²³, com vista garantir-se o cumprimento das medidas instituídas por este “novo” quadro legal. Os objetivos para a sua prossecução foram:

- Monitorizar a situação a nível local, regional e nacional, privilegiando a atuação preventiva e de visibilidade, por intermédio de um patrulhamento de proximidade incisivo nos locais mais críticos;
- Incrementar as ações de fiscalização, atendendo às medidas restritivas

22 Preconizados no DL n.º 28/84, de 20Jan - Infrações Antieconómicas e Contra a Saúde Pública Previstos.

23 Decretada pela RCM n.º 33-A/2020, de 30 de abril.

impostas aos movimentos das pessoas, em coordenação com outras Forças e Serviços de Segurança, dando prioridade, durante o Estado de Exceção, ao confinamento obrigatório, dever especial de proteção e geral de recolhimento domiciliário, bem como, à violação da abertura de estabelecimentos e de atividades económicas;

- Promover ações de sensibilização e informativas, junto da população em geral e da comunidade sénior isolada e/ou sozinha, através do **Programa 65 Longe + Perto**.

Atendendo ao feriado de 01 de maio e ao fim-de-semana prolongado²⁴ que se seguiu, foram impostas limitações à circulação, nomeadamente a proibição de circulação fora do concelho da área de residência, ressalvadas as devidas exceções²⁵, pelo que foram promovidas ações de fiscalização rodoviária e de sensibilização, nos acessos às localidades das zonas de ação de cada Comando Territorial, nos seus principais eixos rodoviários.

Nesta operação foram empenhados 8.149 militares, que realizaram 6.362 ações de sensibilização, tendo sido realizadas 3.565 patrulhas auto, 175 patrulhas apeadas, 25 com trinómios, 80 patrulhas a cavalo, 3 patrulhas em meio fluvial e 16 patrulhas em meio marítimo. Foram dedicadas 3.591 viaturas, percorridos 311.610 km e 20 embarcações que percorreram 474 milhas náuticas, bem como meios apeados e a cavalo. Já no que respeita às ações de vigilância e controlo, foram fiscalizados 49.525 cidadãos, 38.333 viaturas, 23 comboios e 13 embarcações.

No âmbito das ações de fiscalização das restrições impostas ao funcionamento de estabelecimentos comerciais e instalações²⁶, na zona de ação da Guarda, foram encerrados 24 estabelecimentos e instalações, sendo que decorrente de situações de incumprimento²⁷ foram detidos 13 cidadãos, por crime de desobediência.

24 Vide Decreto n.º 2-D/2020, de 30 abril.

25 Por motivos de saúde ou outros motivos de urgência imperiosa.

26 Cfr. art.º 46.º, do Decreto n.º 2-C/2020 e Decreto 33-A/2020.

27 Cfr. art.º 46.º, do Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril, e art.º 2.º do Decreto n.º 2-D/2020, de 30 de abril.

Por último, reportando-nos às diferentes operações que foram identificadas anteriormente e que se realizaram durante o Estado de Emergência, é de salientar que no âmbito das ações de sensibilização, foram realizadas 63.069 ações das quais: 13.413 no 1º período, 26.817 no 2º período e 22.839 no 3º período. Realidade que, em grande medida, terá contribuído para um impacto seguramente positivo para o cumprimento do confinamento determinado pelas autoridades.

Por outro lado, importará registar que a generalidade da população acatou as restrições legais e as orientações da Guarda, compreendendo as medidas, recomendações e limitações à circulação, corporizando uma consciência cívica muito satisfatória e responsável, demonstrativa de uma atitude cívica e consciente da maioria dos cidadãos ao longo de todo o Estado de Emergência, especialmente quanto aos deveres de proteção e recolhimento.

Não será despidendo destacar que, independentemente do esforço operacional da Guarda, neste período, se ter centrado na mitigação da propagação da pandemia COVID-19, também não deixará de ser verdade, que a sua atividade operacional não ficou somente nesta dimensão, uma vez que se continuou a executar quotidianamente o cumprimento de todas as suas missões de intervenção genérica e específica, naturalmente, considerando as condicionantes e os meios disponíveis para o efeito.

Neste particular e tendo por referência os eventos e ocorrências policiais registados no *Sistema Integrado de Gestão de Apoio à Atividade Operacional* (SIGAOP), verificou-se ao longo do Estado de Exceção, uma tendência crescente dos principais indicadores, num total de 27.792 ocorrências, dos quais 11.521 crimes, 1.140 detenções, 12.051 notícias e 3.324 acidentes rodoviários.

No que à criminalidade registada respeita, os valores registados ao longo do Estado de Exceção, evidenciaram também uma tendência de aumento nos crimes de furto e violência doméstica, sendo que, no seu total, foram participados 2.855 crimes de furto, 1.451 de violência doméstica, 115 de roubo, 98 contra militares da Guarda, 67 de resistência e coação e 159 de incêndio florestal.

Esta factualidade, evidencia que a estratégia do Comando da Guarda aplicada ao período verdadeiramente excepcional que nos assola, não deixou de cuidar da continuidade dos fenómenos e ocorrências criminais que diariamente tipificam a atividade de uma força de segurança, garantido adequada, proporcional e permanentemente a disponibilidade para o cumprimento das suas multidimensionais atribuições e responsabilidades.

vi. Atividade desenvolvida nas Regiões Autónomas

Nas Regiões Autónomas, os Comandantes do Comando Territorial da Madeira e do Comando Territorial dos Açores foram os pontos de contacto institucionais, junto dos Representantes da República para a Região Autónoma da Madeira (RAM) e para a Região Autónoma dos Açores (RAA).

A nível operacional, na generalidade, foram desenvolvidas ações de apoio aos Comandos Regionais da PSP, colaborando na vigilância a marinas, portos e aeroportos, bem como no controlo de pessoas, mercadorias, viaturas e embarcações. Em paralelo, foram essenciais a colaboração e a cooperação com os principais responsáveis locais, nomeadamente junto da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, da PSP e do SSI.

Em particular na RAM, verificou-se a colaboração em diversas ações: na vigilância e controlo de cerca de 85 pessoas em confinamento na Quinta do Lorde, no controlo do portão único da Zona Franca, no Caniçal, por solicitação da Alfândega do Funchal; nas ações de sensibilização e de fiscalização rodoviária no âmbito da Operação COVID –19 Páscoa em Casa; no controlo de embarcações nas Marinas do Funchal e Porto Santo, em coordenação com a Autoridade Marítima Nacional/Polícia Marítima e as Autoridades Sanitárias. Ainda, o controlo de acessos e vigilância às zonas de apoio balnear; nas ações conjuntas de fiscalização com a Autoridade Regional das Atividades Económicas, com o destacamento de 20 militares no apoio à fiscalização conjunta de 130 estabelecimentos; no apoio à Câmara Municipal de Santa Cruz, sendo destacados 9 militares para controlarem os acessos e os aglomerados populacionais no mercado do Santo da Serra, aos fins-de-semana; no apoio ao Comando Regional da PSP da Madeira, nos dias 01 e 02 de maio de 2020, com o emprego de 64 militares, no controlo da restrição de circulação fora da área do concelho de residência;

No que à RAA respeita, a partir das 16h00, do dia 3 de abril de 2020, o Comando Territorial dos Açores iniciou ações conjuntas e coordenadas com o Comando Regional da PSP, através do empenhamento diário de 12 militares no controlo de cidadãos nos cordões sanitários, implementados nos 6 concelhos da Ilha de São Miguel, bem como, no apoio na vigilância aos indivíduos instalados no *The Lince Azores Great Hotel*, em Ponta Delgada. Em paralelo, foram também realizadas ações de patrulhamento de proximidade e de controlo das marinas e portos.

A DIMENSÃO SAFETY

A componente *safety* densifica-se, predominantemente, na área de “(...) *Proteção e Socorro, numa participação ativa, robusta (...)*”²⁸ e que inclui a ação da Unidade de Emergência Proteção e Socorro (UEPS).

Em grande medida, foi por intermédio do Núcleo de Matérias Perigosas da Companhia de Intervenção de Proteção e Emergência da UEPS, que foram desenvolvidas as ações de descontaminação de lares, de instituições particulares de solidariedade social, hotéis, centros de formação espiritual, unidade básicas do Serviço Nacional de Saúde para atendimento e prestação de cuidados de saúde primários à população, e de outros edifícios. Este Núcleo também realizou ações de descontaminação de Postos Territoriais e de viaturas do dispositivo da Guarda.

Por outro lado, com a criação de duas linhas permanentes de descontaminação, em Queluz e em Vila Nova de Gaia, foi possível prestar apoio na descontaminação de 2.289 viaturas, de entre as quais, 1.718 do INEM, 324 dos Bombeiros, 237 da Cruz Vermelha e 10 outras viaturas.

No mesmo período, através de equipas móveis que se deslocaram por todo o Território Nacional em resposta às solicitações, a UEPS prestou apoio na descontaminação de instalações de várias entidades, nomeadamente em lares, creches, centros de dia, instituições de apoio social, estabelecimentos hospitalares, hotéis e em instalações da Guarda, realizando 69 ações de descontaminação a instalações, empenhando um efetivo de 340 militares.

²⁸ Cfr. Alocução do Excelentíssimo Comandante-Geral da Guarda, proferida no dia 4 de junho de 2018, na cerimónia da sua tomada de posse.

Para além das ações de descontaminação, a UEPS reforçou os Comandos Territoriais nas diferentes operações, por intermédio da utilização e operação dos UAV, sendo que, no âmbito das ações de vigilância remota, registaram-se 177 voos, que se traduziram em 3.862 minutos de operação.

A DIMENSÃO SOCIAL

A componente social materializa-se “(...) *por via dos Programas Especiais de Prevenção e Policiamento, desde logo, atuando socialmente num vasto conjunto de iniciativas dirigidas ao aprofundamento da relação de proximidade e confiança com as populações, cuidando em especial dos mais frágeis e vulneráveis, de que são exemplo, o apoio à 3.ª idade, às crianças e aos jovens e, não menos relevante, a salvaguarda dos seus bens, tendo por desígnio o fortalecimento do sentimento de segurança, de todos e de cada um*”. Esta componente foi direcionada ao apoio a este universo “(...) *conseguindo a GNR chegar a muito mais pessoas e mais pessoas conseguiram chegar à GNR, fortalecendo os mecanismos sociais para a sensibilização, prevenção e combate dos fenómenos criminais e de insegurança, associados às vulnerabilidades das pessoas*”²⁹.

Neste âmbito, em 09 de abril de 2020, simultaneamente à execução da Operação COVID-19 Páscoa em Casa, foi implementado o **Programa 65 Longe + Perto**.

Este Programa promoveu o estabelecimento de uma rede de contacto e de apoio aos mais idosos e aos militares da Guarda já reformados, reforçando a ligação intergeracional, a coesão institucional e o suporte mútuo entre todos, numa iniciativa empreendedora e inovadora.

A destacar duas parcerias institucionais de relevância, quer com Altice Portugal, quer com a Huawei Portugal, as quais doaram *tablets* e serviços de dados gratuitos para que os militares da Guarda pudessem auxiliar os milhares de idosos a contactar as suas famílias por videochamada. Em termos globais, estas ações permitiram sinalizar e sensibilizar 36.978 idosos, empenhando um efetivo de 18.115 militares, que possibilitaram momentos

²⁹ Cfr. Alocução do Excelentíssimo Comandante-Geral da Guarda, proferida no dia 4 de junho de 2018, na cerimónia da sua tomada de posse.

únicos de proximidade familiar entre as famílias.

Outra ação de referência foi o denominado “*Espaço de Apoio Social, Informativo e Clínico*”, numa iniciativa promovida pela Autarquia da Figueira da Foz, em conjunto com a Guarda, que decorreu no Centro de Formação da Figueira da Foz, local onde foi criado um espaço para apoio informativo, social e clínico e no qual foram atendidos 335 cidadãos e realizados testes ao COVID-19 pela população, da responsabilidade da autarquia. Não menos relevante, o estabelecimento de um endereço de e-mail covid19@gnr.pt, para apoio e esclarecimentos aos cidadãos.

Em todo o território nacional e na sua área de responsabilidade, a Guarda prestou especial atenção à componente de solidariedade social que elevou a comprometimento consciente do efetivo, promovendo a segurança dos mais fragilizados e desfavorecidos. Destacando-se:

- O apoio no transporte de alimentos e combustível a 5 embarcações de recreio que se encontravam fundeadas ao largo da Região Autónoma da Madeira e impedidas de atracar nas marinas;
- A cedência de espaço no Centro de Formação de Portalegre para apoio a idosos;
- O apoio na cedência e montagem de 30 camas e de 30 colchões para promover as comodidades necessárias ao alojamento de 27 idosos evacuados de um Lar em Montes Altos – Mértola, a 03 de abril de 2020;
- O auxílio na distribuição de alimentos e de medicamentos a idosos, vivendo isolados e/ou sozinhos, sendo inúmeras vezes a ponte entre as entidades a Segurança Social e os mais vulneráveis.
- O acompanhamento diário das realidades vivenciadas em lares e em casas de repouso, apoiando nos processos de transferência de utentes, na sua acomodação e posterior realojamento, realizando ações de evacuação e acompanhamento do transporte de utentes para unidades hospitalares e locais alternativos de acolhimento;

- A sensibilidade dos militares dos programas de prevenção criminal e policiamento comunitário em parabenizar crianças e idosos, pelos seus aniversários;
- A entrega de fichas de apoio didático de agrupamentos escolares pelos militares da Guarda aos mais carenciados e sem acesso a meios digitais.

A Guarda deu ainda especial atenção ao acompanhamento próximo a comunidades específicas, ou grupos sociais de risco, apoiando também, de forma colaborativa, as autoridades locais de saúde, durante a vigência do Estado de Exceção, em particular:

- Às comunidades ciganas acampadas no distrito de Beja, especialmente nas Zonas Cuba (Vila Alva) e de Moura (Olival Espadanal, Vale do Touro e Margaçal);
- À comunidade hindustânica predominantemente a laborar na agricultura na região do Alentejo, mas também noutras regiões;
- Em colaboração com o INEM, no apoiou a colheita de amostras biológicas;
- Aos praticantes de autocaravanismo em diversos pontos do país, acompanhando e monitorizado a sua situação sanitária e eventuais necessidades de apoio.

Foi também realizada a monitorização da apresentação de reclusos, no âmbito do impacto da entrada em vigor da Lei de perdão de penas, indultos e liberdade condicional, tendo ainda a Guarda monitorizado a apresentação nos Postos Territoriais de reclusos em licença de saída administrativa extraordinária.

A DIMENSÃO *SUPPORT*

Esta abordagem incluiu vários elementos interligados e interdependentes, sob o enquadramento da componente *support.*, a qual, na perspetiva institucional, inclui “(...) *todas as atividades de suporte à atividade operacional,*

(...)”e centra a “(...) cooperação, a colaboração e o apoio, com os diferentes atores do sistema de segurança nacional, na dimensão interna, bem como, nas relações externas assumidas nos compromissos nacionais e bilaterais (...)”³⁰.

Aponta a um processo de gestão e de adaptação à mudança, onde é exigido o estabelecimento de relações colaborativas que melhorem a partilha e o compromisso comum, num esforço coletivo e cooperativo, institucional e nacional, na coordenação e articulação de ações.

Ciente da excecionalidade desta pandemia, a Guarda, adotou uma abordagem ampliada de comunicação, de cooperação e de coordenação estratégica, interligando os diferentes patamares de atuação, distintos domínios e diferentes níveis, que envolvesse os cidadãos e que respeitasse a realidade nacional, para gradualmente garantir a aceitação social.

Assim, com o contributo de todos, de forma preventiva, pró-ativa e atempada, foram adotadas medidas e promovidas respostas que garantissem e apoiassem em primeira linha a atividade operacional, a integridade dos seus militares e as condições higiénico-sanitárias dos edifícios e das viaturas.

Os resultados destas medidas foram exponenciados pela estratégia de comunicação, coordenação e cooperação institucional junto dos cidadãos, dos órgãos da administração pública, dos Órgãos de Comunicação Social, bem como pela relação promovida pelos Oficiais de Ligação e Pontos Oficiais de Contacto.

No que à sustentação das forças diz respeito, foram tomadas medidas de salvaguarda dos militares e do garante das operações, monitorizando diariamente a situação do efetivo, com vista à manutenção das melhores condições de trabalho, do moral e do bem-estar.

No âmbito das medidas de proteção do efetivo, foi promovido o recurso ao teletrabalho para todas as funções passíveis de serem realizadas de forma descentralizada e à distância. Tendo-se possibilitado o acesso remoto à rede privada virtual VPN RNSI que a conexão às diversas aplicações do

30 Cfr. Alocução do Excelentíssimo Comandante-Geral da Guarda, proferida no dia 4 de junho de 2018, na cerimónia da sua tomada de posse.

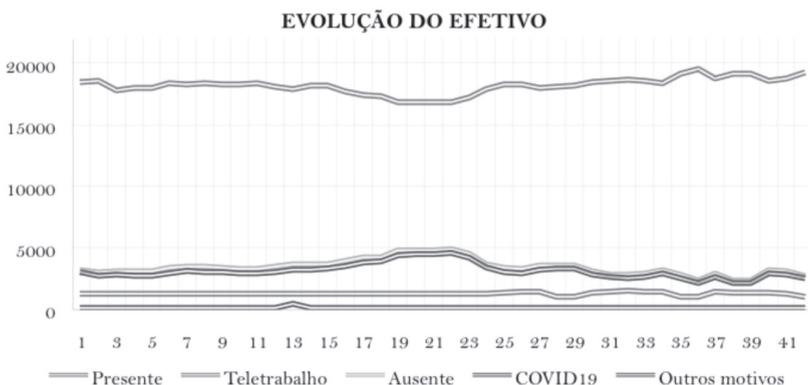
Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais (SIIOP).

O Comando e Controlo, foi permanente e agilizado permitindo a realização de reuniões de modo descentralizado em modo vídeo teleconferência (VTC), com recurso à aplicação *Microsoft teams*, ao longo de toda a estrutura de Comando, colmatando as ausências físicas nos locais de trabalho ou evitando deslocações entre Unidades e, ao mesmo tempo, potenciando-se a otimização do desempenho profissional e o trabalho colaborativo, mantendo o distanciamento social.

A aplicação *Microsoft Teams* foi ainda utilizada como ferramenta de apoio ao ensino à distância no Centro de Formação de Portalegre, possibilitando a continuação da formação no Curso de Formação de Guardas, com as necessárias adaptações, mas que permitiu, ainda assim, completar a formação dos futuros Guardas, com um adequado nível de qualidade e devidamente preparados para as funções a desempenhar.

O quadro abaixo traduz a evolução do efetivo durante todo o Estado de Emergência, constatando-se uma tendência crescente, enquanto o número de militares em teletrabalho, se manteve constante, na ordem dos 2.000 militares. Não tendo sido muito expressivas as ausências por motivos de COVID 19, mantendo uma constância ao longo do período.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO EFETIVO (22MAR20 A 02MAI20)



Fonte: GNR

No que tange à autossustentabilidade do efetivo, os 197 Guardas Provisórios em formação, com as devidas precauções, puderam realizar um estágio curricular no serviço de atendimento de diversos Postos Territoriais, de 10 a 16 de abril de 2020.

Considerando o agravamento da situação epidemiológica e a probabilidade de degradação sucessiva da cadeia de distribuição nacional de bens³¹, que pudessem afetar a atividade operacional, a componente de recursos acautelou a existência de materiais críticos e reservas estratégicas, com vista a assegurar o conjunto de condições necessárias à manutenção da prestação dos serviços essenciais para o funcionamento da Guarda. Neste âmbito, foram assim controlados consumos e fornecimentos, projetando e elencando necessidades de aquisição de bens essenciais e respetivas medidas para o apoio e sustentação da Força.

Relativamente à prestação de serviços, as Messes e Bares com serviço de refeição (concessionadas), foram mantidos em funcionamento, optando-se pelo regime de *take-away*.

No que respeita à manutenção auto, os Serviços oficinais internos, mantiveram a capacidade de operação inalterada e em funcionamento, também os serviços oficinais (concessionários), foram assegurados, mantendo o apoio de manutenção os respetivos representantes das marcas possibilitando uma assistência adequada.

No que respeita ao apoio sanitário, o Centro Clínico da Guarda, enquanto entidade técnica responsável pelo aconselhamento das Unidades, foi responsável pela difusão das orientações e instruções da Direção-Geral de Saúde, definição e distribuição dos equipamentos de proteção individual, coordenação e reabastecimento de material sanitário e estabelecimento dos contactos com as autoridades de saúde nacionais.

De forma inovadora e consequente, o Centro Clínico, adaptou e reestruturou internamente os diferentes serviços, com vista a possibilitar a avaliação e tratamento permanente de militares e civis no ativo com suspeita ou infeção

31 Entre os quais os alimentares, os sanitários, combustíveis, produtos e materiais de limpeza, de desinfecção de veículos e de edifícios, bem como a diminuição de infraestruturas capazes de garantir a manutenção auto.

confirmada, constituindo-se como Unidade de Apoio Médico Permanente³² em pleno funcionamento 24h00/07 dias, com equipas de profissionais de saúde de diversas áreas – médicos, enfermeiros, psicólogos, farmacêuticos, técnicos superiores de diagnósticos e terapêutica e auxiliares.

Desta forma foi possibilitada uma regular e adequada avaliação, monitorização e acompanhamento personalizado de todas as situações clínicas e a realização de testes por zaragatoa em todo o continente. Diária e continuamente, o Centro Clínico acompanhou os casos epidemiológicos, suspeitos e em quarentena relacionados com COVID-19 na Guarda, apoiando ao nível médico 1.785 militares e a nível psicológico 913 militares, em todo o território nacional, norte a sul do país e inclusive ilhas.

Ao mesmo tempo foi estabelecida uma sala de situação para atendimento por meios digitais que possibilitou a disponibilização de linhas telefónicas e correio eletrónico dedicado, que permitiram a avaliação da sintomatologia apresentada e a prestação de instruções a todos os militares, mitigando permanentemente os riscos identificados, preservando a capacidade operacional da Força.

Porque é na adversidade que a inovação é potenciada, a Guarda, com recursos próprios, por intermédio do Centro Clínico, desenvolveu e implementou uma aplicação informática inovadora, otimizando a monitorização de todo o efetivo da Guarda, com reportes diários de informação relativa ao estado de saúde e à evolução da sintomatologia, em todo o seu dispositivo.

Foi ainda desenvolvida a capacidade de projetar várias equipas pelo país, todos os dias, tendo realizado um total de 618 testes de diagnóstico, por zaragatoa, permitindo que os militares e civis fossem testados na sua habitação, sem necessidade de deslocações. As amostras recolhidas foram tratadas por um laboratório certificado e pelo Instituto de Medicina Molecular do Hospital Santa Maria, parceiros da Guarda, no combate à pandemia COVID-19.

É de relevar ainda, a utilização das consultas por telemedicina, garantida

³² Dispondo de uma enfermaria dedicada, com capacidade para 13 doentes e prestação de todos os cuidados necessários, em caso de internamentos, em articulação com SNS, bem como, na gestão de eventuais casos que necessitassem de cuidados mais diferenciados.

por médicos assistentes, tendo sido atendidas outras situações urgentes, evitando que os militares ou civis se deslocassem às Urgências do Serviço Nacional de Saúde, assegurando rapidez e eficiência, evitando sobrecarregar o sistema de saúde.

No que respeita ao apoio de alojamento, afeto ao cumprimento do confinamento obrigatório (isolamentos e quarentenas), foram disponibilizados alojamentos aos militares e civis da Guarda, nomeadamente nos Serviços Sociais da Guarda, na Costa da Caparica e na Escola da Guarda, localizados em Queluz, Figueira da Foz e Portalegre, permitindo a acomodação em segurança, durante o período de doença, com apoio clínico permanente e apoio logístico dedicado.

B. AS OPERAÇÕES CONDUZIDAS PELAS INFORMAÇÕES

Neste particular, importa realçar que, em todo o espectro de atuação da Guarda e independentemente das diferentes componentes, *security*, *safety*, *social* e *support*, todas as operações planeadas e desenvolvidas, foram conduzidas diariamente pelo Centro Integrado Nacional de Gestão Operacional (CINGOp). Trata-se do órgão responsável pela análise e monitorização de forma ininterrupta e permanente, das inúmeras atividades que se desenrolaram, ajustando em tempo real, o planeamento com as operações no terreno, fruto da mais valia conseguida, com o trabalho das informações.

Em grande medida, a análise da atividade operacional das 24h00 anteriores, aliadas à atualização permanente de informação, permitiu a identificação dos fatores condicionantes ao cumprimento da missão, possibilitando ajustar eficientemente os meios disponíveis e o balanceamento do esforço operacional.

Neste particular, não foi despendido o trabalho desenvolvido pela Direção de Informações, o qual permitiu a elaboração e divulgação de estudos e análises, com orientações e recomendações, de onde se destaca a análise permanente da avaliação do risco, contribuindo decisivamente para informação credível, oportuna e ajustada, enquanto informação policial essencial para a condução das operações no terreno.

Essencial também, a análise diversos fenómenos criminais e de situações que careceram de acompanhamento, nomeadamente: situações de desobediência, associadas a zonas urbanas sensíveis e grupos específicos; situação referente a trabalhadores transfronteiriços; sobre a comunidade emigrante portuguesa, e a relação com a comunidade sénior na zona interior de Portugal; os planos de protestos junto aos 14 estabelecimentos prisionais na área de responsabilidade da Guarda; o fenómeno da violência doméstica, decorrente de um contexto de maior proximidade entre vítima e agressor, que exigiu a adoção de medidas especialmente vocacionadas para os casos já sinalizados e/ou em curso.

Também, o acompanhamento de comportamentos erráticos e os novos métodos de burlas, nomeadamente: SMS_ Teste_ Covid-19 e venda *on-line* de kits para deteção do vírus SARS-COV-2, entre outros. Noutra dimensão, ainda o especial cuidado na segurança das celebrações do 25 de Abril e do Dia do Trabalhador, em coordenação com centrais sindicais e, não menos relevante, a segurança dos movimentos associados ao deslocamento de peregrinos no território continental.

Fundamental foi também, a coordenação da Direção de Investigação Criminal com a Procuradoria-Geral da República, através da participação em reuniões de coordenação no quadro do Sistema de Segurança Interna, que possibilitou um conjunto de orientações e procedimentos articulados em torno dos seguintes temas:

- Situações de incumprimento do isolamento profilático, exigido aos casos confirmados com Covid-19³³;
- Suspensão do cumprimento das medidas de coação de apresentações periódicas;
- Entrega às Autoridades Judiciárias do expediente processual elaborado pelos Órgãos de Polícia Criminal por via eletrónica;
- Análise de diligências decorrentes de inquéritos criminais, de realização

33 Designadamente, no que respeita aos Crime de Desobediência (Art.º 348º), Crime de Propagação de doença, alteração de análise ou de receituário (Art.º 283º), ambos do Código Penal.

presencial em virtude de poderem estar em causa os direitos fundamentais;

- Uniformização de procedimentos, em especial para os crimes aplicáveis ao Estado de Exceção;
- Reporte das situações relativas aos crimes de desobediência e a relação dos Órgãos de Polícia Criminal com os Procuradores das Comarcas, quanto às detenções por crime de desobediência e identificação de boas práticas (e.g. incumprimento dever geral de recolhimento domiciliário).

Consequentemente e em permanência, foi sempre possível enquadrar o nível de emprego operacional associado às diferentes operações, no quadro dos procedimentos a adotar, com as orientações e determinações da Direção-geral da Administração da Justiça, das Deliberações do Conselho Superior do Ministério Público e Diretivas da PGR, divulgando-os ao dispo-sitivo, com pertinência e oportunidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As consequências ainda imprevisíveis da pandemia COVID-19 que vertiginosamente se transformou numa emergência sanitária mundial e que modificou o modo de vida tal como o conhecíamos, tem seguramente repercussão direta ou indireta em toda a estrutura política, social e económica global. Motivou a alteração de rotinas, a restrição de direitos, liberdades e garantias. Acelerou os efeitos desiguais e a exposição dos mais vulneráveis a riscos acrescidos, potenciando a exaustão, dificuldades e pressões sobre os sistemas sociais e de saúde dos Estados.

O problema é sistémico e realça de sobremaneira a interdependência das sociedades contemporâneas. Coloca, por isso, desafios globais comuns, que implicam decerto reconfigurações significativas em matérias securitárias, por força das alterações nas relações sociais, económicas, humanas e laborais, que potenciam a necessidade de maior resiliência face a novas e emergentes crises dali decorrentes.

A globalização e a vertigem da comunicação dos nossos tempos, aliada às mutações e à intensificação da interdependência das relações políticas, sociais, económicas e financeiras dos mercados e da facilitação do transporte e da comunicação, colocam em relevo os assuntos internos dos Estados na Segurança global, o que determina um plano de corresponsabilização dos diferentes atores, onde ninguém poderá ficar indiferente.

Para o efeito, será relevante congregar respostas colaborativas de todos os atores e agentes sem exceção, forjado em princípios e objetivos onde a coordenação e cooperação são essenciais. Neste sentido, a resposta também deverá ser pela construção de “pontes” de entendimento, baseadas na confiança e no diálogo permanente.

O desafio será a resolução de questões comuns e a procura de estratégias globais, atuando sempre devidamente enquadrados pelos princípios do Estado de Direito Democrático, da legalidade e em total respeito pela condição humana e pelos direitos humanos.

Sobre este pano de fundo e atentos ao melindre e à singularidade da situação, aliás, como expresso no Decreto presidencial³⁴ que decretou o Estado de Emergência, a ação da Guarda pautou-se pela defesa do Estado de Direito, em estrita observância do princípio da proporcionalidade ou proibição do excesso das medidas de polícia. Seguiu de perto, a decomposição apresentada por Gomes Canotilho³⁵, nos subprincípios da «conformidade» ou «adequação», que postula que a medida adotada deve ser apropriada à prossecução do fim a que se destina; da «exigibilidade» ou da «menor ingerência possível». Defende que o cidadão tem direito à menor desvantagem possível; e da «proporcionalidade em sentido restrito», enquanto justa medida ou ponderação entre os meios utilizados e o fim pretendido.

O fito será sempre a defesa do princípio da dignidade da pessoa humana, insito no princípio do Estado de Direito, na conceção de uma imagem do homem na qual este é um fim em si³⁶, impondo ao Estado e à sociedade o

34 Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março

35 Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Coimbra, Almedina 2003.

36 Maria Lúcia Amaral, *A forma da República*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

respeito da sua autonomia e responsabilidade individual, ainda mais, quando condicionada pela conjuntura de pandemia que se vivencia.

Neste quadro de atuação e atendendo ao caminho estratégico dos “4S” distintivo da Guarda e indissociável do compromisso na excelência de serviço público de proximidade à sociedade, norteado pela ética e responsabilidade moral, que mobilizou e concentrou esforços nas dimensões *Security, Safety, Social* e *Support*, permitiu, como constatámos, um largo cumprimento do conjunto de medidas e regras aplicadas em todo o país e na observação do dever especial de proteção e do dever geral de recolhimento pelos cidadãos.

Complementarmente, foi possível potenciar a consciência institucional sobre a responsabilidade social, enquanto escudo protetor da Segurança Humana, continuando a ser um elemento orientador de uma atuação franca, oportuna e descentralizada da Guarda, orientada para os anseios e preocupações das comunidades locais e da sociedade, na procura conjunta de soluções para os problemas comuns, em razão da preservação da vida e da saúde pública.

O conjunto de medidas atempadamente planeadas e executadas pela Guarda permitiram: contribuir para a segurança e proteção da saúde dos cidadãos; prestar auxílio às pessoas isoladas e mais vulneráveis; garantir a movimentação de bens de primeira necessidade como os alimentares, os fármacos e produtos farmacêuticos; assegurar a ordem e a tranquilidade públicas; promover o normal funcionamento das Instituições democráticas e prevenir a criminalidade.

A verdade é que se conseguiu, garantir a mitigação do risco para os militares e civis da Guarda, seu recurso mais valioso, salvaguardando a integridade física das mulheres e dos homens que, de forma generosa e solidária, com elevado espírito de entrega à missão, asseguraram a tranquilidade pública e a serenidade possível, num ambiente exigente, imprevisível e de elevado risco.

A matriz identitária da Guarda, assente num quadro de valores e tradições único, favoreceram em muito a cooperação e a colaboração com os diferen-

tesatores de âmbito internacional, nacional, regional e local. Promoveram em nome do superior interesse de Portugal e dos portugueses, a convergência de esforços, a flexibilidade e disponibilidade adequada e proporcional, em cada momento, à resolução dos problemas que foram surgindo, sempre e, na justa medida, das superiores orientações das autoridades de saúde.

Estas características moldaram a atuação dos militares da Guarda, fortalecendo uma relação *humana, próxima e de confiança* entre a Guarda, os cidadãos, os órgãos da Administração Pública e os órgãos de comunicação social, numa interação multifacetada e multissetorial que muito facilitou a assunção do dever especial de proteção e do dever geral de recolhimento pelos cidadãos, promovendo, ao mesmo tempo, a manutenção da paz social e a confiança de que juntos, “*vamos todos ficar bem*”.

Realce para o elevado espírito de entrega à missão revelado pelos militares e civis a prestar serviço na Guarda, sobretudo no desempenho de atividades operacionais, mas também nas essenciais funções de apoio, com destaque para a forma generosa e solidária com que orientaram as relações com os cidadãos.

Foi assegurada uma presença dissuasora e interventiva, sensibilizando e informando assertivamente, com vista a garantir a ordem e tranquilidade públicas, potenciando a serenidade coletiva, num ambiente exigente e de elevada sensibilidade e risco, em razão de um esforço coletivo na luta contra um inimigo invisível e insidioso.

Esta forma de atuação e a fiabilidade da relação entre Guarda e o cidadão, traduziu-se também no apoio e no carinho traduzido por palavras de incentivo e pelos donativos variados por parte de pessoas anónimas e empresários que colocaram à disposição dos militares desde bens de consumo como viseiras para proteção individual, numa ação espontânea, de grande solidariedade e entreatajuda.

Tais características, distintivas e únicas, materializam a condição militar da Guarda e são bem relevadoras do dever de disponibilidade e entrega incondicional, aliás, constitutivas de elementos cruciais de atuação e do patrulhamento de proximidade que se desenvolve quotidianamente. Iden-

tidade que, agora em estado de emergência, permitiu manter o vigor na prevenção, na consciencialização e, quando absolutamente necessário, de forma proporcional e gradual, na repressão de comportamentos de risco da população, atuando de forma adequada, sempre norteados pelo respeito da dignidade da pessoa humana e do exercício de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

No período em apreço, a Guarda continuou a desempenhar um papel multidimensional único e incontornável, mantendo um empenhamento significativo no controlo das fronteiras terrestre e marítima, na fiscalização das medidas definidas quanto à liberdade de circulação e à obrigatoriedade de confinamento, no apoio social, na descontaminação de edifícios e viaturas de várias entidades e, também, na segurança dos transportes de material médico e de proteção individual, quer através da intervenção dos Programas de Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário, quer através do seu Centro Clínico, no âmbito da proteção dos seus militares e de todas as estruturas existentes ou organizadas para o efeito.

Realce maior à importância do Programa “65 Longe + Perto”, através do qual, foi promovido o contacto estreito com a população mais idosa, sobretudo vivendo sozinhos, isolados ou sozinhos e isolados, permitindo prestar esclarecimentos sobre as regras específicas do Estado de Emergência e sinalizando e intervindo com equipas da Guarda, em situações de carência e de apoio psicológico.

Trata-se indubitavelmente da materialização da dimensão social da Guarda, bem demonstrativa da sua capilaridade e proximidade, atenta e consequente, que evidencia uma das características distintivas de uma Força de Segurança, em tempos de exceção e excepcionais, junto dos mais frágeis e desfavorecidos, a qual, importa realçar.

É inegável o espírito de resiliência e de entrega à causa pública que todos os militares da Guarda colocaram nas suas ações e atividades, manifestando em elevado grau a sua constante disponibilidade, permanente empenho solidário e proactivo. Não será despiciendo, realçar a manifestação de disponibilidade em servir por militares na situação de reserva ou reforma durante o período do Estado de Emergência.

Desta forma foi possível reforçar a confiança dos cidadãos na Guarda, enquanto Força de Segurança presente e próxima, refletida nas inúmeras mensagens de reconhecimento e apreço remetidas pelas mais diversas entidades públicas, privadas e de cidadãos. Foi nítido o reconhecimento da Guarda como um ator relevante no apoio social.

Foi essencial nas respostas conseguidas, o desafio colocado na otimização dos recursos, na inovação conseguida e emergente, na capacidade de adaptação e simplificação de processos e procedimentos e, complementarmente, ter-se potenciado o incrementar da cooperação e articulação com outros organismos e instituições, procurando melhorar, em conjunto e coletivamente, a qualidade do serviço público prestado às pessoas.

A Guarda assegurou assim uma intervenção multidimensional, proporcional e adequada às diferentes necessidades, de norte a sul do país, continente e ilhas, pautando a sua intervenção pela prevenção de comportamentos de risco, ação pedagógica, recorrendo a uma ação repressiva sempre que necessário e de forma gradual, sem descurar, a todo o tempo, a defesa da dignidade da pessoa humana e o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, numa ação incisiva e pedagógica dos seus militares.

Atendendo à forma como a Guarda planeou, desenvolveu e executou as suas operações e atividades no período do Estado de Emergência, abaixo se identifica alguns dos fatores absolutamente essenciais para os resultados alcançados, evidenciando a relevância:

- Do principio da Unidade de Comando;
- Da flexibilidade do processo de decisão;
- Da comunicação estratégica e informação interna da Instituição;
- Do processo de planeamento de operações quer, a nível nacional, quer a nível dos Comandos Territoriais;
- Dos Estados-Maiores na preparação e articulação das operações;

- Da flexibilidade na articulação e gestão de meios entre Unidades e Órgãos;
- Da predisposição e disponibilidade dos militares para o cumprimento da missão;
- Da capacidade de adaptação das estruturas e dispositivo da Guarda, perante as adversidades e o imprevisto
- Da estrutura logística e da estrutura médico-sanitária no apoio às operações;
- Da coordenação de e entre Unidades nos diferentes escalões;
- Das informações no apoio às operações;
- Das sinergias nas relações nacionais, regionais e locais, com as diferentes estruturas do Estado, Autoridades de Saúde, Autarquias, Instituições e sociedade civil;
- Das relações e comprometimento nas relações dos diferentes Oficiais de Ligação, com os parceiros nacionais e internacionais;

Enquanto elementos que concorrem para um resultado, aqueles fatores, em grande medida, possibilitaram a otimização e melhoria dos processos e procedimentos internos, com expressão transversal na Instituição, com realce para a capacidade de comando e controlo, a capacidade tecnológica e de inovação instalada, reforçando as relações de cooperação e colaboração interna e externa.

Do ponto de vista funcional e face às respostas concretizadas, é importante salientar que:

- O processo de Comando e Controlo na Guarda, foi um fator distintivo e essencial, em cada momento, demonstrando ser ágil, adaptativo e proporcional, logo, lesto no estudo e análise, tendo por base, assertividade na decisão que, sendo estruturada e racional, possibilitou maior

flexibilidade e objetividade na ação.

- Os sistemas de gestão operacional da Guarda, ainda que complexos e interdependentes entre si, lidam com a incerteza por intermédio de mecanismos de interação entre os vários escalões e os militares no terreno, produzindo soluções céleres, práticas e ajustadas a cada evento ou ocorrência.
- A atividade operacional da Guarda desenvolve-se por intermédio de um sistema complexo, altamente dinâmico e adaptativo, que evidencia a flexibilidade necessária para que, em tempo real, possa produzir respostas consequentes, oportunas e adequadas.

No que concerne à experiência adquirida releva o facto de, não obstante o ambiente operacional exigente e excecional, vivenciado pela Guarda e na sequência das medidas excecionais decretadas em contexto da pandemia COVID-19, a sua atuação ter permitido reforçar a proximidade e visibilidade junto dos cidadãos e, fruto da racionalização e otimização alcançadas na utilização dos seus recursos internos, contribuir, decisivamente, para o sucesso alcançado na implementação nas medidas emanadas pelas autoridades de saúde e Tutela.

Em face da sua natureza multifacetada a Guarda, soube adaptar toda a sua malha organizacional e capilaridade do dispositivo, para fazer face à “nova” realidade operacional não só através do seu plano de contingência e medidas complementares internamente adotadas, bem como através do conjunto de operações planeadas e executadas de encontro às sistemáticas alterações ao modo de atuação operacional resultantes, designadamente, do quadro legal regularmente alterado ao longo de todo o período de combate à pandemia.

Um dos ensinamentos mais relevantes a salientar prende-se com a capacidade operacional que a Guarda conseguiu garantir, ao longo de todo o período em que foram decretadas medidas especiais de combate à pandemia, a qual apenas foi possível por força do baixo nível de contágio entre os seus militares, bem como pela pronta, adequada e célere resposta dada pelo Centro Clínico. Este aspeto organizacional distintivo,

permitiu à Guarda, assegurar a avaliação e tratamento permanente de militares e civis no ativo com suspeita ou infeção confirmada, facto que possibilitou, desde logo, identificar as cadeias de transmissão e impedir a disseminação alargada da doença aos seus efetivos.

Por último, importa evidenciar a elevada capacidade de adaptação da Guarda e dos seus militares e civis para, de acordo com as circunstâncias, fazer face às necessidades resultantes do ambiente operacional distinto e imprevisível que emergiu do Estado de Emergência, sendo competente ao assegurar em 94% do Território Nacional a implementação da extensa panóplia de medidas restritivas adotadas, através da adoção de medidas concretas de empenhamento sustentado dos seus recursos humanos.

Como perspetiva futura e sinalizando um dos principais ensinamentos identificados, será relevante atender-se a uma consciência sistémica que reforce as relações entre os diferentes atores que, quando confrontados com desafios globais, também as respostas sejam globais, estimulando o que de melhor existe em cada um e se atue num quadro de franca cooperação, colaboração e entreatajuda.

Fronte a este desafio, ainda que de forma breve, sinalizámos o singular contributo da Guarda e dos seus militares em razão da Segurança de todos e de cada um, preparando hoje, para garantir no futuro um melhor espaço de liberdade e segurança, em nome do superior interesse de Portugal e dos portugueses, honrando distintivamente a sua matriz identitária, o seu legado e o compromisso com a Nação portuguesa, contribuindo para que se tornasse possível o impossível, convictos de que juntos “*vamos todos ficar bem*”, fortalecendo uma relação estabelecida como “*Humana, Próxima e de Confiança*”.

“Em várias circunstâncias, a palavra tem de ser pronunciada. Certa palavra. Dita a tempo, na ocasião apropriada. Riscos, consequências, perdas, tudo é um preço irrisório para a plenitude de ter dito.

(...) Todo o ser da criação tem o direito de acrescentar à sabedoria das gentes. Dizer. O mundo ficará para sempre diferente, e será outro. Tudo por causa do homem que foi capaz de dizer. Mesmo quando a mais eloquente maneira de falar seja o silêncio. Coisa que não se confunde com estar calado. Há silêncios que gritam, e que, portanto, também são uma necessária e imprescindível palavra.

(...) A mensagem que fica. Um dia – um povo, uma geração, um homem, escutarão surpreendidos. Vozes que disseram a tempo. Silêncios que ficaram. O legado. Uma linhagem. Até que algum dia a palavra se transformará em ação.”

(Moreira, 2002, p. 47)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaral, Maria Lúcia, 2005. *A forma da República*, Coimbra, Coimbra Editora.

Figueiredo Dias, Jorge de, 2009. *Direito Penal Português - Parte Geral II - As Consequências Jurídicas do Crime*, 2.º reimpressão, Coimbra.

Figueiredo Dias, Jorge de, 2019. *Direito Penal - Parte Geral - Tomo I- Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime*, 3.ª Edição, Editora: Gestlegal.

Gomes Canotilho, José Joaquim, 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Coimbra, Almedina.

Graça, Pedro João Borges, 2009. *Mundo Secreto: História do Presente e Intelligence nas Relações Internacionais*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. ISCSP.

Marques da Silva, Germano, 2017. *Direito Processual Penal Português*, 2.^a Edição.

Moreira, Adriano, 2002. *Tempo de Vésperas*. 4.^a ed. Lisboa: Editorial Notícias.

Nye, Joseph, 2002. *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma introdução à teoria e à história*. Lisboa. Gradiva.

LEGISLAÇÃO PRINCIPAL QUE REGULOU AS ATIVIDADES E O FUNCIONAMENTO DA GUARDA NO ÂMBITO DO COVID 19

DECRETO-LEI N.º 10-A/2020, de 13 de março - Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 10-A/2020, de 13 de março - Aprova um conjunto de medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19;

DESPACHO N.º 3298-C/2020, de 13 de março - Determina a interdição do desembarque e licenças para terra de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais;

DESPACHO N.º 3298-B/2020, de 13 de março - Declaração de situação de alerta em todo o território nacional;

DESPACHO N.º 3299/2020, de 14 de março - Determina o encerramento dos bares todos os dias às 21 horas;

PORTARIA N.º 71/2020, de 15 de março - Restrições no acesso e na afetação dos espaços nos estabelecimentos comerciais e nos de restauração ou de bebidas;

DESPACHO N.º 3301-A/2020, de 15 de março - Determina a suspensão de toda e qualquer atividade de medicina dentária, de estomatologia e de

odontologia, com exceção das situações comprovadamente urgentes e inadiáveis;

DESPACHO N.º 3301-B/2020, de 15 de março - Medidas excepcionais e temporárias relativas à suspensão do ensino da condução e da atividade de formação presencial de certificação de profissionais como forma de combate à situação epidemiológica do novo coronavírus – COVID;

DESPACHO N.º 3301-C/2020, de 15 de março - Adota medidas de carácter extraordinário, temporário e transitório, ao nível dos serviços de atendimento aos cidadãos e empresas, incluindo os serviços consulares fora do território nacional, no âmbito do combate ao surto do vírus COVID-19;

DESPACHO N.º 3301-D/2020, de 15 de março - Determina a adoção de medidas adicionais de natureza excepcional para fazer face à prevenção e contenção da pandemia COVID-19;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 10-B/2020, de 16 de março e alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2020, de 09 de abril - Prorroga a reposição, a título excepcional e temporário, do controlo de pessoas nas fronteiras, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, até 14 de maio 2020;

PORTARIA N.º 73-A/2020, de 17 de março - Procede à requisição civil de trabalhadores da estiva e portuários;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 10-C/2020, de 17 de março - Reconhece a necessidade de se proceder à requisição civil dos trabalhadores portuários em situação de greve até ao dia 30 de março de 2020;

DESPACHO N.º 3372-C/2020, de 17 de março - Reconhece a necessidade da declaração da situação de calamidade no município de Ovar;

DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA N.º 14-A/2020, de 18 de março - Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação

de uma situação de calamidade pública;

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 15-A/2020, de 18 de março - Autorização da declaração do estado de emergência;

DESPACHO N.º 3427-B/2020, de 18 de março - Suspensão das atividades letivas e não letivas e formativas presenciais no âmbito da COVID-19;

DESPACHO N.º 3427-A/2020, de 18 de março - Interditada o tráfego aéreo com destino e a partir de Portugal de todos os voos de e para países que não integram a União Europeia, com determinadas exceções;

LEI N.º 1-A/2020, de 19 de março - Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19 (presente Lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 20/2020, de 15 de maio);

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 10-D/2020, de 19 de março - Declara a situação de calamidade no município de Ovar, na sequência da situação epidemiológica da Covid-19;

DESPACHO N.º 3485-C/2020, de 19 de março - Determina a suspensão de ações de formação ou atividades previstas nos projetos enquadrados nas medidas ativas de emprego e reabilitação profissional devido ao encerramento de instalações por perigo de contágio pelo COVID-19;

DECRETO N.º 2-A/2020, de 20 de março - Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (o presente Decreto encontra-se revogado pelo Decreto n.º 2-B/2020);

DESPACHO N.º 3547-A/2020, de 22 de março, alterado pelo Despacho n.º 4328-C/2020, de 8 de abril - Regulamenta a declaração do estado de emergência, assegurando o funcionamento das cadeias de abastecimento de bens e dos serviços públicos essenciais, bem como as condições de funcionamento em que estes devem operar;

DESPACHO N.º 3547/2020, de 22 de março - Regulamenta a situação

dos utentes dos parques de campismo e de caravanismo e das áreas de serviço de autocaravanas (oi revogado expressamente pelo Despacho n.º 5945/2020, de 1 de junho);

DECRETO-LEI N.º 10-C/2020, de 23 de março - Estabelece medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia da doença COVID-19 no âmbito das inspeções técnicas periódicas;

DESPACHO N.º 3614-D/2020, de 23 de março - Define orientações para os serviços públicos em cumprimento do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, em execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março (o Despacho n.º 5419-A/2020, de 11 de maio, prorroga a vigência e procede à revogação dos n.ºs 7 e seguintes do Despacho n.º 3614-D/2020, de 23 de março de 2020);

DESPACHO N.º 3614-A/2020, de 23 de março - Regula, nos termos do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, o funcionamento das máquinas de vending, e o exercício das atividades de vendedores itinerantes e de aluguer de veículos de mercadorias e de passageiros;

DECRETO-LEI N.º 10-E/2020, de 24 de março - Cria um regime excepcional de autorização de despesa para resposta à pandemia da doença COVID-19 e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;

DESPACHO N.º 3659-A/2020, de 24 de março - Determina procedimentos de controlo de fronteira por parte do SEF;

DESPACHO N.º 3659-B/2020, de 24 de março - Prorrogação de suspensão dos voos de e para Itália;

PORTARIA N.º 80-A/2020, de 25 de março - Regula o regime de prestação de serviços essenciais de inspeção de veículos (a presente portaria encontra-se revogada pelo Decreto-lei n.º 21/2020);

DESPACHO N.º 4024-A/2020, de 01 de abril - Adota medidas de carácter

extraordinário, temporário e transitório, de resposta à epidemia SARS-CoV-2 no âmbito da atividade de transporte de doentes;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 18-B/2020, de 02 de abril - Resolução do Conselho de Ministros que prorroga os efeitos da declaração de situação de calamidade no município de Ovar, na sequência da pandemia COVID-19;

DECRETO N.º 2-B/2020, de 02 de abril - Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (relativamente ao disposto nas alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 18.º deste Decreto n.º 2-B/2020, e ao n.º 26 do anexo ii do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, sugere-se a consulta do Despacho n.º 4148/2020, de 5 de abril). O presente Decreto encontra-se revogado pelo Decreto n.º 2-C/2020;

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 22-A/2020, de 02 de abril - Autorização da renovação do estado de emergência;

DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA N.º 17-A/2020, de 02 de abril - Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública;

DESPACHO N.º 4146-A/2020, 3 de abril - Estabelece os serviços essenciais e as medidas necessárias para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento de bens e serviços agrícolas e pecuários, e os essenciais à cadeia agroalimentar, no quadro das atribuições dos organismos e serviços do Ministério da Agricultura;

DESPACHO N.º 4146-C/2020, de 3 de abril - Determina-se que no período de tempo em que os elementos das forças e serviços de segurança fiquem em confinamento obrigatório em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio, devido a perigo de contágio pelo SARS-CoV-2, não se verifica a perda de qualquer remuneração nem de tempo de serviço, em moldes idênticos ao período de férias;

DECRETO-LEI N.º 12-A/2020, de 06 de abril - Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19;

LEI N.º 4-A/2020, de 06 de abril - Procede à primeira alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19;

DESPACHO N.º 4235-B/2020, de 06 de abril - Procede à nomeação das autoridades que coordenam a execução da declaração do estado de emergência no território continental;

DESPACHO N.º 4328-F/2020, de 08 de abril – Procede à prorrogação das medidas excecionais e temporárias relativas à suspensão do ensino da condução e da atividade de formação presencial de certificação de profissionais como forma de combate à situação epidemiológica do novo coronavírus - COVID-19;

DESPACHO N.º 4394-D/2020, de 9 de abril - Mantém a interdição do desembarque e licenças para terra de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais;

DESPACHO N.º 4394-C/2020, de 9 de abril - Reconhece o funcionamento de estabelecimentos industriais no município de Ovar;

PORTARIA N.º 90/2020, de 9 de abril - Procede à primeira alteração à Portaria n.º 80-A/2020, de 25 de março, que veio estabelecer o regime de prestação de serviços essenciais de inspeção de veículos;

LEI N.º 9/2020, de 10 de abril - Regime excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19;

DECRETO-LEI N.º 14-F/2020, de 13 de abril - Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 22/2020, de 14 de

abril - Prorroga a reposição, a título excepcional e temporário, do controlo de pessoas nas fronteiras, no âmbito da pandemia da doença COVID-19;

DECRETO N.º 2-C/2020, de 17 de abril - Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (o presente decreto encontra-se revogado pelo Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio);

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 23-A/2020, de 17 de abril - Autorização para a renovação do estado de emergência;

DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA N.º 20-A/2020, de 17 de abril - Procede à segunda renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública;

DESPACHO N.º 4698-C/2020, de 17 de abril - Prorrogação da interdição do tráfego aéreo com destino e a partir de Portugal de todos os voos de e para países que não integram a União Europeia, com determinadas exceções;

LEI N.º 10/2020, de 18 de abril - Regime excepcional e temporário quanto às formalidades da citação e da notificação postal, no âmbito da pandemia da doença COVID-19;

DESPACHO N.º 4756-A/2020, de 20 de abril - Estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à suspensão do ensino da condução, dos exames e da atividade de formação presencial de certificação de profissionais como forma de combate à situação epidemiológica do novo coronavírus - COVID-19;

DESPACHO N.º 4808-B/2020, de 21 de abril - Prorrogação de suspensão dos voos de e para Itália;

DECRETO-LEI N.º 18-A/2020, de 23 de abril - Estabelece as medidas excepcionais e temporárias na área do desporto, no âmbito da pandemia da doença COVID-19;

DESPACHO N.º 5138-B/2020, de 30 de abril - Mantém a interdição do desembarque e licenças para terra de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 33-C/2020, de 30 de abril - Estabelece uma estratégia de levantamento de medidas de confinamento no âmbito do combate à pandemia da doença COVID 19;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 33-B/2020, de 30 de abril - Repõe, a título excepcional e temporário, um ponto de passagem autorizado na fronteira terrestre;

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 33-A/2020, de 30 de abril - Declara a situação de calamidade, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 (a presente Resolução do Conselho de Ministros encontra-se revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2020);

DECRETO N.º 2-D/2020, de 30 de abril - Regulamenta o estado de emergência e o estado de calamidade para o período entre 1 e 3 de maio de 2020;

DECRETO-LEI N.º 20/2020, de 01 de maio - Altera as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19 (este decreto-lei procede à sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março);

PORTARIA N.º 106/2020, de 02 de maio - Estabelece para o transporte aéreo um limite máximo de passageiros, bem como as exceções a esse limite e respetivos requisitos, por forma a garantir a distância conveniente entre os passageiros e a garantir a sua segurança, quer nos voos regulares, quer nos voos excecionados à regra geral sobre lotação (a presente Portaria encontra-se revogada pela Portaria n.º 125/2020).

SISTEMA DE SEGURANÇA NACIONAL

ESTRUTURA E PROCESSO DE GESTÃO DE CRISES

AGOSTINHO COSTA

Major-General

Vice-Presidente do Centro de Estudos EuroDefense – Portugal

Membro do Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (IDS/FD-UNL)

1. PREAMBULO

Portugal a Europa e o mundo, enfrentam uma situação de emergência sanitária sem precedentes no tempo de vida da atual geração de decisores políticos, a quem cabe promover as medidas necessárias para mitigar os riscos, minimizar os danos e fortalecer a resiliência das sociedades de modo a que uma crise sanitária não assuma proporções alarmantes nos planos económico, social e de segurança. Não obstante os efeitos do vírus SARS-CoV2 se façam sentir em todos estes domínios, importa, no entanto, manter o seu impacto em patamares mínimos, especialmente no tocante à perda de vidas e ao regular funcionamento do sistema nacional de saúde (SNS).

A etimologia da palavra crise faz alusão a um “momento de decisão, de mudança súbita” como se se estivesse perante uma encruzilhada. Tem origem nos domínios da medicina, relativamente à evolução de uma doença em que crise representa um momento decisivo para a cura ou para a morte¹. O conceito de crise generalizou-se a todos os campos, com particular enfoque para os da economia e da segurança.

Neste último, insere-se no espectro das operações ocupando uma posição intermédia entre as situações de paz e de conflito. O conceito de gestão de crises vulgarizou-se nos léxicos securitário e das relações internacionais. A título de exemplo, a Estratégia Global da União Europeia de 2016, refere logo no seu início “*We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union.*” Por seu turno, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional faz reiteradas alusões à situação de crise económica e financeira internacional que marcou as circunstâncias da sua elaboração e aprovação em 2013, tendo em conta que se estava então em plena crise das dívidas soberanas despoletada pelo colapso do banco Lehman Brothers e pela implosão do *subprime*, em 2008.

De então para cá, a UE confrontou-se com crises de outra natureza, mas não menos importantes e marcantes, como a do terrorismo de matriz jihadista que teve o seu ponto inicial no ataque ao jornal Charlie Hebdo, ocorrido em 7 de janeiro de 2015 em Paris e nos que se lhe seguiram um pouco por toda a Europa, criando uma situação de comoção e alarme social generalizados, obrigando a um esforço internacional coordenado para a sua prevenção no plano interno e o combate logo a partir da fonte. Com a queda dos últimos bastiões do Daesh na região da Síria e do Iraque, em particular depois da tomada da sua capital (Raqqá) em 2017, não obstante persistam em diversas áreas geográficas células e santuários do autodesignado estado islâmico, a sua capacidade para conduzir ações diretas contra o que designa por “inimigo distante” ficou seriamente reduzida.

No período entre a crise económica do *subprime* e a crise pandémica do Covid-19 foi igualmente patente a crise dos refugiados/migrantes, emergindo praticamente em simultâneo com a do terrorismo jihadista

¹ Fonte: *Dicionário Eletrónico Houaiss*, consultado em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-etimologia-da-palavra-crise/28974>

e, em certa medida, como efeito de segunda ordem da instabilidade política e social vivida na margem Sul do Mediterrâneo, na sequência das designadas “primaveras árabes”. A crise dos refugiados da Síria, a partir de 2015, exponenciou as pressões migratórias que já eram patentes em consequência da explosão demográfica no Sul global, da depredação das condições ambientais e dos conflitos larvares que se arrastam em áreas geográficas como o Sahel, a região dos grandes lagos e o Próximo-Oriente.

Todas requereram processos de decisão e gestão de crises, tendo como protagonistas os Estados que estiveram no “olho do furacão” em cada uma delas. Apresentaram um carácter assimétrico que acarretou medidas de ordem política e operacional no sentido da sua resolução e minimização dos seus impactos. Ficaram bem impressas na memória dos cidadãos os efeitos dos *bailouts* em Portugal e na Grécia, as medidas de exceção no quadro do contraterrorismo decretadas em França, no Reino Unido e na Bélgica e a saga da revisão do regulamento de Dublin sobre as regras de asilo na EU, que se revelaram desadequadas para fazer face à pressão migratória sobre a sua fronteira externa.

No seu conjunto estas crises adensaram a polarização entre os Estados do Norte e do Sul, do Leste e do Oeste da União Europeia e poderá dizer-se que terão sido um catalisador para a primeira baixa na sua estrutura – o Brexit. Acresce um aspeto comum em todas estas crises, que é o facto de as suas causas não terem sido completamente eliminadas, não se podendo colocar de parte a possibilidade de recidivas. No caso da atual pandemia Covid-19, algumas análises prognosticam mesmo uma segunda vaga no próximo outono.

No entanto, esta crise apresenta um aspeto diferenciador em relação às anteriores. Dado o seu carácter simétrico atingir de forma indiferenciada os vários Estados, colocando-os assim em circunstâncias semelhantes perante os seus efeitos, permite pouco espaço para narrativas moralizantes, por regra inquinadas por preconceitos de superioridade, por vezes acrescidas mesmo de laivos de alguma crueldade. Como é frequentemente referido, o vírus SARS-CoV2 apresenta um comportamento democrático não diferenciando o universo de propagação.

A par destas crises de âmbito global merece também realce o facto de o nosso país em particular e a região do Sul da Europa em geral, serem regularmente flageladas por grandes incêndios rurais com consequências dramáticas. Os de 2017, com um trágico balanço tanto em número de vítimas mortais (pelo menos 116 no somatório do fogo de Pedrógão Grande e dos incêndios de outubro na região Centro), como pelos extensos danos patrimoniais e ambientais que lhes estiveram associados. foram o epílogo de um conjunto de circunstâncias meteorológicas que exponenciam os fatores de risco para a ocorrência de fenómenos extremos desta natureza.

A conjugação explosiva das condições do clima, ordenamento do território, tipo de exploração florestal e de alguns comportamentos sociais, colocam o nosso país numa situação de risco agravado em cada período estival, exponenciado por períodos de menor pluviosidade e também por uma localização geográfica especialmente vulnerável aos fenómenos associados às alterações climáticas.

2. IMPACTO DA CRISE DO COVID-19 NO AMBIENTE DE SEGURANÇA

Em jeito de balanço dos impactos da pandemia do Covid-19 e das repercussões que poderá ter nos diferentes níveis e setores da sociedade, ainda que pareça estar longe do seu fim, equaciona-se de seguida em que medida esta crise poderá afetar o ambiente de segurança e quem poderá estar a capitalizar vantagens da sua gestão.

No plano geopolítico a China parece surgir como o grande ganhador, preenchendo o vazio de liderança internacional deixado por outros atores convertidos à lógica soberanista, reforçando a afirmação do eixo oriental do espaço euroasiático para onde o centro de gravidade global se tem vindo a deslocar. Salvaguardadas as especificidades do país, é inegável que o modelo de atuação da China a par da solidariedade e eficácia demonstradas no suprimento de material sanitário à escala global, conferiram-lhe um acréscimo de *soft power*. A iniciativa *one belt one road* passou a ter também uma dimensão sanitária.

As palavras de Adelino Maltez de que a soberania se vê na contingência, mais do que nunca parecem fazer sentido para uma União Europeia submersa em querelas sobre as modalidades para a recuperação económica da crise e com um registo pouco abonatório no plano da solidariedade demonstrada para com os Estados mais afetados pela pandemia. Será fatal para uma EU, que está na primeira linha da gestão de crises no quadro internacional, se não for capaz de encontrar um consenso para ultrapassar os resquícios de uma crise sanitária no interior do espaço comunitário.

Perante o apagamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a inoperância do G20 e a ausência de outras organizações multilaterais de quem seria expectável alguma intervenção, o Estado-nação volta a afirmar-se como o centro do poder e a instância efetiva de recurso em situação de crise. É expressivo os arautos do "menos Estado - melhor Estado", que se têm empenhado em esvaziá-lo e desmantelá-lo, fazerem agora parte do coro dos que exigem uma maior intervenção central.

Se a crise do multilateralismo era já um dado assente, como efeito emergente do novo período de competição estratégica entre potências assente na lógica do *"America First"* da administração Trump, a retirada do apoio dos EUA à OMS em plena crise pandémica, é o epílogo da mudança estratégica dos EUA no sentido da abdicção do seu papel de liderança internacional. Contrasta com a lucidez do Papa Francisco no apelo à solidariedade universal, por via do cessar-fogo e levantamento das sanções impostas a países martirizados por guerras, demonstrando que nas relações internacionais ainda existe espaço para a ética e valores.

Sobre o grau de mudança que a crise do SARS-CoV2 poderá impor no plano societal, o espectro para especulação é amplo, desde as perspectivas de um total retorno à normalidade até aos prognósticos de um mundo novo. Salvaguardadas as especificidades desta crise, o contexto atual ter-nos-á dado uma imagem sobre um futuro que equacionávamos apenas possível no plano de utopia, com: mais tempo livre; consumo restrito ao essencial; rendimento universal garantido; transportes públicos gratuitos; menos acidentes rodoviários; menor criminalidade; melhor ambiente.

Mas mais do que equacionar cenários, fará sentido analisar tendências e

identificar os paradigmas que poderão resultar abalados da atual conjuntura. Enumeram-se de seguida alguns, sem a preocupação de os elencar por ordem de importância ou probabilidade:

- A resposta à pandemia de Covid-19 é um teste à capacidade de a comunidade internacional encontrar respostas para os desafios globais, para além de uma prova à credibilidade das organizações multilaterais. Permite antever a reação às crises que se seguirão, nomeadamente no âmbito do processo das alterações climáticas.
- Qualquer que venha a ser o grau da provável desglobalização que o contexto geopolítico, exacerbado pela pandemia do Covid-19, nos venha a conduzir, continuará a ser imperativa a coordenação da gestão dos bens públicos globais, que, entre outros, englobam: a manutenção da paz e da segurança internacionais (que hoje pressupõe a luta antiterrorista); a estabilidade do sistema financeiro; a liberdade de navegação nos mares; o controlo de pandemias; o controlo da poluição e do aquecimento global; a liberdade de acesso ao espaço e, mais recentemente; a liberdade de circulação na internet e a cibersegurança²; bem como a definição de estratégias para enfrentar as ameaças e riscos comuns (o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional, o cibercrime, a explosão demográfica, as pandemias, alterações climáticas, etc.). Daqui se deduz que a realidade do mundo atual é demasiado complexa e interdependente para a reedição de isolacionismos *tout court*;
- A saúde é uma questão de segurança e, como tal, deve ser assumida como uma responsabilidade do Estado, em linha com os seus fins-últimos, subsumidos na garantia da segurança, do progresso e bem-estar dos cidadãos, por esta ordem de prioridade;
- A ciência voltou a ser sinónimo de esperança, com relevo para a medicina, a farmácia e a investigação científica;
- A não ser que à semelhança da epidemia de SARS-CoV de 2003 o vírus simplesmente desapareça ao fim de algum tempo, tere-

2 *Estratégia de Segurança Nacional – Portugal Horizonte 2030*, pag. 114.

mos que nos habituar a coabitar com o SARS-CoV2 até que seja descoberta uma vacina, desenvolvido um fármaco ou atingida a imunidade grupal, o que em todos os casos apresenta um elemento comum – vai requerer tempo;

- No plano geopolítico a pandemia de Covid-19 acentuou clivagens e marca definitivamente a divisão entre um bloco euroasiático assertivo em ascensão e o abandono da liderança por parte do Ocidente, num processo a que a Conferência de Munique de 2020 rotulou de *Westernlessness* (desocidentalização);
- Evidenciou o anacronismo que tem presidido aos critérios dos investimentos de segurança, patente na discrepância entre o *hardware* securitário disponível e a vulnerabilidade geral em matéria de equipamento sanitário, evidenciando distopias nas análises estratégicas, em particular no tocante à avaliação de riscos;
- Sistemas que constituem a base da capacidade de projeção de poder, apresentam-se desadequadas para enfrentar ameaças à segurança como a que o mundo se defronta presentemente;
- O desenvolvimento tecnológico irá acarretar uma revisão estrutural da segurança. O risco de insolvência estratégica do dispositivo militar da única potência global, que perdeu a supremacia no plano tecnológico, é uma evidência perante o desenvolvimento dos mísseis hipersónicos;
- As contradições que estiveram na génese da crise económica de 2008 e que persistem no essencial, associadas aos efeitos da pandemia em curso e do quadro de recessão económica que se anuncia, poderão ser um *cocktail* perfeito para o colapso de um modelo económico assente no que David Graeber designa por *bullshitization*³ do trabalho;
- Citando Manuel Alegre, "todas as grandes catástrofes trazem

³ Um *bullshit job* é uma forma de emprego de tal maneira absurda, desnecessária, ou perniciosa, ao ponto do próprio empregado não conseguir encontrar justificação para a sua existência. Ver David Graeber, *Bullshit Jobs - The rise of pointless work and what we can do about it*. pag. 3

rupturas culturais", em particular quando passíveis de serem catalisadoras de fenómenos que exponenciem os seus efeitos. À guerra do Peloponeso (431 a.C. - 404 a.C.) associou-se uma epidemia, provavelmente de tifo, que conduziu à decadência de Atenas. A peste negra de 1348 é considerada como um impulsionador do Renascimento. À peste bubónica de Londres, em 1665, sucedeu-se o grande incêndio de 1666. A gripe espanhola, de 1918, exponenciou as consequências da Primeira Guerra Mundial seguindo-se uma sucessão de eventos que marcaram a história contemporânea;

- Os indicadores de instabilidade estão patentes no fenómeno dos *Gilets Jaunes* em França, no levantamento popular no Chile e um pouco por toda o mundo, num claro indicador de que o neoliberalismo poderá estar a aproximar-se do colapso;
- A explosão social nos EUA despoletada pela indignação causada pela morte do afroamericano George Floyd foi certamente exacerbada pelas tensões sociais que o Covid-19 ajudou a acentuar, por via do desemprego galopante, carências sociais estruturantes e um quadro epidemiológico que vai a caminho de dois milhões de infetados e que já superou os cem mil óbitos. Também é patente a desadequação do estilo da atual liderança política para o propósito de inspirar confiança para o restabelecimento da ordem e tranquilidade públicas;
- Os riscos de entrarmos num ciclo de retração civilizacional, à semelhança dos anos trinta do século passado parecem reais, se atendermos à onda de ascensão de regimes iliberais, alguns de matriz profascista, que tem marcado o início deste século. Subscreeve-se o entendimento de Shlomo Ben-Ami que enfrentamos presentemente três perigosas tendências: desglobalização; unilateralismo; e afirmação de um capitalismo de vigilância e matriz autoritária;
- Os protecionismos e excecionalíssimos, associados à crise do multilateralismo, em última análise poderão potenciar situações favoráveis a uma confrontação bélica no quadro internacional, tendo

o sudeste asiático como palco;

- Neste início do século XXI a primeira linha do combate será, no plano ético, a defesa da dignidade Humana. No plano interno assiste-se, a pretexto da exaltação de valores tradicionais, a uma ofensiva contra os direitos das mulheres, da autodeterminação sexual e da tolerância para com a diferença, promovida por movimentos ultramontanos e reacionários.

3. DESAFIOS DA PANDEMIA COVID-19

Num espaço de pouco mais de uma década vivenciamos quatro grandes crises, tomando consciência de um crescimento exponencial dos domínios da segurança, outrora remetidos à dualidade entre defesa das fronteiras e ordem pública, numa clara divisão do trabalho entre militares e polícias. A complexificação das relações sociais ou, pelo menos, a percepção de que as interpretações analíticas já não são satisfatórias para a compreensão dos fenómenos sociais, está na base do conceito de segurança humana adotado pelas Nações Unidas em 1994, inspirado nas ideias de Barry Buzan e da escola de Copenhaga. É agora acrescido de um novo paradigma – o dos fenómenos macrosecuritários, assim designados por terem impacto em todos os setores da sociedade (Político, Militar, Económico, Social e Ambiental) e serem passíveis de causar efeitos a todos os níveis, do Internacional ao dos Estados e mesmo das pessoas⁴.

Aos exemplos da ameaça nuclear e do terrorismo apontados por Buzan, parece fazer sentido acrescentar-se outros de idêntica relevância e dimensão nos planos aduzidos, nomeadamente: as alterações climáticas; a Inteligência Artificial; a que acresce agora a pandemia do Covid-19. Todos eles são exemplos de realidades securitárias presentes em permanência e que afetam todos os setores da sociedade. O primeiro marcou o período da Guerra Fria e do equilíbrio do terror subsumido na sigla MAD (*mutual assured destruction*), o segundo inspirou quase duas décadas de guerra global de contraterrorismo liderada pelos EUA. As alterações climáticas e a Inteligência Artificial fazem parte da panóplia de incertezas e temores que inspiram narrativas de que estaremos a entrar numa nova era axial

4 Barry Buzan, *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*, 8.

e a aproximar-nos do Apocalipse. A última que constitui a centralidade das preocupações atuais, pelo grau de incerteza que lhe está associado, representa um catalisador de temores sobre probabilidade de novas vagas pandêmicas, exacerbando as angústias e condicionando a racionalidade que o momento recomenda.

Mais do que a exceção, a situação inédita de crises permanentes e simultâneas que vivemos parece ter passado a ser a regra – o novo normal, a que urge adaptarmo-nos no plano sistêmico, sob pena de estarmos a abdicar do papel de sujeitos do nosso próprio destino. Corremos o risco de ser objeto de estratégias alheias, conduzidos pelas decisões de terceiros e ultrapassados pelos acontecimentos. Porque a natureza tem horror ao vazio, considera-se que a alternativa a uma estratégia para fazer face às crises que se irão suceder, não pode passar pela externalização de domínios essenciais para a segurança e bem-estar dos cidadãos, nem dar por adquiridas as circunstâncias do bom relacionamento institucional que a conjuntura atual permite.

Primeiro que tudo, importa efetuar a reflexão holística que há muito se impõe no sistema de segurança nacional, de modo a determinar as medidas necessárias no âmbito das funções dos respetivos intervenientes, efetuar os ajustamentos necessários no plano estrutural e, sobretudo, no quadro dos processos, que nos permitam dar respostas adequadas às contingências do futuro para que, parafraseando Marx, a história não se repita, primeiro como tragédia e depois como farsa.

Em síntese, num momento em que a prazo se irá proceder à revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, parece razoável que tal exercício, no plano reconhecidamente virtuoso e necessário da Defesa e Segurança, até por via das obrigações do nosso país perante a Aliança Atlântica, seja acompanhado, num âmbito mais alargado, por uma revisitação da coerência estrutural e eficiência operacional do sistema de segurança nacional, com especial ênfase para os níveis político e político-estratégico. É aí que, no plano da decisão e da definição de estratégias, faz efetivamente falta promover mudanças que confirmam ao sistema de segurança nacional o caráter sistêmico e adequado aos desafios do presente.

Acautela-se ainda a atrição associada à recorrente tendência para centrar as reformas do Estado nos planos operacional e tático, fomentadores de resistência e acrimónia, onde os desempenhos se têm mostrado suficientemente adequados aos desafios do ambiente da segurança.

4. RACIONALIZAR ESTRUTURAS E AFERIR PROCESSOS

Citando um General inglês sobre a sua experiência na implementação da SFOR (*Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina*) em 1996, no âmbito da intervenção da NATO naquela antiga república da ex-Jugoslávia, para pôr fim ao trágico conflito que conduziu à desagregação daquele país, "o relacionamento pessoal ajuda a alcançar a eficácia, mas é a exceção, pelo que a organização é fundamental". Condicionar o sucesso a fatores aleatórios da estabilidade emocional dos decisores, ou escamoteá-lo no requisito da cooperação institucional, é omitir o facto de que não basta a simplicidade de um normativo para ultrapassar a complexidade dos fenómenos sociais da atualidade, em particular dos que se processam em quadros de crise ou conflito.

A sua complexidade, característica que decorre da interdependência entre as diferentes variáveis, é frequentemente resultado da utilização de interpretações analíticas, desadequadas do carácter sistémico dos fenómenos sociais. Recomenda a adoção de uma abordagem holística, onde o sistema seja entendido nas suas diferentes componentes (função, estrutura, processo) atentos às alterações no contexto. Uma abordagem sistémica conduz-nos a um entendimento da Segurança Nacional como um sistema de sistemas, onde todos contribuam para os fins-últimos do Estado anteriormente referidos (a segurança, prosperidade e bem-estar dos cidadãos, por esta ordem de prioridade). Por outro lado, garante uma perspetiva abrangente, integrada e liberta dos espartilhos da interdisciplinaridade.

A estratégia estabelece os métodos (*ways*) para emprego dos meios (*means*) necessários, com vista à prossecução de determinados objetivos (*ends*). Os meios compreendem as estruturas e os métodos fazem alusão aos processos, dependendo o sucesso da estratégia da sua articulação.

Embora seja ainda cedo para retirar conclusões sobre a forma como tem vindo a ser conduzida entre nós a resposta à crise pandémica do Covid-19, no entanto, importa avaliar os principais desafios no plano das estruturas e principalmente dos processos, de modo que em futuros contextos de crise não sejamos remetidos à gestão da contingência, obrigados a tomar decisões sobre a pressão do momento, recorrendo ao pouco eficiente método da tentativa e erro.

O tempo encarregar-se-á de clarificar em que medida os aspetos abaixo enunciados foram relevantes no desenvolvimento da pandemia do Covid-19, a saber:

- No domínio da análise de risco impõe-se a proatividade da comunidade de informações, permitindo antever cenários como o que se veio a concretizar, garantindo o tempo necessário para o processo de decisão política, que assegure a elaboração/implementação dos planos de contingência, o acionamento das medidas de proteção e a ativação atempada dos meios de resposta. Sobretudo, que impeça situações de surpresa e permita uma perceção situacional consentânea com o nível da ameaça/risco;
- A clarificação do nível de condução política da crise, atentos aos princípios da unidade de comando, simplicidade e economia de forças, em particular durante os períodos em que forem decretados estados de exceção, com os consequentes impactos no campo dos direitos, liberdade e garantias. Neste domínio e no caso vertente da pandemia Covid-19, é importante destrinçar claramente o nível político, o estratégico (Direção-Geral da Saúde) e os patamares operacionais;
- O conhecimento do racional que sustentou a ponderação dos fatores de decisão, bem como os critérios para as diferentes opções políticas tomadas, assegura transparência, aumenta a coesão e inibe iniciativas à margem do canal de decisão política. Por outro lado, atesta uma estratégia autónoma delineada a partir das especificidades da situação do país, não obstante possa tomar em linha de conta as boas-práticas de outras latitudes, sem incorrer na

tentação da sua mimetização.

- A articulação das estratégias subsidiárias, encetadas por outros domínios do Estado (Defesa Nacional, Segurança Interna, Justiça, etc.), pela sua relevância no combate à pandemia são merecedoras de especial atenção, bem como de uma articulação adequada dos respetivos órgãos de coordenação (Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência, etc.);
- As diligências encetadas pela Presidência da República durante o período do Estado de Emergência, em particular no tocante à interface com a sociedade civil e com os principais atores na resposta à crise pandémica, atentos às competências executivas do Governo, podem constituir um multiplicador de potencial se devidamente integrados e coordenados com o executivo;
- No plano das perceções, uma política de comunicação centrada na informação, em detrimento da simples exploração das emoções, que procure desenvolver a literacia no campo da análise de riscos e fortalecer o pensamento estatístico dos cidadãos, ajuda a apaziguar angústias, evitando a profusão do medo e da irracionalidade.

Não obstante existam diversas estratégias gerais, orientadas sectorialmente para as várias áreas do Estado (Conceito Estratégico de Segurança Nacional, Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, Estratégia Nacional Segurança Ciberespaço 2019-2023, etc.), Portugal não dispõe ainda de uma estratégia de segurança nacional devidamente aprovada e delineada, que enumere as entidades e os órgãos responsáveis pela gestão de crises e que estabeleça claramente as respetivas competências e responsabilidades. Sobretudo que assegure no plano político o acompanhamento das situações de crise, coordene a elaboração dos planos de contingência para fazer face a crises potenciais ou emergentes, assegure a fusão da informação pertinente sobre a respetiva evolução, apoie o patamar político no processo de decisão e articulação entre os vários atores, que garanta um apoio de *staff* que permita aliviar a pressão sobre o patamar de decisão política, robustecendo o seu desempenho.

Neste sentido, apresenta-se difícil efetuar um diagnóstico claro do processo de gestão da crise provocada em Portugal pelo vírus SARS-CoV2, que vá além da descrição cronológica das deliberações que foram sendo tomadas pelo executivo e acompanhadas por iniciativas de vária ordem pelos diferentes órgãos e estruturas do Estado.

No nível tático, o SNS afirmou-se como a mais importante conquista da Democracia, superando as vicissitudes que são do conhecimento geral e atestando o elevado sentido de serviço público dos seus profissionais. Nos planos estratégico e operacional as estruturas do Ministério da Saúde e, em particular, da Direção-Geral da Saúde como *leading agency*, primaram pela condução serena das operações, sendo capazes de lidar bem com os fatores de incerteza da crise, transmitindo confiança. Já no nível Político, não obstante o clima de cooperação institucional que foi possível estabelecer em todos os quadrantes, com especial ênfase para o sentido de Estado do líder da oposição, permitindo espaço de manobra ao executivo para poder tomar as medidas necessárias, as lacunas acima aduzidas decorrentes da ausência de uma estratégia de segurança nacional, bem como da estrutura que lhe está subjacente, adensaram o nevoeiro sobre algumas decisões, promoveram ações de eficácia questionável, deram espaço a iniciativas de pendor essencialmente mediático, suscitaram uma acrimónia ainda não resolvida entre Forças Armadas e Forças de Segurança e transmitiram alguma percepção de fulanização da liderança da crise.

5. CONCLUSÕES

Augura-se que não se concretizem os receios de recidivas e que a crise pandémica do Covid-19 prossiga a sua progressiva curva de redução, tanto em Portugal como na UE e no resto do mundo. Importa preparar o *day after*, não apenas nos planos onde os seus efeitos causaram maior impacto, conduzindo o mais rapidamente possível à recuperação da normalidade, mas também através das ações necessárias para fortalecer a resiliência da sociedade e a capacidade do Estado para fazer face às próximas crises, qualquer que seja a sua natureza.

Como primeira recomendação sugere-se a elaboração de um relatório da

crise pandémica Covid-19 com a respetiva cronologia, decisões, medidas adotadas nos diferentes níveis e domínios, vulnerabilidades identificadas, falhas e recomendações para o futuro, que possa servir como uma espécie de vade-mécum de lições aprendidas, guião e base de trabalho para a elaboração de um plano de emergência em situações semelhantes no futuro, mesmo que dentro de um século. Trata-se de um exercício que se impõe, no mínimo como legado para as gerações futuras, não obstante a periodicidade deste tipo de ocorrências aparente vir a ser mais frequente.

A doutrina estratégica confere os instrumentos intelectuais necessários para equacionar as medidas que se impõem no domínio das políticas públicas destinadas a dotar Portugal dos instrumentos necessários para que circunstâncias de crise sejam enfrentadas com os mecanismos e adequados. O ponto inicial passa pela definição de uma estratégia de segurança nacional que enquadre, num todo coerente, as estruturas do Sistema de Segurança Nacional, aferindo as respetivas funções e definindo os processos com vista a fazer face a novos contextos de crise. Trata-se de colmatar uma lacuna há muito identificada, algo que parece incompreensível para um país com um registo notável de participação na gestão de crises nas mais diversas geografias.

Se tivéssemos que definir à partida os centros de gravidade estratégica e operacional para a gestão da crise provocada pelo vírus SARS-CoV2, o primeiro teria naturalmente de ser a população e o segundo o SNS. A partir daí não teria sido difícil ao nível político estabelecer o estado final desejado e os objetivos estratégicos. Por seu turno, os níveis estratégico e operacional estariam em melhores condições para efetuar o desenho de operações, onde se insiram de forma coerente as ações a encetar, de modo a produzirem os efeitos necessários, que criem as condições desejáveis, que permitam atingir os objetivos estabelecidos, com vista a alcançar o estado final desejado. Ficáramos certamente a saber com mais clareza para onde vamos e como lá poderemos chegar.

ANATOMIA DA GESTÃO DE UMA CRISE: COVID-19

ALEXANDRE LINO MARQUES PINHO

Chefe de Divisão do Centro de Gestão Integrada do Município do Porto

1. INTRODUÇÃO

A crise sanitária que vivemos e que já assume o arquétipo de “cisne cinzento” resulta de um novo surto que foi inicialmente reportado pela China à Organização Mundial da Saúde (OMS), dando conta da existência de um *cluster* de pneumonia de etiologia desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei. A 09 de janeiro 2020, as autoridades chinesas identificaram um novo vírus da família dos coronavírus (2019-nCoV) denominado *Severe Acute Respiratory Syndrome SARS-CoV-2* como agente causador da doença. Posteriormente, a OMS atribuiu oficialmente a designação de Covid-19 à doença provocada pela infeção do vírus SARS-CoV-2. A 30 de janeiro a OMS declara emergência de saúde pública internacional ocasionada pela Covid-19. A 11 de março e quando o vírus já se tinha alastrado a 114 países, a OMS declara a Covid-19 como pandemia internacional¹.

¹ “Timeline – Covid-19”, Organização Mundial de Saúde (OMS), 27 de abril de 2020.

É inequívoco que Portugal beneficiou da singularidade desta pandemia se mover de leste para oeste e da circunstância geográfica do seu território terrestre ser delimitado por uma única linha fronteira, bem como do facto de não figurar como destino de voos diretos das zonas inicialmente mais afetadas pelo surto. Este conjunto de fatores permitiu que Portugal estivesse sempre numa fase mais atrasada da propagação geográfica do vírus no continente europeu e, por conseguinte, num estágio mais atrasado do contacto com o vírus e da realidade enfrentada por outros países. Com efeito, Portugal dispôs de algum conhecimento antecipado sobre quais as ações mais ou menos eficazes, o que acabaria por nos conferir vantagem competitiva relativamente à implementação de determinadas medidas preventivas adotadas ao longo das últimas semanas.

Não obstante, e sem prejuízo de todo o mérito subjacente aos bons resultados obtidos até ao momento, numa altura em que o Governo prepara o regresso gradual à normalidade e tendo em consideração as observações anteriores, justifica-se refletir sobre o que foi feito em Portugal no âmbito da deteção precoce das ondas de choque provocadas pela Covid-19, e sobre a organização da gestão interministerial nas fases iniciais da crise. Nesta medida, o que se segue é um mero exercício que tem como objetivo contribuir para a identificação de algumas lições que podem ser úteis aos processos de ajustamento estrutural a encetar no futuro. Fazemos, por isso, um retrato da sequência dos eventos dos últimos meses, enquadrado no que poderia ter sido a operacionalização de um sistema de gestão de crises aplicado no contexto da resposta nacional à crise sanitária. Importa por isso rever estes conceitos e recordar as decisões das autoridades nacionais face à evolução do surto, em contraponto à aplicação esquemática das diferentes fases do processo de gestão de crises conforme preconizado na doutrina estabelecida.

2. SOBRE A ARQUITETURA E CAPACITAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CRISES

Perante a amplitude e diversidade dos riscos e o aumento da frequência e gravidade de acidentes ou catástrofes, o exercício da governação vem sendo cada vez mais chamado a enfrentar cenários imprevisíveis, com ocorrências

que exigem uma atuação célere e mobilização dos meios apropriados. Acresce a isto os atos terroristas e outras ameaças globais de origem por vezes desconhecida, possivelmente de natureza híbrida, com contornos pouco claros e caracterizadas pela sua fluidez e variação de intensidade. Em todo este contexto, a tarefa de atribuição de responsabilidade pode tornar-se mais complexa e demorada, tornando-se necessário assegurar o acompanhamento e a evolução das ameaças, mais ou menos veladas, antes de estas se concretizarem ou escalarem para situações de conflito. Este panorama apresenta-se como uma exigência de monta para os órgãos políticos que têm de exercer a coordenação de diversas estruturas organizacionais e setores do Estado que intervêm na gestão de crises e emergências nacionais. Neste sentido, afigura-se indispensável a existência de um sistema coerente de atuação administrativa que organize estruturas e sistematize a cadência da ação governativa perante a situação de crise ou ameaça iminente de conflito.

As autoridades nacionais conhecem os méritos destes sistemas, uma vez que os gabinetes ministeriais e as direções-gerais são convocados a participar, de forma mais ou menos ativa, na realização de simulacros e gestão de crises/operações no âmbito das organizações internacionais em que Portugal se insere.²

Do ponto de vista formal, a ação política dos órgãos de soberania e das instituições públicas encontra-se delimitada através de um vasto ordenamento jurídico que define diferentes áreas de intervenção e regula as respetivas atribuições e competências legais de todos os intervenientes na gestão de uma situação de crise. Ora seria impossível enunciar de forma sucinta todas as partes interessadas, atendendo a que estas obedecem a uma geometria variável que é reflexo da especificidade da crise e da tipologia das ameaças em apreço. Numa visão pragmática importa, por isso, salientar que um

2 Destes sistemas destaca-se o “NATO Crisis Response System (NCRS)”, NATO, 2011; o “*Mecanismo Integrado de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR)*”, Conselho Europeu, 2016, e o “*Crisis Response System (CRS)*” em vigor no Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), Giulia Tercovich, “*Towards a Comprehensive Approach: The EEAS Crisis Response System*”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. II, N.º IV, 2014. Os referidos sistemas são idênticos na medida em que organizam a atuação de diferentes organismos/conselhos dentro destas organizações internacionais, e permitem operacionalizar os processos faseados de consulta, construção de consenso e coordenação das ações dos estados-membros no acompanhamento dos ciclos das crises. O desiderato deste tipo de sistemas nas organizações internacionais tornaria extremamente complexa a tarefa de coordenação das diversas posições dos Estados-membros nas várias matérias que se desenvolvem ao longo do processo negocial e decisório.

sistema nacional de gestão de crises deve organizar-se em torno de uma **arquitetura funcional** que permita apoiar com elevada prontidão a operacionalização das seguintes componentes que integram o referido sistema, a saber:

- O vértice da organização governativa interministerial que se situa no patamar político-estratégico e no qual se desenvolve a conceção da estratégia total do Estado – a grande estratégia; a definição dos objetivos a atingir; a coordenação do emprego integrado dos instrumentos do poder nacional – através de órgãos, entidades e agentes administrativos e dos setores estratégicos do Estado; e assegurando, para os devidos efeitos, a tutela e o controlo político da execução;
- O conjunto de ‘subsistemas’ que desenvolvem a coordenação administrativa e operacional dos diversos órgãos e conselhos deliberativos/decisórios, entidades administrativas e forças e serviços operacionais – concretizando assim o imperativo da articulação institucional e colaboração em rede. Estes ‘subsistemas’ coexistem em paralelo e assumem âmbitos específicos de atuação, reflexo da pluralidade de áreas indispensáveis à governança de uma sociedade moderna;
- O planeamento prévio de carácter civil e militar: os planos estratégicos, de contingência ou planos graduais de resposta ajustados aos diversos cenários prováveis e possíveis de atuação; o planeamento de emergência envolvendo as áreas estratégicas do Estado e do setor privado;
- O conjunto de opções e medidas de resposta previamente autorizadas para execução imediata ou que se encontrem subordinadas a um processo mais expedito de validação/autorização política, constituindo estes os instrumentos necessários a serem adotados em situações de prevenção ou perante a necessidade de gestão efetiva de crises;
- Os sistemas de avisos e alertas precoces e antecipados que permi-

tam gerar reação e informar o conhecimento situacional;

- O *macro* processo de gestão de crises que se desenvolve sobre um conjunto de fases sistematizadas que são consistentes com o ciclo de vida de uma crise, catástrofe/calamidade, e que permite organizar, de forma coordenada e faseada, a articulação entre as diversas estruturas envolvidas nas ações desencadeadas perante a deteção de avisos, na preparação do planeamento, na conceção/definição da estratégia, na execução, e no controlo/acompanhamento estratégico da atividade desenvolvida.

Podemos decompor, de forma sucinta, este tipo de processos de gestão de crises em 5 fases:

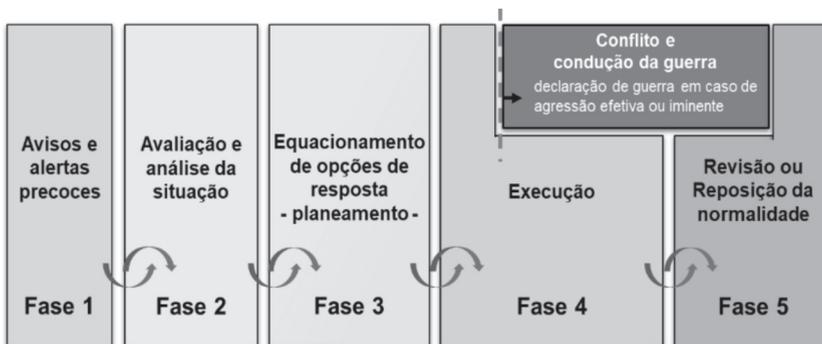


Figura 1 – Processo genérico de gestão de crises

A transição ou passagem entre fases carece de fundamentação, por norma uma diretiva político-estratégica ou deliberação técnico-operacional que determina a progressão para a fase seguinte ou o retorno a uma das fases anteriores.

Estes processos por fases não obedecem necessariamente a uma sequência rígida, mas observam uma abordagem orientada pela lógica estrutural e não pela abordagem *ad hoc* ou do expediente da contingência. Em casos excepcionais, estando-se na iminência de uma crise ou após a manifestação de uma situação de calamidade, algumas etapas podem ser suprimidas ou agrupadas de forma a tornar o processo decisório mais expedito, acele-

rando assim a transição entre as fases e encurtando o tempo de reação e execução da resposta. Não obstante, o processo decisório que é inerente à gestão de crises deve conservar a flexibilidade indispensável à adaptação a situações imprevisíveis que possam ocorrer. Trata-se de dar expressão ao que pode ser descrito como o princípio da ‘ambiguidade construtiva’, na qual se privilegia o aconselhamento e a prudência ajustada à ação política.³

Refira-se ainda que este processo pode e deve contribuir para assegurar a transição estruturada entre estados, designadamente na passagem da crise para o conflito e subseqüentemente na reposição gradual da normalidade. Neste cenário, o escalar da ação governativa para o patamar da condução superior da guerra obedece a um quadro constitucional próprio e os processos são desencadeados por decisão dos órgãos de soberania competentes.⁴ Tendo em conta a diversidade do espectro da ameaça e as dificuldades associadas à atribuição de responsabilidade conforme aludimos anteriormente, caso não se disponha da capacidade para gerar o aviso antecipado, não é despendendo equacionar um cenário no qual uma situação de crise evolua rapidamente para um contexto em que o Estado tenha de recorrer a ações de defesa nacional. Embora não seja esse o âmbito deste texto, não podemos deixar de considerar a importância desta mecânica de integração institucional dos órgãos e processos ligados à condução político-estratégica quer no caso de crise, quer no de guerra.

Fazendo a ponte com o enunciado do tema e atendendo à importância do fator tempo neste tipo de pandemias, as fases 1 e 2 do processo de gestão de crises revestem-se de especial importância para a contenção da propagação do vírus. Importa aqui, através de uma tomada de decisão mais expedita, encurtar o tempo entre a deteção e o início de uma avaliação mais abrangente da problemática em evolução.

3 A progressão entre as fases 2 e 3 pode projetar um sinal de intencionalidade equívoco ou indesejado. Numa situação em que decorrem negociações entre as partes de um diferendo, estas ações podem comprometer os bons ofícios da diplomacia e precipitar o início de hostilidades.

4 Constituição da República Portuguesa (CRP), 1976, VII revisão constitucional; e Lei Orgânica n.º I -B/2009, de 7 de julho, Lei de Defesa Nacional (LDN).

3. QUANTO AO PROCESSO DECISÓRIO DO GOVERNO NO INÍCIO DA CRISE SANITÁRIA

Fase I – *Que se pode situar entre 31 de dezembro de 2019, data da comunicação da China à OMS, e 30 de janeiro de 2020, data em que a OMS declara emergência de saúde pública internacional.*

Em 14 de janeiro a Direção-Geral de Saúde (DGS) difunde um comunicado referente ao surto de doença respiratória na cidade de Wuhan. Os comunicados passariam a ser emitidos com periodicidade quase diária. A 21 de janeiro a DGS reúne uma comissão de peritos, composta por representantes da DGS, Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge (INSA), Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e representantes de unidades hospitalares de referência, entre outros.⁵ Seguiu-se o acionamento dos dispositivos de saúde pública a 22 de janeiro, colocando em situação de alerta os Hospitais Curry Cabral e D. Estefânia, em Lisboa, e o São João, no Porto. A 31 de janeiro é criado sob coordenação da DGS uma *task-force* para a prevenção e controlo da infeção por 2019-nCoV⁶. Na área dos negócios estrangeiros, a 26 de janeiro a embaixada portuguesa em Pequim prestava informação e avisos às comunidades residentes na China para a “evolução muito rápida” do novo coronavírus no país. Equacionava-se a possibilidade de retirada de cidadãos nacionais de Wuhan.⁷ Nesta altura, já existia articulação interministerial através da ação concertada entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e a Comissão Europeia (CE/UE) no que se refere ao repatriamento de cidadãos nacionais residente em Wuhan, assim como na coordenação das ações à chegada e posterior acompanhamento dos repatriados envolvendo

5 “Comunicado CI 60_03_v1”, (Direção-Geral de Saúde (DGS)), 21 de janeiro.

6 “Despacho 004/2020”, (DGS), 05 de fevereiro.

7 Três dias depois de ser confirmada a transmissão entre humanos, a 23 de janeiro, o governo chinês reagiu e decretou o fecho da cidade de Wuhan e da província de Hubei, colocando em quarentena cerca de 60 milhões de pessoas no que tornou uma experiência nunca antes tentada. “China coronavirus: Lockdown measures rise across Hubei province” (BBC News), 23 de janeiro. “Coronavírus - Embaixada em Pequim alerta portugueses na China para medidas de quarentena” (Observador, Agência Lusa), 26 de janeiro.

o Ministério da Saúde (MS), a DGS e o INEM.⁸

Acumulavam-se as denúncias dando conta de que a demora na atuação das autoridades chinesas terá comprometido a contenção do vírus no seu estágio mais precoce. Conhece-se o hábito do governo chinês de ocultar informações do público, e sabia-se dos riscos associados à rápida propagação deste tipo de vírus à escala intercontinental, em parte devido às lições aprendidas de crises anteriores com contornos similares, designadamente durante os surtos do *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS CoV) de 2003 e do *Middle-East Respiratory Syndrome* (MERS CoV) 2012.⁹ Justificava-se o início de mais diligências e um incremento da investigação, recorrendo a outras estruturas e entidades que operam na dimensão externa dos interesses nacionais para reunir informação que pudesse complementar a análise de risco e informar a vigilância epidemiológica que já estava a ser desenvolvida no âmbito da DGS. Isto sem prejuízo ou exclusão do valioso contributo da informação proveniente de fontes abertas (*open source intelligence*), seja das organizações internacionais e centros de investigação, seja dos órgãos de comunicação social que privilegiem o uso de fontes locais - o que neste caso era manifestamente imprescindível para constituir um retrato mais fidedigno da situação nos centros urbanos da região de Hubei. Desconhece-se àquela data outra posição oficial do grau de risco para Portugal que não fosse a do *European Center for Disease Prevention and Control* (ECDC) que avaliava como sendo baixa a probabilidade de se verificar uma situação de importação de casos nos países da União Europeia/Espaço Económico Europeu (UE/EEE), devido ao volume reduzido de viagens de e para Wuhan.¹⁰ Não pode deixar de nos surpreender que perante a emergência de um problema global as autoridades europeias tivessem assumido que este fenómeno podia ficar contido num determinado continente ou região do mundo. Em finais do mês o surto chegava à Europa – primeiro a França e depois à Alemanha.

8 “Coronavírus - Governo reforça apoio a portugueses em Wuhan e admite retirá-los” (RTP), 25 de janeiro; “Coronavírus - portugueses de Wuhan são repatriados no segundo voo da EU” (Público) 29 de janeiro.

9 Acresce o facto de este novo coronavírus ser transmissível durante o período de incubação, que demora, de acordo com alguns estudos preliminares, entre um dia e duas semanas. Durante esta janela de tempo os infetados podem estar assintomáticos o que anula a eficácia das medidas de rastreio convencionais - medição de temperatura em pontos de controlo nos hubs aeroportuários e interfaces de transportes públicos. “China coronavirus ‘spreads before symptoms show’” (BBC News), 26 de janeiro.

10 “Comunicado C160_02_v1”, (DGS), 20 de janeiro.

Relativamente aos riscos em causa, entendeu o legislador instituir através da Lei n.º 81/2009 um Sistema de Vigilância em Saúde Pública¹¹, criando assim uma rede de âmbito nacional orientada para as atividades de deteção precoce de riscos, surtos, epidemias ou outro tipo de emergências de saúde pública e de prevenção da sua entrada ou propagação em território português.¹² As autoridades de saúde reconhecem o potencial disruptivo das pandemias, podendo afetar uma percentagem significativa da população e provocar alterações nos domínios social e económico que podem levar ao pré-colapso de sistemas e serviços essenciais. Não é surpreendente pois, que as pandemias e os riscos sanitários constem da tipologia de principais ameaças e riscos à segurança nacional do País, conforme se encontra plasmado no atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013.¹³ Contudo, esta tipologia de “risco coletivo” não aparenta ter sido abrangida pela Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva de 2017,¹⁴ como também não consta na Avaliação Nacional de Risco de 2019.¹⁵

A inserção destes fenómenos nos conceitos estratégicos dos Estados, documentos que podem assumir a designação de estratégias de segurança nacionais, justifica-se essencialmente por dois motivos: Em primeiro lugar, atendendo ao carácter transversal dos seus efeitos e implicações para a segurança e o bem-estar das populações, as pandemias terão de ser enquadradas como questões de ‘segurança nacional’. Embora as pandemias visem a saúde e a vida do ‘indivíduo’, os seus efeitos colaterais podem condicionar o desenvolvimento e a sustentabilidade e, no limite, colocar em causa a liberdade de ação do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas. Em segundo lugar, e numa perspetiva mais operativa, porque se reconhece que o atual paradigma de organização das sociedades modernas é corolário de uma estruturação em rede que cria interdependências entre diversos domínios de atuação, o que apresenta desafios à governança eficaz

11 Lei n.º 81/2009 de 21 de agosto.

12 O Plano Nacional de Saúde propõe o reforço dos sistemas de monitorização de alertas de saúde pública, promovendo a deteção precoce e coordenação de resposta a essas emergências. “Plano Nacional de Saúde - Revisão e Extensão a 2020” (DGS), maio 2015.

13 Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013.

14 Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017.

15 Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), Avaliação Nacional de Risco, 1ª atualização, 2019.

dos problemas complexos, como é o caso da organização da resposta no âmbito da prevenção e mitigação dos impactos de uma crise sanitária quando esta assume proporções de pandemia. Para enfrentar ameaças com esta envergadura, a doutrina preconiza que a gestão de crise adote uma “abordagem holística”. São expressões relativamente recentes no panorama nacional mas que traduzem o conceito já muito popular proveniente da literatura anglo-saxónica conhecido como ‘*comprehensive approach*’ ou - “*Whole-of-Government approach*”.

Sucedo que o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC)¹⁶ foi revogado pela Lei de Segurança Interna¹⁷ e isto significa que Portugal atualmente não dispõe de um sistema revestido de força jurídica formal para assegurar uma abordagem estruturada quanto à organização e funcionamento do elenco governativo durante a gestão de situações de crise, ou que retrate a visão sistémica que potencie a articulação do vértice político-estratégico com os diversos subsistemas que asseguram a prossecução/operacionalização da coordenação de órgãos e entidades nos respetivos âmbitos de atuação setorial. O Sistema de Segurança Interna (SSI) e o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE) são apenas alguns exemplos destes subsistemas que podem funcionar na dependência direta do Primeiro-Ministro (PM) ou por sua delegação, na dependência de outros ministros.

Perante a evolução dos acontecimentos, face às diligências nacionais em curso e tendo sido acionados os alertas sobre uma potencial crise de saúde pública no País, parece razoável admitir que existia matéria para desencadear uma escalada da ‘coordenação técnica’ para o nível político interministerial. Para esse fim, poderia ter-se equacionado a criação de uma célula de planeamento orientada para a direção e coordenação executiva, e para a tomada de decisão política interministerial, que assegurasse maior abrangência e melhor organização da resposta nacional face à crise sanitária, incluindo na avaliação dos potenciais efeitos da doença no País e no planeamento a ser desenvolvido pelas diversas áreas de governação.

A célula de planeamento poderia ser presidida por um ou dois ministros, cuja(s) escolha(s) seria(m) reflexo das áreas governativas mais adequadas

¹⁶ Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho.

¹⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

para preparar a resposta à crise e fazer face à singularidade da situação.¹⁸ Em termos práticos, a criação desta estrutura – sob a forma de um despacho do PM – materializaria a ‘diretiva precaucionária interministerial’ necessária para concretizar a passagem da fase 1 (avisos e alertas precoces) para a fase 2 (avaliação e análise da situação) do processo de gestão da crise sanitária em Portugal.

Fases 2/3 – *Que podemos situar aproximadamente entre inícios e finais do mês de fevereiro. Este é o período no qual se dá aquilo que uma parte da comunidade internacional das informações vem apelidando como um intelligence failure, por os avisos terem sido ignorados ou por não terem sido desencadeados mais esforços na prevenção e preparação das estruturas para enfrentar a crise da pandemia com robustez.*

Face ao exposto anteriormente e atendendo ao aumento contínuo de casos suspeitos em território nacional, a célula de planeamento interministerial deveria debruçar-se sobre a análise estratégica da situação – fase 2. No caso em apreço, esta incidiria sobre a evolução da doença na China, Irão e nos restantes países europeus, como o caso de Itália que no espaço de duas semanas (entre a segunda metade de fevereiro e inícios de março) viu a situação deteriorar-se abruptamente. É neste âmbito que se pode dar início a um conjunto de diligências: análise prospetiva quanto às potenciais consequências para a economia e tecido social¹⁹; avaliação da capacidade do serviço nacional de saúde (e outras estruturas) para gerir o surto em todo o território nacional; elaboração de cenários e identificação de lacunas ou necessidades de aprovisionamento; e, levantamento de necessidades logísticas estratégicas através do planeamento civil de emergência.

Ora o Conselho Superior de Saúde Pública (CNSP), que é o órgão com funções consultivas do Governo que avalia e aconselha sobre as situações graves de saúde pública, nomeadamente surtos epidémicos de grande escala e pandemias, integrava desde finais de janeiro um grupo alargado

18 Caso as circunstâncias o justificassem, o(s) membro(s) do elenco governativo com responsabilidade pela(s) área(s) mais relevante face à crise em questão poderia(m) ser indigitado(s) por tempo limitado como ministro(s) de estado.

19 “Coronavirus et impact économique : Les secteurs des transports, du luxe et de la finances fragilisés” (France 24) 10 de fevereiro; “The economic effects of COVID-19 around the world” (World Economic Forum), 17 de fevereiro; “Covid-19 reduz previsões de crescimento da OCDE para 2020” (Público), 02 de março.

de representantes institucionais. Nesta fase o CNSP reunia para avaliar o impacto do coronavírus e debater as medidas necessárias face à evolução do surto.²⁰ Entre as matérias dominantes, estava o tema de uma eventual recomendação para adaptar a legislação que viesse a permitir impor o isolamento social ou a limitação de direitos individuais no caso de se concretizar um surto de grande dimensão.²¹

Atendendo à rápida propagação da doença, a situação até impunha a fusão das fases 2 e 3 numa única fase de avaliação da contingência que desemboçasse num elenco de opções prévias e medidas de resposta extraordinárias e de carácter urgente. Trata-se das fases em que ainda é possível exercer alguma gestão sobre a evolução dos acontecimentos. Porém, as diligências que tradicionalmente se enquadram na fase 3 do processo de gestão de crises vieram a realizar-se apenas em março.

A existência de uma célula de planeamento interministerial poderia ter dado mais robustez à abordagem interdepartamental e transversal nas fases iniciais da crise, integrando também as várias sensibilidades técnicas e políticas, quer dos Conselheiros (CNSP), quer dos responsáveis por outras áreas da governação quanto à evolução do surto e das decisões (políticas) a tomar. No que é atinente à competência do CNSP para fundamentar a proposta de declaração do Estado de Emergência, por calamidade pública, verifica-se que este processo consultivo suscita implicações expressas que podem condicionar a liberdade de ação governativa. Parece-nos ser desejável que uma recomendação com esta abrangência não deve estar dissociada de uma articulação interministerial e consensualização prévia, tendo em conta o grau de exigência associado às respostas que subsequentemente terão de ser prosseguidas por diversas áreas governativas. O encerramento das escolas por determinação do PM é revelador de como o consenso da dimensão técnica pode por vezes ser insuficiente face ao racional político que, compreensivelmente, acaba por ser preponderante na orientação deste tipo de tomada de decisão.

20 Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de dezembro, Lei Orgânica do Ministério da Saúde; composição do CNSP designado pela Ministra da Saúde em 31 de janeiro (Ministério da Saúde).

21 Estes aspetos de legalidade são frequentes sempre que se verificam surtos epidemiológicos. Contudo, em declarações ao jornal Diário de Notícias o especialista em saúde pública Constantino Sakellarides defendia que o quadro jurídico em vigor era suficiente para adotar as medidas necessárias e que “a lei permite a quarentena obrigatória para casos como o coronavírus” (Diário de Notícias), 25 de fevereiro.

Nesta medida, a composição da célula de planeamento interministerial que aqui propomos, poderia ser parcimoniosa numa primeira instância, mas com a flexibilidade para ir sendo alargada de forma incremental. Justificava-se por isso que nesta altura do calendário passassem a integrar esta célula os representantes dos Governos Regionais das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, tendo em conta as especificidades insulares do País.

Chegados a finais do mês de fevereiro, teria sido também pertinente considerar um protocolo para a ativação de um gabinete de crise sob despacho do PM e reforço da célula de planeamento. Mas qual o critério para espolter esta ativação? Entre as variáveis possíveis, poder-se-á aceitar a justificação de que nos situávamos na iminência de ocorrência de grave ameaça à segurança interna/nacional. Em alternativa, no caso de se ter optado por centralizar esta coordenação política em sede de Conselho de Ministros, ao constatar-se que a periodicidade com que habitualmente reúne não era suficiente para dar a abrangência e profundidade ao tema dominante, o mesmo órgão poderia deliberar, por consenso ou por votação, a escalada da situação para a criação de um gabinete de crise chefiado pelo PM. As dinâmicas externas não podem, de igual modo, ser excluídas das variáveis possíveis a ponderar. No dia 2 de março, a Presidência Croata do Conselho da UE decidiu ativar – em modo de ativação plena – o Mecanismo Integrado da UE de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR). Pela necessidade de prudência, poder-se-á assim também afirmar que este desenvolvimento justificava a constituição e ativação de um gabinete de crise no Governo.

Quanto às competências, o gabinete de crise dedicar-se-ia à tomada de decisão política estruturada colhendo aconselhamento relativamente à adoção das medidas necessárias; e a célula de planeamento passaria a constituir o órgão interministerial encarregue da prossecução dos trabalhos de avaliação, apresentação de opções, e acompanhamento da execução das respostas setoriais. A ligação entre o gabinete de crise e a célula de planeamento é essencial para assegurar a unidade de esforço e a coordenação desde o patamar político-estratégico até ao plano operacional. Posto isto, na sua geometria mais alargada e multidimensional, a célula de planeamento poderia assegurar a ligação aos diversos subsistemas nacionais de proteção civil, segurança interna, planeamento civil de emergência, defesa nacional - e integrar, quando necessário, os dirigentes máximos dos órgãos e entidades

da administração pública que se viessem a justificar.

O gabinete de crise e a célula de planeamento poderiam ainda ser assessorados por um órgão de peritos/conselheiros com faculdade para providenciar aconselhamento técnico-especializado e desenvolver avaliações prospetivas nas dimensões científicas da crise.²² Seria neste âmbito que poderia ter sido dado início à articulação entre especialistas na área relevante (neste caso, epidemiologistas) através da realização de sessões de esclarecimento direcionados para a célula de planeamento, e que posteriormente poderiam vir a ter uma audiência mais alargada, designadamente o gabinete de crise ou outros órgãos de soberania. Refira-se que em janeiro, por iniciativa da DGS, tinha já sido criada uma comissão de peritos, pelo que esta poderia ser uma plataforma apropriada para coadjuvar o Governo na tomada de decisão nessa altura. Em termos funcionais, parece-nos apropriado que a convocatória dos técnicos independentes e o apoio a este órgão possa ser concretizado através das estruturas da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) ou, em alternativa, o órgão poderá ser gerido e ativado através de mecanismos previamente estabelecidos, tais como aqueles que regem o funcionamento das comissões setoriais de planeamento civil de emergência.²³ É fundamental que este e outros órgãos estejam também dotados da flexibilidade necessária para aproveitar as sinergias decorrentes dos ecossistemas das áreas científicas, centros de investigação, academia, e iniciativa privada, e que nas situações de crise são potenciadores da transformação e do desenvolvimento de soluções inovadoras.

Alguns modelos organizacionais preconizam ainda a criação de uma estrutura/equipa dedicada à comunicação estratégica, informação pública e comunicação de risco, incluindo a divulgação de informação aos cidadãos. Atualmente verifica-se a existência de elementos destas áreas nos vários gabinetes e serviços das entidades públicas. Nessa medida, e tendo em de-

22 A pertinência destes órgãos funda-se na necessidade do governo obter aconselhamento científico em situação de crise ou de apoio no processo de apuramento dos factos e análise científica após a ocorrência de uma grande catástrofe. As situações de seca extrema que se têm vindo a registar com maior frequência no País, o desastre ambiental do Prestige (2002), os deslizamentos de terra na Madeira (2010), e os grandes incêndios do verão de 2017 são alguns exemplos que comprovam a necessidade deste aconselhamento interministerial no patamar político-estratégico.

23 À semelhança do que acontece no Reino Unido com o órgão *Scientific Advisory Group for Emergencies* (SAGE) que apoia o gabinete de crise do governo Britânico denominado por “COBR” – *Cabinet Office Briefing Rooms* (Government of the United Kingdom).

vida conta que os governos dos últimos anos têm optado por uma política de informação que delega a tarefa da comunicação (de porta-voz) na cúpula política ou de direção superior que tem a incumbência de gestão direta da crise em questão, parece-nos que o que importa é assegurar a unidade das mensagens e a consistência das narrativas através da estreita articulação entre as áreas funcionais supra mencionadas.

Em finais de fevereiro o vírus já tinha chegado a 40 países e era ultrapassada a barreira das 80.000 pessoas infetadas em todos os continentes.

4. QUANTO AO PROCESSO DECISÓRIO E ORGANIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA APÓS O CONTACTO COM A AMEAÇA

Fases 3/4 – *Que podemos situar entre inícios de março e até à data anterior à declaração de Situação de Alerta.*

Na primeira semana de março e após a confirmação dos primeiros casos em território nacional²⁴, a ação governativa era mobilizada essencialmente pela área da saúde, desdobrando-se pelos domínios da administração pública, das infraestruturas e transportes, e segurança (vertentes *safety* e *security*). O Governo adotava ações de planeamento e coordenação de recursos no contexto do funcionamento da administração pública, e propunha a suspensão de eventos de natureza pública.²⁵

No domínio da segurança (*safety*), a 03 de março o Ministro da Administração Interna (MAI) convoca uma reunião extraordinária da Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC)²⁶, com a presença da MS, para abordar

24 Os primeiros dois casos de coronavírus em Portugal foram confirmados e anunciados pelas MS e DGS em conferência de imprensa no dia 02 de março. "Portugal confirma dois casos de Covid-19 com ligações a Itália e Espanha" (Diário de Notícias).

25 Despacho n.º 2836-A/2020, "Ordena aos empregadores públicos a elaboração de um plano de contingência alinhado com as orientações emanadas pela Direção-Geral da Saúde, no âmbito da prevenção e controlo de infeção por novo Coronavírus (COVID-19)" (Diário da República).

26 "Nota à Comunicação Social", (Gabinete do Ministro da Administração Interna), 03 de março. A CNPC voltaria a reunir a 09 de março para reavaliar a situação.

a coordenação estratégica dos mecanismos de prevenção e resposta à Covid-19 em linha com o “Plano de Contingência” da DGS que seria tornado público uma semana depois, a 09 de março. Ainda que operando com o mínimo conhecimento deste “plano” da DGS, que podemos assumir com razoabilidade que estaria a ser concebido com alguma antecedência, poderia ter-se equacionado declarar Situação de Alerta após reunir a CNPC. Em vez disso, foi ativada a Subcomissão Nacional de acompanhamento permanente e 10 dias depois foi declarada Situação de Alerta.²⁷

A declaração de Situação de Alerta num momento mais precoce teria consubstanciado um sinal de maior coerência institucional e aproximação dos níveis de prontidão entre as áreas da saúde e segurança. Para a área da segurança, essa declaração permitiria desencadear ou incrementar o planeamento necessário com mais tempo e de forma gradual e faseada. Recorde-se que a área da saúde já estava em alerta desde janeiro e muito em breve seria adotado um plano específico para responder e minimizar o impacto da epidemia de Covid-19. A declaração de Situação de Alerta podia constituir a *‘diretiva política interministerial’* – envolvendo as duas grandes áreas governativas da saúde e da administração interna – que acionaria a passagem da fase 2 para a fase 3. Para todos os efeitos, a declaração de Situação de Alerta foi objeto de despacho conjunto do MAI e da MS. Não menos importante, a iniciativa desses atos – Situação de Alerta e ativação permanente da CNPC – poderia ter dado ao PCE uma plataforma de coordenação institucional mais robustecida e sustentada para gerir e impulsionar as medidas precaucionárias e a operação dos processos integrados de mobilização de recursos e a ativação de planos prévios de contingência nas semanas seguintes da evolução epidemiológica.

Após análise do plano da DGS constatamos que se trata de um documento de natureza técnica, que exprime os objetivos a atingir e a estrutura de comando e controlo. O plano desenvolve-se em torno de um sistema de níveis de alerta e fases de atuação que reflete a progressão da transmissão do vírus. São preconizadas 3 fases de atuação (preparação, resposta, recuperação). A fase de resposta inclui três níveis específicos de ação

27 Despacho nº 3298-B/2020, “Declaração de situação de alerta em todo o território nacional” (Diário da República).

(contenção, contenção alargada e mitigação).²⁸ Esta componente do plano é particularmente importante porque consubstancia a abordagem faseada da reposta que veio a servir de fio condutor do espaço temporal para as ações governativas que se seguiriam. Com efeito, o plano da DGS tornou-se assim o ‘conceito de operações’ do resto da crise. A conceção e aprovação de um ‘conceito de operações’ deve surgir na fase 3 - planeamento - do processo de gestão de crises, o que, para os devidos efeitos, foi oportunamente determinado. Mas a partir desta altura, a janela de tempo para a implementação das medidas cautelares necessárias será cada vez mais reduzida.

Cumulativamente, e no sentido de garantir a coerência e articulação entre diferentes instrumentos de macro gestão e planeamento, o plano da DGS deveria ter sido acompanhado pela ativação do Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEMPC).²⁹ Porém, a ativação do PNEMPC - instrumento que se situa no patamar ‘estratégico’ - acabaria por acontecer duas semanas mais tarde (24/03) quando no patamar ‘operacional’ já tinham sido ativados 7 planos de emergência distritais e mais de 50 planos de emergência municipais.³⁰ Verificando-se a emergência de saúde pública em todo o território nacional, neste caso concreto deveria ter-se aplicado o sentido oposto do princípio da subsidiariedade aos instrumentos de planeamento nos patamares distrital e municipal. Apenas o PNEMPC poderia definir o conceito de operações nacional de planeamento e coordenação dos mecanismos de resposta na área da emergência, proteção e socorro. O que aliás seria coincidente com o plano operacional nacional (PLANOP), cuja elaboração serviu de referência ao planeamento, geral, especial e sectorial, para a gestão das situações de emergência referentes à Covid-19 nos vários escalões territoriais, designadamente distritais/municipais.

Chegados à segunda semana de março (09/03 – 15/03), sucedem-se a publicação de diplomas dos quais importa destacar: a suspensão de voos de Itália (10/03)³¹; as medidas excecionais e temporárias aprovadas em reunião

28 “Plano Nacional de Preparação e Resposta à doença por novo coronavírus (Covid-19)”, (DGS).

29 “Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEMPC) – componentes públicas”, (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil), revisto em 12 de dezembro 2018.

30 “*Briefing* Técnico-Operacional Nacional, n.º 058/2020” (Centro de Coordenação Operacional Nacional/Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil), 24 de março.

31 Despacho n.º 3186-D/2020.

extraordinária de Conselho de Ministros (12/03) que previam o fecho de escolas e estabelecimentos com discotecas (com efeito a 13/03)³² – em consonância com o anúncio do PM que determinava o encerramento de todos os estabelecimentos de ensino durante um mês³³; e a reposição temporária do controlo de fronteiras (16/03)³⁴. Importa recordar que em paralelo, a 11 de março, a Covid-19 tinha sido declarada como pandemia internacional.

Fase 4 – *Que podemos situar no intervalo de tempo decorrido após a declaração de Estado de Alerta a 13 de março e a implementação de medidas de carácter excecional no âmbito do decreto presidencial declarando o Estado de Emergência.*

Nesta altura do calendário, é compreensível que os acontecimentos estivessem a ser dominados pelas circunstâncias da epidemiologia, pelo ciclo noticioso 24/7 e por uma crescente reivindicação da população para a adoção de medidas mais drásticas. O Presidente da República (PR) escala a situação convocando o Conselho de Estado. Na prática, esta decisão pode ser interpretada como uma *‘iniciativa de consulta prévia presidencial’* e pelas características que a revestem, podemos afirmar que esta ação situa-se na fase 3 do processo de gestão de crises - consulta e equacionamento de opções [de resposta]. Em observância do processo constitucional, este desenvolvimento constituiu a antecâmara da audição do Governo e da autorização da Assembleia da República (AR) que viria a preparar a declaração do Estado de Emergência pelo PR – concretizando a transição entre fases (fase 3 para fase 4). Esta ação, desenvolvida no patamar mais elevado da ação político-estratégica (em tempo de paz), colocou em marcha a *‘diretiva presidencial de execução’* sob a forma de um decreto do PR a 18 de março, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, e que permitiu assim ao Governo executar as medidas excecionais consideradas necessárias.³⁵ Subsequentemente a 19 de março, o Conselho

32 Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

33 O PM tinha ouvido os partidos políticos e contava também com um ‘parecer’ do ECDC conhecido entretanto e no qual o Governo se baseou, dando assim margem para avançar com a decisão política do encerramento das escolas (Observador).

34 Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020.

35 Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, e Decreto-Lei n.º 2-A/2020, com entrada em vigor no dia 22 de março.

de Ministros decide criar um gabinete de crise presidido pelo PM e integrado pelos Ministros de Estado da Economia e da Transição Digital, de Estado e dos Negócios Estrangeiros, de Estado e da Presidência, Estado e das Finanças, da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Saúde, e das Infraestruturas e Habitação.³⁶

Entende-se, em certa medida, a reserva de alguns quadrantes da sociedade portuguesa ao referirem que a justificação do decreto presidencial era essencialmente jurídica. A Situação de Contingência antecede a Situação de Calamidade e esta antecede o Estado de Emergência. Em termos esquemáticos, era este emprego gradual dos atos administrativos previstos na Lei ao qual aludiam alguns dos detratores da aplicação do Estado de Emergência. No entanto, atendendo à urgência para abordar as exigências do cenário da crise sanitária³⁷ que estava a evoluir muito rapidamente, é compreensível que nesta altura se tenha encurtado o tempo e acelerado a transição entre fases para permitir que se recorresse a um enquadramento de resposta [do Estado de Emergência] que dava maior liberdade de ação ao Governo sem que esta ferisse a normalidade constitucional. É importante, por isso, referir que esta opção está, para os devidos efeitos, em consonância com a doutrina estabelecida no âmbito dos processos de gestão de crises. Note-se que mais tarde, aquando da prorrogação do Estado de Emergência, acabaria por existir uma concordância generalizada ‘retroativa’ quanto à urgência e sentido de oportunidade da decisão tomada pelos órgãos de soberania.

Retomando os aspetos estruturais e organizacionais, importa analisar a “Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência” (EMEE)³⁸ criada em 21 de março. Agrupamos de forma concisa, os aspetos temáticos suscitados ao longo da vigência desta estrutura que mais nos poderão interessar face ao objetivo a que nos propusemos de analisar a condução político-estratégica da crise.

- **Coordenação política e institucional:** a atividade da EMEE visava sobretudo o diálogo interministerial e a integração desta estrutura com outros

36 Constituído gabinete de crise (XXII Governo da República Portuguesa).

37 O ritmo de contágio exigia a aplicação de medidas extraordinárias de confinamento social.

38 Decreto-Lei n.º 2-A/2020. O Despacho n.º 3545/2020 regula e determina a composição da EMEE.

subsistemas de coordenação, incluindo o sistema de segurança interna e o sistema de proteção civil, no sentido de potenciar a resposta articulada à crise de saúde pública através da prossecução de ações específicas, designadamente no apoio à população vulnerável; na aquisição e disponibilização de testes, ventiladores, e equipamentos de proteção individual; e no acompanhamento do funcionamento e continuidade de serviços essenciais e infraestruturas críticas. Os objetivos e fins prosseguidos permitem-nos constatar que a atuação da EMEE centrou-se no acompanhamento de flutuações ou alterações ao normal funcionamento da sociedade, decorrente das alterações introduzidas pelas medidas restritivas. A coordenação aqui desenvolvida é por isso essencialmente reativa, atendendo que a sua edificação surge na fase de ‘execução’ das medidas do Conselho de Ministros preconizadas no DL 2-A/2020 e numa altura em que a ‘ameaça’ já constituía um elemento do ambiente operacional. Embora a questão securitária tenha sido encarada por alguns como uma componente supletiva do combate à crise sanitária, é evidente o enfoque da EMEE sobre as matérias atinentes à segurança pública, designadamente na implementação das medidas repressivas e de fiscalização durante a vigência do Estado de Emergência. A Lei n.º 53/2008 definiu a norma jurídica do nosso conceito de segurança interna e edificou o conjunto de órgãos e estruturas que concorrem para esse fim.³⁹ Esta arquitetura institucional, que assume a designação de Sistema de Segurança Interna (SSI), faz referência expressa à coordenação/condução político-estratégica durante um cenário de crise, conforme o preceituado no n.º 1 do art.º 19º: *“Em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do SSI, através dos seus dirigentes máximos.”* Observando esta formulação legal, colocam-se questões quanto à geometria do SSI após a declaração do Estado de Emergência, e a inserção deste sistema no contexto político-

39 A lei destina-se à prossecução de um leque muito amplo de interesses nacionais e objetivos fundamentais, entre os quais a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública. Na prática, esta definição de segurança interna vigente em Portugal, levada ao seu limite, é praticamente análoga ao conceito de segurança nacional, desde que excluídas as ações de defesa nacional. Por motivos de limitação de tempo e procurando limitar o espectro da análise, optamos por excluir a problemática da defesa nacional que surge muitas vezes associada a esta discussão da definição e abrangência de um conceito de segurança nacional que no nosso caso ainda não se encontra vertido em nenhum diploma legal.

-estratégico face à ausência da Secretária-Geral do SSI (SG-SSI) ao nível da EMEE. Parece-nos que estas opções políticas acabam por esvaziar parte do espírito que presidiu à atribuição de competências tão abrangentes ao SG-SSI como são as de coordenação, direção, controlo e comando operacional. Durante o período em que esteve em funcionamento, a EMEE elevou-se à Subcomissão Nacional de Proteção Civil e a uma estrutura de acompanhamento criada pelo gabinete da SG-SSI.⁴⁰ Ambas funcionaram/reuniram em permanência ou frequentemente para assegurar o acompanhamento da situação epidemiológica, adotar mecanismos de coordenação e partilhar informação. Em alguns casos, as mesmas entidades integravam ambas as estruturas.⁴¹ É natural que em matérias transversais existam algumas dúvidas quanto às opções organizacionais. É também compreensível que em contexto de crise se verifique o acentuar de uma certa tendência de verticalização do comando e controlo. Mas fará sentido durante uma crise a sustentação em simultâneo de três estruturas no patamar estratégico e de coordenação interdepartamental?

- **Composição e representatividade institucional:** A par dos Secretários de Estado de diversas áreas governativas, a EMEE integrou também os dirigentes superiores das forças e serviços de segurança mais diretamente envolvidas na matéria (Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública e Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, Diretora Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) e o Presidente da ANEPC. O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) passaria a estar representado na EMEE, embora posteriormente, por um adjunto oficial-general de 3 estrelas. Seria porventura útil que tivesse sido equacionada a integração numa fase inicial de representantes provenientes de outras áreas estratégicas, tais como do Sistema de Informações da República (SIRP), da Autoridade Marítima Nacional (AMN), da Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN) e/ou da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), ou da Autoridade Nacional de Segurança (ANS), numa lógica de complementaridade que poderia incidir nas vertentes que se afiguravam pertinentes, a saber: a análise prospetiva estratégica face às dinâmicas geopolíticas associadas

40 Subcomissão Nacional de Proteção Civil - exerceu a função de órgão interministerial de coordenação em matéria de proteção civil; e estrutura de acompanhamento criada pelo gabinete da SG-SSI - funcionou com o objetivo de adotar mecanismos de coordenação e de partilha de informação.

41 Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência 19 de março de 2020 a 2 de abril de 2020 (Ministério da Administração Interna), 13 de abril.

à crise em causa;⁴² o acompanhamento da situação dos transportes ou voos humanitários e respetiva ativação de aeroportos nacionais, militares (aeródromos) e civis (aeroportos); o acompanhamento das interdições e fiscalização nas zonas balneares; e um acompanhamento mais precoce da evolução das ameaças no ciberespaço e ao ambiente de informação nacional, que surgem cada vez mais como subproduto deste tipo de crises e que se apresentam como uma oportunidade para atores mal-intencionados desenvolverem operações de informação e ações de desinformação.

5. QUANTO AO PLANEAMENTO CIVIL DE EMERGÊNCIA (PCE)

O PCE consiste numa atividade com carácter permanente e plurissectorial, exercendo-se em tempo de paz, crise ou de guerra. Constitui uma das principais componentes que integra um sistema de gestão de crises. Pela criticidade estratégica e transversalidade dos fins prosseguidos não é despropositado enquadrar este tema no patamar da estratégia total do estado. Debruçando-nos sobre a arquitetura vigente, o Decreto-Lei n.º 45/2019 atribuiu à ANEPC a missão, *inter alia*, de assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do PCE. A mesma lei preconizou a integração do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) no SNPCE.

O referido sistema não existia formalmente à data do início da crise sanitária o que contribuiu para o argumentário de que estas lacunas legislativas terão prejudicado o desenvolvimento de medidas precaucionárias em matéria de aprovisionamento no âmbito da preparação para enfrentar o vírus. Não se conhece à data deste texto, pelo menos publicamente, qual a modalidade da arquitetura funcional do referido sistema de PCE a ser criado. Mas podemos contudo tecer alguns comentários tendo por base alguns pressupostos doutrinários e a análise do DL-45/19. Para garantir a sua eficácia integral,

42 Não podem deixar de ser referidos os relatos na imprensa internacional sobre a hipótese de terem existido operações com práticas agressivas desenvolvidas por serviços estrangeiros no âmbito da obtenção de material e equipamentos médicos essenciais no combate ao vírus: “Coronavirus: US accused of ‘piracy’ over mask ‘confiscation’” (BBC) 04 de abril, “US hijacking mask shipments in rush for coronavirus protection” (The Guardian), 03 de abril, e “Israeli spies source up to 100,000 coronavirus tests in covert mission” (The Guardian), 19 de março. A grande procura destes equipamentos manifestou-se pela crescente competição entre países, incluindo no interior da UE, onde diversos Estados-membros proibiram a exportação de material médico ou decidiram requisições, como sucedeu em França.

o PCE deve desenvolver-se sobre dois eixos temáticos, designadamente ‘planeamento estratégico’ e ‘operações’ (requisição/mobilização de recursos). Quanto à condução do PCE, esta deve ser concretizada através da coordenação institucional e coordenação operacional. Neste sentido, podemos fazer a seguinte síntese esquemática:

	Coordenação institucional política	Coordenação institucional operacional
Planeamento estratégico	<p>O CNPCE⁴³ constitui o órgão colegial de coordenação e apoio ao Governo em matéria de PCE, e atribuiu ao presidente da ANEPC a competência de presidir ao CNPCE.</p>	<p>As estruturas transversais (subcomissões setoriais que reflitam os diferentes setores estratégicos do Estado) e que articulem os estudos de levantamento de necessidades, o reforço das capacidades nacionais e desenvolvimento de resiliência das infraestruturas críticas e a gestão dos recursos essenciais disponíveis, nomeadamente nas áreas dos transportes, da energia, dos alimentos, da indústria e das telecomunicações;</p> <p>E as estruturas orgânicas flexíveis – incluindo as da ANEPC - que integram os serviços e direções gerais tuteladas pelas diversas áreas governativas, e que desenvolvem trabalho iminentemente de natureza técnica e analítica de apoio às subcomissões supracitadas.</p>
Operacionalização em situação de crise ou guerra	<p>O exercício de direção e coordenação e de aconselhamento ao Governo em matéria de PCE, é por inerência, exercido pelo presidente da ANEPC. Numa situação de exceção, parece-nos aceitável que este aconselhamento possa surgir no contexto de apoio ao Conselho de Ministros ou à estrutura política de gestão de crises à qual aludimos anteriormente.</p>	<p>O DL-45/19 não especifica as competências de atuação neste âmbito, quer no contexto de atuação do CNPCE quer das estruturas operacionais da ANEPC. Aludimos à prossecução da atividade de coordenação, requisição, e mobilização de recursos em estreita ligação às diversas estruturas operacionais que asseguram o respetivo aprovisionamento e armazenamento dos bens; e da condução dos processos de aquisição de bens essenciais ou outros julgados necessários, nos mercados nacionais e internacionais. Toda esta atividade pode assumir especial preponderância face à necessidade urgente de uma atuação mais tempestiva. Parece-nos por isso apropriado que esta atividade possa ser conduzida pelos coordenadores das respetivas subcomissões setoriais, no contexto do CNPCE ou no âmbito da prestação de apoio e aconselhamento à estrutura técnica de gestão de crises.</p> <p>Relativamente à atuação de comando operacional do PCE, parece-nos apropriado que seja exercido pelo Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil (CONEPC) através do Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS).</p>

43 Reflexo do imperativo da abordagem multidimensional e interministerial, o CNPCE desenvolvia as suas atividades apoiado num conjunto de comissões técnicas sectoriais (Decreto-Lei n.º 153/91 - Revogado) e (Decreto-Lei n.º 128/2002 - Revogado).

A presidência do CNPCE encontra-se na dependência do PM ou, por delegação deste, no membro do Governo responsável pela área da administração interna.⁴⁴ Com efeito, a lei existente confere força formal à articulação político-estratégica e reforça o imperativo da estreita ligação para a concretização efetiva do PCE. Importa referir que na resposta à questão de saúde pública, o tema equipamentos, testes, entre outras necessidades essenciais foram objeto de apreciação/coordenação na EMEE. Denota-se que este tipo de matéria, enquadrável no planeamento civil de emergência, foi resultado de um esforço conjunto de várias áreas governativas. No entanto, não é claro no relatório da EMEE qual a entidade que assume, como ponto-focal único, a liderança nestes processos, quer administrativos como logísticos.

6. SÚMULA DE CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A atuação das autoridades portuguesas em relação à pandemia provocada pela Covid-19, sobretudo nas fases iniciais de transmissão do vírus, foi reveladora de (pelo menos) três tendências que têm sido evidentes durante as catástrofes que assolam o País: alguma demora na deteção dos avisos e alertas precoces e consequente mobilização expedita dos meios necessários; a tendência da compartimentalização da gestão para enfrentar problemas transversais; e a ausência de um método sistemático de organização governativa no plano da condução político-estratégica de uma crise. Estas três tendências só não têm tido mais consequências devido à nossa habitual capacidade coletiva de improviso, que aparentemente se assume cada vez mais como uma genuína mas informal reserva estratégica.

Tendo presente o que temos vindo a referir, é possível que estejamos perante uma inconsistência entre a doutrina consagrada nos referenciais normativos e a subsequente gestão integrada dos riscos e das ameaças – que articule e ligue a deteção à avaliação, a avaliação à apreciação da panorâmica situacional, e daí ao processo de tomada de decisão estratégica. Com efeito, tornou-se evidente ao longo das fases iniciais do surto que estas ameaças permaneceram desconexas do exercício pragmático dos nossos conceitos de segurança nacional, defesa, relações externas/diplomacia e

44 Decreto-Lei n.º 45/2019.

economia. Ora esta fórmula predominantemente setorial de aproximação aos problemas complexos que coletivamente somos chamados a enfrentar e a informalidade que caracteriza o nosso modelo de gestão de crises é resultado de certas dificuldades de 'governança' que prevalecem e que suscitam uma abordagem conjuntural, ao invés de uma resposta sistêmica, estrutural, e consolidada sobre as lições aprendidas, consagrando o princípio de que para a gestão efetiva das crises concorre a mobilização - desde as fases iniciais - de todas as instâncias e instrumentos da ação governativa do Estado e posteriormente, caso necessário, o emprego articulado destas até à resolução efetiva dos problemas.

Cumulativamente, algumas das lacunas referidas assumem maior expressão em parte, devido à ausência de um sistema de gestão de crises que articule os diferentes mecanismos de avisos antecipados, defina e enquadre as ações a adotar, e que imprima sequência e tempestividade ao processo decisório estruturado em cada uma das fases de uma crise. A inexistência de uma matriz de referência - com particular incidência em contextos de elevada incerteza e imprevisibilidade - afigura-se como um fator de informalidade que pode acrescentar entropia ao processo decisório político. Perante a rápida evolução e fluidez de uma situação, é compreensível que as lideranças (políticas e estratégicas) se deixem tomar pela sensação de estarem a ser guiadas pelo rumo dos acontecimentos, o que pode precipitar a opção de operar numa lógica reativa centrada na obtenção de resultados imediatos que mitiguem os prejuízos sofridos, ou pode induzir a hesitação latente e o adiamento sucessivo da tomada de decisão.

Nestas circunstâncias, existe uma certa tendência de sugerir a criação de mais um órgão, mais estruturas ou mais serviços. É amplamente conhecida a literatura que propõe a criação de um conselho de segurança nacional representado por um secretariado próprio. Mas esse processo constituiria um exercício de transformação do ordenamento jurídico e orgânico longo e complexo, criando mais uma estrutura que se elevaria sobre as existentes, e sem garantias de retorno de eficiência no curto prazo para a gestão de crises ou situações de ameaça grave à segurança interna/nacional. Dentro desta lógica, é igualmente tentador ceder à repriminção, recuperando, para os devidos efeitos, as linhas gerais constantes no extinto SNGC. Em alternativa, optamos por elencar um conjunto de recomendações que

podem contribuir para o aquilatar de algumas necessidades funcionais:

- Tendo por base a reformulação dos sistemas existentes, operacionalizar um novo sistema nacional de avisos e alertas integrado, visando a uniformização dos avisos/alertas, o alinhamento dos estados e fases dos processos de gestão de crises, e a harmonização dos ciclos decisórios dos diversos órgãos/entidades/serviços, potenciando uma maior aproximação entre os estados de preparação, níveis de prontidão e o ritmo/*tempo*⁴⁵, no sentido de incrementar a interoperabilidade na articulação institucional e operacional;
- A revisão e atualização dos planos de contingência e o incremento da conceção de opções de resposta previamente aprovadas em Conselho de Ministros. A realização de exercícios *'table top'* de alto-nível com cenários ajustados à realidade nacional podem ajudar a treinar estes mecanismos e acomodar algumas sensibilidades institucionais no quadro de uma revisão de processos ou da necessidade de ligeiras adaptações legislativas;
- A criação de um conselho restrito, funcionando junto da AR, por forma a assegurar o acompanhamento da atividade do sistema nacional de PCE, salvaguardando o imperativo de reserva que é imprescindível em matérias classificadas que perpassam vários domínios da segurança nacional, enquanto se confere a abrangência e profundidade estratégica necessária para a controlo de um tema fundamental para o País. Determinando ainda que esse conselho, incidindo sobre a implementação da política/estratégia nacional de PCE, assegure o controlo da atividade do CNPCE e das comissões de planeamento, podendo até, em observância de um processo de audição regimental próprio e reservado, solicitar a audição do presidente do CNPCE e dos presidentes das respetivas comissões;
- Por último, em complemento ao disposto do n.º 2 do artigo 198.º da Constituição⁴⁶, e através de uma revisão do ato legislativo do Governo que

45 Aqui usamos a expressão inglesa que se pode traduzir por ritmo operacional ou ritmo de batalha, mas que no caso em apreço poderá alargar-se ao ritmo e à intensidade dos processos consultivo, deliberativo e decisório.

46 “É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento.”

estabelece e aprova o regime da organização e o funcionamento do seu elenco governativo, o mesmo diploma passe a preconizar os mecanismos formais para a constituição e ativação de um gabinete de crise que assegure a coordenação político-estratégica em situações de crise ou calamidade. Tal como previsto no extinto SNGC, esta proposta não implica a criação de novos organismos ou estruturas permanentes. Trata-se isso sim de introduzir ligeiros ajustes jurídicos num diploma que se encontra em vigor, organizando a articulação dos meios existentes e reforçando a coordenação interministerial e o encurtamento dos tempos e ciclos decisórios, por forma a apoiar o PM no processo de tomada de decisão.

Já existe precedência para a articulação interministerial e desenvolvimento da negociação e consensualização prévias em tempo de paz e estabilidade. Parece-nos prudente acautelar a edificação e capacitação deste tipo de mecanismos para reforçar a ação governativa em tempos de crise.

BIBLIOGRAFIA

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, Avaliação Nacional de Risco, 1ª atualização, 2019; <http://www.prociv.pt/bk/RISCOSPREV/AVALIACAONACIONALRISCO/PublishingImages/Paginas/default/ANR2019-vers%C3%A3ofinal.pdf>.

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, *Briefing Técnico-Operacional Nacional*, n.º 058/2020, Centro de Coordenação Operacional Nacional - CCON, 24 de março. (Reservado)

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEMPC) – componentes públicas, revisto em 12 de dezembro 2018; <http://planos.prociv.pt/pages/plano.aspx?plano=678>

BBC, *China coronavirus ‘spreads before symptoms show’*, 26 de janeiro; <https://www.bbc.com/news/world-asia->

BBC, *Coronavirus: US accused of ‘piracy’ over mask ‘confiscation’*, 04 de abril;

<https://www.bbc.com/news/world-52161995>

Conselho da União Europeia, Mecanismo Integrado da UE de Resposta Política a Situações de Crise - IPCR – síntese, 2016; <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/the-eu-integrated-political-crisis-response-ipcr-arrangements/>

Constituição da República Portuguesa, 1976, VII revisão constitucional.

Decreto-Lei n.º 153/91, Aprova a reorganização do Conselho Nacional (CNPCE) e das comissões sectoriais de planeamento civil de emergência, Diário da República — I Série-A, n.º 94 — 23 de abril de 1991.

Decreto-Lei n.º 128/2002, Altera o Decreto-Lei n.º 153/91, de 23 de Abril, que aprova a reorganização do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) e das comissões sectoriais de planeamento civil de emergência, Diário da República — I Série-A, n.º 109 — 11 de maio de 2002.

Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho, Sistema Nacional de Gestão de Crises, Diário da República, 1.ª Série-A, n.º 170 — 21 de julho de 2004.

Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de dezembro, Lei Orgânica do Ministério da Saúde, Diário da República, 1.ª Série — n.º 249 — 29 de dezembro de 2011.

Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, Diário da República, 1.ª série — n.º 64 — 1 de abril de 2019.

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, Estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19, Diário da República, 1.ª série, n.º 52, de 20 de março; <https://dre.pt/application/file/a/130251721>

Decreto-Lei n.º 2-A/2020, de 20 de março, Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, Diário da República, 1.ª série, n.º 57, de 20 de março; <https://dre.pt/application/file/a/130519527>

Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, Diário da República, 1.ª série, n.º 55, de 18 de março; <https://dre.pt/application/file/a/130326423>

Despacho n.º 2836-A/2020, Modernização do Estado e da Administração Pública, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e Saúde, Diário da República, 2.ª série, Parte C, 02 de março.

Despacho n.º 3298-B/2020, Administração Interna e Saúde, Declaração de situação de alerta em todo o território nacional, Diário da República, 2.ª série, Parte C, 13 de março.

Despacho n.º 3545/2020, Determina a composição da Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência, Diário da República, 2.ª série, Parte C, n.º 57-A, 21 de março; <https://dre.pt/application/file/a/130531751>

Despacho n.º 3186-D/2020, Infraestruturas e Habitação, Suspensão de voos de Itália, Diário da República, 2.ª série, Parte C, 10 de março; <https://dre.pt/application/file/a/130125389>

Diário de Notícias, Constantino Sakellarides a nossa lei permite a quarentena obrigatória para casos como o coronavírus, 25 de fevereiro, 2020; https://www.dn.pt/edicao-do-dia/25-fev-2020/constantino-sakellarides-a-nossa-lei-permite-a-quarentena-obrigatoria-para-casos-como-o-coronavirus-11855420.html?target=conteudo_fechado.

Diário de Notícias, Portugal confirma dois casos de Covid-19 com ligações a Itália e Espanha, 02 de março; <https://www.dn.pt/pais/confirmados-dois-primeiros-casos-de-coronavirus-em-portugal-11805920.html>

Direção-Geral de Saúde, Comunicado CI60_02_v1, 20 de janeiro de 2020; https://covid19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/03/Atualiza%C3%A7%C3%A3o-de-20_01_2020.pdf

Direção-Geral de Saúde, Comunicado CI60_03_v1, 21 de janeiro 2020; <https://www.dgs.pt/a-direccao-geral-da-saude/comunicados-e-despachos-do-director>

-geral/atualizacao-surto-de-pneumonia-por-novo-coronavirus-2019-ncov-na-china-pdf.aspx

Direção-Geral de Saúde, Despacho 004/2020, 05 de fevereiro 2020; <https://www.dgs.pt/a-direccao-geral-da-saude/comunicados-e-despachos-do-director-geral/despacho-n-0042020-de-05022020-pdf.aspx>

Direção-Geral de Saúde, Plano Nacional de Saúde - Revisão e Extensão a 2020” DGS, maio 2015; <http://pns.dgs.pt/files/2015/06/Plano-Nacional-de-Saude-Revisao-e-Extensao-a-2020.pdf>

Direção-Geral de Saúde, Plano Nacional de Preparação e Resposta à doença por novo coronavírus (Covid-19); https://covid19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/03/Plano-de-Conting%C3%Aancia-Novo-Coronavirus_Covid-19.pdf

France 24, “*Coronavirus et impact économique : Les secteurs des transports, du luxe et de la finances fragilisés*”, 10 de fevereiro, 2020; <https://www.france24.com/fr/video/20200210-coronavirus-et-impact-%C3%A9conomique-les-secteurs-des-transports-du-luxe-et-de-la-finances-fragilis%C3%A9s>

Gabinete do Ministro da Administração Interna, Nota à Comunicação Social, Convocatória reunião extraordinária da Comissão Nacional de Proteção Civil, 03 de março; <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=02bd5c9a-add0-42f6-b5ac-3d153b24334a>

Government of the United Kindgom, *Scientific Advisory Group for Emergencies* (SAGE); <https://www.gov.uk/government/groups/scientific-advisory-group-for-emergencies-sage>

Governo da República Portuguesa (XXII), Constituído gabinete de crise, 19 de março; <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=constituído-gabinete-de-crise>

Lei n.º 81/2009 de 21 de agosto, Institui um sistema de vigilância em saúde pública, Diário da República, I.ª Série — n.º 162 — 21 de Agosto de 2009.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna, Diário da República, 1.ª Série — n.º 167 — 29 de agosto de 2008, alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

Lei Orgânica n.º I -B/2009, de 7 de julho, Lei de Defesa Nacional, Declaração de Rectificação n.º 52/2009 - Diário da República n.º 138/2009, Série I de 2009-07-20.

Ministério da Saúde, Composição do CNSP; <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/03/17/conselho-nacional-de-saude-publica/>

Ministério da Administração Interna, Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência 19 de março de 2020 a 2 de abril de 2020, 13 de abril; <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=356942e0-b872-4659-9309-c4cdfd760622>

NATO, NATO's assessment of a crisis and development of response strategies, 16 de junho de 2011; https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75565.htm?selectedLocale=en

Observador (texto Agência Lusa), Coronavírus. Embaixada em Pequim alerta portugueses na China para medidas de quarentena, 26 de janeiro de 2020; <https://observador.pt/2020/01/26/coronavirus-embaixada-em-pequim-alerta-portugueses-na-china-para-medidas-de-quarentena/>

Observador, Consenso tirado a ferros no CNSP, 13 de março. <https://observador.pt/especiais/consenso-tirado-a-ferros-no-conselho-de-saude-publica-fez-costa-procurar-apoio-politico-para-fechar-escolas/>

Organização Mundial de Saúde (OMS), Timeline – Covid-19, 27 de abril de 2020; <https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline-covid-19>

Público, Coronavírus: portugueses de Wuhan são repatriados no segundo voo da EU, 29 de janeiro de 2020; <https://www.publico.pt/2020/01/29/politica/noticia/portugueses-wuhan-sao-repatriados-segundo-voo-1902075>

Público, covid-19 reduz previsões de crescimento da OCDE para 2020, 02 de março; <https://www.publico.pt/2020/03/02/economia/noticia/>

covid19-reduz-previsoes-crescimento-ocde-2020-1906086

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), Diário da República, 1.ª série – n.º 67 –5 de abril de 2013.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, Diário da República, 1.ª série — n.º 209 — 30 de outubro de 2017.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020, Repõe, a título excecional e temporário, o controlo documental de pessoas nas fronteiras no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19; Diário da República, 1.ª série, n.º 53, 16 de março.

RTP, “Coronavírus. Governo reforça apoio a portugueses em Wuhan e admite retirá-los” (RTP), 25 de janeiro de 2020; https://www.rtp.pt/noticias/mundo/coronavirus-governo-reforca-apoio-a-portugueses-em-wuhan-e-admite-retira-los_n1200501

Tercovich, Giulia; “*Towards a Comprehensive Approach: The EEAS Crisis Response System*”, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. II, n.º IV, 2014.

The Guardian, *US hijacking mask shipments in rush for coronavirus protection*; 03 de abril; <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/02/global-battle-coronavirus-equipment-masks-tests>

The Guardian, *Israeli spies source up to 100,000 coronavirus tests in covert mission*, 19 de março; <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/19/israeli-spies-source-100000-coronavirus-tests-covert-foreign-mission>

World Economic Forum, “*The economic effects of COVID-19 around the world*” (World Economic Forum), 17 de fevereiro, 2020; <https://www.weforum.org/agenda/2020/02/coronavirus-economic-effects-global-economy-trade-travel/>

RE-IMAGINING SECURITY: A PORTUGUESE CASE

ASHUTOSH SHESHABALAYA DAS

CEO da SolvX

After the terrorist scourge in Europe from 2015 to 2017, the Covid-19 pandemic dramatically highlights the need to re-think security, within a globalised and connected – but still anonymous – world. One way forward is to close the gap in thinking between ‘force majeure’ and standard operating procedures.

PREPARE FOR THE UNEXPECTED

At the outset, it is important to explain the term ‘security’ itself. A generally-accepted definition consists of freedom or protection, from threats.

However, one must go further. The principal threats today are not only unseen, but asymmetric too. At SolvX, our approach is to define security as being ‘permanently prepared for the unexpected’. Core to this is stretching the realms of threat assessment, as far and as frequently as practical, to the edge of ‘force majeure’.

During the pandemic, examples of the latter would be the emergence of a second respiratory virus, a terrorist attack or ransomware lock-down of the ICT backbone at a Covid-19 hospital, riots after refusal of authorities to release the virus-infected body of a religious leader for timely burial, a Category 5 hurricane or a Richter 8 earthquake, the failure of safety systems at a nuclear power station, and of course combinations of these. In our business, there always is more.

DEFINING SECURITY: NO BYSTANDERS

Security is not only about the physical – infrastructure, or personal – the people who need protection. It is also about building a correct state of mind, both for providers and recipients. Such a process does not require people becoming paranoid, or obsessive about threat mitigation.

What it seeks to do is two things: reduce the inertia of uninformed bystanders which easily translates into panic, and expose experts denying the fact that good questions are as important as good answers. During Covid-19, an example of the latter would be those who failed to see the seriousness of the pandemic, and then proclaimed that face masks (of any kind) would be irrelevant. Subsequent studies not only established how wrong they were, but suggest most were simply covering up political decisions – to avoid funding the replenishment of protective equipment stocks, after the absence of an H1N1 flare-up in 2009.

Such situations could be avoided by the kind of approach we advocate – to think the unthinkable, and make planning for the unexpected part of SOP.

The harsh truth is that security professionals do not sell insurance policies – where estimates of a 95 percent success are rated better than a 75 percent one. As the counter-terrorism adage goes, terrorists need to succeed just one time, while security needs to fail, just that one time. This is the reality of the business. It is almost totally binary.

LUCKY PORTUGAL. REALLY ?

In the light of the above, Portugal's response to two of the most profound crises in recent years – mass-casualty terror and the coronavirus pandemic – is as remarkable as exceptional.

It was therefore amusing to hear some experts surmise how 'lucky Portugal was to be spared' from the terror attacks which ravaged Europe between 2015 and 2017. As we shall see, none of this was about luck.

Meanwhile, though it is still early to assess Covid-19, it seems likely that the performance of the Portuguese healthcare system during the pandemic may also become a case study for global health emergencies.

OPTIMISING AND ACTING

In neither of the two cases (terror attacks or Covid-19), was Portugal 'spared'. It simply made sure it got to battle stations as soon as the first signs of threat emerged. It then learned on the job, optimising resources as it continued to learn. What it really used to the maximum was imagination.

The Portuguese State managed to do this in spite of a decade of spending cuts, following the global and Eurozone financial crisis. Rather than falling into partisan political bickering, it rebooted and fine tuned its act.

I was at the Portuguese Parliament, listening to two MPs from opposed parties amicably discussing a sensitive bill to amend national laws to accommodate the Riga Protocol – criminalising participation by Portuguese citizens in terrorism, including training and travelling abroad. It was an issue where emotions ran deep, but there was room for discussion too, calmly, in the library, alongside racks of newspapers. This was also when, in spite of pressure from cocky hedge funds and newly-refinanced banks, Parliament addressed the issue of laundering and terrorist monies. Imaginative (if occasionally rambunctious) consensus is ingrained in the Portuguese character.

FEW PARALLELS TO DEPTH OF REFORMS

Traditionally, Portugal dealt with terrorism from a judicial-criminal perspective, but also supported mediation/conflict reduction. Law 52/2003 was an ambitious effort to address linkages between domestic and international terrorism, and between individuals and groups involved in terrorist acts.

This was achieved in spite of opposed viewpoints and sensitive turf wars, following prolonged reforms (and test runs) onwards from the 1980s. To the best of my knowledge, no Western country has seen a security system overhaul as radical as Portugal's, where the process involved not only the key arms of the police (PM, PSP and the PJ, with its UNCT unit) and the GNR, but also the COS, the SEF etc.. Alongside was the paring down of DINFO, the creation of SIS, and then the SIEDM/SIED, with both political and operational latency, plus concurrency, provided by SIRP. The reorganisation by Sir Dick White of Britain's intelligence system offers some parallels, but this was due to scandal, not politics.

When the real tests of resilience began in 2015, the reformed system was ready and able, and delivered.

Initially, after the IS terror attacks in Europe, there was little credible analysis. A report by the Hague-based International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) did not even consider the case of Portugal. The closest it got was to propose that south European countries like Spain, with large Muslim populations, had not been targeted.

The ICCT report was released on June 17, 2017. Exactly two months later, a VAW (Vehicle as a Weapon) attack in La Ramblas, Spain, caused 13 deaths and 130 injuries.

TOURISM BOOM MADE PORTUGAL HIGHEST — VALUE TARGET

More mendacious were insinuations that Portugal was being protected, since it was a base for organising IS attacks in northern Europe. This was

not merely taking liberties with the truth. It was stretching reality until it cracked.

Actionable information from Hisham el-Hanafi and Abdesselam Tazi, eventually connected to both the November 2015 Paris attacks and the bombing of Brussels Airport in March 2016, was almost entirely thanks to the Portuguese security services. Their work continued, providing extremely useful inputs between early 2015 and summer 2016, when Tazi and el-Hanafi were arrested in Germany. Sadly, in spite of the existence of pan-EU information exchange systems, Portugal was not kept informed.

The above case then took its own course. Along with the notorious Leyton cell, as well as collaborations with the French on Portuguese-origin jihadists in Mali, and in Tanzania and Kenya with the British, it is clear that Portugal's security services were doing a good job helping others, while looking after their own interests too.

In spite of budgetary constraints and limits in overseas assets, there was no terror attack on Portuguese soil during the conflagrations across Europe from the 'Charlie Hebdo' shootings in Paris in January 2015 to the August 2017 attacks in Spain. This was achieved even as Portugal was hosting a surge of holiday-makers seeking alternatives to places like north Africa and Turkey, hit by unrest. As such, a successful terror attack in Portugal during this period would have provided astronomical mileage – demonstrating that there was nowhere safe in Europe.

If protecting a country facing such threats is the goal of its security services, few would argue that Portugal did not achieve its goals.

FROM COMMAND AND CONTROL TO EFFECTIVE BACK CHANNELS

Some consider the heterogeneity of organisations in the Portuguese security apparatus as a handicap, especially in terms of classical command and control. However, there may well be other helpful factors too at play here.

Portugal is a small, tightly knit country. Inter- and intra-organisational feuding is principally personal. However, it is difficult to avoid noticing the omnipresent back channel, the cluster of common friends – even among the most bitter of rivals. So, even if there is a sacrifice in efficiency, organisational dispersal may well be neutralising the worst enemy of a security system – the risk of convergent group-think. This is an especially strong handicap when facing unexpected or ‘force majeure’ threats. Few know this better than those conducting the post-mortem on 9-11.

LEARNING ON THE FLY, MOTHER TERESA AND MACHIAVELLI

While terror is one systemic security threat, Portugal’s strengths were again there to be seen, after Covid-19 struck.

By mid-March, in spite of relentless growth in patient numbers, Portugal was out-performing its peers in terms of what Solvx’s risk-response model saw as the critical metric – compounded case fatality growth, adjusted per capita.

Once again, the reasons have become clear. Good soldiers do not thump their chests. Instead of smugly churning out numbers about hospital and ICU beds in the face of a vicious, unexpected enemy, Portugal took its health and political system directly to the threat. The country may not have conducted practice runs for such an extreme event, but different arms of the Portuguese system clearly showed they could learn on the fly.

This firstly meant rapid, effective organisation, ranging from the modification of intake systems at giant facilities like Santa Maria to hands-on engagement by GPs and detailed email instructions for non-Covid-19 patients from the likes of CUF.

In concrete terms, comparisons of Portugal to Spain, Italy and Britain show a much quicker learning curve. Once infections crossed 50, Portugal shut down schools within four days. Spain took 12 days, Italy 16 and Britain 18. For sporting and cultural events, Portuguese suspension occurred within two days of 50

infections, compared to 13 days for Britain and Spain and 16 for Italy.

In spite of early criticism, Portugal was also testing, testing and testing – beginning by targeting a still-limited number of tests to prospective patient groups with specific risk or vulnerabilities. By the end of April, however, per capita Covid-19 tests in Portugal were twice levels in Belgium and 50 percent more than Germany.

One controversial move in Portugal has been citizenship for illegal migrants. It is beyond our brief to comment about this. However, we must underline that it was precisely this demographic which caused a second spike in infections in Singapore, which until then was a global poster boy for mastering Covid-19. Making immigrants feel part of society during lock-down, when a readiness to collaborate and endure short term discomfort is sine qua non for the greater good, may be seen as the work of either Mother Theresa or Machiavelli. However, the decision seems to have delivered.

PORTUGAL TO BELGIUM VIA ITALY

When asked about Portugal's performance, Dr. Filipe Froes, a top adviser to Health Minister Graça Freitas, modestly said his country benefited by learning from Spain, which had been struck before it.

Had such thinking been applied in Belgium or the Netherlands by way of Italy, from where most of the key, first wave of infection arrived, the toll may well have been different in both these hard-hit countries, too.

However, there was to be some irony.

On March 19, 2020, leading Belgian financial daily “De Tijd proclaimed: “Portugal wordt het nieuwe Italië,” (“Portugal will be the new Italy”).

By this time, Solvx's risk – response model was showing Belgium on its way to not only displace Italy, but Spain and just about every other EU country, in the Covid-19 league. This was, of course, to hit the headlines three weeks later.

COVID-19 AND SECURITY

The Covid-19 pandemic dramatically reveals numerous parallels between terrorism and security, at least as far as these had been understood.

The first concerns early warning. In spite of billions of dollars (or euros) spent on national technical means such as remote sensing satellites, and on tools like artificial intelligence, nothing linked behavioural/pattern changes of Wuhan's crowds and hospital-directed traffic with the emergence of a virus, any more than video feeds at Brussels airport interpreted the existence of a dead man's switch in the palm of a suicide bomber.

Neither did artificial intelligence predict the speed at which the virus would spread and force a lock down of Wuhan. Had it done so, the first wave of infections may well have been contained locally.

These models moreover need not have started from scratch. SARS and MERS were both coronaviruses, with roughly similar incubation and R-zero periods.

Going further would have involved transposing lessons to air traffic patterns from China, and then via Italy, to northern Europe, where incoming passengers from hot zones were not even screened. Even as late as February 19, the Atalanta-Valencia Champions League match was allowed to proceed. On its own, this is estimated to have contributed to the bulk of Covid-19 cases in Spain between the end of February and early March.

We understand there is nothing like the gift of hindsight. However, had Covid-19 been a designer bioweapon, the consequences of such delays would have been far worse than they already are.

LESSONS

The pandemic will be controlled at some point. But there will be another. Meanwhile, we must not forget another threat which will endure – terrorism.

At this stage, we hope authorities everywhere learn from the ludicrous shortage of surgical gowns and face masks, and compile a list of mission-critical equipment – be this for hospitals, counter-terror or more, and ensure they have more than one source of supply. It may be a tautology, but threat preparation is about the unexpected, and there is no limit to the latter.

THE FUTURE

Over coming years, it seems likely that the threat spectrum evolves to become more hybrid and amorphous. From hospitals, schools and hotels through vineyards, warehouses and farms, to refineries, chemical factories, power stations and more, the targets in industrial societies are as soft and varied as they are bewildering. Each of these need to do their bit, for the greater good of all.

Different formats must be developed for scenario planning, war gaming, response choice and calibration, outcome metrics, and last but not least, for training. Retired medical professionals had as much value in a pandemic, as their security counterparts will have in a multiple-site terror attack.

There will surely be more imaginative options for other new threats. But all of us must stay vigilant.

O PAPEL DO DIGITAL NA RECUPERAÇÃO PÓS-COVID

DIOGO MADEIRA DA SILVA

Head of Public Affairs & Communication

Huawei Technologies Portugal

Quando falamos da tecnologia enquanto acelerador da recuperação económica e da reindustrialização num mundo pós-Covid-19 devemos começar por ter presente o papel determinante da infra-estrutura das Tecnologias de Informação e Comunicação no combate aos efeitos desta pandemia.

As consequências deste coronavírus atingiram com estrondo os mercados globais, impactando o comércio internacional, a cooperação e as cadeias de abastecimento. No entanto, o mundo não parou completamente. Se a transição digital era já um caminho sem retorno, a Covid-19 veio acelerar esse processo e mostrar que as infra-estruturas de TIC serão as auto-estradas do desenvolvimento. E este é um rumo que Portugal não pode deixar de seguir, sem nunca abdicar da sua soberania e da sua capacidade de afirmação.

DISTANTES MAS LIGADOS

Ao longo dos últimos meses o distanciamento social tornou-se a regra. No entanto, apesar de deixarmos de estar juntos, não deixámos de estar ligados. Foi a infra-estrutura tecnológica e de comunicações que permitiu que o mundo continuasse a funcionar, ainda que com limitações. Se Portugal não tivesse infra-estruturas com um considerável grau de desenvolvimento, conectividade e resiliência, bem como acesso a dispositivos adequados, não teria sido possível manter um nível mínimo de actividade económica. Os nossos filhos e netos não teriam conseguido prosseguir os seus estudos e as nossas famílias, ainda que sem o conforto do toque humano, não poderiam estar em contacto.

A forma como trabalhamos mudou, tal como a forma como consumimos entretenimento, fazemos compras ou gerimos o nosso quotidiano. Os dados são expressivos, de acordo com a Autoridade Nacional de Comunicações, no primeiro trimestre deste ano o tráfego de acesso à Internet em banda larga móvel aumentou 41,3% face ao período homólogo, enquanto o tráfego mensal por utilizador activo de Internet móvel aumentou 31,4%¹. Tendo em conta que Portugal tem conseguido ultrapassar este desafio sem sobressaltos de maior ao nível da infra-estrutura, será justa uma palavra de reconhecimento a todos os que contribuíram para que as redes suportassem o País, em particular aos operadores de telecomunicações.

Também na prevenção e no combate à doença a tecnologia assume um papel central, o que nos permite algum optimismo relativamente à capacidade de vencer este desafio. Uma comparação histórica permite-nos perceber que hoje – não obstante a fragilidade do ser humano, patente na impossibilidade de nos defendermos de forma rápida e eficaz de um novo vírus – estamos mais preparados para lidar com a adversidade.

Em 1918, o planeta foi confrontado com uma pandemia que terá atingido um terço da população mundial, causando a morte a dezenas ou centenas de milhões de pessoas (não há unanimidade em torno dos números, mas as estimativas apontam para 50 a 100 milhões de mortes). Porém, só na década

1 <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1535462>

de 1930 é que os investigadores conseguiram isolar o vírus². Um século depois, num período de duas semanas conseguimos identificar um vírus, sequenciar o seu genoma e fazer circular a informação entre a comunidade científica global. Ao longo dos últimos meses, supercomputadores processaram quantidades inimagináveis de dados e informação, com o propósito de encontrar curas ou tratamentos, através, por exemplo, da comparação das proteínas deste coronavírus com moléculas conhecidas e registadas em bases de dados. A investigação e o desenvolvimento decorre hoje a uma velocidade sem precedentes.

A tecnologia já era fundamental no suporte aos profissionais de saúde, mas a crise da Covid-19 acentuou essa relevância, facilitando o distanciamento necessário e reforçando a necessidade por meios de diagnóstico e tratamentos inovadores. As tecnologias digitais, como *big data*, inteligência artificial ou *cloud computing*, suportadas pelas redes de TIC, são cruciais para a monitorização do vírus e a prevenção e o controlo da pandemia que vivemos.

Ao nível do tecido empresarial, inúmeras organizações lutam pela sobrevivência. E com a pandemia a parar o mundo *offline*, o caminho passou obrigatoriamente pela digitalização dos negócios, tendência que se mantém em período de desconfinamento. Veja-se, a título de exemplo, a proliferação de QR Codes nas mais diversas actividades, a adopção generalizada de meios de pagamento digitais e *contactless* e, claro, a conversão para soluções de trabalho remoto.

A NOVA GEOGRAFIA: SER OU NÃO SER PERIFÉRICO

A globalização foi um dos maiores aceleradores do progresso, sendo responsável pelo desenvolvimento de inúmeros sectores de actividade e regiões. O comércio global tornou o mundo mais próspero, reduziu assimetrias e permitiu que alguns países acelerassem o seu desenvolvimento, tornando-se cada vez mais relevantes no contexto internacional. Um mundo mais ligado tem permitido que os consumidores, as empresas ou outras

2 Jeffery K. Taubenberger e David M. Morens: 1918 Influenza: the Mother of All Pandemics <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3291398/>

instituições tenham acesso mais facilitado aos produtos, serviços (incluindo serviços de saúde) e mercados de que necessitam.

Mas, da mesma forma que as fronteiras geográficas não se revelaram capazes de conter a propagação deste vírus, na economia do futuro não será a geografia a definir se um país é mais ou menos periférico, mas antes o seu nível de integração na sociedade de informação. Em suma, a qualidade da sua infra-estrutura tecnológica e de comunicações será um factor crítico para a competitividade de uma nação.

A Europa, no seu conjunto, deve procurar manter-se no centro deste novo mundo, não abdicando da sua soberania digital. Para tal, será necessário dotar-se de recursos, competências e capacidades para actuar no mundo digital de uma forma coincidente com os seus objectivos de desenvolvimento. Um país como o nosso deve olhar para as melhores práticas internacionais, importando os elementos mais avançados que estão disponíveis, incorporando-os de acordo com os seus interesses e objectivos estratégicos, sem esquecer o papel importante que o sistema científico e tecnológico e o ecossistema de empreendedorismo e inovação devem assumir neste contexto. A inserção do país nas redes globais será moldada pela utilização das redes de nova geração, que serão a base para cidades mais inteligentes e indústrias mais eficientes, por exemplo.

OLHAR AO REDOR

A construção de uma agenda digital deve assentar num consenso prévio em torno da ideia de que uma infra-estrutura digital resiliente é um pilar importante da recuperação económica.

“Temos de assegurar que as soluções digitais não são apenas parte da resposta imediata, mas um pilar-chave para acelerar a recuperação económica no pós-pandemia”. A frase está publicada num artigo no site oficial do Banco Mundial³ e uma análise ao redor do mundo permite-nos ver que esta é uma ideia universal.

³ <https://blogs.worldbank.org/digital-development/leveraging-digital-technology-tackle-covid-19-power-joint-action>

Em Itália, um dos países fortemente impactados pelo coronavírus, o governo considera que “o desenvolvimento das tecnologias emergentes é um dos principais impulsionadores para a inovação e a competitividade, colocando Itália na vanguarda da transformação digital dos processos produtivos, garantindo o emprego e a protecção social e ambiental”⁴. Na Alemanha, o Ministro dos Transportes e da Infra-estrutura Digital apresentou, no final de Maio, o plano “Investition Zukunft Mobilität/ Investimento na Mobilidade do Futuro” um pacote de estímulos no valor de 28 mil milhões de euros dedicado a investimentos na infra-estrutura digital e ferroviária. A proposta alemã salienta que “a pandemia do coronavírus deixou clara a importância de uma infra-estrutura digital bem desenvolvida”. Este plano prevê, entre outros, um “salto quântico” na expansão do acesso a redes de quinta geração.

Na Ásia, a Coreia do Sul anunciou a revisão do seu plano digital apresentado em 2018, com o governo a rever em alta o investimento na economia digital. Este plano identifica uma dezena de iniciativas prioritárias, que inclui, por exemplo, a utilização de dados para mais bem servir os cidadãos, o desenvolvimento das redes de quinta geração, a aplicação de Inteligência Artificial a todas as indústrias, a digitalização de componentes de infra-estruturas mais antigas, ou a aposta em serviços *contactless*. Tudo isto acompanhado de um pacote de estímulos fiscais e regulação ajustados às ambições de um desenvolvimento rápido e seguro das infra-estruturas, mas também da criação de um ambiente propício ao desenvolvimento de novas aplicações.

Também na Europa o digital está no topo da agenda. O Fundo de Recuperação “EU Next Generation” tem como prioridade investir numa Europa mais verde e mais digital, com a Comissão Europeia a definir a transição digital como um dos elementos-chave para a resiliência e a prosperidade. Neste contexto, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência – dotado de um orçamento de 560 mil milhões de euros, dos quais 310 mil milhões de euros para subvenções e 250 mil milhões de euros para empréstimos – tem como finalidade os “investimentos e reformas, nomeadamente relacionados com as transições ecológica e digital”⁵.

4 <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2041246-intelligenza-artificiale-online-la-strategia>

5 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/2020.2138_pt_03.pdf

Os mundos *offline* e *online* (físico e digital) estão cada vez mais interligados, pelo que qualquer plano de recuperação económica do nosso País não pode deixar de olhar para esta tendência, alinhando-se com o Plano de Acção para a Transição Digital existente, apresentado em Março. Este plano consiste num exercício abrangente e transversal a cidadãos, empresas e Administração Pública, que pretende ser o motor de transformação do país, através da capacitação das pessoas, da transformação digital das empresas e da digitalização do Estado⁶.

Para além destes três pilares (Pessoas – Empresas – Estado), este plano considera um conjunto de condições de base, ou catalisadores-chave, nomeadamente “a institucionalização de um ambiente regulatório que permita explorar o potencial da economia de dados e tecnologias respeitando princípios de ética, privacidade e segurança, a aposta no reforço e modernização da infra-estrutura digital, e a valorização e comunicação à escala global da aposta digital em Portugal”⁷.

O PAPEL DAS EMPRESAS... E DA HUAWEI EM PARTICULAR

A digitalização não é mais uma tendência, mas um imperativo global. As infra-estruturas digitais apresentam inúmeras oportunidades para o crescimento económico e a reindustrialização, mas também, naturalmente, desafios para a segurança das comunicações digitais.

Sem prejuízo das estratégias e políticas públicas, fundamentais para enquadrar as ambições de desenvolvimento de uma nação, a construção deste futuro só será possível com a convergência entre todos os sectores e indústrias. Governos, reguladores, entidades do sector público, privado, sistema académico e científico, deverão trabalhar em conjunto, assegurando um desenvolvimento das redes compatível com as nossas ambições e exigências em termos de confiança, segurança e privacidade. A construção de um mundo mais inteligente será sempre um processo colaborativo.

6 Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020

7 Plano de Acção para a Transição Digital de Portugal

Falemos então da Huawei e do seu papel neste processo. A empresa é uma entidade privada com 30 anos de história, dos quais 20 de presença na Europa e mais de 15 em Portugal. Desde o ano de 2004 que a Huawei tem vindo a contribuir fortemente para a digitalização e modernização do País – levando conectividade a regiões remotas dos Açores através de cabos submarinos; construindo, na Madeira, aquela que foi a primeira rede 3G da Europa; posicionando-se como um parceiro sólido dos operadores de comunicações na construção das redes de terceira e quarta geração; contribuindo para que milhares de estudantes portugueses pudessem ligar os seus computadores à Internet, entre muitos outros casos de sucesso. Em paralelo, tornou-se uma das marcas preferidas dos consumidores nacionais e um parceiro de confiança para a transformação digital das organizações. Não será exagerado dizer que Portugal seria um país diferente sem a presença da Huawei.

Em termos globais, a Huawei opera hoje em cerca de 170 países e regiões, suportando 1500 redes de comunicações, que servem três mil milhões de pessoas. Em 2019, a empresa reportou um volume de negócios global de 123 mil milhões de euros. Os relatórios anuais da Huawei são públicos e verificados pela KPMG, que exerce funções como auditor independente da empresa desde o ano 2000.

Fruto do seu sucesso comercial, bem como da reconhecida capacidade para inovar e entregar tecnologia avançada (a empresa investe todos os anos 10 a 15% do seu volume de negócios em Investigação & Desenvolvimento), bem como de outros factores conhecidos e alheios à empresa, a Huawei é hoje, provavelmente, a organização mais escrutinada do mundo. Em paralelo, a empresa continua a tomar, de forma consistente e contínua, medidas para fortalecer a qualidade e a segurança das suas soluções, bem como para esclarecer quaisquer dúvidas relacionadas com a sua abordagem aos temas de cibersegurança.

Estes temas são demasiado importantes para serem analisados de forma abstracta. Os factos são essenciais para desenharmos um quadro fidedigno e tomarmos decisões fundamentadas, sejam elas de carácter técnico ou não técnico. E os factos mostram que, ao longo dos seus 30 anos de existência, não há registos de incidentes graves de cibersegurança e que a empresa é

uma das entidades que mais contribui para a definição dos *standards* das redes de quinta geração. Tal como factuais são as inúmeras certificações de segurança a equipamentos da Huawei por parte de entidades independentes.

Na Europa não discriminamos entidades com base no sítio onde nasceram. Adicionalmente, o próprio conceito de “made in” é hoje subjectivo, porque os produtos tecnológicos são resultados de cadeias de abastecimento globais. Um computador, por exemplo, incorpora componentes originários de diversos pontos do globo. Por tudo isto, para gerirmos as ameaças e os riscos de forma adequada, precisamos de padrões e normas comuns, internacionalmente aceites e baseadas nas melhores práticas. Em resumo: uma abordagem de confiança-zero, com critérios e mecanismos de verificação exigentes, aplicados de forma uniforme a todos, é o único caminho para a construção de um ambiente de confiança.

As redes de quinta geração irão suportar, de forma crescente, serviços essenciais, abrangendo cada vez mais sectores, num ecossistema que vai muito para além de operadores e fornecedores, pelo que construir um ambiente de confiança relativamente aos temas de segurança será um aspecto crítico. Seja qual for a indústria, sejam quais forem os serviços, os planos de avaliação e gestão de risco serão fundamentais para endereçar os desafios de segurança.

Para quem quiser saber mais sobre a visão da Huawei para os temas de cibersegurança das redes, recomendo a leitura do documento *Towards a Trustworthy Foundation to Enhance the Security of EU 5G Networks*⁸. Em paralelo, a Huawei estará sempre disponível para prestar os esclarecimentos necessários e continuará a colaborar com todos os *stakeholders* na construção de um mundo mais digital, bem como no fortalecimento da segurança das redes.

8 Disponível on-line em www.huawei.eu.

TENTAR ADIVINHAR A IMPREVISIBILIDADE DO AMANHÃ

FERNANDO CAVALEIRO ÂNGELO

IntellCorp Advisory Board Member

Mestre em Intelligence and Security Studies, pela Universidade de Salford, UK

Autor dos livros "Os Flechas" e "Os Falcões do Biafra"

Não há registo em Portugal, pelo menos do conhecimento público, de qualquer estudo sobre falhas dos serviços de informações da República em matéria de incapacidade de prever as ameaças.

Esta afirmação pode suscitar, pelo menos, duas hipóteses: ou nunca houve qualquer falha a registar; ou o sigilo que encobre uma das mais antigas profissões do mundo não permite a divulgação pública. Mas uma atividade que tem por missão «adivinhar» o que pode vir a acontecer no futuro, alicerçada em seres humanos com múltiplos vieses, com processos e metodologias por vezes desadequadas e esquemas organizacionais inadaptados à realidade atual, tem de necessariamente apresentar falhas.

Se é um facto comprovado em outros países, também por certo o

será em Portugal.

Há quem defenda que quando os países anglo-saxónicos divulgam publicamente uma falha de informações, tem como objetivo primário desencadear uma transformação metodológica e organizacional nos seus serviços de informações.

Por cá não é preciso haver divulgação de falhas para desencadear alterações nas estruturas organizativas. Basta haver uma mudança das chefias para que isso ocorra de imediato, sem que haja, contudo, uma análise sistémica a toda a atividade da organização. A matriz taxionómica de muitos dos líderes foca-se no deixar a sua marca pessoal inscrita na organização. Tudo estava errado no passado.

Mesmo desconhecendo o que de bem e mal se fazia na organização, a mudança é um imperativo idiossincrático de uma determinada camada dirigente. São ciclos que em muito se assemelham à história dos três envelopes. Reza a lenda que depois da exoneração de um chefe, este entregou ao seu sucessor três envelopes lacrados para que fossem abertos quando algo de complicado lhe ocorresse. Na primeira ocasião, o novo incumbente é deparado com um problema sério e decidiu abrir o primeiro envelope. No seu interior tinha um bilhete que o recomendava culpar o antecessor. Na segunda ocorrência, desesperado com a situação, o novo incumbente abre o outro envelope e no seu interior estava escrito para assumir toda a responsabilidade. Finalmente, no último envelope, quando retira do seu interior o último bilhete depara-se com a seguinte mensagem: «faz três envelopes como estes e entrega-os ao próximo incumbente do cargo».

As falhas não são sinónimo de incompetência ou incapacidade, por parte dos serviços de informações, em antecipar uma qualquer ameaça à segurança nacional. Não é uma questão de adivinhar, tal como algumas civilizações garantiam segundo orientações divinas dos seus deuses protetores. Na Grécia clássica e na maioria dos generais anteriores a Júlio César, a adivinhação era mais importante do que a recolha de informações a partir de agentes secretos e espões. Os

videntes tinham um estatuto social muito superior ao de um analista de informações dos nossos dias, pois os seus poderes de previsão estavam protegidos pela graça do divino. Mas existiram outras visões que assentavam na recolha de informações por intermédio de espões treinados e com perícias para desenvolver tarefas de recolha de informações de forma clandestina, para posteriormente serem relatadas às mais altas autoridades que tomavam as decisões políticas. Muitas remontam a relatos bíblicos do Novo e Antigo Testamentos, com as missões atribuídas a Moisés e, posteriormente, a Josué, para espíarem a terra de Canaã.

Mas existiram outros defensores da espionagem como elemento fulcral de pesquisa de informações vitais para a tomada de decisão. O general chinês SunTsu (544-496 a.c.), com a *Arte da Guerra*, e o indiano Kautilya (350-283 a.c.) com o *Arthashastra*, trouxeram ao conhecimento do mundo a importância da espionagem e das informações para a influência estratégica e segurança nacional. Muitos dos serviços de informações espalhados pelos diversos quadrantes do mundo, tomaram muitos destes ensinamentos milenares como referência para o desenvolvimento das suas atividades secretas.

Durante milhares de anos, independentemente de utilizarem fórmulas de adivinhação divina ou espões para recolherem informação privilegiada, a questão sempre se centrou pela imprevisibilidade e a complexidade que reside em antecipar o futuro. Depois de analisados os falhanços de informações, assumido porventura Pearl Harbor e o 11 de setembro como os de maior envergadura e impacto, os serviços de informações souberam trilhar alternativas para fazer face a um conjunto de debilidades identificadas. Ou através da constituição de novos serviços de informações, ou apostando na formação e treino dos analistas de informações, onde por norma recai sempre a maioria das falhas, ou ainda trazendo a prioridade para algumas temáticas transnacionais entretanto esquecidas e remetidas para segundo plano.

Fazendo uma analogia a um navio a navegar em mar alteroso, existe constantemente a necessidade de alterar o rumo para atenuar a adversidade que o mar impõe. E a tempestade agora não é

terrorismo, armas de destruição maciça, movimentos migratórios, Estados falhados, regimes párias ou outro agente de ameaça que tradicionalmente os serviços de informações perseguem como ameaça à segurança nacional.

Inesperadamente, desta vez a tempestade chama-se pandemia Corona vírus e possui um poder devastador sobre todos os estratos e atividades sociais, económicos e políticos, mesmo em países dotados com serviços de informações com recursos e dimensões sem igual.

A incapacidade de os serviços de informações não terem conseguido antecipar a pandemia do COVID-19, é considerado por alguns como mais uma falha de informações. Mas será que se pode catalogar esta incapacidade de antecipar a ameaça do Corona vírus como uma falha das informações?

Existem evidências, segundo relatos de imprensa, que a comunidade de informações norte-americana alertou em janeiro passado os decisores políticos em Washington D.C. para o impacto do Corona vírus. Mas como em outros acontecimentos passados, nunca há uma falha política ou operacional em utilizar as informações facultadas em tempo. Existe, antes, uma falha dos serviços de informações em não «gritarem bem alto» para que os decisores os consigam ouvir.

Neste caso não se está perante uma falha em qualquer um dos elementos que constituem o ciclo das informações. Detetar precocemente e perceber a dimensão da ameaça que este vírus representa em termos humanos, sociais, económicos, políticos e de segurança nacional, extravasa as capacidades na forma como tradicionalmente estão organizados os serviços de informações.

Não era só uma questão de antecipar esta ameaça viral através da simples comparação com as estimativas produzidas no ano de 2000, quando a comunidade de informações norte-americanas alertou para a ameaça das doenças infecciosas. Esta avaliação acabou por ser reforçada no ano de 2003, aquando do surto da gripe das aves. Em 2010, no Reino Unido era também avaliado como ameaça à segurança

nacional a pandemia provocada por vírus gripais. Mas tal como o filósofo norte-americano Nelson Goodman aclamava, o «futuro é provavelmente não muito diferente do que foi o passado».

Poder-se-ia fazer uma dedução indutiva da citação de Goodman, mas as premissas que entram neste exercício iriam tornar a avaliação bastante falaciosa para ser considerada verosímil.

O passado pode ser uma excelente fonte de inspiração, mas as variações existentes e a contextualização à época em análise podem desvirtuar completamente uma avaliação que requer rigor e precisão.

Quando se trata de segurança nacional, em todas as suas demais vertentes, não se pode avaliar segundo um pendor de adivinhação.

O que sucedeu com as pandemias e surtos virais no passado, acabaram por influenciar muitos dos analistas de informações por este mundo fora.

Dentro do limitado nível de conhecimento em matéria de virologia, os serviços de informações podem ter efetuado um raciocínio indutivo ao assumir que o novo Corona vírus, rotulado de COVID-19, iria ser uma réplica do que ocorreu em anteriores estripes desse vírus, ou nas gripes das aves e dos suínos. Provavelmente ninguém se atreveu a «adivinhar» que um mero vírus podia paralisar o mundo. Demasiadamente arriscado para qualquer analista de informações traçar tão calamitosa avaliação. Mas se não tiveram a capacidade de antecipar a ameaça à segurança nacional que este vírus podia representar, podem assumir um papel de destaque ao disponibilizar a tecnologia que possuem para monitorizar e seguir pessoas portadoras do vírus COVID-19. Mormente na utilização de tecnologia que empregam na atividade dos seus serviços de informações.

Na China, por exemplo, as autoridades utilizam uma aplicação para telemóvel que alerta os cidadãos para entrarem em quarentena depois de terem estado nas proximidades de pessoas infetadas. Já Israel está a utilizar a tecnologia de seguimento de telemóveis suspeitos de

pertencerem a organizações terroristas para monitorizar pessoas infetadas e traçar mapas infecciosos em todo o país. A Coreia do Sul utiliza uma aplicação para telemóvel que alerta os cidadãos quando estão a menos de 100 metros de uma pessoa confirmada COVID-19. A França prepara-se para adotar um destes modelos, admitindo a possibilidade de monitorizar a sua população para efeitos de controlo da pandemia, mesmo contrariando os princípios fundamentais dos direitos, deveres e garantias que norteiam a ideologia gaulesa.

A capacidade de processamento de largas quantidade de dados, desde a recolha, processamento e análise, podem constituir os serviços de informações como elementos centrais no desempenho de tarefas que concorrem para o controlo de pandemias.

As questões legais que enquadram a recolha e análise destes metadados podem tornar-se, em muitos países, como um constrangimento limitativo aos propósitos epidemiológicos. Em Portugal certamente iria abrir uma inflama discussão em torno da proteção de dados, sempre com o argumento que a monitorização e exploração desses dados violaria os direitos, deveres e garantias da população, e, outrossim, poderia ser aproveitado para propósitos securitários e comerciais. Haveria, certamente, comentários sobre o regresso dos métodos de controlo da população da PIDE/DGS; um argumento fantasmagórico utilizado normalmente para causar o medo numa audiência que não percecionou ainda que esses tempos passados jamais regressarão.

Muitas das aplicações que são descarregadas para os telemóveis apresentam a capacidade de monitorizar a nossa localização, preferências, rejeições, entre outros atributos, que poderão traçar um perfil exímio do utilizador. Obviamente que estes atributos estão em concordância com a vontade expressa pelo utilizador. Mesmo que por vezes esse mesmo utilizador desconheça a extensão das capacidades destas aplicações. Mas será que esta tarefa pode ser incumbida os serviços de informações?

Os serviços de informações têm como missão a produção de conhecimento acionável, atempado e credível aos mais altos dignitários

do país com responsabilidade governativa. A antecipação do agente da ameaça que possa colocar em risco a segurança nacional ou saúde pública, constitui-se como a missão elementar de quaisquer serviços de informações.

○ tentar adivinhar o futuro sempre foi uma tarefa árdua, mesmo para aqueles que se intitulam como videntes.

Mas antecipar as ameaças num mundo global caracterizado pela incerteza e imprevisibilidade, tal como se pôde constatar agora com a pandemia do Corona vírus, é uma tarefa árdua para todos os profissionais dos serviços de informações e empresas que garantem um conjunto de serviços na área da segurança, informações e contrainformações. Mas sem um esforço de pesquisa eficiente e eficaz, o conhecimento profundo das ameaças expetáveis não poderá ser avaliado com rigor. Quer se esteja a trabalhar ao nível das informações da República, quer no domínio privado.

Não estando ainda enraizado no tecido empresarial e industrial português a necessidade de assessoria ao nível de serviços de segurança, informações e contrainformações, no domínio privado os trabalhos que estas empresas prestam ao antecipar ameaças que possam perigar o seu aparelho produtivo reveste-se de elevada importância. Muitas das atividades dessas empresas e indústrias possuem concorrentes espalhados por todo o mundo, que não se coíbem de desencadear operações clandestinas ou cobertas para prejudicar um seu competidor. Ou através de campanhas de desinformação por manipulação de determinados canais, ou infiltrando *agent provocateur* no interior dessas organizações para desestabilizar, ou ainda por intermédio de entrada nos capitais sociais das empresas para depois corroerem a estabilidade das mesmas em prol de outros concorrentes.

Muitas das empresas que prestam este tipo de serviços são formadas por antigos oficiais de informações, de agentes de forças de segurança e de demais atividades que concorrem para uma assessoria válida, coerente e rigorosa. Mesmo que parte do tecido empresarial e

industrial da esfera privada não se enquadrem num quadro de segurança nacional, não deixam de ter um papel importante para a economia do país, empregabilidade e geração de riqueza. Em outros quadrantes geográficos, há muitos anos que as empresas e indústrias contratam este tipo de serviços de assessoria de segurança, informações e contrainformações para antecipar e contrariar as ameaças que possam afetar dramaticamente a sua atividade e produtividade.

Mesmo na presença de agentes de ameaça imprevisíveis, tal como o foi a pandemia COVID-19, a assessoria prestada por este tipo de empresas constitui-se como um garante em termos de segurança dos recursos humanos, da organização, e da atividade produtiva.

Em suma, adivinhar o futuro não é uma missão para os serviços de informações, nem tampouco para as empresas privadas que desenvolvem atividades de assessoria em matéria de segurança, informações e contrainformações. A imprevisibilidade do amanhã é uma variável que estas organizações andam sempre à procura de antecipar. Há a necessidade de saber lidar com esta limitação imposta aos comuns mortais, pois a sua incapacidade de adivinhar o futuro não os torna impossibilitados de pesquisar, analisar e traçar hipóteses sustentadas em premissas válidas que garantam a antecipação de ameaças imprevisíveis, difusas e prejudiciais à segurança nacional e aos supremos interesses nacionais. E para mais a saúde pública é parte integrante da segurança nacional. Porquanto as fragilidades e debilidades que impõe a todo o espectro da população, vai interferir, na sua máxima extensão, na capacidade desse país garantir preservadas a defesa da sua segurança nacional.

CYBER-ENABLED DISINFORMATION IN A COVID-19 WORLD

PAUL DE SOUZA

IntellCorp Advisory Board Member

ABSTRACT

This article aims to highlight the many possible ways disinformation about COVID-19 can be shared online. The world as we know it now has a “new normal” and is full of uncertainties, doubt, and fear. All nations are experiencing unpreparedness at this moment in time in all domains of conflict. Many of these domains are visible and palpable, such as air, land, sea, and space. However, in the cyberspace domain, the absence of visible traits provides the ideal environment for the dissemination of disinformation during times of crisis, such as in the COVID-19 pandemic. While affected nations rush to develop a vaccine for the virus, an invisible sinister and perhaps even longer-lasting risk of disinformation campaigns rage online at the speed of light. Malicious intent and actions can easily thrive in times of chaos, as many have their attention turned elsewhere. In this article, the author will touch on the five Ds of a disinformation strategic planning effort

as they apply to COVID-19: dismiss, distort, distract, dismay, and divide. Competing narratives and how state actors can facilitate propaganda by leveraging current COVID-19 narratives will also be discussed. These strategic planning efforts can be enhanced online as the world overwhelmingly uses the Internet as a decision-making guide. Many other components of cyber-enabled disinformation can be covered in support of this informative - and even actionable - paper.

SUMMARY

This article attempts to address the fundamental problem of lack of visibility from national-security professionals when dealing with cyber-enabled disinformation by speaking about topics such as fake social media persona development, online exaggerated professional capabilities, the creation of fake experts, and their power to disseminate and amplify disinformation, diving into the more calculated deployment of such tactics, techniques, and procedures (TTPs) of cyber threats in the light of the COVID-19 pandemic. The author will review tactics that can be easily orchestrated by state actors or criminal groups. Some of these tactics include hashtag development, ignorance exploitation via forums, hijacking of online personas, crowdsourcing elicitation, fake online ads, fact distortion, memes, channel selection (LinkedIn, Facebook, Twitter, blogs), and physical support through persistence strategies and tactics.

THE 5 DS OF DISINFORMATION – DISMISS, DISTORT, DISTRACT, DISMAY, AND DIVIDE

Richards J. Heuer Jr. states on deception that if carried out correctly, “one should not expect to find evidence of it readily at hand. If one could identify several correlates of deception, this would significantly aid efforts to detect it.”¹

One of the first signs showing the reality of COVID-19 was the clear dismissal of its existence or its minimization.

¹ Richards J. Heuer, Jr. *Psychology of Intelligence Analysis* (Center for the Study of Intelligence, 1999), p. xxiii.

Dismissing the truth and easily sharing through media channels can easily buy decision-makers, leaders, and governments the time to respond and, therefore, provides the perfect environment in which to deceive. Denial is often a preliminary sign leading to deceptive techniques. The spokesman for the Chinese Foreign Ministry, originally reacted to the virus via social media intending to dismiss it.

This relates to a fantastical element of the human psyche, in which fantasy is a mechanism sometimes used by humans to help them to cope with reality. The distortion of reality is a key component in any social media campaign; it is vital in a list of considerable efforts used to create disinformation. Reality invalidates fantasies and fantasies are usually easily accepted by the populace. As Will de Freitas states, “social media has been transformative in how it has democratized communication.” Conversely, however, “social media allows scientists to correct misinformation by communicating their findings with public audiences to promote an understanding of complex issues.” There is also a huge risk to this, as “social-media activism has the potential not only to distort public understanding of these critical issues but also to disrupt governmental support and policy regulations.”²

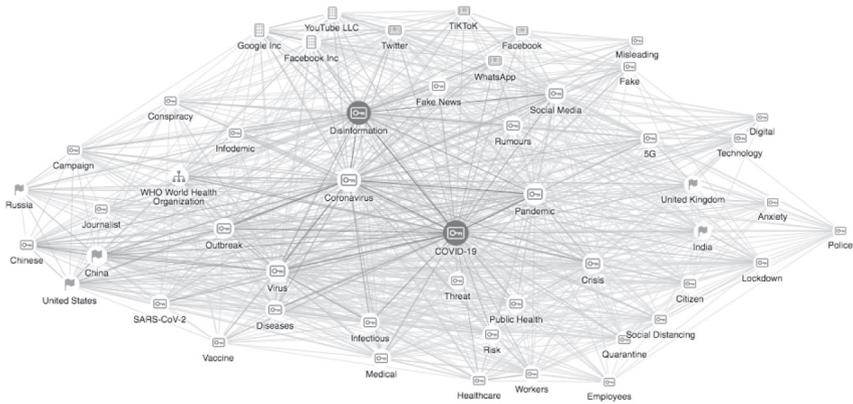
One of the most well-known techniques used by the Kremlin is the ability to sway or distract the population via online platforms, for example, by sharing or reversing conspiracy theories to discredit the truth. This form of information easily distracts the population and creates confusion around facts and reality.

One of the latest outlandish conspiracy theories shared online is the idea that 5G technologies and its signal emissions are the real culprits of COVID-19. For those working with 5G technologies and health professionals alike, such claims are rather absurd. They do, however, seem to affect a fair number of people across the globe by creating a sense of alarm.

The COVID-19 pandemic now provides fertile soil for the sowing of divisional campaigns. One subtle way to cause division between, for example, the Asian population and the rest of the world online can be through the use of massive amplification of the racial slur hashtag #kungflu or the infa-

2 Will de Freitas, “How social media can distort and misinform when communicating science”, <https://theconversation.com/how-social-media-can-distort-and-misinform-when-communicating-science-59044>, accessed 16 April 2020.

mous hashtag #BoomerRemover used by some millennials and generation Z. The divide continues to grow as information is spread through social media channels with the intent to divide and conquer. The five Ds of a disinformation strategic planning effort—dismiss, distort, distract, dismay, and divide—can be seen as the foundational framework for a powerful cyber-enabled disinformation campaign.



CYBER INTELLIGENCE CORRELATION PRODUCT BY PAUL DE SOUZA – COVID-19 AND DISINFORMATION - TLP: WHITE APRIL 2020

Special thanks to Silobreaker, Sweden.

COMPETING NARRATIVES

G. Akerlof and W. Dickens said that “Barack Obama was a writer before he became a politician, and he saw his Presidency as a struggle over narrative”³

Former President Obama clearly understood that the success of his administration deeply relied on a solid narrative that could resist determined opposition. The focus on “hope” as a popular message resonated with many and it seemed to stand out against the current narrative of his time. Narra-

³ Akerlof, G. and W. Dickens, “The economic consequences of cognitive dissonance”, *American Economic Review* (1982) pp. 307-319 (p. 72).

tives can explain who we are and what we believe in; needless to say, they can also be extremely competitive online, where they can be contested and shared by billions in milliseconds.

At the center of competing narratives lies storytelling and social media is an effective tool to counter or to amplify narratives of the future and what it may or may not look like. Branding COVID-19 as the “Chinese virus” is a clear example of narrative discerning from Washington DC, which is being currently combated by Chinese authorities with their own version of where the virus could have originated. As John Lee states, “Beijing is highly adept at controlling narratives to advance its strategic objectives and will use the pandemic to advance the narrative that its authoritarian institutions and practices are superior and lead to better morale and practical outcomes”.⁴

FAKE SOCIAL MEDIA PERSONA

A social media persona can be created, nurtured, developed, and expanded beyond physical borders with a variety of intents. To have a social media persona is to claim your domain in cyberspace before others do. This is the simple concept of overwhelming the Internet with positive or negative information about an individual, a group or nation. The careful crafting and deployment of a social media persona can fill a void and influence policy and laws. Malicious groups have mastered the creation and deployment of fake social media personas, and Jeff Kao shows that “since August 2019, ProPublica has tracked more than 10,000 suspected fake Twitter accounts involved in a coordinated influence campaign with ties to the Chinese government.” These accounts include a vast number of users sharing “propaganda and disinformation about the coronavirus outbreak, the Hong Kong protests, and other topics of state interest”. Kao also states China has offered money to users for “favorable posts.”⁵

4 John Lee, “Combating China’s COVID-19 Propaganda Offensive to Undermine the United States on the Global Stage”, <https://www.hudson.org/research/15853-combating-china-s-covid-19-propaganda-offensive-to-undermine-the-united-states-on-the-global-stage>, accessed 16 April 2020.

5 Jeff Kao, “How China Built a Twitter Propaganda Machine Then Let It Loose on Coronavirus”, <https://www.propublica.org/article/how-china-built-a-twitter-propaganda-machine-then-let-it-loose-on-coronavirus>, accessed 16 April 2020.

The art of sockpuppetry, or the art of creating fake online identities for disinformation, is underestimated. The speed in which nations and criminal groups can create these fake identities is astonishing. Countering such a threat can be nearly impossible when well-orchestrated, though certain steps can be used to spot these fake accounts. One of the main red flags of a fake online account is simply identifying the picture or pictures used. There are manual ways of carrying out a reverse picture search to easily discover if the picture of a person or an object was obtained from the public domain. For more sophisticated facial recognition software that can search millions of faces to find a match in minutes or seconds, a tool such as “Discovery” from the Swedish company Paliscope can be invaluable. The second technique is purely applied to data with or without context as it refers to language and culture. An Iranian native who creates an American LinkedIn profile, for example, might fail to understand the American nuances of grammar and culture. These nuances can be easily picked up by the trained eye or more robust technologies used for mass detection of fake profiles, such as Cyabra technologies from Israel, which is capable of identifying deep fakes on a larger scale.

ONLINE EXAGGERATED PROFESSIONAL CAPABILITIES

One of the more insidious and pervasive techniques in social media nowadays is the exaggeration or over-empowerment of professional profiles online. LinkedIn is a great platform to support people in their pursuit to connect with qualified individuals, but it can be also used maliciously by real people to inflate their professional accomplishments. These accomplishments are often not validated and can easily deceive the media in believing such people are indeed experts in their fields. Armed with such powerful profiles, these individuals can influence the news and all forms of media, making people believe their words and advice. The number of so-called experts can profit and thrive in a COVID-19 crisis, as their voices are made known. This effect creates interesting noise and reduces or diminishes the amount of truthful information. Some easy signs must be paid attention to when identifying such profiles. A few of these are:

1. Inflated professional titles (Guru, Visionary, Disruptor, Father, Mother, Master, Jedi, Ninja, Wizard, etc.)
2. Overwhelming number of credentials with a lack of details
3. Association with organizations of the highest caliber without proper online verification of such associations

The craft of identifying social media exaggerations can be extremely valuable when identifying disinformation. These professionals can be easily unmasked by others challenging their real operational knowledge in person. They usually speak in circles, use impressive words, and provide very little actionable value.

DISSEMINATION AND AMPLIFICATION OF DISINFORMATION

“Intelligence is an integrated process, fusing collection, analysis, and dissemination to provide products that will expose a TA’s (target audience) potential capabilities or vulnerabilities. Intelligence uses a variety of technical and nontechnical tools to assess the information environment, thereby providing insight into a TA.”⁶

In any cyber-enabled IO campaign, collected data must not only be disseminated but also be amplified on the Internet to truly expose the target audience’s capabilities or weaknesses. Online, information can easily be disseminated via blogs, tweets, or posts on popular forums. The darker component of information dissemination online is that malicious actors can hire services, not only to make coordinated posts about the desired target but also to amplify it to make it accessible to billions over the Internet. The phenomena of fake news are clear evidence of this. Depending on where the data is being shared (e.g. Wikileaks, Pastebin, and others), the TA can be easily overwhelmed and become discredited or elevated in the eyes of the people. Data being dumped, posted, or shared in less westernized

6 —, “Summary of Changes”, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_13.pdf accessed 16 April 2020.

countries can be difficult to suppress or remove by the TA.

THE HIJACKING OF ONLINE PERSONAS

Many techniques can be used to hijack an online account from emails to social media accounts and, more recently, video conferencing software such as Zoom. Due to COVID-19, forcing more people to telework many rely on virtual meetings. In the case of Zoom, certain vulnerabilities were found where video conferencing sessions could be hacked (many Zoom users use the same passwords that were compromised from previous breaches from other applications), providing the malicious actors potential sensitive information to aid in the hacking and impersonation of an online persona. The more sophisticated hackers will not only disrupt a video conference but also eavesdrop and collect data for further exploitation.

“False news spreads more rapidly on the social network Twitter than real news does” because “untrue statements inspire strong feelings such as fear, disgust and surprise”.⁷

It does not take too much effort or knowhow to pretend to be someone else online. Two- way factor authentication and not reusing the same password to secure online accounts can help to counter these harmful activities.

CROWDSOURCING ELICITATION

The cultivation of loss of independent thinking via exploitation of a larger group of people, especially when carried out online, can be an important component of crowdsourcing elicitation. This activity does not need to have a negative connotation per se, for example collecting information without raising suspicion in a non-threatening fashion requires the elicitor to be well-refined in expressing intent when recruiting people online. Common adversaries and a shared vision and mission can facilitate recruitment. These activities have proven to be both malicious and non-malicious. A stellar

7 —, “Fake Facts Are Flying About Coronavirus. Now There’s A Plan To Debunk Them”, <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/02/21/805287609/theres-a-flood-of-fake-news-about-coronavirus-and-a-plan-to-stop-it?t=1587061448503>, accessed 16 April 2020.

example of crowdsourcing elicitation is the creation of the COVID-19 CTI League - Cyber Threat Intelligence. The founder, Ohad Zaidenberg, a former Course Commander from the famous Israeli Unit 8200, cleverly organized a group of more than a thousand CTI experts from across the globe, unified under one simple mission: to neutralize all cyber threats looking to exploit the current COVID-19 pandemic. The Group works to identify, analyze, and neutralize all threats, however, at this most sensitive time they will look to prioritize front-line medical resources and critical infrastructure. The author is a proud member of this group and recruited in support of its mission, as it appears to be noble. The founder was able to leverage crowdsourcing power via elicitation methodologies to help solve a problem in the cyber domain. Using similar techniques, groups such as Anonymous can also be elicited to perform campaigns based on commonalities and hacker culture. Crowdsourcing elicitation can be used to both inform and to create disinformation.

FAKE ONLINE ADS, DISTORTION OF FACTS, MEMES AND CHANNEL SELECTION

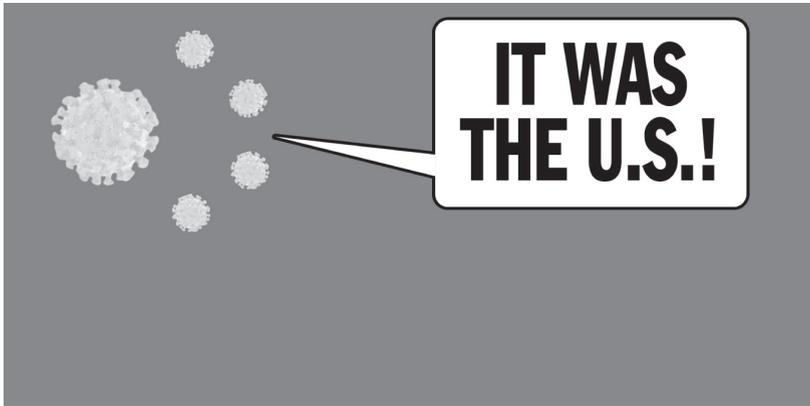
The channel selection strategy is the foundation of a solid disinformation campaign to disseminate fake ads and to distort facts. Popular social media channels such as Facebook, Twitter, and LinkedIn are at the center of all cyber-enabled disinformation campaigns. Surprisingly, meme development is not only an art but also a powerful tool with the ability to go viral via the proper social media channels, as “a meme is something such as a video, picture, or phrase that a lot of people send to each other on the Internet.”⁸

We live in a meme culture where a simple picture can become weaponized, as Joan Donovan reiterates, “memes online make hoaxes and psychological operations easy to pull off on an international scale. We should view them as a serious threat.” There is a way to combat this threat, however, through “a bill in the works in the US Congress would form a national commission to assess the threat posed by foreign and domestic actors manipulating social media to cause harm.”⁹

8 Collins Dictionary, <https://www.collinsdictionary.com/us/dictionary/english/meme>, accessed 16 April 2020.

9 Joan Donovan, “How memes got weaponized: A short history”, <https://www.technologyreview.com/2019/10/24/132228/political-war-memes-disinformation/>, accessed 16 April 2020.

EXAMPLE OF A MEME OF CHINA BLAMING THE US FOR THE SPREAD OF THE CORONAVIRUS:



Picture source: <https://patriotpost.us/articles/69297-chinas-disinformation-campaign-to-cover-up-coronavirus-failures-2020-03-18>

Once the meme is created, the next step is dissemination via the three main social media platforms which are Facebook, LinkedIn, and Twitter (Instagram and many others are also extremely powerful conduits of disinformation).

In conclusion, the creation, deployment or dissemination, and the persistence of cyber-enabled disinformation strategies and tactics can provide an advantage to malicious actors who have persuasion over the target audiences. We are living in an era of information warfare fused with cyber capabilities to create effects and to project power.

The author would like to recognize and applaud the efforts of the creators of the AMITT (Adversarial Misinformation and Influence Tactics and Techniques) framework for describing disinformation incidents.

Disclaimer: The author does not claim political affiliation or represents any government. These are observations based on facts and publicly available information.

19.abril.2020

O PAPEL DA DEFESA NACIONAL NO COMBATE À COVID-19 UM PRIMEIRO BALANÇO

PAULO LOURENÇO

Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional

Quando assumi funções há cerca de três meses, jamais imaginaria que, em poucas semanas, Portugal, a Europa e o mundo estariam totalmente mobilizados num combate sem quartel a uma pandemia tão enigmática, quanto devastadora. De um dia para o outro, quer o SNS, quer o conjunto dos ativos do Estado, quer a sociedade portuguesa tiveram de se reorganizar e cerrar fileiras, colocando todos os recursos à disposição de um mesmo esforço coletivo único e nacional.

À medida que entramos numa fase de desconfinamento paulatino e condicional, que teremos de acompanhar com sentido de responsabilidade e máxima vigilância, cientes de que poderemos vir a enfrentar novos surtos, vale a pena fazer um balanço ainda que conciso do papel que a Defesa Nacional vem desempenhando, no contexto de uma crise sanitária global

provavelmente sem precedentes.

Sendo as autoridades civis a primeira linha de defesa contra a pandemia, tem sido muito gratificante constatar o sentido de propósito e de urgência com que todos os agentes públicos contribuíram para produzir uma resposta, o mais integrada e coerente possível, a um dos maiores desafios da nossa história recente. Como não poderia deixar de ser, o universo da Defesa Nacional, de que fazem parte integrante os Serviços do Ministério da Defesa Nacional (MDN), as Forças Armadas (FFAA), o IASFA, a Liga dos Combatentes ou o Hospital da Cruz Vermelha, não poderia deixar de estar ativamente envolvido.

À medida que a situação epidemiológica se agravava, os Estados concentraram as suas energias em medidas de contenção destinadas a proteger a população e a garantir a capacidade de resposta dos seus sistemas de saúde. Quer o MDN, quer as FFAA, foram rápidos a reproduzir nas suas fileiras de militares e civis os adequados planos de contingência, sucessivamente atualizados à luz das diretrizes nacionais.

A salvaguarda deste efetivo era condição indispensável para garantir a integridade das responsabilidades que constitucionalmente lhe incumbem no cenário de exceção aberto, que de resto justificou a declaração, inédita em democracia, do Estado de Emergência. Essa preparação foi, no caso das FFAA, iniciada aliás muito antes da pandemia atingir as proporções hoje conhecidas, uma vez que, não sendo entidade primeiramente responsável (ou “first responder”), é sua função garantir os níveis de prontidão necessários em condição de crise. Os números de infetados nas fileiras são relativamente baixos, tanto em território nacional como nas missões no exterior, em grande medida porque foram tomadas oportunamente as medidas de isolamento e confinamento, destinadas a preservar capacidades, comando e controlo, garantindo a disponibilidade do sistema de forças nacional para contribuir, na medida em que tal fosse superiormente determinado, para o esforço nacional.

Mercê das vulnerabilidades que impõe, a COVID-19 (CV19) não é apenas uma crise de saúde pública, mas um adversário invisível e imprevisível que coloca sociedade e sistemas em situação de permanente ameaça, testando

os limites da resiliência e capacidade de resposta do Estado. Trata-se por isso de um desafio claro, de natureza biológica, à segurança e à defesa do país – e como tal deve ser encarado.

Essa tem sido aliás a estratégia seguida pela Aliança Atlântica e pelos órgãos próprios da UE, acompanhada bem de perto pela Defesa Nacional/Forças Armadas quer na monitorização e na resposta nacionais à evolução da pandemia, quer na manutenção das nossas missões e operações no exterior: ainda que com ajustamentos, Portugal continua a assegurar a projeção de militares em operações da ONU, NATO e UE, em 7 Teatros de Operações (TO), em 3 continentes, bem como a desenvolver projetos de Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) nos países africanos de língua portuguesa (PALOP) e em Timor-Leste (TL), ainda que de forma condicionada.

Com adequada profilaxia e medidas restritivas dirigidas à proteção das forças nacionais destacadas, foi possível continuar a corresponder às necessidades operacionais e imperativos de segurança cooperativa. Seria incompreensível que esses compromissos internacionais não continuassem a ser honrados, justamente na altura de maior fragilidade para os países parceiros e amigos. No caso da cooperação de defesa com os PALOP e TL, os assessores militares portugueses que continuam no terreno foram aliás especificamente instruídos a reorientar programas ou projetos em função das prioridades das autoridades locais.

Na verdade, a pandemia não eliminou nem os pressupostos estratégicos de todas estas missões, nem as determinações de dissuasão e defesa indispensáveis à nossa segurança coletiva. O vírus não é o único adversário oportunista com o qual temos de lidar no sistema internacional.

Valerá a pena a este respeito notar que tão decisivo será saber interpretar as implicações da pandemia para a política de defesa quer no plano nacional (risco a que aliás, convém lembrar, o Conceito Estratégico Nacional de 2013 já aludia) quer no âmbito das organizações de que fazemos parte, quanto evitar a tentação intelectual de reinventar todas as premissas do nosso planeamento estratégico de defesa. Essa recalibração será uma das nossas principais tarefas nos próximos tempos, quer do ponto de vista dos ciclos de planeamento nacional, quer no âmbito da preparação em curso da

Presidência Portuguesa da UE, no primeiro semestre de 2021.

Sem prejuízo daquilo que são as funções primordiais e constitucionais da Defesa Nacional, as suas competências para complementar e apoiar as autoridades civis primeiramente visadas (SNS, ANEPC, autarquias) vêm-se revelando como uma mais-valia seja no plano logístico, seja na produção laboratorial e medicamentosa, seja na desinfeção, sanitização ou no reforço da capacidade de resposta médico-hospitalar¹, ou até no impulsionamento in house de soluções de inovação². Não é surpreendente que assim seja, se tivermos presente que uma das missões das FFAA é o de “Apoio ao desenvolvimento e bem-estar das populações”. Zelar pela soberania é também cuidar da soberania.

É de notar que o MDN português tomou a iniciativa, há cerca de 2 meses, de partilhar numa base semanal com as instituições homólogas dos países da NATO, da UE, PALOP e Timor Leste, o perfil de atuação das nossas FFAA no contexto dos esforços nacionais de combate à pandemia. Esta iniciativa procurou encorajar o intercâmbio de informação entre parceiros e aliados, numa altura em que os mesmos, como nós, se encontravam a braços com o embate inicial da primeira vaga de infeções – e acabou por conduzir a uma dinâmica de identificação de melhores práticas no seio da UE, através da criação pelo ARUE Josep Borrell, de uma task-force no Serviço de Ação Externa Europeia.

A experiência de envolvimento das FFAA no combate ao CVI9 tem permitido constatar que o papel das valências militares no apoio às várias autoridades nacionais, em especial às de saúde, tem sido não apenas valioso, mas muito semelhante, ainda que a sua amplitude possa variar de país para país. O que

1 Os hospitais militares foram colocados ao serviço sem qualquer reserva, 14 Unidades Militares adaptadas para receberem doentes não Covid, doentes Covid e pessoal hospitalar a precisar de alojamento, foi feita a cedência e manutenção de material diverso (tendas, camas, outros) a cerca de 370 entidades de 135 municípios, assegurado transporte terrestre e aéreo de material sanitário diverso em apoio ao SNS e à ANEPC, adaptado o Laboratório Militar e da Unidade Militar Laboratorial de Defesa Biológica e Química às necessidades, concedido apoio/intervenção psicológica, apoio geospacial na referenciação de lares, descontaminação/desinfeção de infraestruturas, incluindo escolas, ambulâncias e tripulações; ministradas ações de sensibilização e feita distribuição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e desinfetante, apoiado os sem abrigo.

2 De notar que Ramos e empresas do setor de defesa têm vindo a desenvolver EPI e outros equipamentos relacionados com o combate ao SARS-CoV-2, como são os casos dos ventiladores e aparelhos de descontaminação de máscaras.

isso revela é não apenas uma tendência nos modelos de resposta nacionais, mas também a existência de padrões bastante idênticos de empenhamento. Talvez o DNA da instituição militar ajude a compreender estas constantes – mesmo em países mais distantes – na medida em que combina um leque importante de capacidades e atributos (comando e controlo, elevadas mobilidade, prontidão e flexibilidade, robustez, capacidade de adaptação) compatíveis com as imposições da gestão de emergências verificados nesta ocasião. A isso deverá ainda referir-se, no caso nacional, a importante capilaridade da sua implantação territorial e a disponibilidade de módulos de NBQR bastante operacionais.

Este contributo da Defesa Nacional/Forças Armadas, que está longe de estar esgotado, parece merecer nesse sentido uma atenção especial, quanto mais não seja porque os recursos empregues pelo Estado na defesa das populações – sempre limitados – continuarão a ser futuramente convocados de acordo com os níveis de criticidade epidemiológica observados ao longo dos próximos meses, seja intramuros, seja no contexto da propagação do CVI9 no exterior, designadamente no espaço euro-atlântico (onde o seu impacto tem sido mais severo), ou em África, onde a sua pegada está ainda por determinar.

Sendo esta uma ameaça global, dificilmente poderemos deixar de a enfrentar sem um leque alargado de soluções, sobretudo em regiões onde as instituições não oferecem a mesma capacidade de reação. A solidariedade, em tantos momentos desta crise brandida como necessidade política, não pode deixar de ser encarada, nesta perspetiva, como mecanismo de proteção recíproca. Apesar de ser a região do mundo até agora mais afetada, o espaço euro-atlântico continuará a ser ainda o mais vocacionado para providenciar assistência a países em vias de desenvolvimento.

Seja enquanto nos aprontamos para uma possível segunda vaga – para a qual estaremos provavelmente mais bem preparados – seja numa posição de maior recetividade para apoiar as populações em países mais vulneráveis, dentro e fora da Europa, seja por fim na recomposição das nossas prioridades perante uma crise económica que também teremos de enfrentar a partir de aqui – o nem sempre fácil tema do investimento em defesa europeia e o desenvolvimento associado de uma base tecnológica

e industrial de defesa nacional deve ser posto em perspectiva com rigor e coragem, aqui e em Bruxelas.

Uma das lições aprendidas que por esta altura já podemos isolar é que, independentemente da leitura que fizermos sobre a adequação dos instrumentos institucionais, nacionais e europeus, para lidar com situações de calamidade como a que vivemos, a experiência parece provar, por engenho ou necessidade, que a mesma levou à mobilização de todos os ativos do Estado e do país, em busca de sinergias e de eficácia. Essa abordagem, noutros países já institucionalizada, foi aqui e noutros quadrantes³ ditada pelas circunstâncias e pelo “instinto nacional” de coesão e solidariedade, e serve de contexto ao contributo amplo e diversificado do universo da Defesa Nacional para o esforço coletivo de combate à pandemia.

22.mai.2020

3 A chamada “whole-of-government approach”.

