INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

«Defesa interna, segurança externa»: sobreposição, tensão e complementaridade na coordenação e articulação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança em Portugal

Vasco Pereira da Silva

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientador:
Professor Doutor Pedro Seabra, Professor Auxiliar Convidado/ Investigador do ISCTE-IUL/ Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL), ISCTE-IUL

Agosto, 2022

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

«Defesa interna, segurança externa»: sobreposição, tensão e complementaridade na coordenação e articulação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança em Portugal

Vasco Pereira da Silva

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Professora Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Presidente
Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa
Professora Doutora Ana Paula Brandão, Professora Auxiliar da Universidade do Minho
Professor Doutor Bruno Cardoso Reis, Professor Auxiliar do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa
Professor Doutor Pedro Seabra, Professor Auxiliar Convidado do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Orientador

Agosto, 2022

Agradecimentos

A presente tese deve a sua existência ao apoio de muitos. A fim de expressar a minha gratidão, gostaria de agradecer sinceramente a todos aqueles que direta e indiretamente me apoiaram e contribuíram para o culminar deste percurso.

Devo a minha mais profunda gratidão ao Professor Pedro Seabra, que inicialmente coorientou esta tese e que acabou por se tornar no orientador mais motivador e dedicado que alguém poderia desejar. Estou-lhe extremamente grato pela sua imensa paciência, e pela sincera e valiosa orientação e incentivo que me foram dados, além da amizade que muito estimo.

Devo também a minha gratidão à Professora Helena Carreiras, que aceitou orientar esta tese e que me acompanhou ao longo de cerca de cinco anos de investigação. O seu entusiasmo em relação às Políticas Públicas e às matérias da Defesa e da Segurança constituíram uma importante fonte de inspiração e permitiram-me (re)descobrir a minha verdadeira paixão enquanto aluno e profissional.

A todos os que aceitaram ser entrevistados, agradeço a disponibilidade e a amabilidade.

Aos Professores do ISCTE-IUL, agradeço os ensinamentos. Aos colegas de doutoramento, agradeço o companheirismo.

Agradeço, por fim, à minha família e aos meus amigos, que sempre me apoiaram incondicionalmente ao longo deste desafiante percurso e que têm sido uma influência positiva constante na minha vida.

«Defesa interna, segurança externa»: sobreposição, tensão e complementaridade na coordenação e articulação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança em Portugal

Resumo

O ambiente geoestratégico alterou-se profundamente nas três últimas décadas. O fim da Guerra Fria, em 1991, e os atentados de 11 de setembro, em 2001, vieram alterar, definitivamente, o paradigma securitário internacional, agora pautado por um conjunto de «novas» ameaças e por um processo latente de confluência entre as seguranças interna e externa. Em Portugal, têm subsistido dúvidas quanto à possibilidade de articulação das instituições, políticas e ações nas áreas da segurança interna e da defesa nacional, subsistemas complementares de políticas públicas, que têm vindo a ser chamados a dar respostas a desafios securitários crescentemente comuns. Tendo por base o estudo das medidas de política adotadas pelos sucessivos governos portugueses quanto à coordenação e articulação entre forças militares e civis, a presente dissertação procura relevar as contingências na atuação das Forças Armadas no âmbito da segurança interna e das Forças e Serviços de Segurança em missões no exterior. Seguindo os pressupostos do institucionalismo histórico, das conjunturas críticas, da *path dependence* e da mudança institucional, bem como das abordagens da europeização e da «otanização», esta tese examina a forma como os processos e eventos temporais influenciaram a origem e a transformação das instituições que têm governado as relações políticas, as estratégias, as preferências, as restrições e as oportunidades de ação nas políticas de defesa e de segurança em Portugal, a longo termo. Permite, ainda, melhor compreender de que forma o Estado português e, relevantemente, as suas forças militares e policiais se adaptaram para dar respostas concertadas às ameaças à segurança nacional.

Palavras-chave: políticas públicas; segurança interna; defesa nacional; institucionalismo histórico; conjunturas críticas; *path dependence*; europeização; otanização

"Internal defence, external security": overlap, tension and complementarity in the coordination and articulation between the Armed Forces and the Security Forces and Services in Portugal

Abstract

The geostrategic environment has changed profoundly in the last three decades. The end of the Cold War, in 1991, and the September 11 attacks, in 2001, have definitely changed the international security paradigm, now driven by a set of "new" threats and by a latent process of confluence between internal and external security. In Portugal, doubts have persisted as to the possibility of articulating the institutions, policies and actions in the areas of internal security and national defence, complementary subsystems of public policies, which have been called upon to provide responses to increasingly common security challenges. Based on the study of policy measures adopted by successive Portuguese governments regarding the coordination and articulation between military and civilian forces, this dissertation aims to highlight the contingencies in the performance of the Armed Forces in the field of internal security and of the Security Forces and Services in missions abroad. Along the premises of historical institutionalism, critical junctures, path dependence and institutional change, as well as Europeanization and "otanisation" approaches, this thesis examines how temporal processes and events influenced the origin and transformation of the institutions that have governed political relations, strategies, preferences, constraints and opportunities for action in defence and security policies in Portugal, in the long term. It also allows a better understanding of how the Portuguese State and, relevantly, its military and police forces have adapted to provide concerted responses to national security threats.

Keywords: public policies; internal security; national defence; historical institutionalism; critical junctures; path dependence; Europeanisation; otanisation

Índice

Índice de Figuras e Quadros xi

Lista de Siglas e Acrónimos xiii

Introdução **1**

Formulação e adoção das medidas de política e legitimação da decisão 3

Questões, objetivos, hipóteses da investigação 5

Opções metodológicas e modelo de análise 7

Estrutura da tese 11

PARTE I – Enquadramento Teórico **15**

Capítulo I – A articulação das políticas de segurança e de defesa em Portugal **15**

1. Segurança e defesa – áreas de políticas em mudança 15
2. As políticas de segurança e de defesa e o papel das forças policiais e militares 17
2.1. A política de segurança interna e as Forças e Serviços de Segurança 17
2.2. A política de defesa nacional e as Forças Armadas 22
3. A diluição de fronteiras entre a segurança interna e a defesa nacional 29
4. Tentativas e dificuldades em reformar o sistema securitário português 31
5. A articulação entre forças: oportunidades e tensões 35
5.1. As possibilidades de intervenção das Forças Armadas na segurança interna 36
5.2. As possibilidades de intervenção das Forças e Serviços de Segurança na segurança externa 43
5.3. Desafios e oportunidades na coordenação e articulação entre forças 45
6. Notas conclusivas 53

Capítulo II – Políticas Públicas – modelos teóricos **55**

1. Modelo teórico – introdução 55
2. Institucionalismo histórico, conjunturas críticas e *path-dependence* 55
2.1. Conjunturas críticas 61
2.2. *Path Dependence* 65
2.3. Mudança institucional 70
2.4. O institucionalismo histórico e as instituições de segurança e de defesa 74
3. A europeização e a otanização das políticas públicas 77
3.1. A europeização das políticas públicas 77
3.2. A europeização no estudo das políticas de segurança e defesa 83
3.3. A otanização das políticas públicas 88
4. Notas conclusivas 91

Capítulo III – Segurança e Defesa – evolução concetual e aplicação **93**

1. Delimitações concetuais 93
2. Segurança humana, global, coletiva, cooperativa e societal 94
3. Segurança nacional 97
3.1. O conceito de segurança nacional em Portugal 99
4. Defesa nacional 101
4.1. O conceito da defesa nacional em Portugal 105
5. Ligações concetuais entre segurança nacional e defesa nacional 106
6. Segurança interna 109
6.1. O conceito de segurança interna em Portugal 112
7. Notas conclusivas 116

Capítulo IV – Um novo paradigma securitário **119**

1. As mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria 119
2. O 11 de setembro – a confirmação da mudança 121
3. As novas ameaças e riscos 124
3.1. Ameaças e riscos – tipologia e relação concetual 125
3.2. As ameaças transnacionais e o seu impacto 129
3.3. Um novo fenómeno terrorista 130
3.4. O combate às novas ameaças e riscos 132
3.5. As novas ameaças e riscos em Portugal 135
4. Notas conclusivas 138

Capítulo V – As políticas de segurança e de defesa no quadro da UE e da NATO **141**

1. União Europeia – cooperação em matéria de segurança interna e de defesa 141
1.1. Segurança interna europeia 141
1.2. Defesa europeia 151
2. NATO 156
3. Notas conclusivas 163

PARTE II – As políticas de segurança e de defesa em Portugal **165**

Capítulo VI – Mapeamento da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal – 1976 a 2008 **165**

1. Enquadramento 165
2. Estabilização institucional: da Constituição de 1976 à revisão constitucional de 1982 166
3. Consolidação institucional e europeização: da revisão constitucional de 1982 ao fim da Guerra Fria 175
3.1. Evolução programática e concetual 175

3.2. As revisões constitucionais de 1982 e de 1989 179
3.3. A LDNFA de 1982 182
3.4. A LSI de 1987 186
3.5. A LOBOFA de 1991 189
4. Mudança do paradigma securitário: o pós-Guerra Fria 190
5. Notas conclusivas 201

Capítulo VII – As políticas de segurança e de defesa em Portugal no pós-Guerra Fria – uma análise **205**

1. Enquadramento 205
2. Segurança Interna: a Lei de Segurança Interna de 2008 e respetivas alterações de 2015 e de 2017 206
2.1. Contexto histórico-constitucional 210
2.2. Contexto securitário 213
2.3. Contexto orçamental 217
2.4. Orientação político-partidária dos decisores políticos 218
2.5. Influência de organizações multilaterais 222
2.6. Corporativismo profissional 224
2.7. Notas conclusivas preliminares 227
3. Defesa Nacional: a LDN de 2009 e as respetivas alterações de 2014 e 2021, a LOBOFA de 2009 e a respetiva alteração de 2014, e a LOBOFA de 2021 229
a. A LDN de 2009 e as respetivas alterações de 2014 e 2021 229
b. A LOBOFA de 2009 e a respetiva alteração de 2014 233
c. A LOBOFA de 2021 236
3.1. Contexto histórico-constitucional 238
3.2. Contexto securitário 246
3.3. Contexto orçamental 254
3.4. Orientação político-partidária dos decisores políticos 260
3.5. Influência de organizações multilaterais 268
3.6. Corporativismo profissional 275
3.7. Notas conclusivas preliminares 281

Conclusões **285**

Bibliografia **297**

Fontes 297
Legislação 297
Outros 300
Referências bibliográficas 303

Anexos **325**
ANEXO A 325
ANEXO B 329

Índice de Figuras e Quadros

Figuras

Figura 1 – Ciclo de formação das políticas públicas 3
Figura 2 – Possibilidades de intervenção interna das FFAA 39
Figura 3 – Mudanças globais com impacto nas FFAA 42
Figura 4 – Elementos necessários a um momento crítico 63
Figura 5 – Alguns conceitos de segurança 93
Figura 6 – Algumas tipologias de ameaças transnacionais 129
Figura 7 – Fases da evolução da articulação entre as políticas públicas de segurança e de defesa em Portugal entre 1976 e 2008 165
Figura 8 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase de estabilização institucional – documentos e eventos mais relevantes (1976-1982) 174
Figura 9 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase de consolidação institucional e de europeização – documentos e eventos mais relevantes (1982-1991) 175
Figura 10 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase do pós-Guerra Fria – documentos e eventos mais relevantes (1991-2000) 194
Figura 11 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase do pós-Guerra Fria – documentos e eventos mais relevantes (2001-2010) 201
Figura 12 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase do pós-Guerra Fria – documentos e eventos mais relevantes (2011-2021) 206

Quadros

Quadro 1 – Modelo de análise 9
Quadro 2 – Principais missões das FFAA 27
Quadro 3 – Fatores para o crescente envolvimento das FFAA no policiamento doméstico 37
Quadro 4 – Graus de europeização 84
Quadro 5 – Conceitos de defesa nacional 102
Quadro 6 – Segurança nacional versus defesa nacional 109
Quadro 7 – Tipologia das ameaças 125
Quadro 8 – Origem das ameaças 126
Quadro 9 – Ameaça vs. Risco 127
Quadro 10 – Principais diplomas jurídicos nas áreas da segurança interna e da defesa nacional adotados em Portugal entre 1991 e 2021 205
Quadro 11 – Estrutura da LSI de 2008 207
Quadro 12 – Comparação do articulado original da LSI de 2008 com as alterações introduzidas em 2015 e 2017 no que respeita a articulação entre as FSS e as FFAA 208
Quadro 13 – A segurança interna nas revisões constitucionais de 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005 211
Quadro 14 – Referências ao contexto constitucional em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008 212
Quadro 15 – Referências ao contexto securitário em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008 214
Quadro 16 – Referências ao contexto orçamental em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008 218
Quadro 17 – Coordenação e articulação entre FFAA e FSS em programas e manifestos eleitorais dos partidos com assento parlamentar para as eleições legislativas de 2005 219
Quadro 18 – Referências que indicam a influência de organizações multilaterais que Portugal integra (em especial, a UE) em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008 222
Quadro 19 – Estrutura da LDN de 2009 229

Quadro 20 – Comparação do articulado original da LDN de 2009 com as alterações de 2014 e de 2021 no que respeita a articulação entre as FFAA e as FSS 231
Quadro 21 – Estrutura da LOBOFA de 2009 233
Quadro 22 – Comparação do articulado original da LOBOFA com a alteração de 2014 no que respeita a relação entre FFAA e FSS 235
Quadro 23 – Estrutura da LOBOFA de 2021 237
Quadro 24 – A defesa nacional nas revisões constitucionais de 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005 239
Quadro 25 – Referências ao contexto constitucional em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009 240
Quadro 26 – Referências ao contexto constitucional em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA 243
Quadro 27 – Referências ao contexto securitário em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009 246
Quadro 28 – Referências ao contexto securitário em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA 252
Quadro 29 – Referências ao contexto orçamental em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009 254
Quadro 30 – Referências ao contexto orçamental em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA 255
Quadro 31 – Coordenação e articulação entre FFAA e FSS em programas e manifestos eleitorais dos partidos com assento parlamentar para as eleições legislativas de 2005 263
Quadro 32 – Coordenação e articulação entre FFAA e FSS em programas e manifestos eleitorais dos partidos com assento parlamentar para as eleições legislativas de 2011 266
Quadro 33 – Referências que indicam a influência de organizações multilaterais que Portugal integra (em especial, UE e NATO) em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009 269
Quadro 34 – Referências que indicam a influência de organizações multilaterais que Portugal integra (em especial, UE e NATO) em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA 271

Lista de Siglas e Acrónimos

ADM	Armas de Destruição Massiva
AED	Agência Europeia de Defesa
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANA	Aeroportos e Navegação Aérea
AR	Assembleia da República
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
BE	Bloco de Esquerda
CACDLG	Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (AR)
CCEM	Conselho de Chefes de Estado Maior
CDN	Comissão de Defesa Nacional (AR)
CDS-PP	Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEE	Comunidades Económicas Europeias
CEM	Chefes do Estado Maior
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CEMil	Conceito Estratégico Militar
CEP/PESCO	Cooperação Estruturada Permanente
CEPOL	Colégio Europeu de Polícia
CGP	Corpo da Guarda Prisional
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CDD	Cooperação no Domínio da Defesa
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CR	Conselho da Revolução
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSCE/OSCE	Conferência/Organização sobre a Segurança e a Cooperação na Europa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSI	Conselho Superior de Informações
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CTM	Cooperação Técnico-Militar
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DGSP	Diretor-Geral dos Serviços Prisionais
DL	Decreto-Lei
EES	Estratégia Europeia de Segurança
ELSJ	Espaço Liberdade Segurança e Justiça
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EMFAR	Estatuto Militar das Forças Armadas
ESI	Estratégia de Segurança Interna
EUFOR	Operação Militar da UE
EUROJUST	Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FND	Força Nacional Destacada
FP-25	Forças Populares 25 de Abril
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança

GC	Governo Constitucional
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
IDN	Instituto da Defesa Nacional
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INTERPOL	Organização Internacional de Polícia Criminal
IPRI/UNL	Instituto Português de Relações Internacionais/Universidade Nova de Lisboa
ISAF	Força Internacional de Apoio à Segurança
JAI	Justiça e Assuntos Internos
LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LO	Lei Orgânica
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOEMGFA	Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LPIM	Lei de Programação de Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LOMAI	Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministro da Administração Interna
MDN	Ministro da Defesa Nacional
MFA	Movimento das Forças Armadas
MinJ	Ministério da Justiça
MinMAI	Ministério da Administração Interna
MinDN	Ministério da Defesa Nacional
MinNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPCU	Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia
NATO/OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NAV	Navegação Aérea de Portugal
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança
PCP	Partido Comunista Português
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Programa Eleitoral
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PEV	Partido Ecologista Os Verdes
PG	Programa do Governo
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PL	Proposta de Lei
PM	Primeiro-Ministro
PMar	Polícia Marítima
PNR	Passenger Name Record
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Presidente da República
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PSP	Polícia de Segurança Pública
PUC-CPI	Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna

RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REPC	Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade
RESEE	Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência
SAA	Sistema de Autoridade Aeronáutica
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Sistema de Informações de Segurança
SMO	Serviço Militar Obrigatório
SSI	Sistema de Segurança Interna
START	Tratado de Redução de Armas Estratégicas
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TO	Teatro Operacional
TUE	Tratado da União Europeia
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

A presente tese é o culminar do trabalho de investigação desenvolvido no contexto do programa de doutoramento em Políticas Públicas, do Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL.

A tese que agora se apresenta centra-se no estudo das medidas de política relativas à coordenação e articulação entre as Forças Armadas (FFAA) e as Forças e Serviços de Segurança (FSS), em Portugal, no período do pós-Guerra Fria. Procura, particularmente, relevar as contingências na atuação das FFAA no âmbito da segurança interna e das FSS em missões no exterior, campo de atuação tradicionalmente associado à defesa nacional. Nesse sentido, enquadra-se no contexto mais vasto da evolução da relação entre as políticas públicas de segurança e de defesa e, mais especificamente, dos casos de sobreposição, tensão e complementaridade entre as referidas áreas de políticas públicas.

O ambiente geoestratégico alterou-se profundamente nas três últimas décadas, multiplicando-se crises e focos de instabilidade que têm agitado a ordem internacional. O fim da Guerra Fria, em 1991, e os atentados de 11 de setembro, em 2001, bem como outros que posteriormente lhes sucederam, vieram alterar, definitivamente, o paradigma securitário, agora pautado por um conjunto de «novas» ameaças, mais ou menos difusas. Os acontecimentos das últimas décadas provocariam uma inflexão na forma de entender a segurança e os interesses vitais dos Estados, acelerando o processo latente de confluência entre as seguranças interna e externa, dissipando diferenças formais até então existentes.

Tem sido neste contexto que a literatura tem vindo a realçar que a dicotomia «segurança interna – defesa nacional» se tem esbatido e se encontra, no contexto hodierno, obsoleta. Ainda que muitos Estados tenham agilmente colmatado algumas das suas vulnerabilidades e repensado as suas políticas, à luz deste novo contexto securitário, o caso português parece ser paradigmático de reformas que se prolongaram no tempo e que poderão não ter procurado transformar, aprofundadamente, o sistema securitário nacional, eventualmente, para deixar intocadas as culturas próprias das suas forças policiais e militares.

Atendendo às especificidades inerentes ao regime constitucional português, têm sido desenhadas e implementadas pontuais soluções interorgânicas que visam explorar as potencialidades de articulação entre as FSS e as FFAA, com outros serviços do Estado e nas relações internacionais do Estado português. No entanto, e como veremos, alguma literatura tem dado conta das imperfeições existentes e, mormente, os enquadramentos estruturais, genéticos e operacionais que nem sempre dão resposta cabal aos desafios colocados à atuação das FFAA em apoio às FSS e vice-versa. De facto, quaisquer intenções políticas no sentido de uma maior cooperação entre as FSS e as FFAA nem sempre se traduziram em mudanças legislativas e operacionais significativas.

Pese embora esta tendência de esbatimento de divisões teóricas estanques e o desenvolvimento de um sistema mais amplo designado por segurança nacional, não podemos ignorar que é a própria Constituição portuguesa que, desde 1982, após sujeição a sete revisões constitucionais, continua a

manter uma separação inequívoca entre segurança interna e defesa nacional, em estado de normalidade democrática e que, assim, reserva o primeiro domínio às FSS e o segundo às FFAA. Também o quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português tem funcionado como linha de ação e de condicionamento das alterações legislativas e processuais ocorridas em Portugal nos últimos anos. Apesar de se terem verificado algumas clarificações e harmonização em termos concetuais e legislativos importa perceber a sua real importância e impacto.

Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida no presente estudo pretende assegurar a elaboração de um mapeamento, tão completo quanto possível, das mudanças ocorridas nas políticas públicas portuguesas em resposta a um novo paradigma securitário, pautado por novas ou renovadas ameaças e riscos transnacionais e não-convencionais. Pretendemos, assim, estudar a evolução da relação entre dois setores ou subsistemas complementares de políticas públicas, que têm vindo a ser chamados a dar resposta a desafios securitários crescentemente próximos ou partilhados e sobre os quais subsistem dúvidas relativas à possibilidade de articulação de instituições, políticas e ações concretas. Importa, assim, compreender de que forma o Estado português, através dos seus governos e dos Ministérios da Defesa Nacional (MinDN) e da Administração Interna (MinAI) e, relevantemente, das forças militares e policiais que estes tutelam – isto é, o conjunto destas instituições –, se adaptaram no sentido de dar respostas concertadas às ameaças à segurança nacional.

O contexto securitário atual permite o estudo de novas abordagens no desenvolvimento das relações civis-militares, nomeadamente da eventual necessidade da participação militar na segurança interna e da participação de entidades não-militares na segurança externa, motivadas por um imperativo de complementaridade e sincronização da ação unificada do Estado português e num contexto de aprofundamento das relações entre as organizações militares e não-militares, governamentais e não-governamentais, internacionais e privadas.

A redefinição ou, pelo menos, o ajustamento do papel das FFAA e das FSS, assim como das respetivas condições de atuação, a explicitação das suas missões, responsabilidades e tarefas, parece-nos ser cada vez mais premente e oportuna. Também a falta desse ajustamento, face à evolução do contexto securitário, merece, a nosso ver, ser estudada na perspetiva das Políticas Públicas.

A investigação realizada, e cujos resultados agora apresentamos, analisa a forma como determinados processos e eventos ocorridos ao longo do tempo influenciaram a origem e desenvolvimento das instituições e das políticas públicas nos domínios da segurança e da defesa, em Portugal. Estuda, igualmente, as transformações ocorridas em reação à mudança no paradigma securitário internacional nas últimas três décadas.

A presente tese apresenta a articulação entre as referidas políticas públicas, tendo em consideração três momentos fundamentais da história portuguesa recente: (i) o período de estabilização institucional, de 1974 até à reforma constitucional de 1982; (ii) o período de consolidação institucional e de europeização, de 1982 a 1991; (iii) e o período compreendido entre o fim da Guerra Fria, em 1991, e 2021, ano da mais recente reforma legislativa na área da defesa. Para efeitos da análise das políticas,

focar-nos-emos neste último período, procurando compreender de que forma se adaptou o Estado português ao novo paradigma securitário, considerando, sobretudo, as mais recentes orientações estratégicas europeias, os sucessivos programas governativos, as opções orçamentais, o contexto histórico-constitucional português e o posicionamento de atores políticos e operacionais. Nesse sentido, optamos por analisar com maior detalhe a legislação estruturante das áreas da defesa e da segurança em Portugal no período considerado, ou seja, a Lei de Segurança Interna (LSI), a Lei de Defesa Nacional (LDN) e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). Tal estudo permitir-nos-á verificar as possibilidades de articulação, em geral, entre as FFAA e as FFS, bem como de ação das FFAA no âmbito da segurança interna, num quadro de normalidade democrática, e as hipóteses de atuação das FSS em missões no exterior, especialmente, nos quadros da cooperação europeia e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português. Assim, e não obstante a sua relevância para a compreensão das relações entre as FSS e as FFAA, e daí fazermos referência na presente dissertação a alguns exemplos desses domínios, não procederemos a uma análise das medidas de política relativas à articulação de forças no campo da proteção civil, em sentido lato, nem das migrações ou de outras dimensões securitárias conexas.[1]

Formulação e adoção das medidas de política e legitimação da decisão

Na presente tese, temos em consideração o ciclo de formação das políticas públicas segundo um modelo de etapas, desde a identificação de um determinado problema até à formulação de uma política com vista a resolvê-lo (Lasswell, 1956). Este ciclo passa por várias fases, interdependentes, que se afetam subsequentemente (Figura 1).

O ciclo de formação das políticas públicas pode ser concetualizado em quatro fases distintas: (i) definição da agenda ou agendamento; (ii) formulação e adoção das políticas; (iii) implementação das políticas (iv) e avaliação das políticas (Hill, 1997).

Figura 1 – Ciclo de formação das políticas públicas

Fonte: Autor, tendo por base Hill (1997).

Focamo-nos, particularmente, na fase final do processo decisório que corresponde, fundamentalmente, à etapa da formulação ou de legitimação da decisão, na qual se concretiza a escolha

[1] Não abordaremos, por isso, de forma aprofundada, alguns eventos que têm contribuído para alguns avanços inesperados nas relações entre as áreas das políticas públicas de segurança e de defesa, de que são exemplo mais recente os fogos rurais (sobretudo em 2017), no quadro mais alargado da proteção civil, ou o combate à pandemia da COVID-19 (2020-2021). Tratam-se, no entanto, de exemplos relevantes da tentativa de expandir o leque de missões das FFAA, como veremos.

entre as várias alternativas para responder a um problema concreto, e da adoção das medidas de política. A etapa da formulação, referida em diversas teorias ou modelos de análise das políticas públicas, constitui um «processo de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político» (Rodrigues, 2014, p. 22). Ou seja, corresponde ao momento do «desenho dos programas de ação, de definição de objetivos e estratégias para os alcançar» (Rodrigues, 2014, p. 22). Na etapa da formulação das políticas, as opções para a resolução dos problemas, consubstanciam-se, por regra, em disposições normativas e programáticas que permitem delinear ideologias, políticas e medidas concretas. No caso particular da dissertação que agora apresentamos, as políticas estudadas correspondem, fundamentalmente, ao processo decisório – formulação e adoção – relativo aos diplomas legislativos norteadores das áreas da segurança e defesa em Portugal.

Tradicionalmente, a fase da formulação de políticas assenta em quatro dimensões: (i) a «avaliação e informação», com o objetivo de definir e medir o problema em apreço. Esta dimensão tem em consideração outros problemas, como a identificação das causas e dos efeitos e dos impactos nos grupos afetados, através da análise, por exemplo, de informação estatística, factos, atitudes e perceções; (ii) a «discussão, negociação e legitimação», ou seja, «o diálogo entre os diversos atores políticos com diferentes visões do problema e perspetivas de solução»; (iii) o desenho da própria política, «incluindo a definição do alcance da medida, dos seus objetivos (…), o público-alvo e os segmentos abrangidos [e] o equilíbrio entre objetivos e meios»; (iv) a decisão política e sua consolidação, isto é, «a escolha da solução e a fixação de objetivos, metas e instrumentos de intervenção, após análise das diferentes alternativas ou opções» (Rodrigues, 2014, p. 22)

Como bem lembra Rodrigues (2014, p. 22), esta etapa do processo ou ciclo político envolve um conjunto diversificado de atores e agentes, dos quais destacamos, por referência ao estudo levado a cabo, os sucessivos governos portugueses e demais agentes políticos, com destaque para os deputados à Assembleia da República (AR), mas também militares e polícias e outros especialistas, juristas, peritos e grupos profissionais.

Na presente tese, e tendo em conta a fase do ciclo político no qual nos concentramos, pretendemos estudar mais especificamente: (i) «a definição política do problema e do modelo causal»; (ii) «a definição da solução, considerando os custos económicos envolvidos, a aceitabilidade social e política, a sua efetividade e exequibilidade na resolução do problema»; (iii) «os objetivos e metas estabelecidos»; (iv) «a informação e o conhecimento sobre diferentes alternativas de solução»; (v) «o processo de escolha da solução entre o ideal e os recursos disponíveis»; (vi) «os processos de transferência e convergência de políticas transnacionais»; (vii) «a seleção dos instrumentos, de recursos e de estratégias de ação»; (viii) «o público alvo e os beneficiários da ação identificados» (Rodrigues, 2014, p. 26).

As políticas em estudo na presente tese poderão, também, ser classificadas, de acordo com Lowi (1964), como políticas regulatórias, ou seja, políticas centradas na criação de regras de funcionamento,

que regulam as relações entre diferentes partes e agentes, grupos e setores da sociedade. *In casu*, a regulação das relações e atividade das FFAA e das FSS.

Apesar de o tema mais vasto das relações entre as políticas de segurança e de defesa ser profuso em perspetivas de análise, podendo originar um conjunto de estudos relevantes para as Políticas Públicas, neste estudo em concreto centramos a nossa investigação no mapeamento temporal do(s) processo(s) político(s) de decisão e formulação de medidas de coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS.

Pese embora a profícua evolução do estudo das Políticas Públicas, em Portugal, e do número de contributos que têm sido dados por várias áreas, cremos que a presente dissertação pode ser uma mais-valia para o desenvolvimento deste campo científico e disciplinar. O facto de se tratar dum exercício de mapeamento, a longo termo, sobre as relações entre dois subsistemas de políticas, poderá contribuir, a nosso ver, para o ulterior desenvolvimento de outros trabalhos de investigação mais específicos. Além disso, sempre nos motivou a ideia de que este estudo possa contribuir não apenas para a área das Políticas Públicas, enquanto disciplina científica autónoma, mas também para a compreensão da sua relação com outras ciências, particularmente com o Direito.

Questões, objetivos, hipóteses da investigação

As questões que guiam o desenvolvimento do exercício de análise das políticas consideradas na dissertação que apresentamos são as seguintes: Quais as soluções propostas e discutidas? Qual o processo de formulação e escolha entre soluções alternativas?

Procuramos, assim, dar resposta à pergunta de partida da nossa investigação:

Perante a perceção pública de que as ameaças e os riscos são cada vez mais transnacionais e não-convencionais, haverá um consenso entre os decisores políticos sobre a necessidade de uma maior conjugação de meios militares e de segurança interna em resposta a esses desafios securitários? No quadro da resposta a esses desafios securitários, quais foram e como se explicam as políticas adotadas em Portugal, no pós-Guerra Fria, em matéria de cooperação entre as FFAA e as FSS?

Por forma a melhor caracterizar a problemática relacionada com a questão de partida suprarreferida, e tendo em conta os objetivos estabelecidos para a investigação, deduziram-se as seguintes questões derivadas (Q.D.):

Q.D.1.: Quais as principais alterações ocorridas na relação entre as políticas públicas de segurança e as de defesa e entre as FSS e as FFAA, em Portugal, desde 1991?

Q.D.2.: De que forma as medidas de política adotadas refletem ou não a evolução verificada em termos dos desafios securitários, dando resposta, nomeadamente, à sobreposição entre as tradicionais áreas de intervenção das FFAA e das FSS?

Q.D.3.: Qual o impacto de fatores de ordem interna, como o contexto histórico-constitucional, a orientação político-partidária, os recursos e o corporativismo profissional, no momento da formulação e no grau das alterações à relação entre as políticas públicas de segurança e de defesa em Portugal?

Q.D.4.: Qual o impacto das mudanças ocorridas no contexto securitário internacional e das políticas públicas supranacionais nas soluções de complementaridade entre as políticas de defesa e de segurança em Portugal?

As alterações legislativas em matéria de segurança e de defesa, ocorridas em Portugal, no pós-Guerra Fria, que foram modernizando o quadro de cooperação e de articulação institucional e operacional entre as FFAA e as FSS, tiveram na sua génese uma multiplicidade de fatores de contexto, internos e externos, e de posições adotadas por diversos atores que poderão justificar, simultaneamente, o momento da formulação das políticas e o grau das mudanças ocorridas.

Considerando as questões de investigação identificadas acima, apresentam-se as seguintes hipóteses de investigação com o desígnio de responder à pergunta de partida e às questões derivadas:

H.1.: Pese embora a legislação em Portugal preveja a possibilidade de colaboração entre as FFAA e as FSS, a possibilidade de intervenção das primeiras no âmbito da segurança interna parece ser mais limitada, sendo mais comummente aceite a atuação das segundas no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português.

H.2.: As alterações legislativas relativas à coordenação e articulação entre FFAA e FSS em Portugal, foram, sobretudo, influenciadas por fatores relativos ao contexto histórico-constitucional e securitário, bem como pelas políticas e pela participação de forças nacionais em missões de organizações regionais (UE e NATO) que Portugal integra.

H.3.: As sucessivas políticas de segurança e de defesa legitimam a atuação das entidades que contribuem para a defesa e segurança nacional numa perspetiva divisória entre o plano interno (segurança interna) e o plano externo (defesa nacional), pautadas, ainda assim, por pontuais inovações que resultam, sobretudo, do contexto securitário do pós-Guerra Fria e da influência de experiências europeias e/ ou internacionais.

H.4.: Os casos de tensão existentes entre forças relacionam-se com as dificuldades associadas à delimitação das áreas de competência e de atuação das FFAA e das FSS, tendo em conta o novo paradigma securitário marcado por novas ameaças transnacionais e não-convencionais e pela consequente diluição concetual entre segurança e defesa.

Opções metodológicas e modelo de análise

A estratégia metodológica adotada assenta num conjunto de diferentes metodologias de investigação e de recolha de informação de fontes primárias e secundárias, tendo em conta os objetivos associados ao mapeamento que pretendemos elaborar.

Na nossa investigação, recorremos a um considerável acervo de textos académicos especializados na área das Políticas Públicas e, particularmente, aqueles relativos aos quadros teóricos adotados na presente tese (Capítulo II). Utilizamos, também, fontes documentais referentes ao tema da investigação, com destaque para a legislação aprovada pela AR e pelo Governo, as propostas e projetos que a antecederam, a documentação parlamentar relacionada, como exposições de motivos, relatos de debates, registo de audições, pareceres e notas técnicas de comissões parlamentares, e ainda, relatórios e artigos de imprensa relativos ao tema em estudo. No caso particular das audições nas comissões parlamentares, mantivemos contacto com o Arquivo Histórico Parlamentar da AR, não tendo sido possível obter, em todos os casos, acesso a registos escritos ou em formato áudio das audições relevantes – ou pela inexistência dos registos, no caso de audições mais antigas, ou pelo acesso ter sido negado, considerando a natureza reservada das mesmas.

Assim, e relativamente aos documentos recolhidos e analisados, tivemos em consideração: (i) os programas dos 21 Governos Constitucionais (GC), aprovados no período de 1976-2021, no que se refere às políticas de segurança interna e de defesa nacional; (ii) as Grandes Opções do Plano (GOP) aprovadas no mesmo período; (iii) os conceitos estratégicos de defesa nacional (CEDN); (iv) a principal legislação nacional em matéria de segurança e de defesa aprovada desde 1991, bem como a respetiva documentação preparatória; (v) os principais documentos estratégicos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), desde 1991; (vi) as principais alterações aos tratados da União Europeia (UE), desde a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), bem os principais documentos estratégicos dessa organização desde 1991.

Os documentos considerados ao longo da nossa investigação constituem objetos fundamentais para o estudo das Políticas Públicas, por consistirem na materialização do processo de formulação e adoção das políticas estudadas. Clarificam, nomeadamente, os momentos de mudança institucional nas políticas públicas estudadas e da introdução de ajustes que poderão coincidir com circunstancialismos e/ou momentos de reforma da ordem constitucional, mas também de mudanças ocorridas no contexto securitário ocidental (fim da Guerra Fria e 11 de setembro de 2001) e, consequentemente, do surgimento de documentação estratégica e jurídica relevante nos quadros da NATO e da UE.

O campo de investigação foi alargado e completado através do recurso ao método da entrevista, que nos possibilitou obter respostas diretas e informações mais completas sobre as políticas analisadas (Quivy e Campenhoudt, 2005). As referidas entrevistas permitiram melhorar o nosso conhecimento acerca da formulação e adoção das políticas, recolhendo informações e elementos de reflexão (Quivy e Campenhoudt, 2005, p. 191) de 11 intervenientes diretos nas matérias em análise, ao nível governativo

(e da sua assessoria) e parlamentar, permitindo, assim, analisar o processo decisório à luz da perspetiva dos decisores políticos (Capítulo VII). Mais concretamente, as entrevistas envolveram atores que tiveram um papel na elaboração dos diplomas mais relevantes em matéria de segurança e defesa aprovados em Portugal, entre 1991 e 2021, ou seja, a LDN e a LOBOFA de 2009 e as respetivas alterações, a LOBOFA de 2021, e a LSI de 2008 e as suas revisões. Cremos que estes constituem momentos decisivos no desenho das relações entre as áreas da segurança e da defesa, em Portugal, nas últimas décadas, e da sua evolução institucional.

As entrevistas, semiestruturadas, partiram de um guião de questões comuns ou perguntas-guias (Anexo A), relativamente abertas, mas adaptado ao diploma/política em análise e ao entrevistado, conforme o seu ponto de vista enquanto ator (proponente/oponente e governo/partido político), o que permitiu testar disputas, acontecimentos e políticas internacionais que tenham tido um impacto significativo no desenho das políticas públicas em análise. Sublinhe-se que as referidas perguntas não foram colocadas necessariamente pela ordem em que foram anotadas ou sob a formulação exata prevista no guião (Quivy e Campenhoudt, 2005, p. 192; Anexo A).

Ou seja, as entrevistas centraram-se nas hipóteses de trabalho, mas sem excluir desenvolvimentos suscetíveis de as matizarem ou corrigirem (Quivy e Campenhoudt, 2005, p. 192). Nesse sentido, as entrevistas foram elaboradas com base num questionário orientado, na sua génese, pelas questões de pesquisa na qual assenta a presente dissertação e que apresentamos abaixo (Anexo A). Sublinhe-se, ainda, que a elaboração das entrevistas respeitou preocupações de natureza ética, incluindo o direito à não-participação e ao anonimato, sendo os entrevistados nomeados numericamente e omitidas quaisquer informações que permitam a identificação da sua posição. A informação recolhida não foi utilizada para outros fins que não os da realização da presente tese.

Através das entrevistas foi, ainda, possível analisar, ainda que indiretamente, os programas do Governo (PG), as GOP e os CEDN. O mesmo se diga relativamente a documentação do âmbito da NATO e da UE, permitindo testar a sua influência nas opções políticas internas ao longo do tempo. Os dados obtidos revelaram-se essenciais para revelar as motivações para o agendamento e formulação das políticas estudadas. Permitiram, ainda, compreender o impacto do corporativismo profissional e das rivalidades entre os diferentes atores intervenientes nas políticas de segurança e de defesa, ajudando a explicar a tendência dominante de preservação das divisões concetuais e estruturais e do status quo.

As políticas analisadas com maior detalhe na presente tese (Capítulo VII) correspondem a medidas legislativas formuladas e adotadas, em Portugal, entre 1991 e 2021, em três momentos distintos: (i) em 2008 e 2009; (ii) em 2014 e 2015; (iii) em 2021. A análise da legislação considerada far-se-á em dois momentos: (i) primeiro, com a identificação das normas relevantes em cada diploma que contendam com a coordenação e articulação entre forças e as suas posteriores alterações. Quanto a este passo, importa clarificar, desde já, que a análise a realizar focar-se-á em legislação que introduziu medidas e/ou alterações em normas relativas à coordenação e articulação entre forças, não se empreendendo uma

análise aprofundada de diplomas que omitam ou não tenham alterado normas relevantes anteriores; (ii) segundo, com a verificação dos fatores ou variáveis que podem explicar as políticas adotadas.

Para efeitos da análise das políticas de coordenação e de articulação entre as FFAA e as FSS (Capítulo VII), foi identificado um conjunto de fatores de contexto e relativo aos atores associados ao processo da sua formulação e adoção. Estes fatores de análise permitem relevar os principais bloqueios no desenho das políticas consideradas, mas também as alternativas encontradas pelos decisores políticos. Permitem, ainda, identificar quais os motivos que justificam determinadas opções no processo decisório e explicar a mudança institucional – lenta e gradual – operada nas áreas de políticas estudadas.

No quadro abaixo apresentamos o modelo de análise que identifica os eixos que guiam a investigação e as variáveis consideradas para responder às questões de investigação e verificar as hipóteses formuladas.

Quadro 1 – Modelo de análise

Eixos de análise	Variáveis independentes	Variável dependente – formulação e adoção das políticas
Contexto	Contexto histórico-constitucional Contexto securitário Contexto orçamental (recursos materiais/financeiros)	Alterações legislativas em matéria de cooperação e articulação entre as FFAA e as FSS
Atores	Orientação político-partidária (opções programáticas dos decisores políticos[2]) Influência internacional/organizações regionais Corporativismo profissional (interesses próprios de grupos)	

Fonte: Autor.

O estudo das políticas consideradas à luz dos fatores identificados (Quadro 1) partirá da análise de um conjunto de documentos, nomeadamente, programas de governo (e eleitorais), GOP, CEDN, exposições de motivos das propostas de lei, pareceres das comissões parlamentares relevantes, debates e audições na AR e entrevistas. A análise qualitativa de cada documento permitirá assinalar referências a cada um dos fatores de análise que poderão ter motivado as opções para as políticas formuladas, assim explicando a forma e o momento para as alterações verificadas ou aquelas que não chegaram a ocorrer

[2] Sublinhe-se que para os efeitos da presente tese, os decisores políticos são entendidos como todas as pessoas responsáveis pela formulação, adoção ou alteração de políticas públicas. Nesse sentido, incluímos neste conceito não apenas os Governos, mas também o Parlamento e os seus deputados e, ainda, assessores políticos.

(estas últimas poderão ser igualmente importantes). Será, ainda, possível compreender quais os fatores que tiveram maior ou menor relevância no processo decisório.

Os fatores de contexto considerados para efeitos da análise a realizar no Capítulo VII serão o contexto histórico-constitucional, o contexto securitário e o contexto orçamental (Quadro 1).

Relativamente ao contexto histórico-constitucional, o objetivo da nossa análise será compreender de que forma o texto constitucional e as suas sucessivas revisões, bem como o seu enquadramento histórico, as instituições e a sua evolução, influenciaram a formulação das políticas em estudo. Teremos em conta os conceitos incluídos nas normas constitucionais e a sua interpretação, partindo do texto da Constituição da República Portuguesa (CRP), considerando, também, as menções a este fator nos documentos que antecederam a formulação e a adoção da legislação relevante, bem como nas entrevistas e debates analisados, e o seu impacto nas políticas desenhadas e aprovadas.

No que concerne o contexto securitário, pretendemos compreender de que forma as mudanças no paradigma securitário internacional (e os seus efeitos a nível doméstico e regional) contribuíram para a evolução da legislação em Portugal. Será, particularmente, relevante perscrutar de que forma as mudanças ocorridas a partir do fim da Guerra Fria permitiram justificar o processo de formulação e adoção das políticas estudadas.

Daremos, ainda, relevância ao papel desempenhado pelo contexto orçamental do país, nomeadamente, a existência ou a escassez de recursos financeiros e a sua influência no processo de formulação e adoção das políticas estudadas. Ou seja, pretendemos avaliar se eventuais soluções de partilha de meios e de aproximação institucional e operacional entre as FFAA e as FSS resultaram de opções de gestão e de controlo orçamental. Também aqui recorreremos à documentação que enformou o processo decisório, com especial atenção para as GOP, bem como as entrevistas.

Relativamente aos atores relevantes no processo de formulação das políticas estudadas na presente tese, e para a análise das políticas consideradas, recorreremos aos fatores do posicionamento programático dos decisores políticos (governos e partidos na AR), da influência de organizações multilaterais (UE e NATO) e do corporativismo profissional (interesses próprios das FFAA e das FSS).

A análise com base no primeiro fator assentará na ponderação das opções programáticas dos decisores políticos – os sucessivos governos e as forças parlamentares – face às políticas em estudo. Tendo em conta, principalmente, os programas eleitorais e governativos será possível aferir qual o posicionamento dos decisores políticos quanto à questão da coordenação e articulação entre forças nacionais. Esta análise permitirá, ainda, perceber qual tem sido o entendimento maioritário quanto a esta matéria e de que forma este tem resultado ou não na formulação de políticas concretas, perspetivando quais as políticas que poderiam ter sido adotadas caso as sucessivas maiorias parlamentares tivessem sido diversas. Será possível, por fim, compreender se outros fatores se têm sobreposto às opções programáticas ou se, e como, na formulação das políticas estudadas as posições dos decisores políticos evoluíram face a opções programáticas prévias.

Através do segundo fator procuraremos analisar a influência das organizações multilaterais que Portugal integra, e aqui, especialmente, a UE e a NATO, e das suas orientações estratégicas e políticas no processo de formulação e adoção das políticas públicas nacionais de segurança e defesa. Teremos em conta, nomeadamente, se a participação de forças nacionais em atividades e missões das referidas organizações tem influenciado a adaptação da legislação doméstica no sentido da sua harmonização face a disposições internacionais e/ou do seu alinhamento com políticas e práticas adotadas em países parceiros.

Por fim, procuraremos compreender o papel desempenhado pelas próprias instituições militares e policiais nas transformações operadas nas políticas públicas que definem os moldes da sua cooperação e articulação institucional e operacional. Nesse sentido, recorreremos ao papel do corporativismo profissional das FFAA e das FSS num sentido negativo, ou seja, enquanto prática de grupo que defende exclusivamente os seus interesses profissionais em detrimento de interesses coletivos.[3] Procuraremos, assim, identificar na documentação analisada e nos elementos recolhidos nas entrevistas quaisquer dados que sustentem que as medidas adotadas e a mudança institucional operada foram influenciadas (ou não) pela defesa de interesses particulares das forças militares e policiais. De facto, importará compreender se esse posicionamento das forças contribuiu positivamente ou bloqueou a mudança institucional no sentido de uma maior cooperação e articulação entre as FFAA e as FSS. Note-se que importará ter em conta o posicionamento das FFAA e das FSS no quadro do seu envolvimento formal no processo que levou à decisão sobre as políticas em estudo. Não nos ocuparemos, por isso, das (inúmeras) opiniões de militares ou polícias na reserva ou na reforma, por entendermos que, embora possam expressar o sentimento generalizado das forças sobre determinado tema, não as vinculam.

Vejamos, agora, a estrutura da tese e as principais questões abordadas em cada um dos seus capítulos.

Estrutura da tese

A presente tese encontra-se organizada em duas partes e sete capítulos.

A *Parte I* versa sobre o enquadramento teórico, incluindo: (i) um capítulo dedicado a apresentar a problemática da tese, ou seja, relativo à articulação das políticas de segurança e de defesa em Portugal; (ii) um capítulo que apresenta os modelos teóricos das Políticas Públicas com base nos quais se construiu a presente tese; (iii) um capítulo que delimita concetualmente a tese; (iv) um capítulo dedicado às mudanças ocorridas no contexto securitário; (v) um capítulo que aborda as questões da segurança e da defesa no quadro da UE e da NATO.

[3] Referimo-nos aqui ao corporativismo dos corpos sociais orientado pela defesa dos seus interesses pessoais e organizacionais (Vaz, 2001, p. 121; Rodrigues, 2006, p. 275; especificamente sobre as FFAA, ver Janowitz, 1960) ou até, mais concretamente, uma defesa exacerbada de interesses próprios por grupos profissionais particulares. Sobre esta questão ver, ainda, Schmitter (1974), Rodrigues (1997), Freire (2004), Molina e Rhodes (2002), Cardoso e Mendonça (2012). Sobre o conceito relacionado de «*esprit de corps*» ou «sentido de corpo», ver Park e Burgess (1969, pp. 202-209) e Freire (2009, pp. 145).

Relativamente ao *Capítulo I*, referente ao enquadramento do tema da tese, o mesmo aborda as seguintes matérias: (i) as mudanças nas áreas das políticas de segurança e de defesa; (ii) a diluição de fronteiras entre os conceitos e as áreas da segurança interna e da defesa nacional; (iii) as tentativas e dificuldades em reformar o sistema securitário português; (iv) as oportunidades e as tensões na articulação entre forças policiais e militares.

O *Capítulo II* apresenta os modelos teóricos nos quais assenta a presente tese. Assim, fazemos uma introdução à abordagem do institucionalismo histórico, das perspetivas das conjunturas críticas («*critical junctures*»), da trajetória dependente («*path dependence*») e da mudança institucional, e às quais acrescem as teorias da europeização e da «otanização» das políticas públicas de segurança e de defesa nacionais. O recurso aos métodos teóricos supramencionados permite-nos compreender um conjunto de variáveis e de quadros, nomeadamente, as principais ideias, instituições, atores e o seu protagonismo para os setores de políticas em estudo, por exemplo, a influência de certos corporativismos na inércia ou evolução das políticas ao longo do tempo.

O *Capítulo III* é dedicado a delimitações concetuais relevantes para o tema da tese, nomeadamente: (i) as seguranças humana, global, coletiva e cooperativa, (ii) a segurança nacional, (iii) a defesa nacional; (iv) a segurança interna.

O *Capítulo IV* apresenta as principais evoluções que se registaram no contexto securitário nas últimas décadas, incluído secções sobre: (i) as mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria; (ii) o 11 de setembro e a confirmação da mudança ocorrida em termos securitários; (iii) as novas ameaças e riscos no contexto do novo paradigma securitário, a sua tipologia e relação; (iv) as ameaças transnacionais e o seu impacto; (v) o novo fenómeno terrorista; (vi) o combate às novas ameaças e riscos; (vii) as novas ameaças e riscos em Portugal.

O *Capítulo V* é dedicado às políticas de segurança e de defesa no quadro da UE e da NATO. Procuramos compreender o impacto das políticas dessas organizações, que Portugal integra, nas políticas domésticas nas áreas da segurança e da defesa, apresentando, sucintamente, os seus quadros institucionais e a respetiva evolução.

Contextualizamos, desta forma, na Parte I da tese, o ambiente securitário hodierno, que se apresenta altamente complexo, multiplicando-se crises e focos de instabilidade que têm agitado a ordem internacional, com claros reflexos em Portugal.

Na *Parte II*, encontramos dois capítulos dedicados à apresentação e análise empírica das medidas de política em estudo. Por nos focarmos na análise de políticas legislativas, ambos os capítulos desta parte da tese incluem uma detalhada contextualização jurídico-constitucional das matérias de segurança e defesa, em Portugal. Além do enquadramento oferecido pela CRP, na sua redação atual, analisamos as principais fontes jurídicas portuguesas nas áreas da segurança e da defesa, com destaque para a LSI, a LDN, a LOBOFA, entre outros instrumentos. Temos, ainda, em consideração o enquadramento de caráter político e estratégico oferecido pelo CEDN.

Assim, o *Capítulo VI* descreve a evolução das relações entre as políticas de segurança e de defesa, em Portugal, no período compreendido entre 1976 e 2007. O referido capítulo pretende mapear a evolução da articulação entre as referidas políticas públicas de segurança interna e de defesa nacional, particularmente no que concerne as relações entre as FFAA e as FSS, considerando três períodos ou fases: (i) de 1976 a 1982, que classificamos como o período de estabilização institucional; (i) de 1982 a 1991, o período de consolidação institucional e de europeização; (iii) de 1991 até 2007, o período da mudança do paradigma securitário, entre o fim da Guerra Fria e a renovação das políticas portuguesas estruturantes em matéria de segurança e de defesa. Procuramos, particularmente, contextualizar as políticas de defesa e de segurança portuguesas após 1991. Ou seja, é neste capítulo que levamos a cabo, verdadeiramente, o mapeamento das políticas de segurança e de defesa, em Portugal, a longo termo, antes de nos debruçarmos sobre a análise das políticas adotadas nas últimas três décadas. Tendo por base o contexto teórico oferecido pelas abordagens teóricas introduzidas no Capítulo II, identificamos um conjunto de variáveis e de quadros de análise, nomeadamente, as principais ideias, contextos, instituições, atores, bem como o seu protagonismo e influência na inércia ou na evolução das políticas ao longo do tempo considerado.

O *Capítulo VII* analisa, com maior profundidade, as principais políticas de segurança e de defesa formuladas e adotadas em Portugal no período após o fim da Guerra Fria, entre 1991 e 2021. O último capítulo da tese foca-se, assim, nas políticas formuladas por via dos principais instrumentos jurídicos ordenadores das áreas em estudo: a LSI, quanto à segurança interna, e a LDN e a LOBOFA, relativamente ao domínio da defesa. Assim, e tendo em conta o foco temporal principal da nossa tese, ou seja, entre 1991 e 2021, procedemos, primeiro, à apresentação genérica desses diplomas, dando de seguida destaque às principais referências, em cada um deles, à articulação e cooperação entre as FFAA e as FSS, bem como à evolução dessa relação ao longo do tempo, tendo em conta as alterações legislativas posteriores. No sentido de analisar as principais alterações legislativas no que respeita a cooperação entre as FFAA e as FSS, cada um desses diplomas é examinado à luz de um conjunto de fatores – de contexto ou relativo aos atores mais relevantes para o seu processo de formulação – que foram identificados ao longo da nossa investigação e apresentados na Introdução, a saber: os contextos histórico-constitucional, securitário e orçamental e a orientação político-partidária, a influência de organizações multilaterais e o corporativismo profissional.

Finalmente, na *Conclusão*, são retomadas e sistematizadas as evidências empíricas obtidas no decurso da investigação, enquadradas pelos principais argumentos e abordagens conceptuais da análise das Políticas Públicas, com o objetivo de apresentar os principais resultados alcançados no trabalho de pesquisa e de análise efetuado. Respondemos à pergunta de partida e às questões derivadas, bem como verificamos as hipóteses formuladas no início da nossa dissertação.

PARTE I – Enquadramento Teórico

Capítulo I – A articulação das políticas de segurança e de defesa em Portugal

No capítulo que agora se inicia apresentamos a problemática que subjaz à nossa investigação, isto é, que as mudanças ocorridas na relação entre os domínios da segurança e da defesa poderão justificar a necessidade de uma revisão concetual, jurídica e operacional da colaboração entre as FFAA e as FSS, em Portugal, em resposta aos novos desafios securitários. Nesse sentido, procuramos apresentar as principais transformações nas áreas de políticas públicas em estudo, nas últimas décadas, e o consequente esbatimento concetual e teórico entre elas. Adicionalmente, pretendemos explicar de que forma se tem procurado responder a este desafio, apresentando as dificuldades mais significativas que têm sido sentidas nas sucessivas tentativas para reformar o sistema securitário português. Destacamos, por fim, as oportunidades e tensões que têm resultado da articulação entre as forças policiais e militares. Todos estes elementos permitem fundamentar a premência da nossa investigação, nomeadamente, o interesse do mapeamento, a longo termo, da evolução da relação entre as políticas públicas de segurança e de defesa em Portugal. Não sendo este um estudo comparativo, procuramos salientar a aparente excecionalidade portuguesa no que concerne a gradual e lenta mudança institucional nos setores de políticas públicas considerados.

1. Segurança e defesa – áreas de políticas em mudança

A presente tese aborda uma temática que tem vindo a adquirir particular relevância no âmbito do estudo das Políticas Públicas – os casos de sobreposição, tensão e complementaridade entre diferentes setores ou subsistemas de políticas públicas que são, frequentemente, chamados a dar resposta a problemas partilhados ou próximos. Focar-nos-emos no caso exemplar da evolução das relações entre as áreas das políticas públicas de segurança e de defesa, em Portugal, tendo em conta a atuação dos sucessivos Governos portugueses e à luz das mudanças ocorridas no panorama securitário nacional e internacional, com foco nas últimas três décadas. Importa compreender de que forma o Estado português e, particularmente, o Governo e os MinDN e MinAI e, relevantemente, as forças militares e policiais que estes tutelam, se adaptaram para dar respostas concertadas às novas ameaças e riscos que se têm vindo a colocar à segurança nacional.

O contexto securitário no qual Portugal se insere tem-se pautado por novas ameaças e riscos de matriz diversificada e caráter transnacional (Garcia, 2006, p. 344), pela emergência de novos atores, pelo recurso a formas de coação assimétricas e a meios e métodos de atuação mais complexos e violentos, pelo ressurgimento de antigos ressentimentos e contendas relativas a áreas de influência geopolítica e pelo desenvolvimento de posturas e discursos em tudo semelhantes aos existentes no período da Guerra Fria (Lourenço e Costa, 2018, p. 149).

Nas últimas décadas, o mundo passaria da Guerra Fria ao questionamento do «fim da história» (Fukuyama, 1989), seguido pelo desmembramento de antigos Estados, especialmente no Leste Europeu, a multiplicação de focos de conflito na Europa, mas também noutras regiões do globo, a expansão do terrorismo de caráter transnacional, a intensificação do «arco de conflitualidade» (Ramalho, 2013) e o ressurgimento de antigas ameaças. Multiplicaram-se, assim, crises e focos de instabilidade, que têm vindo a agitar a ordem internacional e que constituem hoje ameaças à paz e à segurança mundiais.

Em termos geopolíticos destacam-se como estímulos para esse contexto de crise «o agudizar da relação com a Rússia na sequência do conflito com a Ucrânia; as interrogações sobre a viabilidade do projeto da União Europeia colocadas com a saída do Reino Unido; a instabilidade resultante das "primaveras árabes"; e as preocupações com a situação na península coreana» (Lourenço e Costa 2018, p. 149). Realce-se, também, o ressurgimento de regimes de ideologia iliberal e protecionista, populista e de sentimentos nacionalistas de âmbito isolacionista (Lourenço e Costa 2018, p. 149).

Em termos de conflitualidade, destaque para o papel adquirido por atores não-estatais, que tendem a recorrer a formas assimétricas de atuação e que primam pelo primitivismo dos seus métodos, em total desrespeito pela dignidade humana (Lourenço e Costa 2018, p. 151). No que concerne as relações externas, de referir a emergência da multipolaridade e a «afirmação de potências com interesses de geometria variável» (Lourenço e Costa 2018, p. 151).

Em suma, os Estados têm sido colocados perante fenómenos recentes de «externalização de ameaças internas e [de] internalização de ameaças externas» (Duque, 2015, p. 57). Tais ameaças distinguem-se das ameaças tradicionais pela sua «natureza desterritorializada, disseminada e individualizada» (Ferreira Nunes, 2004, p. 276 citada em Garcia, 2006, p. 344; Garcia, 2007; Marques Guedes e Elias, 2010, p. 107; Vicente, 2011, p. 22) e por não se manifestarem num «simples evento ou período de tempo», não tendo, por isso, um «ponto focal» no qual os atores políticos possam concentrar a sua atenção e atuação (Smith, 2000, p. 78 citado em Garcia, 2006, p. 344; Garcia, 2007; Vicente, 2011, p. 23).

Acresce que, durante todo este período, as fronteiras internas e externas se viriam a diluir progressivamente, forçando os Estados a iniciar um processo de redefinição dos seus conceitos securitários, das suas orientações estratégicas e da atuação das suas forças militares e policiais. Tem-se vindo, também, a desvalorizar a atuação estratégica convencional, cada vez mais associada ao recurso a tecnologias militares avançadas, promotora de conflitos geridos remotamente, pelos Estados ocidentais (Marques Guedes e Elias, 2010), e que contrastam com a medievalização da atuação belígera dos novos atores não-estaduais que se lhes opõem.

É neste contexto altamente complexo e mutável que têm sido questionados e debatidos alguns dos conceitos que haviam sido assimilados pelas políticas públicas nacionais – enraizados, sobretudo, na legislação, em especial nos textos constitucionais de cada Estado –, e que assentam na tradicional divisão entre segurança interna e segurança externa, separação rígida que viria também ela a ser contestada (Leandro, 2009, p. 153; Viana, et al., 2016, p. 6). A literatura securitária, nas suas várias vertentes

científicas, começaria, igualmente, a abordar as potencialidades de novas formas de articulação entre as FSS e as FFAA perante cenários de terrorismo e de outras ameaças e riscos. As mudanças ocorridas no paradigma securitário tornar-se-iam, assim, uma das principais preocupações dos decisores políticos mundiais, ocupando as questões da segurança e da defesa um lugar destacado na ação do Estado. Como sublinha Vicente (2011, p. 23), «a segurança é hoje, um conceito em redefinição, quer no plano interno-externo, na relação público-privado, quer na interação Estado-cidadão».

O estatuto institucional e jurídico que se encontra na base da atuação dos intervenientes operacionais da segurança e da defesa portuguesas – FSS e FFAA – surge, fundamentalmente, e como veremos, na sequência de um conjunto de importantes desenvolvimentos políticos, económicos, sociais e culturais, iniciados no período que se seguiu ao 25 de abril de 1974. Suceder-lhe-iam eventos marcantes, com impacto significativo em termos securitários, dos quais se podem destacar a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, o fim da Guerra Fria, em 1991, e a consequente desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o surgimento de novos conflitos, particularmente nos Balcãs e em África, a partir de meados dos anos 90 do século XX e, ainda, o 11 de setembro de 2001 e atentados posteriores (Belchior Vieira, 2001, p. 35; Marques Guedes e Elias, 2010, p. 49; Luís, 2012, p. 34). Ressalte-se que se o período pós-Guerra Fria e, particularmente, pós-11 de setembro de 2001 se tem apresentado como «uma espécie de reino das sombras em matéria de segurança», tal não deverá querer dizer que este deva configurar-se como um estado de exceção definitivo, uma «terra de ninguém» (Lourenço e Costa, 2018, p. 45). Estamos, sim, perante um «ponto de viragem», o que traz certamente «incerteza (…) medo e insegurança» (Lourenço e Costa, 2018, p. 45). Todos estes fatores estiveram na origem de profundas alterações nas políticas públicas de segurança e de defesa em quase todos os Estados. E em Portugal?

2. As políticas de segurança e de defesa e o papel das forças policiais e militares

2.1. A política de segurança interna e as Forças e Serviços de Segurança

O conceito de segurança interna é desenvolvido na LSI, segundo a qual esta corresponde a uma «atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» (Art. 1.º, n.º 1 da LSI). Assim, a «atividade de segurança interna dever-se-á exercer nos termos da Constituição e da lei, considerando, de forma particular, a legislação criminal, substantiva e processual, a lei-quadro da política criminal, as leis sobre política criminal e as leis orgânicas das FSS, ou seja, observando os princípios do Estado de direito democrático, os direitos, liberdades e garantias e as regras gerais de polícia (Arts. 1.º, n.º 2 e 2.º, n.º 1 da LSI).

A LSI especifica que as medidas previstas no seu âmbito se destinam, particularmente, à proteção da vida e integridade das pessoas, da paz pública e ordem democrática face a atividades que as põem

em causa, tais como, o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem (Art. 1.º, n.º 3 da LSI). Ou seja, os três domínios de atuação da segurança interna são a manutenção da ordem pública, a prevenção e a repressão criminal e a investigação criminal. A essas atividades acrescem outros domínios relevantes como os acidentes graves e as catástrofes, a defesa do ambiente e a saúde pública. Estabelece, ainda, a LSI, no seu Artigo 6.º, n.º 1, que as FSS deverão exercer a sua atividade de acordo com o conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna.

O texto constitucional faz uma alusão genérica à polícia, não se comprometendo com menções particulares a entidades específicas e não procedendo à identificação das instituições de foro policial que, em Portugal, executam a atividade de segurança interna, o que bem se compreende, tendo em conta o papel de uma constituição.

Tem sido defendido que subjazem à conceção constitucional de polícia, nos termos do Artigo 272.º da CRP, os princípios da territorialidade – ou da unidade de organização para todo o território nacional –, e da reserva de lei. O primeiro princípio delimita a definição de força ou serviço de segurança, associando-lhe a ideia de competência territorial com dimensão nacional. De facto, quer o Artigo 5.º, n.º 1 da LOGNR,[4] quer o Artigo 5.º, n.º 1 da LOPSP[5] confirmam este entendimento quando referem que as atribuições destas Forças de Segurança (FS) são prosseguidas em todo o território português. Esta ideia sai reforçada pela própria LSI que refere que «a lei fixa o regime das [FSS], sendo a organização de cada um deles única para todo o território nacional». Relativamente ao segundo princípio supramencionado, o Artigo 272.º, n.º 4 da CRP determina que o regime das FS seja estabelecido por lei, sendo da exclusiva competência da AR legislar sobre esta matéria (Art. 164.º, al. u) da CRP).[6] Note-se que, apesar de a Constituição não se referir expressamente aos Serviços de Segurança, o seu regime deverá resultar da lei e a sua competência corresponder, igualmente, a todo o território nacional (Raposo, 2006, p. 49). Importa, por fim, acrescentar mais um princípio pelo qual as FSS se pautam em Portugal – o princípio da estadualidade, que significa que as FSS pertencem sempre ao Estado.

O que dissemos acima não se pode confundir com a ideia de que a segurança interna, apenas pela adjetivação que lhe está associada, se encontra adstrita a uma «mera aceção de cunho geográfico, que imponha uma contenção territorial ao Estado português» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 553). Alertamos, assim, para o facto de a intervenção das FSS poder, também, ocorrer fora do território nacional. O facto de estas desempenharem uma função de segurança interna, delimitada pelos poderes de jurisdição nacionais (Art. 4.º, n.º 1 da LSI), não impede o seu empenhamento no quadro de compromissos

[4] Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual.
[5] Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, na sua redação atual.
[6] No entanto, importa referir que existe uma exceção a esta reserva de lei absoluta, relativamente ao Corpo da Guarda Prisional (CGP), que sendo uma FS, tem o seu regime regulado por via de Decreto-Lei do Governo. Acresce, ainda, que com a publicação do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, se estendeu a noção de FS aos trabalhadores da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) com funções de segurança pública. Assim, consolidou-se a doutrina de acordo com a qual o regime das FS não poderia ser estabelecido por via de diploma legislativo regional ou de regulamento administrativo (Raposo, 2006, p. 42).

internacionais e europeus (Art. 4.º, n.º 2 da LSI). Sublinhe-se, relevantemente, que a dimensão externa da segurança interna que consta do Artigo 4.º, n.º 2 da LSI não tem qualquer correspondência na CRP, contrariamente ao que acontece em relação à projeção externa das FFAA (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 98; Elias, 2018, p. 288; Elias, 2019a, p. 78). Segundo este normativo, «as FSS podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado português, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça [(ELSJ)] da UE» (Elias, 2018, p. 107).

A dimensão externa da segurança interna encontra-se associada à cooperação policial,[7] domínio fundamental, sobretudo, para países de menor dimensão, como Portugal, nos quais a criminalidade existente «deixou de ser só um problema interno circunscrito às fronteiras do seu território, alastrando-se, também, a outros Estados» (Torres, 2019a, p. 94). Esta dimensão tem sido operacionalizada através de «missões de polícia executiva (ordem pública, investigação criminal, etc.), de ações de formação, da assessoria técnico-policial, da troca de informações criminais e policiais, contribuindo assim para a prevenção e combate às ameaças e riscos globais, como o terrorismo e a criminalidade organizada» (Elias, 2019a, p. 78).[8]

Segundo Elias (2012, p. 7; 2013a, p. 10; 2013b, citado em Pita dos Santos, 2019, p. 110), a «governação da segurança tende [a] ser crescentemente multicentrada». O alargamento do escopo de atuação das forças policiais, concretizado através da «internacionalização da ação das Polícias ou da dimensão externa da segurança interna» (Elias, 2018, p. 26), reflete-se na operacionalização da sua atuação nas dimensões global (Organização das Nações Unidas/ONU, Organização Internacional de Polícia Criminal/INTERPOL e representações diplomáticas no estrangeiro através de oficiais de ligação do MinAI), europeia (Política Externa de Segurança Comum/PESC, ELSJ e mecanismo europeu de proteção civil/MPCU) e lusófona (cooperação técnico-militar/CTM na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa/CPLP), além da local (autarquias e polícias municipais) e nacional (Marques Guedes e Elias, 2010, pp. 113-114; Elias, 2012, p. 7; Elias, 2018, pp. 44 e 282).[9] De facto, as FSS têm sido «atores privilegiados no plano supranacional, sobretudo, em quatro níveis macro-estratégicos: i) no da componente policial das operações de paz da ONU; ii) no da gestão civil de crises da UE; iii) no da cooperação policial europeia no [ELSJ];[10] e, iv) no da cooperação técnico-policial, de âmbito bilateral e multilateral com os [Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa/ PALOP], Timor-Leste e Brasil.

[7] Sublinhe-se que é compreensível que o «processo de construção da cooperação policial tenha começado e avançado mais rapidamente nas áreas mais diretamente relacionadas com a livre circulação num espaço alargado e com os interesses estratégicos da [UE] globalmente considerada, ou seja, a prevenção e combate à criminalidade organizada e de natureza transnacional» (Gomes, 2006, p. 229).

[8] A dimensão externa da segurança interna em Portugal teve o seu principal impulso na década de 90 do século XX, após o fim da Guerra Fria e no contexto de instabilidade vivido na ex-Jugoslávia (Elias, 2013a, p. 19).

[9] O empenhamento de FSS em missões internacionais obedece «às prioridades e objetivos estratégicos nacionais, tendo em conta os compromissos assumidos internacionalmente, e procura responder à evolução do contexto securitário e humanitário» (Carrilho e Martins, 2019, p. 136).

[10] Sobre cooperação policial europeia, ver Gomes (2006).

Deste modo, torna-se expectável que esta dimensão externa da segurança interna se alargue, tendo em vista uma prevenção e combate mais eficaz aos (novos) fenómenos criminógenos transnacionais – o que cria desafios e oportunidades no que ao plano securitário interno diz respeito» (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 111).

A LSI recorre ao binómio FSS, às quais atribui competências na prossecução da atividade de segurança interna. Estas constituem «organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidárias e concorrem para garantir a segurança interna» (Art. 25.º, n.º 1 da LSI). O exercício, em Portugal, de funções de segurança interna é cometido pela LSI à Guarda Nacional Republicana (GNR), à Polícia de Segurança Pública (PSP), à Polícia Judiciária (PJ), ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e ao Serviço de Informações de Segurança (SIS) (Art. 25.º, n.º 2 da LSI). Prevê, ainda, a LSI no seu Artigo 25.º, n.º 3, que além das entidades mencionadas anteriormente, exercem ainda funções de segurança, nos termos da lei, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e do Sistema da Autoridade Aeronáutica (SAA). Ora, a tipologia de FSS a que se refere a LSI é exemplificativa, se considerarmos que supervenientemente outras entidades de segurança foram sendo criadas, além das já existentes, mas omitidas, como é o caso da Polícia Marítima (PMar), do Corpo da Guarda Prisional (CGP) e da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). Em sentido diverso, Bacelar Gouveia (2018, p. 589) defende que existem organismos referidos na LSI que não deveriam ser classificados como FSS, como é o caso do SIS.

Em Portugal existe, também, o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) (Art. 21.º da LSI), órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, diretamente dependente do Primeiro-Ministro (PM) ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (MAI).[11] No âmbito dos órgãos do Sistema de Segurança Interna (SSI) (Art. 11.º da LSI) destaque ainda para o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) e o Secretário-Geral do SSI (SGSSI). Relativamente ao primeiro, este tem uma natureza consultiva e interministerial (Art. 12.º, n.º 1 da LSI), com competência de assistir o PM, nomeadamente no que se refere à adoção das providências necessárias em caso de grave ameaça à segurança interna (Art. 13.º, n.º 1 da LSI). Já o segundo – o SGSSI – corresponde a um órgão executivo, com competência decisória e, nomeadamente, de coordenação, direção, controlo e de comando operacional (Arts. 15.º, 16.º, 17.º, 18.º e 19.º da LSI). Outra entidade relevante no âmbito da segurança interna é a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), que opera no sentido de garantir a coordenação e a partilha de informação entre todos os serviços que a integram, no âmbito do combate ao terrorismo (Art. 23.º da LSI).[12] É de salientar que nem

[11] Este órgão é formado pelos Secretários-Gerais do SSI e do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), pelo Comandante-Geral da GNR, pelos Diretores Nacionais da PSP, da PJ e do SEF, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do SIS, pela AMN, pelos responsáveis do SAA e do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) e pelo Diretor-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP).

[12] Esta entidade é composta pelos Secretários-Gerais do SSI e do SIRP, o Comandante-Geral da GNR, os Diretores Nacionais da PSP, da PJ e do SEF, os Diretores do SIED e do SIS e, por último, a AMN. Sobre a UCAT ver, também, Duarte da Costa (2016, pp. 92-93).

no GCS, nem na UCAT, existe representação das FFAA, nem sequer no plano do sistema (Pereira, 2010). Mais recentemente foi criado o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional (DL n.º 49/2017, de 24 de maio, na sua redação atual).

Parece-nos relevante referir que, em Portugal, em termos de organização das FSS, se optou por um modelo dualista, assente na dicotomia entre forças civis e militares. Vão surgindo, de tempo a tempo, debates sobre a possibilidade de se fundirem as forças militares e civis no seio das FSS. No entanto, como bem lembra Bacelar Gouveia (2018, p. 576), «a fusão pura e simples das duas maiores forças policiais em Portugal, em conjunto com cerca de 50 000 efetivos e mais numerosos do que todos os militares das [FFAA] sempre suscitaria as maiores reservas e dificuldades pela indefinição que geraria no seu estatuto funcional».

Importa, igualmente, saber se além das entidades referidas existem outras que possam ser envolvidas nas atividades de segurança interna. O Artigo 35.º da LSI oferece uma resposta inequívoca ao afirmar que as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei. A mesma ideia é confirmada pela imposição de deveres gerais de colaboração aos cidadãos (Art. 5.º, n.º 1 da LSI) e de deveres especiais de colaboração aos funcionários e aos militares (Art. 5.º, n.º 2 da LSI).[13] Tal dever tornar-se-á especialmente relevante em matéria de combate ao terrorismo e à criminalidade violenta e organizada (Art. 5.º, n.º 3 da LSI). A LSI amplia, assim, «a intervenção das [FFAA] como atores promotores de segurança submetidos às [FSS], estando obrigadas a comunicar àquelas todos os atos que lesionem ou coloquem em perigo a segurança interna» (Rebisco, 2016, p. 12).

Em termos institucionais, quer a AR quer o Governo têm um papel fundamental no âmbito desta política. Com maior relevância para o nosso estudo, refira-se que o Governo detém a competência de condução da política de segurança interna (Art. 8.º da LSI). O PM, por sua vez, é «politicamente responsável pela direção» dessa política (Art. 9.º, n.º 1, proémio, da LSI). Similarmente ao caso do Ministro da Defesa Nacional (MDN), para a defesa nacional, o MAI «tem uma missão central na Política e no [SSI], ainda que a mesma seja pouco visível na sistemática da LSI» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 566). De facto, as competências do MAI neste âmbito são-lhe delegadas pelo PM (Art. 9.º, n.º 2 da LSI). No entanto, refere também o Artigo 9.º, n.º 3 da LSI que «Quando não dimanarem do [PM], nos termos do n.º 1, as medidas destinadas à coordenação e à cooperação das [FSS] dependentes de diferentes ministérios são acordadas entre o [MAI] e os ministros competentes».[14]

[13] Valente (2013a citado em Rebisco, 2016, p. 12) salienta, relevantemente, que «se ao cidadão se impõe este dever de contribuir para a segurança interna (…), muito mais se impõe aos membros da [FFAA]».

[14] A Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (LOMAI) explica que o MinAI «é o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, de controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de segurança rodoviária e de administração eleitoral» (Art. 1.º da LOMAI). O MinAI prossegue as suas atribuições através das FFS e demais serviços integrados na administração direta e entidades integradas no sector empresarial do Estado (Art. 3.º da LOMAI). A coordenação entre as diferentes FSS encontra-se vertida no PCCCOFSS, cuja ativação compete ao SGSSI, não estabelecendo, por isso, procedimentos rotineiros.

Importa, ainda, referir que o SSI português assenta em duas vertentes principais: (i) a garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas, através do combate à criminalidade; (ii) a proteção de pessoas e bens, o assegurar do normal funcionamento institucional e regular exercício de direitos e liberdades fundamentais (Lourenço, et al, 2015, p. 25). O SSI apresenta-se, particularmente, complexo em termos institucionais, devido à proliferação de FSS, com diferentes tutelas, domínios de atuação com divisões rígidas e uma patente concorrência entre si (Lourenço e Costa, 2018, p. 108). Não são, assim, surpreendentes as sobreposições e tensões resultantes da «redundância de missões, duplicação de meios e conflito de competências» (Lourenço e Costa, 2018, p. 108).

O atual CEDN refere que o SSI não deverá ser considerado de forma isolada, mas sim englobado no sistema de caráter mais lato que é a segurança nacional, assente nas ideias de complementaridade e interdependência de políticas e de meios (CEDN 2013, secção 1.4.7.). O Estado deverá, concordantemente, promover uma abordagem integrada da segurança interna que inclua a «intervenção articulada e coordenada de FSS, da proteção civil, da emergência médica e das autoridades judiciárias, bem como de entidades do setor privado» e que, simultaneamente, abarque os níveis local, nacional e internacional (CEDN 2013, secção 1.4.2). Também o CEDN reforça a ideia de que cabe ao Estado aprofundar a cooperação entre as FFAA e as FSS em missões desenvolvidas para o combate a agressões e ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos (Rebisco, 2016, p. 5).

A prioridade atribuída pelos Portugueses à insegurança é tendencialmente diminuta, considerando o clima generalizado de tranquilidade e paz públicas vigente (Lourenço e Costa, 2018, p. 73), o que poderá também contribuir para ocultar eventuais falhas ou dificuldades sentidas no âmbito do SSI. No entanto, a par das dificuldades acrescidas na avaliação da eficácia do SSI, existe também a perceção de que este se encontra limitado «pela proliferação de organismos com competências concorrentes e redundantes, dependências diversas e orientadas para lógicas anacrónicas, tais como: os primados da responsabilidade territorial, da competência reservada e autarcia funcional, além de práticas próximas do domínio da segurança privada, de interesse e vantagem questionáveis», aos quais acrescem corporativismos vários, que dificultam a coordenação operacional e racionalização do sistema (Lourenço e Costa, 2018, p. 74).

2.2. A política de defesa nacional e as Forças Armadas

A defesa nacional tem por objeto ser o garante, no respeito pela ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, da independência nacional, da integridade do território e da liberdade e da segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa (Art. 273.º, n.º 2 da CRP). Lourenço de Sousa (2008, pp. 36 e ss.) refere-se a três vertentes da defesa nacional no contexto da Constituição portuguesa: «1) a defesa nacional, assumida como obrigação do Estado (Art.

273.º, n.º 1), tendo em vista a salvaguarda de outros interesses ou valores constitucionalmente protegidos, como a integridade do território (Art. 5.º, n.º 3) ou a independência nacional (Art. 9.º, al. a)); 2) a defesa militar da República, concebida como conceito mais restrito do que a de defesa nacional e que incumbe às [FFAA]; 3) a defesa da Pátria, que é construída, em simultâneo, como um dever e um direito de todos os portugueses».

Em termos institucionais, parece ser claro que a defesa nacional ocupa um lugar central a nível estadual, não apenas como atividade a cargo do Estado, mas também como seu dever fundamental. Em Portugal, sublinha Vieira Borges (2008, p. 87), a Constituição e a legislação da defesa nacional associam, ainda, «a Segurança ao objetivo, a Defesa Nacional à atividade global, e a Defesa Militar a uma atividade setorial, que tem como principal instrumento as FFAA». No entanto, têm sido apontadas críticas à definição constitucional de defesa nacional, nomeadamente, quanto: (i) aos «bens e valores a proteger na prossecução de tal atividade»; (ii) «na origem externa das ameaças a tais bens e valores»; (iii) «na ausência de explicação dos meios que desenvolvem a defesa nacional como atividade» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 403). Tais críticas agudizam-se relativamente à «redução da defesa nacional às ameaças externas, quando são inúmeras as ameaças e agressões internas àqueles bens constitucionais» e quanto à «redução da defesa nacional aos bens constitucionais de natureza política, quando se impõe a sua propagação a outras dimensões relacionadas com o bem-estar económico e social das populações, que deverá integrar uma conceção atualizada da defesa nacional» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 403).

Historicamente e, tendo em conta os objetivos do legislador constitucional português, o conceito de defesa nacional assenta na segurança do país contra agressões ou ameaças externas, recorrendo-se à atuação das FFAA, distinguindo-se, assim, da defesa da ordem interna, cometida à polícia, não havendo «defesa nacional perante qualquer hipotético inimigo interno».[15]

A LDN desenvolve os objetivos da defesa nacional, tornando esta noção mais clara, nomeadamente, no que concerne a garantia da liberdade e da segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas (Art. 1.º, n.º 1 da LDN). A defesa nacional é, como vimos acima, garantida e executada no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português na prossecução do interesse nacional (Art. 3.º da LDN). Assim, enquanto política pública, a defesa nacional integra o conjunto de princípios, objetivos, orientações e prioridades resultantes da Lei Fundamental, da LDN, do CEDN e do programa do Governo (Art. 4.º, n.º 1 da LDN). Entende-se, assim, a defesa como o conjunto de ações que asseguram a integridade territorial portuguesa face a eventuais ataques exteriores (Vieira Borges, 2008, p. 76).

A política de defesa nacional, por sua vez, constituiu o conjunto coerente de princípios, objetivos, orientações e medidas, adotados para assegurar a defesa nacional, com caráter permanente, visto ser exercida em tempo de paz, crise e conflito armado (Vieira Borges, 2008, p. 78). Segundo Reis Rodrigues (2013a, p. 1), a «condução da política de Defesa Nacional rege-se pelos princípios e objetivos gerais

[15] Esta ideia é atribuída a Freitas do Amaral (Debate AR, 1995; AR, 1995).

estabelecidos na Constituição e [LDN] e segue as orientações estabelecidas no conceito estratégico de Segurança e Defesa, no programa do Governo e noutra documentação a jusante». Enquanto política pública é direcionada a todo o território nacional, considerando o espaço geoestratégico no qual se insere, e visa salvaguardar os interesses nacionais (Vieira Borges, 2008, p. 78).

A política de defesa nacional, englobando uma componente militar e vetores não-militares, tem um âmbito interministerial, cabendo, pois, a todos os órgãos e departamentos do Estado português assegurar as condições indispensáveis à sua execução (Vieira Borges, 2008, p. 78). A política de defesa nacional visa assegurar, permanentemente e com carácter nacional: (i) «a soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional»; (ii) «a liberdade e a segurança das populações, bem como dos seus bens e a proteção do património nacional»; (iii) «a liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado»; (iv) «a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais»; (v) «o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir, pelos meios adequados, a qualquer agressão ou ameaça externas» (Art. artigo 5.º da LDN).

A LDN sublinha, também, que a política de defesa nacional não poderá limitar-se à sua componente meramente militar, não obstante a sua evidente centralidade. Assim, refere que a política de defesa nacional inclui outras políticas estaduais necessárias à realização do interesse estratégico nacional e ao cumprimento dos objetivos da defesa nacional (Art. 4.º, n.º 2 da LDN).

Importa clarificar que a definição das prioridades do Estado português em matéria de defesa resulta do CEDN, que é parte integrante da política de defesa nacional e é aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do PM e do MDN, ouvidos o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) e o Conselho de Chefes de Estado Maior (CCEM) (Art. 7.º da LDN). Saliente-se que o CEDN, apesar de não ser dotado de força vinculativa, tem uma força política significativa se tivermos em conta que a sua aprovação governamental deverá ser antecedida pela discussão e aprovação na AR das grandes opções do CEDN.

O Artigo 8.º da LDN enumera os órgãos responsáveis em matéria de defesa nacional, a saber, o PR, a AR, o Governo e o CSDN. São, ainda, diretamente responsáveis pelas FFAA e pela componente militar da defesa nacional, o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e os Chefes do Estado-Maior da Armada (CEMA), Exército (CEME) e Força Aérea (CEMFA). Importa ressalvar que, ainda que CRP atribua ao PR as funções de Comandante Supremo das FFAA (Art. 134.º n.º 1 da CRP), é à AR que compete autorizá-lo a declarar a guerra ou o estado de sítio e de emergência (Art. 161.º alíneas i) e l) da CRP; Art. 11.º alíneas a) e b) da LDN).

Relativamente ao Governo, órgão executivo, este é a entidade superior da administração e da condução da política de defesa nacional e das FFAA. No âmbito desse órgão de soberania, podem ser distinguidas as competências atribuídas ao PM, ao MDN e aos demais Ministros, além de competências

delegadas em Secretários de Estado. Assim, é competência do Governo propor ao PR a declaração da guerra e a feitura da paz e ser auscultado previamente à declaração do estado de sítio e do estado de emergência (Art. 197.º alíneas f) e g) da CRP; Art. 12.º, n.º 2 alíneas a) e b) da LDN). Neste quadro, cabe ao PM dirigir a política de defesa nacional e das FFAA, bem como a gestão do Governo nessa matéria (Art. 13.º, n.º 1 da LDN). Já ao MDN compete assegurar a elaboração e a execução da política de defesa nacional e das FFAA, sendo politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das FFAA e pelas suas capacidades, meios e prontidão (Art. 14.º, n.º 1 e 2 da LDN). Assim se compreende que caiba ao MDN dirigir, assegurar e fiscalizar a administração das FFAA e dos demais serviços e organismos integrados no MDN. No âmbito da organização administrativa, o MinDN prossegue as suas competências através das FFAA e dos «serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado, de órgãos consultivos, de outras estruturas e de entidades integradas no setor empresarial do Estado» (Art. 3.º da LOMDN).

Portugal possui um sistema de defesa nacional semelhante, em termos gerais, ao das demais democracias ocidentais, assente no princípio da subordinação das FFAA ao poder político e orientadas, fundamentalmente, para o combate contra as ameaças externas (Lourenço e Costa, 2018, p. 71).

Nos termos do disposto no artigo 275.º, n.º 1 da CRP, as FFAA deverão garantir a defesa militar da República Portuguesa, exclusivamente, constituindo um pilar fundamental da defesa nacional (Art. 1.º, n.º 1 e 2.º, n.º 1 da LOBOFA; Sousa, 2009, p. 72).[16] Também a LDN refere que as FFAA são a instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República (Art. 22.º, n.º 1 da LDN). No entanto, a própria LDN salienta que as FFAA não são a única estrutura de segurança em matéria de defesa nacional (Art. 48.º, n.º 1 da LDN).

As FFAA estão incumbidas, à luz da Lei Fundamental e nos termos da lei, de satisfazer os compromissos internacionais assumidos por Portugal no domínio militar e participar em missões humanitárias e de paz no quadro das organizações internacionais das quais Portugal seja Estado Parte (Art. 275.º, n.º 5 da CRP).[17] É, também, a própria Constituição a referir que as FFAA poderão ser incumbidas de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas de satisfação de necessidades básicas e da melhoria da qualidade de vida das populações (Art.º 275.º, n.º 6 da CRP; Vaz, 1987; Leitão, 2000, p. 506; Lourenço de Sousa, 2009, p. 72-73; Vieira Borges, 2013; Rodrigues, 2013c, p. 8) e, ainda, na cooperação no domínio da defesa (CDD, antiga CTM), no quadro da política nacional de cooperação (Art. 275.º, n.º 5 e 6, *in fine* da CRP). Também o Artigo 24.º da LDN se refere às competências das FFAA no âmbito da defesa da República, da participação em missões internacionais, da salvaguarda dos interesses nacionais, da CTM, da cooperação com as FSS no combate contra qualquer agressão ou

[16] São, assim, uma instituição estruturante do Estado português, porquanto é reduto dos seus valores identitários e garante último da sobrevivência de Portugal (Lourenço e Costa, 2018, p. 107).

[17] A atuação das FFAA portuguesas tem vindo a desenvolver-se, nomeadamente, no âmbito da chamada defesa coletiva e como instrumento promotor da política externa do Estado em ações para a promoção da paz e segurança internacionais, de cooperação e de apoio e operações humanitárias (Lourenço e Costa, 2018, p. 71).

ameaça externa e a colaboração em missões de proteção civil e outras atividades que garantam a melhoria da qualidade de vida das populações.

Poderão ser distinguidos três patamares de intervenção das FFAA, de acordo com Bacelar Gouveia (2018, p. 406): (i) «uma intervenção militar bélica: no contexto próprio do uso defensivo da força, que é a intervenção mais tradicional de todas»; (ii) «uma intervenção militar não bélica no estrangeiro: fora do quadro adversarial das ameaças externas à República»; e (iii) «uma intervenção militar interna: dentro do território nacional, por maioria de razão não havendo ameaças externas».

Evidentemente, parece-nos claro que as intervenções externas das FFAA são prioritárias face às internas, que são secundárias. Assim, relativamente às missões especificamente desenvolvidas pelas FFAA no âmbito externo, referimo-nos àquelas que implicam o uso da força no âmbito de um conflito armado de natureza defensiva face a ameaças exteriores. Existem, ainda, outras missões exercidas pelas FFAA que foram sendo permitidas pelas sucessivas revisões constitucionais, nomeadamente, no âmbito de compromissos militares internacionais, missões humanitárias e de paz e missões de CTM, nenhuma delas tendo caráter necessariamente bélico (Bacelar Gouveia, 2018, p. 408). De acordo com o disposto na LOBOFA, incumbe às FFAA desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado (Art.º 4, n.º 1, al. a) da LOBOFA). Compete, ainda, nos termos da LOBOFA, às FFAA, participar em missões internacionais, executar missões no exterior do território nacional, executar ações de CTM, cooperar com as FSS e colaborar em missões de proteção civil. Estas missões são aprovadas pelo CSDN, sob proposta do MDN, elaborada com base em projeto do CEMGFA, ouvido o CCEM (Art. 4.º, n.º 3 da LOBOFA).

Tendo em vista a atuação das FFAA para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externa, o seu funcionamento deverá ser orientado para a sua permanente preparação (Art. 2.º, n.º 2 da LOBOFA), em linha com o disposto no conceito estratégico militar (CEMil), definidor das linhas de orientação relativas à preparação, emprego e sustentação das forças (Art. 3.º da LOBOFA; Palma, 2001).[18] Note-se que o CEMil corresponde a um documento elaborado pelo CEMGFA, ouvido o CCEM, aprovado pelo MDN e confirmado pelo CSDN, com natureza confidencial e com o objetivo de desenvolver as orientações que resultam do CEDN relativamente ao emprego das FFAA. Segundo Rei Rodrigues (2013a, p. 3), os seus dois temas mais relevantes são o conceito de ação militar, que procura «desenvolver a forma de articular, para o máximo efeito, as valências dos diferentes tipos de meios», e o nível de ambição, que define «a dimensão e composição da capacidade de resposta operacional que os Ramos devem garantir, individualmente e em conjunto».

Explica Reis Rodrigues (2013a, p. 3) que a lista de missões das FFAA resultante da lei, «que usa uma terminologia com diferenças em relação ao que consta da Constituição, já reflete as implicações

[18] Simões (2015, p. 1) explica que o CEMil deve «definir o nível de ambição e os princípios reguladores da ação militar nos campos genético (medidas no processo de geração recursos pessoal/material), estrutural (medidas na composição, organização e articulação das forças) e operacional (medidas no âmbito do emprego dos meios), para cumprir as missões atribuídas, tendo em conta a sustentação, o treino e a doutrina».

resultantes das mudanças por que tem passado o contexto de segurança e a necessidade, de há muito sentida, de pôr fim à fronteira rígida entre segurança interna e segurança externa que a [Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas ou LDNFA] mantinha desde 1982» e que «na prática, são introduzidas duas novas dimensões de atuação para as [FFAA], a saber: "Missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses nacionais" e a "Cooperação com as [FSS] tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais"».

Quadro 2 – Principais missões das FFAA

- Garantia da soberania, independência e integridade territorial
- Realização de intervenções no exterior para salvaguardar vidas e interesses nacionais
- Participação em missões humanitárias e de paz
- Colaboração com a proteção civil, incluindo as missões de interesse público
- Emprego em estado de exceção
- Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) (ex-CTM)
- Cooperação com as FS

Fonte: Autor, tendo por base Reis Rodrigues (2013a, p. 3).

Cumprirá, deste modo, assegurar que as FFAA tenham ao seu dispor o conjunto de forças, dispositivos e estruturas necessários às operações militares externas ao território nacional, tendo por base a divisão estrutural em três ramos militares – Marinha, Exército e Força Aérea (Loureiro dos Santos, 2012, p. 19). Tais ramos são tutelados politicamente pelo MDN em articulação com o CEMGFA e respetivo Chefe do Estado Maior (CEM).

Importa salientar que sobre os três ramos das FFAA impende um dever de cooperação com as FSS, particularmente, «em matéria das missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos e com a melhoria da qualidade de vida das populações». Tal competência deriva, diretamente, da Constituição no seu Artigo 275.º, n.º 6. A própria LSI, como vimos, dispõe que as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurar a coordenação operacional das forças (Art. 35.º da LSI). Mas a competência funcional das FFAA é mais extensa, agindo na ordem externa para a defesa dos interesses do Estado português, em matérias vitais, apoiando, também, a sua política externa (Loureiro dos Santos, 2012, p. 109; ver Santana, 2016, p. 5). No âmbito da segurança interna, as FFAA poderão, igualmente, ter um papel notório de garante último da autoridade do Estado sempre que as FSS não o puderem assegurar, sendo essa, obviamente, uma situação de excecionalidade constitucional (Valente, 2013a, referido em Rebisco, 2016, p. 11).

Não podemos deixar de assinalar, tal como fez Barradas Ludovino (2016) que o CEDN de 2013 abandonaria a referência existente na sua versão de 2003 que contemplava a necessidade de a defesa nacional ter capacidade para participar na segurança interna, nos termos da lei (CEDN 2003). No

entanto, o CEDN refere, ainda assim, que as FFAA devem estar preparadas para cooperar com as FSS no combate às ameaças transnacionais (CEDN 2013, secção 1.4.6). Nesse quadro, destaca a necessária adoção de «um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos» (CEDN 2013; Vieira Borges, 2013; no mesmo sentido, Duarte da Costa, 2016, p. 92).

A legislação dispõe que compete ao Governo e, particularmente, ao PM proceder à comunicação fundamentada prévia ao PR (Arts. 10.º e 13.º da LDN), assegurando que a defesa nacional seja exercida beneficiando das atividades de informações dos órgãos do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e das FFAA e aprovando os mecanismos necessários à sua execução (Art. 12.º da LDN). É ao MDN que compete coordenar e orientar as ações indispensáveis à colaboração entre FFAA e FSS (Art. 14.º da LDN) e ao CEMGFA assegurar, em termos operacionais, a articulação com o SGSSI (Art. 48.º da LDN).[19] Em termos procedimentais, cabe ao CSDN emitir parecer relativo às condições de emprego das FFAA durante o estado de sítio e de emergência (Art. 17.º da LDN).

Cabe ao CEMGFA, no desenvolvimento das operações militares, e ouvido o CCEM, elaborar e submeter à aprovação do MDN os planos de defesa militar e de contingência e assegurar, juntamente com o SGSSI, a articulação operacional das forças militares e policiais, definindo as condições de emprego das mesmas e respetivos meios no cumprimento das missões e tarefas que lhes são cometidas (Art. 12.º da LOBOFA). Em situações que não decorram do estado de guerra, é ao CEMGFA que cabe a responsabilidade pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças, para cumprimento das missões de natureza operacional, nos planos externo e interno, incluindo a cooperação com as FSS e a colaboração em missões de proteção civil (Art. 6.º da LOEMGFA 2014).[20]

Note-se que a execução desta articulação entre as FFAA e as FSS e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e a defesa e a proteção civil cabe ao Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) (Art. 11.º da LOEMGFA 2014). A definição das arquiteturas, sistemas e especificações técnicas que assegurem a coerência, normalização de equipamentos e a promoção da interoperabilidade sistemática nas FFAA e com entidades externas, bem como a gestão do espectro eletromagnético atribuído às FFAA e FSS, em coordenação com organizações nacionais e internacionais, cabe à Direção de Comunicações e Sistemas de Informação do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) (Art. 30.º da LOEMGFA 2014). Já os Comandos Operacionais dos Açores e da Madeira são responsáveis pela prossecução das atribuições relativas à colaboração das

[19] Sublinhe-se, no entanto, que «não existe uma clara linha de comando, antes se optando por termos vagos e pouco claros como são a "coordenação" e a "cooperação"» (Branco, 2015, p. 7). Ou seja, «não estão definidos conceitos de emprego, relações de comando, delimitação de competências, disponibilização e afetação de meios, etc., para fazer face às ditas ameaças transnacionais» e «não existe, pois, compatibilidade de equipamentos e de doutrina, nem de meios, entre as FFAA e as [FSS]» (Branco, 2015, p. 7).

[20] Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro, que estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas (que seria revogado pelo Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro).

FFAA, respeitando, evidentemente, as especificidades do ordenamento jurídico regional (Arts. 21.º e 24.º da LOEMGFA 2014).

Barradas Ludovino (2016) destaca, ainda, a UCAT (Art. 23.º da LSI), à qual compete a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégica Nacional de Combate ao Terrorismo. Esta estratégica foi aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 7-A/2015, de 19 de fevereiro, fazendo referência a outros planos estratégicos tais como: (i) o «Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS);» (ii) o «Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo»; (iii) o «Plano de Ação para a Proteção e Aumento da Resiliência das Infraestruturas Críticas e Programa Nacional Proteção de Infraestruturas Críticas»; (iv) o «Plano de Articulação Operacional», que contém as «medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e de equipamentos, serviços de proteção civil, emergência médica e FFAA» (Barradas Ludovino, 2016). Dos documentos referidos, aquele que está implementado com a maior solidez, de acordo com Barradas Ludovino (2016), é o PCCCOFSS, plano cuja designação aponta para a não inclusão das FFAA.

3. A diluição de fronteiras entre a segurança interna e a defesa nacional

A problemática em estudo, relativa à possível implementação de políticas públicas assentes num conceito de segurança alargada, encontra-se associada à dificuldade em estabelecer, na atualidade, uma fronteira clara entre a segurança interna e a defesa nacional.

A associação à noção de segurança de uma dimensão exclusivamente interna tem tido um efeito limitador de caráter geográfico que não se coaduna com a realidade securitária atual. A segurança interna é hoje largamente afetada pelo exterior e as fronteiras físicas têm vindo a diluir-se. O caráter interno ou externo da segurança corresponde, essencialmente, à materialização geográfica das ameaças, cujo combate parece necessitar, cada vez mais, do empenho tanto das FSS como das FFAA. O facto de os limites entre esses dois domínios serem difusos tem contribuído para que a atuação policial se afigure cada vez mais militar e, em sentido oposto, que a atuação militar atribua valor operacional a matérias do domínio exclusivo das polícias (Lourenço e Costa, 2018, p. 72). Recorda Leandro (2009, p. 154) que «até chegarmos a este ponto sem precedentes, houve um desenvolvimento conceptualmente separado das [FFAA] e das [FS], já que viveram durante séculos em ambientes operacionais e de tarefas completamente diferentes, não se admitindo sequer a hipótese das [FS] atuarem fora do País».

Tendo em conta a nova tipologia de ameaças (Capítulo IV), os sistemas compartimentados que separam a segurança externa e interna parecem estar ultrapassados.[21] Além de atentados ao território,

[21] No mesmo sentido Reis Rodrigues (2015, p. 2) argumenta que «devia debater-se a questão prévia de saber se a interpretação de defesa nacional (…) continua a refletir corretamente as alterações radicais por que passou o contexto de segurança existente» e que os conceitos de segurança interna e defesa nacional se encontram datados, não tendo em conta que «as ameaças hoje são difusas e imprecisas, sendo por vezes difícil determinar a sua origem». Nesse sentido, acrescenta o mesmo autor que se trata de «uma abordagem que não atende à muito maior complexidade atual do ambiente de segurança. Não reconhece que o maior grau de sofisticação e de intensidade das novas ameaças, mesmo não fazendo parte da tipologia das guerras e conflitos, exige prever

população ou contra as FFAA – todos eles ameaças ao Estado –, têm-se destacado outras preocupações securitárias como as ameaças ao ecossistema – incêndios, catástrofes naturais e problemas ambientais – , que poderão ser mais específicas de alguns Estados, como é o caso do português (Capítulo IV). Ao nível das Nações Unidas, organização detentora de uma visão mais global também sobre estas matérias, a especificidade vai para outras problemáticas como o genocídio e demais violações graves dos direitos humanos, a pobreza extrema e as doenças infeciosas ou as pandemias (Vieira Borges, 2008, p. 80; Vicente, 2011, p. 23).[22]

A prevenção, reação, contenção e investigação das ameaças que atualmente se colocam às sociedades exige a implementação de um modelo integrado e pluridisciplinar de organização da segurança interna que, para além das FSS, envolva as FFAA, outros serviços dependentes do Estado, a cooperação internacional e, também, os próprios operadores privados e a sociedade civil, assegurando a participação efetiva dos cidadãos. As discussões sobre quais as ameaças, os riscos ou as vulnerabilidades devem ser priorizadas, resultaram num papel mais central para a inteligência militar e policial, bem como no desenvolvimento de tecnologias de vigilância e controlo assentes na troca de informações entre agências de segurança e empresas privadas (Bigo, 2016, p. 80).

O reconhecimento que se tem verificado, a nível europeu, da transversalidade dos efeitos da concretização das ameaças e dos riscos tem exigido, em termos nacionais, a constatação da necessidade do envolvimento dos diversos operadores para a obtenção de uma resposta multissetorial, coerente, coordenada e integrada. Essa resposta deverá ser assegurada por instituições formais não dotadas apenas de poderes efetivos, mas também da flexibilidade necessária à adaptação a ameaças imprevisíveis. Silva Ribeiro (2011, p. 46) defende que as conceções sobre a aplicação e o âmbito dos conceitos de defesa e de segurança são particularmente valiosas para explicar as grandes transformações ocorridas em termos securitários. Refere-se este autor, concretamente, ao caso da NATO, que passaria a «atuar em zonas de conflito distantes das suas fronteiras, por motivos de segurança dos interesses dos seus membros e não de defesa do espaço euro-atlântico (o seu espaço "nacional")» (Silva Ribeiro, 2011, p. 46). A NATO foi deixando de ser uma organização de defesa coletiva para privilegiar a segurança coletiva, evolução doutrinária patente no Conceito Estratégico aprovado em Lisboa, em 2010, que pugna pela adoção de uma noção de segurança global, assegurada por ações de defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa (Silva Ribeiro, 2011, p. 46).

Valente (2013a, citado em Rebisco, 2016, p. 12) defende que a atuação das FFAA poderá vir a ter uma «dimensão mais ativa no campo da cooperação e sob o comando ou direção das [FS]», em linha

o emprego complementar das capacidades militares e/ou um reforço com os seus efetivos para a proteção de infraestruturas críticas, mesmo fora de situações de exceção como é o caso do estado de sítio ou de emergência».

[22] Sublinhe-se que estas últimas, na sequência da pandemia da COVID-19, em 2020-2021, se tornaram uma preocupação primordial nas políticas públicas dos Estados.

com os princípios da cooperação,[23] da indispensabilidade, proporcionalidade e subsidiariedade da intervenção.[24] Ainda assim, lembra Lourenço (2006, citado em Rebisco 2016, p. 18) que «as diferenças doutrinais, de formação, a génese operacional, bem como os objetivos inerentes a cada tipo de missão, acentuam as incompatibilidades, na complementaridade entre as FSS e as [FFAA]», sendo necessária a «cooperação civil-militar em áreas estratégicas». Lourenço (2006, citado em Rebisco 2016, p. 18) sublinha, adicionalmente, que «a utilização de forças militares em ações de intervenção junto da população civil tem merecido sérias dúvidas dos mais variados quadrantes académicos, políticos e de oficiais das [FFAA] e das forças policiais e de instituições internacionais».

Também as FSS – face à crescente necessidade de dar resposta a novos conflitos –, passaram a realizar missões fora do território nacional, pelo que o seu emprego não pode, atualmente, ser feito de uma forma totalmente descontextualizada face ao das FFAA (Leandro, 2009, p. 155).

Nenhuma das ameaças comuns aos diferentes Estados tem hoje um caráter exclusivamente militar, encontrando-se, cada vez mais, interrelacionadas, ocorrendo em todo o tipo de espaços geográficos, pelo que o seu combate exige novos meios (Vieira Borges, 2008, p. 81). Compreende-se, assim, a premência de serem desenvolvidas políticas de prevenção coletivas e de ação multilateral, no contexto da progressiva diluição das fronteiras entre a segurança e a defesa.

Pelo que se expôs até aqui, cremos poder afirmar que a tradicional dicotomia segurança interna *versus* defesa nacional se tem esbatido e se encontrará até obsoleta (Branco, 2015, p. 6). A transnacionalização dos riscos e das ameaças tem sido acompanhada por uma transnacionalização da segurança e da defesa (Leandro, 2009, p. 155).

4. Tentativas e dificuldades em reformar o sistema securitário português

O ordenamento jurídico português tem mantido uma separação rígida entre os conceitos de segurança interna e de defesa nacional, alocando a concretização da primeira à ação policial e da segunda às FFAA (Vicente, 2011, p. 24; Valente, 2013a).[25] Não obstante, as mudanças nas políticas securitárias que se impuseram a partir do fim da Guerra Fria e reforçadas no pós-11 de setembro de 2001 têm sido determinantes na busca de novas soluções para a organização da segurança e da defesa nacionais (Palma, 2011, p. 31).

[23] Valente (2013a, citado em Rebisco 2016, p. 16) defende que a cooperação corresponde à situação na qual o «órgão ou serviço cooperado se subordina às ordens do órgão ou serviço cooperado que é o titular pleno e originário da atribuição e da competência».

[24] Valente (2013a, citado em Rebisco, 2016, p. 17) sublinha que a «intervenção das [FFAA] na segurança interna, tendo em conta a sua natureza e a sua preparação militar, cuja preparação não é igual nem pode e deve ser igual à preparação das polícias, só é admissível em tempo de paz pública no quadro da subsidiariedade e apenas no plano dos meios materiais e dos meios humanos manobradores dos mesmos».

[25] Similarmente, Branco (2015, p. 2) afirma que decorre do texto constitucional uma «clara dicotomia defesa nacional/segurança interna, ameaças externas/ameaças internas, o que está diretamente conexionado com o emprego das FFAA ou das [FSS], numa lógica de estanquicidade e antagonismo».

O debate doutrinário e político em torno dos conceitos de segurança e defesa, em Portugal, não é de agora.[26] Desenvolveu-se, sobretudo, após 1982, como consequência das profundas transformações sofridas pela sociedade portuguesa e em paralelo com as verificadas no ordenamento político internacional. Tal debate adquiriu especial relevância com a discussão e aprovação do CEDN, em 2003 (Vieira Borges, 2008, p. 76) e, novamente, em 2013, e sempre que houve lugar à revisão de legislação nacional em matéria de segurança e defesa.

Vieira Borges (2008, p. 77) clarifica que a concetualização da segurança e da defesa, em Portugal, que surge com a legislação de 1982, dotada de uma perspetiva estadual, militar, externa e negativa, é consequência do estudo desenvolvido pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN) durante o período de democratização, após 1974. Já em 2008, Vieira Borges (p. 77) defendia a urgência de ser encetado um novo debate nacional em torno dos conceitos de segurança e de defesa, tendo em conta a nova realidade política nacional e internacional e os novos desafios e ameaças transnacionais. Sublinhou, também, este autor que a «falta de oportunidade (e de coragem?) política para debater um tema tão consequente, [levava] a sucessivos "reajustamentos" legislativos, e à alteração de alguns documentos que [faziam] parte do ciclo de planeamento estratégico da defesa nacional, mas sempre com as limitações decorrentes dos conceitos base» (Vieira Borges, 2008, p. 77).

O CEDN, em linha com o conceito estratégico da NATO, tem procurado diluir distinções teóricas intransigentes, recorrendo a uma terminologia mais vaga e flexível. O CEDN de 2003 foi o «primeiro documento oficial que se [demarcou] da delimitação rígida entre o que é segurança interna (área das forças policiais) e segurança externa (área das forças armadas)» (Reis Rodrigues, 2015, p. 1), e a incluir competências adicionais, algumas das quais já implicitamente atribuídas às FFAA, o que veio contrariar os pressupostos estabelecidos desde a LDNFA, de 1982, que refletira o clima político do pós-revolução de 1974 (Vieira Borges, 2013; Branco, 2015, p. 6).[27]

O CEDN, com a intenção de esbater a divisão entre segurança interna e defesa nacional, sustentou a criação de um verdadeiro sistema de segurança nacional, mais amplo e abrangente, que implicaria uma maior complementaridade e interdependência entre aqueles dois domínios e das respetivas forças operacionais. No entanto, não podemos deixar de observar que a evolução registada, em termos normativos e na cooperação entre as FFS e as FFAA, a partir de 2008, não se veio a traduzir na concretização legislativa de todas as orientações estratégicas contidas nos CEDN de 2003 e de 2013, como veremos abaixo.[28] Ainda assim, importa não esquecer, primeiro, que os conceitos incluídos no

[26] Ver o Capítulo III.

[27] Refiram-se, exemplificativamente, a capacidade para prevenir e enfrentar ameaças terroristas, em colaboração com as FS, na ordem interna, ou a participação na prevenção e combate ao crime organizado internacional, com destaque para o narcotráfico, o tráfico de pessoas e redes de imigração ilegal (Vieira Borges, 2013).

[28] Reis Rodrigues (2015, p. 1) refere que «com a aprovação da nova lei de Defesa Nacional, de 2014, que formalizou, como missão das [FFAA] "cooperar com as [FSS]" e "colaborar nas missões de proteção civil", era de esperar que o assunto tivesse ficado esclarecido. Mas não ficou. Pelo menos tanto quanto o necessário para eliminar reticências, de natureza alegadamente constitucional, a um aproveitamento completo das capacidades das [FFAA] para missões de interesse público».

CEDN não têm força de lei, constituindo apenas orientações genéricas que servem de base ao planeamento, emprego e sustentação das FFAA. Segundo, não se poderá ignorar que a CRP, desde 1982, e após ter sido sujeita a sete revisões constitucionais, continua a manter uma separação inequívoca entre segurança interna e defesa nacional, em estado de normalidade democrática e, assim, parece reservar a área da segurança interna do Estado português às FFS e a área da defesa nacional às FFAA.[29]

No entanto, particularmente no pós-11 de setembro de 2001, a distinção entre ameaças externas – para as quais estariam preparadas as FFAA, considerando a sua formação, equipamentos e doutrina – e as ameaças internas – associadas à criminalidade doméstica e cuja resposta compete às FSS, perdeu força em termos concetuais (Bacelar Gouveia, 2018, p. 375). De facto, «as coisas deixaram de possuir esta simples linearidade e há fenómenos de enorme gravidade que nascem no território dos Estados, assim como as mais recentes formas de criminalidade organizada e violenta têm origem externa e pressupõem uma colaboração interestadual» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 375). Crescentemente, na literatura tem-se pugnado pela necessidade da complementaridade entre os conceitos de segurança e de defesa, desde logo por existir uma relação de causalidade entre ambos, já que um – a defesa – conduz ao outro – a segurança.

A inexistência de um quadro concetual completo e claro que permita definir as competências das entidades envolvidas nas operações e os protocolos de coordenação poderá contribuir para a destabilização do sistema securitário. Os diferendos concetuais entre a lei e a doutrina têm criado, assim, dificuldades na «edificação, estruturação e emprego dos meios militares e policiais, incompatíveis com a complexidade e mobilidade, bem como com o caráter transnacional e difuso das ameaças que afetam o país» (Silva Ribeiro, 2011, p. 45).

Este problema coloca-se apesar de caberem já no âmbito das missões das FFAA intervenções em ações de emergência e de proteção civil e, também, das missões das FSS englobarem ações policiais e de apoio humanitário em situações de crise ou, até, de conflito armado (Silva Ribeiro, 2011, p. 45). Silva Ribeiro (2011, p. 45) defende que este problema poderá encontrar solução com recurso à «coordenação do planeamento estratégico, da concretização de alguns ajustamentos genéticos, estruturais e operacionais, bem como do reforço da ligação entre as estruturas superiores e órgãos de comando e controlo operacional das FFAA e das FSS». Tal evolução poderia resultar de ajustes à legislação em vigor, complementados por orientações e «diretivas interministeriais que, respeitando as especificidades e competências de cada órgão, desenvolvam sinergias para as áreas do pessoal, do material, da formação, do treino, dos exercícios e das atuações conjuntas» (Silva Ribeiro, 2011, p. 45).

Não obstante serem visíveis, em termos legislativos, diversos sinais no sentido da aproximação dos domínios da segurança interna e da defesa nacional, Barradas Ludovino (2016) salienta que, de forma

[29] A Constituição de 1976, pese embora todas as revisões pela qual passou, «não deixa de ser um documento datado, saído de uma revolução e, naturalmente, conotado com situações e factos de uma época e que, a partir da revisão de 1982, mantém uma funda separação entre segurança interna e segurança externa» (Branco, 2015, p. 3).

paradoxal, é a própria Constituição a estabelecer o principal obstáculo a essa possibilidade. De facto, «a estanquicidade concetual imposta pela CRP» relativamente a estes conceitos parece anular «toda e qualquer tentativa de legitimar uma colaboração entre FFAA e FSS no que à Segurança Interna diz respeito» (Barradas Ludovino, 2016).

A letra da Constituição é clara na atribuição da responsabilidade pela segurança interna às FSS, limitando de forma expressa a cooperação com as FFAA ao domínio da proteção civil e às situações de estado de sítio ou de emergência (Vieira Borges, 2013; Reis Rodrigues, 2013c, p. 8; Branco, 2013, p. 204). A forma como a Constituição portuguesa separa a segurança interna da defesa nacional dificulta, incontornavelmente, certas soluções de articulação entre as FSS e as FFAA, que a lei nem sempre tem conseguido ultrapassar totalmente (e deveria?).

No entanto, a alteração deste paradigma constitucional poderá não ser, por si, a solução para a problemática em estudo. De facto, de nada servirá sem que se criem «mecanismos de coordenação exequíveis, claros e bem implementados» (Barradas Ludovino, 2016). São necessários, cada vez mais, esforços por parte das instituições envolvidas neste domínio. Só em termos operacionais concretos se poderá perceber como atuarão as forças nacionais perante ameaças transnacionais que pela sua dimensão excedam as capacidades das FSS, podendo surgir situações de indefinição quanto ao emprego dos instrumentos militares.

Assim, e contrariamente à ideia assimilada no texto constitucional, diversos autores têm defendido o alargamento concetual da defesa nacional – além da mera ideia de defesa militar e assente na origem da ameaça, pressuposto atualmente desajustado (Branco, 2015, p. 2)[30] –, para uma noção lata, a de segurança nacional. Lembre-se que o relevo adquirido pelas matérias da segurança face às da defesa surge, essencialmente, associado a um declínio do fenómeno dos conflitos armados entre Estados e a emergência das ameaças de caráter transnacional. Dá-se, também, uma evolução de conceitos com destaque para os da segurança nacional, segurança internacional e segurança humana (ver Capítulo III). Tal evolução é compreensível à luz de ameaças que, cada vez mais, ultrapassam o âmbito e capacidade de ação das FSS, exigindo que o Estado rentabilize e torne mais eficientes os meios de que dispõe para fazer face a estes fenómenos, recentrando a sua ação na segurança dos cidadãos. Ainda assim, importa frisar que a segurança nacional, integrando as matérias da defesa militar e civil, económico-sociais e de justiça, mantém um papel central nos estudos e conceitos estratégicos aprovados no combate às novas ameaças e riscos.

Loureiro dos Santos (2008, p. 77) defende que o termo defesa nacional, nos termos como tem sido definido na legislação nacional, corresponde verdadeiramente à segurança nacional, alegando, ainda, que se tratou apenas da adoção do termo por influência da terminologia francesa dos anos 50 e 60 do século passado (Barradas Ludovino, 2016). No entanto, lembra Barradas Ludovino (2016), que «toda a

[30] Mais sublinha este autor que o «critério constitucional adotado não tem em conta a intensidade ou a dimensão da ameaça/agressão, nem cuida de averiguar, qual ou quais os tipos de respostas mais adequados para se lhe opor» (Branco, 2015).

argumentação no sentido de uma interpretação extensiva do texto constitucional, em particular do conceito de "Defesa Nacional", perde o sentido se analisarmos a LSI e a LDN». Nada impede que estas leis desenvolvam ou densifiquem conceitos. Barradas Ludovino (2016) argumenta que o Artigo 35.º da LSI se limita a remeter para a CRP e para a LDN, e no mesmo sentido, a LOBOFA, apenas se referia levemente à cooperação entre FSS e FFAA no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais.[31] Este autor questiona as razões pelas quais a alteração de 2014 à LDN, já posterior ao CEDN de 2013, não abordou o empenho das FFAA na segurança interna ou densificou o conceito de ameaça transnacional.[32] Acrescenta, ainda que, a nível legislativo o CEDN «parece ser a única lança em África» por defender o aprofundamento da cooperação entre forças em missões de combate a agressões e ameaças transnacionais, devendo também as FFAA estarem preparadas para cooperar com as FSS para esse efeito (CEDN 2013). Subsiste, assim, de acordo com alguma literatura, a necessidade de «ultrapassar determinados complexos que hipoteticamente fariam sentido em 1982», mas que, no atual contexto securitário, «constituem um fator gerador de incompreensíveis e perigosas ambiguidades» (Barradas Ludovino, 2016, referindo-se a Prata, 2010).

5. A articulação entre forças: oportunidades e tensões

Historicamente, polícia e forças militares têm sido percecionadas «como duas entidades separadas, com tarefas e lógicas diversas» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 2, tradução nossa). As FFAA são vocacionadas para «intervir fora do território nacional ou para salvaguardar o território nacional», tendo a «função particular de fazer a guerra, caso seja necessário» (Bonditti, et al., 2008, p. 22, tradução nossa). As forças policiais, por sua vez, foram concebidas para intervir «dentro do território nacional para a manutenção da ordem» (Bonditti, et al., 2008, p. 22, tradução nossa). No entanto, as conceções tradicionais nestes domínios, baseadas numa separação rígida entre a segurança do Estado e da sociedade, têm vindo a ser questionadas (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 2) e a luta contra as novas ameaças e, sobretudo, o terrorismo, tem servido para justificar o recurso a novas formas de atuação policial e militar (Bigo, 2016, p. 75).

Tem-se verificado um crescente «processo de convergência», quer quanto às missões e tarefas, quer quanto às organizações, abordagens e culturas próprias das forças civis e militares nos países da Europa Ocidental (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 3). As FSS passaram a preocupar-se com a violência política transnacional associada a organizações ilegais e as FFAA passaram a envolver-se em missões de investigação «contra adversários mais pequenos e interligados» (Bigo, 2016, p. 75, tradução nossa). Uma inversão na diferenciação e especialização das forças parece, portanto, estar em curso, complexificando as relações entre as FFAA e as FSS (Bigo, 2016, pp. 66-67) e trazendo novos desafios.

[31] Vicente (2011, p. 30) defende, por isso, que «existe a necessidade de um modelo de resposta a crises que [apenas será] verdadeiramente efetivo, se agregar as componentes civil e militar da Segurança e Defesa Nacionais colocadas em paridade na [LSI] pelo seu Artigo 35.º, e que prevê a necessidade de articulação para uma intervenção conjunta».

[32] O mesmo se diga relativamente à reforma legislativa de 2021.

Este emaranhado tornar-se-ia, particularmente, visível no seio da UE, com a reorganização das fronteiras internas e externas dos seus Estados-Membros (Bigo, 2016, p. 67).

Vários países têm, nos últimos anos, evoluído no sentido de um «maior envolvimento das suas FFAA na segurança interna, nomeadamente através do apoio às forças policiais nacionais e locais» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 2, tradução nossa). Se a nível interno, as forças militares têm assumido novas tarefas de segurança, também é verdade que as forças não-militares ou policiais recorrem, cada vez mais, a equipamentos e táticas tipicamente militares (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 3). Esta evolução tem, certamente, contribuído para potenciar uma maior cooperação interinstitucional, criando novas oportunidades nas relações entre forças.

5.1. As possibilidades de intervenção das Forças Armadas na segurança interna

Tradicionalmente, a missão atribuída, por excelência, às FFAA tem correspondido «à defesa da soberania, independência, integridade territorial e ordem constitucional» do Estado (Sansó-Rubert P., 2013, p. 121, tradução nossa). No entanto, nas três últimas décadas, esta concetualização foi sendo, gradualmente, contestada com o «surgimento de uma miríade de ameaças, mais difusas e complexas, que constituem um perigo real para a autonomia dos Estados, para a sobrevivência das democracias e para o bem-estar dos cidadãos» (Sansó-Rubert P., 2013, p. 121, tradução nossa).

O recurso às capacidades das FFAA em operações, por exemplo, de combate ao narcotráfico, tem «sido uma prática comum um pouco por todo o mundo» – também em Portugal – «ainda que diversificada na sua forma e intensidade» (Sansó-Rubert P., 2013, p. 124, tradução nossa). Esta prática tem funcionado como incentivo ao crescente envolvimento de militares no fornecimento de segurança às populações (Sansó-Rubert P., 2013, p. 124). Sansó-Rubert P. (2013, p. 124) sugere que o processo de «militarização» da segurança deve ser entendido como um processo baseado em três dimensões: (i) o aumento do pessoal militar em funções e espaços que são da responsabilidade de civis, «particularmente, em posições de comando e operacionais»; (ii) o «aumento da participação dos militares em decisões estratégicas das políticas de segurança pública e nacional, sem o devido acompanhamento de homólogos civis»; (iii) o aumento dos «recursos financeiros e materiais» das forças militares (tradução nossa).

Dahlberg e Dalgaard-Nielsen (2020) oferecem uma esquematização dos principais fatores que contribuem para o crescente envolvimento militar nas tarefas de policiamento doméstico.

Quadro 3 – Fatores para o crescente envolvimento das FFAA no policiamento doméstico

Ambiente de risco em mudança	Política de interesse	Mimetismo institucional
• fatores exógenos e funcionais (ex. terrorismo, crime organizado, migrações irregulares, catástrofes naturais)	• fatores domésticos, políticos e societais	• situações em que instituições imitam outras instituições consideradas bem-sucedidas e legítimas

Fonte: Autor, tendo por base Dahlberg e Dalgaard-Nielsen (2020).

O primeiro fator – um *ambiente de risco em mudança* – enfatiza, sobretudo, «fatores exógenos e funcionais, como a evolução e crescimento de problemas transnacionais como o terrorismo, o crime organizado, as migrações irregulares, e as catástrofes naturais» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 5, tradução nossa). Trata-se de desafios que não conhecem fronteiras e colocam pressão sobre as FSS e demais autoridades e capacidades civis (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 5). Segundo Kalkman (2019, p. 2) e Schnabel e Krupanski (2012, p. 64), referidos em Dahlberg e Dalgaard-Nielsen (2020, p. 5), as ameaças e riscos hodiernos exigem uma maior cooperação e ajuda entre FFAA e FSS. Nesse sentido, os decisores políticos e a documentação oficial têm sublinhado a aptidão do pessoal militar e dos meios ao seu dispor para apoiar as FSS, assegurando «a utilização eficiente das capacidades e recursos nacionais» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 5, tradução nossa).

O segundo fator referido por Dahlberg e Dalgaard-Nielsen (2020, p. 5), designado por *política de interesse*, enfatiza os «fatores domésticos, políticos e societais, para o crescente envolvimento das FFAA na segurança interna» (tradução nossa). Um desses motivos prender-se-ia com a necessidade de encontrar e legitimar novas missões e os orçamentos das forças militares (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 5). Parte da literatura tem defendido que é importante estar atento à forma como as agências de segurança europeias enquadram as novas ameaças à segurança, que exigem novas respostas, como a participação das FFAA na manutenção da segurança interna (Bigo, 2000, p. 178 referido em Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 5).

O terceiro fator, designado por *mimetismo institucional*, corresponde às situações em que instituições imitam outras instituições consideradas bem-sucedidas e legítimas (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 5). Ou seja, uma organização adquire a legitimidade de outras organizações. Neste caso, o crescente envolvimento das FFAA na segurança interna não é percecionado como algo negativo, mas antes como uma tentativa improvisada para se ajustar a um novo ambiente de risco complexo, preservando a sua legitimidade organizacional (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, pp. 5-6).

À luz do quadro legal vigente em Portugal, as FFAA intervirão no âmbito da segurança interna apenas em situações de excecionalidade e indispensabilidade para que a ordem e a paz públicas sejam asseguradas (Capítulo I, secção 2.2.). Estamos perante um claro exemplo de complementaridade entre

forças, já que nesses casos excecionais, as FFAA assumem o que seria um papel cometido às FSS, em tempos de normalidade, e reforçam os poderes das autoridades administrativas civis.

Em termos internos, as FFAA podem atuar no âmbito de missões de interesse público, do controlo e vigilância do território nacional e em ações complementares para defesa da segurança interna, considerando que detêm recursos humanos e materiais essenciais à reação a situações de emergência e de exceção, no apoio às FSS e aos agentes de proteção civil (Vieira Borges, 2013; Loureiro dos Santos, 2012, pp. 84-85; Lourenço e Costa, 2018, p. 107). Note-se, que para além destas competências, os equipamentos de duplo uso ao dispor das FFAA, possibilitam, também, «efetuar operações de combate, mas apenas quando for declarado um dos estados de exceção constitucionalmente estabelecidos, estado de emergência e estado de sítio» (Loureiro dos Santos, 2012, p. 85).[33]

As FFAA portuguesas foram capazes de se preparar para a «contrassubversão, para as operações convencionais e para as de apoio à paz e de estabilização, efetuando mudanças organizacionais profundas e ajustando-se à realidade estratégica de cada momento histórico» (Lourenço e Costa, 2018, p. 72). Importa, por isso, valorizá-las como «agente produtor de segurança e instrumento da política externa do Estado» (Lourenço e Costa, 2018, p. 72). E, nesse sentido, tem sido defendido que não faz sentido negar situações concretas de complementaridade entre forças. Num caso de ação terrorista, por exemplo, que envolva um avião em espaço aéreo nacional seria absurdo negar a intervenção da Força Aérea (FAP) em nome de uma distinção teórica entre segurança interna e defesa nacional.[34] Tanto assim seria que apenas a FAP teria à sua disposição os meios materiais e humanos necessários para fazer frente a uma ameaça dessa natureza. Também no caso do combate ao tráfico humano ou de estupefacientes não seria de negar a intervenção da Marinha, deixando impunes organizações criminosas transnacionais.[35]

A questão sobre qual o alcance das missões específicas das FFAA no foro interno, ou seja, em território nacional é relativamente complexa. Essa possibilidade é aceite, ainda que de forma limitada, pela própria Constituição, relativamente aos casos de estado de exceção, em termos colaborativos na proteção civil e na satisfação de necessidades básicas e na melhoria da vida da população nacional. Como teremos a oportunidade de analisar mais aprofundadamente no Capítulo IV, recentes eventos de elevada importância no âmbito das matérias da segurança e da defesa, como os ataques de 11 de setembro de 2001, viriam a relançar o debate público quanto às demais situações que possam justificar a intervenção das FFAA na segurança interna. Essa possibilidade surge não apenas de acordo com as

[33] Loureiro dos Santos (2012, p. 85) sublinha que «no estado de emergência, as FFAA atuarão no terreno sob direção das autoridades civis; no [estado de sítio], será instalada a autoridade militar na área em que o estado de sítio vigorar».

[34] Este género de situações é «incompatível com as delongas nos processos de decisão previstos nos estados de exceção. Nestas circunstâncias, para fazer frente a estas ameaças, terão de existir planos de ação previamente aprovados e treinados, com as linhas de comando claramente definidas, a serem executados à ordem» (Loureiro dos Santos, 2012, p. 86).

[35] Ainda que aqui, diferentemente, existam FSS que dispõem de meios marítimos para fazer face a estes fenómenos, tais como a PMar ou a Unidade de Controlo Costeiro da GNR.

especificidades dos meios e equipamentos ao dispor das FFAA, mas também em relação às situações para as quais as FSS não tenham resposta ou esta seja deficitária (Bacelar Gouveia, 2018, p. 411).

Têm sido diversos os países que «têm ensaiado experiências em que as forças militares são colocadas, fora dos estados de exceção, em missões de segurança interna» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 411). De facto, a adoção de um conceito alargado de segurança teria, hipoteticamente, implicações no emprego das FFAA. Por isso, Viana (2003, p. 7) sublinhou que as alterações na ordem internacional a partir do final do século XX forçaram o redesenho das estruturas, métodos e processos de atuação das FFAA. Os novos desafios colocados às forças militares multiplicar-se-iam no pós-11 de setembro, «passando alguns países e Organizações Internacionais a exigir às suas [FFAA] novas missões, novos requisitos de força, novas capacidades e mesmo novas estruturas de força, de forma a torná-las capazes de fazer face a todo o espectro do conflito» (Garcia, 2006, p. 363). Foi, precisamente, nesse quadro que se passou a «antever o emprego das mesmas [FFAA] em missões de segurança interna» (Garcia, 2006, p. 363). Compreendera-se, assim, pela sua gravidade que o «terrorismo internacional não [constituía] um simples caso de polícia» (Vaz, 2004, p. 91; no mesmo sentido, Duarte da Costa, 2016, p. 89), passando a equacionar-se a «mobilização de meios militares enquanto parte integrante da resposta do Estado democrático» (Vitorino, 2001, pp. 78-79).

Figura 2 – Possibilidades de intervenção interna das FFAA

Fonte: Autor, tendo por base Martins Pereira (2014, p. 316).

Segundo Martins Pereira (2014, p. 316), existem três situações plausíveis para a intervenção das FFAA no quadro interno, em Portugal: (i) no desempenho de missões para garantir a soberania, a independência e a integridade territorial nacional; (ii) em caso de cooperação com as FSS no quadro do

combate a agressões ou ameaças transnacionais; (iii) e na colaboração em missões de proteção civil e na satisfação das necessidades básicas e na melhoria da qualidade de vida das populações.

Em termos de operacionalização, e partindo dos exemplos existentes noutros países ou em matéria de articulação das FFAA com as autoridades de proteção civil, seria possível, no caso da segurança, nomeadamente: (i) dar uso ao apoio militar como último recurso, tendo em conta um conjunto de critérios de ação, como a falta de capacidades civis, a dimensão e a persistência da operação, entre outros, numa lógica de complementaridade; (ii) o apoio militar em resposta a uma solicitação das autoridades civis; (iii) o funcionamento paralelo de estruturas civis e militares com coordenação nos vários níveis de decisão; (iv) a atuação com base num plano operacional que identifique as ameaças e o seu grau de probabilidade, definindo formas de intervenção (Martins Pereira, 2014, p. 317).

A atuação das FFAA na segurança interna dever-se-á pautar pelo respeito pelos princípios da cooperação e da indispensabilidade, proporcionalidade e subsidiariedade da intervenção (Valente, 2013a). O princípio da cooperação, na base da complementaridade entre as políticas públicas de segurança e de defesa, acarreta dois pressupostos fundamentais, a saber: (i) a competência e a responsabilidade em matéria de segurança interna pertence à polícia; (ii) o comando ou direção da ação subjaz ao cooperado, isto é, as FFAA deverão colaborar sob o comando ou direção do órgão policial competente. Ainda assim, lembramos que fora do âmbito dos estados de exceção, o reforço das FSS pelas FFAA só é admitido segundo o prisma da subsidiariedade e da solicitação pela polícia necessitada de apoio (Valente, 2013a). Ou seja, o recurso às FFAA na segurança interna tem tido como pressuposto «um carácter de complementaridade, de uma forma supletiva, mediante as necessidades de apoio das FSS» (Imperial, 2019, p. 157). Essa forma de cooperação deverá ficar prevista num quadro preventivo ou reativo de caráter excecional, mas sob o comando e controlo das FSS ou do SGSSI, precisamente de «modo simétrico e inverso ao constitucionalmente previsto nas situações de estado de sítio e de emergência em que as [FSS] ficam sob o comando do CEMGFA» (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 328). Assim, e pese embora a sua utilidade e relevância, o emprego das FFAA no domínio da segurança interna limitar-se-á, sobretudo, às situações de maior gravidade e da resposta a ameaças de caráter transnacional, como o terrorismo, o crime altamente organizado, a cibercriminalidade e a proliferação de armamento de destruição maciça (Imperial, 2019, p. 158).

Sansó-Rubert P. (2013, p. 124) questiona se o crescente envolvimento das FFAA em missões de «luta contra o crime organizado é não apenas o meio mais oportuno», mas, sobretudo, se essa atuação constitui realmente um grave revés para as políticas criminais, as instituições policiais e as próprias forças militares, e também para as «relações entre civis e militares e, em última análise, para o regime democrático» (tradução nossa). Existem correntes de opinião que defendem que a luta contra o crime organizado deve ser uma reação excecional e, como tal, dever-se-ia falar em «guerra» contra o crime altamente organizado (Sansó-Rubert P., 2013, p. 126). Sansó-Rubert P. (2013, p. 126) ressalva, no entanto, que estas abordagens parecem resultar de uma imersão belicista que cresceu com o 11 de setembro e que tem favorecido posições altamente reativas contra qualquer risco ou ameaça. E, por isso,

defende este autor que a solução militar não resolve por si o problema da criminalidade, mesmo com recurso à violência (Sansó-Rubert P., 2016, p. 126).

Relativamente ao envolvimento militar na segurança interna, tem sido, também, argumentado que se corre o «risco de minar a prontidão de combate e a moral das tropas, bem como as liberdades civis e, em última análise, pelo menos nas democracias menos bem estabelecidas, o controlo civil das FFAA» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 6, tradução nossa). Questiona-se, assim, a utilidade do recurso a forças militares em «missões de segurança interna, especificamente o contraterrorismo», que poderá ser contraproducente (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 7, tradução nossa). Sublinhe-se que «a militarização do tratamento do terrorismo poderá alimentar a retórica bélica dos grupos terroristas e, inadvertidamente, legitimá-los», contribuindo para a sua estratégia de recrutamento (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 7, tradução nossa). Outro dos efeitos negativos que poderá ser apontado prende-se com o risco de se «desviar investimento de que as capacidades e agências civis» necessitam para o cumprimento das suas missões (Edmunds, 2006, p. 1074 e Schnabel e Krupanski, 2012, p. 56, referidos em Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 7, tradução nossa).

Outro risco frequentemente apontado na literatura relaciona-se com a «redução do tempo de treino, prontidão de combate, e a deterioração do [*know-how*] das forças militares» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 7, tradução nossa). No entanto, as missões domésticas podem «proporcionar formação e experiência valiosas» para que as FFAA operem em teatros operacionais (TO) urbanos em interação com civis, «competências estas essenciais em missões internacionais de contrainsurreição e contra-estabilização» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 7, tradução nossa).

O recurso aos meios, equipamentos e pessoal militares para «apoiar as autoridades civis no combate a desafios securitários como o terrorismo, o crime organizado ou as catástrofes naturais pode parecer lógico e necessário» aos olhos dos cidadãos (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 7, tradução nossa). Não obstante, de acordo com os críticos, esta opção «pode afetar, potencialmente, as liberdades civis fundamentais, bem como uma série de equilíbrios institucionais entre as FFAA e a autoridade civil democrática», não devendo, por isso, ser uma decisão tomada de ânimo leve (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 8, tradução nossa).

Têm sido sublinhadas as «diferenças na cultura, normas e visão» das FSS e das FFAA (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 8, tradução nossa). Tendo em conta que os Estados democráticos ocidentais têm a necessidade de manter a ordem e a legitimidade, «a premissa central das forças policiais domésticas é aplicar a força mínima, enquanto que as forças armadas (…) têm de vencer guerras através da aplicação da força máxima» (Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 8, tradução nossa). Não é possível ter a expetativa de que os militares «demonstrem a mesma sensibilidade com as liberdades civis do que as forças policiais» (Weiss, 2011, p. 401, referido em Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 8, tradução nossa). Adicionalmente, o envolvimento das FFAA na segurança interna pode conduzir à «politização, ingerência política e abusos dos direitos humanos» e à «gradual perturbação do equilíbrio

de poder entre as autoridades civis e militares» (Edmunds (2006, p. 1072, referido em Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 8, tradução nossa).

Segundo Carreiras (2007, p. 2), subjaz à teoria das relações civis-militares o pressuposto de que as forças militares constituem organizações com «cara de Janus». Ou seja, se por um lado, têm de assegurar a sua eficácia na resposta às mudanças no contexto estratégico, por outro, têm de ser sensíveis aos valores e às sociedades em que se inserem (Carreiras, 2007, p. 2). Estes dilemas foram-se acentuando, sobretudo, no pós-Guerra Fria e 11 de setembro de 2001 (Carreiras, 2007, p. 2). Carreiras (2007, p. 3) aduz que a definições, a nível nacional, de interesses estratégicos, os conceitos de segurança e de ameaça, e até as perspetivas relativas à natureza da guerra foram sendo desafiadas por uma série de alterações no quadro social e político, quer no âmbito do contexto estratégico internacional, quer das estruturas sociais nacionais. A nível estratégico internacional, destaque para a evolução de uma situação de certeza e estabilidade associada a um mundo bipolar para um mundo incerto e fragmentado em termos políticos, económicos e militares, o que levaria a uma redefinição das questões securitárias (Carreiras, 2007, p. 3). Após o fim da Guerra Fria, as missões militares foram reorientadas, dando agora maior prioridade a intervenções multinacionais de apoio à paz e estabilidade globais (Carreiras, 2007, p. 4).

Figura 3 – Mudanças globais com impacto nas FFAA

Fonte: Autor, tendo por base Carreiras (2007, p. 4).

A defesa crescente da necessidade da atribuição de um papel mais ativo às FFAA no domínio da segurança interna resulta, simultaneamente, de uma maior e mais clara perceção do novo paradigma

securitário internacional, pautado por novas ameaças e riscos, como também da procura de um novo papel para as FFAA, em especial para o Exército (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 328). Este segundo motivo encontrará justificação, de acordo com Marques Guedes e Elias (2010, p. 328), nas «diversas alterações legais como a extinção do [serviço militar obrigatório/SMO], a pressão política para a diminuição dos quadros, a alteração da utilização das Forças Militares, não tanto em contexto de guerra clássica, mas mais em operações de paz ou em conflitos armados assimétricos com movimentos insurgentes que combinam ações terroristas e táticas de guerrilha».

Acresce, ainda, que «apesar do alargamento de missões, existem alguns receios de perda de importância das [FFAA] que têm levado diversos militares a procurar a legitimidade social através de um papel ativo na segurança interna» (Horta, 1991, referido em Paulo, 2018, p. 174).[36] Nesse sentido, tem sido defendida, por alguns setores militares, uma visão alargada da área da defesa, invocando-se, também «as capacidades das [FFAA] para suprir deficiências das FSS perante ameaças com componentes externas ou muito violentas» (Paulo, 2018, p. 174). Não obstante, tem sido também argumentado que «as tarefas não-militares podem criar divisões internas nas [FFAA] e distraí-las da sua missão militar, com indesejável perda de eficácia» (Paulo, 2018, p. 174). Por isso, autores como Paulo (2018, p. 178) defendem que deverá estar «implícito que a atuação e o emprego das [FFAA] em tarefas fora da sua missão (por exemplo, de colaboração ou apoio a FSS ou a serviços de proteção civil) se faz com as capacidades sobrantes e sem desguarnecer a sua missão».

5.2. As possibilidades de intervenção das Forças e Serviços de Segurança na segurança externa

A discussão sobre a atuação das FSS em apoio às FFAA é, igualmente, relevante, sendo essencial «rentabilizar, racionalizar, reorganizar, otimizar» (Elias, 2018, p. 298). É, por isso, «urgente desenvolver uma doutrina comum, de forma a aproximar linguagens e metodologias de atuação, apostar na interoperabilidade e "uso comum" de meios operacionais, investir na formação e nos centros de operações conjuntos» (Elias, 2018, p. 298). Sublinhe-se, no entanto, que qualquer discussão sobre esta matéria só será útil se forem combatidos «corporativismos, estereótipos e ruídos geradores de entropias, que poderão provocar a falência do Estado de direito e do direito internacional» (Elias, 2018, p. 298).

Importa salientar que a atuação das FSS fora do território nacional, no quadro de missões europeias ou internacionais, tem sido aceite sem objeções significativas. Elias (2018, pp. 44-45) lembra que «a segurança e a atuação das Polícias deixaram de ser apenas assuntos internos dos Estados para passarem a ter que ser vistas de uma forma mais ampla, à escala regional e/ou mundial, para além das fronteiras geográficas de cada Estado, verificando-se, uma tendência de centrar os estudos de segurança nas comunidades e nas pessoas». Tem-se verificado uma crescente projeção para os níveis regional e

[36] O mesmo se siga para áreas conexas, de que são exemplo o apoio prestado às populações em situação de fogos rurais e, mais recentemente, a Task Force para o Plano de Vacinação contra a COVID-19 em Portugal, liderada, primeiramente pelo Vice-almirante Henrique de Gouveia e Melo e depois pelo Coronel Carlos Penha Gonçalves.

internacional de questões tradicionalmente ligadas à segurança interna, importando dar relevo às missões das FSS no quadro internacional e o seu importante papel para a segurança interna, defesa nacional e política externa (Marques Guedes e Elias, 2010, pp. 126-127).

Efetivamente, tem sido mais debatida a possibilidade e relevância da atuação das FFAA no âmbito da segurança interna do que a atuação das FSS na segurança externa. Não é, por isso, demais de sublinhar a crescente «relevância da dimensão externa da segurança interna, fundamental para a prevenção e repressão do terrorismo e da criminalidade organizada transnacional» (Elias, 2018, p. 297). Sendo questionável num contexto mais restrito de segurança interna, já o não será no quadro da chamada segurança alargada. Podemos destacar neste contexto, exemplificativamente, a «participação de Portugal com destacamentos marítimos da GNR e da [PMar] nas operações da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) no Mar Mediterrâneo (...) para debelar a situação de emergência humanitária associada às recentes vagas de migrantes, bem como combater as redes de tráfico que lhe estão subjacentes» (Lourenço e Costa, 2018, pp. 92-93). A este exemplo acresce, também, o da «participação da GNR na EUROGENDFOR, força de gendarmerie europeia vocacionada para apoiar o desenvolvimento da [Política Comum de Segurança e Defesa/PCSD]» (Lourenço e Costa, 2018, p. 93).[37] Refiram-se, ainda, as diversas missões da GNR e da PSP no quadro das missões de paz das Nações Unidas (Martins Branco, 2015, pp. 110 e 112).

A LSI inclui as formas de ação das FFS fora do território nacional, no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português e das normas aplicáveis do direito europeu e internacional, em matéria de cooperação com serviços de Estados terceiros ou com organizações de que Portugal faça parte (Capítulo I, secção 2.1.). A falta de uma abordagem transversal da questão da segurança tem sido um constrangimento à implementação de políticas públicas que respondam de forma integrada às problemáticas securitárias identificadas nesta tese, o que tem posto em causa a existência de medidas mais adequadas, exequíveis e aceitáveis face aos problemas existentes. A perspetiva internacional defensora da convergência dos âmbitos externo e interno da segurança dos Estados, não poderia deixar de ter reflexos a nível nacional, ainda que de forma mitigada.

Importa acrescentar que as FSS também colaboram em matéria de defesa nacional com as FFAA, nos termos da CRP e da lei, o que resulta do entendimento de que a transversalidade e a dimensão das ameaças exigem, cada vez mais, «cooperação, partilha de meios e informações e ausência de quaisquer rivalidades setoriais» (Lourenço de Sousa, 2009, p. 77).

Seguimos Elias (2013a, p. 10) quando conclui que «as políticas de segurança em Portugal, nas suas vertentes interna e externa, têm uma natureza fragmentada, excessivamente normativa e com fortes lacunas ao nível da cooperação e coordenação interministerial e interinstitucional, o que tem trazido diversos constrangimentos na participação das [FSS] em missões internacionais e em consequência uma retração da política externa nacional».[38]

[37] Para uma análise mais detalhada sobre o tema, ver Guerra (2019).
[38] O mesmo podemos dizer relativamente à atuação das FFAA no quadro da segurança interna.

Elias (2013a, p. 26) refere que se verifica uma «clara indefinição de prioridades políticas na participação de forças armadas e forças de segurança em missões internacionais». Não desapareceram, de qualquer modo, as acentuadas diferenças entre as FSS e as FFAA, nem a necessidade do recurso à força na sua vertente mais destrutiva – apenas se afastaram os TO dos territórios dos Estados ocidentais (Paulo, 2018, p. 174). Aliás, face à criminalidade crescentemente violenta, complexa e itinerante, difundiu-se a defesa de soluções mais musculadas ou militarizadas das respostas das autoridades, bem como o alargamento dos modelos de estado de exceção (Elias, 2013a, p. 27).

Acresce a persistência interna de «lógicas conservadoras, corporativistas ou economicistas e as competições e conflitos institucionais (as quais se esbatem no terreno) entre [FSS], órgãos de polícia criminal, [FFAA], proteção e socorro e emergência médica» (Elias, 2013a, p. 25).[39] As dificuldades existentes parecem resultar de fatores diversificados tais como as diversas origens dessas forças, com história e culturas distintas, que têm dificultado quaisquer tentativas de as reformar (Lourenço e Costa, 2018, p. 108). Apesar do esforço empreendido no sentido de melhorar a obtenção de ganhos de eficiência, por via de mudanças estruturais, tais alterações não têm sido suficientemente significativas no âmbito dos processos e procedimentos, domínio de acentuada entropia, causadora de ineficiência e ineficácia (Lourenço e Costa, 2018, p. 108). Lourenço e Costa (2018, p. 108) salientam que «a perceção de que as reformas na segurança interna comportariam fusões e perdas significativas de competências fomenta a rivalidade e a autarcia das [FSS]». Dão, assim, lugar à «competição, à afirmação de conceitos disruptivos como os de "polícia integral" e competência reservada», criando verdadeiras fronteiras entre os diversos domínios de responsabilidade atribuídos a cada uma das forças (Lourenço e Costa, 2018, p. 108), com reflexos, também, na sua relação com as FFAA.

5.3. Desafios e oportunidades na coordenação e articulação entre forças

Face ao que se expôs até aqui, bem se compreende a necessidade de ser estabelecida uma clara regulamentação da segurança e da defesa, incluindo as funções atribuídas às FFAA e às FSS, os seus limites e os mecanismos de cooperação a usar em missões conjuntas (Sansó-Rubert P., 2013, p. 129). Como bem salienta Elias (2012, p. 5), «as ameaças, os riscos e os perigos não têm fronteiras, pelo que os limites à ação das [FFAA] e das polícias estão em constante redefinição e ajustamento às novas exigências de liberdade e segurança dos cidadãos».

De facto, a segurança deixou de ser um mero assunto interno dos Estados (Elias, 2012, p. 5). Como tal, Portugal também «não escapou a este processo complexo de interdependências multifacetadas – ainda que evidenciando pontuais lacunas, seja no domínio da interoperabilidade dos diversos atores, seja por conflito de competências ou na racionalização de meios» (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 67).

Por isso, é cada vez mais premente a adoção de uma «abordagem mais coordenada entre a gestão civil e a gestão militar de crises; entre cooperação policial, cooperação aduaneira e cooperação

[39] Corresponde ao corporativismo profissional referido no capítulo introdutório.

judiciária; entre a prevenção criminal, a ordem pública e a investigação criminal; entre luta contra a criminalidade de massa e a criminalidade organizada, de forma a melhor responder a fenómenos caracterizados pela complexidade e multidimensionalidade; entre a segurança pública e a segurança privada» (Elias, 2012, p. 7; Elias, 2013a, p. 24). Daí que Viana (2013, p. 52) defenda que «a estrutura de comando e a estrutura de forças, assim como a doutrina das [FFAA], devem refletir cada vez mais essa necessidade de desenvolver operações conjuntas e combinadas, assim como missões com uma forte componente não militar, em estreita colaboração com as [FS] e outros órgãos do Estado, numa lógica de duplo uso das capacidades».

Sansó-Rubert P. (2013, p. 130) refere-se à crescente «hibridização policial-militar», sublinhando o esbatimento entre áreas, associado ao desaparecimento da dicotomia interna-externa da segurança. Este fenómeno tem conduzido à gradual transformação das FFAA num instrumento «mais flexível e útil no apoio à gestão da segurança» (Sansó-Rubert P., 2013, p. 130, tradução nossa). Explica o mesmo autor que as «intervenções policiais e militares não precisam de ser mutuamente exclusivas: pelo contrário, os contextos criminais atuais requerem estratégias construídas sobre abordagens e soluções abrangentes, que se traduzem cada vez mais em operações conjuntas» (Sansó-Rubert P., 2013, p. 130, tradução nossa). Ferreira Nunes (2012b, p. 15) vai um passo mais longe e sugere, além da existência de «uma cultura de planeamento de segurança e de defesa integrados», a introdução de uma «política de aquisição de equipamentos conjunta e partilhada por todos os serviços das [FFAA] e [FS], beneficiando-se do seu empenho comum no quadro de missões internacionais».[40]

Em Portugal, as principais menções à relação entre as FFAA e as FSS no âmbito da segurança interna, como vimos, resultam dos Artigos 35.º da LSI e 48.º da LDN, que referem que as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a sua articulação operacional.[41] Dispõe, ainda, a LDN que incumbe às FFAA a obrigação de cooperar com as FSS no cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças de caráter transnacional (Art. 24.º, n.º 1 da LDN; Vieira Borges, 2013; Branco, 2015, p. 7).[42] Saliente-se que competirá ao CEMGFA, de acordo com a LOBOFA, exercer,

[40] Luís (2012, p. 34) refere que «com níveis de criminalidade e ameaças à segurança dentro de padrões relativamente baixos para um país com as características de desenvolvimento socioeconómico de Portugal, as nossas [FS e as nossas FFAA têm tido], no contexto internacional, uma franca oportunidade de crescer e desenvolver, em recursos, procedimentos, doutrina e experiência».

[41] Esta formulação, ao deixar a operacionalização da colaboração entre as forças militares e policiais muito dependente da vontade dos seus dirigentes não é isenta de críticas (Entrevista 7, 2022).

[42] Também «as Leis orgânicas do EMGFA, da Marinha, do Exército e da Força Aérea referiram de modo explícito esta colaboração das [FFAA] com as FSS» (Vieira Borges, 2016, p. 4). Vieira Borges (2013) sublinha que esta missão atribuída às FFAA é considerada por muitos autores como inconstitucional, por não ser possível encontrar igual formulação na CRP. Daí a intervenção das FFAA na segurança interna ser considerada por alguns como um verdadeiro «mito». Vieira Borges (2016, p. 4) conclui que, desde a revisão de 1982, «as mudanças em Portugal e no Mundo da [segurança e defesa] foram significativas, apesar de continuar a haver pontualmente alguns traumas associados aos mitos» e que «infelizmente, as questões políticas e ideológicas, a par de um continuado corporativismo, continuam a ter um peso considerável na consolidação do sistema político em Portugal, limitando inclusivamente a revisão de uma CRP já desatualizada (…)».

durante os estados de guerra ou de exceção, o comando operacional também das FSS, quando estas sejam colocadas na sua dependência, nos termos da lei.[43]

No mesmo sentido, o CEDN de 2013 veio prever a necessidade da existência de um plano de articulação operacional entre as FFAA e as FSS no combate a agressões e ameaças transnacionais, que «estabeleça as necessárias medidas de coordenação e promova a interoperabilidade dos sistemas e equipamentos» (Martins Pereira, 2014, p. 313; Elias, 2018, pp. 287-288) e «à semelhança dos planos em vigor para os estados de exceção ou para a proteção civil» (Vieira Borges, 2013). Este plano, como veremos abaixo, foi adotado em 2020, embora seja ainda desconhecida a sua implementação e resultados concretos.

A mudança de paradigma no âmbito da segurança está associada quer ao declínio da ocorrência de conflitos armados interestaduais, quer à emergência de novas ameaças com dimensão transnacional. Este fenómeno viria a dar uma nova centralidade política à segurança face à defesa. Tal evolução tem vindo a implicar um dever acrescido do Estado em rentabilizar os meios ao seu dispor (Silvério, 2008, p. 43). São disso exemplo as situações de ameaças que ultrapassam o âmbito ou capacidade de atuação das FSS ou quando as FSS estão mais aptas a intervir em missões específicas no exterior, como é o caso das ações de salvamento de refugiados e migrantes (Silvério, 2008, p. 43). De facto, o clima de acelerada mudança no domínio securitário, pautado por fortes constrangimentos orçamentais e pela implementação de medidas e instrumentos de gestão de caráter quase empresarial, poderá estar na origem de comportamentos institucionais crescentemente competitivos entre forças (Palma, 2011, p. 35). Surge, assim, um risco de sobreposições entre missões e de ineficiências várias que poderão conduzir a processos de emagrecimento não desejáveis (Palma, 2011, pp. 35-36). A busca da eficiência organizacional, associada ao processo de integração europeia, é geradora de processos de elevada complexidade ligados, simultaneamente, à importação de modelos de outros países, nem sempre adaptáveis à realidade nacional, e à tendência de transferir para o nível europeu competências anteriormente nacionais (Palma, 2011, pp. 35-36).

As diferenças significativas entre atores são, neste contexto, relevantes. Assim, e se as FFAA dispõem de meios mais robustos e flexíveis em determinados setores, as FSS têm um conhecimento mais aprofundado no âmbito do combate às novas ameaças, considerando a sua interligação à criminalidade altamente organizada de cariz transnacional (Palma, 2011, pp. 36-37). Sublinhe-se, não obstante, que «mesmo em tempos de crise, em nenhuma circunstância se deve abandonar o exercício das missões de soberania, deixar de honrar compromissos internacionais, de proteger as comunidades portuguesas no estrangeiro em áreas de crise ou conflito e de responder a emergências complexas em situações de catástrofe ou calamidade» (Capitão Ferreira, 2017, p. 13).[44]

[43] O Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (RESEE) dispõe que, durante o estado de sítio, as FSS fiquem colocadas sob o comando operacional do CEMGFA, ainda que por intermédio dos respetivos comandantes-gerais. Ver Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na sua redação atual.

[44] Capitão Ferreira (2017, p. 14) salienta o facto de haver uma «certa desvalorização pública e política, das funções de soberania» quando comparadas com o «conjunto de funções sociais do Estado». Alerta, por isso, para o papel

Como bem salienta Elias (2013a, p. 25), as profundas alterações ocorridas à escala global «não se compadecem com divisões e estanquidades que se foram formando na base de uma lógica institucional criada para um panorama global muito diferente daquele em que estamos inseridos». De facto, «vivemos numa realidade em que exclusivismos e as competições corporativas são criadoras de ruído e de ineficácia no sistema» (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 330). Existe, pois, a necessidade em se apostar na formação integrada dos diversos quadros e unidades das forças nestes domínios, de forma a fortalecer e a consolidar uma atuação integrada perante situações de crise (Elias, 2013a, p. 25), bem como na «sistematização de missões conjuntas, complementares, flexíveis, adaptáveis e em parceria» (Elias, 2012, p. 3).

Da investigação realizada, resulta também evidente que a «articulação política e institucional, tão propalada nos programas do Governo que permita o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros e impeça a continuação da dispersão de meios e a fragmentação das ações, está ainda longe de ser conseguida» (Elias, 2013a, p. 26). No contexto da progressiva transnacionalização das matérias da segurança, é cada vez mais premente a importância da coordenação interministerial – particularmente entre os MinAI, MinDN, Ministério da Justiça (MinJ) e Ministério dos Negócios Estrangeiros (MinNE) – em áreas de sobreposição das políticas que procuram dar resposta a problemas partilhados (Marques Guedes e Elias, 2010, pp. 327-328).[45]

Palma (2011, p. 33) salienta que, no contexto da articulação entre as FFAA e as FSS, o quadro legal específico da atividade de segurança interna é, fundamentalmente, o da lei penal e processual penal, a lei-quadro da polícia criminal, as leis sobre política criminal e as leis orgânicas das FSS. Assim, se compreende que a atuação das FFAA em cooperação com as FSS apresente, ainda, desafios significativos, exigindo-se uma articulação funcional que é, neste âmbito, fundamental. Palma (2011, p. 33) apresenta um conjunto de preocupações neste âmbito, nomeadamente, quanto à «inconsistência da solução encontrada para o emprego das FFAA na ordem interna, pelo que a LDN e a LSI deviam ter ido mais longe na clarificação do emprego das FFAA em colaboração com as autoridades civis; quanto a questões relacionadas com a atuação das FFAA, de legalidade e de conhecimento, designadamente na preparação das FFAA para atuar no relacionamento com o cidadão, no sentido que os Estados são Estados de Direito e não se pode atuar à margem do Direito, logo é necessário conhecer o quadro jurídico em que se está a atuar; quanto às diferenças existentes nas formas de atuação de polícias e militares, atendendo que o agente policial atua com competência própria, investida pela lei; quanto ao grau de exigência que a sociedade incorpora, cujos padrões sobem continuamente». Relativamente às FFAA, a

fundamental das FFAA na garantia dos objetivos permanentes do Estado português. E pese embora seja «compreensível que sob a pressão das dificuldades orçamentais, os Estados procurem otimizar o produto operacional das [FFAA] (…) as reduções orçamentais na área da Defesa não podem comprometer as capacidades militares críticas e prioritárias».

[45] No entanto, contrariamente a uma proximidade e articulação mais evidente entre o MinNE e o MinDN, e entre o MinAI e o MinJ, já a relação entre o MinDN e o MinAI parece, por vezes, estar bloqueada (Leandro, 2009, p. 159).

forma como se estabelece juridicamente a articulação do CEMGFA com o SGSSI,[46] diz Palma (2011, p. 35), «representa um sério risco a uma intervenção adequada, exequível e aceitável, quando for necessária e solicitada», por consolidar aquilo a que ele se refere como um «ad-hocismo».

Vieira Borges (2013) defende que uma próxima revisão constitucional deveria introduzir uma norma, em linha com o já disposto na LSI e na LDN, que clarifique a possibilidade das FFAA serem incumbidas de cooperar com as FSS, nos termos da lei, com vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais. Outra possibilidade, de acordo com o mesmo autor, seria alterar a legislação relativa aos estados de exceção, acrescentando uma nova categoria intermédia, designada por «estado de crise»,[47] que «contemplasse a intervenção das [FFAA] em face de previsíveis ameaças transnacionais» (Vieira Borges, 2013).

Alternativamente, poder-se-á fazer uma interpretação atualista do Artigo 273.º, n.º 2 da CRP, quando se refere a agressão ou ameaça externa, passando a englobar as novas ameaças e agressões que afetam a segurança das comunidades (Diogo e Pica, 2004, p. 6). Se às FFAA são atribuídas competências de defesa da independência nacional, da integridade territorial e da liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa, o conceito de ameaça externa devia ser alargado, de forma a incluir ações com origem externa, mas desenvolvidas dentro do território dos Estados (Lourenço de Sousa, 2009, p. 72). Assim, quaisquer ameaças externas objeto da defesa nacional, nos termos da Constituição, poderiam justificar, hipoteticamente, uma ação militar de caráter interno, desde que proporcional e confinada ao território nacional (Lourenço de Sousa, 2009, p. 72). Falamos, aqui, de uma vertente interna da defesa nacional, que se distingue da segurança interna, devido à natureza externa da ameaça considerada (Lourenço de Sousa, 2009, p. 72).

Alguma literatura justifica, ainda, a necessidade da intervenção das FFAA no domínio interno, porque a segurança se trata de uma das necessidades básicas da população. Tem sido entendido, no entanto, que o objetivo de tal interpretação das missões das FFAA seria o de permitir a sua colaboração em missões de interesse público, com recurso a meios mais eficazes, sejam eles de engenharia ou técnicos em geral, não envolvendo as forças militares em tarefas de segurança pública em sentido estrito (Parecer n.º 147/2001 da PGR, ponto 4). Parece-nos claro que «atualmente e com o quadro constitucional existente, as FFAA não poderão ser chamadas a desempenhar funções de defesa da ordem interna, a não ser nos casos previstos na CRP e na lei, pelo que se entende que existe uma necessidade premente de um repensar da conceção dogmático-constitucional de Defesa Nacional e de Segurança Interna» (Lourenço de Sousa, 2009, p. 73).

Relativamente à «atuação das FFAA face a ameaças que podem pôr em risco a vida e a liberdade dos cidadãos, bem como a integridade e a segurança de pessoas e bens» (Elias, 2018, p. 291), o Parecer

[46] Tem-se recorrido a uma interpretação da Constituição no sentido de se limitar o empenhamento das FFAA dentro do território nacional. Tal intervenção, à luz da LDN, é «estrita a um papel de apoio, sendo que o seu empenhamento é articulado no topo hierárquico das cadeias de comando civis e militares, respetivamente o SGSSI e o CEMGFA» (Palma, 2011, p. 35).

[47] Sobre esta nova categoria, ver Loureiro dos Santos (2012, p. 88).

n.º 147/2001 da Procuradoria-Geral da República (PGR), de 9 de novembro[48] concluiu, nomeadamente, que: (i) as FFAA estão incumbidas com a missão fundamental da defesa militar da República, à luz do Artigo 275.º da CRP, com vista a assegurar a «independência nacional», a «integridade do território» e a «liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas»; (ii) «os conceitos de "agressão" e de "ameaça" externas são objeto de uma interpretação atualista, de modo a abranger novas formas de atuação externa suscetíveis de afetar os bens jurídicos que constituem objeto do conceito constitucional de defesa nacional»; (iii) em face de «uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afete de forma séria e fundada os bens jurídicos objeto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caraterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita proteção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional [Art. 273.º, n.º 2 da CRP e Art. 2.º, n.º 1 da LDN]»; (iv) «a defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de setores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações, compreende-se na previsão do n.º 2 do Artigo 273.º da CRP e no n.º 1 do Artigo 2.º da LDN» (Elias, 2018, pp. 291-292).[49]

Apesar de Parecer da PGR ter estabelecido que «as [FFAA] podem ser empregues em missões de segurança interna, em caso de agressão ou ameaça externas», de forma complementar e supletiva às valências próprias das FSS, faltaria, segundo Garcia (2006, p. 364), «a legislação própria para, entre outros, definir concretamente o espaço de intervenção, qual a cadeia de comando e os responsáveis». Por isso, Garcia (2006, p. 364) refere que a atuação das FFAA no quadro da segurança interna para combater as novas ameaças teria cobertura legal desde que os decisores políticos definissem como sendo externa a origem da ameaça em questão. Daí a importância de um estudo sistemático sobre o conceito de segurança nacional, que deverá ter uma natureza multidisciplinar e englobar a segurança interna e externa e a chamada defesa civil, «tendo sempre presente que a interligação desses vetores deverá

[48] Este Parecer foi solicitado em outubro de 2001, pelo MDN para aferir da possibilidade de as FFAA poderem «ser incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos coletivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de setores essenciais da vida nacional - designadamente importantes instalações industriais dos setores elétrico, de gás, de telecomunicações, portuárias ou aeroportuárias, em caso de agressão ou de ameaças externas» (Elias, 2018, p. 291).

[49] Elias (2018, p. 292) alerta, no entanto, para um conjunto de limites legais à atuação das FFAA no quadro da sua cooperação em matéria de segurança interna, nomeadamente: (i) «os militares das [FFAA] estão impossibilitados de aplicar medidas de polícia, previstas no Código de Processo Penal, na LSI e nas Leis Orgânicas das Forças de Segurança»; (ii) «os militares das [FFAA] estão impossibilitados de aplicar medidas de polícia e medidas cautelares de polícia e de exercer as de mais competências previstas no Código de Processo Penal para os órgãos de polícia criminal»; (iii) «no que diz respeito à detenção de suspeitos os militares poderão apenas atuar em flagrante delito, como qualquer cidadão, conforme previsto no artigo 255.º n.º 1 alínea b) do Código de Processo Penal»; (iv) «o uso da força e de outros meios coercivos por parte das [FFAA] no quadro da Segurança Interna só poderá ser exercido em situação de legítima defesa e de ação direta»; (v)« a não aplicabilidade do [DL n.º 457/99, de 5 de novembro] aos militares das [FFAA] condiciona o recurso a arma de fogo pelos militares em missões na segurança interna»; (vi) «os protocolos, compromissos e normas no quadro da cooperação internacional com outras FSS europeus não são aplicáveis às [FFAA]».

apresentar necessariamente áreas comuns, com maior ou menor amplitude, atendendo à tipologia das ameaças e aos métodos adotados para o seu combate» (Feiteira, 2006, p. 87).

No quadro da complementaridade entre as FSS e as FFAA destacamos a existência, desde 2003, de protocolos de cooperação entre a Marinha, a PJ e a AMN, cooperação iniciada no âmbito do combate à criminalidade e que teve em vista a partilha de informações e a articulação operacional de meios. Outros bons exemplos em matéria cooperativa são os casos do Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) e a PSP, a FAP e a Navegação Aérea de Portugal (NAV) e a Aeroportos e Navegação Aérea (ANA) e, mais recentemente, a UCAT.

Refira-se, adicionalmente, o protocolo de articulação operacional entre as forças militares e de segurança, assinado a 28 de fevereiro de 2020, pelo CEMGFA, António Silva Ribeiro, e a SGSSI, Helena Fazenda.[50] Este acordo visa sistematizar as medidas de coordenação inter-forças e aprofundar e otimizar a sua cooperação em contextos particulares, com destaque para o combate ao terrorismo (DN 2020). Na cerimónia de assinatura deste protocolo, o PM, António Costa, lembrou que a articulação entre as forças policiais e militares se encontrava «há muito prevista na LSI» e que a assinatura do protocolo constituía «um passo muito importante na articulação entre os valores da Defesa Nacional e os valores da Segurança Interna» (XXII GC, Portal do Governo, 2020). Sublinhou, ainda, que com o protocolo «nenhuma das instituições [perdia] as suas caraterísticas próprias. Pelo contrário, aquilo que [se fazia] é valorizar todos», uma vez que «muitas das missões que [lhes] estão confiadas só são bem desempenhadas se as [puderem] desempenhar em conjunto» (XXII GC, Portal do Governo, 2020). Afirmou, também, que a assinatura do protocolo entre as FFAA e as FSS era «o primeiro passo que [institucionalizava] – nos termos da Constituição e da Lei – que o País [podia] contar com todos os meios de que [dispunha] para poder assegurar as missões e sobretudo a sua segurança» (XXII GC, Portal do Governo, 2020). Notou, ainda, que a segurança interna hodierna depende, igualmente, do trabalho desenvolvido pelas FFAA na vertente externa, considerando que existem ameaças transnacionais que põe em causa a segurança interna (DN 2020). O protocolo veio, assim, definir «conceitos como direção operacional, interoperabilidade, operações planeadas e incidente de segurança e incidente tático policial grave», bem como «regras de atuação e empenhamento» (DN 2020). Foi, ainda, defendido que o recurso às FFAA no apoio às missões das FSS, deveria respeitar as regras de atuação e empenhamento que regem as FSS (DN 2020). Na cerimónia de assinatura, destaque também para as palavras da SGSSI, Helena Fazenda, que defendeu que as FFAA e as FSS estavam «longe de viver de costas voltadas como certa opinião pública quer fazer crer» (DN 2020). Também o CEMGFA, Silva Ribeiro, afirmou que o protocolo vinha concretizar um objetivo antigo que «surgiu na sequência do ataque às Torres Gémeas de Nova Iorque e das alterações estratégicas e securitárias provocadas pelo terrorismo transnacional»

[50] Conforme foi noticiado, o protocolo terá começado a ser negociado em 2018, tendo resultado de um primeiro acordo entre os chefes militares e das polícias e recebido o posterior assentimento de todas as forças policiais da UCAT apenas quando a designação de «comando operacional» foi substituída por «articulação operacional» (DN 2020).

(DN 2020). De facto, é de salientar o enorme lapso temporal entre a primeira referência à colaboração entre as FSS e as FFAA, na LSI de 2008, e a conclusão deste protocolo.[51]

Compreende-se assim, de acordo com o contexto descrito, a urgência em clarificar e harmonizar conceitos como os da defesa nacional, da segurança interna e da segurança externa, da segurança nacional, entre outros (ver Capítulo III). Tais conceitos são essenciais no desenho e implementação de abordagens securitárias inovadoras, conferindo a necessária confiança, segurança e responsabilidade à atuação institucional e individual nestes domínios. De salientar que, apesar de algumas evoluções normativas, na prática, em termos operacionais, dúvidas e receios poderão subsistir, por falta de limites inequívocos à atuação dos diversos atores (Palma, 2011, p. 33).

As dificuldades na articulação entre as FFAA e as FSS resultam evidentes, desde logo, das disposições relativamente vagas que relacionam as FFAA e o SSI e a fragmentação das competências que lhe estão associadas entre o PM, o MDN, o CEMGFA e o SGSSI. Esta solução é bem diferente da colaboração das FFAA em matéria de proteção civil, cuja lei de bases contém normas mais claras quanto às formas de cooperação, apoio e procedimentos.[52] Parece-nos manifesto que a legislação nacional concede uma certa autonomia política ao estabelecimento de formas de colaboração, apoio e procedimentos entre FFAA as FSS. Não obstante, caso tal autonomia não seja exercida, as dificuldades sentidas na operacionalização da articulação entre forças manter-se-ão (Palma, 2011, p. 33).

É, pois, evidente que existe hoje um novo leque de possibilidades para a cooperação e articulação institucional e operacional entre as FFAA e as FSS (Elias, 2018, pp. 293-294). Referimo-nos aqui a situações planeadas – para cujo sucesso contribuirá a organização de exercícios e formação conjunta –, bem como a situações inopinadas, recorrendo à terminologia de Elias (2018, p. 294). Relativamente às primeiras, é de elementar importância aumentar a «colaboração em operações, quer de investigação criminal quer de controlo de fronteiras e de combate à imigração ilegal» (Elias, 2018, p. 294). A estas acrescem «a vigilância e controlo do espaço aéreo ou marítimo por razões de segurança interna», a «prestação de apoio no domínio das comunicações e a execução de reconhecimentos aéreos e marítimos no quadro da investigação criminal ou da ordem pública», e «a colaboração com meios do Exército para a segurança de infraestruturas críticas e pontos sensíveis» (Elias, 2018, p. 294). Quanto às segundas – particularmente, ataques «terroristas e ações violentas contra instalações, infraestruturas críticas e pontos sensíveis» –, será fundamental o contributo das FFAA para a «garantia de perímetros de segurança, com apoio de militares e de meios logísticos; o apoio ou reforço para a realização por parte das FS de ações específicas nos planos preventivos; a partilha de informações de natureza operacional e tática que contribua para as ações de comando e de gestão das FSS e das FFAA; o estabelecimento de sistemas alternativos de comunicações; a disponibilização de equipamentos logísticos e de instalações» (Elias, 2018, p. 294).

[51] Daí ser fundamental o recurso, na presente tese, à abordagem do institucionalismo histórico, que introduziremos, mais aprofundadamente, no Capítulo II.
[52] Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na sua redação atual.

Importa, por isso, perspetivar a adoção de doutrina de atuação conjunta que consubstancie quer os cenários de atuação nos quais as FFAA apoiem as FSS e vice-versa, incluindo oficiais de ligação, centros de operações conjuntos, regras de empenhamento e protocolos de procedimento, quer a respetiva cadeia de comando (Elias, 2018, p. 295). Em qualquer um dos casos, é essencial que ambas as forças atuem de acordo com as regras do Estado de direito democrático, não devendo o emprego das forças militares e policiais em situações de segurança interna ou de segurança externa, respetivamente, tornar-se sistemático ou rotineiro, mas sim mantendo o seu caráter excecional, com a devida delimitação no espaço e no tempo. Existem já casos consolidados de colaboração entre forças quer em missões de segurança interna, como são os casos do Plano VIGIPIRATE e da Operação Sentinelle, em França, quer de segurança externa (Elias, 2018, p. 297; Dahlberg e Dalgaard-Nielsen, 2020, p. 2). Não obstante, tais exemplos não significam «substituição, sobreposição, duplicação» (Elias, 2018, p. 297), ou a «atribuição de competências das FSS às [FFAA]» (Vieira Borges, 2013), e vice-versa.

As possibilidades de cooperação entre FSS e FFAA comportam desafios significativos que necessitam de respostas metódicas e sistematizadas que apenas as políticas públicas poderão concretizar. No entanto, trazem também inúmeras oportunidades que merecerão ser consideradas pelos decisores políticos. Estranha-se, por isso, que a nível interno não se aprofunde, verdadeiramente, a cooperação entre FFAA e FSS, quando externamente o movimento tem sido inverso, com um crescente ambiente de colaboração e interajuda entre atores, aceitando que as ameaças globais com as quais nos deparamos, atualmente, apenas poderão ser combatidas eficientemente através de sistemas de defesa alargada e cooperativa (Lourenço de Sousa, 2009, p. 71). Falta, ainda, clarificação adicional quanto às formas de cooperação entre as FFAA e as autoridades civis e existem diferenças significativas nas formas de atuação de polícias e militares, que deverão ser articuladas. Questão diversa será a de saber se a colaboração entre FFAA e FSS exige, efetivamente, uma revisão constitucional dos conceitos de segurança interna e de defesa nacional.

6. Notas conclusivas

Como vimos no presente capítulo, e tendo em conta a transnacionalização das ameaças e dos riscos, existe uma dificuldade significativa em estabelecer uma fronteira clara entre as áreas da segurança interna e da defesa nacional. O combate às novas ameaças e riscos justifica, crescentemente, a intervenção das FSS e das FFAA, numa abordagem holística das políticas públicas de segurança e de defesa. Ou seja, as políticas que prevejam uma intervenção mais ativa das FFAA a nível doméstico e em apoio às FSS, e a normalização da participação das FSS em missões fora do território nacional. No entanto, esta questão está longe de recolher posições unânimes (Imperial, 2019, p. 58).

Em Portugal, tem sido mantida uma rígida separação entre a segurança interna e a defesa nacional em termos jurídicos, embora as mudanças securitárias ocorridas desde o fim da Guerra Fria tenham alimentado um debate em torno da procura de soluções para responder às questões e dilemas existentes neste domínio. No caso português, este debate teve lugar sempre que foi alterado o CEDN, que tem

sustentado a criação de um sistema de segurança nacional, e sempre que foram introduzidas alterações à legislação nacional. Não obstante alguma evolução na legislação, acompanhada por uma convergência na vocação e missões das FFAA e das FSS, a CRP mantém uma divisão entre as áreas em estudo, perpetuando diferendos concetuais entre a lei, a doutrina e a prática. Parece, assim, ter havido, em Portugal, um desfasamento entre a produção legislativa e a evolução dos conceitos securitários, tendo como consequência uma reação improvisada ou até inadequada às novas ameaças e agressões (Viana, 2013, p. 3).

Não obstante, tem-se verificado um gradual envolvimento das FFAA em tarefas de segurança, incluindo no combate à criminalidade grave e violenta, em apoio das FSS, e das FSS em missões externas, em complemento das ações militares. Também o quadro legislativo prevê, em traços gerais, medidas de coordenação e de articulação entre forças civis e militares em Portugal, particularmente os Artigos 35.º da LSI e 48.º da LDN.

Além da coordenação operacional, a complementaridade de forças permitirá avançar na racionalização de meios e de recursos, embora esta fique, atualmente, aquém do desejável, sublinhando-se a necessidade de uma maior coordenação interministerial.

Subsistem, também, diferenças na cultura, normas e visão das FSS e das FFAA. Por isso, um debate esclarecido sobre esta problemática só será possível se se combaterem corporativismos, que não se coadunam com as alterações ocorridas à escala global. Contrariamente à intervenção das FFAA na ordem interna, existe uma maior aceitação da atuação das FSS fora do território nacional, no quadro de missões europeias e internacionais. É, também, verdade que a crescente articulação entre forças nacionais parece resultar, em parte, da cooperação por estas mantida em missões da ONU, UE e NATO.

Como referido no presente capítulo, as limitações constitucionais existentes poderiam ser ultrapassadas por uma revisão constitucional que viesse clarificar os conceitos utilizados ou pela adoção de uma interpretação atualista das normas, complementadas por regras que definam espaços de intervenção e a cadeia de comando. De facto, na prática existem já vários protolocos de entendimento entre forças civis e militares, com destaque para o protocolo de articulação operacional assinado em 2020 pelo CEMGFA e a SGSSI, cuja operacionalização não é, ainda, inteiramente conhecida. Existem, assim, inúmeros desafios – mas também oportunidades – no quadro da cooperação e articulação institucional e operacional entre as FFAA e as FSS.

Como vimos até aqui, a temática da nossa tese apresenta algum grau de complexidade porquanto envolve duas áreas distintas de políticas públicas, com as suas próprias histórias, instituições, processos decisórios, atores, instrumentos jurídicos, níveis de intervenção, entre outras caraterísticas próprias. Nesse sentido, será importante encontrar um quadro teórico das Políticas Públicas que nos permita enquadrar e compreender, de forma sistemática, a evolução das áreas de políticas em estudo, a longo termo. No próximo capítulo apresentamos uma proposta de teorização que nos permitirá sustentar a investigação realizada.

Capítulo II – Políticas Públicas – modelos teóricos

1. Modelo teórico – introdução

No vasto quadro das teorias de análise das políticas públicas, a presente tese assenta, fundamentalmente, na abordagem do *institucionalismo histórico*. Tal opção prende-se com a necessidade de compreender a evolução de políticas de caráter institucional e, nomeadamente, quer a sua mudança, quer a sua persistência ou imutabilidade. Tratando-se de um quadro relativamente complexo, teremos em conta as perspetivas das *conjunturas críticas* («*critical junctures*»),[53] da *trajetória dependente* («*path dependence*») e da *mudança institucional*, e às quais acrescem, pontual e complementarmente, as teorias da *europeização* e da *otanização* das políticas públicas de segurança e de defesa nacionais.

Embora um número significativo de estudos na área das políticas públicas se concentre na análise das mudanças ocorridas nas políticas ao longo do tempo e através da ação de sucessivos governos ou decisores políticos, em sentido lato, só recentemente foi reconhecida a necessidade de estudar, com maior acuidade, os modelos teóricos assentes na análise do tempo e da história, que subjazem aos padrões identificados no desenvolvimento das políticas (Howlett, 2009). Não apenas as decisões e ações individuais, mas também as decisões e ações coletivas, como as relativas à formulação das políticas públicas, se encontram incorporadas num universo temporal. A ênfase colocada no sequenciamento estruturado, por exemplo, tem sido um aspeto significativo para muitas das recentes abordagens ditas neo-institucionais e, especialmente, institucionais históricas, no estudo da política e da formulação das políticas públicas (Steinmo et al., 1992; Kato, 1996).

Tendo em conta que o objeto em análise na presente tese é, fundamentalmente, a evolução das relações entre as áreas das políticas de segurança e de defesa, em Portugal, num longo período de tempo (1976 a 2021) e, mais particularmente, da articulação e coordenação entre as FFAA e as FSS (sobretudo após 1991), parece-nos adequado o recurso aos quadros teóricos referidos acima para procedermos a um mapeamento tão completo quanto possível das políticas a analisar. Nas seguintes secções procuraremos apresentar, em traços gerais, os modelos teóricos escolhidos para enquadrar o tema da tese e as políticas estudadas.

2. Institucionalismo histórico, conjunturas críticas e *path-dependence*

O institucionalismo histórico constitui «uma tradição de investigação científica que examina a forma como processos e eventos temporais influenciam a origem e a transformação das instituições que governam as relações políticas e económicas» (Fioretos, et al., 2016, p. 2, tradução nossa). Tendo surgido em diálogo com outras formas de institucionalismo, os autores desta tradição têm-se mostrado constantemente comprometidos com o objetivo de melhorar a compreensão e a explicação de fenómenos

[53] Usaremos, com o mesmo sentido, a expressão «momentos críticos».

políticos complexos.[54] Este compromisso resulta evidente do perfil empírico do institucionalismo histórico, da caixa de ferramentas analíticas a que recorre e das suas opções metodológicas (Fioretos, et al., 2016, p. 2).

A afirmação central do institucionalismo histórico «é que as escolhas, quando uma instituição se está a formar ou quando uma política se encontra a ser formulada, têm um efeito limitador no futuro» (Greener, 2005, p. 62, tradução nossa). Esta dinâmica, explica Greener (2005, p. 62), «ocorre porque as instituições e as políticas têm uma tendência para a inércia, isto é, uma vez forjadas trajetórias particulares para as mesmas, é necessário um esforço significativo para as desviar num sentido alternativo» (tradução nossa). É, por isso, comum os autores do institucionalismo histórico sublinharem que a «história importa», porque as estruturas criadas nas fases iniciais de uma determinada instituição passam, efetivamente, a restringir a sua atividade após esse momento fundador (Skocpol, 1992, referido em Greener, 2005, p. 62; Thelen, 1999, referida em Kickert e Meer, 2011, p. 476; Peters, 2001; Pierson e Skocpol, 2002; Pierson, 2004; Sanders, 2006).

Desde o «renascimento do institucionalismo», em meados da década de 1980, os institucionalistas históricos produziram uma vasta e crescente literatura, cobrindo grandes questões políticas, tais como «as transições para a democracia, o surgimento e desaparecimento de regimes autoritários, a interseção da política interna e internacional, as origens e o desenvolvimento dos estados sociais, as identidades sociais na política, a dinâmica política dos direitos do género, o desenvolvimento de regimes económicos, e as causas e consequências dos movimentos sociais e das revoluções», entre outras (Pierson e Skocpol, 2002, p. 694, tradução nossa; Pierson, 2003; Mahoney, 2003a; Goldstone, 2003). Têm, sobretudo, analisado processos temporais ou sequências de acontecimentos que conduziram a mudanças institucionais significativas. Esta abordagem trata, portanto, e primeiramente, da «busca dos momentos e acontecimentos cruciais no tempo (critical junctures) que desencadearam uma sequência de acontecimentos que, finalmente, resultou numa mudança institucional relevante» (Kickert e Meer, 2011, p. 476, tradução nossa). Sublinhe-se, por isso, que o institucionalismo histórico não é explicativo, mas sobretudo descritivo e, no limite, analítico (Pierson e Skocpol, 2002; Thelen, 1999).

Os investigadores desta tradição teórica cunharam o termo «institucionalismo histórico para descrever uma abordagem centrada quer nas instituições e nas políticas, quer nos seus respetivos processos de mudança» (Farrell, 2018, p. 32, tradução nossa; Steinmo, et al., 1992).[55] É notável, assim, que a teoria do institucionalismo histórico, «mais conhecida pelos seus estudos sobre mudanças radicais e revolucionárias macro-históricas e por conceitos como os da "trajetória dependente", "conjuntura ou

[54] O institucionalismo histórico emergiu como uma tradição distinta de análise institucional entre o final da década de 1980 e início da de 1990, afastando-se das abordagens da escolha racional e institucional sociológica (Fioretos, et al., 2016, p. 4-5; Thoenig, 2011; Steinmo et al., 1992; Hall, 1986), salientando a importância das instituições na formação de comportamentos e resultados políticos (Tsai, 2016, p. 2).

[55] A utilização do termo «institucionalismo histórico» na Ciência Política (e, subsequentemente, nas Políticas Públicas) parece ter surgido na obra *Structuring Politics* (1992), tendo sido originalmente proposto durante uma conferência em Boulder, Colorado, em 1989 (Mahoney, 2017, p. 1116).

momento crítico" e "equilíbrio pontuado", ofereça também sólidas perspetivas teóricas para o estudo de reformas pequenas, lentas e graduais» (Kickert e Meer, 2011, p. 484, tradução nossa).

Empiricamente, os institucionalistas históricos têm-se concentrado no aprimoramento da «compreensão das origens, da evolução e das consequências das instituições humanas no tempo e no espaço» (Fioretos, et al., 2016, p. 2, tradução nossa). Concordantemente, a unidade de análise desta abordagem teórica «é, tipicamente, um cenário institucional em que as decisões dos atores são limitadas durante fases de equilíbrio e mais livres durante fases de mudança» (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 349, tradução nossa).

Mahoney, et al. (2016, p. 1) defendem que o «institucionalismo histórico se preocupa intrinsecamente tanto com a causalidade como com o tempo» (tradução nossa). A preocupação com a causalidade advém da necessidade em explicar resultados substantivamente relevantes em casos históricos. A preocupação com o tempo, por sua vez, resulta do facto de «os autores do institucionalismo histórico recorrerem a um modelo de argumentação no qual a sequência e a estrutura temporal são essenciais» (Mahoney, et al, 2016, p. 1, tradução nossa). Como notado por Pierson e Skocpol (2002, p. 698, citados em Greif e Laitin, 2004, p. 634), estudar instituições «geralmente significa analisar processos ao longo de um período substancial de anos, talvez até de muitas décadas ou séculos» (tradução nossa).[56] Ou seja, «a primazia atribuída à "temporalidade" é uma marca distintiva do institucionalismo histórico, um compromisso de análise minuciosa do momento, sequência e contexto em que as instituições emergem e se desenvolvem» (Solingen e Wan, 2016, p. 3, tradução nossa).

Tais estudos têm permitido examinar «quer a origem das principais instituições, quer articular as razões pelas quais as instituições persistem mesmo após o seu ímpeto original ter deixado de existir» (Fioretos, et al., 2016, p. 2, tradução nossa). De facto, além da sua origem, o institucionalismo histórico corresponde a uma abordagem, que a partir de uma variedade de elementos, procura explicar também a persistência das instituições (Ikenberry, 2016, p. 7).[57]

Nos últimos anos, alguns autores procuraram alterar o foco deste ramo de investigação da inércia ou persistência para a mudança institucional (Campbell, 2004; Hacker, 2004; Peters et al., 2005; Capano e Howlett, 2009; Thelen, 2004, referidos em Béland, 2009, p. 701). Assim, num sentido mais amplo, poder-se-á afirmar que «o institucionalismo histórico explora as condições sob as quais as instituições evoluem» (Hogan, 2006, p. 674, tradução nossa). Fioretos, et al. (2016, p. 2) sublinham que «o foco nos fenómenos temporais, como as chamadas conjunturas históricas críticas e as trajetórias *path dependent*,

[56] Sublinhe-se, precisamente, que a presente tese procura mapear a evolução das relações entre duas áreas de políticas públicas e, mais particularmente, as medidas de articulação e coordenação entre as forças militares e policiais, em Portugal, num longo período histórico (1976-2021), ainda que com um enfoque no período pós-Guerra Fria (1991-2021).

[57] Tal como explicou Krasner (1984, p. 235), «mesmo que haja uma insatisfação generalizada da sociedade com um conjunto particular de instituições, pode ser irracional mudá-las. Os custos variáveis da manutenção das instituições existentes podem ser inferiores aos custos totais da criação e manutenção de novas instituições» (tradução nossa). Nesse sentido, «dentro das organizações formais, os indivíduos tendem a procurar preservar as suas missões e responsabilidades», muitas vezes face à alteração radical do seu contexto ou ambiente em que se inserem (Ikenberry, 2016, p. 7, tradução nossa).

tem permitido aos investigadores desvendar as consequências de longo alcance que as instituições podem ter sobre a natureza do poder político, as estratégias, as preferências e as identidades dos atores» (tradução nossa). A atenção dada aos fenómenos temporais tem ajudado a identificar momentos concretos da história política, como uma série de mudanças pontuadas seguidas de altos níveis de estabilidade institucional, através do recurso a «teorias de mudança incremental para explicar a proveniência de estruturas de autoridade política complexas e sobrepostas» (Fioretos, et al., 2016, p. 3, tradução nossa).

Fioretos, et al. (2016, p. 5) sublinham que a obra de 1992, de Steinmo, Thelen e Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institucionalism in Comparative Perspective*, «constituiu um importante ponto de viragem no debate em torno dos institucionalismos» (tradução nossa). Além de terem aprofundado o termo institucionalismo histórico, os autores desta obra acabariam por desenvolver uma caixa de ferramentas analíticas que congregaria o estudo da história e da política em termos teóricos e não apenas empíricos e metodológicos (Fioretos, et al., 2016, p. 5; Steinmo, et al., 1992; Pierson, 2000b). Nesse quadro, «entendidas como regras, normas e práticas que organizam e constituem relações sociais, as instituições foram examinadas pelo seu papel na criação de restrições e oportunidades de ação política, na distribuição do poder político e na definição de preferências políticas ao longo do tempo» (Fioretos, et al., 2016, p. 5, tradução nossa).

A ênfase dada pelos institucionalistas históricos às tendências a longo prazo permitiu-lhes explorar melhor alguns dos mecanismos de mudança política e nas políticas (Steinmo, 2019, p. 2). No entanto, «também eles acabariam por adotar uma perspetiva relativamente reducionista das instituições, considerando-as restrições consistentes e estáveis ao comportamento» (Steinmo, 2019, p. 2, tradução nossa). Autores como Peters (2005) e Schmidt (2008, 2010) fizeram equivaler o institucionalismo histórico a situações em que a função institucional é orientada «por precedentes e pela persistência de regras ao longo de um "trajeto" até ser afetada por choques exógenos» (Shand, 2015, p. 7, tradução nossa). Embora as instituições sejam frequentemente inflexíveis, vê-las «como restrições rígidas ou estáveis reduz a capacidade para explicar a mudança endógena» de uma qualquer estrutura institucional, «relegando as explicações da mudança para o plano dos choques exógenos "pontuados"» (Steinmo, 2019, p. 2, tradução nossa; ver Krasner, 1984; Steinmo, et al., 1992; Baumgartner e Jones, 2002).[58]

Como Mahoney e Thelen (2010a) notam, a análise institucional foi adquirindo um lugar de destaque nas ciências sociais contemporâneas e a vasta literatura que desenvolveu nas últimas décadas oferece uma relevante orientação para a compreensão de processos de mudança institucional (Mahoney e Thelen, 2010a, p. 2, citados em Steinmo, 2019, p. 2). Streeck e Thelen (2005) salientaram como «um problema geral na análise institucional contemporânea» o facto de esta enfatizar em demasia «as restrições estruturais e a continuidade» (Streeck e Thelen, 2005, citados em Steinmo, 2019, p. 3). Em

[58] Greif e Laitin (2004, p. 634) lembram que já Hall e Taylor (1998) haviam identificado a atribuição de conjunturas relevantes a choques exógenos, muitas vezes *ex post*, como um importante obstáculo à promoção do institucionalismo histórico.

resposta a esta problemática, «os institucionalistas acabariam por rever, de forma gradual, a sua conceção das instituições como estruturas independentes e estáveis que se reforçam a si mesmas e restringem o seu comportamento, para conjuntos de regras incorporadas no quadro institucional mais amplo de uma sociedade» (Steinmo, 2019, p. 3, tradução nossa).

Na sua forma mais pura e não ideológica, o institucionalismo histórico baseia-se no pressuposto de que instituições historicamente construídas (ou seja, políticas públicas e instituições políticas formais) criam restrições e oportunidades significativas que afetam o comportamento dos atores envolvidos no processo de decisão política. De acordo com Skocpol (1992, p. 41), «esta abordagem vê a política como o principal local de ação, mas entende as atividades políticas, sejam elas levadas a cabo por políticos ou por grupos sociais, como condicionadas por configurações institucionais de governos e sistemas de partidos políticos» (tradução nossa). Esta abordagem reconhece a autonomia dos atores políticos e tem, simultaneamente, em conta o impacto de medidas já decretadas no desenvolvimento ulterior das políticas (Steinmo et al., 1992; Weaver e Rockman, 1993; Hall e Taylor, 1996; Immergut, 1998), permitindo clarificar as condições na origem da sua mudança (Béland, 2009, p. 703). Ou seja, em traços gerais, «o institucionalismo histórico centra-se em relações de poder assimétricas e no impacto que os legados institucionais» têm no processo de formulação de políticas públicas a longo prazo (Hall e Taylor, 1996, referidos em Béland, 2009, p. 702, tradução nossa). Contudo, esta abordagem pode deixar, ainda assim, algumas questões em aberto, salientando-se três lacunas explicativas quanto ao «potencial impacto das ideias na mudança das políticas» (Béland, 2009, p. 703, tradução nossa).

Primeiro, o institucionalismo histórico tem sido parco no que se refere ao agendamento e aos problemas e questões que os atores políticos procuram resolver (Béland, 2009, p. 703).[59]

Em segundo lugar, o institucionalismo histórico é mais útil «a especificar as oportunidades e os constrangimentos que as instituições políticas criam do que a explicar as escolhas políticas que ocorrem no seio dessas [oportunidades políticas]» (Béland, 2009, p. 703, tradução nossa). Argumentos puramente institucionalistas raramente têm conseguido explicar o conteúdo específico das propostas políticas que os atores promovem dentro de cenários institucionais concretos, «referindo-se apenas a legados políticos e instituições políticas formais» (Lieberman, 2002, referido em Béland, 2009, p. 703, tradução nossa). O estudo «destes fatores institucionais pode ajudar a explicar o porquê de uma alternativa política ser derrotada ou adotada, mas raramente consegue explicar as razões pelas quais os atores conceberam e deram determinado sentido a uma alternativa» (Béland, 2009, p. 703, tradução nossa). A falta de análise dos pressupostos para a mudança dos atores, «na medida em que afetam a formulação e difusão de novas propostas políticas, torna mais difícil aos investigadores compreender o conteúdo potencial e a direção da mudança política» (Béland, 2009, p. 703, tradução nossa).

Em terceiro lugar, a elaboração de políticas não se refere apenas a «legados institucionais, mas também às estratégias que os atores políticos desenvolvem para convencer os grupos de interesse e a

[59] Esta lacuna tem menor relevo na nossa tese tendo em conta o foco que damos à fase da formulação e adoção do ciclo de formação das políticas públicas, que vimos na Introdução.

população em geral a apoiar as suas alternativas políticas» (Béland, 2009, p. 703, tradução nossa). Assim, e «embora os institucionalistas históricos prestem, frequentemente, atenção a estas questões no seu trabalho empírico, o seu quadro teórico raramente enfatiza o seu papel de forma sistemática», o que poderá «ofuscar aspetos importantes da mudança» das políticas em análise (Béland, 2009, p. 704, tradução nossa).

Fioretos, et al. (2016, pp. 8-9) apontam, ainda assim, no sentido do crescimento, ao longo do tempo, da caixa de ferramentas do institucionalismo histórico, que passaria a incluir não apenas conceitos mais difundidos, como as conjunturas críticas e a *path dependence*, mas também outros mais recentes como os modos de mudança institucional endógena e gradual, que analisaremos abaixo (Capítulo II, secção 2.3.). Os autores do institucionalismo histórico têm, assim, expandido o seu estudo para «além do núcleo estrutural-materialista» desta perspetiva, de forma a formular novas teorizações sobre «a origem, a evolução e a transformação das instituições» (Lieberman, 2002, referido em Fioretos, et. al, 2016, p. 15, tradução nossa).

A atenção dada pela literatura às conjunturas críticas e aos processos *path dependent* levou a concetualizações do institucionalismo histórico como uma tradição que favorece a explicação das mudanças baseada em «noções de história como um processo caracterizado por equilíbrio pontuado, seguido de longos períodos de estabilidade institucional» (Peters, et al., 2005; ver Baumgartner e Jones, 1993, referidos em Fioretos, et al., 2016, p. 11, tradução nossa).[60] Fioretos, et al. (2016, p. 11) referem que «tais caracterizações podem capturar com precisão as ênfases de estudos específicos mas ignora que os autores desta perspetiva têm vindo a colocar a tónica na observação de processos lentos, de mudança gradual, e em estruturas de autoridade sobrepostas, em vez de mudanças rápidas e ordens estáveis» (tradução nossa), como teremos oportunidade de explicar mais à frente.

Uma parte substancial das obras do «institucionalismo histórico concentra-se em instituições formais, entendidas como regras escritas e executórias, como aquelas associadas a constituições políticas e quadros regulatórios» (Fioretos, et al., 2016, p. 19, tradução nossa).[61] Pierson (2016, referido em Fiotetos, et. al., 2016, p. 19) argumenta que a «ênfase dada pelo institucionalismo histórico ao estudo de processos demorados e às constelações sobrepostas de instituições, fornece os meios para revelar de onde vêm os enviesamentos e como eles são reproduzidos ao longo do tempo» (tradução nossa). Fioretos, et al. (2016, p. 19) adiantam que «à medida que os investigadores assumem o desafio de explicar porque é que as desigualdades persistem interna e internacionalmente, apesar da disponibilidade de novos recursos e normas de distribuição mais uniformes, os institucionalistas históricos estão bem posicionados para expandir o entendimento de quando e por que razão o poder estrutural persiste e como gera outras desigualdades ao longo do tempo» (tradução nossa).

[60] Hall (2016, p. 14), ao explicar a estabilidade institucional, refere que embora criadas por coligações sociais ou políticas, muitas instituições possuem características que as ajudam a consolidar as próprias coligações que lhes dão estabilidade, podendo esta ser uma das formas mais relevantes de as instituições estruturarem a política e as políticas.

[61] O mesmo acontece com a presente tese (ver Capítulos VI e VII).

O institucionalismo histórico «pode, também, continuar a ampliar as agendas de investigação empírica, servindo como ponte entre subcampos» (tradução nossa), defendem Fioretos, at al. (2016, p. 20). Por exemplo, pode ajudar «a explicar as origens das preferências dos Estados em relação às formas de cooperação internacional» e a «analisar os efeitos do tempo e da sequência das reformas na determinação dos resultados da negociação internacional» e, ainda, «a forma como as instituições internacionais afetam as prioridades das políticas domésticas» (Farrell e Newman, 2010; Fioretos, 2011; Posner, 2010, referido em Fioretos, at al., 2016, p. 20, tradução nossa).[62] Assim, «à medida que a globalização promove um aumento no número de instituições que estruturam as relações entre os Estados e estes abordam mais profundamente a forma como as políticas domésticas são formuladas, o institucionalismo histórico constitui um modelo muito promissor para explicar as origens e os efeitos das complexas realidades institucionais que ligam a política internacional e doméstica no século XXI» (Fioretos, et. al., 2016, p. 20, tradução nossa).

2.1. Conjunturas críticas

O conceito de conjuntura crítica constitui um elemento essencial da abordagem do institucionalismo histórico (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 341)[63] e embora diferentes definições tenham sido propostas pela literatura, o denominador mínimo comum entre todas elas é o foco no que se pode designar por «causa histórica distal», isto é, a ideia de que «acontecimentos e desenvolvimentos num passado distante, geralmente concentrados num período relativamente curto, têm um impacto crucial em resultados posteriores» (Capoccia, 2016a, p. 1, tradução nossa). Refira-se que «muitos argumentos causais na literatura institucionalista histórica postulam, assim, um modelo duplo de desenvolvimento institucional, caracterizado por períodos relativamente longos de estabilidade e de reprodução institucional dependente de trajetórias que são pontuadas, ocasionalmente, por breves fases de fluxo institucional – referidas como conjunturas ou momentos críticos – durante os quais é possível ocorrer uma mudança mais profunda» (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 341, tradução nossa).[64] A «lógica causal

[62] Também esta perspetiva é por nós seguida na presente tese, complementada pelas teorias da europeização e da otanização das políticas nacionais (ver Capítulo II, secção 3 e seguintes). Ver, também, Capítulos IV, V, VI e VII.

[63] Segundo Capoccia e Kelemen (2007, p. 345), «o conceito de conjunturas críticas tem sido aplicado a uma variedade impressionante de tópicos, incluindo, por exemplo, políticas nacionais de bem-estar social, direito constitucional dos EUA, direito da UE e política orçamental, sindicatos de trabalhadores, estabelecimento de agenda na elaboração de políticas, devolução no Reino Unido, regulação da concorrência nos mercados de produtos e na banca, regionalismo na Ásia Oriental, política externa, economia política comparativa, o Estado moderno, as causas da guerra, o fim da Guerra Fria, e, de forma mais proeminente, análises macro-históricas do desenvolvimento de regimes ou regiões inteiras» (tradução nossa).

[64] Hall (2016, p. 9), por exemplo, refere que, tendo por base o argumento de Krasner (1984) de que «a política reflete um "equilíbrio pontuado", vários autores adotaram a opinião de que a história pode ser dividida em momentos de conjuntura crítica, quando desenvolvimentos exógenos às instituições as tornam mais maleáveis, e períodos intermédios de estabilidade, durante os quais as instituições estabelecidas em momentos críticos estruturam resultados políticos» (Collier e Collier, 1991; Capoccia e Keleman, 2007; referidos em Hall, 2016, p. 9, tradução nossa). No mesmo sentido, Hogan (2006, p. 657) refere que uma interpretação regularmente invocada da mudança institucional tem dividido a história em «períodos normais» e «conjunturas críticas», durante as quais é possível ocorrer uma grande mudança (Gorges, 2001, p. 156).

subjacente a estes argumentos enfatiza o impacto duradouro das escolhas feitas durante esses momentos críticos da história», também referidos na literatura como «pontos de viragem», «crises» e «tempos incertos» (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 341, tradução nossa; Capoccia, 2016a, p. 1). As referidas escolhas limitam as opções alternativas e conduzem ao estabelecimento de instituições que geram processos *path dependent* (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 341),[65] que analisaremos na secção seguinte.

Ebbinghaus (2005, p. 16) sugere que os «institucionalistas históricos veem as instituições a emergir de escolhas mais ou menos conscientes por parte de atores coletivos em momentos críticos» (tradução nossa). Assim, e mesmo que seja impossível prever um momento crítico com precisão – por exemplo, a desintegração da URSS, em 1991, e o consequente fim da Guerra Fria –, a análise retrospetiva pode revelar os fatores que levam à emergência de novas instituições ou mudanças nas instituições existentes como resultado da ação coletiva entre atores individuais numa dada situação histórica. Podemos questionar-nos se o fim da Guerra Fria constituiu uma rutura, um catalisador, ou a continuação de tendências a longo prazo na sociedade moderna. Tudo dependerá dos seus efeitos causais. As *critical junctures* corresponderão a momentos de fluxo político em que os constrangimentos estruturais habituais são relaxados e em que novas oportunidades de mudança institucional se apresentam como alternativas viáveis (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 343).

Fioretos, et al. (2016, p. 9) destacam o contributo primordial para a tradição institucionalista histórica de Collier e Collier (1991) em *Shaping the Political Arena*, ao terem sublinhado a relevância «dos efeitos causais das conjunturas críticas» (tradução nossa). Com base em estudos políticos comparativos anteriores, como os de Lipset e Rokkan (1967) e de Rokkan (1970), Collier e Collier (1991) definiram a conjuntura crítica como «um período de mudanças significativas, que normalmente ocorre de forma distinta em diferentes países (ou noutras unidades de análise) e que é capaz de produzir legados distintos» (Collier e Collier, 1991, p. 29, tradução nossa; Hogan, 2006, p. 661; Capoccia e Kelemen, 2007, p. 347; Fioretos, et al., 2016, p. 9). Um dos temas centrais da sua obra é a forma como «eventos ou tendências internacionais comuns se traduzem em desafios diversos em diferentes países, em resultado das suas interseções e interações com os processos domésticos em curso» (Locke e Thelen, 1995; Collier, 1993, referido em Thelen, 1999, p. 389, tradução nossa).[66] As conjunturas críticas corresponderiam, assim, a «momentos decisivos que ocorriam num passado (por vezes distante), a partir

[65] Pierson (2004, referido em Hogan, 2006, p. 661) argumenta que a «estabilidade institucional pode resultar de causas não dependentes da trajetória, implicando que as conjunturas críticas não devem ser definidas, pelo menos em parte, partindo do pressuposto de que iniciam um processo dependente da trajetória» (tradução nossa). Assim, «um momento crítico pode levar à existência de uma instituição cuja persistência não seja devida à dependência da trajetória, mas a outras fontes de estabilidade institucional» (Hogan, 2006, p. 661, tradução nossa).

[66] O seu estudo «confronta a interação entre uma perspetiva longitudinal e uma perspetiva transversal: entre o desenrolar das fases de mudança política ao longo do tempo dentro de cada país, e uma sequência de desenvolvimentos internacionais que influenciaram todos os países aproximadamente durante o mesmo tempo cronológico, mas frequentemente num ponto diferente em relação a estas fases políticas internas» (Collier e Collier, 1991, pp. 19-20, tradução nossa).

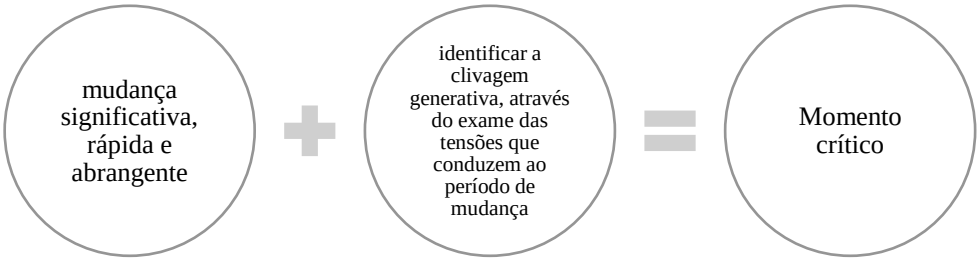
do qual possíveis trajetórias alternativas se ramificavam em direções divergentes e irreversíveis» (Collier e Collier, 1991, referidos em Thelen e Conran, 2016, p. 6, tradução nossa).

Torna-se fundamental saber «como concetualizar o ponto de partida da análise», o momento crítico (Hogan, 2006, p. 660, tradução nossa). Mahoney (2000, p. 527) refere que «porque a decisão de selecionar qualquer acontecimento particular como ponto de partida da análise pode parecer arbitrária, o investigador é propenso a continuar a procurar as causas fundamentais que sublinham os acontecimentos subsequentes na sequência» (tradução nossa). Isto vem justificar a necessidade de o ponto de partida ser significativo, um arranjo institucional particular, a escolha de uma opção entre alternativas (Mahoney, 2000, p. 512). Pierson (2004, p. 46, referido em Hogan, 2006, p. 660) defende que «o objeto crucial é o facto que define o desenvolvimento ao longo de uma determinada trajetória, o evento desencadeador» (tradução nossa), que corresponde, segundo Abbott (1997, referido em Hogan, 2006, p. 660), a uma conjuntura crítica, a um período de génese institucional.

Autores como Levi (1997), Pierson (2004, p. 135) e Mahoney (2003b, p. 53) explicam que as conjunturas são críticas porque colocam arranjos institucionais em trajetórias que são difíceis de alterar. Sublinhe-se que para Hogan (2006, p. 663) era fundamental o estabelecimento de um conjunto de critérios básicos amplos e abrangentes que permitissem avaliar potenciais conjunturas críticas de forma a diferenciá-las de mudanças incrementais (Przeworski e Teune, 1970; Collier, 1998, p. 5; Grix, 2004, p. 120, referidos em Hogan, 2006, p. 663). Hogan (2006, p. 663) argumenta que «nem todos os acontecimentos, mesmo os aparentemente significativos, podem razoavelmente ser chamados de conjunturas críticas» (tradução nossa).

Para Hogan (2006, p. 664), «um momento crítico deve ser um acontecimento, antes do qual deve existir um leque de possibilidades, mas após o qual essas possibilidades terão, na sua maioria, desaparecido» (tradução nossa). Este autor defendeu, por isso, o desenvolvimento de um quadro próprio para a sua avaliação.

Figura 4 – Elementos necessários a um momento crítico



Fonte: Autor, tendo por base Hogan (2006, p. 664).

De acordo com a abordagem proposta por Hogan (2006, p. 664), uma conjuntura não era definida com base no pressuposto de que iniciava um processo dependente da trajetória. Hogan (2006, p. 664)

argumenta, na linha de Pierson (2004), Thelen (2004), e de Streeck e Thelen (2005), que os «processos não dependentes da trajetória podem resultar em estabilidade institucional, e a dependência da trajetória é menos comum do que se acreditava anteriormente» (tradução nossa), sendo, assim, «concebível que uma conjuntura crítica pudesse testemunhar a criação subsequente de um conjunto duradouro de instituições cuja persistência não se deve à dependência das trajetórias, mas a outras fontes de estabilidade» (tradução nossa).

Cortell e Peterson (1999, p. 184, citados em Hogan, 2006, p. 664) explicam que, «tradicionalmente, os investigadores da mudança institucional [se centraram] na importância de situações de grande insatisfação pública, ou mesmo de medo, resultantes de um grau invulgar de agitação social e/ou ameaças à segurança nacional» (tradução nossa). Assim, segundo estes autores, «guerras, revoluções, golpes de Estado, crises económicas, uma mudança no equilíbrio de poder, derrotas eleitorais significativas, mudanças demográficas e movimentos sociais podem produzir um mandato esmagador para mudanças políticas e/ou estruturais» (Hogan, 2006, p. 665, tradução nossa). Contudo, «a atribuição de conjunturas críticas apenas a grandes choques exógenos não é, necessariamente, correta» (Hogan, 2006, p. 665, tradução nossa). Explica Hogan 2006, pp. 665-666) que «muitos acontecimentos menos dramáticos poderiam constituir clivagens generativas, contribuindo para uma mudança significativa, rápida e abrangente» (tradução nossa).

No que respeita o tempo, as conjunturas críticas são, de acordo com Mahoney, et al. (2016, p. 5), episódios relativamente breves durante os quais o «leque de possíveis resultados que podem ter lugar no futuro se expande de forma breve, mas dramática», e ocorrem acontecimentos que «rapidamente fecham outras possibilidades e põem em marcha processos que levam a resultados específicos» (tradução nossa). Uma conjuntura ou momento crítico seria, de acordo com este autor, «um período relativamente curto durante o qual ocorre um evento ou um conjunto de eventos que tem um impacto subsequente significativo e duradouro» (Mahoney, et al, 2016, p. 6, tradução nossa).[67] Nesta aceção é relevante o facto de a «duração de uma conjuntura crítica ser breve em comparação com a duração dos processos causais e/ou do resultado que esta desencadeia» (Capoccia e Keleman, 2007, referidos em Mahoney, et al., 2016, p. 6, tradução nossa).

Também Capoccia e Kelemen (2007, p. 348) definem as conjunturas críticas como «períodos relativamente curtos de tempo, durante os quais existe uma probabilidade substancialmente maior de que as escolhas dos agentes afetem o resultado que lhes interessa» (tradução nossa). Segundo os referidos autores, «o ponto-chave aqui é que um momento histórico que constitui um momento crítico em relação a uma instituição pode não constituir um momento crítico em relação a outra» (Capoccia e

[67] Mahoney define, assim, as conjunturas como «pontos de escolha quando uma determinada opção é adotada entre duas ou mais alternativas» (tradução nossa), definidas por condições históricas anteriores. Segundo Capoccia e Kelemen (2007), Mahoney enfatiza a ligação entre as conjunturas críticas e os processos dependentes da trajetória, explicando que «uma vez selecionada uma determinada opção [num momento crítico], torna-se progressivamente mais difícil regressar ao ponto inicial quando ainda existiam múltiplas alternativas» (tradução nossa).

Kelemen, 2007, p. 349, tradução nossa). Por vezes, os investigadores «identificam períodos relativamente breves de agitação política, social ou económica relevante e afirmam que estes são momentos críticos num sentido geral» (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 349, tradução nossa). Contudo, «mesmo quando os sistemas políticos como um todo enfrentam "tempos incertos", muitas instituições podem continuar a não ser afetadas» e, como notaram Streeck e Thelen (2005, pp. 8-9, referidos em Capoccia e Kelemen, 2007, p. 349), «existe frequentemente uma continuidade considerável através e apesar dos pontos de rutura históricos» (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 349, tradução nossa).

Capoccia (2016a, p. 12) sublinha que «os institucionalistas históricos definiram as conjunturas críticas como momentos de abertura para uma mudança institucional radical, nos quais um leque relativamente amplo de opções está disponível e pode plausivelmente ser adotado» (tradução nossa). A variedade de opções não é infinita, pelo que as «condições antecedentes tipicamente definem e limitam as opções disponíveis» (Capoccia, 2016a, p. 12, tradução nossa). Durante conjunturas críticas, porém, os «atores operam com uma margem de manobra significativa e têm maiores possibilidades de influenciar a formação institucional e, em alguns casos, podem influenciar diretamente o resultado, enquanto noutros as suas interações podem levar a resultados inesperados que nenhum dos atores pretendia inicialmente» (Capoccia, 2016a, p. 12, tradução nossa). As conjunturas críticas apresentam-se como «acontecimentos raros no desenvolvimento de uma instituição, sendo o seu estado normal a estabilidade ou a mudança condicionada e adaptável» e, além disso, «a mudança transformacional não é necessariamente o resultado de um momento crítico; pode também ser o resultado de um processo incremental» (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 368, tradução nossa).

As conjunturas críticas podem constituir marcos iniciais de processos *path dependent* (Fioretos, et al., 2016, p. 10), embora não tenham de o ser. Ikenberry (1994, p. 16 e ss., citado em Thelen, 1999, p. 387) «capta a essência de uma abordagem institucional histórica da *path dependence* na sua caracterização do desenvolvimento político como envolvendo "momentos críticos e caminhos de desenvolvimento"» (tradução nossa). Como a frase indica, esta abordagem engloba «duas reivindicações relacionadas, mas analiticamente distintas»: (i) a primeira refere-se a momentos fundadores cruciais da formação institucional que levam as instituições e as políticas a seguir trajetórias de desenvolvimento amplamente diferentes; (ii) a segunda sugere que as instituições e as políticas continuam a evoluir em resposta às suas condições contextuais em permanente mudança e às manobras políticas em curso, mas de formas que são limitadas por trajetórias passadas (Thelen, 1999, p. 387). Estas duas linhas de argumentação tendem a refletir-se numa bifurcação da literatura nesta área em torno do estudo das conjunturas críticas e da *path dependence* (Thelen, 1999, p. 387). Tendo analisado a primeira, importa agora apresentar a abordagem teórica da segunda.

2.2. *Path Dependence*

Fioretos, et al. (2016, p. 10) sublinham que «talvez nenhum conceito esteja mais intimamente associado ao institucionalismo histórico do que o da *path dependence*» (tradução nossa). Explicam estes autores

que o «conceito é originário da economia», associado a autores como David (1985) e Arthur (1994), e que «foi incorporado extensivamente no institucionalismo histórico quando os investigadores procuraram respostas para o porquê de as instituições persistirem, mesmo depois de já não serem eficientes» (tradução nossa).[68] Tendo por base modelos de desenvolvimento tecnológico da área da economia, uma onda inicial de estudos nas áreas da Ciência Política, *lato sensu*, e da Sociologia, «aplicou o conceito de dependência da trajetória às instituições políticas, enfatizando aspetos como o *lock-in* ou bloqueio e os retornos crescentes» (Pierson, 2000, referido em Boas, 2007, p. 34, tradução nossa),[69] as «sequências de autorreforço» (Mahoney, 2000, referido em Boas, 2007, p. 34, tradução nossa) e os «mecanismos de reprodução (Collier e Collier, 1991) de legados históricos particulares (Boas, 2007, p. 34, tradução nossa).[70] Sublinha Boas (2007, p. 34) que «estas obras desempenharam o relevante papel de sistematizar os argumentos sobre a causalidade histórica e de mover a discussão sobre a estabilidade institucional para além da ideia discutivelmente inatacável de que "a história é importante"» (tradução nossa).

Fioretos, et al. (2016, p. 10) afirmam que a *path dependence* ou trajetória dependente descreve «uma situação em que a inversão de uma tendência ou caminho se torna mais difícil ao longo do tempo» (tradução nossa),[71] embora existam diferentes teorizações sobre quais os mecanismos causais subjacentes aos padrões associados a este conceito. Explicam, adicionalmente, que na abordagem defendida por Pierson (2004, p. 20) «a *path dependence* é entendida como um conjunto de processos de autorreforço que envolvem um feedback positivo» (tradução nossa).[72] Ou seja, «quando as estruturas

[68] Dobusch e Kapeller (2013, p. 288) referem que, enquanto conceito teórico, a dependência da trajetória «foi originalmente desenvolvida e discutida no âmbito de diferentes correntes de pensamento económico por investigadores como David (1985), Arthur (1989), North (1990) e Witt (1997)» (tradução nossa). Farrel (2018, p. 33), por sua vez, explica que «os institucionalistas históricos se viram confrontados com o desafio de chegar a teorias que capturassem a relação entre estrutura e processo de uma forma mais exigente» (tradução nossa), pelo que recorreram ao trabalho desenvolvido por economistas como Arthur (1994).

[69] Pierson (2000, p. 251, referido em Greif e Laitin, 2004, p. 636) argumentou que os resultados permaneciam estáveis porque os custos associados à mudança entre as diferentes alternativas aumentavam acentuadamente ao longo do tempo. Boas (2007, p. p. 45) sublinha que «numa importante declaração no debate sobre a dependência de trajetórias, Paul Pierson (2000, 2004) argumentou que os retornos crescentes e a continuidade ao longo do tempo são tão prováveis de ocorrer no domínio político como na economia» (tradução nossa). Pierson (2000, referido em Ma, 2007, p. 65) sustentou que as quatro características económicas que geram retornos crescentes, a saber, custos fixos, efeitos de aprendizagem, efeitos de rede e expetativas adaptativas, são também comuns nas instituições políticas. Sustentou, ainda, que existem caraterísticas que tornam os processos de retornos crescentes ainda mais propícios na política do que na economia (Pierson, 2000, pp. 257-262, referido em Ma, 2007, pp. 65-66). Observou, adicionalmente, que existem «várias características políticas que dão origem a estabilidade, tais como os obstáculos deliberados à mudança que podem ser inseridos nas constituições nacionais» (Pierson, 2000, p. 263, referido em Boas, 2007, p. 46, tradução nossa). Este ponto será crítico na nossa análise da evolução da legislação nacional de segurança e defesa (Capítulos VI e VII).

[70] No mesmo sentido, Thelen (1999, p. 384-385). Refere esta autora (Thelen, 1999, p. 385) que os cientistas políticos, na linha do trabalho de economistas que procuraram compreender as trajetórias tecnológicas, concluíram que a «tecnologia, tal como a política, envolve alguns elementos do acaso (agenciamento, escolha), mas uma vez seguida uma trajetória, esta pode ficar bloqueada, uma vez que todos os atores relevantes ajustam as suas estratégias para acomodar o padrão predominante» (tradução nossa).

[71] No mesmo sentido, Levi (1991, referido em Troiano e Riscado, 2016, p. 120) ao sublinhar que o custo de uma reversão institucional aumenta ao longo de uma trajetória contínua.

[72] Dobusch e Kapeller (2013, p. 294) referem-se à teorização crescente sobre as diversas categorias de causas que estão na origem do feedback positivo, nomeadamente, a coordenação, complementaridade, aprendizagem e

existentes são fonte de retornos crescentes e geram efeitos de feedback positivo (ou autorreforçado) para os atores políticos incorporados nelas, as saídas ou desvios de uma trajetória já existente tornam-se menos prováveis ao longo do tempo» (Pierson, 2004, p. 21, citado em Fioretos, et al. 2016, p. 10; Sydow, et al., 2009, p. 6, tradução nossa).[73] Tipicamente, nesta conceção de *path dependence*, os primeiros passos são cruciais para conduzir uma unidade através de um determinado trajeto, servindo, assim, para «reforçar a já elevada probabilidade de que uma determinada direção seja seguida» (Mahoney, et al., 2016, p. 11, tradução nossa).

Alternativamente, a *path dependence* pode ser também caracterizada por sequências reativas, que correspondem a «cadeias de eventos fortemente acoplados, em que cada evento é uma causa do evento subsequente» (Mahoney, et al., 2016, p. 13, tradução nossa). Explicam Mahoney, et al. (2016, p. 13) que as sequências reativas são marcadas por processos nos quais podem ocorrer retrocessos, ou seja, não estão associadas a um *feedback* positivo e ao movimento numa determinada direção.

Face às múltiplas utilizações do conceito em análise, vários autores (Pierson, 2000a, 2000b, referido em Kickert e Meer, 2011, pp. 476-477; Sartori, 1970; Hacker, 1998, 2002, referidos em Hogan, 2006, p. 61; Greener, 2005, p. 64) alertaram para a forma vaga como a *path dependence* tem sido utilizada, sublinhando que «mencionar uma série de momentos históricos, eventos e desenvolvimentos, e subsequentemente mencionar uma mudança institucional atual, não prova muito sobre uma alegada relação» (Kickert e Meer, 2011, p. 476, tradução nossa).

Autores como Mahoney (2000) argumentaram contra a «noção vaga» de que «a história importa» ou que «o passado influencia o futuro», tendo proposto «uma definição metodologicamente mais rigorosa e mais específica de dependência da trajetória: eventos contingentes no passado influenciam uma sequência posterior de eventos que conduzem a um resultado particular» (Kickert e Meer, 2011, p. 476, tradução nossa). Mahoney (2000) sugere que a *path dependence* implica que, embora a sequência de eventos não seja estritamente necessária e previsível a partir das condições do ponto de partida, exista, no entanto, um padrão explicável que relaciona um ponto com o outro, especialmente na parte inicial da sequência. Enquanto uma sequência aleatória implicaria que qualquer evento tivesse uma probabilidade igual de se fazer seguir a qualquer outro, numa sequência *path dependent* contingente, o ponto de

efeitos de expetativa adaptativa (Sydow, et al., 2009), incluindo efeitos de rede/externalidades diretas e indiretas, desenvolvimento dinâmico de capacidades, e certos tipos de coevolução estratégica. Ainda sobre feedback positivo ou retorno crescente, ver David (1985, 2001), Arthur (1989, 1994), Saxenian (1999), Pierson (2000, 2004), Kay (2006), Sydow, et al. (2009), Vergne e Durand (2010). Hall (2016, p. 10) explica que «para compreender os processos de mudança institucional que decorrem durante períodos mais longos, os investigadores conceberam conceções de *path dependence*, com base no argumento de que os efeitos de feedback positivos decorrentes de prerrogativas enraizadas, efeitos de coordenação, ou externalidades de rede geradas pelas instituições, alteram a atratividade das opções que os atores políticos enfrentam num grau suficiente para excluir alguns caminhos de desenvolvimento político, ao mesmo tempo que tornam mais provável o movimento ao longo de outros» (tradução nossa).

[73] Na linha de Arrow (2000), Pierson (2000), Thelen (2003) e Kay (2006), Dobusch e Kapeller (2013, p. 294) alertam para o facto de a noção de retorno crescente ter inspirado críticas e ser propensa a mal-entendidos, sugerindo que o conceito não seja utilizado.

viragem tornaria, segundo Mahoney (2000), a ocorrência de cada ponto subsequente mais provável até que, finalmente, ocorresse um bloqueio (*lock-in*).[74]

Nesse sentido, «a dependência da trajetória é sobre processo, sequência e temporalidade. A sequência dos acontecimentos, que estão relacionados por relações causais, leva deterministicamente a um resultado [específico]. A origem de um padrão institucional corresponderia a um momento crítico, um acontecimento contingente, uma escolha inesperada e imprevisível de um certo padrão institucional a partir de mais alternativas» (Kickert e Meer, 2011, p. 476, tradução nossa). Importaria, assim, e em primeiro lugar, demonstrar que existem várias alternativas viáveis «para o desenvolvimento da política concreta ou para o processo de desenvolvimento das instituições em análise» (Greener, 2005, p. 66, tradução nossa). Segundo, era necessário demonstrar que os acontecimentos contingentes tinham desempenhado um «papel substancial no estabelecimento da política ou da forma institucional que emergiu» (Greener, 2005, p. 66, tradução nossa). Terceiro, havia a necessidade de «especificar as condições em que seria expectável que os sistemas *path dependent* reproduzissem a sua forma e se verificasse o bloqueio» (Greener, 2005, p. 66, tradução nossa).

Sydow, et al. (2009, p. 2) sublinham que «se basearmos as explicações da *path dependence* apenas no argumento da história, é provável que a noção se torne indistinta», isto porque, segundo os mesmos autores, «toda a atividade humana e todos os processos organizacionais são pautados de certa forma pela sua história, pelo que acabaríamos por concluir que todas as decisões e ações organizacionais são *path dependent*» (tradução nossa). Admitindo a dificuldade em concetualizar a lógica geral dos processos *path dependent*, Sydow, et al. (2009, p. 3) ensaiam um modelo que subdivide todo o processo de evolução *path dependent* em «três fases dirigidas por diferentes regimes causais e que constituam cenários diferentes para a ação organizacional e a tomada de decisões» (Sydow, et al., 2009, p. 3, tradução nossa) – a fase de pré-formação, a fase de formação e a fase de bloqueio.

Embora o institucionalismo histórico «não possa ser reduzido à dependência da trajetória, os dois conceitos estão tão entrelaçados que o último foi sendo aceite como uma outra forma de descrever o primeiro» (Peters, 1999, p. 63, referido em Ma, 2007, p. 64, tradução nossa). A visão de que a dependência de trajetória se refere à situação em que «os resultados num momento crítico desencadeiam mecanismos de feedback que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro» (Pierson e

[74] Giddens (1984, referido em Sydow, et al., 2009, p. 6; Dobusch e Kapeller, 2013, p. 295) explica que o «bloqueio pode ser de natureza predominantemente cognitiva, normativa ou baseada em recursos» (tradução nossa). Sydow, et al. (2009, p. 6) sublinharam que contrariamente às formas extremas de bloqueio apresentadas no estudo de soluções tecnológicas, de que foi o exemplo mais significativo o teclado QWERTY, as trajetórias organizacionais não são suscetíveis de serem resumidas a um «estado de plena determinação, que exclua quaisquer escolhas alternativas» (tradução nossa). Espera-se que a dinâmica de autorreforço traga «um padrão de ação preferido, que depois seja profundamente enraizado na prática organizacional e replicado» (Sydow, et. al., 2009, p. 6, tradução nossa). Assim, «para cenários organizacionais parece mais adequado conceber o estado de bloqueio não em termos de rigidez total, mas sim, em termos de grau, contabilizando a variação da trajetória organizacional na prática». A fase de bloqueio é, no entanto, constitutiva da dependência da trajetória, explicando Sydow, et al. (2009, p. 7, tradução nossa) que caso «os atores não estivessem bloqueados, não se chamaria dependente do processo de trajetória» (tradução nossa).

Skocpol, 2002, p. 699, tradução nossa) corresponde a «uma visão determinista da história» (Ma, 2007, p. 64, tradução nossa). No entanto, como tivemos oportunidade de ver, «as condições iniciais produzidas num momento crítico não determinam [necessariamente] o resultado» (Ma, 2007, p. 64, tradução nossa). «Pelo contrário, um sistema que exibe dependência da trajetória é aquele em que os resultados estão relacionados estocasticamente com as condições iniciais, e o resultado particular que se obtém num determinado percurso depende das escolhas ou resultados de eventos intermédios entre as condições iniciais e o resultado» (Goldstone, 1998, p. 834, citado em Ma, 2007, p. 64, tradução nossa). Assim, pese embora a «importância central desta ideia para as suas análises, os institucionalistas históricos tendem a tomar a trajetória como um dado adquirido, sem investigar a sua origem», de tal forma, que a história se torna «a explicação última de todas as escolhas e mudanças políticas» (Ma, 2007, p. 64, tradução nossa), a nosso ver, erroneamente.

A *path dependence* levou à «previsão de que a mudança institucional corresponderia a uma sucessão de equilíbrios pontuados (Gould e Eldredge, 1977; Krasner, 1982), em que longos períodos de estabilidade (durante os quais as instituições permanecem num determinado trajeto de mudança institucional) seriam intercalados por momentos breves e esporádicos em que a mudança era possível, (…) oferecendo aos atores a possibilidade de optar por uma trajetória institucional diferente» (Farrell, 2018, p. 33, tradução nossa). Os modelos de desenvolvimento institucional dependentes da trajetória enfatizavam, portanto, que as instituições eram, tipicamente, «características estáveis de uma paisagem política», sendo a sua estabilidade atribuída à sua própria «influência sobre os recursos e os incentivos dos atores e o desenvolvimento de bens específicos da instituição, tais como competências, privilégios, conhecimento sobre procedimentos e redes estabelecidas com outros atores» (Pierson, 2004, pp. 21, 30-35, 149, referido em Capoccia, 2016b, p. 1098, tradução nossa). Tiveram, no entanto, «dificuldade em explicar a mudança institucional, que tendencialmente tratavam como resultado de fatores exógenos» (Farrell, 2018, p. 33, tradução nossa). Algumas instituições «pareciam capazes de mudar de forma radical ao longo do tempo, através de processos de mudança incremental» (Farrell, 2018, p. 33, tradução nossa).

Boas (2007, p. 34) aduz que «a investigação mais recente sobre desenvolvimento institucional procurou afastar-se do conceito de *path dependence*, concentrando-se na forma como as instituições mudam, em vez [da forma como se mantêm] estáveis ao longo do tempo» (tradução nossa). Refere, ainda, que autores como Thelen (2003, 2004), Hacker (2004), Crouch e Farrell (2004) e Alexander (2001) argumentariam que «os modelos prevalecentes de *path dependence* exageram o grau de estabilidade nas instituições políticas» (tradução nossa). No mesmo sentido, Capoccia (2016a, p. 13; ver também Capoccia, 2016b, p. 1098) sublinha que «por muito relevante que seja a ideia de dependência da trajetória no institucionalismo histórico, estudos mais recentes têm demonstrado importantes limitações dessa abordagem e argumentado que em muitos casos não oferece uma imagem teórica realista do desenvolvimento institucional» (tradução nossa). De facto, «as teorias da mudança institucional endógena (Hacker, 2004; Thelen, 2004; Streeck e Thelen 2005; Mahoney e Thelen, 2010;

Hacker, et al., 2015) sublinham a dificuldade que as teorias da *path dependence* têm em explicar a mudança institucional» (tradução nossa), por relegarem a explicação da mudança para choques exógenos (Capoccia, 2016a, p. 14).[75] Capoccia (2016a, p. 14) sublinha que «no esforço de incorporar a mudança no contexto teórico do desenvolvimento institucional, alguns autores identificaram vários padrões de mudança institucional endógena que ocorrem gradualmente mas a longo prazo transformam radicalmente uma instituição, quer através de uma reforma parcelar (estratificação), quer através de uma reinterpretação (conversão)» (tradução nossa). A abordagem da mudança institucional, que apresentaremos na próxima secção, baseia-se na «concetualização das instituições como arenas de conflito, e não como equilíbrios, como é o caso da teoria da *path dependence*» (Capoccia, 2016a, p. 14, tradução nossa).

2.3. Mudança institucional

Após um período significativo em que a tónica foi colocada na questão de saber como o comportamento político e social era estruturado pelas instituições e pelas políticas públicas, os estudos mais recentes do institucionalismo histórico deslocaram-se para a análise da mudança institucional.

Embora a abordagem do institucionalismo histórico se centre, frequentemente, «na investigação macro-histórica de grandes questões e mudanças históricas fundamentais» (Goldstone, 2003; Mahoney, 2003a, referidos em Kickert e Meer, 2011, p. 475, tradução nossa), alguns autores do institucionalismo histórico (Pierson, 2003, 2004; Thelen, 2004; Streeck e Thelen, 2005, referidos em Kickert e Meer, 2011, p. 475) foram desenvolvendo novas e úteis tipologias de transformação institucional gradual e incremental (Kickert e Meer, 2011, p. 475).

Kickert e Meer (2011, p. 477) explicam que «o institucionalismo histórico leva à perceção de que a mudança não é fácil, tendo em conta que as tradições históricas no Estado, na política, no governo e na administração têm uma influência conservadora nos desenvolvimentos posteriores» (tradução nossa). Nesse sentido, «as reformas atuais [estariam] dependentes do caminho histórico que conduziu à situação presente» (Kickert e Meer, 2011, p. 477, tradução nossa). Defendem, contudo, que se a mudança vier a ocorrer de facto, não será necessariamente uma mudança radical abrupta, mas sim uma «pequena mudança gradual e incremental» (Kickert e Meer, 2011, p. 477, tradução nossa).

Streeck e Thelen (2005b, pp. 8, 18, referidos em Hall, 2016, p. 10) contestaram os quadros concetuais utilizados pelos antigos institucionalistas para compreender a estruturação das políticas ao longo do tempo, discordando da ideia de que as mudanças institucionais mais significativas ocorriam, sobretudo, em momentos críticos, separados entre si por períodos de política normal, e defenderam, alternativamente, que as mudanças institucionais com maior impacto resultavam, frequentemente, de medidas incrementais adotadas numa base contínua (Boas, 2007, p. 33; Hall, 2016, p. 10).

[75] Capoccia (2016b, p. 1098) refere-se, ainda, ao estudo de Peters, et al. (2005).

Na sua explicação sobre mudança gradual, Streeck e Thelen (2005b, p. 16, referidos em Steinmo, 2019, pp. 3-4) «argumentaram que as instituições são determinadas pela interação contínua entre os decisores políticos e aqueles a quem as regras se aplicam, durante a qual novas interpretações das regras serão descobertas, inventadas, rejeitadas e talvez adotadas» (tradução nossa). Thelen (2004) compreendera que alguns processos de transformação institucional não eram súbitos e esporádicos, mas antes lentos e incrementais, o que contrariava as previsões anteriores assentes na *path dependence*, que sugeriam que as trajetórias se estabilizariam de forma célere após um período inicial de incerteza (Farrell, 2018, p. 33). Em termos mais gerais, a *path dependence* não parecia oferecer uma teorização inteligível sobre os mecanismos de reprodução ou de mudança institucional e «ao concentrar-se em *critical junctures*, durante as quais tudo podia acontecer, enfatizava a mudança exógena, excluindo qualquer consideração adequada do que realmente envolvia a trajetória institucional» (Streeck e Thelen, 2005a, referidos em Farrell, 2018, p. 33, tradução nossa).

Esta perceção levou os institucionalistas históricos a enfatizar cada vez mais «transformações institucionais graduais que se somam a grandes descontinuidades históricas» (Streeck e Thelen, 2005b, p. 8, citados em Farrell, 2018, p. 32, tradução nossa). Contudo, Farrell (2018, p. 34) alerta que «à medida que os institucionalistas históricos passaram de considerar apenas as instituições para examinar a forma como os agentes conseguem mudá-las, excluíram efetivamente certas trajetórias de investigação» (tradução nossa).

Embora a literatura sobre a *path dependence* se tenha focado, sobretudo, no fenómeno da estabilidade institucional, como tivemos oportunidade de ver, também inspirou o estudo e a compreensão das fontes de mudança institucional (Thelen e Conran, 2016, p. 13). Thelen e Conran (2016, p. 13) explicam que «a compreensão dos diferentes mecanismos que explicam a persistência de determinadas disposições institucionais tem revelado, implicitamente, pontos de potencial vulnerabilidade, sugerindo quais eventos e processos externos são suscetíveis de produzir mudanças institucionais» (tradução nossa).

No quadro mais amplo da mudança institucional destacamos, mais particularmente, as chamadas teorias da mudança institucional endógena e gradual, de que são exemplos os estudos de Hacker (2004, 2005), Thelen (2004), Streeck e Thelen (2005b), Mahoney e Thelen (2010b), Hacker, et al. (2015) e Thelen e Conran (2016). Capoccia (2016b, p. 1096) sublinha que «esta literatura tem fornecido duas importantes correções aos estudos do desenvolvimento institucional baseados na dependência da trajetória e no equilíbrio pontuado» (tradução nossa). Em primeiro lugar, tem procurado explicar a ocorrência da mudança institucional endógena e, assim, «corrigir os pontos de vista que relegavam a ocorrência de mudanças significativas para choques exógenos» (por exemplo, Krasner, 1984, referido em Capoccia, 2016b, p. 1096, tradução nossa). Segundo, veio enfatizar «o papel do agenciamento no desenvolvimento institucional, corrigindo visões abstratas de persistência institucional assentes em concetualizações como a "inércia"» (Capoccia, 2016b, p. 1096, tradução nossa).

Obras seminais como as de «Thelen (2004), Hacker (2004, 2005), Streeck e Thelen (2005b), e Mahoney e Thelen (2010b) propuseram um novo vocabulário teórico para estudar a mudança institucional endógena, gradual e transformadora» (Capoccia, 2016b, p. 1098, tradução nossa). A mudança institucional reflete, frequentemente, «processos subjacentes de cumprimento imperfeito, reinterpretação de regras, e construção de coligações entre atores sociais e políticos» (Capoccia, 2016b, p. 1098, tradução nossa). Assim, e «sem excluir a possibilidade de rutura e substituição institucional abrupta devido a um choque exógeno», que tivemos já oportunidade de analisar acima, «os investigadores desta tradição analítica sustentam que a mudança institucional será tipicamente mais endógena, gradual e transformadora» (Capoccia, 2016b, p. 1098, tradução nossa). Tsai (2016, p. 4) sugere que o que distingue os novos mecanismos de mudança «face a anteriores explicações institucionais históricas de mudança é que ocorrem gradualmente ao longo do tempo, de uma forma que é endógena ao ambiente institucional» (tradução nossa). Nesse sentido, identificam as dinâmicas através das quais «uma mudança pode ocorrer na ausência de crise, choques exógenos, ou *critical junctures* que caraterizam os modelos de equilíbrio pontuado de mudança institucional e política» (Baumgartner e Jones, 1993; Capoccia e Kelemen, 2007, pp. 341-369; Krasner, 1984, pp. 223-246, referidos em Tsai, 2016, p. 4, tradução nossa).

Também os estudos relativos às reformas administrativas, a que se referem Kickert e Meer (2011, p. 475), têm concluído que «as reformas são fragmentadas, graduais e incrementais» (tradução nossa). A conclusão de que quase nada muda, no entanto, não é correta porquanto uma «reforma pequena, lenta e gradual conduz, de facto, muitas vezes a mudanças "reais"», que resultam de «uma acumulação a longo prazo de muitas pequenas mudanças» (Kickert e Meer, 2011, p. 475, tradução nossa).[76]

A literatura sobre a mudança institucional gradual tem-se concentrado nos casos em que as instituições são alteradas gradualmente ou em que as instituições se alteraram devido a mudanças contextuais (Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2010; Waylen, 2014, referidos em Issar e Dilling, 2021, p. 1). Estes processos resultam, frequentemente, da interação política entre agentes de mudança e apoiantes do *status quo*. Issar e Dilling (2021, p. 1) referem, adicionalmente, que a «tensão entre estes dois grupos está também no centro de tentativas fracassadas de mudança institucional», ou seja, casos em que uma proposta de mudança institucional «não consegue passar a fase da decisão formal» (tradução nossa). Note-se que «as tentativas falhadas de mudança institucional são uma

[76] Relevantemente, «os estudos sobre reformas administrativas têm mostrado que uma mudança gradual incremental pode levar a uma mudança real (Lindblom, 1959), que a soma de muitas pequenas mudanças pode levar a uma mudança substancial, que os padrões institucionais enraizados podem ser contornados pelo aditamento de novos padrões para além dos já existentes, que o imobilismo e a inércia numa área podem ser compensados pela introdução de mudanças efetivas noutras áreas, que reformas radicais significativas ocorrem de vez em quando, que uma reforma radical abrupta pode ser a consequência de uma lenta acumulação gradual de pressão que ultrapassa um determinado limiar num determinado momento, e assim por diante» (Kickert e Meer, 2011, p. 478, tradução nossa).

ocorrência frequente nas instituições políticas e podem ser observadas em todos os domínios e níveis de análise» (Issar e Dilling, 2021, p. 1, tradução nossa).[77]

A expansão das teorias de mudança institucional endógena e gradual em análises sobre instituições e políticas públicas resulta clara dos inúmeros estudos que têm vindo a ser apresentados nos últimos anos (por exemplo, Clemens e Cook, 1999; Campbell, 2004; Hacker, 2004; Pierson, 2004; Thelen, 2004; Peters et al., 2005; Streeck e Thelen, 2005, referidos em Béland, 2009, p. 703; Béland e Waddan, 2012; Hemerijck, 2013; Ornston, 2012; Thelen, 2014; Broschek, 2013; King e Smith, 2014; Sheingate, 2010; Alter, et al., 2013; Rixen, 2011; Farrell e Newman, 2014, referidos em Capoccia, 2016b, p. 1099). Capoccia (2016b, p. 1099) refere que «esta literatura constitui um argumento convincente para a ubiquidade da mudança institucional gradual, endógena e transformadora» (tradução nossa). Contudo, tal não significará o abandono total de abordagens que estudam se as mudanças institucionais significativas são mais ou menos suscetíveis de serem «abruptas e exógenas, ou graduais e endógenas» (Capoccia, 2016b, p. 1099, tradução nossa). Pelo contrário, autores das diferentes tradições têm fornecido provas empíricas da existência de ambos estes tipos de mudança institucional (Capoccia, 2016b, p. 1099). Capoccia (2016b, p. 1100) conclui que o estado atual da teoria do institucionalismo histórico é caraterizado por uma bifurcação no sentido em que, quer as teorias da dependência da trajetória, quer as teorias de mudança institucional endógena e gradual, se encontram incompletas quando isoladas.[78]

Embora o institucionalismo histórico tenha fornecido explicações convincentes para a estabilidade institucional, tipicamente recorrendo à lógica da *path dependence*, a procura de explicações para a mudança institucional dentro do mesmo quadro teórico inspirou novos conceitos para descrever diferentes modos de transformação institucional. Foram, assim, discernidos vários tipos de pequenas mudanças incrementais para além das mudanças abruptas radicais.[79]

---

[77] Estes autores (2021, p. 1) sublinham que embora alguns autores como Immergut (1992), Tulis e Mellow (2018) e Ziblatt (2017) tenham identificado tentativas falhadas em casos específicos, o papel das tentativas falhadas de mudança institucional em sequências institucionais continua subexplorado, com as exceções de Capoccia e Kelemen (2007) e Capoccia e Ziblatt (2010). Para uma análise mais detalhada deste tema, ver Issar e Dilling (2021, pp. 2-5).

[78] Thelen (2004, p. 292, citada em Hogan, 2006, p. 659) argumenta que «as gerações anteriores de análise institucional se concentraram principalmente nos efeitos das diferentes configurações institucionais sobre as políticas e outros resultados» (tradução nossa). No entanto, alguns institucionalistas históricos «procuraram demonstrar as formas como as instituições são refeitas ao longo do tempo» (Thelen, 1999, 2000; Clemens e Cook, 1999; Pierson, 2004, referidos em Hogan, 2006, p. 659, tradução nossa), o que seria explicado pela insatisfação com a investigação concentrada quer na análise da reprodução institucional, quer na mudança institucional. Refira-se que «sem negar a existência de conjunturas críticas, esta investigação tem revelado continuidade em períodos de convulsão, e mudança gradual em períodos de paz, que eventualmente desencadeiam grandes transformações (Thelen, 2004, p. 292; Djelic e Quack, 2003, pp. 309-310)» (Hogan, 2006, p. 659, tradução nossa). Esta linha de estudo encara a mudança e a estabilidade como períodos entrelaçados (Hogan, 2006, p. 659).

[79] Para uma melhor compreensão das distinções entre as categorias de «adaptação e reprodução» e «transformação gradual», ver Thelen (2003) e Streeck e Thelen (2005). Sobre os modos de mudança gradual e transformadora (deslocamento, estratificação, deriva, conversão, exaustão ou esgotamento), ver Kickert e Meer (2011, p. 478). Também Capoccia (2016b, p. 1099) se refere às mais comuns tipologias de mudança institucional – estratificação, deriva, conversão e exaustão ou esgotamento. Sobre as tipologias mais comuns de mudança

Sublinhe-se que «as teorias e os argumentos sobre a mudança gradual na literatura do institucionalismo histórico assumem várias formas. Algumas formulações discordam da separação acentuada entre a estabilidade e a mudança que se foi formando na literatura, enfatizando os choques exógenos, as crises, e as pontuações» (Thelen, 2004; Streeck e Thelen, 2005, referidos em Mahoney, et. al. 2016, p. 9, tradução nossa). Por isso, «os proponentes da mudança gradual têm salientado que a mudança e a estabilidade são realmente "duas faces da mesma moeda", na medida em que a estabilidade institucional assume e requer a mudança» (Mahoney, et. al., 2016, p. 9, tradução nossa). Não se pode, assim, «compreender a continuidade sem se valorizar também a mudança» (Mahoney e Thelen, 2010b, referidos em Mahoney, et al., 2016, p. 9, tradução nossa), daí ser relevante valorar, na presente tese, os diversos contributos da abordagem do institucionalismo histórico na análise da formulação das políticas públicas.

2.4. O institucionalismo histórico e as instituições de segurança e de defesa

As instituições nas áreas da segurança e da defesa desempenham um papel fundamental no processo de decisão e de formulação das políticas públicas nesses domínios. O entendimento e definição das instituições é variável, podendo corresponder, nomeadamente, a legislaturas, sistemas jurídicos, Estados, organizações politicamente organizadas com objetivos gerais ou específicos, práticas estabelecidas, legislação, burocracia, a forma como o comportamento político foi incorporado numa determinada estrutura de regras, normas, expetativas e tradições.

Bodnieks (2020, p. 86) sugere que «em situações cruciais relacionadas com a segurança e a defesa, os Estados revêm não só as suas estratégias de defesa e segurança, mas também reavaliam as suas práticas institucionais» (tradução nossa). Embora Bodnieks (2020, p. 86) sublinhe as particularidades do «setor militar e do seu quadro institucional, bem como da tomada de decisões internas, pensamento e processo de comunicação» (tradução nossa) nessa área, cremos que também no domínio da segurança encontramos a mesma marca peculiar. Diversos acontecimentos com impacto securitário vieram salientar que nas políticas de segurança e de defesa «é necessário prestar mais atenção às mudanças, a longo prazo» (Bodnieks, 2020, p. 86, tradução nossa), nas instituições que as formulam e aplicam. Defendemos, por isso, que o institucionalismo histórico é a melhor abordagem teórica para mapear e estudar essas mudanças.

Um traço distintivo da abordagem do institucionalismo histórico, como vimos, prende-se com o estudo das origens e da evolução das instituições ao longo do tempo para as compreender como um todo. Daí que seja compreensível a preocupação desta abordagem com a estabilidade institucional e com

institucional (estratificação, deriva, conversão e exaustão ou esgotamento), ver Capoccia (2016b, p. 1099). Sobre as tipologias de mudança institucional abrupta e radical (acumulação, limiar e cadeias causais), ver Pierson (2003, 2004). Além destas categorias, ver as referências à «mutabilidade, contradições internas e multiplicidade» (Clemens e Cook, 1999, p. 448), «deslocamento, estratificação, deriva, conversão e exaustão» (Stark e Bruszt, 1998; Schickler, 2001; Pierson, 2001; Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2010b, p. 273), «feedback positivo e negativo» (Pierson, 2000a), «fricção» (Lieberman, 2002), «nivelamento, conversão, deriva e revisão» (Hacker, 2004), e «instituições adaptativas informais» (Tsai, 2006).

a resistência à mudança. No entanto, o estudo da estabilidade não pode significar o esquecimento da mudança e a forma como esta ocorre, sendo necessário combinar diferentes perspetivas dentro da ampla escola do institucionalismo histórico para proceder a uma análise institucional a longo termo o mais completa quanto possível. Autores como Rosamond (2013, p. 91, referido em Bodnieks, 2016, p. 86) argumentam que o «institucionalismo histórico explora as escolhas institucionais e o seu impacto a longo prazo bem como os motivos para a criação e atribuição de um objetivo específico, determinados poderes, deveres e responsabilidades às instituições, e o porquê do seu surgimento em momentos históricos específicos» (tradução nossa). O institucionalismo histórico tanto permite examinar grandes mudanças institucionais correspondentes a transformações inesperadas, como mudanças institucionais pequenas, graduais e incrementais. Para tal, e segundo Lecours (2005, citado em Bodnieks, 2020, p. 86), «o institucionalismo histórico utiliza uma estratégia de periodização, dividindo o tempo em partes» (tradução nossa).

Face às especificidades das áreas da segurança e da defesa, com «as suas culturas institucionais próprias e quadros de tomada de decisão, execução, procedimentos, hierarquia e pensamento», o efeito da sua investigação a longo prazo é significativo, porque as decisões tomadas no passado podem ter efeitos e consequências muito relevantes no presente (Bodnieks, 2020, p. 88, tradução nossa). Como teremos oportunidade de ver mais aprofundadamente em capítulos subsequentes, a vasta maioria das decisões na fase da formulação das políticas públicas de segurança e de defesa – se não em todas – tem dependido de decisões tomadas no passado, da sua incorporação no tecido institucional policial e militar e da forma como os próprios decisores políticos se relacionam com os atores operacionais nestes domínios. O passado parece, assim, determinar o presente, mas não necessariamente de uma forma contínua (Pierson, 2000b; Capoccia e Kelemen, 2007, referidos em Ikenberry, 2016, p. 4), daí a necessidade de um estudo mais alargado em termos temporais.

Em termos mais específicos, explica Bodnieks (2020, p. 89) que estes processos incluem «a escolha e a mudança de estratégia e a utilização de recursos» (tradução nossa), entre outros. Ou seja, estamos a falar de dois domínios das políticas públicas para os quais o pensamento estratégico a longo termo é fundamental e em que a formulação das políticas não se compadece com o imediatismo que poderá ser encontrado noutros setores políticos.[80] Assim, através do estudo das instituições nestes setores, de acordo com o quadro da abordagem teórica do institucionalismo histórico, «é possível identificar a utilidade de decisões passadas, de escolhas políticas, de escolhas estratégicas apropriadas e de aquisições específicas (tecnologia, equipamento, etc.) para os decisores políticos do futuro» (Bodnieks, 2020, p. 89, tradução nossa). Conforme salienta Williams (2008, p. 357), o institucionalismo histórico é útil no estudo das políticas securitárias porque permite «compreender de que forma as instituições criam dependências da trajetória, colmatam lacunas e consolidam formas de cooperação» (tradução nossa).

[80] Tal resultará claro da análise efetuada nos Capítulos VI e VII da presente tese.

Sublinhe-se que o impacto das decisões passadas é significativo no domínio da defesa e da segurança, no futuro, porque estamos a falar de tarefas básicas asseguradas pelo Estado e não de um qualquer domínio que possa ou deva ser delegado a qualquer entidade além deste. Portanto, através do quadro teórico abrangente oferecido pelo institucionalismo histórico «é possível identificar o efeito negativo ou positivo de decisões passadas, o efeito do investimento passado, tarefas concluídas, a mudança de estratégias, os tipos de influência e outras questões» (Bodnieks, 2020, p. 89, tradução nossa). Adicionalmente, e tendo em conta a vasta gama de instituições securitárias existentes, poder-se-ão identificar as múltiplas relações entre estas instituições, a sua dinâmica, e o impacto a longo prazo das suas decisões (Bodnieks, 2020, p. 89). Note-se que o estudo das políticas de segurança e de defesa a partir do prisma do institucionalismo histórico, mesmo na sua aceção mais tradicional, é compreensível se atendermos ao facto de as mudanças institucionais nestes domínios serem particularmente influenciadas por «acontecimentos exógenos, incluindo o contexto internacional, especialmente no quadro de crises e de conflitos entre Estados» (Bodnieks, 2020, p. 89, tradução nossa), aos quais a acresce uma miríade de outras questões com relevo para a segurança hodierna. Também os próprios atores no seio das instituições consideradas são afetados por estas mudanças, mesmo se tratando de instituições «estritamente regulamentadas, definindo os deveres, direitos e limites de ação [desses] atores, e limitando a sua liberdade» (Bodnieks, 2020, p. 89, tradução nossa).

Tratando-se a institucionalização de um processo contínuo, as adaptações que possam ocorrer podem resultar de múltiplas influências contextuais ou relativas aos atores que as formam ou as compõem. Nesse sentido, não será de admirar a utilidade do recurso a abordagens complementares ao institucionalismo para identificar, por exemplo, o impacto da NATO e da PCSD da UE nas políticas nacionais de segurança e de defesa, bem como no funcionamento das instituições nesses setores (Bodnieks, 2020, p. 89), ponto que abordaremos na secção seguinte. Servent e Kostakopoulou (2016, p. 171) defendem que o institucionalismo nos permite «focar na dinâmica institucional ou na elaboração de políticas, traçar macroprocessos de produção e transferência de normas, e examinar o comportamento de determinados atores» (tradução nossa). É, também, um quadro teórico «suficientemente flexível para incorporar elementos de outras abordagens teóricas» (Servent e Kostakopoulou, 2016, p. 171, tradução nossa).

O estudo das políticas e da sua evolução requer a análise e a compreensão da natureza das instituições a estas associadas. Em suma, será possível identificar os mecanismos de ação institucional, os processos de tomada de decisões, o pensamento dos atores políticos e operacionais e os resultados políticos que permitem compreender o efeito dum acontecimento concreto interno ou externo, como um conflito armado ou uma determinada estratégia ou política, sobre as políticas nacionais e os seus resultados (Bodnieks, 2020, p. 91). Conclui-se que «as decisões tomadas no passado são importantes no futuro, especialmente no domínio da defesa e da segurança» (Bodnieks, 2020, p. 92, tradução nossa). Ou seja, «o efeito positivo ou negativo das decisões, tarefas, mudança de estratégias, formas de influência e outras questões do passado podem ser identificados pelo institucionalismo histórico»

(Bodnieks, 2020, p. 91, tradução nossa), permitindo elaborar um mapeamento a longo termo das políticas públicas de segurança e de defesa e das interações entre si (tal como faremos nos Capítulos VI e VII).

3. A europeização e a otanização das políticas públicas

Complementarmente ao quadro teórico apresentado na secção anterior, e tendo em consideração o impacto das políticas públicas emanadas de organizações internacionais com competência em matéria de segurança e de defesa que Portugal integra, e mais especificamente a UE e a NATO, recorreremos, ainda, a dois outros modelos de análise teórica na presente tese. O primeiro, amplamente difundido e utilizado na análise das políticas públicas, corresponde à chamada *europeização*, na aceção de Radaelli (2002). O segundo, que mais não é que um reflexo ou adaptação da primeira abordagem para o estudo da influência dos quadros, políticas e estratégias da NATO sobre os seus países membros, corresponde ao que poderíamos designar por *otanização* das políticas, na aceção proposta por Schmitt (2015). Como veremos mais à frente, enquanto a europeização parece comportar uma influência quer sobre as políticas de segurança, quer sobre as políticas de defesa, em Portugal, a otanização corresponde a um processo de influência, sobretudo, e como bem se compreende, sobre as políticas de defesa nacionais.

3.1. A europeização das políticas públicas

Comecemos pelo quadro de análise que nos é facultado pela europeização das políticas. O recurso à europeização na presente tese, ao seguir a linha definida por Radaelli (2002, p. 106), assenta em duas opções metodológicas prévias, que importa clarificar. Primeiro, foca-se, essencialmente, na análise do impacto da europeização sobre os Estados-Membros da UE, mais particularmente, Portugal, embora este seja um fenómeno também encontrado fora do território da UE, particularmente em países a esta candidatos (Wallace, 2000; Grabbe, 2001, referidos em Radaelli, 2002, p. 106). Em segundo lugar, recorreremos a este modelo teórico para a análise de políticas públicas, mais concretamente, nas áreas da segurança e da defesa.

Hoeffler e Faure (2015, p. 10) referem que «a europeização tem tido vários significados ao longo do tempo» (tradução nossa), sublinhando que «a sua conceção mais generalizada se baseia nos efeitos da UE sobre os seus Estados-Membros e nas respetivas políticas nacionais» (em linha com Ladrech, 1994; Radaelli, 2000; tradução nossa).[81]

Em 1994, Ladrech (p. 69), ao sublinhar o papel desempenhado pela «adaptação, aprendizagem e mudança política» (Radaelli, 2002, p. 108, tradução nossa), definiu a europeização como «um processo

[81] Bandov e Kolman (2018) sublinham a complexidade da europeização e a existência de diversos conceitos, quadros metodológicos e abordagens teóricas adotados para o seu estudo. Estes autores explicam que as definições e concetualizações de europeização podem ser divididas em dois grupos: um primeiro, que «inclui o processo de integração política»; e um segundo, que «distingue, estritamente, o processo de integração europeia como sendo pré-ontológico (Radaelli, 2003) e define a europeização como um processo, situação ou reação ao funcionamento das instituições» (Bandov e Kolman, 2018, p. 134, tradução nossa).

incremental que reorienta a direção e a forma da política ao ponto de a dinâmica política e económica da [UE] se tornar parte da lógica organizacional da política nacional e da elaboração de políticas» (tradução nossa).[82] Nesse sentido, a europeização corresponderia ao grau do impacto da UE na política ou setores políticos nacionais (Ladrech, 2010, p. 167).[83]

Radaelli (2000) salientou as deficiências da definição avançada por Ladrech (1994), por colocar demasiada ênfase nas organizações e por se limitar à política e às políticas nacionais e, nesse sentido, propôs que componentes cognitivas e de valores fossem introduzidas na definição de europeização.[84] Assim, partindo da definição inicial de Ladrech (1994), Radaelli (2000, 2002, p. 108, 2003, p. 30) chega à sua célebre definição de europeização como «processos de (a) construção, (b) difusão e (c) institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, "formas de fazer as coisas", e crenças e normas partilhadas que são primeiro definidas e consolidadas no processo político da UE e depois incorporadas na lógica do discurso interno (nacional e subnacional), identidades, estruturas políticas e políticas públicas» (tradução nossa).[85] Radaelli (2002, p. 108) resume: «A europeização envolve a assimilação interna da política e das políticas da UE, pelo que a definição se refere a processos de institucionalização» (tradução nossa).

De acordo com Olsen (2002, p. 924) a europeização «implica a adaptação dos sistemas nacionais e subnacionais de governação a um centro político europeu e a normas à escala europeia» (tradução nossa).[86] Nesse sentido, Olsen (2002, p. 924), referindo-se a March (1981), sublinha a importância de se compreenderem os fenómenos de continuidade e de mudança institucional no contexto europeu. As instituições políticas e os agentes que nelas se integram respondem de forma sistemática às oportunidades de mudança e aos desafios.

Olsen (1996, 2002, p. 934) refere que se devem ter em conta os diferentes impactos que a europeização pode ter nas relações e no equilíbrio entre as principais esferas institucionais do chamado Estado-Nação. Note-se que, de acordo com este autor, as disposições a nível europeu têm sido percecionadas de formas diversas: (i) positiva, reforçando a ordem estatal (Milward, 1992; Metcalfe, 1994; Moravcsik, 1994, referidos em Olsen, 2002, p. 934); (ii) negativa, afetando a capacidade

[82] Por «lógica organizacional» deve entender-se, segundo Ladrech (1994, p. 71, citado em Radaelli, 2002, p. 107-108) os «processos adaptativos das organizações a um ambiente mudado ou em mudança».

[83] Börzel (1999, p. 574) definiu a europeização como um «processo pelo qual as áreas de política interna se tornam cada vez mais sujeitas à elaboração das políticas europeias». Radaelli (2002, p. 107) entende que esta definição de Börzel requer, ainda assim, algum aprofundamento, caso se pretenda distinguir entre o simples facto de haver mais Europa nas políticas domésticas dos Estados-Membros e o impacto mais profundo que a UE tem em áreas de políticas que se encontram cada vez mais dominadas por uma lógica de comportamento europeu.

[84] A definição de europeização de Radaelli (2000, p. 4) inclui processos de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, comportamentos adequados e crenças e normas partilhadas. No entanto, a europeização de Radaelli (2000) é centrada na UE, uma vez que especifica que as regras, procedimentos e paradigmas políticos são definidos na tomada de decisões da UE e só depois incorporados nos discursos, identidades e estruturas políticas nacionais (Flockhart, 2010, p. 789).

[85] Ver também Green Cowles et al. (2001), Ladrech (1994), Börzel e Risse (2003), Lenschow (2006), Palier e Surel, et al. (2007, p. 39) e Saurugger e Radaelli (2008, p. 213).

[86] Olsen (2002, p. 932) salienta que a maior parte da literatura empírica diz respeito ao efeito da UE nos seus Estados-Membros e nesses, sobretudo, o seu impacto nas políticas e comportamentos internos.

substantiva de resolução de problemas pelo Estado e reduzindo o papel da política democrática na sociedade (Scharpf, 1999, referido em Olsen, 2002, p. 934); e (iii) transformadora, ora reforçando, ora enfraquecendo o sistema estatal (Wessels, 1996; Kohler-Koch, 1999; Kohler-Koch e Eising, 1999; Hooghe e Marks, 2001, referidos em Olsen, 2002, p. 934).

As disposições da UE são, de acordo com Olsen (2002, p. 935), compatíveis com a manutenção de disposições institucionais nacionais distintas e poderão mesmo reconfirmar e restaurar as estruturas e práticas nacionais pré-estabelecidas. Em suma, os padrões nacionais são «resistentes, mas também suficientemente flexíveis para fazer face às mudanças a nível europeu» (Olsen, 2002, p. 935, tradução nossa). Assim, e «embora os desenvolvimentos europeus tenham sido apresentados como uma razão importante para as reformas administrativas domésticas (Raadschelders e Toonen, 1992, p. 16), e como criando a necessidade de uma melhor coordenação interna (Kassim, 2000, p. 236), os governos e os sistemas administrativos nacionais têm-se adaptado diversamente às pressões europeias» (Olsen, 2002, p. 935, tradução nossa).

Nesse sentido, os «desenvolvimentos a nível europeu não determinam formas específicas de adaptação institucional, mas deixam uma considerável discricionariedade aos atores e às instituições nacionais» (Olsen, 2002, p. 936, tradução nossa). Ou seja, «a europeização dos Estados e das políticas nacionais não é certamente idêntica de um Estado para outro, de uma área de ação pública para a outra» (Hoeffler e Faure, 2015, p. 11, tradução nossa). Embora existam impactos significativos, «a capacidade real do nível europeu para penetrar nas instituições domésticas não é perfeita, universal ou constante» (Olsen, 2002, p. 936, tradução nossa). Por isso, a «adaptação reflete variações na pressão europeia, bem como as motivações e possibilidades domésticas de adaptação», sendo os «sinais europeus interpretados e modificados por via das tradições, instituições, identidades e recursos domésticos, através de formas que limitam o grau de convergência e homogeneização» (Olsen, 2002, p. 936, tradução nossa).

Tal como Olsen (2002), Saurugger e Radaelli (2008, p. 216) afirmam que a UE produz mudanças diferenciais e que alguns atores domésticos podem habilmente evitar a pressão da UE, importando seletivamente as políticas europeias. Estes autores (2008, p. 214) sublinham que a europeização é, frequentemente, abordada como a «pressão adaptativa» da UE no nível interno, nomeadamente, «sobre os governos, a administração pública e as sociedades civis» dos Estados-Membros (tradução nossa). No mesmo sentido, Knill e Lehmkuhl (1999, p. 3, referidos em Radaelli, 2002, p. 121) referem que os Estados-Membros, sob pressão, «têm de alinhar as disposições internas com um "modelo europeu" que está implícito na decisão política supranacional» (tradução nossa). Ou seja, em certas áreas de políticas, a UE prescreve a adoção de um modelo ou quadro específico.[87] Quando existem modelos emanados pela UE, os Estados-Membros encontram-se sob «pressão adaptativa», que implica a existência de formas de coerção, de que é exemplo paradigmático o prazo para transposição de diretivas europeias para o ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros (Radaelli, 2002, p. 121). No entanto,

[87] Esse é o caso paradigmático da alteração introduzida à LSI em 2017 com a criação do PUC-CPI, pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio (ver Capítulo VII, secção 2.).

acontece também que algumas «políticas europeias sejam apenas adotadas por um número limitado de Estados-Membros», tornando flexível a integração (Radaelli, 2002, p. 121, tradução nossa).[88] Outros autores sublinham, inclusivamente, que «os atores domésticos podem utilizar a UE de forma instrumental para dar, através do discurso, legitimidade às escolhas feitas a nível interno», modificando as relações de poder (Kallestrup, 2002, referido em Saurugger e Radaelli, 2008, p. 215, tradução nossa), De facto, existe, por exemplo, a tese que os governos nacionais transferiram o processo decisório das políticas na área Justiça e Assuntos Internos ou JAI para o nível da União como «uma forma de escapar a pressões e obstáculos internos» (Tacea, 2016, p. 177, tradução nossa).

Radaelli (2002, p. 112) refere que autores como Börzel (2001) e Bulmer e Burch (2001) argumentam que a europeização é um processo bidirecional, segundo o qual os Estados-Membros da UE «fazem um "*upload*" das suas preferências em Bruxelas, através de negociações complexas, e procedem ao posterior "*download*" de vários «menus» de políticas europeias» (tradução nossa). No entanto, Radaelli alerta para a necessidade de se distinguirem os processos conducentes à formação de uma certa política, o designado «processo político da UE», e a repercussão dessa mesma política ao nível doméstico (Radaelli, 2002, p. 112).

De acordo com Radaelli (2002, p. 113), a europeização das políticas públicas pode assumir diferentes formas e «afetar todos os elementos de uma determinada política, tais como atores, recursos e instrumentos políticos» (tradução nossa). Além disso, a europeização poderá, ainda, afetar o estilo político exercido, tornando-o «mais ou menos conflituoso, corporativo ou pluralista, ou mais ou menos regulatório» (Radaelli, 2002, p. 113, tradução nossa).

Para Radaelli (2002, p. 120, 2004) existem dois tipos de mecanismos de europeização: vertical e horizontal. Nesse quadro, «os mecanismos "verticais" demarcam uma divisão entre o nível da UE, no qual as políticas são definidas, e o nível doméstico, no qual as políticas são metabolizadas» (Radaelli, 2002, p. 120, tradução nossa). Em sentido contrário, os mecanismos horizontais consideram a europeização como um processo no qual não existe pressão para a conformação com os modelos políticos da União, mas antes um processo de mudança desencadeado pelo mercado ou escolha do consumidor ou pela difusão de ideias e de discursos que enaltecem as melhores práticas ou políticas (Radaelli, 2002, p. 120).

Knill e Lehmkuhl (2002, pp. 256-257) explicam que as «políticas europeias podem desencadear reformas nacionais através da alteração das estruturas ou crenças domésticas, ainda que haja uma total convergência entre as políticas europeias e nacionais e as disposições institucionais» (tradução nossa). Os mesmos autores (2002, p. 257) afirmam que a elaboração de políticas europeias pode ter impacto nos estilos e estruturas regulatórias nacionais de três formas: (i) prescritiva, «exigindo aos Estados-Membros a adoção de medidas específicas que cumpram os requisitos estipulados pela UE»; (ii) «limitada à alteração das estruturas de oportunidade domésticas»; ou (iii) «na sua forma mais ténue, sem

[88] Na área da defesa veja-se, exemplificativamente, a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) (Capítulo V, secção 1.2.).

qualquer impacto institucional direto, visar a mudança das crenças e das expetativas domésticas» (tradução nossa).

Uma primeira geração de autores abordou a europeização através das lentes do institucionalismo histórico. Encontramos, nesse contexto, estudos focados no impacto do processo de integração europeia nos Estados-Membros e na sua adaptação à própria UE (Goetz e Meyer-Sahling, 2008, referidos em Flers e Müller, 2010), aquilo que podemos designar por europeização *top-down*. De acordo com essa perspetiva, a europeização constitui uma variável explicativa, que influencia o nível doméstico e a sua «investigação encontra-se limitada às instituições e às políticas públicas» (Bandov and Kolman, 2018, p. 136, tradução nossa). A abordagem *top-down* considera a europeização como uma reação à influência da UE e define, desta forma, o conceito como uma variável independente e «explicativa das mudanças através da análise das instituições em sequências temporais e tendo como conceito principal a *path dependence*» (Bandov e Kolman, 2018, p. 136, tradução nossa).[89]

Numa lógica diversa, designada por *uploading*, os Estados-Membros podem responder às pressões *top-down* procurando, de forma ativa, exportar as suas próprias preferências políticas para o nível da UE e, assim, moldar as políticas europeias pelas quais são subsequentemente afetados (Börzel, 2002, referida em Flers e Müller, 2010). De salientar que a lógica de *uploading* tem sido observada nas áreas da defesa, segurança e relações externas da UE, nomeadamente no quadro da PCSD (Menon, 2009, referido em Flers e Müller, 2010). Bandov e Kolman (2018, p. 138) realçam que todas estas definições *top-down* de europeização consideram a pressão produzida ao nível da UE como uma condição necessária para que a europeização e a mudança no nível doméstico efetivamente ocorram.

A segunda geração de autores, por sua vez, «introduziu uma abordagem *bottom-up* da europeização e deslocou a atenção para os processos políticos, com ênfase nas mudanças nas instituições informais, tais como as normas, os valores e as identidades» (Bache e Marshall, 2004, referidos em Bandov e Kolman, 2018, p. 136, tradução nossa). Nesse sentido, a europeização não seria uma «variável independente, mas sim um processo que deve ser explicado» (Bandov e Kolman, 2018, p. 136, tradução nossa). Temos aqui a europeização entendida como «a emergência a nível europeu de estruturas distintas de governação» (Green Cowles, et al., 2001, p. 3, referidos em Flers e Müller, 2010, tradução nossa). Assim, a europeização corresponderia a «um processo *bottom-up* que começava ao nível dos Estados-Membros da UE e que conduzia a mudanças a nível europeu» (Flers e Müller, 2010, tradução nossa).

Os estudos da segunda geração centram-se na perspetiva e nos interesses dos atores e nos valores e normas que enquadram as suas ações e interações.[90] A abordagem *bottom-up* da europeização tem em

[89] Segundo Bandov e Kolman (2018, p. 137), «uma das concetualizações mais influentes da europeização da perspetiva *top-down* é a de Buller e Gamble (2002), segundo a qual a europeização corresponde a uma situação em que formas distintas de governação europeia transformam aspetos da política interna. A diferença específica desta definição, de acordo com os próprios autores, é o facto de entenderem a europeização como uma "situação" e não como um processo» (tradução nossa).

[90] Dentro dessa perspetiva, emergiram duas abordagens teóricas da investigação sobre a europeização – o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo social (Bandov e Kolman, 2018, p. 136).

conta o «nível interno antes do início da pressão da UE e acompanha a participação do [Estado-Membro] nas negociações a nível europeu até à implementação da regulamentação da UE» a nível doméstico (Radaelli, 2004, referido em Bandov e Kolman, 2018, p. 138, tradução nossa). Ou seja, o ponto de partida é invertido face à abordagem *top-down*, que começa a sua análise ao nível das políticas da UE e depois segue a sua influência nas políticas e atores internos. Nesse sentido, a abordagem *bottom-up* defendida por Radaelli (2004) começa e termina a sua análise ao nível das interações políticas internas. Ao recorrer a «sequências causais, a abordagem *bottom-up* analisa se (e quando) o nível da UE conduz a mudanças numa das principais componentes do sistema de interação» (Radaelli, 2004, referido em Bandov e Kolman, 2018, p. 138, tradução nossa).

Radaelli (2004, referido em Bandov e Kolman, 2018, p. 139) afirma que, «na prática, os processos *bottom-up* e *top-down* ocorrem frequentemente em simultâneo» (tradução nossa). Por um lado, «as políticas da UE estão a ser adotadas e implementadas e, por outro, os atores nacionais participam na elaboração das políticas e no desenvolvimento das normas» (Radaelli, 2004, referido em Bandov e Kolman, 2018, p. 139, tradução nossa). Assim, «esta noção levou a uma nova e mais complexa compreensão da europeização como um processo circular e multidirecional» (Bandov e Kolman, 2018, p. 139, tradução nossa). Radaelli (2004) «adverte que as diferentes abordagens ao estudo da europeização não são mutuamente exclusivas, mas pelo contrário, a maioria dos autores recorre, por regra, a mais do que uma perspetiva» (Bandov e Kolman, 2018, p. 139, tradução nossa).

No âmbito do estudo da presente tese, como teremos oportunidade de ver em capítulos subsequentes, importa, sobretudo, compreender o fenómeno de *downloading* da europeização *top-down*, ou seja, o processo que resulta na mudança e na adaptação das políticas, objetivos, substância e preferências dos Estados-Membros em resposta à influência, estímulos e/ou pressões da UE. A análise desse processo poderá ter em consideração «diversos indicadores, nomeadamente, o crescente grau de relevância da agenda europeia, o escopo contratual de domínios reservados nacionais, a flexibilização das prioridades políticas nacionais para acomodar a evolução de políticas comuns europeias e o surgimento de definições partilhadas de preferências nacionais e europeias» (Wong, 2006 e Gross, 2009, referidos em Flers e Müller, 2010, tradução nossa). Deverão ser tidos em conta, também, «fatores domésticos como a dimensão do Estado-Membro considerado,[91] a extensão da rede das suas relações externas, elementos da identidade nacional (como é o caso paradigmático de uma orientação "atlanticista" *versus* uma orientação "europeísta") e da cultura estratégica» (Flers e Müller, 2010, tradução nossa).

[91] Alguns autores, como Tonra (2000), sugerem que o impacto das políticas da UE será mais profundo sobre Estados-Membros de menor dimensão, quando comparado com Estados-Membros de maior dimensão, considerados «modeladores» da política europeia (Gross, 2009; Miskimmon, 2007, referidos em Flers e Müller, 2010).

3.2. A europeização no estudo das políticas de segurança e defesa

Um dos primeiros estudos sobre a europeização das políticas de segurança e defesa foi conduzido por Howort e Menon (1997), tendo estes autores concluído, à época, que a «UE tinha pouco ou nenhum impacto nas políticas de defesa nacionais» (Kok, 2016, p. 5, tradução nossa). Cumpre salientar, contudo, que «o seu estudo foi publicado antes do desenvolvimento da [Política Europeia de Segurança e Defesa/PESD]», que seria lançada apenas em 1999, e que viria a impulsionar o «estudo do impacto das políticas comuns de segurança europeias nas políticas e subpolíticas nacionais» (Kok, 2016, p. 5, tradução nossa). Acresce, também, que o referido estudo se foca na área da defesa e, como já sabemos, o domínio das políticas de segurança seria influenciado noutro grau pelo quadro institucional da UE.

Segundo Kok (2016, p. 6), a definição de europeização de Börzel e Risse (2000, p. 3) inclui as mudanças nas políticas domésticas nas «estruturas jurídicas e administrativas, padrões de intermediação de interesses e narrativas e discursos políticos», devido à política de segurança comum da UE (tradução nossa). Müller e Flers (2009) apresentaram uma abordagem diferente da europeização no âmbito da segurança (Kok, 2016, p. 6). Ao contrário de Börzel e Risse (2000), referem «duas dimensões de europeização: o *uploading* de preferências políticas nacionais para o nível da UE (europeização *bottom-up*) e o *downloading* de modelos e ideias políticas da UE para o nível nacional (europeização *top-down*)» (Müller e Flers, 2009, referidos em Kok, 2016, p. 6, tradução nossa).

Refira-se que uma das obras mais relevantes sobre a europeização no âmbito das políticas de segurança nacionais é o estudo desenvolvido por Gross (2009), que examina «até que ponto as posições dos Estados-Membros foram europeizadas e descreve a europeização como o efeito das instituições da UE nas políticas internas, tanto como uma forma de exportar preferências políticas como de importar orientações europeias comuns» (Gross, 2009, referido em Kok, 2016, p. 7, tradução nossa). O seu estudo mostra que as «políticas e os acordos institucionais internos, europeus ou transatlânticos se encontram interligados» (Kok, 2016, p. 7, tradução nossa).

A europeização das políticas de segurança e de defesa «depende do desenvolvimento de uma cultura estratégica europeia comum entre os Estados-Membros» (Kok, 2016, p. 9, tradução nossa). Esta deve basear-se em «normas, ideias e práticas semelhantes em matéria de políticas de segurança e de defesa e na legitimação do uso da força» (Kok, 2016, p. 9, tradução nossa). Defende Kok (2016, p. 9) que «para analisar se existe uma cultura estratégica comum entre os Estados-Membros, temos não só de analisar se existe um conjunto comum de normas, crenças e hábitos identificáveis, mas também se estas normas derivam de uma identidade europeia partilhada ou do quadro proporcionado pela NATO» (tradução nossa), como veremos abaixo. Kok (2016, p. 10) sugere, nessa análise, o recurso aos «três graus» de europeização propostos por Börzel e Risse (2009): absorção, acomodação e transformação (Quadro 4).

Quadro 4 – Graus de europeização

Absorção	**Grau mínimo de mudança interna**	«Incorporação de políticas e ideias europeias nas políticas e estruturas domésticas sem "modificar substancialmente os processos, políticas, e instituições existentes"» e corresponde a um grau diminuto de mudança interna.
Acomodação	**Grau moderado de mudança interna**	«Implica uma maior pressão europeia que leva os Estados-Membros a adaptarem os processos, políticas e instituições existentes, mas sem alterar o seu carácter fundamental e a sua compreensão coletiva». Ex.: «remendar» as políticas existentes com novos ajustamentos.
Transformação	**Grau elevado de mudança interna**	«Os Estados-Membros substituem as suas políticas e instituições por novas, substancialmente diferentes, ou alteram as políticas existentes de tal forma que o entendimento que lhes subjaz é fundamentalmente alterado».

Fonte: Autor, tendo por base Börzel e Risse (2009, referidos em Kok, 2016, p. 10, tradução nossa).

O facto de os Estados-Membros da UE terem escolhido a NATO como um meio para a institucionalização da sua segurança e defesa torna a discussão sobre o processo de europeização de políticas nacionais mais complexa (Violakis, 2016, p. 24). Violakis (2016, p. 24) explica que a «europeização da segurança e da defesa, em contraste com outras áreas de políticas onde encontramos europeização, teve de lidar com a concorrência institucional da NATO» (tradução nossa). Assim, «esta relação complementar e, simultaneamente, concorrencial teve um impacto direto no desenvolvimento da PESD, na medida em que os Estados-Membros da UE não conseguiram decidir qual abordagem seguir» (Violakis, 2016, p. 24, tradução nossa).

Como Rieker (2004, p. 371) sublinha, «o progresso de integração europeia, em termos securitários, foi acelerado pelo fim da Guerra Fria» (tradução nossa). Contudo, o próprio «"entendimento da segurança inspirado pela Guerra Fria" (Rieker, 2004, p. 371) desacelerou a velocidade de ajustamento ao novo ambiente securitário» (Violakis, 2016, p. 26, tradução nossa). A partir de 2000, a literatura passou a refletir a compreensão dos mecanismos de europeização e uma reorientação dos Estados-Membros para uma abordagem mais europeizada, afastando-se da lógica da compreensão da segurança inspirada pela Guerra Fria (Violakis, 2016, p. 26). Segundo Violakis (2016, p. 26), este entendimento foi capturado por Buller e Gamble (2002, pp. 17-18) «ao descreverem a europeização como uma "situação em que modos distintos de governação europeia transformaram aspetos da política interna"» (tradução nossa).

Violakis (2016, p. 34) sublinha que o papel do novo institucionalismo no processo de europeização foi identificado por vários autores, dando os exemplos de Lajh (2004) e de Ioakimidis (2001). Lajh

(2004, p. 52) «vê o novo institucionalismo como uma ferramenta útil na explicação dos resultados da europeização», enquanto Ioakimidis (2001, p. 87) «liga o processo de europeização ao «surgimento de novas estruturas institucionais, órgãos e canais de expressão democrática» (tradução nossa). Thelen e Steinmo (1992, p. 2, referidos em Violakis, 2016, p. 35) «definem o institucionalismo histórico como uma tentativa de lançar luz sobre a relação entre atos políticos "mediados" por instituições» (tradução nossa). Esta abordagem «toma como certa a importância do ambiente institucional no contexto de uma abordagem *top-down* na implementação de políticas» (Violakis, 2016, p. 35, tradução nossa).

March e Olsen destacaram «o papel das instituições e argumentaram que estas "acumulam experiência histórica através da aprendizagem" e que os fatores institucionais afetam as caraterísticas-chave do processo de aprendizagem» (March e Olsen, 1984, pp. 745-746, citados em Violakis, 2016, p. 49, tradução nossa; também sobre este tema, ver Bennett e Howlett, 1992). Sabatier (1988, referido em Violakis, 2016, p. 50) sublinha o facto de a aprendizagem poder ser, significativamente, reforçada por acontecimentos externos. Tal «combinação de aprendizagem e eventos externos está diretamente relacionada com a implementação da PESD/PCSD» (Sabatier, 1988, referido em Violakis, 2016, p. 50, tradução nossa). De facto, o declínio do interesse dos EUA na segurança regional europeia, após o fim da Guerra Fria, «proporcionou uma janela de oportunidade para abordagens alternativas à segurança e defesa, especialmente na perspetiva do declínio dos orçamentos militares e da procura de uma nova identidade por parte da NATO», tendo a «Guerra do Golfo Pérsico sido o acontecimento externo que desencadeou essa mudança» (Violakis, 2016, p. 50, tradução nossa).

A informação relacionada com o novo ambiente de segurança do pós-Guerra Fria (declínio dos EUA, redução dos orçamentos de defesa, ameaças iminentes, a Guerra do Golfo, procura de uma nova identidade pela NATO) «leva a uma mudança nos meios de defesa e de segurança ao longo do desenvolvimento de uma alternativa à NATO» (Violakis, 2016, p. 50, tradução nossa). O novo ambiente securitário e a emergência da PESD «refletem uma aprendizagem complexa, que desencadeia conflitos entre fornecedores de segurança e defesa (valor) e leva à modificação dos meios (a NATO e a PESD como fornecedores de segurança)» (Violakis, 2016, p. 50, tradução nossa).

Kohler-Koch (1996, p. 93, referido em Violakis, 2016, p. 35) sublinhou a importância da aprendizagem institucionalizada na UE, «como meio que facilita aos governos a adoção de instrumentos e estratégias tanto para o ambiente interno como externo» (tradução nossa). Referiu, também, que «a aprendizagem institucional e, especialmente, a aprendizagem social, tendo em vista o estabelecimento de uma lógica de segurança e defesa comuns, está ligada à emergência de uma nova identidade de segurança e à adoção de uma cultura estratégica partilhada» (Violakis, 2016, p. 35, tradução nossa). Bache, por sua vez, «vê a aprendizagem sob uma perspetiva de institucionalização, como um processo mais complexo de aprendizagem social» (Bache, 2008, p. 12, referido em Violakis, 2016, p. 48, tradução nossa). Considera, também, «o processo de aprendizagem como uma caraterística da mudança, tanto em termos de reajustamento das estratégias dos atores, que lhes permite alcançar objetivos estáveis num novo contexto (*thin learning*), como um processo de modificação dos valores dos atores e, portanto, das

suas preferências e objetivos (*thick learning*)» (Bache, 2008, p. 13-14, referido em Violakis, 2016, p. 48, tradução nossa). Violakis (2016, 2016, p. 48) refere que, «no contexto da PCSD, ambas as abordagens foram concretizadas» (tradução nossa). A primeira, o *thin learning*, foi alcançada «quando o objetivo de segurança e defesa da UE parecia estar comprometido após o fim da Guerra Fria, tendo em conta o desinteresse crescente dos EUA na segurança regional europeia» (Violakis, 2016, p. 48, tradução nossa). Por outro lado, «o *thick learning* estava já em curso antes do fim da Guerra Fria, e contribuiu para a remodelação da segurança regional da UE, com as iniciativas de segurança e defesa autónomas do final da década de 1990» (Violakis, 2016, p. 48, tradução nossa).

Num artigo seminal, Irondelle (2003, p. 221) definiu a europeização no domínio da defesa como «um conjunto de processos através dos quais a dinâmica política, social e económica da integração europeia se torna parte da lógica dos discursos domésticos, identidades, estruturas públicas e políticas públicas» (tradução nossa). Com base no estudo da política de defesa francesa, «mostrou de que forma os atores nacionais utilizam a UE como um recurso para fazer passar as reformas [a nível nacional], sem que Bruxelas esteja diretamente envolvida ou mesmo consciente da sua instrumentalização» (Schmitt, 2015, p. 41, tradução nossa). Irondelle (2003) «observou que o processo de integração europeia afetou os quadros cognitivos e normativos dos decisores, o que levou a uma europeização da política de defesa nacional antes da integração deste setor a nível europeu» (Schmitt, 2015, p. 41, tradução nossa).

A europeização das políticas nacionais de segurança e de defesa dos Estados-Membros «pode ser considerada um grande avanço para a história da União, uma vez que tem incorporado uma grande adaptação substancial ao novo ambiente de segurança» (Violakis, 2016, p. 37, tradução nossa).[92] No entanto, o recurso à europeização como abordagem para descrever a política de segurança nacional dos Estados é relativamente recente (Irondelle, 2003). Note-se que «a decisão da UE se tornar um ator de segurança de relevo na cena internacional constitui a primeira prova da europeização no domínio da segurança e da defesa» dos Estados-Membros (Bickerton, et al., 2011, p. 9, referidos em Violakis, 2016, p. 37, tradução nossa). À medida que a europeização progrediu no campo económico durante a década de 1980 (Fligstein e Merand, 2002, 18, referidos em Violakis, 2016, p. 37), «foram apresentados vários argumentos a favor da autossuficiência na defesa da UE» (Bull, 1982, p. 152; Manners, 2002, p. 27; Bohnen, 1997, p. 62, referidos em Violakis, 2016, p. 37, tradução nossa).[93]

[92] Epstein (1980, p. 348, referido em Violakis, 2016, p. 37) argumentou que «o que é considerado "moderno", entre as instituições estatais, é frequentemente uma questão de opinião ou mesmo de ideologia e, para que os Estados se modernizem, têm mesmo de reescrever a sua constituição» (tradução nossa). Estes argumentos «expõem a verdadeira dinâmica da europeização, que se torna mais visível à luz de considerações comuns de segurança e defesa» (Violakis, 2016, p. 37, tradução nossa). Violakis (2016, p. 37) lembra que «uma situação semelhante foi enfrentada após o fim da Guerra Fria, uma vez que a discrepância entre o antigo e o moderno transcendeu o tempo de aprendizagem disponível, fazendo com que a compreensão da segurança inspirada pela Guerra Fria fosse mantida durante vários anos» (tradução nossa).

[93] Bull (1982, pp. 153-156, referido em Violakis, 2016, p. 37) baseou o seu argumento em três razões: divergência de interesse entre os países da Europa Ocidental e os EUA, o desenvolvimento de um potencial militar europeu e uma forma de enfrentar a ameaça contínua da União Soviética (à época).

Segundo Kok (2016, p. 7), um dos poucos exemplos de estudos sobre o impacto da europeização em políticas de segurança nacionais desde a criação da PESD é o estudo sobre a europeização limitada da política de segurança e de defesa em Portugal, apresentado por Robinson (2016, 134-158). No seu artigo, Robinson (2016, p. 135) argumenta que as dimensões da segurança da política externa portuguesa contemporânea mostram que «a europeização pode ser encontrada na política de segurança portuguesa, mas que o Atlântico continua a ser central para as prioridades estratégicas do país» (tradução nossa). Apesar do desenvolvimento das PESC e PESD/PCSD, e da criação da [Agência Europeia de Defesa ou AED] e do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), «o Atlântico continua a ser estrategicamente relevante para os Estados europeus» (Robinson, 2016, p. 134, tradução nossa). Como tal, «a ênfase contínua no Atlântico tem inibido a europeização das políticas de segurança nacionais» (Robinson, 2016, p. 134, tradução nossa). De facto, «os decisores políticos tendem a enfatizar a complementaridade entre as diferentes organizações de segurança, particularmente, os objetivos estratégicos de reforço mútuo da NATO e da UE» (Robinson, 2016, p. 134, tradução nossa). As políticas externa, de segurança e de defesa portuguesas contemporâneas refletem, precisamente, «esta tendência de europeização limitada» (Robinson, 2016, p. 134, tradução nossa). Refere Robinson (2016, p. 138) que «a importância das relações pré-existentes e de uma cooperação internacional mais vasta significa que a europeização é suscetível de ser ultrapassada a curto prazo por importantes relações bilaterais ou estratégicas que os Estados-Membros possuem, as quais podem também ser externalizadas e projetadas a nível europeu e integradas nas estruturas da PESC e da PCSD» (tradução nossa).

O principal argumento apresentado por Robinson (2016) é que a política de segurança portuguesa tem sido sujeita a algum grau de europeização, mas que o Atlântico continua a ser central para os objetivos do país. O recurso a «estruturas da UE como potencial "cobertura" das prioridades nacionais serve, desta forma, para reforçar tanto a influência nacional como europeia, e é uma abordagem particularmente importante para os Estados-Membros mais pequenos da UE» (Hill e Wong, 2011, p. 222, referidos em Robinson, 2016, p. 141, tradução nossa). No entanto, «a europeização da política externa portuguesa pode ser vista, em parte, como uma manifestação da necessidade de coordenar as posições da UE a nível nacional, uma vez que os sistemas administrativos nacionais tiveram de se adaptar à evolução do papel da UE e de coordenar a posição nacional com Bruxelas» (Pomorska, 2011, p. 186, referido em Robinson, 2016, p. 141, tradução nossa). Tal «significa que, em certa medida, a política externa da UE já não é estrangeira» (Robinson, 2016, p. 141, tradução nossa).

Note-se que a «europeização funciona de cima para baixo, de baixo para cima e lateralmente, mas estes são processos que ocorrem no âmbito de aspetos mais amplos da modernização do Estado, da multilateralização e da reorientação para o ambiente da política externa em mutação desde o fim da Guerra Fria, sendo a formação da PESC e da PESD/PCSD um dos elementos que moldam na prática, a formulação da política externa nacional» (Robinson, 2016, p. 142, tradução nossa).

Refere Kok (2016, p. 6) que um desafio importante para a metodologia da europeização é, pois, o problema da «equifinalidade», que consiste na «diferença entre as mudanças internas devidas à

europeização e as mudanças causadas por outros fenómenos nas esferas (inter)nacionais dos Estados-Membros da UE» (tradução nossa). Isto é, as obrigações comuns da adesão à União podem ter diferentes impactos nos vários países (Michalski, 2013). Isto porque a UE não é o único ator externo que afeta as políticas nacionais, particularmente na área da segurança e da defesa. Como vimos, a PESC encontra-se interligada com a NATO no domínio da cooperação euro-atlântica em matéria de segurança. Por conseguinte, a NATO tem uma forte influência causal nas políticas europeias e, ainda antes disso, nas políticas nacionais, se tivermos em conta que a maioria dos Estados-Membros da UE integra a NATO há muito mais tempo, sendo também ulterior o desenvolvimento de políticas de segurança e de defesa ao nível da UE. Importa, por isso, distinguir a europeização da otanização (Kok, 2016, p. 8).

3.3. A otanização das políticas públicas

No quadro da eventual influência externa nas políticas nacionais de segurança e de defesa, importa ter em consideração outros processos de influência além da europeização, que abordámos na secção anterior.

Com vimos, Irondelle (2003, p. 218, citado em (Hoeffler e Faure, 2015, p. 14) concluiu «que a "europeização tem sido uma das principais tendências na transformação da política militar francesa"» (tradução nossa).[94] No entanto, importa questionar, sem prejuízo da influência real da UE, se esses fatores serão primordiais ou meramente marginais para a compreensão da mudança das políticas públicas de segurança e de defesa nos Estados europeus (Hoeffler e Faure, 2015, p. 16).

Partindo do estudo de Irondelle (2003), Schmitt (2015, p. 14) questiona se o processo de europeização é «observável no seio dos exércitos que tenham estado envolvidos em operações militares multinacionais no quadro da NATO» (Schmitt, 2015, p. 41, tradução nossa).[95] Especificamente, Schmitt (2015, p. 42) argumenta que a dinâmica de mudança militar observada nos três principais exércitos europeus durante a última década (britânico, francês e alemão) já não corresponde ao mecanismo da «europeização sem a União Europeia» (Irondelle, 2003), mas assemelha-se antes a uma «otanização com a NATO» (tradução nossa).[96] Surpreendidos «pela evolução dos combates no Afeganistão, França, Grã-Bretanha e Alemanha foram procurar na NATO (dentro da estrutura ou junto de outros países membros) respostas doutrinárias e materiais aos desafios que enfrentavam no terreno, adaptando-as aos

[94] Na conclusão do seu artigo, Irondelle (2003, p. 224) convida-nos a explorar mais profundamente as ligações entre a institucionalização da Europa militar e a convergência das políticas militares nacionais na Europa. Palier e Surel, et al. (2007) alertam, no entanto, para a problemática da confusão entre os processos de europeização e de convergência (Hoeffler e Faure, 2015, p. 22).

[95] Schmitt (2015, p. 14) recorre ao exemplo do envolvimento de contingentes militares britânicos, franceses e alemães na intervenção militar no Afeganistão na sequência dos ataques do 11 de setembro de 2001.

[96] As variações na intensidade do conflito nos anos 90 e após o 11 de setembro conduzem a diferentes mecanismos de mudança militar e, assim, a tese da «europeização sem a União Europeia» servirá para explicar a mudança no aparelho de defesa correspondente ao período pós-Guerra Fria, mas já não estará adaptada ao contexto estratégico-militar após os ataques terroristas perpetrados pela Al-Qaeda em solo americano (Schmitt, 2015, p. 42).

seus contextos nacionais» – o que ilustra um mecanismo que Schmitt (2015, p. 42) designa de «emulação seletiva» (tradução nossa).[97]

Explica Schmitt (2015, p. 43) que «nos anos 90, os investigadores procuraram ter em conta as rivalidades burocráticas dentro e entre instituições, bem como o impacto da sua cultura própria» (tradução nossa). A observação da «transformação dos exércitos sob a influência de experiências de combate permitiu, assim, uma evolução de uma lógica *top-down* da mudança militar para uma lógica *bottom-up*» (Grissom, 2015, referido em Schmitt, 2015, p. 43, tradução nossa). Schmitt (2015, p. 43) argumenta que a «experiência afegã levou a uma mudança nos aparelhos de defesa francês, alemão e britânico, sob a influência da NATO, através de um mecanismo descrito como isomorfismo mímico» (tradução nossa).[98] O isomorfismo mímico ou emulação corresponde à situação na qual «uma organização confrontada com um problema, cujas causas são ambíguas e cujas soluções são difíceis de discernir, tenderá a evoluir adotando soluções já experimentadas e testadas por outras organizações» (Schmitt, 2015, p. 44, tradução nossa). Neste caso, «a NATO (estrutura e países membros) serviu como um recurso doutrinário e material do qual a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha se serviram para lidar com as condições de combate no terreno», no Afeganistão (Schmitt, 2015, p. 44, tradução nossa). Além disso, «este isomorfismo mímico não resulta de uma uniformidade entre as políticas de defesa dos três países – intervêm, sim, diversas variáveis intermédias, tais como a cultura estratégica nacional, o contexto político interno e a natureza das relações civis-militares. No final, observamos aquilo a que chamamos isomorfismo mímico seletivo (ou emulação seletiva): a importação de soluções doutrinárias e materiais é feita de acordo com as especificidades dos contextos político-militares nacionais» (Schmitt, 2015, p. 44, tradução nossa).

Assim, tem sido observada uma otanização seletiva das políticas de defesa das três principais potências militares europeias, e não apenas uma europeização das mesmas. Ao contrário do processo de europeização observado por Irondelle (2003), que integra uma dimensão ideacional de europeização em termos da adoção de regras potencialmente informais e da evolução dos discursos e das identidades, o processo de otanização observado deve ser entendido como uma procura de soluções doutrinárias e táticas para os problemas encontrados no terreno (Schmitt, 2015, p. 44).

Sublinhe-se que o «fator que leva à otanização não é, portanto, a socialização e a mudança cognitiva (ao contrário do isomorfismo normativo), mas uma necessidade operacional que leva à adoção, o mais rapidamente possível, de soluções já experimentadas e testadas noutros locais» (Schmitt, 2015, p. 44, tradução nossa). Nesse sentido, «a otanização é, assim, definida como a procura no seio da NATO de soluções doutrinais e materiais para um problema militar e a importação seletiva dessas soluções de acordo com os contextos nacionais» (Schmitt, 2015, p. 44, tradução nossa). E, «se a UE tem sido

[97] Importação de novos meios e formas de fazer a guerra através da imitação de outras organizações militares (Schmitt, 2015).

[98] Esta noção é importada da teoria neo-institucionalista (Powell e DiMaggio, 1991; Hervier, 2010), que distingue três mecanismos pelos quais as instituições se tornam cada vez mais semelhantes ao longo do tempo: isomorfismo coercivo, isomorfismo mímico e isomorfismo normativo.

mobilizada como uma forma de legitimação discursiva para justificar certas preferências internas num contexto de baixa conflitualidade, a NATO tem sido um recurso útil para atenuar as dificuldades sentidas no terreno, no quadro de uma intensificação do nível de conflitualidade» (Schmitt, 2015, p. 44, tradução nossa).[99]

A relação das organizações militares nacionais com a UE e a NATO revelada por esta comparação é relevante, primeiro, porque «a referência à UE foi discursivamente construída como um valor positivo no processo de europeização, a fim de justificar uma série de reformas»; segundo, porque a referência à NATO «é feita de forma discreta, sem mobilização retórica, o que sugere que as duas organizações têm um estatuto simbólico diferente, sendo a UE normalmente associada a uma conotação positiva, e por isso interessante para ser mobilizada discursivamente» (Schmitt, 2015, p. 62, tradução nossa). No entanto, «apesar do estatuto simbólico positivo da UE, é no seio da NATO que se procuram soluções para desafios concretos no terreno» (Schmitt, 2015, p. 62, tradução nossa). Podemos, portanto, levantar «a hipótese de estas instituições serem valorizadas de forma diferente nas organizações militares: a referência à UE é utilizada para legitimar um certo número de posições junto dos decisores políticos e do público em geral, mas a NATO continua a ser o recurso técnico valorizado para as necessidades relacionadas com a efetiva condução das operações militares» (Schmitt, 2015, p. 62, tradução nossa).

Existe, assim, uma «tendência para atribuir as transformações no contexto europeu à UE, onde outros atores podem ter um efeito socializador semelhante, sejam eles Estados soberanos ou organizações internacionais, nomeadamente a NATO» (Boekle, et al. 2001, p. 111; Gheciu, 2005; Ferreira Nunes, 2007, p. 45, referidos em Robinson, 2016, p. 137, tradução nossa). Contudo, a realidade «é que é demasiado difícil isolar o "efeito UE" na europeização das [políticas de segurança e defesa] quando há uma miríade de outras influências nas estruturas internas de política externa decorrentes de fatores internos, bem como de pressões internacionais mais vastas (sobretudo a globalização e o papel da NATO)» (Major e Pomorska, 2005, pp. 2-3, referidos em Robinson, 2016, p. 139, tradução nossa).

Note-se, adicionalmente, que a «externalização da diplomacia e da segurança para o nível da UE e de outras organizações internacionais é um desenvolvimento-chave, mas que deveria idealmente permanecer separado das análises de europeização» (Ruano, 2013, pp. 13-15, referido em Robinson, 2016, p. 138, tradução nossa). Isto porque a «internacionalização e a multilateralização das políticas de segurança nacional já tiveram lugar, e ficaram historicamente enraizadas, através da integração na NATO (da qual Portugal é membro desde a sua criação, em 1949), e estes processos moldaram o desenvolvimento da UE como ator de segurança, e continuam a fazê-lo» (Robinson, 2016, p. 138, tradução nossa). A importância da NATO e do Atlântico «serve para demonstrar como, em vez de ser um caso claro de europeização, a experiência portuguesa é bastante diferente e mais matizada – apesar

[99] Confrontados com situações imprevistas, Schmitt (2015, p. 62) indica que os militares têm procurado, na NATO, respostas para os desafios que enfrentam. No entanto, o grau de importação destas respostas externas depende de cada contexto e variáveis nacionais, tais como o contexto político ou a cultura estratégica de cada país (Schmitt, 2015, p. 62).

de ver o desenvolvimento da UE como um ator de segurança de uma forma geralmente positiva – e que a reconstrução da identidade do papel da política externa portuguesa tem mais a ver com abraçar a complementaridade e o multilateralismo do que com ser o resultado de um processo de europeização único» (Robinson, 2016, p. 141, tradução nossa). Melo Palma (2009, p. 7) refere-se, por isso, à aculturação das forças militares portuguesas à NATO e a uma certa desconfiança face ao processo decisório na PESD/ PCSD.

Ou seja, limitar o estudo das políticas de segurança e de defesa em Portugal ao impacto produzido pelas políticas da UE, ignorando a importância que a NATO desempenhou e desempenha nas mesmas resultaria num erro metodológico. É, por isso, essencial combinar os quadros analíticos da europeização e da otanização na análise das políticas de segurança e defesa no contexto da presente tese.

4. Notas conclusivas

A nossa dissertação, ao empreender um mapeamento de políticas a longo termo, recorre à abordagem do institucionalismo histórico, em sentido amplo, sendo pontualmente complementada pelas teorias da europeização e da otanização das políticas públicas de segurança e de defesa.

Como vimos, o institucionalismo histórico é uma tradição de investigação que tem tipicamente favorecido explicações complexas (Ragin, 1987; Pierson e Skocpol, 2002; Mahoney e Rueschemeyer, 2003), permitindo estudar a persistência e a mudança institucional e nas políticas, bem como grandes mudanças institucionais correspondentes a transformações inesperadas e mudanças institucionais pequenas, graduais e incrementais.

A abordagem do institucionalismo histórico constitui um relevante e válido contributo metodológico acerca da importância do papel das instituições na definição das decisões dos atores políticos. O institucionalismo histórico coloca as instituições no centro da análise das políticas públicas, tendo em conta que estas condicionam ou restringem os interesses ou preferências dos decisores políticos (Souza, 2006, p. 38). Esta abordagem afirma que as escolhas, durante a formação institucional ou na formulação de uma política, têm um efeito limitador no futuro. É, portanto, uma abordagem relevante para o estudo da origem, evolução e o impacto das instituições no tempo e no espaço.

Para aqueles com um compromisso *a priori* de enfrentar processos complexos de desenvolvimento institucional, e de explicar tanto a mudança como a continuidade ao longo do tempo, o quadro oferecido pelo institucionalismo histórico, num sentido amplo, e que tenha em conta, de forma equilibrada, nomeadamente, as conjunturas críticas (momentos decisivos), a dependência da trajetória (considerando o fenómeno de persistência institucional) e a mudança institucional (endógena e gradual), revela-se apelativo.

Diversos acontecimentos com relevante impacto securitário (pense-se no fim da Guerra Fria ou o 11 de setembro de 2001) vieram salientar que nas políticas de segurança e de defesa é necessário prestar mais atenção às mudanças, a longo prazo, nas instituições que as formulam e aplicam. Face às especificidades das áreas da segurança e da defesa, com as suas culturas institucionais próprias e quadros

de tomada de decisão, execução, procedimentos, hierarquia e pensamento, o efeito da sua investigação a longo prazo é significativo, porque as decisões tomadas no passado podem ter efeitos e consequências muito relevantes no presente. O institucionalismo histórico é útil no estudo das políticas securitárias porque permite compreender de que forma as instituições criam dependências da trajetória, colmatam lacunas e consolidam formas de cooperação.

Sendo a institucionalização um processo a longo termo, as adaptações ou mudanças podem decorrer de múltiplos fatores. Daí recorrermos, na presente tese, a modelos teóricos complementares como a europeização (assimilação doméstica da política e políticas europeias) e a otanização das políticas (influência de soluções doutrinárias e táticas da NATO), para identificar o eventual impacto da UE e da NATO nas políticas domésticas. Particularmente no caso português, alguma literatura tem argumentado que as políticas securitárias têm sido sujeitas a algum grau de europeização, completado pelo impacto da NATO, pelo que ambos os quadros teóricos devem ser utilizados de forma complementar.

Tendo apresentado o modelo teórico que nos permite sustentar o estudo, a longo termo, das políticas de segurança e de defesa, no próximo capítulo iremos apresentar um conjunto de conceitos que entendemos serem relevantes nas áreas consideradas. A clarificação de conceitos permitirá compreender o debate que tem sido levado a cabo, de forma extensiva, em torno da divisão teórica entre as áreas de políticas em estudo, bem como a sua evolução. Iremos, ainda, elucidar sobre a utilização dos mais importantes conceitos securitários nas políticas públicas em Portugal.

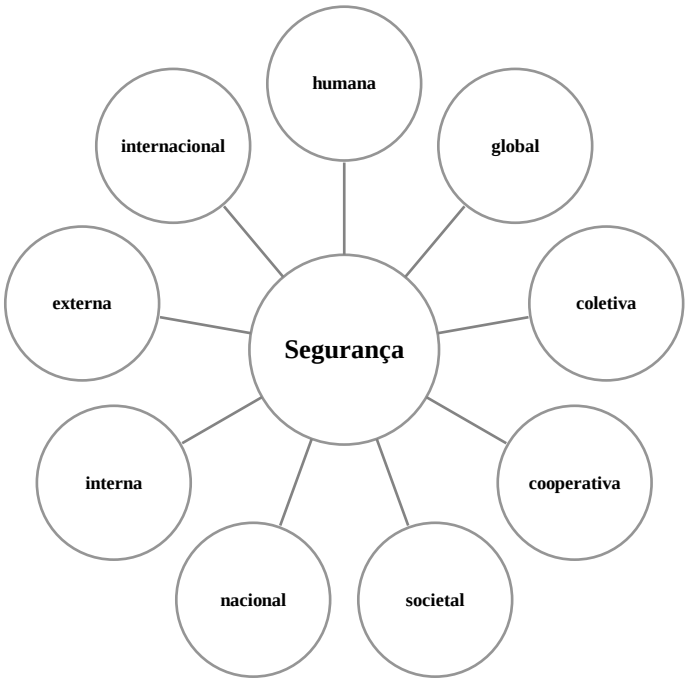
Capítulo III – Segurança e Defesa – evolução concetual e aplicação

1. Delimitações concetuais

Face a uma tão célere evolução do paradigma securitário, marcado pela introdução e propagação de fatores de elevada imprevisibilidade, é de elementar importância questionar e repensar os principais conceitos e princípios nas áreas da segurança e da defesa.

Além das profundas mudanças na conjuntura internacional, às quais nos referimos e que serão analisadas com maior detalhe no Capítulo IV, também o conceito de segurança sofreria importantes alterações, que estariam na origem do seu alargamento a novos domínios (Brandão, 2004, p. 37; Garcia, 2006, p. 339). As mudanças na segurança refletiram-se, igualmente, no seu valor, «passando-se de uma segurança de proteção dos interesses vitais ameaçados por um inimigo comum, ou seja, de uma segurança previsível, para uma segurança agora orientada para riscos diversos, mais difusos na forma, origem, espaço e atores, onde a imprevisibilidade aumenta as condições para a eclosão de conflitos» (Garcia, 2006, p. 339). Estes fatores contribuíram para o surgimento das chamadas «novas aplicações da segurança», tal como explicadas por Acharya (2001) e, nomeadamente, as seguranças pessoal, nacional, humana e global (Vieira Borges, 2008, p. 82). O conceito de segurança, em sentido lato, é hoje «um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas» (Garcia, 2006, p. 341; ver, também, Buchan e Mackintosh, 1973; Buzan, 1991; Thomas, 1992).

Figura 5 – Alguns conceitos de segurança



Fonte: Autor, tendo por base a revisão de literatura para o presente capítulo.

No presente capítulo procuraremos clarificar alguns dos principais conceitos securitários em debate e cuja clarificação nos parece relevante para compreender o fenómeno da aproximação e diluição entre as áreas de políticas em estudo. A evolução nas relações entre as áreas de políticas consideradas não é separável da evolução concetual, teórica e estratégica que se tem verificado, sobretudo, desde o fim da Guerra Fria. Optámos por densificar as noções de segurança interna, defesa nacional, segurança nacional, segurança humana, segurança global, segurança coletiva, segurança cooperativa e segurança societal, seguindo uma ordem lógica – dos conceitos mais amplos para os mais restritos.

2. Segurança humana, global, coletiva, cooperativa e societal

O conceito de *segurança humana* foi introduzido pelo relatório do Desenvolvimento Humano elaborado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1994 (PNUD, 1994; Buzan, 2009, pp. 128 e 203; Barradas Ludovino, 2016). À época, defendia-se que a noção de segurança deveria ser mais ampla do que a da mera defesa das fronteiras estaduais, abandonando-se a associação entre segurança e as dimensões estadual, nacional, territorial e militar. O referido relatório propôs a substituição da abordagem tradicional da segurança por uma nova segurança focada no indivíduo (PNUD, 1994, pp. 2-10; Fiães Fernandes, 2005, p. 139; Garcia, 2006, p. 342; Paris, 2011; Barradas Ludovino, 2016; Claro, 2018, p. 16).

Esta concetualização, assente na separação entre a segurança individual e a do Estado, surge associada aos fenómenos da transnacionalidade e da diversidade das ameaças, com destaque para as não-militares (Vieira Borges, 2008, p. 32) e, logicamente, da interdependência entre os vetores securitários. Veio propor a ideia fundamental de que a soberania nacional existe para a proteção do indivíduo – a razão de ser do Estado –, e não inversamente (David, 2000, p. 80).[100] Trata-se de um conceito que esclarece, no debate concetual securitário, quem é beneficiário das medidas de segurança, permitindo definir, mais eficazmente, as políticas e os meios para atingir esse desiderato. De facto, a expansão deste conceito surge em quatro direções essenciais: (i) «do Estado para os grupos e para o indivíduo»; (ii) «do Estado para a comunidade internacional»; (iii) «do foro militar para outros fora, como o político, o económico, o ambiental»; (iv) «do público-estadual para as entidades públicas menores e entidades privadas» (Barroso, 2014, p. 163, referido em Bacelar Gouveia, 2018, p. 77).

O interesse crescente pela segurança humana deve-se, fundamentalmente, ao reforço dos regimes protetores dos direitos da pessoa humana, ao impacto mediático das crises humanitárias e das violações dos direitos fundamentais, ao elevado número de mortes em conflitos armados e à emergência de Estados falhados (Vieira Borges, 2008, p. 83). São inerentes à noção de segurança humana um conjunto de princípios fundamentais: universalidade, interdependência, prevenção e humanidade (Bacelar Gouveia, 2015, p. 421). Encontram-se, também, subjacentes a este conceito as ideias de «*freedom from*

[100] Note-se que «[o Estado] pode constituir a principal ameaça exercida contra a sua população, seja devido à sua dominação sobre a mesma ou porque é demasiado fraco para exercer a sua autoridade e assumir as suas responsabilidades» (David, 2000).

want» e de «*freedom from fear*», defendidas por Kofi Annan (2005). Saliente-se, ainda, o «avanço que este novo conceito de segurança humana representa na proteção dos valores fundamentais da Comunidade Internacional», hoje marcada pelo «alargamento subjetivo dos seus membros (...); a emergência dos direitos humanos (...); a caraterização das sociedades atuais» (Bacelar Gouveia, 2018, pp. 76-77).

A amplitude deste conceito torna a sua operacionalização, particularmente, difícil no âmbito do desenho e da implementação das políticas públicas. De facto, a segurança humana, sendo um conceito securitário amplo, inclui as seguranças económica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária, política e no acesso a cuidados de saúde (Vieira Borges, 2008, p. 82). Nelson Lourenço (2015b, p. 3) explica que «a construção da noção de segurança humana pretendeu associar, num mesmo conceito, as noções de segurança, direitos humanos e desenvolvimento (…) assumindo-se como um conceito global da segurança». Não obstante, os limites deste conceito quer quanto à sua operacionalização, quer como política, lembra-nos que este se centra na pessoa humana enquanto objeto de segurança (Brandão, 2004, p. 51, referida em Garcia, 2006, p. 342).

A ideia de segurança humana pode induzir a uma ingerência internacional legítima nos assuntos internos dos Estados, ao dar prioridade à segurança dos indivíduos face aos axiomas da soberania tradicional (Vieira Borges, 2008, p 83).[101] Assim se compreende que a segurança humana tenha evoluído, na prática, para uma responsabilidade do direito internacional, focando-se nas necessidades humanas mais prementes.

O novo conceito encontraria aceitação por parte de organizações internacionais e dos Estados, que passariam a defender a incidência das políticas públicas sobre as causas estruturais da insegurança. A UE tem sido um exemplo paradigmático da operacionalização do conceito de segurança humana no âmbito da sua política externa. Vieira Borges (2008, p. 83) defende que, independentemente das diferentes posições relativas à legalidade e legitimidade da segurança humana, é da maior relevância que os atores, no contexto internacional, contribuam para o fortalecimento dos Estados e a sua democratização. A segurança humana exige uma reação abrangente face às novas ameaças, que não se restrinja a instrumentos convencionais e que pressuponha a mobilização de esforços vindos de setores distintos e concorrentes, que visem responder às mesmas problemáticas (Lourenço e Costa, 2018, p. 95).

Outro conceito no contexto das aplicações da segurança às quais se refere Vieira Borges (2008; Buzan, 2009, p. 137) é a chamada *segurança global*, que surgiu em 1982, no quadro da Comissão Palme, associada a uma nova dimensão do processo de desarmamento. A relação próxima entre a segurança e o desenvolvimento e a relevância da ecologia global, associadas às Comissões Brandt, em 1983, e Brundtland, em 1987, respetivamente, permitiram desenvolver a ideia de que a segurança global poderia

[101] Vicente (2011, p. 21) afirma que «a segurança humana concretiza assim uma possível vontade de ingerência da soberania estatal, quando populações estão com dificuldades ou em perigo, justificando assim as possíveis intervenções no exterior numa perspetiva de projeção da segurança de um estado para fora das suas fronteiras geográficas», isto é, a «possibilidade as [FS] atuarem no exterior partilhando o [TO] com as Forças militares».

ser assegurada localmente e sem recurso a meios militares. A segurança global, explica Vieira Borges (2008, p. 84), corresponde à assunção do declínio da influência estadual face às ameaças não-militares que se impõem à segurança.

Diversos autores têm defendido que as ameaças devem ser enfrentadas globalmente e as políticas de segurança desenhadas e implementadas, crescentemente, num quadro de interdependência. A defesa da conceção da segurança sobre uma base transnacional e multilateral permite, em teoria, o empenho dos vários atores contra as novas ameaças. A insuficiente ou má gestão securitária num setor particular causará efeitos nos demais domínios e, assim, afetará a segurança global. Esta forma de segurança regional, acordada bilateral e multilateralmente, encontra base na própria Carta das Nações Unidas e é a realidade de organizações como a NATO e a UE. Vieira Borges (2008, p. 84) defende que os problemas globais exigem uma segurança global, cuja responsabilidade caberá a todos os atores do sistema político internacional e não apenas aos Estados. O conceito de segurança global «obedece, assim, a uma lógica de que se deve construir a segurança sem limites territoriais» (Cruz, 2019, p. 66).

Tradicionalmente, os governos defendem as suas políticas securitárias de acordo com o pressuposto da segurança do Estado e pelo Estado, assente no recurso a meios militares e políticos para fazer face a ameaças político-militares de origem externa. Com o fim da Guerra Fria e, especialmente, após o 11 de setembro, o paradigma foi alterado e tem-se assistido a uma degradação da situação estratégica, substituída pela diluição das divisões clássicas entre ameaça e risco, guerra e crime organizado, soberania e direitos humanos e, consequentemente, entre segurança e defesa. Garcia (2015, p. 100) salienta que «a natureza e as caraterísticas das novas ameaças, que podem ter origem em qualquer lugar fora da base territorial do Estado, mas manifestarem-se no seu interior, impulsou o desenvolvimento gradual de uma nova conceção de segurança alargada, coletiva ou cooperativa, abrangendo outras dimensões para além do militar, envolvendo outras agências e organizações que não só as de defesa». A chamada *segurança coletiva* pretende, assim, incluir variadas dimensões securitárias como a militar, a económica, a ambiental, a social, entre outras.

A *segurança cooperativa*, por sua vez, procura alterar o comportamento dos Estados – que tradicionalmente competem entre si em termos securitários –, no sentido de adotarem uma postura cooperativa e, assim, derrubar as barreiras à colaboração interestadual (Cruz, 2019, p. 67). A segurança cooperativa é promotora da coordenação entre os diferentes vetores securitários, incluindo medidas de caráter militar e não-militar e de articulação entre atores estatais, não-estatais e individuais, não defendendo, no entanto, a ingerência em questões internas de cada um dos Estados. Garcia (2006, p. 343) afirma que «a problemática em torno das questões da segurança alargada, coletiva ou cooperativa é fértil e não existe consenso» (sobre estes conceitos ver, também, Saraiva, 2001 e Viana, 2002).[102] Não

[102] Reis Rodrigues (2013c, p. 4) alerta para os riscos associados a uma visão alargada de segurança: (i) «o risco de uma excessiva generalização da interpretação do que é segurança, pondo em causa o mínimo de objetividade que deve ter para não se tornar num conceito sem utilidade» e (ii) «o risco de uma diluição excessiva do papel do Poder Militar como elemento estruturante das relações internacionais, garante último da segurança e instrumento da política externa dos Estados».

obstante, abrem-se hoje mais possibilidades para os Estados partilharem valores e interesses comuns, estabelecendo os fundamentos para um efetivo sistema de segurança coletiva (Viana, 2002, p. 292, referido em Garcia, 2006, p. 343), ou cooperativa, «que tem de ser credível, coerente, eficiente e, sobretudo, transparente, pois só atuando coletivamente e cooperativamente os Estados serão capazes de superar as suas vulnerabilidades face à diversidade de novas ameaças que se colocam à sua segurança» (Garcia, 2006, p. 343).

A *segurança societal* é um conceito associado à Escola de Copenhaga, particularmente a Barry Buzan e Ole Waever, sendo entendida como a capacidade de uma sociedade manter as suas caraterísticas essenciais sob condições variáveis e perante ameaças possíveis ou reais. Este conceito limita o objeto da segurança às dimensões Estado e sociedade, excluindo, assim, o indivíduo e o global (Buzan e Hansen, 2009, p. 213, citados em Imperial, 2019, pp. 140-141). Embora o Estado fosse o objeto de referência para a segurança política, militar, ambiental e económica, a sociedade constituiu o objeto de referência da segurança societal (Buzan, 2009, p. 213).

Como tivemos oportunidade de ver, a noção de segurança tem sofrido intensa renovação. Silva Ribeiro (2011, p. 41) sustenta que a segurança estadual «não pode deixar de ser analisada no nível de segurança comum, global e humana», segurança essa prosseguida pelo Estado e demais organizações inter e não-governamentais, não se esquecendo, no entanto, o «nível clássico de análise da Segurança Nacional», assente na «capacidade autónoma do Estado para conter as ameaças aos seus interesses».

Sublinhe-se, por fim, que a afirmação de conceitos como o da segurança coletiva, cooperativa e humana contribuiu para anular «a tradicional fronteira entre segurança interna e externa» (Vieira Borges, 2013, p. 2; Vieira Borges, 2009, pp. 117-118).

3. Segurança nacional

O recurso ao conceito de *segurança nacional* tem sido defendido como uma tentativa de institucionalização de um estado intermédio entre o da normalidade democrática e o de sítio, que possibilitaria novas formas de atuação das FFAA no âmbito da segurança interna (Silva Ribeiro, 2011). É possível defini-la como a «condição alcançada por um país como consequência do desenvolvimento harmonioso do seu Poder Nacional e de ter adotado previsões e ações tendentes a atenuar ou eliminar as vulnerabilidades, de modo a assegurar a satisfação dos Objetivos Nacionais, tendo em consideração os riscos e ameaças internas e externas no respeito pelo ordenamento constitucional, legal e regulamentar» (Alves, 1999, p. 8). A segurança nacional apresenta-se como um conceito holístico agregador de um vasto «conjunto de elementos de proteção do Estado-Poder e do Estado-Sociedade, numa visão integrada – e não compartimentada ou estanque – das estruturas, dos poderes e dos instrumentos de Segurança» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 365).

Podemos referir-nos à segurança nacional enquanto objetivo a alcançar pelo Estado, correspondendo a uma permanente garantia da sua existência em paz e liberdade e, como tal, da sua soberania, independência, unidade, integridade territorial e salvaguarda de pessoas e dos seus bens. Não

podemos refletir, adequadamente, sobre a noção de segurança nacional se esquecermos as novas ameaças e riscos com os quais se confronta a sociedade hodierna. Tais ameaças e riscos,[103] de caráter transnacional, clamam por respostas globais focadas na duplicidade da prevenção e da reação, na cooperação internacional e numa aperfeiçoada articulação entre as capacidades militares e civis. Não se estranha, assim, que o sucessivo alargamento do conceito de defesa nacional tenha originado uma tendência para a adoção do conceito de segurança nacional, considerando a necessária resposta a problemas cada mais vastos e complexos, que abrangem quase todos os setores da vida em sociedade, crescendo, também, a relevância das FFAA como poder dissuasor, externa e internamente.[104] Deste modo, tem-se defendido uma concetualização da segurança nacional com base numa estratégia global, integrada, do Estado. Salienta Bacelar Gouveia (2018, p. 366) que «deixou de fazer sentido a divisão absoluta de diversas modalidades de segurança, pela inerente fluidez das fronteiras entre os riscos e a necessidade de os combater: a fluidez da distinção entre as ameaças externas e as ameaças internas (...); a fluidez da distinção entre as respostas militares e as respostas policiais (...)». Quer isto dizer que para a execução das políticas públicas de segurança e de defesa concorrem todas as instâncias do Estado, devidamente articuladas (Viana, 2003, pp. 10-18).

A segurança nacional tem sido assumida como uma missão nacional, integrando, simultaneamente, a segurança externa e a segurança interna. Está-lhe associada a execução de tarefas de defesa nacional, integrando a defesa militar e a defesa civil, de desenvolvimento económico, com progresso social, e de justiça, tendo como fim o bem-estar e a salvaguarda dos cidadãos, e a salvaguarda do Estado. Ou seja, a conceção de segurança nacional parece substituir a de defesa nacional, integrando-a como um dos seus pilares constituintes (Lourenço e Costa, 2018, p. 84), questão que analisaremos abaixo. De facto, a nova tipologia de ameaças e riscos exigiria uma evolução concetual no sentido de a defesa e a segurança integrarem vertentes de intervenção para além das que tradicionalmente detinham, por exemplo, questões de proteção de pessoas face a catástrofes naturais e demais riscos ambientais (Lourenço e Costa, 2018, p. 84).

Elias (2012, p. 5) conclui que «o principal caminho para a segurança nacional é a cooperação internacional, onde os Estados têm de se desnacionalizar e transnacionalizar para o seu próprio interesse nacional, tendo ao mesmo tempo que competir, delegar e coproduzir segurança com uma grande diversidade de atores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados» (em sentido semelhante, Elias e Marques Guedes, 2012, p. 27; Bernardino, 2012, p. 20, referido em Claro, 2018, p. 21).

[103] Alguma literatura tem argumentado que a inclusão das ameaças não-militares no quadro das ameaças à segurança nacional tem o efeito de diluir este conceito (Lemaitre e Fenger, 2001, p. 53). E caso estas ameaças sejam incluídas no conjunto das ameaças à segurança nacional, então também serão ameaças à segurança regional e global (Lemaitre e Fenger, 2001, p. 54).

[104] Sobre esta questão, ver Capítulo I, secções 2.2. e 5.

3.1. O conceito de segurança nacional em Portugal

O IDN definiria a segurança nacional, com reconhecimento do CEMGFA, em 1982, como a «condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, a independência e a unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas» (Cardoso, 1979, p. 9; Vicente, 2011, p. 22).

Esta definição propugna pela proteção dos interesses nacionais, interesses que «suscitam duas reflexões» no âmbito das divergências entre a doutrina e a prática, de acordo com Silva Ribeiro (2011, p. 41). Assim, os interesses nacionais, na definição que estamos a analisar, englobam valores a serem protegidos, de natureza diversa e interdependentes, não se limitando aos chamados interesses vitais, mas «cuja consecução é indispensável à manutenção da identidade, individualidade e sobrevivência nacional, pelo que o Estado luta pela sua proteção» (Silva Ribeiro, 2011, p. 41). Abarcam, ainda, outros interesses, «relativamente aos quais os esforços estratégicos do Estado são proporcionais ao valor que lhes é atribuído em cada momento e às circunstâncias concretas da disputa estratégica» (Silva Ribeiro, 2011, p. 41). Silva Ribeiro (2011, p. 41) defende que não se privilegie a concetualização dos interesses nacionais ligados somente às ideias da unidade, soberania e independência nacional. Aduz, ainda, que muitos desses interesses nacionais se encontram dispersos territorialmente, no interior e no exterior das fronteiras nacionais, no espaço e até no ciberespaço, sendo contrariamente desafiados por oponentes internos e externos.

Bem se compreende, neste contexto, a relevância em identificar o ator contrário ou oponente, evidenciando as causas que o determinam, e sendo imprescindível na definição da «concretização da ameaça e os respetivos prazos críticos» (Silva Ribeiro, 2011, p. 41). No entanto, «a localização geográfica dos interesses nacionais ou das ameaças face às fronteiras nacionais, não devem servir de base a uma compartimentação do conceito de Segurança Nacional, segundo a lógica interna ou externa» (Silva Ribeiro, 2011, p. 41).

Abel Couto (1988, pp. 70-71) ofereceu um conceito amplo de segurança nacional que inclui todo um conjunto de interesses «desde a garantia de acesso a matérias-primas essenciais, até à proteção de investimentos e de cidadãos nacionais no estrangeiro, desde cinturas de segurança a zonas de influência ou neutralizadas, desde o controlo do nível da capacidade militar de adversários potenciais e vizinhos, até à uniformidade dos regimes e sistemas políticos, etc.». No entanto, Silva Ribeiro (2011, p. 42) defendeu que uma concetualização tão abrangente e ambiciosa redundaria numa «permanente sensação de insegurança», exigindo «medidas e ações irracionais e inaceitáveis para os portugueses».

Importa referir que existem fatores que têm contribuído para limitar a articulação entre os diferentes agentes que atuam no âmbito da segurança nacional. Primeiramente, refira-se a setorialização da segurança nacional, que tem impedido a obtenção de sinergias e efeitos positivos, contribuindo para o

aumento da ineficiência e da inadequação de propósitos face às exigências do contexto securitário hodierno (Lourenço e Costa, 2018, p. 96). A referida setorialização contribui, também, para a fragmentação das políticas, para uma certa abstração de setores-chave relativamente a matérias securitárias essenciais, para o acentuar de «corporativismos entre os agentes dos diferentes sistemas, [a promoção da] autarcia e o fechamento, a concorrência e a redundância de missões, potenciando a descoordenação e a ineficácia da ação» (Lourenço e Costa, 2018, p. 96). A necessária articulação entre organismos e serviços tem, também, sido «penalizada pela burocracia, resistência endémica das instituições e subjetividade associada à relação interpessoal dos respetivos intervenientes», «exacerbando a concorrência e rivalidade entre atores» (Lourenço e Costa, 2018, p. 97 e 99). Acresce que «sendo a Segurança Nacional um sistema de sistemas, não é despiciendo o facto de, ao nível setorial, existirem mecanismos vocacionados para a respetiva coordenação, o que atesta que a descoordenação (...) se deve mais a questões de vontade do que à falta desses mecanismos» (Lourenço e Costa, 2018, p. 97). Destaque, também, para a matriz setorial e a fraca coordenação entre órgãos colegiais nos domínios da segurança e da defesa, tais como, o CSDN, o CSSI, o Conselho Superior de Informações (CSI) e a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) (Lourenço e Costa, 2018, p. 97).

Parece-nos preocupante, e na mesma linha de Lourenço e Costa (2018, pp. 97-98), que as mudanças ocorridas no plano securitário nem sempre tenham tido reflexos subsequentes nas políticas securitárias, particularmente, na eficácia funcional dos órgãos e em processos mais céleres, simplificados e adequadamente controlados, tal como seria expectável. Entre as problemáticas associadas à coordenação entre entidades no âmbito da segurança nacional destacam-se a «abordagem atomizada das suas várias componentes», a «valorização de pressupostos de cariz identitário» e a «promoção de secretismos, exclusivismos e interpretações sobre domínios de competência» (Lourenço e Costa, 2018, p. 99).

Refiram-se, ainda, enquanto críticas comuns ao funcionamento das instituições em Portugal, a «rigidez da herança corporativa, a burocratização excessiva dos processos, aliadas a uma cultura de secretismo e opacidade, a par do atavismo face à inovação e mudança» (Lourenço e Costa, 2018, p. 103). A estas acrescem a «descoordenação, rivalidades e competição entre serviços, a coberto da sacralização da tradição e exclusivismo, [perpetuando] pequenos privilégios e falsas perceções de poder, que resultam na menorização do papel dos cidadãos e no seu alheamento das responsabilidades de cidadania» (Lourenço e Costa, 2018, p. 103).[105]

Simões (2015, p. 2; Reis Rodrigues, 2013a, p. 1) explica que enquanto a segurança nacional corresponde a um objetivo do Estado, a defesa nacional constitui uma atividade que a visa alcançar. Adicionalmente, a «Segurança Nacional tem evoluído para um conceito mais alargado e integrado da segurança e defesa» (Simões, 2015, p. 2). Assim, viria a agregar os vários domínios de intervenção securitária: (i) a defesa nacional, na sua vertente de segurança militar face a agressões e ameaças

[105] Simões (2015, p. 3) refere, precisamente, que «o poder político tem revelado um profundo desconhecimento da realidade das [FFAA] e Defesa Nacional, que constitucionalmente não é apenas um direito, mas também um dever dos cidadãos».

externas; (ii) a segurança do Estado, atribuída ao sistema de informações da República; (iii) a segurança humana; (iv) e a segurança interna. Abandonaria, ainda, as diferenciações entre o externo e o interno e introduziria a necessidade de ser adotada uma abordagem holística, recorrendo aos variados sistemas securitários estaduais, e estratégica, focada na proteção dos interesses e exigindo um eficiente e eficaz emprego dos meios e das capacidades estratégicas (Silva Ribeiro, 2011, p. 41).

Esta abordagem cria efeitos sinérgicos que procuram afastar compartimentações teóricas, tais como as que existem nalguma legislação portuguesa, desatualizada face à prática generalizada nos domínios da segurança e da defesa (Silva Ribeiro, 2011, p. 41). Lança, também, o debate acerca da natureza, interdependência e relevância dos interesses nacionais que se querem ver protegidos em Portugal, sendo importante que se adequem conceitos, políticas, legislação e capacidades.

4. Defesa nacional

O conceito de *defesa nacional* tem vindo a alargar-se, sucessivamente, estendendo-se, hoje, além da sua componente exclusivamente militar. Esta evolução é aceite de forma genérica e independentemente das formas de governo, ideologias ou demais circunstâncias. O definhar da dimensão puramente militar tem forçado a defesa nacional a assumir, cada vez mais, um caráter intersectorial.

O fim de uma visão estritamente militar da defesa surge associado à expansão da chamada «guerra total» com a II Guerra Mundial (Rocha Simões, 1978, p. 25).[106] Esta conceção proporcionou o inevitável alargamento do conteúdo da defesa nacional porque os confrontos deixaram de ser exclusivos das forças militares, incluindo agora os vetores económico, psicológico e moral.

Outros fatores contribuíram, decisivamente, para esta mudança. Primeiro, a expansão do recurso ao armamento nuclear e o aumento do seu alcance, velocidade e precisão, associada a tomadas de decisão que passam a caber ao mais elevado nível político. Segundo, a evolução estratégica e a introdução de novos vetores além do militar.

A doutrina que dominaria os anos 50 e 60 do século XX afastar-se-ia de uma defesa orientada para a guerra, atribuindo-lhe, então, objetivos permanentes e uma dimensão global e interministerial (Lourenço e Costa, 2018, p. 82). Compreende-se, facilmente, que o conceito de defesa nacional tenha sido alargado. O conceito restrito caíra em total desuso devido às profundas transformações na prática da atividade da defesa. Também se compreende a atenuação da distinção entre tempo de paz e de guerra, entre agressões exteriores e interiores e a difícil destrinça entre ameaças militares e não-militares.

A defesa exerce-se, hodiernamente, a todo o momento e aplica-se a todos os domínios, estando longe de ser unicamente militar ou dedicada exclusivamente aos conflitos armados. Vejamos o caso particular da França, país que desde 1959 define a missão da defesa como sendo a de «assegurar, em qualquer altura e circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e integridade do

[106] O conceito de guerra total «traduz a mobilização total das nações para o esforço de guerra, mobilização não só militar, mas também tecnológica, industrial, intelectual e mediática» (Duarte, 2005, p. 48).

território, assim como a vida da população» (Warusfel, 1994, citado em Lourenço e Costa, 2018, p. 83). Esta conceção aponta para o caráter global dos conflitos e a extensão do conceito da defesa a outros domínios que não os estritamente militares. Consequentemente, a defesa nacional apresenta hoje uma missão hercúlea: não pode ser improvisada, exige um planeamento e estruturação atempado, com caráter preventivo relevante, procurando minimizar eventuais conflitos externos ou internos, em condições de reagir a quaisquer tipos de ameaças, em qualquer momento e quaisquer circunstâncias.

Tem sido defendido, na literatura, um campo de intervenção amplo e diversificado para a defesa nacional, no qual a dimensão militar surja fortemente interligada às condicionantes das políticas interna e externa, social, económica, de coesão nacional, educacional, entre outras. Estamos perante uma nova e complexa equação no que concerne os recursos militares porque quando os riscos e as ameaças à defesa nacional são reduzidos ou nulos, ocorre uma desvalorização da componente militar. É, portanto, da maior relevância que os decisores políticos, especialmente os governos, aprofundem o estudo das novas ameaças, permitindo um mais compreensivo desenho das políticas de defesa e de segurança nacionais.

As definições de defesa nacional são variadas. Podemos concetualizar a defesa nacional como a «atividade ou função onde se conjugam com um setor ou componente militar vários ou todos os outros setores da vida política nacional» (Rocha Simões, 1978, p. 29). Vicente (2011, p. 22) define-a como «o conjunto de atividades que permitem ao Estado proteger-se de uma ameaça pontual que afete os interesses nacionais, ou seja, corresponde ao exercício de uma função de natureza coletiva que visa garantir a Segurança Nacional». Rocha Simões (1978), por sua vez, defende a distinção entre três conceitos possíveis de defesa nacional: restrito ou limitado, alargado ou amplo, global ou integrado. Analisaremos cada um deles.

Quadro 5 – Conceitos de defesa nacional

Defesa nacional		
Restrito/limitado	**Alargado/amplo**	**Global/integrado**
assente numa dimensão estritamente militar	Coordenação interdisciplinar do domínio militar com os restantes	estende a defesa a todos os setores da atividade nacional, integrando-os

Fonte: Autor, tendo por base Rocha Simões (1978).

Relativamente ao conceito restrito ou limitado da defesa nacional, referimo-nos à exclusiva ou preponderante influência da componente militar na doutrina, estruturação e ação da defesa. Tal conceção baseia-se numa «responsabilidade eminentemente militar» que admite alguma coordenação com os demais domínios da política geral do Estado, mas normalmente de natureza casual e até «a reboque dos acontecimentos» (Rocha Simões, 1978, p. 29). Seguimos Rocha Simões (1978, p. 25) quando defende

que se trata de uma concetualização obsoleta e que, como já vimos, desapareceria com a introdução da noção de guerra total. O mesmo autor aponta duas ordens de razões para a nulidade dessa doutrina. Primeiro, razões «principais ou de fundo» que resultam da «análise histórica, do estudo e investigação e dos resultados concretos da experiência». Segundo, destaca a reação adversa à exclusividade ou domínio pelos militares do setor da defesa. De facto, historicamente, em alguns setores militares ter-se-ia defendido uma abordagem castrense da atividade militar com as FFAA «disciplinadamente encerradas dentro dos muros dos seus quartéis, saindo de vez em quando para uns exercícios extramuros, a fim de manterem um grau de prontidão e operacionalidade para poderem ser chamados a fazer face a uma ação externa, de natureza militar, quando para tal fossem solicitados pela política» (Rocha Simões, 1978, p. 29). Esta posição corresponderia a defender a contração do conceito de defesa, postura totalmente alheada face à realidade securitária atual.

Uma noção intersectorial da defesa nacional, por sua vez, permite que o setor militar venha a ocupar um papel duplamente preponderante, quer nas novas dimensões ocupadas pela defesa, quer de colaboração nos diversos mecanismos da organização estadual com impacto na própria formulação, implementação e avaliação das políticas públicas deste setor. É neste contexto que se tem defendido a importância das FFAA estarem aptas para cooperarem com as autoridades civis, nos termos da lei (Rocha Simões, 1978, p. 31). Simões conclui que o abandono definitivo da concetualização de uma defesa em sentido estrito se associa a duas consequências. Primeiramente, a chamada «Torre de Marfim da Defesa Nacional» deixou de se tratar de um domínio exclusivo dos militares para passar a ser uma responsabilidade predominantemente dos mesmos. Segundo, os militares passam a ter uma «voz e a prestar uma colaboração nos outros setores, incluídos ou interessados no problema geral da Defesa Nacional» (Rocha Simões, 1978, p. 32).

Relativamente ao conceito alargado ou amplo de defesa nacional, Rocha Simões (1978, p. 33) defende que, a par da defesa militar, existem as defesas civil, económica, energética, científica, tecnológica, cultural, alimentar, entre outras. Nesse sentido, a defesa nacional apresentar-se-ia como uma soma de diversas componentes individuais que poderiam ser mais ou menos relevantes de acordo com o tipo de ameaças que um particular Estado enfrenta, correspondendo, assim, à noção de guerra total à qual já nos referimos acima (Rocha Simões, 1978, p. 33). Estamos perante uma tipologia de defesa nacional que põe a tónica na necessária coordenação do domínio militar com os restantes, procurando desenvolver «laços de convergência e coerência em oposição aos de casualidade característicos do conceito restrito ou limitado» (Rocha Simões, 1978, p. 33). Esta tipologia é a adotada nos Estados ocidentais europeus, com mais ou menos adaptações, e consagrada juridicamente, desde logo nas suas constituições, cuja execução se concentra nos mais altos níveis da política nacional e é regulada por um conjunto de mecanismos adequados aos efeitos pretendidos (Rocha Simões, 1978, p. 34).

Cumpre, ainda, fazer referência ao conceito global ou integrado de defesa nacional. Rocha Simões (1978, p. 34) refere que o desenvolvimento desta tipologia surge da difícil operacionalização do conceito

alargado ou amplo, apresentado acima. Explica, ainda, que se trata em «confiar aos altos funcionários de defesa, civis e militares, o encargo de verificar a coerência e promover a convergência dos respetivos departamentos com a política de defesa, o que teria de ter expressão na estrutura superior de conceção e direção a conhecer e nas suas decisões» (Rocha Simões, 1978, p. 34). Esta tipologia de defesa pretende assegurar, centralizadamente, a coerência necessária entre a defesa militar e os demais vetores. Parece, assim, ser mais realista e operacional. Não obstante, estão-lhe associados alguns riscos que resultam de se estender a defesa a todos os setores da atividade nacional, tornando-se demasiadamente dispersa, estando em toda a parte e ao mesmo tempo em parte nenhuma (Rocha Simões, 1978, p. 35).

Importa salientar que a noção de defesa nacional e os objetivos que esta prossegue tendem a privilegiar a ação da defesa contra as ameaças externas, não sendo óbvios quanto às ameaças de origem interna (Seixas, 1980, p. 178). As alterações concetuais e relativas à atuação nos domínios da defesa e da segurança têm contribuído para que a defesa nacional se ocupe, no entanto, e cada vez mais, de ameaças de origem interna (Seixas, 1980, p. 179). Tal disposição deve-se, segundo Seixas (1980), a duas razões principais. Primeiro, a probabilidade de grupos à margem das regras estaduais procurarem, por via da violência, impor a sua vontade sobre a vontade da maioria, debilitando o Estado e, assim, criar condições mais favoráveis a eventuais ameaças exteriores (Seixas, 1980). Segundo, a multiplicidade de formas assumidas pelas novas ameaças externas que frequentemente exploram a vulnerabilidade interna dos Estados e são, assim, dificilmente diferenciáveis das ameaças internas em sentido estrito (Seixas, 1980).

O recurso aos meios da defesa nacional na ordem interna, como veremos, deve estar associado a acrescidos cuidados, com uma clara definição das circunstâncias em que pode ocorrer, sob pena de se tornar ela mesma uma arma contra o Estado democrático. O respeito pelas minorias e pelas oposições minoritárias é a pedra de toque do sistema democrático e deverá ser preservado a todo o custo, salvo quando estas façam perigar o regime democraticamente legitimado (Seixas, 1980, p. 179). Importa, assim, que seja clarificada e devidamente estabelecida na lei, a distinção entre as missões das forças militares, militarizadas e policiais. Tal distinção assevera-se essencial na delimitação concetual e operacional relacionada com a defesa nacional na ordem interna. Como é sabido, as FFAA e militares são um meio quase exclusivo da defesa nacional, estando entregue às forças policiais a defesa da legalidade e o cumprimento das leis, só devendo o domínio da defesa nacional interferir em situações excecionais, claramente previstas na letra da lei, situando-se as forças militarizadas numa zona cinzenta baseada em competências definidas estatuariamente (Seixas, 1980, p. 180; ver Capítulo I).

A defesa nacional corresponde à «primeira linha na garantia dos objetivos permanentes do Estado: soberania, segurança e defesa do território e das populações, promoção dos valores e interesses nacionais» (Capitão Ferreira, 2017, p. 13). Concordantemente, a atuação das FFAA é essencial na resposta aos novos desafios que se colocam aos Estados e às suas populações. São fundamentais, não apenas na resposta a ameaças, mas também no cumprimento das obrigações internacionais assumidas

pelo Estado, na produção de segurança internacional e em missões de interesse público (Capitão Ferreira, 2017, p. 13).

Apesar das divergências concetuais, na prática, o que se tem verificado é que os Estados desenvolvem a defesa nacional dos seus interesses sem relevar a dimensão territorial, mas sim de acordo com a maior ou menor probabilidade da ocorrência das ameaças, da urgência e valor do interesse em causa e do grau de proteção a atingir (Silva Ribeiro, 2011, p. 45). Isto tem motivado, em alguns países, o emprego das FFAA dentro dos territórios nacionais em colaboração com as FSS, nomeadamente, na proteção de infraestruturas críticas face a ataques terroristas. E, de igual modo, têm as democracias ocidentais empenhado as suas FSS no exterior dos seus territórios nacionais, complementando a ação das FFAA, em missões de estabilização que se seguem à imposição de soluções militares (Silva Ribeiro, 2011, p. 45). Logicamente, os Estados têm-se inteirado da necessidade de desenhar novas políticas de segurança, e de não as confinar a compartimentações estanques de acordo com ameaças internas ou externas (Lourenço e Costa 2018, p. 85).

A noção de defesa nacional tem passado, como vimos, por uma constante evolução. Até à 1.ª Guerra Mundial foi adotada uma concetualização restrita de defesa nacional, cujo campo de ação se confundia com o da defesa estritamente militar. Entre a 1.ª e a 2.ª Guerra Mundial, o conceito de defesa nacional alargar-se-ia a uma multiplicidade de setores da atividade estatal, chegando-se, assim, a uma noção alargada, que requeria coordenação interdisciplinar. No pós-2.ª Guerra Mundial, o conceito voltaria a evoluir, agora para uma noção integrada na qual os setores estatais não são meramente coordenados, mas antes incluídos de forma sistemática no espaço da segurança nacional (Silva Ribeiro, 2011, p. 45).

4.1. O conceito da defesa nacional em Portugal

O IDN definiu a defesa nacional, em 1982, com reconhecimento do CEMGFA, e após proposta do Almirante Leonel Cardoso, em 1978 (Sacchetti, 1986), enquanto «conjunto de medidas e ações, adequadamente integradas e coordenadas, que, globalmente ou sectorialmente, permitem fortalecer a capacidade da Nação, com vista a alcançar a segurança nacional, procurando criar as melhores condições para a prevenção e combate de quaisquer ameaças que, direta ou indiretamente, se oponham à consecução dos objetivos nacionais».

Quer a versão revista da CRP de 1982, quer a LDNFA, do mesmo ano, adotariam um conceito amplo de defesa nacional, incluindo as vertentes militar e civil. A definição adotada na LDNFA era mais restritiva face à concetualização proposta pelo IDN, referindo-se à defesa nacional como a «atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas» (Art. 1.º da LDNFA). Esta definição jurídica, assente na agressão ou ameaça de origem externa, não aceitou incorporar a doutrina desenvolvida pelo IDN, limitando a missão primordial das FFAA às intervenções nas relações entre Estados e na ação contra agressões e ameaças externas. Desta forma, a LDNFA limitaria a possibilidade de intervenção

das FFAA na segurança interna, salvo em situações de exceção constitucional ou no apoio a missões de interesse público.

Este posicionamento do legislador português melhor se compreenderá à luz da história recente do país, considerando que desde 1975 os partidos políticos procuravam pôr um fim à interferência institucionalizada das FFAA na política nacional, o que viria a ocorrer apenas com a revisão constitucional de 1982. Esta matéria seria amplamente debatida na AR aquando da aprovação da LDNFA, tendo vencido a posição defensora de «um corte político e cultural com as doutrinas de segurança nacional em voga noutros continentes e que aí [serviam] de fundamento teórico à implantação de ditaduras militares, que em absoluto [eram rejeitadas] como contrárias à Constituição, à democracia e à liberdade» (Freitas do Amaral, 1982, citado em Lourenço e Costa, 2018, p. 83). A solução adotada em 1982 foi a de uma noção intermédia de defesa nacional, que tanto se limita à proteção contra ameaças e agressões externas, como passa a ter um cariz global e interministerial, não se restringindo à defesa meramente militar (Lourenço e Costa, 2018, p. 84).

A atual definição de defesa nacional consta do Artigo 1.º, n.º 1 e 2, da LDN, na sua redação atual, tendo por objetivos «garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas». Adicionalmente, «assegura ainda o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional».

Lourenço e Costa (2018, p. 84) salientam a existência de uma aparente contradição no conceito de defesa nacional vigente em Portugal, ao definir, simultaneamente, um «conteúdo de âmbito tão amplo que facilmente se confunde com o de uma política geral do Estado para a segurança» e a restrição à «ameaça externa, independentemente do tipo de ameaça». Sustentam, subsequentemente, que esta ambiguidade concetual poderá justificar a não regulamentação, até aos nossos dias, das dimensões interdepartamental e não militar da defesa nacional (Lourenço e Costa, 2018, p. 85).

5. Ligações concetuais entre segurança nacional e defesa nacional

Em Portugal, foi ganhando peso a propensão para associar a segurança nacional à defesa nacional, de acordo com a ideia de que a primeira corresponderia a um fim da segunda. É assumido por alguns autores que o conceito de defesa nacional é, deste modo, instrumental à garantia da segurança nacional. Lembra-nos Belchior Vieira (1980, p. 19) que a defesa se revela «cada vez mais domínio de planeamento e programação a prazo dilatado». Tal afigura-se-nos certeiro considerando a «natureza diversificada das ameaças ou riscos a enfrentar aliada à quase instantaneidade das alterações de situação», que exige uma rápida e adequada reação, sem hesitações e soluções improvisadas (Belchior Vieira, 1980, p. 19). Alguma literatura tem defendido, inclusive, a transposição do conceito de defesa nacional, alargado ou até global, para o patamar da segurança nacional, absorvendo algumas das suas responsabilidades, por exemplo, as seguranças individual, comunitária, coletiva e outras mais específicas, deixando à defesa

nacional as matérias operacionais. De acordo com este modelo, a segurança nacional corresponderia ao conceito alargado ou global de defesa nacional que analisámos acima, e a defesa nacional, *tout court*, surgiria como componente militar da segurança nacional.

A defesa nacional constitui um pilar essencial das funções soberanas dos Estados e da própria conceção de segurança nacional. Inclui uma componente militar, exclusiva das FFAA, e componentes não-militares. No entanto, importa clarificar que as capacidades do Estado para a prossecução de atividades adstritas à componente militar são, ainda assim, passíveis de serem utilizadas fora do âmbito estrito da defesa nacional. Em termos práticos, e por influência das concetualizações que se desenvolveriam em alguns Estados e, particularmente no seio da NATO, também em Portugal se desenvolveria uma tendência para se adotar mais frequentemente a noção de segurança nacional, em detrimento de outras noções, vindo até a sobrepor-se ou a incluir a própria defesa nacional que regressaria, assim, ao âmbito tradicional da defesa militar.[107]

Silva Ribeiro (2011, p. 44) defendeu uma conceção de segurança nacional que não dispensa os esforços de defesa nacional, destinados a assegurar os interesses nacionais. Caberia ao poder político instituir uma força coletiva organizada que concretizasse os esforços de defesa nacional enquanto atividade do Estado, garante da segurança nacional. Não obstante, para ser compreendida como tal, deveria assentar nos interesses nacionais traduzidos nos programas governativos como objetivos nacionais.

Silva Ribeiro (2011, p. 44) afirma que a defesa nacional, por sua vez, constitui «uma estratégia integral do Estado, destinada a edificar, estruturar e empregar meios de coação, no meio adequado e no tempo próprio, para alcançar objetivos nacionais, decorrentes de interesses nacionais, que suscitam provocação por parte de outros atores». Assim, a segurança nacional englobaria o conjunto de interesses e objetivos nacionais que são prosseguidos pela defesa nacional. A legislação nacional propugna pela existência da segurança nacional enquanto valor ou condição da sobrevivência da nação. O propósito deste sistema de segurança nacional deveria ser o de mobilizar os esforços em matéria de defesa nacional, tendo em consideração a eventualidade da ocorrência e periculosidade das ameaças, da premência e valor do que está em jogo e do grau de proteção a ser alcançado (Silva Ribeiro, 2011). Também aqui, Silva Ribeiro (2011) propõe uma dicotomia entre a segurança nacional, relativa à proteção dos interesses nacionais, e defesa nacional, ou seja, medidas e ações desencadeadas para a proteção desses interesses.

De forma praticamente inalterada desde 1982, a Constituição portuguesa adota uma noção de defesa nacional bastante próxima daquilo que se procura encontrar na de segurança nacional (Bacelar Gouveia, 2018, p. 374). A definição contida no Artigo 273.º da CRP tem dado azo, de acordo com alguma literatura, a equívocos vários, provocados por uma visão redutora, focada na dimensão militar contrastante com o hodierno esbatimento de fronteiras entre as dimensões interna e externa da segurança

[107] Saliente-se a otanização das políticas públicas nacionais e o seu impacto na evolução conceptual e doutrinária na área da defesa, em Portugal (ver Capítulo II, secção 3.3.).

e das ameaças e riscos e a premente necessidade de serem ponderadas outras estruturas que concorrem para uma noção ampla de defesa nacional (Vieira Borges, 2013; Bacelar Gouveia, 2018, p. 374; Pita dos Santos, 2019, p. 110).

Quanto à visão meramente militar da defesa nacional, Bacelar Gouveia (2018, p. 375) remete para Garcia (2015, pp. 99-100): «No caso específico de Portugal, as mentalidades vigentes ainda condicionam muito a forma de encarar os assuntos da defesa e segurança; o conceito de Defesa Nacional está muito ligado apenas à atividade militar, mas sabendo que não basta a Defesa para se obter a Segurança, o conceito a adotar deve assim ser o de Segurança Nacional, resultante de um conjunto de políticas do Estado, devidamente articuladas, na vertente militar, mas também em outras políticas setoriais, como a económica, cultural, educativa, que englobe ações coordenadas de segurança externa e interna, cuja fronteira está atualmente desvanecida». Não é, pois, de estranhar que Loureiro dos Santos (2000, p. 86-87, citado em Bacelar Gouveia, 2018, p. 376) tenha proposto três relevantes alterações ao texto da CRP, no sentido de incorporar, verdadeiramente, a noção de segurança nacional à qual nos temos vindo a referir: (i) «Quanto aos conceitos, parece chegada a altura de substituir o termo Defesa Nacional por Segurança Nacional. É o que se passa no âmbito da doutrina da NATO, na maior parte dos países com predomínio na área militar e é a conceção utilizada na maior parte dos textos escritos em Portugal sobre a matéria»; (ii) «Assim, a Defesa traduziria tudo o que se referisse à atividade militar, não havendo, em consequência, qualquer equívoco, quando se falasse em Ministro da Defesa, como se passa na generalidade dos países»; (iii) «Quanto às designadas [FS], elas no seu conjunto passariam a chamar-se Forças de Segurança Interna».

Relativamente à conexão entre segurança nacional e defesa nacional, na sua aceção militar, Silva Ribeiro (2011, p. 42) argumenta que «um Estado será tanto mais seguro quanto mais forte». Não obstante, e apesar da força de caráter militar ser entendida como um garante da sobrevivência estadual, nem sempre o reforço de tal força tem acarretado uma maior e melhor segurança nacional. De facto, o aumento da força militar num Estado poderá «suscitar preocupações de outros Estados» e consequente inimizade, fenómeno designado por «paradoxo ou dilema da segurança» (Silva Ribeiro, 2011, p. 42). No outro lado do espectro de atuação, um desenvolvimento das capacidades políticas e económicas, associado a um abandono das FFAA, poderá tornar um Estado demasiadamente vulnerável, defendendo Silva Ribeiro (2011, pp. 42-43) que se encontre o necessário equilíbrio na definição da força nacional. Nessa força nacional, a componente militar continuará a ser relevante, mas também o será o desenvolvimento económico, político e social, abaixo do qual fraqueja a capacidade estadual em realizar esforços estratégicos e vice-versa, ou seja, uma segurança nacional baseada num desenvolvimento político, económico e social que não exclua as FFAA ao ponto de o Estado perder a capacidade defensiva dos interesses nacionais.

Como vimos acima, a doutrina mais comum em Portugal, de acordo com o estipulado pelo IDN há mais de três décadas, defende que a segurança nacional se relaciona com um estado de proteção de interesses nacionais. Por sua vez, a defesa nacional está associada a medidas e ações realizadas na

proteção desses interesses (Silva Ribeiro, 2011, p. 46). A segurança nacional corresponde a um estado no qual os interesses nacionais se encontram livres de ameaças de qualquer ordem ou origem. A defesa nacional, por sua vez, consiste num conjunto de medidas e ações que procuram proteger os interesses nacionais quando ameaçados. Quando as ameaças são eliminadas ou reduzidas no seguimento de medidas e ações de defesa nacional, gera-se um sentimento de proteção que corresponde à segurança nacional. Silva Ribeiro (2011, p. 46) refere que, de acordo com a doutrina nacional, a defesa nacional corresponde a um ato ou ação enquanto a segurança nacional corresponde a um resultado, sendo as ações de defesa nacional um «veículo para a promoção da Segurança Nacional». O conceito de segurança nacional, mais amplo, corresponde a uma condição. Já o conceito de defesa nacional consiste num conjunto de medidas multidimensionais que procuram anular qualquer tipo de ameaça que coloque em causa a segurança nacional (Ludovino, 2016).

Quadro 6 – Segurança nacional *versus* defesa nacional

Segurança nacional	**vs.**	**Defesa nacional**
estado no qual os interesses nacionais se encontram livres de ameaças de qualquer ordem ou origem / interesses e objetivos nacionais prosseguidos pela defesa nacional		conjunto de medidas e ações que procuram proteger os interesses nacionais quando ameaçados

Fonte: Autor, tendo por a revisão da literatura para o presente capítulo.

Alguma literatura consultada continua a defender que as noções de defesa nacional e de segurança nacional encontram distinção prática quanto à sua aplicação e âmbito. Quanto à aplicação, diz Pezarat Correia (2010) que «enquanto a defesa enfrenta ameaças, isto é, contrariedades promovidas por oponentes, que são agentes racionais, a segurança enfrenta riscos, que incluem as ameaças que vão mais além: riscos são também as catástrofes naturais, que são alheias à vontade ou ação do homem, mas podem ser provocadas e agravadas pela incúria, incompetência, perversão e ambição humanas». Relativamente ao âmbito, o «da segurança é mais abrangente, pois visa a eventualidade de riscos no interior ou no exterior do espaço nacional, enquanto a defesa nacional apenas visa ameaças (que incidem) no interior do espaço nacional» (Pezarat Correia, 2010).

6. Segurança interna

A *segurança interna* dos Estados tem vindo a enfrentar novos e cada vez mais complexos desafios, entre os quais podemos destacar o crime transnacional organizado, a globalização económica, os crimes financeiros transnacionais e a cooperação entre organizações criminosas (Moreira, 2004a, p. 147). Vivemos, pois, numa sociedade global cada vez mais desigual e interdependente (Marques Guedes,

2007, p. 20) que tem enfrentado um «poder errático» ao qual não se encontra subjacente, tal como nos Estados tradicionais, um território, uma população e uma ordem jurídica instituída (Moreira, 2000, p. 67).

A segurança corresponde ao valor garante da sobrevivência, independência, conservação, integridade e solidariedade numa determinada unidade política, mas também, a condição da vivência pacífica e em liberdade (Vieira Borges, 2008, p. 85; Alves, 2010, pp. 53 e 136, referido em Poiares, 2019, p. 108). [108] É um bem de tal forma essencial que é condição prévia a todas as funções exercidas pelo Estado (Peneda, 2012, referido em Monteiro Carvalho, 2018, p. 61). Em termos amplos, a segurança pode ser considerada como «a busca da libertação relativamente à ameaça» (Waever, et al., 1993, pp. 23-24, citado em Garcia 2006, p. 340), sendo entendida como «um bem comum» e «divulgada e assegurada através de um conjunto de convenções sociais aceites pela sociedade» (Correia, 2015, p. 8, citado em Pita dos Santos, 2019, p. 110).

O conceito de segurança tem evoluído, acompanhando as transformações ocorridas no Estado e na sociedade (Oliveira, 2006, p. 53, referido em Poiares, 2019, p. 108). Com a Revolução Francesa, em 1789, a segurança passou a ser entendida como condição do Estado moderno.[109] Ou seja, um bem coletivo cuja prossecução é um objetivo estadual, alcançado tradicionalmente com recurso aos meios militares e diplomáticos (Vieira Borges, 2008, p. 81). Neste quadro, a segurança individual encontrava-se ligada, de forma fundamental, à própria segurança do Estado. Esta conceção da segurança, legada por Maquiavel, Hobbes e Clausewitz, seria consagrada durante o século XX (Brandão, 2004). Ou seja, proporcionar segurança interna aos seus cidadãos está entre os bens públicos essenciais que qualquer Estado tem de fornecer e ocupa um lugar de destaque entre as suas principais fontes de legitimidade (Mitsilegas, et al., 2003, p. 6). A segurança apresenta-se cada vez mais globalizada e dinâmica e menos territorial, obrigando a uma equalização entre Estados, organizações internacionais e regionais, pessoas coletivas não-estatais e indivíduos, recorrendo-se, crescentemente, a vetores não-militares. Os Estados passariam a ser o garante da segurança individual dos seus cidadãos e da segurança nacional, considerando o novo quadro securitário e as ameaças que lhe subjazem. Têm, também, obrigações de participar na segurança humana e na segurança global, enquanto seguranças coletivas, contribuindo com os seus meios para esse efeito, juntamente com os demais atores na cena internacional (Vieira Borges, 2008, p. 86).

Almeida (2009, p. 50) define a segurança interna como o «esforço de governação concentrado, envolvendo todos os agentes e capacidades públicas e privadas que contribuem para um clima de paz social e de tranquilidade pública num dado país». Deste modo, a segurança interna – *homeland security*,

[108] Neste contexto, importa clarificar os conceitos de *security* e *safety*, muitas das vezes indistintamente traduzidos por segurança. Enquanto a segurança no sentido de *security* se relaciona com ameaças, a segurança como *safety* refere-se aos riscos (Vicente, 2011, p. 21).

[109] Estado moderno na aceção de Max Weber enquanto «"comunidade humana que reivindica, com sucesso, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território"» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 86, tradução nossa).

na terminologia anglo-saxónica – corresponde a uma atividade levada a cabo pelo Estado de forma a proporcionar um sentimento de segurança à sociedade em geral e prevenir e enfrentar riscos e ameaças que possam comprometer o normal funcionamento das instituições. É nesse sentido que a segurança tem sido percecionada, simultaneamente, como direito fundamental e bem público, fator de desenvolvimento humano e económico, de coesão social e de estabilidade política (Lourenço, 2006, p. 23). Rebisco (2016, p. 3), partindo de Lourenço (2015a), associa a noção de segurança interna à «passagem de uma visão de segurança no interior das fronteiras do Estado – pensada e tradicionalmente designada como de ordem pública – para a noção mais densa e complexa de segurança interna». Hermenegildo (2017, p. 107), por sua vez, explica que «enquanto a segurança é um "estado" ou "condição", a segurança interna é entendida como uma atividade desenvolvida por regra pelas [FSS] no interior de um Estado soberano, tendo em vista genericamente a manutenção da ordem e a garantia da preservação de bens e pessoas».

A crescente afirmação da segurança interna no quadro das políticas públicas, segundo Rebisco (2016, p. 3), «traduz a reconceptualização da segurança associada às transformações políticas e sociais que se tem vindo a referir e à emergência de um novo quadro de pensamentos estratégicos decorrente das ameaças e riscos». A identificação dos problemas securitários atuais, que interferem com a segurança interna dos Estados, é essencial para a definição de políticas públicas que criem mecanismos eficazes e eficientes na resposta a esses mesmos problemas. Os governos são, assim, interpelados a criar novas políticas públicas ajustadas ao novo paradigma securitário. Tais políticas clamam por mecanismos e estruturas inovadoras com capacidade de projetar segurança no espaço exterior, onde surgem as ameaças, recorrendo a novas tecnologias de informação, novos *modus operandi* e à cooperação e partilha de experiência transnacional. As instituições no Estado de direito têm acompanhado a necessidade de «aceitação da ideia que o mundo atual se carateriza por um ambiente infinitamente complexo e caótico» (Sarmento, 2005, citada em Elias, 2012, p. 2; Alves de Carvalho, 2018, p. 100) e tem sido marcado pela «porosidade, pela metamorfose permanente, por ameaças e riscos e pela dificuldade de os prever» (Elias, 2013a, p. 11; Elias, 2012, p. 2). Consequentemente, as políticas públicas de segurança interna orientam-se, hoje, para a prevenção de ameaças pautadas pela imprevisibilidade e com origem externa ao território nacional (ver Capítulo IV). No entanto, e simultaneamente, as mesmas políticas têm sido pautadas pela sua natureza «gradualista, descontínua, fragmentada, casuística e sobretudo normativa», resultante da «falta de uma visão e de uma estratégia global» (Elias, 2013a, p. 24).

A dimensão externa da segurança interna é, crescentemente, impulsionada por um conjunto vasto de novas ameaças que desconhecem fronteiras ou limites territoriais. Tais ameaças colocam em causa os valores do Estado de direito, ou seja, os direitos, liberdades e garantias dos seus cidadãos. Referimo-nos, exemplificativamente, ao terrorismo, à criminalidade organizada, como o narcotráfico, o tráfico de armas, o tráfico e exploração de seres humanos e, ainda, à criminalidade económica e financeira (ver Capítulo IV). São todos eles fenómenos criminais aos quais o Estado é chamado a dar resposta ainda que tenham origem no exterior das suas fronteiras. Nesse sentido, deu-se a «passagem de uma noção de

segurança confundível ou subsumida na noção de defesa para um conceito autonomizado» (Lourenço, 2015a, citado em Rebisco, 2016, p. 4).

Adicionalmente, como bem sublinha Vieira Borges (2013), «as perceções do cidadão comum são hoje muito diferentes (…) em especial [no que concerne o] combate às ameaças transnacionais, com a participação das [FFAA] em apoio das FSS na segurança urbana ou na proteção de pontos sensíveis». Essa perspetiva tem sido, aliás, reforçada «pela atuação conjunta das [FFAA] e das FSS face a agressões e ameaças de cariz transnacional», ganhando uma «carga simbólica (…) substancialmente diferente, entendível no sentido da participação das [FFAA] na [segurança interna] em regime de excecionalidade e com carácter de complementaridade e nunca da substituição das FSS» (Vieira Borges, 2013). De facto, tem sido cada vez mais exigida «a redefinição da missão atribuída às polícias e consequentemente à assunção de um quadro conceptual mais alargado e mais denso que os limites estritos da noção de ordem pública» (Lourenço, 2015a, citado em Rebisco, 2016, p. 4).

No quadro do novo paradigma securitário, as sociedades de risco deixaram de se confinar aos limites tradicionais do Estado-Nação. Assim se compreendem as razões e a forma como o conceito de segurança interna tem sofrido alterações, porque os Estados têm sido obrigados a abdicar parcialmente da sua soberania em prol de um novo conceito de caráter global. De facto, surgiu uma dimensão transnacional da segurança que tem forçado os Estados a reagirem a acontecimentos internos com origem externa «fora do seu controlo» (Fiães Fernandes e Valente, 2005, p. 55). Recorda Gonçalves (2007, p. 92), nesse sentido, que os instrumentos desenvolvidos pelo poder político não serão suficientes ou eficazes para responder à nova realidade securitária, caso não sejam interiorizadas novas funcionalidades capazes de reagir, adequadamente, às novas ameaças e agressões.

A heterogeneidade e complexidade do atual cenário em matéria de segurança implica, inevitavelmente, uma abordagem ampla e integral que obriga, consequente e logicamente, à intervenção de um crescente número de atores participantes na gestão de um sistema globalmente entendido, reforçando a necessidade da existência de estruturas de coordenação eficientes cujo papel será mais determinante na articulação da resposta a situações que pela sua dimensão, efeitos ou consequências, transcendem os parâmetros de atuação isolada das instituições existentes. A segurança interna «não é nem pode ficar imune ou indiferente ao contexto externo/internacional e aos muitos e diversos tipos de atores, fenómenos e riscos que interferem no e dentro do Estado, do mesmo modo que os instrumentos e agentes de segurança interna de um Estado não devem deixar de cooperar com outros para benefício da segurança de todos» (Tomé, 2019, p. 74).

6.1. O conceito de segurança interna em Portugal

A segurança é um direito fundamental plasmado na Constituição portuguesa. Está interligado ao direito à liberdade, não existindo um sem o outro.[110] O Estado tem um papel primordial ao assegurar este direito

[110] Ver Lara (2009), Pereira (2012a) e Monteiro Carvalho (2018, p. 61).

aos seus cidadãos, garantindo-o e preservando-o. Como vimos, a segurança passaria a ocupar um lugar central nas preocupações dos cidadãos (Leandro, 2008, p. 13). Sendo um pilar fundamental de qualquer Estado de direito democrático, a segurança constitui, também, uma relevante área de intervenção pública e política (Almeida, 2009, p. 51). Cabe ao Governo, enquanto órgão que formula as políticas públicas, garantir através do Estado, em sentido lato, segurança individual e coletiva (Gonçalves, 2007, p. 91).

A segurança corresponde à «criação e garantia de uma condição de paz, liberdade e bem-estar» (Rocha Simões, 1978, p. 36), ou seja, à existência de uma sociedade sem risco. Noutra formulação, a segurança corresponde à «ausência de ameaças aos valores essenciais que se quer garantir» (Baldwin, 2011, citado em Reis Rodrigues, 2013c, p. 3). Esta concetualização assume a segurança enquanto «dupla atitude instintiva de preservação, em primeiro lugar, e de progresso ou aperfeiçoamento, em segundo» (Rocha Simões, 1978, p. 36). Endogenamente, tal ideia de segurança corresponde à resolução de problemas atinentes à «saúde, educação, habitação, meios de subsistência, eliminação de desigualdades, oportunidade social, justiça, lazer» e, exogenamente, à garantia de direitos e, fundamentalmente, da segurança individual e dos seus bens e da proteção contra o crime (Rocha Simões, 1978, p. 36). Em termos mais amplos, podemos definir segurança como «um estado pessoal, mas simultaneamente um processo de interação social que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos gerados pela desordem e imprevisibilidade» (Lourenço, 2006, p. 23). Lara (2004, p. 75), por sua vez, defende que o conceito de segurança diz respeito à defesa externa do Estado e à garantia da ordem, a nível interno.

Impera sobre o Estado o dever de criar condições para que os indivíduos vivam numa comunidade, sem ameaças, em liberdade e com bem-estar. A segurança surge na legislação nacional como um objetivo, mas igualmente, enquanto «atividade de Forças que, no fundo, levam a efeito medidas de polícia que visam não a "salvaguarda coletiva de pessoas e bens", que é um dos aspetos da Segurança Nacional explicitado na sua definição, mas sim a salvaguarda individual de pessoas e dos bens» (Loureiro dos Santos, 2000, p. 82). Na prática, alargar-se-ia a concetualização enquanto valor ou objetivo ao conjunto de atividades empreendidas pelas FSS, focadas na segurança dos indivíduos e dos seus bens (Vieira Borges, 2008, p. 77).

A LSI e a LDN consideram a segurança como um valor que assenta na condição ou natureza do que é estável, firme ou seguro, ou um estado de tranquilidade ou de confiança que resulta da ausência de perigo (Vieira Borges, 2008, p. 76). A segurança surge associada à «efetiva carência de perigo, quando não existem ou foram atenuadas as suas causas e que visa a conservação da sociedade política» (Vieira Borges, 2008, p. 77).

O conceito de segurança interna,[111] consagrado na atual LSI, pretendeu conduzir, como resulta aliás do exaustivo estudo efetuado pelo Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI/UNL), que lhe está subjacente, a uma mudança no paradigma tradicional, assente na

[111] Rebisco (2016, p. 3) sublinha que a «noção de segurança interna é recente quer na terminologia político administrativa quer no quadro das ciências sociais».

segurança do Estado, para o primado da segurança da sociedade e dos cidadãos contra todo o tipo de ameaças e de riscos. Nos termos da referida lei, a segurança interna corresponde à «atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» (Art. 1.º, n.º 1 da LSI). Esta definição vem ao encontro do que se estabelecia já no Artigo 27.º, n.º 1 da CRP e que impõe a interiorização de um conceito lato de segurança que contemple todo o tipo de ameaças e de riscos e toda a reserva de meios que eficazmente os previnam e sejam igualmente eficazes na resposta às situações que possam ser geradas pela concretização de alguma dessas ameaças ou riscos. A efetivação deste objetivo passa por uma atuação e intervenção sistemática ou pontual de uma diversidade de atores institucionais, atuando numa lógica concetual de integração, complementaridade e pluridisciplinaridade, lógica essa que obriga, necessariamente, à definição de estruturas de coordenação eficientes.

O n.º 3 do Artigo 1.º da LSI aduz que «as medidas preventivas [nessa lei] destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública».[112]

Parte da literatura defende que a segurança interna acautele as exigências de resposta colocadas por agressões com origem interna, remetendo-se a segurança externa ou defesa para a segurança despoletada por agressões no plano externo. Ou seja, a segurança interna é territorializada, tal como dispõe o Artigo 4.º da LSI, ao referir que esta se desenvolve «em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português». Tal dicotomia está na origem da tradicional divisória entre políticas e instrumentos usados pelo Estado na resposta às ameaças que se colocam à segurança individual e coletiva.

A realidade das novas ameaças e riscos transnacionais veio exigir a transnacionalização da sua prevenção e combate, de que decorre, nomeadamente, a internacionalização da atuação das FSS.[113] Este processo de internacionalização surge no contexto dos mecanismos de cooperação internacional,[114] com garantia dos direitos individuais e o seu envolvimento numa política securitária integrada e solidária.

[112] Silva Ribeiro (2011, p. 47) defende que, em termos doutrinários, isto deveria ser designado por defesa. Lembra, no entanto, que os especialistas nacionais nos domínios relacionados com as FSS «não empregam o termo defesa, para se demarcarem claramente do campo militar». Alternativamente, recorrem ao termo segurança aplicado às medidas e ações das FSS, ainda que com um significado semelhante ao da defesa. Historicamente, «os órgãos destinados a atender à população em situações de emergência, no ato da sua constituição em 1942, foram designados de defesa civil do território» (Silva Ribeiro, 2011, p. 47). A partir de 1975, aquele órgão passar-se-ia a designar por Proteção Civil, desvinculando-se do significado militar associado ao termo defesa.

[113] Por via, sobretudo, da europeização das políticas nacionais (ver Capítulo II).

[114] Face a um «quadro criminógeno local, regional, internacional transnacional não podemos ser avestruzes e não olharmos os horizontes do crime regionalizado e do crime global ou transnacional», sendo essencial que os Estados recorram à cooperação internacional (Rodrigues, 2000, p. 6, referido em Lourenço de Sousa, 2006, p. 286).

Esse objetivo é dificilmente apreendido pelas populações que enfrentam, cada vez mais, violações graves à sua segurança, frequentemente amplificadas pela atuação dos meios de informação (Fiães Fernandes, 2005, p. 129). Sublinhe-se, assim, que «a relevância da dimensão externa da segurança interna é por demais evidente no contexto em que um país como Portugal se insere», o que se fica a dever, desde logo, ao facto de muitas ameaças e riscos que afetam a segurança nacional terem, em larga medida, «origem externa e/ou de carácter transnacional, não podendo naturalmente ser enfrentados como se fossem de natureza estritamente interna» (Tomé, 2019, p. 74). Acresce, ainda, o facto de Portugal ser também fronteira externa da UE e do espaço Schengen (Tomé, 2019, p. 74).

Lembra Lourenço (2015c, p. 432) que «a desterritorialização das ameaças é talvez o facto político e social com maior impacte na transformação do quadro tradicional de referência da segurança», defendendo, também, que «a Segurança Interna é hoje assumida como um fator crucial para a credibilidade dos Estados na ordem externa» (Lourenço, 2015b, p. 25). Marques Guedes (2015a) recorre ao conceito de «interdependência complexa», de Robert Keohane e Joseph Nye, baseado na evidência de que os Estados e os seus destinos são cada vez mais interdependentes, para salientar o esbatimento das dimensões exterior e interior e para a constatação de que a segurança externa, sendo apenas uma componente da segurança nacional, mantém uma forte ligação à segurança interna. Segundo o mesmo autor, esta interdependência no domínio securitário atingiu tal intensidade que não é possível garantir a segurança interna de forma estanque, sem que exogenamente seja garantida a segurança externa, a qual classifica como a «grande segurança» (Marques Guedes, 2015a). No atual contexto internacional, parece não ser lógico «isolar a dimensão interna da segurança, pela forte interdependência que mantém com a dimensão externa» (Barradas Ludovino, 2016).

Alerta Gonçalves (2007) para a necessidade de ser exigida uma redobrada cautela nos Estados democráticos, e logo em Portugal, face à confusão entre os domínios da segurança interna e da defesa nacional. Esse cuidado é, particularmente, relevante nos Estados que «transportam memórias penosas dos regimes totalitários que os precederam e que usaram a parafernália dos instrumentos de segurança externa para espezinhar a liberdade». Portugal é, precisamente, exemplo dessa vivência e, assim, melhor se compreendem as disposições que constam dos Artigos 272.º, 273.º e 275.º da CRP. A visão contida na CRP faz, ainda, mais sentido no contexto de uma determinada visão tradicional do Estado, o «Estado fronteira» a que se refere Valente (2005).

A LSI, ao desenvolver os princípios aos quais nos referimos acima, incumbe as FSS – órgãos que realizam as funções de segurança interna – de assegurar a ordem pública, criando, garantindo ou restabelecendo as condições exigíveis ao normal funcionamento das instituições, direitos, liberdades e garantias individuais e respeito pela legalidade democrática (Gonçalves, 2007, p. 92).[115]

[115] Paralelamente, a legislação nacional entende que a defesa da pátria compete a todos os cidadãos portugueses, sendo, igualmente, um dever fundamental do Estado, responsabilidade dos órgãos de soberania e executada pelas FFAA, e garante da defesa militar da República Portuguesa (Vieira Borges, 2013).

A segurança interna corresponde a uma tarefa vital do Estado, essencial para a sua comunidade, incorporando dimensões de ação e de resultado. Constitui uma exigência permanente assente na garantia da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas, na proteção de pessoas e bens, na prevenção criminal, assim contribuindo para o salutar funcionamento institucional, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias e o respeito pela legalidade democrática (Pereira, 2007, p. 98). Consiste numa tarefa de elevada complexidade que clama pelo concurso de entidades diversas, com competências diferentes. Simultaneamente, corresponde a uma função a ser exercida, unicamente, pelo Estado, diferindo, segundo Pereira (2007, p. 98) da segurança nacional, atividade não só conduzida pelo Estado, mas também pelos próprios cidadãos.[116]

A segurança interna exige uma «gestão equilibrada de direitos e deveres», frequentemente em conflito, «que só uma intervenção estadual distanciada dos interesses individuais, pode imparcialmente dirimir, o que é fonte de acrescidas responsabilidades para quem tem a cargo a sua manutenção» (Pereira, 2007, p. 98). Importa, por fim, esclarecer que o conceito de segurança interna é relativamente recente «quer na terminologia político-administrativa, quer no quadro das ciências sociais» (Lourenço, et al, 2015, pp. 25-26). Barradas Ludovino (2016) segue Marques Guedes e Lourenço na sua concetualização de segurança interna que assenta numa ligação inflexível entre essa noção e a de segurança externa, por serem interdependentes e a fronteira entre ambas se encontrar esbatida.

7. Notas conclusivas

A segurança é-nos apresentada, atualmente, como um conceito «pluridimensional», englobando o «o caráter, a natureza e as condições de um estado de tranquilidade resultante da ausência de qualquer perigo» (Fernandes, 2005, p. 30). É, assim, um conceito crescentemente complexo, englobando diversas dimensões que vão «do monopólio do Estado à parceria ou colaboração com os novos atores infranacionais, nacionais e internacionais que atuam de forma subsidiária, complementar ou substitutiva; da segurança do Estado à segurança das pessoas; do *hard power* ao *soft power*; de interconexão entre segurança e defesa e de externalização dos assuntos internos e de internalização dos assuntos externos» (Elias, 2013a, p. 9).

Como tivemos oportunidade de ver, as questões relacionadas com a segurança e a defesa só podem, hoje, ser abordadas de forma eficaz e eficiente se adotarmos uma «perspetiva simultaneamente holística, que vai da segurança individual à da Humanidade, e sistémica, que encara e integra todos os vetores do poder» (Couto, 2009, p. 21, citado em Imperial, 2019, p. 45). Ou seja, temos assistido a um alargamento e à densificação do conceito de segurança, atravessando inúmeros setores «seja ao nível político-social, criminal, energético, sanitário, informático, alimentar, ambiental, económico-financeiro, ensino», entre outros (Duarte, 2013, p. 205, citado em Claro, 2018, p. 21).

[116] Concordantemente, estabelece a CRP no seu Artigo 273.º que a defesa nacional constitui uma obrigação estadual, mas já a defesa da Pátria corresponde a um direito e dever fundamental dos cidadãos nacionais, de acordo com o seu Artigo 276.º.

Não é, pois, de admirar que alguns autores, como Simões (2015, p. 4) tenham defendido que os constrangimentos existentes na ordem legislativa deverão «ser ultrapassados com uma adequada integração e coordenação entre segurança e defesa». Nesse sentido, têm surgido propostas na literatura para a adoção, inclusivamente, de uma Lei de Segurança Nacional, como solução para a articulação entre a LDN e a LSI.

Os conceitos apresentados no presente capítulo permitirão uma melhor compreensão do debate teórico que empreenderemos nos capítulos seguintes e, particularmente, no que concerne a sua aplicação concreta nas políticas públicas em estudo, com destaque para legislação estruturante da segurança e da defesa em Portugal, que analisaremos no Capítulo VII.

Importará, agora, apresentar as profundas mudanças ocorridas no contexto securitário internacional nas últimas décadas, particularmente, após o fim da Guerra Fria, incluindo o conjunto de novas ameaças e riscos que se colocam à sociedade hodierna e o seu impacto. Nesse contexto, identificaremos, no próximo capítulo, os principais desafios securitários que Portugal enfrenta e aos quais as políticas públicas são chamadas a dar resposta.

Capítulo IV – Um novo paradigma securitário

1. As mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria

O paradigma securitário e os seus pressupostos mantiveram-se praticamente inalterados durante um longo período histórico nos países ocidentais. Com o Tratado de Vestefália, em 1648, os Estados tornar-se-iam o principal ator no domínio da segurança, ocupando um lugar primordial na ordem internacional, a partir de então instituída, pautada por uma inequívoca separação entre os foros interno e externo e na qual cada Estado passaria a ser o detentor do monopólio do uso da violência sobre os seus cidadãos e na relação com os demais Estados.

Este modelo de segurança, aqui bastante simplificado, viria a sofrer profundas alterações a partir do final da Guerra Fria, em 1991. O fim da Guerra Fria marcou, efetivamente, o abandono de uma certa ordem internacional organizada em torno de dois blocos ideológicos com orientações políticas e económicas antagónicas, dando lugar a um mundo unipolicêntrico em termos militares (pelo menos numa fase inicial), com uma posição dominante dos EUA, e multipolar noutros domínios, sobretudo o económico (Tomé, 2003, p. 79; Garcia, 2006, p. 339). Como refere Bacelar Gouveia (2018, p. 81), «a superação de um mundo bipolar tem implicado a progressiva interdependência entre Estados, as organizações e as sociedades, construindo-se cadeias cada vez mais complexas que só se explicam com base numa nova geometria político-estratégica variável». O novo sistema internacional apresenta-se, certamente, menos previsível e mais instável, quer em termos institucionais, quer ao nível das práticas existentes. Adicionalmente, hoje em dia, a atribuição das questões da segurança e a distribuição do exercício do poder não se limita apenas aos Estados, na sua aceção vestefaliana. Essa inconstância associar-se-ia ao surgimento de um novo ambiente geoestratégico com consequências marcantes no processo de decisão, formulação e implementação das políticas públicas de segurança, em sentido lato. Também Portugal teria de adaptar as suas políticas a novos fatores de imprevisibilidade, a novas ameaças e riscos e a aceleradas mudanças no quadro das orientações e estratégias emanadas das organizações regionais e internacionais que integra.

Não deixa de ser curioso que, em termos geopolíticos, durante as três últimas décadas, de um lado se tenha assistido a uma expansão das uniões económicas regionais e das parcerias comerciais e, do outro, tenham renascido os nacionalismos e os integrismos, além do surgimento de Estados divididos e de lutas pela independência (Ramonet, 2001, p. 20, referido em Elias, 2011a, p. 153). Tem-se, assim, «assistido a um movimento contraditório de fusões e de cisões ou implosão de Estados» (Elias, 2011a, p. 153). No mesmo sentido, Marques Guedes (2015a, p. 413) afirma que no «sistema internacional pós-bipolar – mesmo se considerarmos que o acentuar do processo de globalização está em retrocesso, numa eventual "desglobalização" acelerada – verdadeiros entrosamentos [se têm tornado] comuns».

Na nova ordem internacional, os diferentes atores encontram-se, simultaneamente, sujeitos a novas e antigas ameaças – agora globalizadas –, a um sistema de comunicações que evoluiu até ao ponto da

instantaneidade, e na qual os problemas clamam por soluções transversais e globais.[117] As organizações e demais agentes criminosos, alerta Elias (2011a, p. 119), recorrem às novas «tecnologias de informação (…), à especialização de tarefas, à inteligência combinada com violência, à internacionalização, ao trabalho em rede», exigindo uma reação mais coordenada e de caráter interdisciplinar (Lourenço de Sousa, 2006, p. 326), ainda incipiente em muitos dos Estados.

O terrorismo transnacional,[118] como teremos oportunidade de ver, viria a agravar o sentimento generalizado de insegurança nas sociedades ocidentais, resultante da consciencialização das vulnerabilidades a que se encontram expostas e associada à «interdependência e interconexão de infraestruturas» (Elias, 2011a, p. 150). São, precisamente, essas vulnerabilidades que são agora exploradas por atores não-estaduais que disputam aos Estados o exclusivo do uso da violência,[119] desconstruindo o modelo securitário vigente desde Vestefália.

O marco histórico ao qual nos referimos acima – o fim da Guerra Fria –, ainda que gerador de um certo entusiasmo e ilusão de harmonia, estaria na origem da proliferação de conflitos intraestaduais e até de casos de genocídio, da violação da lei e da ordem em alguns Estados (tidos por falhados), do surgimento de novas alianças e de conflitos interestaduais (Elias, 2011a, p. 150). De facto, o período pós-Guerra Fria seria marcado por um novo quadro de conflitualidade associado a conflitos de âmbito intraestadual e a uma resposta internacional cada vez mais focada em missões e/ou operações de paz, conduzidas de acordo com mecanismos desenhados no seio da ONU (Lourenço e Costa, 2018, p. 55). Este período seria, também, pautado por intervenções inicialmente convencionais, mas que deixariam de o ser, de que são exemplos os casos da invasão do Iraque, em 2003, e o ataque à Líbia, em 2011 (Lourenço e Costa, 2018, p. 55).

É neste contexto altamente complexo e incerto que os Estados, e neles os governos, são chamados a dar resposta aos novos desafios que se colocam à segurança da sociedade contemporânea, uma constante na agenda política atual. Os fenómenos da globalização, da transnacionalidade e da desterritorialização das matérias securitárias e das novas ameaças e riscos têm contribuído para uma crescente ligação e interpenetração entre a segurança interna e externa (Barrento, 2001, p. 21; Rodrigues e Mota, 2002, p. 15, referido em Lourenço de Sousa, 2006, p. 285; Tomé, 2019, p. 74). Consequentemente, a segurança interna deixaria de constituir um fenómeno geograficamente estanque e a segurança externa passaria a contribuir para a vertente interna da segurança (Elias, 2011a, p. 116). De facto, «as mutações na geopolítica internacional geraram mais conflitos internos que interestaduais, novos formatos de missões e operações, e a necessidade de recursos não apenas militares, como também

[117] Pense-se, a título exemplificativo, na proliferação nuclear, na explosão demográfica e na crescente interdependência económica entre regiões e Estados.

[118] Segundo a definição da NATO, trata-se da «utilização ilegal da força ou da violência planeada contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos» (MC 472, 2003).

[119] Alves de Carvalho (2018) refere que «o Estado chama a si o exercício da violência em nome coletivo», o que cria, segundo Valente (2013b, p. 25), uma «obrigação de defender e garantir àqueles [cidadãos] o exercício pleno dos seus direitos».

policiais e civis» (Elias, 2019a, p. 78). A mudança de foco das questões militares e de *hard power* para as questões não-militares recentraria o debate teórico e estratégico nas matérias relacionadas com a «primazia e universalidade do Estado de direito democrático e dos seus valores, na subvalorização das linhas de rutura entre premissas ideológicas, culturas étnicas e identitárias, e no próprio esvaziamento da premência e gravidade das ameaças aos Estados» (Gonçalves, 2007, p. 91).

O final do século XX seria marcado por profundas mudanças em termos económicos, sociais e políticos, associadas ao processo de globalização e ao fim da Guerra Fria. O vazio de poder que surge com a queda do bloco de Leste foi acompanhado pela emergência de tensões e de conflitos até então adormecidos, na periferia da Rússia, nos Balcãs e em África. Este período seria especialmente marcado por uma crise dos valores tradicionais e ideológicos, associados à falência de um modelo considerado alternativo ao capitalismo, o aumento do crime organizado de caráter transnacional, a procura de melhores soluções para os fundamentalismos e a nova configuração da ameaça terrorista. Assistiram-se, igualmente, a mudanças nos fatores de conflitualidade, com um aumento de conflitos de origem étnica e religiosa, associados a novas formas de violência (Pfaltzgraff Jr. e Schultz Jr., 1993, referidos em Belchior Vieira, 2001, p. 35; Ramos, 2002, p. 32). Esta nova realidade exigiria correções às políticas existentes, que haviam sido desenhadas em resposta a ameaças de caráter previsível e claramente identificáveis. As principais potências tentaram adaptar-se ao novo contexto geoestratégico, procurando influenciar a agenda internacional, agora pautada por novas preocupações (Gonçalves, 2007, p. 91).

2. O 11 de setembro – a confirmação da mudança

Não apenas o fim da Guerra Fria, em 1991, mas também os atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, e um conjunto de outros ataques, altamente mediatizados, que lhes sucederam nos anos seguintes, contribuiriam para consolidar a nova ordem internacional, à qual nos referimos anteriormente, e reforçar a convicção de que os Estados ocidentais teriam de fazer mais e melhor em matéria de políticas públicas no domínio securitário. De facto, este evento confirmaria algo que, até então, era apenas latente – que o Estado, na passagem para o novo milénio se havia fragilizado, com a «inevitabilidade de a cidadania passar a exercer-se em sociedades de risco, primeiro no plano nacional, para depois se chegar ao nível supraestadual» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 52).

As áreas da segurança e da defesa passaram a estar no cerne das preocupações dos decisores políticos contemporâneos, na sequência da profunda mudança ocorrida no ambiente securitário e na importância que o bem *segurança* adquiriria no seio das populações. Esta transformação é, particularmente, percetível na relevância que estas matérias ganhariam na agenda política e nas respostas que seriam encetadas pelos Estados e pelos restantes atores internacionais, sendo ainda clara a intensificação da abordagem de matérias associadas à segurança coletiva, cooperativa e, sobretudo, humana (Vicente, 2011, p. 20; Vieira Borges, 2013). Os problemas do terrorismo e da segurança viriam contribuir, definitivamente, para desenvolvimentos no campo concetual, doutrinário e legislativo, alguns dos quais serão abordados neste e nos próximos capítulos.

Os eventos de 11 de setembro de 2001 surpreenderiam, sobretudo, o sistema de segurança da maior potência mundial (os EUA), comprovando a sua fragilidade face às novas ameaças externas. Estes ataques escaparam aos arquétipos dos ataques tradicionais por: (i) não terem estado associados a um Estado determinado, e terem sido preparados em vários países; (ii) pelos terroristas terem ligações exteriores, embora atuando unicamente no interior do território norte-americano; (iii) por não terem recorrido a qualquer meio ou capacidade militar; (iv) e pelo elevado número de perdas humanas que causaram (Gonçalves, 2007, p. 91). Acresce que estes ataques marcariam a elevação do terrorismo a «principal ameaça à segurança internacional» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 83), marcando a passagem ao chamado «hiperterrorismo» (Heisbourg, 2001, citado em Ramos, 2002, p. 34) ou «terrorismo catastrófico» (Gaspar, 2010, p. 22). Estes eventos diferiram de outros que os antecederam, sobretudo, pela sua natureza e repercussão mediáticas globais (Bauer e Raufer, 2002, referidos em Ramos, 2002, p. 34; Baltazar, 2007, p. 160), tendo o [Conselho de Segurança das Nações Unidas ou CSNU], pela primeira vez, apresentado o terrorismo «como uma ameaça geral e permanente» (Saraiva, 2019, p. 4). Note-se que «a elevação do terrorismo, de posição marginal durante a Guerra Fria e os anos 90, para questão central, desencadeou um amplo debate sobre como relacionar este novo desafio com muitos dos principais aspetos da agenda de segurança tradicional» (Buzan, 2009, p. 231, tradução nossa).

Tais factos, refere Severiano Teixeira (2003), realçam as caraterísticas próprias do fenómeno securitário do início do século XXI, marcado pela desterritorialização da ameaça e pela «transnacionalização da segurança» ou, como referem Courmont e Ribnikar (2002, pp. 21-32), pela «assimetria dos adversários potenciais». Acresce que as «ameaças que têm pautado o atual século não são mais do que concretizações de causas mais profundas de uma ordem estrutural que amplia a potencialidade dos conflitos» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 82).

Innerarity (2009, pp. 73-74, citado em Bacelar Gouveia, 2018, p. 82) realça que eventos como os do 11 de setembro «puseram a claro a versão mais trágica de uma série de fenómenos típicos de um mundo globalizado: o desconcerto dos aparelhos militares contra inimigos invisíveis recorda as estratégias políticas e económicas dos Estados no espaço global perante a agilidade das empresas que atuam nesses cenários; a diversificação das sedes empresariais parece-se muito com a mobilidade mundial das organizações terroristas; o aproveitamento feito pelos "*global players*" das condições políticas e jurídicas nas diversas regiões do mundo a fim de minimizar os custos económicos corresponde ao modo como os terroristas parasitam as insatisfações latentes na periferia da sociedade mundial; uns procuram o lugar onde produzirão mais barato e os outros procuram o conflito que lhes proporcionará uma justificação mais plausível».

Os ataques de 11 de setembro reanimariam o processo de mudança do paradigma securitário, iniciado com o fim da Guerra Fria, tendo como consequência um reforço significativo ao nível da partilha de informações entre Estados e o estabelecimento de novas formas de cooperação, tendo-se tornado, também no seio da UE, uma matéria prioritária.

Estes eventos constituíram um momento de particular relevância na história recente, com um impacto inegável na comunidade internacional e, especialmente, nos países ocidentais. Matos (2020, p. 37) defende que o 11 de setembro esteve na origem de mudanças no paradigma securitário (na aceção de Kuhn), tendo em consideração as «reformulações operadas nas agendas políticas dos Estados Ocidentais após os ataques» (Matos, 2020, p. 195; ver também Smith, 2008, p. 20), nomeadamente no «processo de decisão política, quer na reformulação e design, estratégico e operacional, das organizações com responsabilidade direta nas áreas da segurança e da defesa». Foi, assim, necessária «a reformulação de políticas, e a adoção de processos, que permitisse aos Estados, simultaneamente, a sua adaptação a este novo quadro de ameaças e a consecução dos seus objetivos enquanto unidades políticas» (Matos, 2020, p. 38).

Estamos perante um acontecimento que confirmaria os anseios surgidos com o fim da Guerra Fria e mudaria, perentoriamente, os paradigmas vigentes em termos das políticas de segurança e de defesa, com um impacto inegável em várias frentes, tendo criado um significativo alarme social em plena era da globalização, da informação e da imagem (Pereira, 2007, p. 97).[120] O novo quadro veio desordenar os paradigmas estabelecidos e, particularmente, a rígida separação entre a segurança externa e interna, bem como a origem e motivação das ameaças e dos riscos. Desde então que se viu reforçada uma doutrina supranacional defensora de medidas de prevenção e combate ao terrorismo e ao crime organizado nas suas origens.[121]

Marques Guedes e Elias (2010, p. 175) lembram que «com o 11 de setembro e as réplicas europeias que vieram na sua esteira, a Europa tomou consciência das suas debilidades». De facto, o Conselho Europeu extraordinário de 21 de setembro de 2001 referir-se-ia, pela primeira vez, à PESC e à PESD como instrumentos de empenhamento da UE no mundo, tendo em vista o combate ao terrorismo (Ferreira Pereira e Martins, 2011). Na mesma lógica, o Conselho Europeu de Sevilha de 21 e 22 de junho de 2002 afirmaria o terrorismo como ameaça à segurança e estabilidade europeia e mundial (Ferreira Pereira e Martins, 2011, p. 103). Foi, desde então, adotada nova legislação europeia, incluindo medidas de recolha de informações e de ação preventiva, novos instrumentos e organismos e foi intensificada a cooperação transatlântica (Oliveira e Brandão, 2010; Bonnici, 2014, p. 49).

[120] Ver Marques Guedes e Elias (2010, p. 50). Tal como Saphiro e Darken (2010, p. 289, citados em Matos, 2020, p. 195) explicam, «Tornou-se uma espécie de truísmo dizer que o mundo mudou na manhã de 11 de setembro». Também Duncan (2002, p. 88) defendeu que os ataques de 11 de setembro definiram a era moderna. No entanto, em sentido contrário à maioria da literatura consultada, Sanges d'Abadie (2003, p. 125) argumenta que o mundo não mudou com o 11 de setembro e que a continuidade tem sido a marca do mundo hodierno. Explica este autor que o 11 de setembro enfatizou o caráter plural da segurança, mas não o criou, tendo esse processo sido verdadeiramente iniciado pelo fim da Guerra Fria (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 126 e 128). Após o final da Guerra Fria e, especialmente depois do 11 de setembro, a segurança «deixaria de ser considerada exclusivamente em função de fatores militares» (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 128, tradução nossa). Também Bonditti, et al. (2008, p. 12) contestam que as transformações no aparelho securitário tenham origem nos acontecimentos do 11 de setembro de 2001, afirmando antes que estes apenas vieram «confirmar, acelerar e aprofundar um conjunto de tendências anteriores» (tradução nossa).

[121] Elias (2018, p. 185) explica que na origem do crime organizado se encontram três motivos essenciais, a saber: «a diminuição do poder do Estado; o excesso de burocracia estatal; a proibição de determinadas atividades económicas que tem gerado mercados ilegais».

O terrorismo tornar-se-ia, também, uma das principais prioridades da NATO, desencadeando um importante debate político relativo à sua natureza e origens e às suas implicações para os conceitos e políticas vigentes, estruturas e capacidades desta Aliança. De facto, até então, na concetualização estratégica das ameaças, o terrorismo era definido de modo relativamente vago e abstrato no seio da NATO, sendo considerado sobretudo na perspetiva de risco de caráter eventual direcionado para forças, estruturas e missões da Aliança ou outras infraestruturas críticas (Figueroa, 2005). Tal perspetiva mudaria radicalmente.

O impacto do 11 de setembro é tanto maior consoante nos consciencializarmos do princípio da exclusiva autoridade dos Estados na administração da força e da violência, até então predominante. Constituiu, sem dúvida, um duro golpe perpetrado contra essa mesma autoridade, contra a hegemonia internacional de um conjunto de Estados e contra a violência sistémica alienante da ordem interna ou internacional existente à época (Moreira, 2004a). Este e outros ataques que lhe sucederam vieram expor as fragilidades do sistema de segurança da principal potência mundial e estiveram, consequentemente, na origem da adoção de um conjunto de novas medidas de prevenção e de defesa contra um fenómeno que se viria a acentuar nos anos seguintes e entrar no dia-a-dia nos Estados ocidentais.

3. As novas ameaças e riscos

O processo de transformação do ambiente securitário tem-se vindo a reforçar sucessivamente e encontra-se hoje associado a um conjunto de novas ameaças mais ou menos difusas. As novas ameaças, multifacetadas, imprevisíveis e transnacionais, refletem bem a nova ordem internacional, pautada por uma acrescida interdependência e multipolaridade de modelos políticos, económicos, sociais e culturais. Esta dinâmica torna-se ainda mais complexa porquanto se tem verificado uma perda de relevância da dimensão interestadual e um crescente entendimento a nível regional e local relativamente à gestão de problemas partilhados.

As ameaças e riscos são tidos como novos por emergirem no contexto da designada era da informação e da globalização, que tem potenciado os seus efeitos. Estamos, também, perante um «outro patamar de complexidade das relações internacionais de conflito, mercê de inúmeras ameaças que não existiam ou eram negligenciáveis há algumas décadas» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 79). Lembra Marques Guedes (2015b) que um conjunto de dinâmicas políticas iniciadas já após a década de 70 do século XX estaria na origem de «processos de integração regional e até global dos Estados – o que tornaria estes últimos cada vez menos capazes de se decidir a atuar de forma individual e independente, sobretudo em resultado da multiplicação do número de tipo de atores e meios; a proliferação e alteração superveniente de novos riscos e ameaças; e o desenvolvimento de novas coordenadas de utilização dos novos instrumentos de segurança». Tais efeitos têm alimentado a discussão acerca do alargamento dos conceitos de segurança e de defesa, como vimos (Capítulo III), trazendo para o domínio da segurança coletiva fenómenos tradicionalmente associados à segurança individual.

Neste novo quadro, o Estado encontra-se numa posição de constante avaliação de potenciais ameaças e riscos, o que o força a redesenhar constantemente as suas políticas públicas. Estamos perante uma nova realidade de caráter transfronteiriço. Um problema global que exige soluções globais, cuja eficácia dependerá da adequada coordenação multi-institucional e da complementaridade das diversas organizações que compõem a arquitetura de segurança nos diferentes níveis de governação (Viana, 2003, p. 6). A aproximação dos conceitos de segurança e de defesa clama por um ajuste dos instrumentos de reação aos riscos e às ameaças, sendo fundamental ter em consideração que a ameaça e o risco «são conceitos ilimitados que não podem deixar de ser objeto de uma revisão de definições» (Vicente, 2011, p. 21).

3.1. Ameaças e riscos – tipologia e relação concetual

As ameaças têm sido classificadas diversamente, mas assentando por regra em quatro categorias principais: (i) ameaças tradicionais, associadas a Estados que empregam as suas capacidades militares de forma convencional; (ii) ameaças irregulares, associadas a oponentes que recorrem a meios não-convencionais para a prossecução dos seus objetivos; (iii) ameaças catastróficas, relativas à posse e emprego de armas de destruição maciça; e (iv) ameaças desestabilizadoras, associadas ao desenvolvimento de novas tecnologias que reduzem ou anulam as vantagens das forças securitárias e militares em domínios operacionais críticos (PDE 03-00 Operações, 2012).

Quadro 7 – Tipologia das ameaças

Ameaças			
Tradicionais	**Irregulares**	**Catastróficas**	**Desestabilizadoras**
capacidades militares estaduais empregues de forma convencional	recurso a meios não-convencionais	posse e emprego de armas de destruição maciça	novas tecnologias reduzem/anulam vantagens do adversário

Fonte: Autor, tendo por base em PDE 03-00 Operações (2012).

O General Cabral Couto (1988) definiu ameaça como «qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos materiais e morais».

As novas ameaças e riscos «são fundamentalmente de cariz não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com um modo de atuação e doutrina assimétrica e imprevisível, não têm base territorial fixa, manifestam o objetivo prioritário de conquista e não de partilha do poder e procuram efeitos mediáticos através de um elevado número de vítimas ou de efeitos destruidores generalizados» (Elias, 2012, p. 7; Elias, 2013a, p. 17). Desenvolver-se-iam, ainda, novos conceitos na literatura, com destaque para o de ameaça de cariz internacional, quer interna quer externa, de origem múltipla e

cometida por atores não-nacionais, de caráter ambíguo, podendo estar associada quer a grupos politicamente orientados, quer a grupos criminosos (Loureiro dos Santos, 2012, pp. 85-86).

A origem das ameaças tem vindo a diversificar-se, deixando de estar necessariamente associada a outro Estado ou coligação de Estados e incluindo, agora, grupos sociais que influenciam a vontade política dos Estados sem que estes os possam aniquilar. As ameaças têm diversa natureza, podendo ser económicas, ecológicas, subversivas, militares ou outras.[122]

Elias (2019b, p. 79) resume a natureza das ameaças de acordo com a sua origem: (i) humana, tais como o «terrorismo, a criminalidade organizada, a criminalidade violenta e grave, as ciberameaças, ou ainda acidentes de origem dolosa ou negligente, por exemplo em centrais nucleares, na indústria química, na indústria petrolífera, nas celuloses»; (ii) natural, como «sismos, incêndios florestais, cheias, poluição, entre outras».[123] A estas categorias acrescem, ainda, «as crises económico-financeiras e crises bolsistas, as epidemias e os problemas na segurança alimentar e as crises energéticas» (Elias, 2019b, p. 79). Ou seja, quando nos referimos a ameaças, falamos de acontecimentos ou ações intencionais que afetam de forma negativa a segurança, quer se encontrem em curso ou sejam conjeturáveis (Couto, 1988, p. 329).

Quadro 8 – Origem das ameaças

Ameaças	
Humanas	**Naturais**
terrorismo, criminalidade organizada, criminalidade violenta e grave, fluxos migratórios, ciberameaças, acidentes nucleares e químicos, pobreza, conflitos entre Estados, conflitos internos, armas nucleares, biológicas e químicas, poluição, etc.	sismos, erupções vulcânicas, tsunamis, tempestades, incêndios florestais, cheias, etc.
Outras	
crises económico-financeiras e bolsistas, problemas na segurança alimentar, crises energéticas, doenças infeciosas e pandemias, etc.	

Fonte: Autor, tendo por base a revisão da literatura para o presente capítulo.

Explica Vieira Borges (2008, p. 79) que a noção de ameaça se relaciona, tradicionalmente, com um ato ou acontecimento ofensivo que desafia os objetivos políticos estaduais, procurando pôr em causa a sua sobrevivência como unidade política na ordem internacional ou, no limite, a própria segurança da

[122] Buzan (1991, pp. 116-142) considera que existem cinco tipologias de ameaça: militares, políticas, societais, económicas e ecológicas. Já Smith (2000, p. 79, citado em Garcia, 2006, p. 345) aponta como principais ameaças à segurança: «o terrorismo transnacional, o crime transnacional organizado, os fluxos de migração internacional, as doenças e pandemias internacionais e a degradação ambiental e alterações climáticas». Segundo Garcia (2006, p. 345), as Nações Unidas, em 2004, apontavam como maiores ameaças: as ameaças económico-sociais, incluindo a pobreza, as doenças transmissíveis e a degradação do meio ambiente; os conflitos interestaduais; os conflitos internos, onde se incluem a guerra civil, o genocídio, entre outras atrocidades; o armamento nuclear, biológico e químico; o terrorismo; o crime organizado transnacional. No mesmo sentido, ver Cavelty e Mauer (2010) e Pereira (2014, p. 307).

[123] Somos da opinião que a poluição não deverá ser considerada uma ameaça com origem natural, daí optarmos por uma classificação diversa (ver Quadro 7).

comunidade internacional. Além da indefinição da probabilidade da sua ocorrência, as ameaças atuais são pautadas pela sua elevada periculosidade e transnacionalidade (Vieira Borges, 2008, p. 79). No quadro da segurança nacional, tais ameaças incorporam acontecimentos intencionais e capazes de infligir dano. Nogueira (2005) defende que uma «ameaça é sempre um ato ofensivo, uma antecâmara de agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra», enquanto um risco é, «em certo sentido, uma ação não diretamente intencional e eventualmente sem caráter intrinsecamente hostil, provinda de um ator, interno ou externo, não necessariamente estratégico».

O risco pode, assim, ser definido como a probabilidade de um perigo, acontecimento eventual ou incerto, cuja ocorrência não se encontra sujeita à vontade exclusiva dos interessados (ver, no mesmo sentido, Escorrega, 2009, p. 7). Os riscos apresentam-se como vulnerabilidades ignoradas ou não corrigidas, mas não correspondem, necessariamente, a uma ameaça.

Os riscos não são intencionais e podem ser aferidos com base na probabilidade da sua ocorrência (Couto, 1988, p. 329). A dimensão do risco é proporcionalmente maior conforme a sua probabilidade e, quando causam danos, tornam-se ameaças. Cruz (2019, pp. 61-62) conclui que «enquanto as ameaças são o resultado do produto entre a capacidade por uma intenção (de provocar dano), no risco essa intenção é ausente». Também Escorrega (2009, p. 7) defende que o ponto de diferenciação entre a ameaça e o risco é a intenção. Diz Silva Ribeiro (2011, p. 46) que se pode concluir que «a proteção contra todo o risco implica, necessariamente, a proteção contra a ameaça que, por sua vez, constituirá sempre um perigo». Ora, o conhecimento quanto ao percurso encetado desde um risco à materialização concreta do dano apresenta-se essencial no despoletar da ação adequada em momento oportuno. Assim, a defesa nacional não se desencadeará caso não exista ameaça ou perigo. Não obstante, a segurança nacional atuaria já sobre os riscos antes que estes alcancem a dimensão de ameaça ou de perigo.

Quadro 9 – Ameaça vs. Risco

Ameaça	**vs.**	**Risco**
acontecimento ou ação intencional – em curso ou previsível – que afeta de forma negativa a segurança		probabilidade de um perigo, acontecimento eventual ou incerto, cuja ocorrência não se encontra sujeita à vontade exclusiva dos interessados
ato ou acontecimento ofensivo que desafia os objetivos políticos estaduais, pondo em causa a sobrevivência do Estado ou a segurança internacional		vulnerabilidade ignorada ou não corrigida
periculosidade elevada e transnacionalidade		não intencional e aferível com base na probabilidade da sua ocorrência
capaz de infligir dano		ação não diretamente intencional e eventualmente sem caráter intrinsecamente hostil, provinda de um ator, interno ou externo, não necessariamente estratégico
ato ofensivo ou antecâmara de agressão		

resultado do produto entre a capacidade por uma intenção de provocar dano	antecipação de destruição iminente
caráter humano	caráter incerto
procura vulnerabilidades, explorando-as e encontrando no elemento surpresa a forma de maximizar a sua eficácia	baseia-se num acontecimento ou situação perigosa, sendo mais fácil analisar a probabilidade da sua ocorrência
potencial autor tem a possibilidade ou capacidades para a sua concretização e intenções de a provocar	não intencional, independente da vontade humana, apesar de poder causar dano e afetar a segurança

Fonte: Autor, tendo por base a revisão da literatura para o presente capítulo.

A temática do risco foi desenvolvida por Ulrich Beck no seu conceito de «sociedade de risco» – que surgiu na sequência do desastre nuclear de Chernobyl –, sociedade que classificou como «catastrófica» e na qual «o estado de exceção ameaça converter-se em normalidade» (Beck, 2013, p. 28, citado em Bacelar Gouveia, 2018, p. 53). A nova noção de risco proposta por Beck (2013) é ampla, referindo que os riscos se relacionam, essencialmente, com a antecipação de destruição que ainda não teve lugar, mas é iminente e que, portanto, é já real no momento presente considerado (Beck, 2013, p. 39, referido em Bacelar Gouveia 2018, p. 53; Fiães Fernandes, 2005, p. 123). A concetualização da sociedade de risco desenvolver-se-ia e tornar-se-ia um conceito abrangente, cabendo ao Estado assegurar uma segurança global em termos verticais e horizontais (Bacelar Gouveia, 2018, p. 55). Bacelar Gouveia (2018, p. 55) defende que «com os ataques terroristas da Al Qaeda, a sociedade de risco [se tornaria] definitivamente uma comunidade internacional de risco, com tudo quanto isso passou a implicar ao nível das relações internacionais de segurança».

Reis Rodrigues (2013c, p. 2) conclui que os «riscos e ameaças estão sempre associados a vulnerabilidades, entendidas estas como pontos fracos que um adversário explorará para concretizar uma ameaça ou que dificultem a nossa aptidão de enfrentar os riscos». Nesse sentido, segundo o mesmo autor, «um risco é onde uma ameaça e as nossas vulnerabilidades se sobrepõem. Se existe uma ameaça, mas não temos qualquer vulnerabilidade que possa ser atingida, então, em teoria, não haverá risco» (Reis Rodrigues, 2013c, p. 2). Alerta, no entanto, para o facto de os riscos poderem existir de forma independente, dando o exemplo dos riscos ambientais (Reis Rodrigues, 2013c, p. 2).

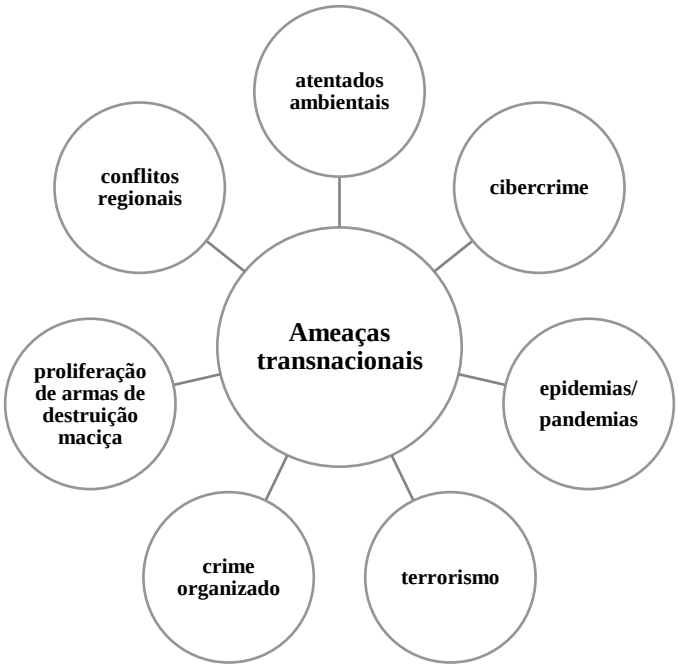
Bem se compreende que no ambiente estratégico hodierno a distinção entre riscos e ameaças seja difícil, contribuindo decisivamente para uma diferenciada perceção das ameaças pelos atores, o que tem vindo a dificultar a sua articulação estratégica. Tal dificuldade encontra-se, também, associada à dimensão dos próprios atores, com natureza humana ou não, estadual, não estadual, coletiva ou individual e à dimensão geográfica, cada vez mais transnacional. Tais dimensões são decisivas no desenho das políticas e estratégias nos domínios da segurança e da defesa e fulcrais para a operacionalização dos meios de prevenção e de combate às ameaças.

3.2. As ameaças transnacionais e o seu impacto

As ameaças de caráter transnacional correspondem a acontecimentos ou ações transnacionais, que levam a danos materiais e morais e, de forma mais gravosa, à perda de vidas humanas, pondo em causa a segurança doméstica e/ou internacional.

Na categoria de ameaça transnacional é possível incluir fenómenos diversificados: (i) o crime organizado transnacional, «forma de agressão externa e uma ameaça interna» que põe em causa a autoridade do Estado e de que são exemplos paradigmáticos o tráfico de estupefacientes e de pessoas (Clero, 2012, p. 183);[124] (ii) o terrorismo; (iii) os atentados ambientais, catástrofes e calamidades e conflitos regionais ou associados a Estados falhados (Tomé, 2019, p. 74); (iv) epidemias e pandemias; (v) constrangimentos económico-financeiros diversos (Clero, 2012, p. 184). Outra das problemáticas contemporâneas que ameaça, com seriedade, a segurança internacional prende-se com a proliferação de armas de destruição maciça, de origem diversa – nuclear, radiológica, biológica ou química – bem como o desenvolvimento dos seus meios de lançamento, associados à sua detenção por parte de grupos de caráter não-estatal (CEDN 2003; Clero, 2012, p. 183).

Figura 6 – Algumas tipologias de ameaças transnacionais



Fonte: Autor, tendo por base a revisão da literatura para o presente capítulo.

[124] Sobre o combate ao crime organizado transnacional, ver Williams (2000, p. 185), que sublinhou a importância do papel da sociedade, da sua estrutura e da formação cívica dos cidadãos face a ações policiais ou a nova legislação. Também relevante é a atuação das FFAA neste campo, em apoio às FSS (Gomes, 2004, p. 112), de que são exemplo, segundo Garcia (2006, p. 368), as «ações de combate, destruição de área de produção de estupefacientes, e o apoio adicional à polícia de fronteiras (no caso nacional o SEF) (…)».

É no contexto da intensificação das ameaças transnacionais e da sua expansão dos níveis local e nacional para os níveis regional e internacional, que se dá o alargamento do conceito de segurança, que passa a integrar múltiplos vetores de reação, de forma a obviar riscos e ameaças de natureza multifacetada.[125] Este alargamento surge, também, associado a uma profunda mudança no próprio valor segurança, nunca antes tão fragmentado (Valença Pinto, 2000, pp. 99-100).

A natureza das novas ameaças transnacionais dificulta saber se representam ameaças internas à segurança externa ou ameaças externas à segurança interna (Pereira, 2007, p. 98), particularmente aquelas que emergem de forma lenta e cujos efeitos não são facilmente verificáveis (Smith, 2000, p. 77, referido em Garcia, 2006, p. 344). Há, assim, autores que defendem que o combate às atividades terroristas corresponde a uma guerra («a guerra ao terrorismo») e não exatamente a uma tarefa de cumprimento da lei e da ordem ou de responsabilização criminal (Pereira, 2007, p. 98). O próprio Maquiavel, que distinguira de forma clara ameaças internas e externas, concebera já uma relação interdependente entre ambas (Lourenço de Sousa, 2009, p. 70). Não obstante, o desenvolvimento dos Estados-Nação e a especialização das políticas contribuiriam para que essa autonomia entre áreas se sedimentasse e se tornasse a regra (Lourenço de Sousa, 2009, p. 71).

3.3. Um novo fenómeno terrorista

O terrorismo, lembra Clero (2012, p. 183), «constitui uma grave ameaça à segurança e estabilidade internacionais, ao sistema de Estado e à sua autoridade, aos valores humanistas e aos princípios das sociedades livres, bem como ao espaço territorial, atingível, em qualquer parte ou momento, através de meios extremos e variáveis». A definição do terrorismo, particularmente, na sua dimensão transnacional tem-no situado no quadro da marginalidade violenta (Mongiardim, 2004, p. 417, referido em Garcia, 2006, p. 347).[126] Severiano Teixeira (2003) salienta a expansão, nas últimas décadas, de um novo género de terrorismo assente numa cultura fundamentalista, que funciona em rede e recorre a meios de geometria variável. Courmont e Ribnikar (2002, p. 28), por sua vez, destacam a relevância da assimetria estratégica na ação terrorista recusando «as regras de combate impostas pelo adversário e tornando todas as operações imprevisíveis (...) um terrorismo capaz de matar milhares de civis e de oferecer, em direto, em frente aos media, a destruição de um dos símbolos dessas potencias».

Blarel (2016, p. 80) sublinha que o terrorismo atual se alimenta de crises internacionais que apresentam caraterísticas novas, transversais e multidimensionais. Nesse sentido, explica que: (i) «a globalização surgiu da estruturação das crises que perderam o rigor dos limites geográficos: o recrutamento, o financiamento, a transferência de tecnologias, são agora pensados à escala mundial»; (ii) «os modelos tradicionais da condução da guerra foram invertidos: as normas habituais do uso da

[125] Sobre a excessiva expansão do conceito de segurança, ver Buzan (2009, p. 163).

[126] Ver Bauer e Raufer (2003, p. 99, citados em Garcia, 2006, p. 348) que classificam o terrorismo como uma «entidade de estrutura celular, desterritorializada e por vezes acéfala», vocacionada, sobretudo, para desafiar ou promover a rejeição do poder estadual.

força já não são pertinentes e os (…) adversários dispõem de capacidades niveladoras que contornam a nossa superioridade tecnológica»; (iii) «as modalidades de ação aliam procedimentos convencionais, táticas assimétricas ou guerras híbridas numa estratégia de conjunto que se assume como podendo resultar no pior cenário»; (iv) «*continuum* entre a defesa externa (a frente avançada) e a segurança interna (…) que exige uma maior coordenação das agências encarregadas destas diferentes áreas»; (v) «ligação estreita entre ameaça militar, terrorismo, e criminalidade organizada, sendo que esta última constitui os recursos financeiros que permitem conduzir as operações das duas primeiras»; (vi) «os movimentos terroristas atuais já não estão compartimentados»; (vii) «a influência das redes sociais tornou-se determinante, quer em matéria de recrutamento, (…) de emulação entre os diferentes grupos (exposição mediática), ou de radicalização de certas células (pregação pela internet)»; (viii) «as crises atuais acontecem num período prolongado, em meses e em anos» (Blarel, 2016, p. 80).

O fenómeno do chamado terrorismo jihadista, assente nas mais diversas motivações e com grande impacto nas sociedades ocidentais, tem contribuído, de facto, para alterar o ambiente securitário e produzir situações atípicas (Henriques, 2019, p. 16). Referimo-nos, designadamente, ao papel central ocupado pelas FSS «no combate contra grupos que procuram infligir ações punitivas contra o "inimigo distante"» e à atuação das FFAA através de «ações seletivas fora do padrão tradicional, dirigidas contra os santuários e os mentores do terrorismo» (Lourenço e Costa, 2018, p. 154). De facto, «não apenas se esbatem os limites entre a ação policial e a ação militar, entre o contraterrorismo e a contrainsurgência, como, ao atribuir-se a esta luta o epíteto de "guerra global contra o terrorismo", se enveredou numa guerra sem fim» (Lourenço e Costa, 2018, p. 154).[127] No entanto, em termos concetuais, a criminalidade e a guerra são dotadas de uma natureza temporal distinta que importa não confundir.

O final do século XX seria profundamente marcado pelo fenómeno do terrorismo jihadista, que se acentuaria e passaria a ocupar um lugar primordial na agenda securitária a partir do 11 de setembro, como vimos, por força do mediatismo que, desde então, lhe tem estado associado.[128] A estratégia que se lhe encontra associada assenta num conjunto de pressupostos, a saber: «desgastar o Ocidente; fazê-lo pagar o preço pelas suas ações; incutir o medo e causar danos na economia do Ocidente; gerir as perceções em proveito da jihad; galvanizar a juventude e potenciar a sua energia, idealismo e propensão para o sacrifício; atrair o Ocidente para o combate direto» (Lourenço e Costa, 2018, p. 57). Exemplo claro desta estratégia, em implementação no continente europeu, são os ataques de 13 de novembro de 2015, em Paris, bem como os de 22 de março de 2016, em Bruxelas, que tiveram como propósito fomentar um sentimento de insegurança e de divisão entre a população.[129] Daí Garcia (2006, p. 355) sublinhar que, desde os trágicos eventos de 2001, «o mundo vive obcecado com o terrorismo, com as

[127] Sobre a guerra global contra o terrorismo e as suas implicações, ver Buzan (2009, pp. 232-233).

[128] De facto, a «exposição mediática é o oxigénio do terror na atualidade, ampliando a perceção do perigo, fomentando o caos e incutindo o sentimento de insegurança» (Lourenço e Costa, 2018, p. 57). Ver, também, Romana (2004, p. 258).

[129] Neves (2015, p. 4) sublinha que estes ataques revelaram «como se movimentam e atuam as forças terroristas que estão apostadas em lançar o caos e a insegurança na Europa e no mundo».

suas potenciais atividades e com a forma como podem afetar as sociedades ocidentais». No entanto, importa esclarecer que a nova modalidade de terrorismo de cariz religioso, associado à radicalização salafista-jihadista, não constitui a única manifestação histórica de terrorismo. Não estamos perante um fenómeno novo na Europa, mas apenas com uma outra matriz, podendo referir-se, exemplificativamente, os terrorismos anarquista, político-ideológico e nacionalista (Bacelar Gouveia, 2018, p. 83).

Ainda assim, a este propósito sublinhe-se que «desde o 11 de setembro de 2001, apenas 0,5 por cento das vítimas de terrorismo se encontravam no mundo ocidental» (Lourenço e Costa, 2018, p. 56), e que o terrorismo islâmico não foi o principal responsável por ataques no Ocidente, mas antes os perpetrados por indivíduos isolados influenciados por «ideologias de extrema-direita e nacionalista, antigovernamental, extremista, ou por ideais de supremacia» (Lourenço e Costa, 2018, p. 56). Lembre-se, ainda, que o fundamentalismo islâmico, talvez mais corretamente designado por radicalismo, tem sido uma força na política mundial há várias décadas (Duncan, 2002, p. 88). Não obstante, poucos têm sido aqueles a sublinhar estes factos e a ousar a valorização de outras fontes de insegurança à escala internacional, «potencialmente tão perigosas ou mais que o próprio terrorismo» (Garcia, 2006, p. 355).

Adicionalmente, sublinha Garcia (2006, p. 349) que o «fenómeno sofreu também uma alteração qualitativa e passámos a falar do ciberterrorismo, do bioterrorismo, do ecoterrorismo, e do terrorismo químico e mesmo nuclear».[130] Andrade (1999, referido em Garcia, 2006, p. 350) classifica o fenómeno terrorista de acordo com quatro tipologias: (i) movimento assente em atores individuais que se representam a si próprios; (ii) movimento com densidade político-sociológica variável, com eventual apoio estadual; (iii) prática estadual sobre as suas populações; (iv) prática estadual secreta e coerciva na cena internacional sobre outros Estados, entidades ou indivíduos.

A agenda mundial tem sido crescentemente marcada pelo terrorismo transnacional, sem esquecer outras dinâmicas relevantes, como a pluralidade de novos atores e a perda de protagonismo pelos Estados, a relevância adquirida pelos direitos humanos, a diluição de fronteiras físicas, o unilateralismo militar dos EUA (cada vez mais contestado), as novas (e renovadas) potências económicas e comerciais, a globalização de conflitos, riscos e ameaças, e a desajustada arquitetura institucional da comunidade internacional (Vieira Borges, 2008, p. 79; 2016, pp. 33-34).

3.4. O combate às novas ameaças e riscos

Garcia (2010) lembra que a violência global tem um caráter permanente, forma assimétrica, origem difusa em termos geográficos e temporais, apresentando um cariz subversivo. A forma assimétrica das ameaças tem marcado o agendamento das políticas públicas de segurança e de defesa, o aprofundamento da relação entre ambas e a necessidade de respostas adaptadas à nova realidade.

[130] Sobre estes conceitos, Garcia refere as obras seminais de Shubik (1997), Betts (1998) e Laqueur (1999, 2001).

Os conflitos que surgem na senda das novas ameaças assimétricas não mais são do que «guerras» de caráter não-convencional, nas quais o beligerante militarmente mais fraco atua de acordo com estratégias compensatórias dessa fraqueza, as mais das vezes não-militares. Assistimos, de forma mais frequente, a conflitos entre poderes militares formais e informais, que apesar de menos equipados e organizados, mostram uma grande resiliência (Lourenço, 2013, pp. 6-7). Cardoso Reis (2017, p. 13) sublinha, adicionalmente, que «não é possível, se não de uma forma artificial, fazer uma perfeita e absoluta demarcação entre conflitos de tipo convencional e não-convencional» e daí se recorrer, cada vez mais, ao conceito de «conflitos híbridos». Refere, também, o mesmo autor que existe «uma tendência clara para a prevalência do tipo de conflitos não-convencionais e assimétricos», a par de uma «queda muito acentuada do número e da importância dos grandes conflitos convencionais» (Cardoso Reis, 2017, p. 16).[131] De facto, os Estados enquanto entidades soberanas, têm vindo a perder margem de atuação a nível local e regional, o que se explica pelas caraterísticas transnacionais e ultraterritoriais que caraterizam as atuais ameaças (Vieira Borges, 2005, p. 171).

Estes desenvolvimentos teriam um significativo impacto na delimitação de fronteiras entre a segurança interna e externa e desencadeariam modificações estruturais nos órgãos, instituições, organizações e forças. De facto, a segurança deixou de ter fronteiras externas e internas, passando a exigir dos Estados uma reação «com recurso às estruturas orgânicas militares e policiais em perfeita cooperação, de forma a criarem-se efeitos sinérgicos de segurança nacional, impossíveis de atingir com compartimentações não concertadas e perfeitamente estanques da ação do próprio Estado» (Neves, 2015, p. 5)

O combate às ameaças transnacionais passou a ocupar uma posição primordial na agenda política internacional. A comunidade internacional compreendeu que o paradigma securitário havia sido alterado de forma definitiva. Primeiro, as tradicionais fronteiras territoriais entre Estados tornaram-se insuficientes para impossibilitar a organização e execução de ameaças terroristas transnacionais. Segundo, ficou demonstrada a incapacidade dos Estados em agir isoladamente no combate às novas ameaças de cariz transnacional. Terceiro, comprovou-se que estas ameaças funcionam, frequentemente, em rede e têm origem e dimensão diversa. Quarto, o recurso à violência extrema com caráter disruptivo não é um exclusivo dos Estados, estando agora à disposição de atores não-estaduais (Matias, 2005, p 48). Daí que Claro (2018, p. 20), na linha de Oliveira (2006, p. 16), sublinhe que os Estados se veem

[131] Cardoso Reis (2017, p. 43) sublinha que «seria inconcebível ignorar que a maioria dos conflitos no mundo de hoje são de tipo não-convencional». Explica o mesmo autor que «os erros estratégicos, operacionais e táticos feitos pelos EUA em anos recentes, e os seus enormes custos desde o 11 de Setembro até as campanhas no Iraque e no Afeganistão, apesar da sua enorme superioridade militar ao nível de material, em parte como resultado da recusa pensar e preparar o contraterrorismo e a contraguerrilha com a devida atenção, mostram o preço de se ignorar teimosamente a realidade para manter uma análise, uma doutrina, uma estrutura de forças e um orçamento convencionais numa era de quase extinção das guerras convencionais entre Estados e de proliferação dos conflitos assimétricas, de forças irregulares de guerrilha e terrorismo» (Cardoso Reis, 2017, p. 43).

hoje «confrontados com a emergência de poderes supranacionais e infranacionais, colocando assim em causa o monopólio e o poder que os mesmos possuíam na área da segurança».

Relacionando as matérias do terrorismo e da sociedade do risco mundial, Beck (2015, p. 87, citado em Bacelar Gouveia, 2018, p. 78) defende que «a única resposta ao terror global – assim como aos riscos financeiros globais, às alterações climáticas e ao crime organizado – é a cooperação transnacional». Conclui este autor (Beck, 2015, pp. 42-43, citado em Bacelar Gouveia, 2018, pp. 78-79) «pela necessidade de a sociedade de risco mundial exigir um novo cosmopolitismo (...) desencadeando um "momento cosmopolita": os riscos globais confrontam-se com o outro aparentemente excluído. Derrubam fronteiras nacionais e misturam o nativo com o estrangeiro».

A problemática do combate ao terrorismo e outras novas ameaças interpela os decisores políticos a encontrar soluções para enfrentar ameaças cada vez mais assimétricas e difusas. As opções parecem ser múltiplas. Podem tratá-las como um problema externo, recorrendo à projeção das suas FFAA; como um problema interno e, assim, desenvolver a segurança interna e as competências das FSS; ou então, recorrer a uma combinação de ambas, «suscitando uma coordenação de sensibilidades e capacidades para que o Estado-Comunidade não está preparado» (Gonçalves, 2007, p. 90). Para Bonditti, et al. (2008, p. 13), uma questão fundamental é se o terrorismo deve ser encarado «como um ato de guerra [a ser combatido pelas FFAA] ou como um crime cuja resposta pede a intervenção das polícias e autoridades judiciárias» (tradução nossa). Ou seja, se o inimigo em questão é o terrorismo, «não podendo ser encarado à luz das tradicionais demarcações internas e externas, que prevaleciam na distribuição das prerrogativas dos principais atores securitários (…), se esse inimigo não é um Estado ou uma aliança de Estados, como deve ser travada uma guerra contra este? E de que forma devem as [FFAA] ser envolvidas?» (Bonditti, et al., 2008, p. 24, tradução nossa).

Gonçalves (2007, p. 91) defende que as novas ameaças clamam por reajustamentos nas sociedades contemporâneas, já que as forças militares não se encontram preparadas para enfrentar uma «guerra em rede» face a beligerantes não-militares, facilmente dissimuláveis em território alvo, que recorrem a armas não-convencionais e que não cumprem quaisquer normas do direito securitário e humanitário instituídas. Gonçalves (2007, p. 91) afirma que «a transnacionalização do fenómeno da segurança torna, progressivamente, mais fluidas as fronteiras e indefinidos os limites entre o interno e o internacional», sendo essencial não apenas melhorar o combate, mas também a prevenção, enfrentando as causas, de origem económica, social ou política, que subjazem ao fenómeno das novas ameaças, ação que reconhece ser, no entanto, de difícil execução.

Também em Portugal, a adesão às Comunidades Europeias, em 1986, e a dissolução da União Soviética, em 1991, contribuiriam para mudar, de forma acentuada, a perceção política relativamente à segurança e à defesa (Luís, 2012, p. 34). Tornar-se-ia fundamental a existência de uma maior coordenação e cooperação multilateral, de forma que a segurança, tal como os fenómenos que a põem em causa, se globalize (Matias, 2005, p. 49). Portugal necessita, tal como os seus países parceiros, de dispor de um «conceito de ação preparado para envolver as FFAA e as FS na dissuasão e na contenção

do novo quadro de ameaças, por forma a que, num esforço sinérgico, umas e outras sejam capazes de fazer face aos novos e difíceis desafios à segurança nacional» (Matias, 2005, p. 54).

É, assim, compreensível a necessidade de serem desenhadas políticas e mecanismos de prevenção e reação para fazer face a ameaças de caráter transnacional, difuso, multifacetado, multidimensional. As respostas, à semelhança das próprias ameaças e riscos que se querem ver combatidos, deverão ser difusas, multifacetadas, multidimensionais. Os ataques de 11 de setembro e outros posteriores, com grande alcance mediático, têm desafiado a estratégia adotada pelos Estados. Se a resposta a esta problemática era relativamente óbvia há algumas décadas, no mundo do pós-11 de setembro tal resposta não é fácil nem consensual. Como temos visto, a conflitualidade hodierna coloca aos governos desafios que clamam pela própria redefinição dos conceitos de segurança e de defesa e a sua consequente operacionalização.

3.5. As novas ameaças e riscos em Portugal

Como tivemos já a oportunidade de referir, a «distinção entre as áreas de atuação externa e as áreas de atuação interna perdeu a clareza do passado» (Canas, 2004, p. 9), tornando-se necessário reconhecer que as ameaças e agressões externas se encontram, também, dentro dos territórios dos Estados e que quaisquer conceções tradicionais de segurança e de defesa clamam por uma renovada articulação (Lourenço de Sousa, 2009, p. 71). É certo que algumas das ameaças mais relevantes têm tido origem no seio das sociedades nacionais. São, precisamente, estas novas ameaças e agressões que as FSS nem sempre estão preparadas para combater de forma isolada, podendo justificar-se a sua articulação com a FFAA, no respeito pelas suas competências próprias, tempo de ação e unidade da direção.

Vieira Borges (2013; também Simões, 2015, p. 5) defende o entendimento de que as agressões ou ameaças transnacionais «têm caráter de ameaça externa» e que nesse sentido «o seu combate em território nacional [poderia] ser complementado pelas [FFAA] em apoio das FSS e sem prejuízo da sua missão primária de defesa militar da República». Também Prata (2010, p. 1, citado em Vieira Borges, 2013) defendeu que deviam ser incluídas no âmbito de atuação das FFAA «as ameaças cujas ações [eram] desenvolvidas no interior do Estado, mas cuja origem [se encontrava] no exterior», o que classificou como a «vertente interna da defesa nacional que se distingue da segurança interna pela natureza externa da ameaça». No mesmo sentido, Pinto Ramalho (2011, p. 110, citado em Vieira Borges, 2013) defende a «indispensabilidade da atuação supletiva das [FFAA] em muitas situações de carácter interno, onde as [FS] não dispõem de capacidades adequadas ou se revelaram insuficientes» (ver, também, Loureiro dos Santos, 2012, p. 86). Sublinhe-se, no entanto, que à luz da CRP, «a impossibilidade de intervenção das FFAA a nível interno [tem sido] tão absoluta que não tem sequer em consideração se as [FSS] dispõem, ou não, de capacidades próprias para fazer face a determinada ameaça/agressão, salvo se explicitamente se vislumbre a sua origem externa» (Branco, 2015, p. 2), o que poderá comprometer a segurança nacional.

Nesse sentido, parece ser essencial a coordenação e articulação de meios (Severiano Teixeira, 2006a e Lourenço, 2006, referidos em Pereira, 2014, p. 313) e de capacidades militares, que têm vindo a ser cada vez mais solicitados no domínio da segurança interna (Vicente, 2011, p. 19). Paulo (2018, p. 172) refere, por isso, que «desde Lasswell (1941), validado pelas experiências da América Latina desde os anos da década de 60 do século XX (Stepan, 1986), (…) emergiram consensos académicos e políticos, nos quais só a existência de um complexo ambiente de ameaças, com ramificações internas, justifica alargar as missões das FFAA da defesa à segurança interna». Defende, no entanto, o mesmo autor que «não é por alguma ameaça externa se projetar no plano interno que passa a ser interna. De resto, pela definição de ameaça, todas as ameaças externas visam conseguir impacto interno; simetricamente, não é por uma ameaça que ocorra no plano doméstico ter origem em alguma componente externa que se torna em ameaça externa» (Paulo, 2018, p. 174). Por isso, «o que é decisivo é o mecanismo pelo qual se enfrentam as ameaças, que começa por considerar uma ameaça concreta como uma violação da lei» (Paulo, 2018, p. 174). É, precisamente, por isso que as «missões ligadas à segurança interna devem ter curta duração, não serem permanentes […], executadas sob controlo civil e sujeitas à legislação civil» (Serra, 2010, p. 86, citado em Paulo, 2018, p. 174).

Vieira Borges (2008, p. 79) lembra que a visão estratégica das Nações Unidas relativamente às novas ameaças é, praticamente, coincidente com a adotada nas organizações regionais, como é o caso da UE, e pelos Estados, como o português (veja-se o CEDN de 2013). Verifica-se, ainda, uma crescente globalização dos conceitos e estratégias adotados, tocando as novas ameaças a esfera das organizações internacionais, regionais e dos Estados (Vieira Borges, 2008, p. 80). Assim se infere, segundo Vieira Borges (2008, p. 80), que as seguranças interna e externa se encontram, crescentemente, interrelacionadas, sendo cada vez mais difícil proceder à sua distinção. Exemplo paradigmático do que aqui se afirma é o do crime organizado, crescentemente combatido fora do território nacional e europeu, o que exige uma definição clara do papel a ser exercido pelas FFAA, pela GNR e pelas demais forças policiais (Vieira Borges, 2008, p. 80).

O facto das novas ameaças serem, essencialmente, transnacionais e multiterritoriais, tem contribuído para a redução do espaço de intervenção do Estado como ente soberano face a atores locais e regionais, relançando o debate relativo à diferenciação entre a segurança interna e externa, bem como sobre os órgãos, instituições e forças responsáveis pela sua preservação (Vieira Borges, 2008, p. 81). Efetivamente, «os grandes problemas securitários atuais, como o terrorismo e a criminalidade organizada internacional, são de tal forma complexos que os Estados e as suas políticas são, por si só, insuficientes para a sua resolução» (Claro, 2018, p. 21; ver também Elias, 2011b, p. 147).

Relativamente à tipologia das ameaças transnacionais no quadro da UE, a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, de 2003 (ESS 2003), destacava como ameaças à União «o terrorismo global ligado ao extremismo religioso de caráter violento, a proliferação das armas de destruição massiva (ADM), os conflitos regionais e a criminalidade organizada» (Elias, 2019b, p. 80; 2018, pp. 178 e 208-209). Já a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (ESI), de 2010, refere-se às seguintes

ameaças: «terrorismo, criminalidade violenta e grave, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça e a violência» (Elias, 2019b, p. 80; 2018, pp. 179 e 209-210). A Agenda Europeia sobre Segurança, de 2015 (ESS 2015), refere três ameaças transnacionais essenciais no espaço europeu: o terrorismo, a criminalidade organizada de caráter transnacional e o cibercrime (Elias, 2019b, p. 80; 2018, p. 210). Elias (2019b, p. 80; 2018, pp. 211-212) refere-se, ainda, às Conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da UE para o período de 2015-2021, que identifica como principais desafios para a segurança da União: «combater e prevenir o terrorismo, a radicalização para o terrorismo e o recrutamento; prevenir e lutar contra a criminalidade grave e organizada e prevenir e lutar contra a cibercriminalidade e reforçar a cibersegurança».

No que concerne os principais riscos numa escala global nos próximos dez anos, o relatório do Fórum Económico Mundial «Global Risks Report de 2022» identifica os seguintes: o fracasso da ação climática, fenómenos meteorológicos extremos, a perda de biodiversidade, a erosão da coesão social, a crise de meios de subsistência, as doenças infeciosas, danos ambientais de origem humana, crises relacionadas com recursos naturais, crises de dívida e confrontos geoeconómicos.

Em termos nacionais, a identificação das ameaças transnacionais surge no CEDN de 2003, com a classificação das «ameaças relevantes», no CEDN de 2013 como «ameaças de natureza global» e nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI) como «ameaças globais à segurança interna» (Pereira, 2014, p. 308). O CEDN de 2013 seria claro, aliás, «a respeito da importância das ameaças transnacionais de tipo não-convencional e da necessidade de adaptar as [FFAA] no sentido de dispor de forças modulares, projetáveis, e robustas necessárias para dar resposta a este tipo de ameaças, mas também o desenvolvimento de capacidades de outro tipo para lidar de forma holística com este tipo de ameaça – desde as informações, até aos meios civis de ajuda de emergência, passando pelo reforço da cooperação técnico-militar na capacitação de forças de países amigos e aliados» (Cardoso Reis, 2017, p. 42).

O CEDN de 2013 definiu ameaça e risco, tendo a primeira, caráter humano e o segundo caráter incerto. Explica Paulo (2013, p. 8), que quem recorre à ameaça procura vulnerabilidades, explorando-as e encontrando no elemento surpresa a forma de maximizar a sua eficácia. Os riscos, por sua vez, baseiam-se num acontecimento ou situação perigosa, sendo mais fácil analisar a probabilidade da sua ocorrência. Vicente (2011, p. 21) lembra que «determinada situação constitui uma ameaça se o seu potencial autor tiver a possibilidade ou capacidades para a sua concretização, bem como se também tiver intenções de a provocar; enquanto os riscos, podendo igualmente causar dano e afetar a segurança, não englobam a referida intencionalidade, sendo independentes da vontade humana».

O CEDN (2013) sublinha não existirem ameaças imediatas a Portugal, não excluindo, ainda assim, as chamadas ameaças não-convencionais.[132] O mesmo documento destaca as principais ameaças à

[132] Escorrega (200), referindo-se a Garcia (2006, p. 344) e a Steele (2002, p. 5), sublinha que o «paradigma das novas ameaças é genericamente não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com regras de empenhamento desconhecidas, pelo menos de um dos lados, com um modo de atuação e doutrina assimétrica e imprevisível». Também Cardoso Reis (2017, p. 13) sublinha que nos conflitos hodiernos se «verifica uma grande sobreposição e convergência destas diversas dimensões: irregular, não-convencional, assimétrica».

segurança nacional, como «o terrorismo, uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país alvo do terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição maciça, que representa uma ameaça mais imediata e preocupante, na medida em que tal leve à sua eventual posse por grupos terroristas ou resulte em crises sérias na segurança regional de áreas vitais; a criminalidade transnacional organizada, uma vez que a posição geográficas de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição lhe impõem particulares responsabilidades; a cibercriminalidade, porquanto os ciberataques são uma ameaça crescente a infraestruturas críticas, em que potenciais agressores, como o terrorismo, a criminalidade organizada, Estados ou indivíduos isolados, podem fazer colapsar a estrutura tecnológica de uma organização social moderna; a pirataria, não só pela dependência energética e alimentar e pela importância do transporte marítimo parar a economia nacional, mas também pelas crescentes responsabilidades nacionais na segurança cooperativa dos recursos globais» (CEDN, 2013).[133]

Relativamente aos riscos, o CEDN (2013) é claro ao pugnar pela premência de ser melhorada, em Portugal, a capacidade de resposta e de prevenção relativa às alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, a ocorrência de ondas de calor e de frio, a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais, pandemias e outros riscos sanitários.

A falta de políticas especificamente orientadas para a preparação e reação a alguns dos riscos e ameaças referidas até aqui, em Portugal, é criticável. Parece, por isso, de elementar importância, que se perspetive o desenvolvimento de uma estratégia securitária nacional que maximize as sinergias entre as componentes civil e militar, estimulando uma eficaz coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS.

4. Notas conclusivas

O paradigma de segurança internacional vigente até ao fim da Guerra Fria terminou com ela (Matias, 2005, p. 47). Desde então, e na sequência do fim do mundo bipolarizado e da emergência de novos riscos e ameaças multifacetadas, imprevisíveis e transnacionais, o panorama securitário internacional tem sofrido profundas alterações (Buzan, 2009, p. 158; Claro, 2018, p. 15). O fim da Guerra Fria veio, efetivamente, alterar o padrão securitário, tendo reacendido antigos – e feito eclodir novos – conflitos étnicos, territoriais e religiosos (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 50; Claro, 2018, p. 16; Henriques, 2019, p. 17). Os ataques terroristas de 2001, nos EUA, vieram reforçar o processo de mudança iniciado com o fim da Guerra Fria.

O surgimento de «zonas de sobreposição, zonas cinzentas, entre a segurança externa e a segurança interna» (Matias, 2005, p. 48) contribuiu para a crescente aproximação destas áreas, exigindo uma revisão das políticas, até então, vigentes. Deu-se um gradual esbatimento das diferenças entre os conceitos de segurança e defesa, crime e guerra e ameaça interna e externa (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 52; Feiteira, 2017, p. 8). A forma assimétrica das ameaças e dos riscos tem marcado o

[133] Sobre os chamados «espaços comuns» ou «*global commons*», ver Reis Rodrigues (2013b).

agendamento das políticas públicas de segurança e de defesa, o aprofundamento da relação entre ambas e a necessidade de respostas adaptadas à nova realidade. Nesse sentido, o combate às ameaças transnacionais passou a ocupar um lugar de destaque no agendamento político, obrigando os Estados a encontrar novos «corpos normativos, estruturas, processos e mentalidades, ao nível nacional e internacional, encarando a segurança interna e externa como um sistema complexo de interdependências» (Elias, 2013a, p. 16).

Assim, em linha com as orientações do CEDN de 2013, parece-nos fundamental perspetivar o desenvolvimento de uma estratégia securitária nacional que maximize as sinergias entre as componentes civil e militar, estimulando uma eficaz coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS. Como vimos, os desafios securitários atuais urgem a uma mudança que supere a rígida divisão concetual, política, jurídica e operacional entre a segurança interna e a defesa nacional.

Essa evolução tem-se verificado, como veremos no capítulo seguinte, antes de mais, no quadro internacional, sobretudo, de organizações multilaterais que tratem de matérias securitárias. É o caso paradigmático da NATO e da UE, que Portugal integra e nas quais tem participado ativamente. O próximo capítulo apresenta a evolução concetual e estratégica das políticas de segurança e de defesa no seio destas organizações internacionais, antevendo o seu impacto nas políticas domésticas dos seus Estados-Membros, incluindo Portugal.

Capítulo V – As políticas de segurança e de defesa no quadro da UE e da NATO

Com o dealbar do século XXI, houve uma efetiva necessidade de repensar a segurança interna e externa de acordo com as origens e as consequências da nova tipologia de ameaças e agressões transnacionais, como o terrorismo. Ou seja, foi necessária uma readaptação dos critérios de avaliação das ameaças e dos riscos, das conceções vigentes de segurança interna e externa, do papel dos Estados em matéria securitária, da organização dos sistemas nacionais de segurança e da sua articulação a nível regional e global (Dias, 2005, p. 33; Pita dos Santos, 2019, p. 110).

Na atualidade, o caminho para a defesa e a segurança interna é cada vez mais a cooperação internacional, pelo que os «Estados têm de se desnacionalizar para garantir e reforçar o seu próprio interesse nacional, tendo ao mesmo tempo de competir, delegar e coproduzir segurança com uma grande diversidade de "novos" atores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados, convencionais e erráticos» (Elias, 2018, p. 45).

1. União Europeia – cooperação em matéria de segurança interna e de defesa

O processo de adaptação a uma nova realidade securitária, assente na definição e atribuição de competências, constituição de atores e formulação de instrumentos de resposta, trata-se de uma realidade que não é estranha a entidades supranacionais como a UE. A sua «arquitetura institucional e política», semelhante à dos seus Estados-Membros, segue a tradicional divisão entre as áreas da justiça e dos assuntos internos e a política externa e de defesa (Viana, et. al., 2016, p. 6). Também no quadro europeu se foi tornado mais evidente a importância da articulação entre estes domínios, o que se tem concretizado através de «missões e operações civis-militares (…); controlo de fronteiras externas e fluxos migratórios (…); e a luta contra a criminalidade organizada, cibercrime, o combate ao terrorismo e radicalização (…)» (Viana, et al., 2016, pp. 6-7). E, tal como temos visto em termos domésticos, também a UE se tem confrontado com dificuldades na articulação entre as dimensões interna e externa da segurança, que «tem sido condicionada pela estrutura institucional de divisão de competências e capacidades no quadro da UE, bem como pelas tradições de organização e processo de decisão política interna dos Estados-Membros» (Viana, et al., 2016, p. 7). De facto, a UE confronta-se, atualmente, com «novos desafios de segurança e uma crescente necessidade de se apresentar como "produtor de segurança internacional" (*security provider*), em particular no que diz respeito à sua vizinhança próxima» (Viana, 2014, p. 2). Cumpre, portanto, e para uma melhor compreensão do impacto das políticas europeias nas políticas domésticas nas áreas da segurança e da defesa, e em concreto nas portuguesas, apresentar sucintamente os seus quadros institucionais e respetiva evolução.

1.1. Segurança interna europeia

A cooperação em matéria de segurança interna europeia é uma das áreas de políticas com um crescimento mais rápido no quadro da UE, tendo sofrido mudanças substanciais nas últimas décadas

(Servent e Kostakopoulou, 2016, p. 153). A génese da segurança interna europeia remonta, em particular, ao processo de europeização da luta contra a criminalidade transnacional e o terrorismo nos anos 60 e 70 do século XX, e mais precisamente desde a criação de um quadro de cooperação intergovernamental para esse efeito – o Grupo TREVI –, em 1975 (Lourenço de Sousa, 2005, pp. 291 e ss.; Davidshofer e Olsson, 2008, p. 177; Monar, 2016, p. 34; Bossong e Rhinard, 2016, p. 3).[134]

A partir da década de 80 do século XX, um número crescente de governos europeus passou a aceitar a abolição dos controlos nas fronteiras internas entre os Estados-Membros da União (Mitsilegas, et al., 2003, p. 15).[135] A erosão das fronteiras internas na UE resultou, paralelamente, no reforço das fronteiras a nível externo, e no desenvolvimento de uma nova identidade europeia assente numa lógica «nós contra eles» (Bossong e Rhinard, 2016, p. 12). A criação de um mercado único e a crescente mobilidade de pessoas estiveram na origem de problemas crescentes em matéria de segurança transnacional, o que levaria os Estados-Membros a embarcar na cooperação policial, alfandegária e em matéria de justiça penal como forma de compensar a eliminação das fronteiras intracomunitárias (Bossong e Carrapico, 2016, p. 8; Niemann, 2016, p. 139). Bossong e Carrapico (2016, p. 14) sublinham, numa perspetiva mais otimista, que o processo de integração europeia em matéria de segurança interna não resulta apenas da necessidade de compensar a eliminação das fronteiras internas, mas também de uma adaptação funcional ao crescimento do crime organizado e do terrorismo. Já Hermenegildo (2017, p. 108) defende que «dentro do vasto conjunto de acontecimentos/factos que influenciam atualmente os desenvolvimentos da "segurança interna" da União, dois fenómenos possuem uma encimada relevância: o terrorismo e as migrações».

Monar (2016, pp. 33-34; também Gomes, 2005, p. 243) assinala o impressionante desenvolvimento da cooperação em matéria de segurança interna da UE a partir dos anos 90 – sem paralelo noutro domínio de decisão política europeia –, ao nível dos mecanismos e instrumentos de cooperação, do desenvolvimento institucional e da produção legislativa. De facto, a cooperação em matéria de segurança interna veio exigir a atuação de uma panóplia de agentes e entidades fora dos limites territoriais de cada Estado-Membro, num desvio ao tradicional princípio da territorialidade que se encontra na base da soberania nacional (Monar, 2016, p. 33). Assim, e «até ao início dos anos 90 a segurança interna era um tema monopolizado pelos governos nacionais e preservado como um assunto reservado da soberania» (Hermenegildo, 2017, p. 108). A partir daqui as questões da segurança interna passaram a «ocupar gradualmente um espaço mais proeminente na agenda da UE» (Hermenegildo, 2017, p. 108).

[134] Lourenço de Sousa (2006, p. 291) refere que «a criação do Grupo TREVI foi, na opinião de alguns especialistas, a resposta comunitária às insuficiências e fragilidades manifestadas pela INTERPOL, considerada muito limitada no seu campo de competências e demasiado extensa no plano geográfico».

[135] Em 1985, seria aprovado a nível europeu o chamado Ato Único Europeu (AUE), que teria um papel relevante em matéria de segurança europeia, sobretudo no que toca a livre circulação de pessoas no mercado interno, aliado à aprovação do Acordo de Schengen, em 14 de junho de 1985 (reformulado na Convenção de Aplicação de 19 de junho de 1990).

O Tratado de Maastricht, de 1992, provou ser um ponto de viragem ao integrar, formalmente, a área da Justiça e Assuntos Internos (JAI) no quadro institucional da UE, com a introdução do Terceiro Pilar no Título IV do Tratado da União Europeia (TUE) (Gomes, 2005, p. 227; Marques Guedes e Elias, 2010, p. 178; Bossong e Rhinard, 2016, p. 3).[136] Seria, efetivamente, o primeiro Tratado europeu a prever a responsabilidade da UE no domínio securitário (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 226). Veio, assim, institucionalizar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de justiça e assuntos internos, desencadeando ações conjuntas e outras formas de articulação entre políticas, serviços alfandegários, de imigração e de justiça congéneres (Marques Guedes, 2003, p. 62; Marques Guedes e Elias, 2010, p. 179). De facto, a análise e a discussão de questões tradicionalmente ligadas à soberania dos Estados passaria a «ser partilhada com os órgãos próprios da UE que, por força da aplicação do referido Tratado ganharam competência para a prática de atos juridicamente vinculantes para os Estados-Membros» (Dias, 2005, p. 32).

Inicialmente, a cooperação na área JAI focou-se em matérias como a «política de asilo, as regras aplicáveis às passagens nas fronteiras externas dos Estados-Membros, a política de imigração, as lutas contra a droga e a fraude internacional» e a cooperação judiciária «em matéria civil, penal, aduaneira e policial» (Marques Guedes, 2003, p. 63). O Tratado de Amesterdão, de 1997, contribuiria para a reorganização da cooperação em matéria de justiça e assuntos internos com «a criação, a prazo, de um espaço único europeu de liberdade, segurança e justiça» no qual se viu assegurada a livre circulação conjugada com medidas em matéria de controlos nas fronteiras externas, asilo, imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade (Marques Guedes, 2003, p. 63; Dias, 2005, p. 33; Gomes, 2005, p. 228; Marques Guedes e Elias, 2010, p. 179; Hermenegildo, 2017, p. 113). O Tratado de Amesterdão estipularia, assim, que o domínio da cooperação policial passasse a abranger: (i) a prevenção e a deteção de infrações penais e as investigações nessa matéria; (ii) a recolha, o armazenamento, o tratamento, a análise e o intercâmbio de informações pertinentes; (iii) a organização de iniciativas conjuntas em matéria de formação e o intercâmbio de agentes; (iv) a avaliação de técnicas de investigação, sobretudo para deteção de criminalidade organizada; (v) a utilização de recursos do EUROPOL, como os contatos entre magistrados e investigadores, e a criação de uma rede de investigação, documentação e estatística sobre a criminalidade intra-UE (Tratado de Amesterdão, 1997). As políticas em matéria de vistos, asilo e imigração, até então assentes na cooperação intergovernamental, passariam com este Tratado a integrar-se no processo normal de decisão da União.[137]

[136] O Terceiro Pilar, relativo à cooperação em matéria de justiça e assuntos internos (área JAI) tinha por objetivos principais: (i) proporcionar aos cidadãos um nível elevado de segurança; (ii) estabelecer regras relativas às fronteiras externas da UE e respetivos controlos; (iii) lutar contra o terrorismo, a criminalidade organizada, o tráfico de droga e a fraude internacional; (iv) promover a organização da cooperação judiciária em matéria penal e civil; (v) criar um Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) para o intercâmbio de informações entre as FS dos Estados-Membros; (vi) controlar a imigração ilegal; (vii) criar uma política comum em matéria de asilo (Tratado de Maastricht, 1992).

[137] Assim, estipulava o Tratado de Amesterdão que os Estados-Membros dispunham de um período de cinco anos para adotar medidas para: (i) prevenir e combater a criminalidade, protegendo os direitos dos nacionais de países não pertencentes à UE; (ii) reforçar a cooperação judiciária e administrativa; (iii) estabelecer normas e processos

No que se refere à área JAI, a cooperação reforçada tornou-se particularmente flexível, não tendo os Estados-Membros poder de veto e deixando de ser necessária a sua aprovação pela Comissão e pelo Parlamento (Tratado de Nice, 2001). Seria, também, reconhecido o papel desempenhado pela Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (EUROJUST) no desenvolvimento da cooperação judiciária em matéria penal (Tratado de Nice, 2001).

A renovada perceção face à ameaça terrorista, a partir de 2001, associada a elevados níveis de imigração irregular, estiveram não apenas na origem de uma maior cooperação em matéria de segurança interna, como de um investimento institucional e financeiro sem precedentes na gestão das fronteiras (Monar, 2016, p. 34). Monar (2016, p. 34) explica que existe uma maior vontade política para mover a cooperação em matéria de segurança para o nível europeu sempre que os Estados-Membros perdem confiança na sua capacidade para lidar com as novas ameaças. No entanto, argumenta o mesmo autor (2016, p. 36) que nenhum dos Estados-Membros procurou, de forma continuada, europeizar questões de segurança interna, o que poderá ser explicado pela consciencialização de que tal significaria, necessariamente, uma perda parcial do controlo nacional sobre questões sensíveis para a política e soberania domésticas.

As reações aos ataques de 2001 (ver Capítulo IV, secção 2.) integraram um processo que se iniciara com a promoção da UE como ator de segurança internacional, tanto a nível externo, com o estabelecimento da PESC e da PESD, como a nível interno, em particular desde a Cimeira Europeia de Tampere, em 1999, fatores estes que não constituíram uma rutura com o passado, embora tenham ajudado a acelerar esse processo (Davidshofer e Olsson, 2008, pp. 177 e 178). Sublinhe-se que o 11 de setembro teria um relevante impacto nos diversos ordenamentos jurídicos um pouco por todo o mundo, com a introdução de uma série de exceções a princípios jurídicos fundamentais do estado de direito democrático e a gradual normalização pelos legisladores nacionais dos estados de exceção (Mitsilegas, 2016, p. 113). Também a UE adotou um conjunto de medidas para a luta contra o terrorismo, a criminalização de atividades conexas e relacionadas com o financiamento do terrorismo e a introdução de *smart sanctions* contra suspeitos de terrorismo (Mitsilegas, 2016, p. 113). O Tratado de Nice, de 2001, manteria em grande parte o enquadramento jurídico-institucional do ELSJ introduzido em Amesterdão, limitando-se praticamente a consagrar a EUROJUST, introduzindo também alterações procedimentais no domínio da cooperação judiciária em matéria civil (Lourenço de Sousa, 2005, p. 307), mas que intensificaram os processos de cooperação na área JAI (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 181). A luta contra o terrorismo acabaria por ser usada para o desenvolvimento de medidas no quadro do direito penal europeu, de que são exemplos a Decisão-quadro sobre o mandado de detenção europeu,[138]

para a realização de controlos nas fronteiras externas da UE; (iv) estabelecer regras em matéria de vistos; (v) determinar os critérios e mecanismos para o tratamento dos pedidos de asilo (Tratado de Amesterdão, 1997).

[138] Decisão-quadro 2002/584/JAI relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os países da União Europeia, Jornal Oficial n.º L 190 de 18/07/2002, pp. 1-20.

a decisão que cria a EUROJUST[139] e a diretiva sobre branqueamento de capitais,[140] tendo também sido impulsionados «vários mecanismos de recolha, processamento, intercâmbio e transferência de dados» (Mitsilegas, 2016, p. 113, tradução nossa).

A UE e, particularmente, as suas políticas de controlo das fronteiras e migrações, refletem a antecipação de novas preocupações com a segurança para além do tradicional conflito entre Estados e o desenvolvimento de disposições transnacionais de segurança interna no contexto do espaço Schengen[141] e da área JAI (Jeandesboz, 2016, p. 223). Diga-se, também, que os ataques de 2001 e, depois, em Madrid e Londres, vieram contribuir para a «emergência e uma maior integração ao nível europeu da ideia da "segurança interna"» (Hermenegildo, 2017, p. 117). Essa integração tem permitido uma «aproximação dos elementos substantivos da legislação penal e simplificação dos aspetos de procedimentos da cooperação judicial e penal» (Hermenegildo, 2017, p. 118). Note-se que, particularmente, «durante o mandato de António Vitorino, como Comissário para a área JAI (1999-2004), a Comissão desenvolveu uma importante agenda legislativa e avaliou criticamente a ação da UE no domínio da segurança interna, tendo diminuído as iniciativas provenientes dos Estados-Membros nesta área, apesar de um direito de iniciativa partilhado» (Monar, 2016, p. 36, tradução nossa).

Durante este período, tornar-se-ia mais evidente a «contradição estrutural entre, por um lado, a natureza comunitária da livre circulação de pessoas e do objetivo do espaço sem fronteiras e, por outro, o caráter nacional e meramente intergovernamental das políticas de segurança interna e externa» (Dias, 2005, p. 32; Gomes, 2005, p. 244). No entanto, assistia-se já a uma «evolução significativa nos domínios da definição do conceito de segurança interna, da caraterização da atividade inerente a esta função essencial do Estado e até da organização do correspondente sistema operacional» (Dias, 2005, p. 32).

A Estratégia Europeia de Segurança (EES),[142] de 2003, exemplifica o crescimento contínuo dos objetivos de segurança, particularmente, no que concerne a luta contra o terrorismo, o crime organizado e a segurança das fronteiras, bem como o aumento das preocupações e respostas tecnológicas, desde a segurança informática ou sistemas de informação para uma melhor cooperação em matéria de segurança (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 174; Zandee, 2014, p. 17; Bossong e Carrapico, 2016, p. 3; Claro, 2018, p. 26). A EES defendia o recurso a todos os instrumentos disponíveis em matéria de gestão de crises e prevenção de conflitos, nomeadamente, atividades políticas, diplomáticas, civis, militares, comerciais, de desenvolvimento e alargamento (Antunes, 2010, p. 47). De acordo também com esta

[139] Decisão do Conselho 2002/187/JAI relativa à definição da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade, Jornal Oficial n.º L 63 de 6/03/2002, pp. 1-13.

[140] Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro de 2001, que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, Jornal Oficial n.º L 344, 28.12.2001, pp. 76–82.

[141] Para uma análise mais detalhada sobre o Acordo Schengen, ver Marta (2019).

[142] A EAS de 2003 veio estabelecer, pela primeira vez, a nível europeu, princípios e objetivos claros para promover os interesses da UE em matéria de segurança, com base nos seus valores fundamentais (EAS, 2003). Foi, também a primeira estratégia europeia a identificar e a contextualizar ameaças comuns (Britz e Eriksson, 2005, p. 40).

Estratégia, o fim da Guerra Fria deu início a um mundo que é, certamente, mais livre, «mas também mais perigoso» (Davidshofer e Olsson, 2008, p. 175, tradução nossa).

Este documento destacava cinco ameaças principais à UE e aos seus Estados-Membros: terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada (EES, 2003). Relativamente a esta última ameaça, a Estratégia lembra que a «Europa é um alvo primordial da criminalidade organizada», tendo esta ameaça interna à segurança europeia uma importante dimensão externa: a do tráfico transfronteiriço de estupefacientes, mulheres, migrantes ilegais e armamento, com eventuais ligações diretas e indiretas ao terrorismo (EES, 2003, p. 4). Note-se, ainda, que a Estratégia era clara ao admitir que no combate ao terrorismo poderá ser necessária uma «combinação de meios de informação, policiais, judiciais, militares e outros» (EES, 2003, p. 7). A EES, ao referir-se ao terrorismo, aos Estados falhados, às armas de destruição maciça e ao crime organizado, traça o perfil do quadro dos novos desafios securitários que a Europa encara e que deverão ser enfrentados a nível europeu tendo em conta a sua transnacionalidade (Davidshofer e Olsson, 2008, p. 175).

O ELSJ – que pode ser definido como um espaço sem fronteiras internas, no qual é assegurada a «livre circulação de pessoas em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno» (Pereira, 2014, p. 193) – tornar-se-ia um «campo de importância crescente para o processo de integração europeia» (Luif e Trauner, 2014, p. 102, tradução nossa).[143]

O Tratado de Lisboa reforçou o papel e as competências dos atores supranacionais, conduzindo a «uma maior harmonização jurídica, baseada no processo legislativo ordinário» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 94, tradução nossa). Bossong e Lavenex (2016, p. 94) argumentam, relativamente à dimensão operacional da segurança interna da UE, que «o Tratado de Lisboa não alargou a responsabilidade executiva por esta dimensão (Art. 4.º, n.º 2 do TUE)» (tradução nossa), mas veio prever, de forma expressa, que os Estados-Membros da UE «poderão, livremente, organizar as formas de cooperação e coordenação que entenderem entre as respetivas autoridades e serviços encarregues de assegurar a segurança interna» (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 186). Este Tratado introduziu, também, uma inovação ao prever o desenvolvimento gradual de um sistema integrado de gestão de fronteiras externas (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 187). Hermenegildo (2017, p. 116; ver também Bossong e Rhinard, 2016, p. 3), por sua vez, lembra que «o Tratado de Lisboa colocou sob a alçada do método comunitário os elementos do ELSJ, os quais ainda se encontravam sujeitos ao procedimento intergovernamental – cooperação policial e judiciária em matéria penal e a aproximação das legislações penais e processuais-penais dos Estados-Membros».

[143] Com o Tratado de Lisboa, os Estados-Membros da UE deram um passo decisivo para assegurar a qualidade da implementação nacional do ELSJ (Andersen, 2014, p. 31). Sublinhe-se, igualmente, que seriam precisas «quatro revisões aos Tratados da UE – Maastricht, Nice, Amesterdão e Lisboa – para que o Parlamento Europeu ganhasse direitos [como colegislador no domínio JAI], que durante duas décadas foi dominado por iniciativas dos Governos a nível do Conselho» (Van Keulen, 2014, p. 16, tradução nossa).

Tem havido um entendimento que a segurança europeia requer uma mistura de diferentes instrumentos e que a segurança interna e a segurança externa estão cada vez mais ligadas. Este aspeto seria sublinhado na Estratégia de Segurança Interna da UE (ESI), de 2010, «na qual a interdependência entre segurança interna e externa, a dimensão externa do ELSJ, e a gestão da informação seriam considerados elementos-chave do modelo de segurança europeu» (Słomczyńska e Frankowski, 2016, pp. 73-74, tradução nossa; ver, também, Zandee, 2014, pp. 17-18). Note-se, por isso, que a ESI de 2010 dispunha que não era possível existir uma noção de segurança interna sem uma dimensão externa, tendo em conta a sua crescente interdependência, que ademais exige cooperação interestadual para fazer face a ameaças globalizadas (Elias, 2012, p. 4; Torres, 2019a, p. 94; Elias, 2019a, p. 79).

Elias (2019b, p. 90) explica que a ESI de 2010 visou «responder aos seguintes desafios: proteger os direitos e as liberdades; melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros; atender às causas da insegurança e não apenas aos seus efeitos; colocar no topo das prioridades a prevenção e a antecipação; implicar todos os setores que tenham uma função a desempenhar na proteção pública (político, económico e social); informar os cidadãos sobre as políticas de segurança; reconhecer a interdependência entre segurança interna e segurança externa e adotar uma abordagem de "segurança global" com os países terceiros». Esta Estratégia defende, também, a necessidade de «[serem aproveitadas] as potenciais sinergias existentes nos domínios da cooperação policial (nomeadamente ao nível do acervo Schengen), da gestão integrada das fronteiras e dos sistemas de justiça penal» (Elias, 2019b, p. 90). Refira-se, adicionalmente, que a ESI identifica «as principais ameaças à segurança interna dos Estados-Membros: o terrorismo em todas as suas formas, as graves formas de criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça, a violência em si mesma, as catástrofes naturais, as catástrofes provocadas pelo Homem e os acidentes de viação» (Elias, 2019b, p. 90; ver, também, Bossong e Lavenex, 2016, pp. 97-98). Com a ESI, a UE afirmou «estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor, pretendendo por isso ser um ator mais credível e eficaz» (Elias, 2012, p. 3).

A ESI de 2010 veio, efetivamente, harmonizar «um conjunto de documentos num quadro concetual coerente, no sentido de promover uma abordagem europeia comum de combate às ameaças à "segurança interna"» (Hermenegildo, 2017, p. 116). Esta Estratégia serviu, também, de «linha orientadora normativa quanto à ação de segurança preventiva e à erosão entre segurança interna e externa» (Hermenegildo, 2017, p. 117).

Na sua versão renovada, de 2015, «é sublinhada a relevância da cooperação policial e judicial para fazer face às ameaças prioritárias até 2020: terrorismo e prevenção da radicalização, criminalidade organizada e cibercriminalidade» (Elias, 2019b, p. 90; Claro, 2018, pp. 26-27; Elias, 2019a, p. 79). Tal como ocorrera na ESI de 2010, este documento veio prever a necessidade de «aproximar as dimensões interna e externa da segurança e que as ameaças à segurança não [estavam] limitadas pelas fronteiras externas da UE» (Elias, 2019a, p. 79). Adicionalmente, sublinhava a interdependência entre a segurança interna europeia e a segurança global e defendia que a resposta da União deve ser global e assentar em

«iniciativas que combinem com coerência as dimensões interna e externa, a fim de reforçar as relações entre, por um lado, a liberdade, segurança e justiça e, por outro, a política comum de segurança e defesa» (Elias, 2019a, p. 79).

Como vimos, os Estados-Membros da UE, ao abdicarem dos controlos fronteiriços internos, «provocaram uma considerável mutação nas suas responsabilidades tradicionais de Estados soberanos» (Hermenegildo, 2017, p. 114). Gomes (2006, p. 230) lembra que «num espaço sem fronteiras internas, as preocupações com a criminalidade e com a violência, designadamente a altamente organizada e de contornos transnacionais, deixaram de ser apenas uma preocupação interna dos governantes e das autoridades nacionais». E refere, adicionalmente, que não será possível ao nível dos Estados-Membros «delinear e desenvolver uma política de segurança interna ou de prevenção e combate à criminalidade isolada ou desgarrada do contexto europeu alargado e das opções da União» (Gomes, 2006, p. 230). O facto de os controlos serem feitos «pelas autoridades policiais nacionais, com a participação de uma instância central de coordenação» incentivaria a um «maior diálogo, partilha de valores comuns e um processo de socialização» (Hermenegildo, 2017, p. 115). Ou seja, as políticas de segurança de qualquer Estado-Membro da UE implicam, necessariamente, uma estratégia no quadro supranacional (Valente, 2017, p. 308 citado em Claro, 2018, p. 20).

O conceito de segurança interna tem, assim, vindo a «ser "capturado" e aplicado ao nível da União (…) devido ao evoluir da UE e da tendência comunitarizadora do [ELSJ]» (Hermenegildo, 2017, p. 107). Nesse sentido, Hermenegildo (2017, p. 118) defende que o «ELSJ é a política setorial que melhor reflete o processo de integração europeia», tendo, efetivamente, evoluído de acordos *ad hoc*, de caráter informal e intergovernamental, para uma política supranacional. Note-se que «a cooperação em matéria de segurança interna da UE desenvolveu uma dimensão externa dinâmica através da qual os funcionários públicos dos Estados-Membros ligados por redes transgovernamentais podem conectar-se com os seus congéneres em países vizinhos e mais afastados» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 95, tradução nossa). Tais redes ultrapassam já as fronteiras europeias e vão além dos Estados-Membros da UE (Bossong e Lavenex, 2016, p. 95).[144]

Face à elevada complexidade em torno da segurança, os Estados têm procurado «conquistar a sua segurança interna em territórios remotos» (Elias, 2013a, p. 16). O caminho para a segurança nacional no contexto global depende cada vez mais da cooperação internacional, sendo os Estados desafiados a «delegar e coproduzir segurança com uma grande diversidade de atores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados» (Elias, 2013a, p. 17). Claro (2018, p. 17) explica, assim, que «a materialização de políticas de segurança externas e a constatação de uma intensa cooperação securitária

[144] Bigo (2016, p. 76) revela que os estudos sobre as missões dos oficiais de ligação de polícias europeias e o seu «papel central na criação de Schengen e dos seus instrumentos específicos como o Sistema de Informação Schengen, bem como a criação do chamado da área JAI e do EUROPOL» (tradução nossa), evidenciaram uma crescente atratividade da chamada segurança interna europeia.

internacional, demonstram a externalização da segurança interna e a internalização da segurança externa» (no mesmo sentido, Collins, 2007, p. 3, citado em Marques Guedes e Elias, 2010, p. 61).

Em termos globais, o desenvolvimento de políticas de segurança interna externalizadas apoia o argumento daqueles que defendem que agentes de segurança europeus veem este crescimento como «uma oportunidade para reforçar a sua autonomia face aos sistemas de supervisão nacionais e supranacionais» (Bossong e Lavenex, 2016, pp. 95-96, tradução nossa; Bossong e Rhinard, 2016, pp. 7-8). Bigo (2016, p. 78) argumenta que «o policiamento global existia antes do policiamento regional, pelo que a colaboração europeia não constitui uma evolução resultante da falta de colaboração entre polícias nacionais, mas antes uma mudança desta» (tradução nossa). Adicionalmente, «muitos impulsos para aumentar a cooperação internacional provêm de redes transgovernamentais de profissionais e funcionários (…), e não de organizações internacionais formais (instituições supranacionais na UE) ou de líderes governamentais» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 92, tradução nossa).[145]

Zandee (2014, p. 30) observa que «a segurança da Europa está de cabeça para baixo, de dentro para fora» (tradução nossa) e que a criminalidade, o terrorismo e a imigração ilegal são hoje os maiores desafios, não a ameaça de uma força armada maciça. É expectável que, com a crescente integração dos Estados-Membros da UE e o papel crescente da UE como um fornecedor cada vez mais importante de segurança, a sua abordagem influencie a forma como a segurança é definida a nível nacional (Rieker, 2006). Note-se que a questão da cooperação internacional das FSS com organismos e serviços congéneres, no quadro do aprofundamento do ELSJ da UE, tem particular relevância para Portugal, cujas fronteiras marítima e aérea integram as fronteiras externas da União (Pereira, 2014, p. 308).

Refira-se que «atualmente, a nível normativo, a UE tem competência partilhada com os Estados-Membros no âmbito do ELSJ» (Hermenegildo, 2017, p. 114). Já em 2003, alguma literatura (ver Mitsilegas, et al., 2003, p. 7) sublinhava que «um dos maiores obstáculos ao processo de integração europeia na área da segurança interna resultava do facto de esta se relacionar com o cerne do Estado-Nação moderno» (tradução nossa), obrigado a fornecer segurança aos seus cidadãos contra ameaças externas e internas. Hermenegildo (2017, p. 125) explica que a «existência de uma "segurança interna" europeia, não elimina o nível nacional, embora o afete». Refere, adicionalmente, que «enquanto no nível nacional [a segurança interna] integra uma estrutura hierárquica, em regra piramidal, no caso da europeia o sistema é bastante mais complexo e não apenas vertical, dado que inclui a participação de vários atores com natureza diferenciada em distintos patamares de decisão/execução», mas que ambas têm em comum o facto de serem efetivadas pelas forças policiais dos Estados-Membros (Hermenegildo, 2017, p. 125).

Sublinhe-se que «para o desenvolvimento do ELSJ contribuíram, de forma indelével e direta, alguns acontecimentos exógenos ao processo de integração europeia, como sejam os atentados de 11 de

[145] Uma característica do transgovernamentalismo na UE é «a ênfase em modos de cooperação operacionais e pragmáticos, que frequentemente assumem a forma de acordos e recomendações não vinculativos» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 92, tradução nossa). Um exemplo seria, por exemplo, «os pontos de contacto nacionais ou oficiais de ligação que são encarregues de apoiar a luta contra o crime transnacional ou a gestão de crises, mesmo na ausência de um mandato legal explícito da UE» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 92, tradução nossa).

setembro de 2001, nos EUA, e em solo europeu, o 11 de março de 2004 em Madrid e o 5 de julho de 2005 em Londres» (Hermenegildo, 2017, p. 120) – significativas conjunturas críticas, de acordo com a classificação teórica introduzida no Capítulo II (ver secção 2.1.). Assim, os ataques de 2001 forneceram uma «janela de oportunidade para a securitização das migrações, bem como para a promoção de uma participação mais forte da UE na luta contra o terrorismo» (Boswell, 2007, p. 589; MacKenzie, et al., 2015, referidos em Hermenegildo, 2017, p. 120). Sublinhe-se que «as instituições da UE passaram a criar uma "securitização" em torno das ligações ao terrorismo, à segurança, às migrações e às fronteiras, criando uma nova perceção da ameaça» (Boer e Monar, 2002; Boswell, 2007, referidos em Hermenegildo, 2017, p. 120). Mais recentemente, os ataques terroristas em Paris, em 2015, e em Bruxelas, em 2016, «trouxeram uma renovada janela de oportunidade para a aceleração de um conjunto de propostas controversas ligadas à gestão das fronteiras (…), nomeadamente a introdução do *Passenger Name Record* (PNR) pelo [Parlamento Europeu]» (Bigo, et. al., 2015, referido em Hermenegildo, 2017, p. 121).

Importa, por isso, realçar que «eventos externos inesperados têm sido muitas vezes indicados como fatores que influenciam o processo de integração europeia no domínio da "segurança interna", levando os Estados a reforçar esta dimensão europeia» (Monar, 2007; Trauner e Servent, 2015, pp. 7-9; 2016, pp. 1420-1421, referidos em Hermenegildo, 2017, p. 121). Daí que autores como Monar (2001, referido em Hermenegildo, 2017, p. 121) tenham defendido que as matérias de segurança ganharam maior relevância na agenda política em períodos de crise,[146] de que são exemplo paradigmático a criação da FRONTEX, em 2002, após os atentados de 2001, e da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, em 2016, no seguimento dos atentados na Europa e do fluxo migratório então registado. Assim, se é verdade que a «desagregação das fronteiras da União caraterizam a UE e resultam do próprio processo de integração europeia», paralelamente «conduziram ao aparecimento de novos atores e de novos campos de atuação» (Hermenegildo, 2017, p. 123). Nesse sentido, Elias (2013a, p. 20; também Bossong e Lavenex, 2016, p. 95) destaca o relevante impacto de determinadas entidades no quadro da cooperação policial judiciária e aduaneira europeia nas políticas públicas de segurança interna nos diferentes Estados-Membros, dando como exemplos o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), a Cooperação Schengen, a EUROJUST, a FRONTEX,[147] o Colégio Europeu de Polícia (CEPOL), a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC) e, ainda, a atividade dos representantes nacionais nos diversos grupos de trabalho do Conselho da UE.

Do ponto de vista político, «a UE sublinha, frequentemente, a necessidade de incorporar as suas ações em matéria de segurança no quadro de regimes multiníveis e quadros jurídicos internacionais» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 97, tradução nossa). A UE também «acompanhou discursivamente a

[146] Ver também Bossong e Rhinard (2016, p. 7), que sublinham a importância e a necessidade de os Estados-Membros juntarem forças contra desafios comuns.

[147] A criação da agência europeia dedicada ao policiamento das fronteiras externas, a FRONTEX, e a realização de um considerável número de operações, são elementos importantes desta área de política europeia (Marin, 2014, p. 76). Para mais informações sobre a FRONTEX e as suas competências, ver Marin (2014, pp. 76-80).

transformação da segurança interna para além da cooperação policial e de justiça penal» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 97, tradução nossa). Bossong e Lavenex (2016, p. 98) sublinham que a «segurança interna europeia se apresenta como um terreno extremamente complexo que não se caracteriza por uma organização piramidal de responsabilidades, mas sim onde iniciativas e papéis dos atores emergem da prática operacional e em resposta a diferentes crises de segurança» (tradução nossa). Assim, «os processos de governança da segurança interna da UE não seguem um modelo uniforme ou não estão exclusivamente centrados em redes transeuropeias de alto nível» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 99, tradução nossa). Tal realidade requer «uma consciência ou sensibilidade para diferentes processos de governança que são mais policêntricos, repartidos de acordo com padrões regionais (…), bem como em subcampos profissionais» (Bossong e Lavenex, 2016, p. 99, tradução nossa).

Note-se, ainda, que as políticas de segurança interna europeias tiveram na sua base «*roadmaps* setoriais e programas para uma década» por vezes confusos, «com soluções *ad hoc* para desafios emergentes ou resultados de interesses organizacionais específicos» (Hermenegildo, 2017, p. 116). A UE tem, assim, «acumulado um determinado acervo estratégico nas matérias da área policial, criminal, justiça e segurança das fronteiras (…), em parte devido ao efeito de *spillover* dos acordos Schengen» (Hermenegildo, 2017, p. 120).

Podemos, assim, concluir, em linha com Hermenegildo (2017, p. 125), que a segurança interna europeia se desenvolveu «de forma gradual, tímida, incremental, reativa e ad hoc, numa base técnica e primeiramente informal, para posteriormente evoluir de uma institucionalização intergovernamental para uma natureza globalmente comunitária, passando atualmente a ser um dos motores e áreas que melhor refletem o processo de integração europeia».

1.2. Defesa europeia

A emergência na agenda europeia da política de defesa teve um crescimento considerável, sobretudo, a partir dos anos 90 do século XX (Britz e Eriksson, 2005, p. 35).[148] Os EUA encorajaram níveis mais elevados de envolvimento europeu na sua própria defesa. No entanto, pelo menos no início dos anos 90 não se registaram progressos no sentido da integração das políticas de segurança e defesa na UE (Ojanen, 2006). A partir dessa década, a política externa dos principais Estados da União passou por uma evolução considerável pautada por três fenómenos principais: a europeização dos processos de decisão e dos discursos políticos e a consequente transformação da ação diplomática (Charillon, 2001, p. 130).[149] A criação da PESC resultou, sobretudo, de eventos externos, ou seja, das mudanças profundas do pós-Guerra Fria, como o colapso da URSS, a vontade da Europa de Leste se juntar política e

[148] Não obstante, já o AUE, adotado em 1985, defendia, nomeadamente, que uma cooperação mais estreita «sobre as questões da segurança europeia [podia] contribuir de forma essencial para o desenvolvimento de uma identidade da Europa em matéria de política externa», o que não impedia «a existência de uma cooperação mais estreita no domínio da segurança entre certas Altas Partes Contratantes no âmbito da União da Europa Ocidental e da Aliança Atlântica» (Art. 30.º, n.º 6, al. a) e c) do AUE 1986).

[149] Sobre a europeização das políticas nacionais, ver Capítulo II, secção 3.1. desta dissertação.

economicamente ao Ocidente, a unificação da Alemanha, e as alterações na política externa e de segurança norte-americana (Cavelty e Mauer, 2010, p. 374). Enquanto durante a Guerra Fria o princípio orientador foi o da segurança através da integração, a partir da década de 90, a UE apostou numa política de segurança assente no processo de estabilização e associação da sua vizinhança a Leste, sem adaptar fundamentalmente os instrumentos de política de segurança ao seu dispor (Cavelty e Mauer, 2010, p. 376).

A PESC[150] foi institucionalizada, formalmente, nos Tratados em Maastricht, tendo permitido «reforçar a capacidade europeia para intervir em cenários de crise internacionais, criando as condições para uma maior afirmação externa, e para o desenvolvimento de uma nova dimensão de segurança (…)» (Marques Guedes, 2010, p. 226).

No âmbito da PESC, os objetivos prosseguidos pelo Tratado de Amesterdão procurariam, sobretudo, melhorar os processos de tomada de decisão e a implementação das medidas, permitindo uma maior eficácia e dando visibilidade à ação da UE. Destaque, nomeadamente para: (i) estratégias, ações e posições comuns e uma cooperação mais sistemática entre países da UE; (ii) incluir na PESC todas as questões relacionadas com a segurança da União, nomeadamente o desenvolvimento gradual de uma política de defesa comum; (iii) desenvolver ligações mais estreitas com a União da Europa Ocidental (UEO), incorporando as missões Petersberg;[151] (iv) exigir que os Estados-Membros coordenassem as suas posições no âmbito das organizações internacionais; (v) estabelecer o cargo de Alto Representante para a PESC (Tratado de Amesterdão, 1997). Esta evolução institucional, com relevantes impactos nas políticas domésticas, constitui um claro exemplo de europeização *top-down* (Badov e Kolman, 2018, p. 138; Kok, 2016, p. 6), à qual nos referimos na secção 3.1. do Capítulo II.

Marques Guedes e Elias (2010, pp. 227-228) lembram que foi no Conselho Europeu de Colónia, em junho de 1999, que foi decidido «dotar a União de capacidade de atuação autónoma, apoiada em forças militares, por forma a possibilitar intervenções de resposta a crises internacionais, sem prejuízo das ações a empreender pela NATO», o que resultaria na criação da PESD (ver Britz e Eriksson, 2005, p. 38). No mesmo ano, no Conselho Europeu de Helsínquia, seria, por sua vez, «acordada a disponibilização de meios militares e civis para uma melhor e mais eficaz gestão das crises, prevendo o lançamento e a condução de operações militares sob a direção da UE», tendo a União assumido a sua vontade em «contribuir para a paz e a segurança internacionais, de forma autónoma, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, e em articulação com as demais organizações

[150] O Segundo Pilar, dedicado à PESC, tinha por objetivo, designadamente: (i) salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais e a independência da União; (ii) reforçar a segurança europeia e dos Estados-Membros; (iii) preservar a paz e a segurança internacional em consonância com os princípios das Nações Unidas; (iv) promover a cooperação internacional; (v) desenvolver e consolidar os princípios da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (Tratado de Maastricht, 1992).

[151] Com as alterações introduzidas em Amesterdão, as missões de Petersberg, nomeadamente, «missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz, bem como missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento de paz» foram incorporadas nos Tratados europeus (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 227).

internacionais» (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 228). No entanto, a PESC, tal como definida no Título V do Tratado de Maastricht, e alterada pelos tratados seguintes e pelos vários avanços políticos – em particular a Cimeira franco-britânica em Saint Malo, em 1998 –, manter-se-ia como um objeto relativamente mal definido, pelo menos até Lisboa (Howorth, 2001; 2004; Charillon, 2002, p. 100).

Cavelty e Mauer (2010, p. 377) referem-se à emergência de uma política de defesa europeia constituída por múltiplas camadas. Sublinham, também, o impacto do desenvolvimento da PESD no ritmo de integração entre a política externa e de segurança europeias e outras áreas de ação da União, com destaque para aquelas para as quais se manteve o princípio da soberania e a cooperação com outras organizações internacionais (Cavelty e Mauer, 2010, p. 377). Ferreira Nunes (2010, p. 61), referindo-se a autores como Smith (2007, p. 456) e Meyer (2005, 2006, pp. 140-143) sublinha que a UE é um ator de segurança único por se focar mais na diplomacia preventiva, reconciliação, reabilitação e reconstrução do que na ação militar preventiva e na derrota militar. Ferreira Nunes (2010, p. 60) defende que «uma maior institucionalização e interdependência da segurança europeia permite que mais políticas sejam formuladas ao nível da UE».

Em 2001, o TUE sofreria alterações de modo a ter em conta os desenvolvimentos no domínio da PESC, abrindo a possibilidade de cooperação reforçada nessa área, exceto em matérias relacionadas com a defesa, mantendo os Estados-Membros o poder de veto nesse domínio (Tratado de Nice, 2001). Com impacto claro para a política de defesa nacional, aprofundando o processo de europeização *top-down* então em curso, refira-se, ainda, que este Tratado instituiu a PESD,[152] que inclui a definição progressiva de uma política de defesa comum da UE (Tratado de Nice, 2001).

A PESD mal tinha descolado quando se deram os eventos do 11 de setembro de 2001, seguidos pela «guerra ao terrorismo» (Zandee, 2014, p. 16). Seguir-se-iam os ataques em Madrid (2004) e em Londres (2005), tendo-se popularizado a expressão de que o «terrorismo não reconhece fronteiras», sublinhando que as «seguranças externa e interna já não podiam ser separadas» (Zandee, 2014, p. 16, tradução nossa).

O Tratado de Lisboa permitiu identificar os interesses estratégicos da União, estabelecer objetivos e definir as orientações gerais da PESC (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 228). O mesmo tratado veio a consagrar a PCSD como parte integrante da PESC (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 229). Consequentemente, os Estados-Membros passariam a colocar à disposição da UE capacidades civis e militares a empregar em missões externas de manutenção da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 229).

O Tratado de Lisboa trouxe duas «inovações fundamentais» no quadro da PESC, segundo Viana, et al. (2016, p. 8; ver, também, Marques Guedes e Elias, 2010, p. 230; Van Elsuwege, 2014, pp. 119 e 122): primeiro, veio potenciar a «facilitação das relações e coordenação de ação entre o Conselho e a

[152] Havia sido impulsionada, anteriormente, pela Cimeira franco-britânica de Saint-Malo (1998) e pelos Conselhos Europeus de Colónia (1999), Helsínquia (1999) e de Santa Maria da Feira (2000).

Comissão, fundamental em áreas tão relevantes como a prevenção e gestão de crises»; segundo, introduziu as cláusulas de solidariedade e de assistência mútua em caso de agressão armada, a fim de melhorar a resposta da UE a ameaças e crises diretas (Marques Guedes e Elias, 2010, pp. 189 e 230; Ferreira Nunes, 2010, p. 66; Marques Guedes e Elias, 2010, p. 189; Zandee, 2014, p. 19; Daehnhardt, 2018, p. 104). O Artigo 42.º, n.º 7 do Tratado de Lisboa obriga os Estados-Membros a prestar ajuda e assistência «por todos os meios ao seu alcance» em caso de um Estado-Membro ser alvo de uma agressão grave. Refira-se, ainda assim, que o disposto no referido artigo não veio substituir a defesa coletiva no quadro da NATO. A cláusula de defesa mútua não está relacionada com acordos de defesa territorial pré-concebidos, mas obriga os Estados-Membros a ajudarem-se mutuamente após a ocorrência de um ataque (Zandee, 2014, pp. 19-20). A cláusula «aplica-se a catástrofes e ataques terroristas dentro do território da União, seja em terra, no mar ou no ar», e pode ser ativada «independentemente de a crise em questão ter origem dentro ou fora da UE» (Zandee, 2014, p. 20, tradução nossa).

Lisboa introduziu, adicionalmente, outros dois relevantes mecanismos de cooperação, de forma a evitar paralisações no seio da PCSD: a cooperação reforçada – que permite aprofundar a cooperação numa determinada matéria – e a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) – que permite aumentar os esforços militares de um grupo de Estados-Membros –, e cujo compromisso se tornou vinculativo em dezembro de 2017 (Viana, et al., 2016, p. 8; sobre o CEP e os seus objetivos, ver Arts. 42.º, n.º 6 e 46.º do TUE e o Protocolo n.º 10 do TUE; Ramos, 2010; Ferreira Nunes, 2010, p. 66; Guimarães, 2020, pp. 39-40). A CEP permite que os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham requisitos mais elevados e queiram assumir compromissos neste domínio possam avançar, voluntariamente, com missões mais exigentes (Marques Guedes e Elias, 2010, p. 203). Ferreira Nunes (2010, p. 68) defende que a CEP incentivará os Estados-Membros a desenvolver e a aprofundar a cooperação entre as dimensões militar e não-militar da PCSD e a reforçar as condições para a operacionalização de uma abordagem estratégica europeia, baseada em requisitos funcionais.

Sublinhe-se que o impulso dado pelo Tratado de Lisboa à antiga PESD, agora PCSD, surgiu num momento marcado por «condicionalismos vários: por restrições orçamentais; por uma situação de cansaço por parte dos principais contribuintes em missões internacionais e por uma crescente dificuldade em pacificar áreas de instabilidade onde, quer a UE quer a NATO têm empenhado substanciais recursos humanos e materiais» (Ferreira Nunes, 2012, p. 1).

Também digna de referência é a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, de 2016, que «prevê uma abordagem diferenciada e abrangente: valorização da componente civil de gestão de crises; resposta coerente às diferentes fases dos conflitos e crises; resposta às causas profundas dos conflitos e crises; capacidade singular em mediação de conflitos; conjunto diversificado de instrumentos e políticas» (Elias, 2019b, p. 91).

A PESC, na sua vertente de segurança, assenta agora na PCSD, que garante uma «capacidade operacional apoiada em meios civis e militares» e se prevê vir a evoluir para uma verdadeira política de

defesa da UE (Pereira, 2014, p. 195). Atualmente, a operacionalização das missões neste quadro baseia-se nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros colocadas à disposição da União ou para a constituição de forças conjuntas (Pereira, 2014, p. 196). Adicionalmente, «a cultura estratégica europeia resulta de uma orientação estratégica distinta daquela adotada por organizações de segurança, alargando o âmbito de intervenção da PCSD para além do território da União Europeia e territórios vizinhos e aprofundando a sua substância, combinando objetivos e capacidades civis e militares» (Ferreira Nunes, 2013, p. 21).

Ferreira Nunes (2013, p. 8; Wivel, 2005, p. 395) defende que a UE, no quadro da PCSD, proporciona oportunidades de participação mais equilibrada aos Estados europeus de pequena ou média dimensão, como é o caso de Portugal, garantindo-lhes a preservação da sua autonomia e a maximização da sua influência (Wivel, 2005, p. 399; Ferreira Nunes, 2013, p. 17). A PCSD, segundo Ferreira Nunes (2013, p. 19), teria a vantagem de permitir uma «participação seletiva, que à partida não se reveste dos mesmos custos de participação numa aliança como a NATO, com um carácter de participação permanente onde os custos e benefícios nem sempre são proporcionais, nem tão pouco permitem uma participação equitativa na tomada de decisão». Já Ramos (2010, p. 94) argumenta que «todo o desafio PESD/PCSD é mais problemático no caso de um país como Portugal, pequeno, periférico, de recursos mais limitados e que só simbolicamente afeta a dinâmica da construção europeia».

A implementação da política de segurança europeia é orientada por normas constitutivas assentes em cumprimento voluntário e condicionada pelas normais restrições constitucionais dos Estados-Membros, por outros compromissos multilaterais no quadro de outras organizações internacionais e acordos bilaterais com outros parceiros estratégicos (Ferreira Nunes, 2010, p. 63). O formato inclusivo da segurança europeia permite a participação dos Estados-Membros na PCSD de acordo com as suas preferências, grau específico de especialização, nível de recursos civis e militares disponíveis e adequação aos constrangimentos constitucionais (Ferreira Nunes, 2010, p. 63). A PCSD inclui uma «singular dimensão civil da segurança, que importa desenvolver e integrar no quadro de uma estratégia nacional de participação em compromissos internacionais e nas organizações de que Portugal é Estado-Membro» (Ferreira Nunes, 2012a, p. 1). Refira-se que a PCSD exige dos Estados-Membros a aposta em capacidades humanas e materiais preparadas para responder «de uma forma multifuncional, rápida e eficaz aos desafios atuais num espectro alargado de missões» (Ferreira Nunes, 2012a, p. 2). Consequentemente, tem também impulsionado o desenvolvimento de «oportunidades no quadro nacional da coordenação interministerial e da cooperação no âmbito das agências nacionais que informam a segurança e defesa nacional e internacional» (Ferreira Nunes, 2012a, p. 2).

Melo Palma (2009, p. 4) sublinha que no caso português, a participação na PESD conduziu a uma mudança estrutural numa longa tradição de intervencionismo relutante nos assuntos europeus. Defende o mesmo autor (2009, p. 4) que a «participação de Portugal na PESD tem sido motivada por uma postura reativa que procura evitar a marginalização nos assuntos europeus através de uma participação ativa nos círculos internos da integração europeia» (tradução nossa). Assim, foi fazendo um *upload* das suas

preferências nacionais em matéria de segurança para o nível da UE, com destaque para África (Melo Palma, 2009, pp. 4 e 16). De facto, Portugal esteve envolvido, desde o início, na formulação da PESD, tendo participado em várias operações militares e «marcou presença em todas as etapas do desenvolvimento das capacidades militares da União Europeia» (Viana, 2014, p. 3). Portugal tem contribuído significativamente para a defesa das fronteiras externas da União, «tendo vindo a desempenhar um papel reconhecidamente relevante nas ações de combate à pirataria, e detém uma vasta experiência na vigilância e controlo da sua fronteira marítima» (Viana, 2014, p. 9).

Sublinhe-se, finalmente, que «a definição dos interesses próprios da União Europeia, bem como a promoção de capacidades autónomas da UE não devem ser encaradas como contrárias à cooperação euro-atlântica, da qual a NATO é reflexo institucional em matéria de segurança e defesa» (Viana, et al., 2016, p. 13). Pelo contrário, a «NATO e a União Europeia são os dois pilares fundamentais da comunidade de segurança ocidental, cujo fortalecimento reclama que a União Europeia possa assumir as suas responsabilidades enquanto produtor de segurança regional e internacional» (Viana, at al., 2016, p. 13). Olhemos, então, para o quadro oferecido pela NATO.

2. NATO

O final da Guerra Fria estaria na origem da «primeira grande reforma da NATO que se dotou de uma forte componente de relações externas, passando a assumir-se como uma Organização, não já de natureza quase exclusivamente militar, mas sim de natureza político-militar» (Guimarães, 2002, p. 10). De facto, «por vontade comum dos aliados, a NATO prosseguiu nas suas tarefas fundamentais já que, em todas elas, representava um insubstituível "valor acrescentado": ser o garante principal da defesa coletiva dos respetivos membros, continuar a servir como principal fórum de consulta transatlântica para os assuntos de segurança e prevenir a possibilidade do regresso do espectro da guerra ao continente europeu» (Pereira, 2009, p. 107). Este foi o momento de a NATO alargar «a sua vocação de aliança de segurança coletiva no mundo global e [ceder] na sua vocação de defesa coletiva, tendo como centro de gravidade o seu espaço» (Espírito Santo, 2009, p. 34).

Na década de 90 do século XX, o conceito estratégico da NATO seria alterado duas vezes, assegurando a adaptação das funções e missões da Aliança (Severiano Teixeira, 2009, p. 118): (i) em 1991, na sequência da queda do muro de Berlim e do desmoronamento da URSS; (ii) em 1999, após os acontecimentos nos Balcãs, «que vieram refletir a necessidade da assunção pela NATO de processos de estabilização» (Miranda Calha, 2009, p. 89).[153]

Gaspar (2010, p. 21) lembra que as «novas ameaças foram identificadas, em parte, logo em 1991, no primeiro documento público sobre o Conceito Estratégico da Aliança, nomeadamente os riscos de proliferação das armas de destruição maciça, bem como os problemas de instabilidade política nas periferias e os conflitos inter-étnicos». Este documento «reafirma o carácter defensivo da Aliança e a

[153] Sobre o propósito da NATO e a sua expansão a Leste, ver Buzan (2009, pp. 167-168).

determinação dos seus membros em salvaguardar a sua segurança, soberania e integridade territorial. A política de segurança da Aliança baseia-se no diálogo, na cooperação e numa defesa coletiva eficaz como instrumentos de reforço mútuo para a preservação da paz. Utilizando plenamente as novas oportunidades disponíveis, a Aliança manterá a segurança ao nível mais baixo possível de forças, de acordo com as exigências da defesa. Deste modo, a Aliança dá um contributo essencial para a promoção de uma ordem pacífica duradoura» (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 57, tradução nossa). Lembra o Conceito que, não apenas a Leste, mas também no Ocidente ocorreram mudanças significativas, com destaque para a reunificação da Alemanha e a sua integração na então CEE, que tinha já «objetivos de se vir a tornar numa união política, com uma identidade de segurança própria» (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 2, tradução nossa).

A NATO considerou positivo o fortalecimento do papel da UEO e da dimensão da segurança no processo de integração europeia (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 2).[154] Refere o Conceito Estratégico que «o processo da CSCE, iniciado em Helsínquia, em 1975, contribuíra significativamente para superar as divisões no velho continente» (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 4, tradução nossa). Mais refere que «a ameaça monolítica, maciça e potencialmente imediata, que foi a principal preocupação da Aliança nos seus primeiros quarenta anos, havia [finalmente] desaparecido (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 5, tradução nossa). No entanto, «permanecia uma grande incerteza acerca do futuro e dos riscos para a segurança dos Aliados» (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 5, tradução nossa).[155]

A diversidade de desafios que a NATO passara a enfrentar, clamava por uma abordagem ampla de segurança, que se refletiria no novo Conceito Estratégico.[156] Face às profundas mudanças então ocorridas, a forças dos Aliados deviam ser adaptadas à necessidade de «maior flexibilidade e mobilidade» de forma a contribuir ativamente para a proteção da paz, a gestão de crises que afetavam a segurança dos Aliados e impedir conflitos (Conceito Estratégico NATO 1991). Deviam, ainda, os

[154] Destaque, ainda, para o Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START), de 1991, fundamental no controle de armas e no aumento da estabilidade e da segurança, «por meio de reduções substanciais e equilibradas das armas nucleares estratégicas» e o Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa (CFE), assinado em 1990 (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 3, tradução nossa).

[155] De facto, os riscos para a segurança dos Aliados «que permaneceram [após o fim da Guerra Fria] eram multifacetados por natureza e multidirecionais, o que os tornava difíceis de prever e de avaliar. A NATO devia, por isso, ser capaz de responder a esses riscos para preservar a estabilidade na Europa e a segurança dos membros da Aliança» (Conceito Estratégico NATO 1991), ponto 8, tradução nossa).

[156] Nessa abordagem ampla da segurança, o Conceito Estratégico de 1991 destacava como prioridades a «proteção da paz numa nova Europa», «o diálogo», «a cooperação», «a defesa coletiva», «a gestão de crises e a prevenção de conflitos» (Conceito Estratégico NATO 1991, tradução nossa). Com particular interesse para a presente tese, saliente-se a parte referente à defesa coletiva, na qual se argumentava que a abordagem política da segurança se tornaria cada vez mais relevante, ainda que a dimensão estritamente militar não perdesse a sua centralidade (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 30). A cooperação e o diálogo passavam, também, a ocupar um lugar central na neutralização das crises, evitando novos conflitos, uma vez que a segurança dos Aliados se encontrava inseparavelmente ligada à de todos os outros Estados europeus. Nesse sentido, cabia aos Aliados e à NATO «apoiar o processo e ação da CSCE (…), da Comunidade Europeia, da UEO e das Nações Unidas» (Conceito Estratégico NATO 1991, ponto 33, tradução nossa).

Aliados cooperar de forma estreita, combinar-se e ajudar-se mutuamente nas suas operações comuns multinacionais (Conceito Estratégico NATO 1991).

No entanto, este Conceito Estratégico vir-se-ia a revelar insuficiente face à nova vocação da Aliança, às novas ameaças e aos novos centros de gravidade securitários (Espírito Santo, 2009, p. 35). Assim, em resposta às dificuldades existentes, em 1999, seria adotado um novo conceito, «tentando superar as dificuldades políticas para a sua finalidade e arranjos de entendimento e cooperação com outras organizações de segurança, como as Nações Unidas, a [UE], a [OSCE] e a União Africana» (Espírito Santo, 2009, p. 35).

Apesar do conceito anterior refletir já as dramáticas mudanças no cenário estratégico euro-atlântico trazidas pelo final da Guerra Fria, tinha havido, entretanto, desenvolvimentos políticos e de segurança mais profundos que justificavam a sua atualização.[157] O novo Conceito baseou-se, deste modo, numa «definição alargada da segurança, reconhecendo a importância de fatores políticos, económicos, sociais e ambientais, para além da dimensão da defesa» (Conceito Estratégico NATO 1999, ponto 25, tradução nossa). Independentemente de outras referências a organizações regionais, parece-nos relevante mencionar que este Conceito elogiava as importantes decisões e o novo impulso para o fortalecimento da segurança e defesa pela UE (Conceito Estratégico NATO 1999, ponto 17) – particularmente, as introduzidas pelos Tratados de Maastricht e de Amesterdão. Nesse quadro, «o desenvolvimento da PESC incluía o enquadramento progressivo de uma política de defesa comum (…), compatível com a política comum de segurança e defesa estabelecida no âmbito do Tratado de Washington» (Conceito Estratégico NATO 1999, ponto 17, tradução nossa).[158] Relativamente às missões das forças militares da Aliança, o Conceito passou a prever que as forças da NATO pudessem ser chamadas «a contribuir para a preservação da paz e segurança internacionais, realizando operações em apoio a outras organizações internacionais, complementando e reforçando ações políticas no âmbito de uma abordagem ampla de segurança» (Conceito Estratégico NATO 1999, ponto 48, tradução nossa).

Mas, rapidamente, ambos os documentos (de 1991 e 1999) seriam postos em causa e ultrapassados pelos graves eventos de 2001 (Gaspar, 2010, p. 11). Espírito Santo (2009, p. 37) defende, por isso, que as revisões ao Conceito Estratégico, em 1991 e 1999, corresponderam a «adaptações cosméticas, tentando adaptar conceitos anteriores a ambientes estratégicos novos, mas sem dar o passo decisivo para

[157] Identificava, assim, os novos riscos surgidos desde o final da Guerra Fria, que incluíam o terrorismo, os conflitos étnicos, as violações dos direitos humanos, a instabilidade política, a fragilidade económica e a disseminação de armas nucleares, biológicas e químicas e respetivos meios de lançamento (Conceito Estratégico NATO 1999).

[158] Também relevante seria a incorporação das tarefas de Petersberg da UEO no TUE e o desenvolvimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO. Acresce que a NATO apoiava plenamente o desenvolvimento da identidade europeia de segurança e defesa dentro da Aliança, disponibilizando os seus ativos e capacidades para operações lideradas pela UEO (Conceito Estratégico da NATO 1999, ponto 2). Assim, «o aumento das responsabilidades e capacidades dos Aliados europeus» em relação à segurança e defesa melhorava, assim, o ambiente de segurança da Aliança (Conceito Estratégico NATO 1999, ponto 2, tradução nossa). O processo de desenvolvimento da identidade europeia de segurança e defesa exigiria uma estreita cooperação entre a NATO, a UEO e a UE (Conceito Estratégico NATO 1999, ponto 21).

a situação nova que é o século XXI». De facto, quer os ataques do 11 de setembro, quer a crise transatlântica em torno da decisão de invadir o Iraque, em 2003, viriam a exigir uma revisão da doutrina estratégica da Aliança (Gaspar, 2010, p. 11). Sublinhe-se que o terrorismo foi incluído no mandato da NATO, como um risco significativo, no Conceito Estratégico de 1999, o que tem sido lido como uma tentativa de a Aliança perpetuar a sua missão no contexto do desaparecimento do Pacto de Varsóvia e após a Guerra dos Balcãs (Davidshofer e Olsson, 2008, p. 185). No entanto, a «guerra ao terrorismo» apenas assumiria a importância que tem atualmente no seio da NATO após o 11 de setembro de 2001. Parece claro o desejo da NATO em manter a sua relevância e até centralidade no combate ao terrorismo, apesar de alguns dos seus membros terem rejeitado essa abordagem (Davidshofer e Olsson, 2008, p. 190).

Desde o fim da Guerra Fria e o colapso da URSS que o futuro e a necessidade da existência da NATO têm sido regularmente questionados (Duncan, 2002, p. 67). Os Conceitos Estratégicos aprovados pela Aliança desde então são prova das tentativas de resposta à questão em torno do novo papel desta organização (Duncan, 2002, p. 67). Estas questões voltaram a ser colocadas com o 11 de setembro e as guerras no Afeganistão e no Iraque (Duncan, 2002, p. 69).

Note-se que «o ambiente internacional pós-11 de setembro já não se baseia na gestão da segurança, mas na gestão da insegurança, não em ameaças ou perigos específicos, mas em possíveis riscos e desafios» (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 129, tradução nossa). O 11 de setembro de 2001 «deu origem a uma mudança no carácter da política internacional em dois aspetos fundamentais: no pensamento estratégico dos EUA e na visão sobre os assuntos globais a partir de uma perspetiva de segurança» (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 129, tradução nossa). Os novos desafios securitários podem resultar de «fenómenos com proporções transnacionais que vão além do controlo dos Estados» (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 129, tradução nossa). Também, «a natureza arrojada e inesperada dos ataques terroristas provou, finalmente, que as novas ameaças e riscos do pós-Guerra Fria se tornaram uma realidade a ser enfrentada por todos os Estados na política internacional» (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 130, tradução nossa). Consequentemente, «esta transformação do ambiente estratégico teria um impacto na visão de segurança coletiva da NATO» (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 132, tradução nossa). Até ao 11 de setembro, muitos dos novos desafios à segurança não receberam uma dimensão institucional, tendo os referidos ataques constituído «um alerta à comunidade internacional, a fim de evitar outras e mais graves consequências» (Sanges d'Abadie, 2003, pp. 133, tradução nossa). Nos dias que se seguiram aos ataques de 2001, a NATO tornar-se-ia na «única instituição multilateral a invocar, pela primeira vez na sua história, o princípio da defesa coletiva» (Gaspar, 2002, p. 58; Pereira, 2009, p. 109). Por isso, pode-se entender que a ameaça do terrorismo internacional tem não apenas representado um desafio colossal para a NATO, como tem também criado novas oportunidade de ação (Duncan, 2002, p. 95).

A NATO é o «fórum natural da Europa e da América do Norte para debater os aspetos de segurança e da defesa da agenda anti-terrorismo» (Duncan, 2002, p. 92, tradução nossa). Por isso, Duncan (2002, p. 92) defende que a NATO não tem apenas o potencial para o desempenho de um papel fulcral na

criação de um consenso político que poderá ser prosseguido em múltiplos fóruns, como também ocupa um lugar central na resposta militar ao terrorismo internacional. Assim, «devido ao seu estatuto de ser a única organização eficaz no domínio da defesa europeia e à sua divisão pré-estabelecida de funções, a NATO foi vista por muitos como a única organização de defesa eficaz séria para os próximos anos» (Anderson e Seitz, 2006, tradução nossa). A questão do papel da NATO na inteligência antiterrorista, não apenas fora das fronteiras externas, mas também dentro da União, tem vindo a ser crescentemente colocada, sobretudo se considerarmos que esta ideia se tem visto confirmada na prática e nos discursos (Davidshofer e Olsson, 2008, pp. 193-194).

O processo de reforma da NATO conheceria uma evolução gradual entre 1991 e 2001, quando se deram os ataques nos EUA, tendo-se seguido um período marcado por um novo impulso de adaptação da Aliança à nova realidade securitária (Guimarães, 2002, pp. 11 e 17). Como já tivemos oportunidade de ver, o combate ao terrorismo internacional assumiria uma dimensão de revelo na agenda internacional da NATO (Guimarães, 2002, p. 11). Também Portugal, membro fundador da Aliança, procuraria «assumir a sua quota-parte neste processo e, desta forma, responder adequadamente aos novos desafios que se colocam à segurança e defesa Euro-Atlântica» (Guimarães, 2002, p. 11). Não se duvida que o envolvimento das FFAA «na luta contra o terrorismo, tanto a nível nacional como internacional, tem estimulado uma redefinição do papel dos militares» (Guittet, 2009, p. 175, tradução nossa). A NATO tem, assim, empreendido um processo de modernização e de otimização de recursos disponíveis aos seus países membros (Guimarães, 2002, p. 15). Mais recentemente, tem havido um considerável aumento da importância da questão do *burden-sharing* no seio da NATO (Cardoso Reis, 2017, p. 42).

O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica de 2010 apresentou «uma organização mais aberta ao exterior e atenta aos assuntos de segurança internacional que podem perturbar a ordem mundial e os equilíbrios regionais» (Saraiva, 2012, p. 2). Definiu, também, como principais desafios ao ambiente securitário internacional: «a ameaça convencional, [que] embora baixa, não pode ser ignorada – incluindo a ameaça colocada pelos mísseis balísticos; a proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva; o terrorismo, em particular o terrorismo com capacidade de utilização de armas nucleares, biológicas, químicas e radiológicas; a instabilidade ou os conflitos junto às fronteiras dos Estados-membros da NATO que promovam atentados ou atividades ilegais transnacionais, como os tráficos de narcóticos, de armas e de pessoas; os ciberataques que se estão a tornar mais frequentes, mais organizados e com uma capacidade cada vez maior para provocar danos nas redes informáticos da administração pública, na economia, finanças e, potencialmente também nos transportes, nas redes de abastecimento e noutras infraestruturas críticas; os Estados estão crescentemente dependentes das comunicações, transportes e vias, os quais são cruciais para o comércio global, a segurança dos recursos energéticos e a prosperidade económica; algumas tendências significativas – incluindo o desenvolvimento de armas laser, a guerra eletrónica e as tecnologias para restringirem o acesso ao espaço – poderão provocar grande impacto global no planeamento e execução das operações militares da NATO» (Elias, 2018, pp. 279-280).

Saraiva (2012, p. 2) sublinha que no curso das suas sucessivas revisões os conceitos estratégicos da NATO «perderam o estatuto de documentos orientadores da estratégia militar da Aliança, assumindo um pendor essencialmente político». Essa evolução foi, particularmente, visível com o Conceito de 2010, no qual «o papel político da NATO como regulador da segurança global adquire uma importância nunca antes assumida pelos aliados» (Saraiva, 2012, p. 2; Rignsmose e Rynning, 2009). A NATO assumiu, então, uma dimensão «pluricontinental» (Saraiva, 2012, p. 2, citada em Saraiva, 2014, p. 3), deslocando a «sua área de intervenção prioritária para fora do perímetro euro-atlântico, para a zona da Ásia-Pacífico, num projeto de índole global com metas mais ambiciosas» (Saraiva, 2014, p. 3).

Segundo Guimarães (2002, p. 21), o maior desafio que a NATO tem enfrentado tem a ver com o «desenvolvimento de uma relação sólida e coerente com a União Europeia, que reforçou no final de 1998, a sua [PESC], com uma dimensão de Segurança e Defesa», política esta não entendida como concorrência, mas sim como «complementaridade de ação», não como rivalidade, mas sim, como a UE a assumir as suas responsabilidades enquanto produtor de segurança internacional (Viana, 2014, p. 2). Severiano Teixeira (2009, pp. 121-122) defende que a NATO «pode e deve contar com o apoio e com a complementaridade de ação da União Europeia». Ao constituir-se como «dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa», refere o mesmo autor, «devem encontrar as formas institucionais para articular, em permanência, as suas prioridades, coordenar as suas missões e rentabilizar as suas capacidades e meios no domínio da segurança e da defesa, não para rivalizar, mas para se constituírem como aliados úteis e credíveis» (Severiano Teixeira, 2009, pp. 121-122). No mesmo sentido, Martins (2009, p. 99) refere que o aprofundamento da integração europeia em matéria de segurança e de defesa não pode ser feito «à custa ou em oposição à NATO», mas sim através do aprofundamento da «dimensão de segurança e defesa da UE para reforçar o pilar europeu na NATO e com isso ajudar a uma renovada projeção da NATO, como os desafios da segurança internacional recomendam e a comunidade internacional espera».

Reis Rodrigues (2013a, p. 8) defende que a NATO tem sido o «principal motor de desenvolvimento» das «capacidades e cultura militar» portuguesas. Explica que foi do quadro da NATO que «vieram a inspiração e os ensinamentos que guiaram o processo de transformação das [FFAA] portuguesas, na transição do ambiente tecnologicamente simples da guerra de guerrilha em África para o nível elevado de exigência em que tem que se processar a participação em formações multinacionais» (Reis Rodrigues, 2013a, p. 8). A NATO tem sido uma fonte de adaptação das políticas de segurança e defesa nacionais, o que se tornaria claro face à necessidade de mais capacidades de policiamento e de forças nacionais destacadas já na Guerra da Jugoslávia, entre 1991 e 1995, necessidade esta que aumentaria com o início da Guerra no Afeganistão, em 2001 (Merlingen, 2011). Carreiras (2007, p. 6) lembra que no final da Guerra Fria, as FFAA portuguesas se encontravam «numa situação particularmente difícil em termos de obsolescência material, relativa ausência de orientação estratégica e orçamentos reduzidos, enquanto se vivia um clima de desconfiança entre políticos e membros das forças militares». Refira-se que, em Portugal, era frequentemente criticada a falta de políticas de defesa

claras e a completa obsolescência da estrutura estatal para as questões de segurança e defesa (Carreiras, 2007, p. 6). Foram sendo também apontadas críticas, sobretudo no seio da instituição militar, relativamente à definição das missões das FFAA, porquanto os documentos oficiais incluíam atribuições tão amplas que seria possível nelas incluir praticamente qualquer situação relativa ao uso da força militar (Carreiras, 2007, p. 7). Adicionalmente, refiram-se as críticas à inadequação dos quadros jurídicos e os efeitos negativos de uma atuação meramente reativa e lenta por parte do poder político (Carreiras, 2007, p. 7).

Como bem sublinha Loureiro dos Santos (2012, p. 102), «A participação de Portugal na Aliança Atlântica constituiu um fator modernizador das FFFA, não apenas em equipamento, instrução e treino militar, mas também no que se relacionava com o conhecimento do modo de ação da instituição militar em regimes democráticos, como resultado do contacto dos militares portugueses, particularmente dos oficiais, com camaradas estrangeiros que se orgulhavam das suas democracias, dos seus direitos, da sua legitimidade perante a população que elegia o governo de que dependiam». Não duvidamos, por isso, da incontornável influência da NATO na «instituição militar e na política de defesa nacional», constituindo-se como «um motor da transformação e da modernização das [FFAA] portuguesas, através da renovação de doutrinas, métodos e capacidades, no sentido da harmonização, interoperabilidade e trabalho cooperativo entre os diversos membros da Aliança» (Severiano Teixeira, 2009, p. 119). Adicionalmente, no plano externo, a NATO tem constituído, segundo Severiano Teixeira (2009, p. 119), «um instrumento central na afirmação de Portugal enquanto Estado responsável e produtor de segurança internacional, depois da institucionalização da democracia portuguesa». Explica o mesmo autor que «foi com a NATO que Portugal quebrou a tradição que tinha desde o final da Primeira Guerra de não intervenção no continente europeu e participou nas missões internacionais nos Balcãs, nomeadamente IFOR/SFOR (Bósnia) e KFOR (Kosovo)», tendo, desde então, marcado «uma presença constante e com elevado grau de empenhamento nas missões (terrestres, aéreas e navais) da Aliança Atlântica, não só na Europa como na Ásia, no Mediterrâneo e em África» (Severiano Teixeira, 2009, p. 119).

Escorrega (2013, p. 2) vai mais longe e defende que pese embora ambas a UE e a NATO sejam «vitais para a segurança e defesa» portuguesas, a «aliança crucial para a segurança e defesa de Portugal é a Aliança Atlântica». Também Guimarães (2002, p. 23) defende que a «NATO foi, é, e certamente continuará a ser o garante da segurança e estabilidade da Área Euro-Atlântica». A NATO mantém, assim, ainda hoje «a sua razão de ser: permanece o principal garante da segurança transatlântica e da permanência da paz, com base no mesmo conjunto de princípios e valores partilhados – a indivisibilidade da defesa dos aliados e a defesa dos valores da liberdade e da democracia» (Severiano Teixeira, 2009, p. 117). Loureiro dos Santos (2010, p. 46) defende que existem dois aspetos de vital importância que resultam da integração de Portugal na NATO: primeiro, «o facto de os Estados Unidos, como potência marítima dominante, serem o mais importante aliado para a segurança de Portugal»; segundo, o impacto estrutural da Aliança na estratégia nacional, colocando Portugal «numa posição

central, resguardada a Leste, Norte e Oeste, e com a garantia de ser apoiado face a desafios provenientes do Sul».

Em conclusão, a Aliança Atlântica «permanece um instrumento privilegiado de resposta [perante novos desafios, riscos e ameaças], resultante não apenas do esforço conjunto entre Aliados, mas também da predisposição para trabalhar, em conjunto, com a restante Comunidade Internacional» (Severiano Teixeira, 2009, p. 118).

3. Notas conclusivas

A acumulação de sucessivas crises europeias na última década – a crise do euro, a crise migratória, a crise do populismo europeu e o nexo com as democracias iliberais, o *Brexit*, a crise pandémica e as guerras na Síria e na Ucrânia –, representam, sob diferentes formas, fatores que evidenciam a fragilidade e a potencial fragmentação da Europa e ilustram a necessidade de novas dinâmicas na segurança europeia. Como vimos, as administrações nacionais já não são capazes de abordar, coordenar e resolver problemas de segurança global por si mesmos, exigindo as atuais ameaças internacionais formas alternativas de gestão securitária para além da dimensão estadual (Krahmann, 2003, p. 13, Webber et al., 2004, p. 5, Kirchner, 2006, pp. 948-949 referidos em Ferreira Nunes, 2010, p. 60).

Em consequência da sobreposição crescente entre segurança interna e externa, a UE tem sido frequentemente vista como precursora na erosão de fronteiras conceptuais e territoriais difíceis no que diz respeito a uma vasta gama de políticas, sendo cada vez maior a interconexão entre as dimensões de segurança e de defesa europeias.

Para o caso particular de países como Portugal, que integram, simultaneamente, a UE e a NATO, uma clarificação das relações entre as políticas e os atores em matéria de segurança e de defesa é essencial. Assim, em linha com o referido acima, em caso de necessidade de uma intervenção militar, esses países terão algumas opções à mão: (i) empreender uma missão militar conduzida pela UE, no quadro da PCSD, (ii) ou conduzida pela NATO, (iii) ou através duma coligação *ad hoc* de Estados-Membros e outros países que a estes associem, (iv) ou ainda uma operação nacional, conduzida por um Estado-Membro, mas com apoio logístico de um ou mais países (Biscop, 2018, p. 87). Assim, e em termos práticos, «enquanto os conceitos e os procedimentos para a gestão das operações a nível político-estratégico têm sido desenvolvidos no quadro institucional da UE, os procedimentos e as normas para os níveis inferiores (estratégico militar, operacional e tácito) têm sido, frequentemente, adotados no quadro da NATO» (Britz e Eriksson, 2005, p. 39, tradução nossa).

No quadro da chamada segurança cooperativa, organizações regionais como a NATO e a UE «transformaram a narrativa da defesa coletiva numa narrativa da segurança assente na gestão e prevenção das crises e conflitos e na partilha efetiva de custos e riscos» (Ferreira Nunes, 2013, p. 7). Também Portugal, desde logo pela sua dimensão e recursos disponíveis, foi forçado a ponderar a organização das suas forças de forma a otimizar a sua participação simultânea na UE e na NATO. Assim, e desde o final da década de 90 do século anterior, países como Portugal têm procurado reorganizar as

suas estruturas e modernizar os seus recursos a fim de enfrentar uma gama mais vasta de ameaças para «além da esfera nacional e ao serviço de uma comunidade de aliados e parceiros (…), sabendo que a parceria e a indivisibilidade do espaço euro-atlântico permitirão baixar o nível de responsabilidade nacional na resolução militar de crises» (Bonditti, et al., 2008, p. 28, tradução nossa).

PARTE II – As políticas de segurança e de defesa em Portugal

Capítulo VI – Mapeamento da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal – 1976 a 2008

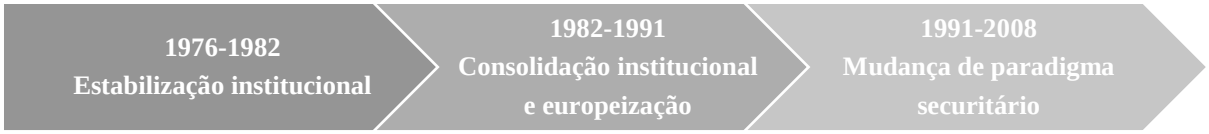
A primeira parte da presente dissertação permitiu enquadrar, ao longo de cinco capítulos, o tema da nossa investigação. Começámos por introduzir a problemática da tese, ou seja, o *status quo* da articulação das políticas de segurança e de defesa em Portugal. Providenciámos uma explanação das abordagens teóricas das Políticas Públicas que nos permitiram construir a presente tese, com base no mapeamento, a longo termo, de dois setores de políticas. Mais delimitámos, concetualmente, as temáticas sobre as quais recai a nossa investigação. Por fim, enquadrámos as políticas em estudo no contexto das mudanças ocorridas no paradigma securitário e abordámos as questões da segurança e da defesa no quadro da UE e da NATO, organizações multilaterais que têm influenciado a evolução das políticas domésticas relevantes em Portugal.

Na segunda parte da tese, que agora iniciamos, encontramos dois capítulos que se debruçarão sobre a apresentação e a análise empírica das medidas de política em estudo, particularmente, os principais instrumentos jurídicos portugueses nas áreas da segurança e da defesa, ou seja, a LSI, a LDN e a LOBOFA.

1. Enquadramento

O presente capítulo pretende mapear, tão exaustivamente quanto possível, a evolução da articulação entre as políticas públicas de segurança interna e de defesa nacional, particularmente, no que concerne as relações entre as FFAA e as FSS, considerando três períodos ou fases: (i) de 1976 a 1982, que classificamos como o período de estabilização institucional; (ii) de 1982 a 1991, o período de consolidação institucional e de europeização; (iii) de 1991 até 2008, com a mudança do paradigma securitário, o período entre o fim da Guerra Fria e a renovação das políticas portuguesas estruturantes em matéria de segurança e de defesa.

Figura 7 – Fases da evolução da articulação entre as políticas públicas de segurança e de defesa em Portugal entre 1976 e 2008



Fonte: Autor

A investigação desenvolvida, tal como explicado no capítulo dedicado aos modelos teóricos das Políticas Públicas (ver Capítulo II), aborda a forma como determinados processos e eventos ao longo do tempo influenciaram o desenvolvimento e as mudanças que ocorreram nas instituições e nas políticas

públicas nos domínios da segurança e da defesa em Portugal. Estuda, mais concretamente, as principais transformações ocorridas em reação à mudança do paradigma securitário nas últimas três décadas. Para tal, socorremo-nos do modelo do institucionalismo histórico, focando-nos no estudo das instituições e dos atores formais, das regras escritas e dos quadros regulatórios da segurança e da defesa em Portugal (ver Capítulo II, secção 2.). Esta opção oferece-nos a possibilidade de explorar de que forma certas instituições e atores têm exercido um poder estrutural preferencial por certas opções políticas face a outras, estando na origem de situações de inércia ou de adaptação, de acordo com a teoria da mudança institucional (Capítulo II, secção 2.3.).

Para contextualizar as políticas que analisaremos, em detalhe, no próximo capítulo, são apresentadas no presente capítulo as mudanças mais significativas nas instituições e nas políticas públicas portuguesas nas décadas anteriores, tais como as ruturas resultantes de nova legislação e de novas práticas introduzidas de forma (in)consciente. Na sua análise recorremos às perspetivas das conjunturas críticas, da *path-dependence* e da mudança institucional, ou seja, do institucionalismo histórico, em sentido amplo (Capítulo II). Tendo em consideração o impacto de eventuais influências externas no quadro das organizações internacionais que Portugal integra, a presente tese examina, ainda, a evolução das políticas públicas após a adesão de Portugal à CEE e a participação na NATO. Destacamos as mudanças institucionais ocorridas com o Tratado de Maastricht e até ao Tratado de Lisboa e, ainda, a evolução da política securitária no pós-11 de setembro de 2001, fazendo uso da perspetiva da europeização das políticas públicas (*top-down*). Para abordar as mudanças ocorridas no seio da Aliança Atlântica e o seu impacto, recorremos à abordagem da otanização das políticas.

As abordagens supramencionadas permitir-nos-ão identificar um conjunto de variáveis e de quadros de análise, nomeadamente, as principais ideias, contextos, instituições, atores, bem como o seu protagonismo e influência na evolução das políticas ao longo do tempo. Estes fatores estarão na base do modelo de análise que será testado no capítulo subsequente, e que apresentámos no capítulo introdutório da nossa dissertação, quando analisarmos as principais políticas de segurança e de defesa formuladas após 1991.

2. Estabilização institucional: da Constituição de 1976 à revisão constitucional de 1982

Prosseguiremos agora com a descrição da relação entre as FFAA e as FSS no quadro das mais relevantes políticas públicas de segurança e de defesa no período de estabilização institucional, ocorrido entre 1976 e 1982, ou seja, entre a aprovação da CRP e a sua primeira revisão.

No plano constitucional e legislativo, no período de transição revolucionária (1974-1976) e, especialmente, no de estabilização institucional (1976-1982), a Lei Fundamental ocuparia um lugar de quase exclusividade como fonte jurídica e, inerentemente, política, em matéria de política de defesa nacional. À luz das abordagens teóricas introduzidas no Capítulo II, podemos classificar a Revolução de 1974 como um momento ou conjuntura crítica (Capítulo II, secção 2.1.). Constitui, de facto um acontecimento concentrado num período relativamente curto de tempo com um significativo impacto

institucional e nas políticas a longo termo (Capoccia, 2016a, p. 1). Corresponde, ainda, a um «ponto de viragem», de fluxo institucional, durante o qual ocorreu uma mudança profunda, entre dois períodos relativamente longos de estabilidade – o Estado Novo e a Terceira República ou Democracia Portuguesa (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 341).

A Constituição de 1976, na sua versão originária,[159] foi profundamente marcada pelo processo revolucionário da qual resultou, sendo caraterizada pelo «objetivo ideológico da transição para o socialismo», pelo «papel de vanguarda atribuído ao Movimento das Forças Armadas [(MFA)]» e pela «tarefa de socialização dos meios de produção» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 189-190). A caraterística fundamental deste texto em matéria de segurança e defesa seria o papel constitucional atribuído ao Conselho da Revolução (CR),[160] «órgão consultivo do Chefe de Estado e garante do regular funcionamento das instituições democráticas», «garante do cumprimento da Constituição», «garante da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa» e «órgão decisor e executor de todos os assuntos militares» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 190). No que respeita a matérias de segurança, o texto inicial da Constituição de 1976 seria algo tímido, numa possível reação «à traição autoritária da Constituição de 1933» (Pereira, 2012, p. 411, citado em Matos, 2020, p. 72).

As FFAA, «parte do povo» (Art, 273.º, n.º 2 da CRP 1976), além de garantirem «a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território» (Art. 273.º, n.º 1 da CRP 1976), tinham «a missão histórica de garantir as condições que [permitissem] a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo» (Art. 273.º, n.º 4 da CRP 1976) e de assegurar «o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974» (Art. 273.º, n.º 2 da CRP 1976). Ou seja, o papel que lhes era atribuído em 1976 era amplo, comportando não apenas as tarefas mais tradicionais da defesa militar contra as ameaças externas, mas também se apresentando como o garante da ordem interna e do quadro institucional nascido com a nova Constituição e colaborando com as «tarefas de reconstrução nacional» (Art. 273.º, n.º 5 da CRP 1976; Parecer PGR n.º 147/2001, ponto 2.1.).[161] É, pois, de considerar que o papel atribuído às FFAA no quadro de uma conjuntura crítica como a vivida nos anos pós-Revolução teria um impacto significativo a longo termo e, muito provavelmente, até à atualidade. As FFAA correspondem a uma instituição duradoura, relativamente estável ao longo do tempo, que influencia as preferências dos atores sociais e políticos (Pierson, 1993; Mahoney, 2000: Farrel, 2018, p. 32). No seio das FFAA, os apoiantes do *status quo* têm um maior controlo sobre as revisões

[159] Aprovada pelo Decreto de 10/04 de 1976.

[160] Loureiro dos Santos (1978, p. 11) explica que a CRP de 1976 atribuía a responsabilidade pela defesa nacional a quatro órgãos de soberania. Além do CR, a AR, o PR e o Governo, dentro das linhas orientadoras definidas pela Lei Fundamental, levavam «a efeito todo o conjunto complexo das ações inerentes à defesa e [dinamizavam] a Administração, desde a formulação e constante readaptação da política de defesa nacional até à execução de aspetos concretos nos vários setores que a [integravam], um dos quais é o setor militar (FFAA)». Sobre a «origem contratualista» da CRP «no que se refere à organização do poder político e concretamente às FFAA», ver Júdice (1978).

[161] Para uma leitura complementar sobre o papel desempenhado pelas FFAA no plano político de acordo com a CRP de 1976 e, especialmente, o seu Artigo 273.º, ver Lucas Pires (1976, 1977), Miranda (1978b) e Freitas do Amaral (1983, 1988).

institucionais que lhes introduzam mudanças, exercendo, por regra, uma enorme pressão sobre as tentativas de reforma (Capoccia, 2016b, p. 1097), em linha com um certo corporativismo profissional (Introdução).

Durante o período de referência (1976-1982), a organização das FFAA não respeitaria o princípio democrático da subordinação das forças militares ao poder político – tal como era comum nas demais nações ocidentais –, sendo-lhe reconhecido, pela Constituição, um poder político-militar próprio (Blanco de Morais, 2000, p. 75-76; ver também sobre este período, Seixas, 1978; Bacelar Gouveia, 2018, p. 387). Esta situação particular em termos institucionais não condicionaria apenas a morfologia do sistema de governo, mas também a do próprio regime político vigente (Blanco de Morais, 2000, p. 75) e deixaria, certamente, marcas que poderão explicar a evolução das políticas neste setor nas décadas seguintes. O legislador, até então, muito condicionado pelo período que se seguiu à revolução de 1974, veio consagrar uma clara divisão entre defesa, da responsabilidade das FFAA, e segurança, da responsabilidade das FS (Luís, 2018, p. 12).

A nova Constituição definia o CR, órgão de soberania não eleito, como a instituição responsável por legislar em matéria de forças militares, além de lhe atribuir «poderes políticos de garantia do espírito da Revolução, de celebração de convenções internacionais em matéria militar e de faculdades políticas de consulta e de controlo dos outros órgãos de soberania (...) e de competências de fiscalização abstrata da constitucionalidade das normas jurídicas» (Blanco de Morais, 2000, p. 75). Acresce que apesar da AR ter, em abstrato, competência legislativa em matéria de organização da defesa, tal acabaria por não ter relevância prática visto não ter exercido esse poder nesse período (Blanco de Morais, 2000, p. 75). Sublinhe-se, ainda, que o MDN se encontrava totalmente desprovido de poderes em matéria de política de defesa e das FFAA, apresentando-se como um mero interlocutor entre estas e o Governo no que respeitava a definição e a atribuição da verba orçamental anual, ainda que, na prática, os montantes fossem definidos pelas próprias FFAA (Blanco de Morais, 2000, p. 76). Assegurava, também, a representação externa do Governo na área da sua tutela (Blanco de Morais, 2000, p. 76).

Até à revisão constitucional de 1982 e à promulgação da Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro (LDNFA), verificava-se, portanto, uma situação de autorregulação das FFAA, procedendo os seus ramos à sua própria organização interna, quer no que respeitava a sua estrutura superior, quer a sua implantação territorial (Espírito Santo, 2014). Daqui «resultava uma plena autonomia das FFAA em face das instituições civis eleitas, a qual, segundo certas opiniões, adiou o problema central de uma rápida atualização do conceito de defesa (...)» (Blanco de Morais, 2000, p. 76).

Esta situação peculiar levaria a que «pouco depois da entrada em vigor da Constituição, [se julgasse] estarem reunidas as condições necessárias para a definição de um novo quadro jurídico da defesa nacional» e que «no meio militar, algumas opiniões [se mostrassem] favoráveis à aprovação de uma lei da defesa nacional e das FFAA» (Miranda e Blanco de Morais, 2000, p. 166). São exemplos dessa vontade, nomeadamente, a posição do General Loureiro dos Santos, publicada em artigo, em 1976, defendendo a aprovação de uma LDN que estabelecesse o princípio da subordinação das forças militares

ao poder político;[162] o anteprojeto de LDN do General Firmino Miguel, que consubstanciaria a proposta de LDN do I Governo Constitucional (23/07/1976 a 23/01/1978); e a proposta de LDN do General Loureiro dos Santos de 1979 (Miranda e Blanco de Morais, 2000, p. 166). A proposta de LDN apresentada pelo I Governo Constitucional, em 1977, assentava numa «conceção ampla de defesa nacional contra todas as formas de ameaça (externa e interna), recorrendo a medidas em todos os setores das atividades do Estado» (Espírito Santo, 2014). Também a proposta de Loureiro dos Santos seguiria uma conceção ampla de defesa, mas conferia «ao [PR] a direção superior da política de defesa nacional; [garantia] a separação entre aspetos não militares da defesa a cargo do governo e aspetos militares à responsabilidade das FFAA; [persistia] na equivalência entre detentores de cargos políticos e militares» (Espírito Santo, 2014). Mais tarde, em 1981, seriam apresentados à AR, também sem sucesso, anteprojetos para uma Lei de Bases Gerais e de Organização da Defesa Nacional e para uma Lei Orgânica do Ministério da Defesa e das FFAA.

O IDN, por sua vez, lançaria o debate em torno dos conceitos de segurança nacional e de defesa nacional, já em 1978 (ver Capítulo II, secções 3., 3.1., 4., 4.1. e 5.).[163] O conceito de defesa nacional que surge neste período, tendo por base uma conceção alargada das missões das FFAA, que vimos acima, estaria na origem de um «entendimento muito amplo do conceito de defesa nacional, que se confundia com o de segurança nacional», ou seja, uma defesa nacional que «incluía uma componente militar e diversas componentes não militares e visava proteger o País contra qualquer ameaça externa ou interna» (Parecer PGR n.º 147/2001, ponto 2.1, segundo parágrafo).[164]

Foi durante este período que se debateu a estrutura da defesa nacional e das FFAA, procurando alinhá-la com o quadro institucional existente nos restantes países ocidentais democráticos, atribuindo-lhe uma estratégia e documentos orientadores. No entanto, sempre com as dificuldades inerentes a um contexto constitucional e institucional que blindava quaisquer alterações mais profundas nas políticas. Independentemente das dúvidas conceptuais suscitadas à época, era certo que Portugal necessitaria de uma «força permanente (sistema de forças) para garantir a presença e impedir o acesso a um Espaço Estratégico do Interesse Nacional (constituído por um território repartido e o espaço interterritorial) e para assegurar os seus compromissos na defesa coletiva da OTAN, contrariando conceitos ultrapassados quando Portugal era detentor de um Império» (Espírito Santo, 2014).

---

[162] Artigo publicado na revista «Baluarte» com o título «Elementos de estudo para um projeto de reestruturação das Forças Armadas tendo em vista o cumprimento das duas tarefas» (Miranda e Morais, 2000, p. 166).

[163] Diz Espírito Santo (2014) o seguinte: «Entretanto, o [IDN], que temporariamente tinha desempenhado as funções de Centro de Sociologia Militar, retoma as suas funções de ministrar Cursos de Defesa Nacional, em 1978. É o tempo de debater conceitos de Segurança Nacional e de Defesa Nacional, entendendo-se que a Segurança Nacional deveria ser uma atitude mais ampla e permanente do Estado na procura de criar e manter liberdade de ação nas suas decisões (conceção anglo saxónica de *National Security*) e que a Defesa Nacional deveria ser uma ação ampla do Estado e dos seus setores que mais contribuíssem para se opor a ameaças externas (conceção francesa de *Defense Nationale*) que afetassem a sua independência e soberania».

[164] Note-se que apesar de existirem referências à defesa nacional na CRP de 1976, o conceito de defesa nacional não se encontra detalhado no texto constitucional.

Importa esclarecer que as normas e as políticas que emanavam diretamente da Constituição foram complementadas, neste período, por legislação sobre a organização das FFAA, como aquela relativa à composição da Marinha (Decreto-Lei n.º 464/74, de 18 de setembro), à reorganização da FAP (Decreto-Lei n.º 646/74, de 21 de novembro) e à organização superior do Exército (Decreto-Lei n.º 949/76, de 31 de dezembro), às quais acresceriam as diretivas das chefias militares. Apesar das modificações jurídicas e institucionais mais significativas terem resultado da revisão constitucional de 1982, como veremos, no período de 1976-1982 seriam, ainda assim, adotadas algumas medidas de política com relevo para este setor e que constituíram um exemplo claro da autonomia das FFAA.[165]

Face ao quadro histórico-constitucional descrito acima, as condições necessárias ao desenvolvimento legislativo e institucional apenas surgiriam após a revisão da Constituição, anos mais tarde. No final da década de 70 do século XX, o CR começou a ser percecionado como um «elemento incómodo para a jovem democracia portuguesa» (Miranda e Blanco de Morais, 2000, p. 166). Naturalmente, o aprofundamento do regime nascido da Revolução de 1974, quer num «sentido "partidocrático" quer "europeu"», viria a exigir a extinção do CR (Miranda e Blanco de Morais, 2000, p. 166). Verificou-se um alinhamento entre o posicionamento dos partidos políticos e de fatores de ordem externa para que se avançasse nesse sentido, o que ocorre em 1977 com o pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias, que dificilmente teriam aceitado uma instituição nacional com as caraterísticas do CR (Miranda e Blanco de Morais, 2000, p. 167), bem como em 1978 com a primeira eleição de Portugal como membro não permanente do CSNU.

No período considerado, as limitações na formulação das políticas de defesa pelo órgão executivo resultam evidentes dos sucessivos programas governativos estudados.[166] Tais limitações decorrem, desde logo, do entendimento de que a organização da defesa nacional e a definição dos seus deveres eram matérias da exclusiva competência da AR. Além disso, sublinhe-se, novamente, o papel de inequívoco relevo ocupado pelo CR, órgão político-legislativo em matéria militar, ao qual cabia legislar e regulamentar em matéria da organização, funcionamento e disciplina das FFAA, além de aprovar acordos e tratados internacionais em matéria militar. Destaque, também, para a repetida asserção programática de duas tarefas fundamentais que impenderam sobre os primeiros governos constitucionais. Primeira, a preparação, a longo termo, dos mecanismos legais e organizacionais que permitissem a subordinação do poder militar ao poder político, isto é, ao seu controlo pela AR

[165] Refiram-se, exemplificativamente, os diplomas relativos à modificação da estrutura dos comandos territoriais da Armada (Decreto-Lei n.º 717/76, de 9 de outubro), à organização superior do Exército (Decreto-Lei n.º 949/76, de 31 de dezembro), às alterações à organização territorial do Exército (Decreto-Lei n.º 181/77, de 4 de maio), à reestruturação da divisão territorial militar terrestre do território nacional (Decreto-Lei n.º 173/81, de 25 de junho), à constituição das FFAA portuguesas, definição das competências e atribuições do CEMGFA e estrutura interna do EMGFA (Decreto-Lei n.º 20/82, de 28 de janeiro) ou à reestruturação da FAP (Decreto-Lei n.º 221/82, de 7 de junho), cujas missões haviam sido definidas pelo EMGFA em 1978 (Diretiva n.º 3/78, de 17 de janeiro).

[166] O mesmo se diga da documentação programática estruturante em matéria de planeamento económico. As GOP para 1977, 1978, 1980 e 1981 apenas abordariam questões de política macroeconómica, não versando sobre a política setorial da defesa nacional.

democraticamente eleita (PG I GC, 1976). Segunda, a tarefa de assegurar a ligação entre os diferentes departamentos governamentais e as FFAA, de modo que estas pudessem, oportuna e eficientemente, colaborar nos programas e nas tarefas de reconstrução nacional (PG I GC, 1976). No entanto, e apesar da relevância desta segunda tarefa, não parece corresponder, na íntegra, à lógica de cooperação entre as FFAA e as FSS que pretendemos estudar, pelo que não deverá ser sobrevalorizada. Sublinhe-se, aliás, a ressalva programática que apontava para o facto de as FFAA terem missões específicas, pelo que a sua participação nas tarefas de reconstrução nacional apenas seria possível através da execução de tarefas pontuais ou de pequenos programas de realizações, todos devidamente integrados no plano do departamento governamental responsável por cada um dos setores (PG I GC, 1976).

A nosso ver, uma medida relevante para a evolução das relações entre as políticas de segurança e de defesa seria a do desenvolvimento de um «serviço público de proteção civil» contra calamidades naturais ou outras, assegurando a sua articulação com os serviços municipais ou locais e a previsão de mecanismos de colaboração com as FFAA ou a sua própria absorção por estas, em situações de emergência (PG I GC, 1976).[167]

Resulta do que foi acima explicitado, que no período em estudo (1976-1982), o governo deveria colaborar com a AR na elaboração da Lei da Organização da Defesa Nacional, assegurar o respeito pelas obrigações decorrentes da participação nacional na NATO, articular as áreas da defesa e dos negócios estrangeiros na sua atuação, preparar a indispensável subordinação da estrutura das FFAA ao poder político, assegurar a ligação entre as áreas governativas e as FFAA de forma a que estas se inserissem harmonicamente na realidade nacional e prestassem a sua colaboração ativa na reconstrução do país (PG III GC, 1978).

Importa referir que o VI Governo Constitucional (03/01/1980 a 09/01/1981) pretendeu adotar uma conceção global e integrada da política de defesa (PG VI GC, 1980). O seu programa governativo salientava, precisamente, que no seu triplo objetivo de assegurar a independência do país, a integridade do território e a segurança coletiva, a defesa nacional não se esgotava na sua dimensão meramente militar, nem se podia resumir a uma preocupação de caráter territorial (PG VI GC, 1980). Este ponto é, particularmente, relevante porque, pela primeira vez e de forma expressa, um programa de governo aventou a possibilidade da adoção de uma conceção ampla de segurança externa, reconhecendo à defesa nacional outras dimensões que não apenas a estritamente militar. Essa conceção global e integrada da política de defesa nacional acabaria por ser adotada pelos Governos seguintes, que procurariam divulgá-la para que houvesse uma melhor consciência nacional do papel desempenhado pelas FFAA (PG VII GC, 1981). Recorde-se, no entanto, que no período de estabilização institucional, não era ainda permitido ao Governo recorrer às FFAA como um dos instrumentos mais relevantes da defesa nacional,

[167] Não deixa de ser curioso ver esta ideia já em 1976, se considerarmos o papel acrescido que as FFAA passariam a deter, desde 2019, no domínio da proteção civil em matéria de gestão dos meios aéreos utilizados na prevenção e combate a fogos florestais. Ver Resolução de Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 4 de outubro – Aprova a implementação da gestão centralizada dos meios aéreos pela Força Aérea e Diretiva Operacional Nacional n.º 2 – DECIR, 2019.

dispondo a instituição militar de apreciável autonomia (PG VI GC, 1980). Assim, ultrapassado o referido período histórico, o país necessitaria de devolver a orientação política das FFAA ao poder civil democraticamente eleito, cabendo, portanto, ao Governo preparar essa transição (PG VI GC, 1980). O VI Governo Constitucional defendeu, por isso, a urgência da aprovação de uma lei sobre a organização da defesa nacional, nos termos constitucionais (PG VI GC, 1980).

De acordo com VII Governo Constitucional (09/01/1981 a 04/09/1981), a ação do MDN, à época, deveria basear-se em duas fases distintas (PG VII GC, 1981). Primeira, até à revisão constitucional, na qual se procederia ao estudo das reformas estruturais e das medidas a adotar que permitiriam a devolução da orientação política das FFAA ao poder civil democraticamente eleito, sem dificuldades, como algo normal em democracia (PG VII GC, 1981). Segunda, após a revisão constitucional, o desenvolvimento de uma organização integrada da defesa nacional (PG VII GC, 1981). O seu programa governativo definia já, de acordo com as posições do PR, dos partidos com assento parlamentar e da própria instituição militar, que caberia ao Governo a função de direção e gestão das FFAA após a primeira revisão constitucional (PG VII GC, 1981). O Governo poderia, então, implementar as reformas estruturais necessárias, adotando as medidas legislativas adequadas, por si ou mediante propostas de lei ao Parlamento (PG VII GC, 1981). O executivo deveria, ainda, considerar o reequipamento das FFAA tendo em vista habilitá-las para o cumprimento eficaz das suas missões, não se abstendo Portugal de cumprir os compromissos assumidos no quadro da NATO (PG VII GC, 1981). Veja-se, neste último ponto, um exemplo de otanização das disposições programáticas relativas às políticas de defesa, abordagem segundo a qual a participação de forças militares na NATO está na origem de mudanças institucionais que resultam da procura de respostas doutrinárias e materiais aos desafios enfrentados no terreno (Schmitt, 2015, p. 42).[168]

Contrariamente ao sucedido com a área da defesa nacional, naquele período era «escasso o estatuto constitucional da Segurança Interna» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 531). De facto, na versão originária da CRP, a segurança interna resumia-se ao disposto no Artigo 272.º, relativo à polícia, que lhe atribuía a função de «defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos», sendo que «a prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só [podia] fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos» (Art. 272.º da CRP 1976). Como bem sublinha Bacelar Gouveia (2018, p. 533), o contraste entre o relevo dado à polícia face ao estatuto constitucional ocupado pela defesa nacional «é uma das assimetrias que merecem ser verberadas na CRP, isso sendo tanto mais sério quanto é certo a atividade policial surgir com a máxima centralidade perante as novas questões que se colocam à segurança». Ainda assim, podemos afirmar que, no período em análise, as políticas públicas de segurança interna estiveram focadas no reforço da autoridade democrática e na preservação da ordem pública, como explica Oliveira (2006, pp.

[168] O desenvolvimento de novas tecnologias militares, táticas, estratégias e estruturas organizacionais corresponde a um mecanismo de mudança do sistema de defesa designado por inovação (Grissom, 2006, referido em Schmitt, 2015, p. 42).

286-287). A lógica seguida à época visou, sobretudo, reforçar a ação antiterrorista, particularmente, em reação às atividades desenvolvidas pelas chamadas «Forças Populares 25 de abril» (FP-25), ativas entre 1980 e 1987.

Olhando agora para as políticas públicas de segurança de um ponto de vista programático, facilmente concluiremos que este não foi um período particularmente prolífico neste domínio. De facto, os programas governativos dos I, II, III, IV, V, VI e VII Governos Constitucionais não incluem qualquer referência expressa ao conceito de segurança interna.[169] Esta opção poderá encontrar fundamento em similar omissão dessa mesma conceptualização no texto da própria Lei Fundamental (CRP 1976). No entanto, realce-se que todos estes programas reconheciam o relevante papel das FS na ação antiterrorista e anticriminal, no contexto de instabilidade que se viveu, em Portugal, naquele período. O IV Governo Constitucional (22/11/1978 a 07/07/1979), particularmente, sublinhou a importância de ser elaborada nova legislação como forma de clarificar as áreas de atuação das FS e os seus respetivos limites (PG IV GC, 1978). Este ponto parece-nos importante se considerarmos que o período em análise, anterior à primeira revisão constitucional, seria pautado pelo debate em torno da necessidade da definição dos limites de atuação e das competências das FS em relação às FFAA e vice-versa. Era, também, patente nos referidos programas governativos a omissão a referências à cooperação entre as FS e as FFAA em matéria de segurança interna. Ainda assim, houve quem propusesse a articulação do MinAI com os demais ministérios setoriais, e logo o MinDN, na elaboração de legislação no domínio do combate à criminalidade que assegurasse uma atuação inequívoca das FS (PG III GC, 1978).

Esse debate é compreensível no momento histórico que Portugal atravessava e que viria a condicionar a evolução futura das instituições – quer entendidas como estruturas, quer como regras – nas áreas de políticas em estudo. De facto, os períodos revolucionário e de estabilização institucional podem constituir um momento crítico na origem de uma trajetória dependente das políticas de segurança e de defesa e da mudança lenta e gradual das suas instituições, mais concretamente, das FSS e das FFAA.

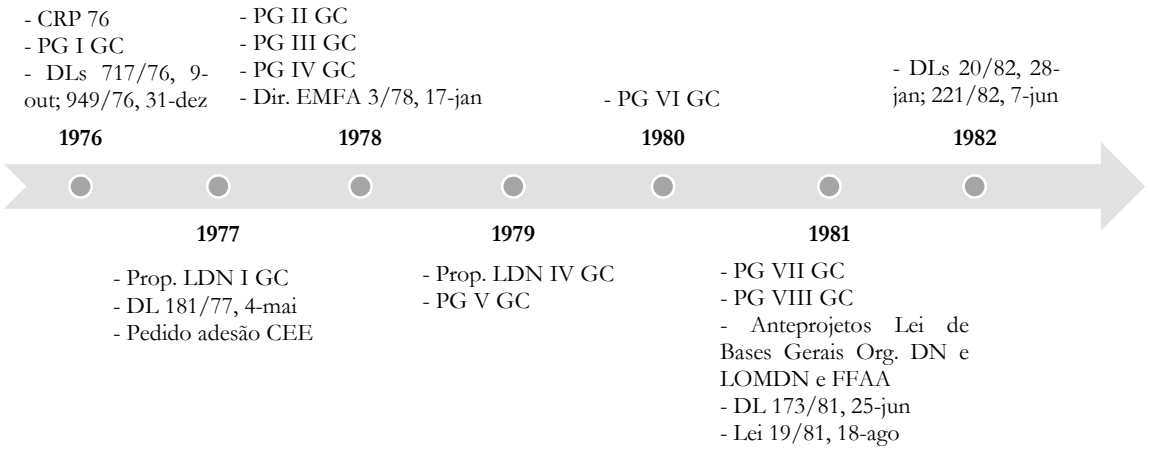
O V Governo Constitucional (01/08/1979 a 03/01/1980) frisou a necessidade de ser assegurada a autoridade e o prestígio das «Forças Armadas de Segurança» – conceito de caráter único na terminologia utilizada em todos os programas governativos analisados na elaboração desta tese. O papel dessas forças seria, de acordo com este Governo, fundamental na ação antiterrorista e anticriminal e no controlo da atividade ilegal de estrangeiros em território nacional (PG V GC, 1979). Ainda com relevo para a presente tese, refira-se que o mesmo Governo promoveria o lançamento dos trabalhos preparatórios para a definição de uma Política Nacional de Segurança Interna, integrada nos conceitos globais de defesa nacional, ideia em si também ela inovadora, pelo menos conceptualmente (PG V GC, 1979). Já o VII Governo Constitucional seria, efetivamente, o primeiro a referir-se de forma expressa aos serviços de

[169] I Governo Constitucional (23/07/1976 a 23/01/1978), II Governo Constitucional (23/01/1978 a 29/08/1978), III Governo Constitucional (29/08/1978 a 22/11/1978), IV Governo Constitucional (22/11/1978 a 07/07/1979), V Governo Constitucional (01/08/1979 a 03/01/1980), VI Governo Constitucional (03/01/1980 a 09/01/1981) e VII Governo Constitucional (09/01/1981 a 04/09/1981).

segurança – sublinhe-se que, até então, os documentos governativos apenas se referiam às FS (PG VII GC, 1981).

É importante frisar que, independentemente das discussões teóricas sobre os conceitos de segurança interna e de defesa nacional e da legislação em vigor no período de estabilização institucional, nenhum dos documentos analisados se refere à articulação entre as FFAA e as FSS. O mesmo se diga sobre a segurança interna, conceito que não fora sequer incluído na CRP de 1976. Mais se refira que apesar de as FFAA se apresentarem como garante da ordem interna, de acordo com o quadro constitucional de 1976, nada é referido sobre a concreta atuação daquelas forças na segurança interna e, muito menos, sobre a atuação das forças policiais em domínios da competência das forças militares.

Figura 8 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase de estabilização institucional – documentos e eventos mais relevantes (1976-1982)



Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados

O período descrito foi, como vimos, pautado pela gradual mudança e estabilização das instituições nacionais, tendo como ponto de partida as opções fundamentais inscritas na Constituição, que seriam rematadas pela revisão constitucional de 1982. Foi nesse contexto que as FSS e, sobretudo, as FFAA, foram progressivamente integradas no novo modelo institucional de um Estado de direito democrático de matriz ocidental.

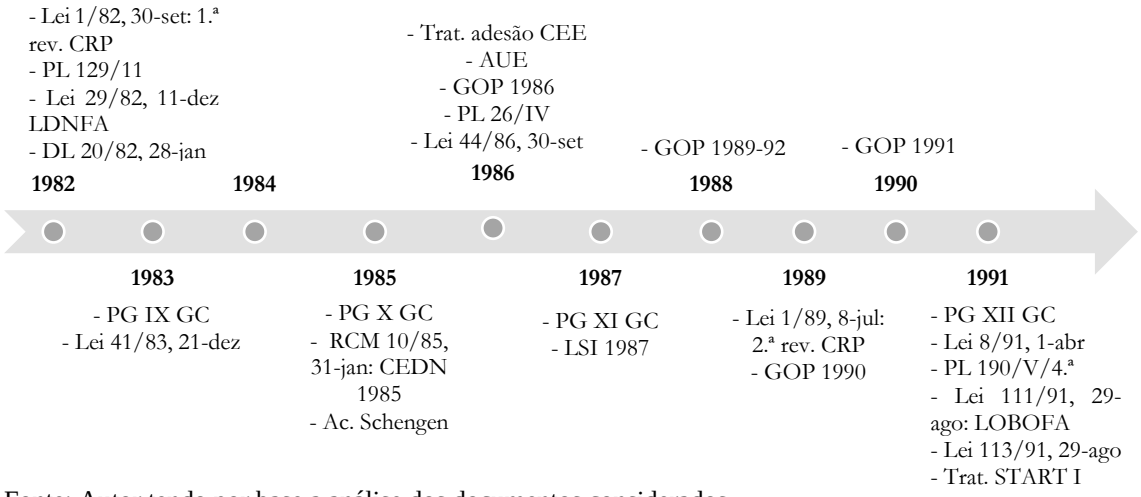
Concluímos que o período entre 1976 e 1982 não foi, particularmente, relevante em matéria da coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS, até por se tratar de uma fase durante a qual, por motivos históricos, a área da defesa nacional ocupou um lugar de especial relevo na (re)construção do país em termos institucionais, tendo existido um claro desequilíbrio entre as áreas de políticas em estudo, quer em termos legislativos e concetuais, quer operacionais.

Na próxima secção iremos examinar as mudanças ocorridas nas políticas de segurança e de defesa durante o período de consolidação institucional e europeização, compreendido entre a aprovação da primeira revisão constitucional, em 1982, e o fim da Guerra Fria, em 1991.

3. Consolidação institucional e europeização: da revisão constitucional de 1982 ao fim da Guerra Fria

Na presente secção apresentaremos os principais desenvolvimentos ocorridos no âmbito das políticas de defesa e de segurança em Portugal no período compreendido entre a primeira revisão constitucional e o fim da Guerra Fria. Este período ficou marcado pela consolidação das novas instituições nacionais, com relevo para as áreas em estudo, bem como pela influência do processo de integração europeia na europeização das políticas nacionais (ver Capítulo II, secção 3.2.), após a adesão de Portugal à CEE. Em termos de políticas públicas em concreto, daremos destaque, primeiro, às revisões constitucionais no período considerado (em 1982, a mais significativa, e em 1989). Segundo, daremos destaque a três peças legislativas que nos parecem ser as mais relevantes no período considerado: (i) a LDNFA de 1982, que surge como consequência direta da primeira revisão constitucional; (ii) a primeira LSI, aprovada em 1987; (iii) e, por fim, já em 1991, mas ainda antes do fim da Guerra Fria, a primeira LOBOFA. Antes de avançarmos com essa exposição, vejamos como evoluíram as matérias em estudo em termos programáticos e concetuais neste período.

Figura 9 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase de consolidação institucional e de europeização – documentos e eventos mais relevantes (1982-1991)



Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

3.1. Evolução programática e concetual

As primeiras mudanças significativas na relação concetual e institucional entre as áreas da defesa nacional e da segurança interna surgiriam apenas em 1982. No entanto, já em 1981, o VII Governo Constitucional lançara as suas prioridades políticas para estes setores (PG VII GC, 1981). Primeiro, e reconhecendo a dispersão existente entre os vários organismos de polícia, dependentes de ministérios diversos e que desenvolviam atividades que por vezes se sobrepunham, não conseguindo, assim, assegurar a segurança pública, este Governo defenderia a necessidade de racionalização das infraestruturas das FSS, bem como do inerente reforço de coordenação e direção entre forças (PG VII

GC, 1981). Nesse sentido, propunha-se a apresentar à AR uma proposta de lei-quadro relativa aos fins e medidas de polícia (PG VII GC, 1981).

No campo da política de defesa nacional, a principal prioridade política era preparar o fim do período de transição constitucional (PG VII GC, 1981). Como tal e pela sua relevância, a tutela da área da defesa nacional foi, então, atribuída ao Vice-primeiro-ministro, convocando, assim, todos os departamentos governativos a participar no esforço coletivo em torno de uma política global e integrada de defesa nacional, que não se confinasse à sua dimensão militar (PG VII GC, 1981).[170] Não surpreende, pois, que uma importante secção do programa deste Governo tenha sido dedicada à antecipação do processo de revisão constitucional que teria lugar em 1982. Não cabendo ao Governo participar nos trabalhos de revisão, que eram da competência exclusiva da AR, importaria, ainda assim, que este fornecesse todos os elementos que lhe fossem solicitados e que preparasse os diplomas legais que viessem a ser necessários para operacionalizar o que viria a ficar consagrado em matéria de defesa nacional nessa primeira revisão da CRP (PG VII GC, 1981).

O VII Governo Constitucional reconheceu existir um amplo consenso nacional quanto à necessidade de fazer cessar o período transitório que havia sido previsto durar quatro anos, a partir de 1976, e de estabelecer, finalmente, a subordinação das FFAA ao poder político civil, livremente escolhido pelo povo, em eleições (PG VII GC, 1981). Não podendo a lei constitucional resolver todas as questões ou prever todas as situações, o Governo deveria preparar de antemão um conjunto de projetos de diplomas relativos à defesa nacional que pudessem ser transformados em propostas de lei à AR, em decretos-leis ou decretos regulamentares a submeter à promulgação do PR ou noutros tipos de diploma (PG VII GC, 1981). Nesse sentido, o VII Governo comprometeu-se a preparar quatro diplomas fundamentais: (i) uma proposta de lei de organização da defesa nacional; (ii) uma proposta de lei sobre o serviço militar; (iii) uma proposta de lei sobre objetores de consciência; (iv) e uma lei orgânica do MinDN (PG VII GC, 1981). É neste contexto que, em 1982, é levada a cabo a primeira – e mais significativa, em termos securitários – revisão constitucional, à qual se seguiria a adoção da Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro ou Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) (ver 3.3 do presente capítulo).

Em termos estratégicos, e com relevo para a presente tese, seria aprovado em 1985, o primeiro CEDN,[171] com o qual Portugal se anteciparia à própria NATO na tendência de definir a sua estratégia

[170] Como tal, «todos os Ministérios [teriam], em maior ou menor medida, de participar na definição e execução da política de defesa nacional, prevendo a adaptação dos seus serviços e organismos dependentes a eventuais situações de conflito e preparando o seu contributo e os meios disponíveis para as tarefas da defesa nacional, bem como para a mobilização ou para a proteção civil» (PG VII GC, 1981). Comprometia-se o VII Governo a divulgar uma noção de defesa nacional como «algo de fundamental que [respeitava] a todos e a cada um dos cidadãos e que [devia] estar sempre na primeira linha das atenções e preocupações dos Portugueses» (PG VII GC, 1981).

[171] Em 1983, tomou posse o IX Governo Constitucional (09/07/1983 a 06/11/1985). Durante o seu mandato não apresentaria nenhuma proposta relevante em matéria de atuação conjunta ou coordenada entre as FFAA e as FSS. Em termos programáticos, as referências às matérias tratadas pela presente tese são praticamente inexistentes ou bastante indiretas. Na área da defesa, uma das principais orientações deste executivo foi que

através de documentos públicos (Cardoso Reis, 2019, p. 78). De facto, o processo revolucionário de 1974, o difícil período transitório que lhe sucedeu e o fim do império ultramarino exigiram a adoção e publicidade das prioridades estratégicas do novo regime (Cardoso Reis, 2019, p. 78). O CEDN daria relevo à subordinação das FFAA ao poder democrático civil, em linha com a revisão constitucional de 1982, que analisamos na próxima secção (Capítulo VI, secção 3.2.). Cardoso Reis (2019, p. 78) sublinha que o CEDN de 1985 «merece destaque sobretudo por ser o primeiro documento oficial público de definição de algo que se aproxima de uma grande estratégia portuguesa».

Em termos concetuais, o CEDN constitui uma realidade mutável porquanto corresponde a «uma miniaturização irradiadora das opções e diretrizes estratégicas do Estado (...) em termos de segurança externa» (Blanco de Morais, 2000, p. 110). É, também, mutável em razão da «necessidade do seu ajustamento aos imperativos mais vastos da estratégia nacional em termos da política externa», «da variação de requestas, riscos, ameaças e inimigos que se coloca à segurança externa do Estado» e «das variações do poder nacional do Estado em termos de defesa» (Blanco de Morais, 2000, p. 110).

As grandes opções do CEDN de 1985, objeto de debate na AR após apreciação pelo CSDN, e ouvido o CCEM, foram aprovadas em reunião do Conselho de Ministros a 31 de janeiro desse ano (Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 31 de janeiro). A definição de CEDN correspondia à fixação «dos aspetos fundamentais da estratégia global do Estado adotada para a consecução dos objetivos da política de defesa nacional» (Art. 8.º, n.º 2 da LDNFA 1982; CEDN 1985). O foco deste documento estruturante era o da «garantia da soberania e da independência nacional» nas vertentes de prevenção e de reação a qualquer agressão ou ameaça de caráter externo (CEDN 1985). Assim, não será de estranhar que deste CEDN não conste qualquer referência à relação entre a política de defesa nacional e a política de segurança interna e, ainda menos, a qualquer tipo de cooperação entre as FFAA e as FSS. Refira-se, no entanto, que no plano político geral, o CEDN de 1985 destacava já a importância da adequação da capacidade das FFAA para responder satisfatoriamente a situações de crise ou emergência grave, tendo como uma das referências o planeamento civil de emergência (CEDN 1985).

O CEDN resumia, assim, a estratégia global do Estado português em duas missões históricas: (i) o fortalecimento do Estado na ordem interna, tornando-o capaz, em meios e vontades, de reconhecer e reagir à ameaça; (ii) «o fortalecimento do Estado na ordem externa (comunidade internacional) pela afirmação da sua capacidade negocial, pela definição inequívoca dos seus interesses e pela maximização das suas potencialidades políticas, histórico-culturais e geostratégicas ao serviço da sua defesa, alicerçada numa capacidade militar mínima de conteúdo dissuasor credível» (CEDN 1985).

Entre 1985 e 1987, durante o mandato do X Governo Constitucional (06/11/1985 a 17/08/1987), o desenho e a formulação de políticas públicas nas áreas da segurança e da defesa nacionais ficariam

esta deveria ter âmbito interministerial (PG IX GC, 1983). Já quanto à segurança interna, propunha-se a redefinir, no plano legal, os princípios da segurança interna e das respetivas autoridades em democracia, incluindo a sua coordenação ao mais alto nível (PG IX GC, 1983). Destacamos, por isso, no período considerado, a adoção do CEDN de 1985.

marcados, a nível externo, pela adesão de Portugal à CEE, e a nível interno, principalmente, pela aprovação da primeira LSI do pós-25 de abril de 1974 (ver secção 3.4. do presente capítulo).

A adesão à CEE constituiria um momento fundamental no processo de europeização das políticas públicas nacionais (ver Capítulo II, secção 3.), fator que influenciaria direta e indiretamente as áreas da segurança e da defesa nas décadas seguintes. No entanto, sublinhe-se que o período da pré-adesão seria já marcado, ainda que de forma indelével, pela influência da CEE sobre as instituições nacionais, de que é exemplo claro a extinção do CR com a revisão constitucional de 1982 (Grabbe, 2001; Wallace, 2000, referidos em Radaelli, 2002, p. 106).

Em termos internos, o X Governo Constitucional comprometera-se, efetivamente, com a apresentação à AR de uma proposta de lei sobre segurança interna, «instrumento indispensável à adequada articulação e coordenação da atividade desenvolvida pelas diversas autoridades policiais» (PG X GC, 1985).[172] Nesse sentido, e também em linha com disposto nas GOP para 1986,[173] aprovar-se-ia, através da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, a primeira LSI (ver secção 3.4. deste capítulo).

Em termos políticos, o XI Governo Constitucional (11/08/1987 a 31/10/1991) defenderia que a política de defesa nacional não se deveria confinar à sua dimensão militar, devendo, no entanto, prosseguir-se com o processo de modernização das FFAA através de reajustamentos à sua organização e programas de reequipamento e de infraestruturas (PG XI GC, 1987). Assumiu, também, um claro compromisso com a valorização de um papel ativo das FFAA portuguesas no quadro da NATO, procurando valorizar e aumentar as potencialidades geoestratégicas nacionais (PG XI GC, 1987). No campo da segurança, sublinhava a definição global de segurança interna, que resultara da recente LSI, «o qual [integrava] na mesma atividade, as forças e serviços que [garantiam] a ordem e a tranquilidade públicas, [protegiam] pessoas e bens, [preveniam] a criminalidade e [contribuíam] para o normal funcionamento das instituições» (PG XI GC, 1987).[174] A aprovação da referida lei e a adoção deste

[172] O seu programa governativo sublinhava, ainda, a necessidade de assegurar a efetiva coordenação das ações das FSS e, pela primeira vez, é mencionado num programa governativo a implementação de um Serviço de Informações de Segurança, «vocacionado para a prevenção e repressão da criminalidade violenta e organizada» (PG X GC, 1985). Relevantemente, importa referir que o programa governativo em questão assumia que a ação governativa na área da defesa assentava no CEDN definido em 1985, adotando, assim, «uma conceção global, integrada e coerente com a intervenção no plano político em geral, no plano económico, social e cultural, no plano das relações externas e no plano estritamente militar» (PG X GC, 1985).

[173] Importa salientar a relevância das GOP para 1986 (Lei n.º 10/86, de 30 de abril) que foram as primeiras a incluir orientações políticas para os domínios da segurança interna e da defesa nacional (note-se que nesse mesmo ano, a proposta para as GOP para 1987 seria rejeitada). De facto, a defesa nacional surge nestas GOP numa categoria autónoma denominada por «Defesa nacional e economia». De acordo com este documento, a modernização das FFAA, através do esforço de reequipamento, devia basear-se na produção nacional ou, pelo menos, introduzir o máximo valor acrescentado nacional. Importaria, pois, incentivar e racionalizar no sentido de assegurar a capacidade de defesa autónoma e o desenvolvimento económico e tecnológico das FFAA, dando destaque ao CEDN. Também relativamente à política setorial da segurança interna, estas GOP deixavam claro que a «contenção das despesas públicas [aparecia] claramente como a primeira e principal de todas as condicionantes da política a desenvolver», o que deveria resultar num esforço de maior racionalização das FSS (GOP 1986, 1986).

[174] Em termos legislativos, o programa referia que o Governo daria prioridade «à aprovação da legislação complementar da LSI» e submeteria «à aprovação da AR um novo Regulamento Disciplinar da Polícia de

conceito exigiam, portanto, a elaboração e implementação de um conjunto de normas de segurança e a promoção do «reforço da cooperação técnica e operacional entre as FSS, de modo a obter uma atuação coordenada, dentro dos limites dos respetivos enquadramentos orgânicos, e [definir] linhas de orientação para melhorar a formação, especialização e atualização do pessoal, criando, assim, as condições indispensáveis para que todos cumpram de forma eficiente e digna as missões que lhes estão atribuídas» (PG XI GC, 1987). Importa sublinhar que foi no programa do XI Governo que surgiu a primeira referência expressa à cooperação a nível comunitário na prossecução de políticas integradas de segurança interna (PG XI GC, 1987).[175]

Também as orientações políticas em matéria orçamental deste período mostravam a preocupação em assegurar a devida capacidade de atuação das FSS, mas também das FFAA, no contexto da livre circulação de pessoas, bens e mercadorias, com destaque para a internacionalização da criminalidade, que exigiria novas fórmulas de cooperação à escala comunitária (GOP 1989-1992, 1988), como vimos no Capítulo V. Como tal, as funcionalidades e eficácia do Sistema Nacional de Segurança Interna passariam a ser equacionadas não apenas em termos internos, mas também no âmbito da ação concertada no espaço europeu, quer das forças, quer das políticas (GOP 1989-1992, 1988). Nesse sentido, previa-se que os sistemas de cooperação passariam a incluir ações significativas de troca de informações e experiências no contexto de uma maior eficácia na prevenção e combate ao crime, com particular destaque para o combate à criminalidade económica, ao tráfico de estupefacientes e ao terrorismo (GOP 1989-1992, 1988). Tornava, pois, clara a necessária participação de Portugal na construção do projeto europeu, sendo, portanto, indispensável refletir sobre a política de segurança interna, a qual deveria corresponder, também, às exigências de um espaço geográfico, político, económico e social mais vasto, onde se afirmavam novas formas de criminalidade (GOP 1990, 1989). Estas referências programáticas refletem o processo de europeização em curso naquele período (Capítulo II) e durante o qual foi feito um esforço, em Portugal, para adaptar as políticas securitárias nacionais ao quadro comunitário (Capítulo V).

Precisamente neste contexto, e também em decorrência da revisão constitucional de 1989, o Governo propunha-se a lançar um conjunto de iniciativas relativas à situação dos estrangeiros em território nacional e a adotar medidas tendentes à harmonização das práticas nacionais com a política de imigração das Comunidades Europeias, das quais Portugal detinha, agora, uma das fronteiras externas (GOP 1990, 1989).

3.2. As revisões constitucionais de 1982 e de 1989

A primeira revisão constitucional – com primordial relevo para o nosso estudo – seria aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, constituindo um contributo fundamental para a

Segurança Pública» (PG XI GC, 1987). O Governo deveria apresentar, também, uma proposta de Lei de Bases de Proteção Civil, matéria que, como vimos, tinha ficado de fora da LSI (PG XI GC, 1987).

[175] Sobre a política de segurança interna europeia e a sua evolução, ver secção 1.1. do Capítulo V.

democratização do sistema político português,[176] extinguindo o CR, «órgão revolucionário-militar que era espúrio ao sistema político democrático vigente» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 192).[177] Esta revisão determinaria a «reorientação das matérias da segurança militar», tendo sido acrescentados novos artigos à CRP: «o novo art. 273.º sobre a definição da "Defesa Nacional", na tentativa de alargar o horizonte para além da conceção meramente militar da Defesa nacional»[178] e o «novo art. 274.º sobre a criação do "Conselho Superior de Defesa Nacional"» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 193).

Uma das mais relevantes alterações introduzidas por esta revisão constitucional seria a do princípio da subordinação das FFAA ao poder político,[179] tantas vezes discutido e recorrentemente previsto nos diversos programas de Governo entre 1976 e 1982.[180] Seria precisamente este princípio que se materializaria na futura LDNFA ao «acolher e desdobrar soluções concretas de carácter orgânico ou funcional» (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). Até então, como sabemos, o MDN não dispunha de quaisquer poderes em matéria de defesa nacional e das FFAA, sendo essencialmente um elo entre estas e o Governo ao qual pertencia (Blanco de Morais, 2000, p. 76).

A primeira revisão constitucional teria relevantes consequências em matéria de defesa nacional. A epígrafe do Título X da CRP seria renomeada de «Forças Armadas» para «Defesa Nacional», tendo em consideração a introdução no texto constitucional da noção de defesa nacional no novo Artigo 273.º, que veio definir um âmbito de intervenção das FFAA que não apenas o meramente militar.[181] Acresce, também, a introdução do Artigo 274.º que criaria o CSDN, um novo órgão consultivo.

Entre outras, destaque para as seguintes medidas na revisão constitucional de 1982: (i) a eliminação do CR (Arts. 142.° a 149.º da CRP 1976); (ii) a extinção do MFA (Arts. 3.° e 10.° da CRP 1976); (iii) a transferência para a AR de competências atribuídas anteriormente ao CR, tais como as de legislar sobre as bases gerais da organização, do funcionamento e da disciplina das FFAA, aprovar tratados ou

[176] Importa lembrar que a revisão não foi alcançada sem dificuldades. Paulo (2018, p. 177) refere que «o [PR], General Ramalho Eanes (1976-1986), revelou as suas reservas à primeira revisão constitucional partilhadas por numerosos militares sobretudo nos mais altos escalões (Ferreira, 2001, p. 190); em coerência, vetou a lei n.º 29/82 de 11 de dezembro. Entre outros aspetos, opunha-se à extinção do [CR], às fronteiras entre defesa e segurança interna, à redução da autonomia das [FFAA] e à subordinação das [FFAA] ao MDN e ao Governo (Freitas do Amaral, 1983, pp. 483-489)».

[177] Miranda (1978a, p. 28) sublinha não ter existido, até esta revisão constitucional, uma separação entre os poderes civis e militares, mas sim uma divisão estrutural entre o CR e os CEM face ao Governo, conectados via MDN.

[178] Como vimos na secção anterior, o conceito de defesa nacional não se encontrava no texto constitucional na sua versão originária, tendo sido apenas introduzido pela revisão constitucional de 1982.

[179] Sobre a subordinação das forças militares ao poder civil no estado de direito democrático, ver Paulo (2018). Este autor sublinha que no quadro de uma democracia consolidada, nenhum setor da administração pública escapa ao controlo dos dirigentes políticos democraticamente eleitos. Mais refere que o uso da força, nesse contexto, deverá ser uma opção de último recurso e proporcional.

[180] Vejam-se, a título meramente exemplificativo, os programas governativos dos I, II, III, V, VII Governos Constitucionais.

[181] Bacelar Gouveia (2018, p. 389) realça que «As modificações introduzidas (...) igualmente se projetaram na eliminação de um papel quase messiânico que as [FFAA] tinham alcançado no texto constitucional primitivo de 1976 e cujo clímax consistia na missão que se lhes atribuía de assegurarem o cumprimento da Constituição e de serem o garante da "continuação" da Revolução de 25 de abril de 1974». Ver, também, Neves (2015, p. 6). Este autor sublinha que do quadro legal revisto em 1997 resulta a sistematização da missão das FFAA em três blocos funcionais: militar, diplomático e do interesse público.

convenções internacionais em matéria militar e legislar sobre direitos dos militares e sobre competência dos tribunais militares (Art. 167.° incluído na CRP revista de 1982); (iv) a atribuição ao Governo de competências em matéria de FFAA, designadamente, a possibilidade de propor os nomes para CEMGFA e de Chefes dos ramos (Art. 136.°, al. p) da CRP 1982), a aprovação de decretos-leis e de regulamentos em matéria de organização, funcionamento e disciplina das FFAA (Art. 167.°, al. n) da CRP 1982), o poder de dirigir a administração militar, qualificada como administração direta do Estado (Art. 202.°, al. d) da CRP 1982), a competência para propor a declaração da guerra ou a feitura da paz (artigo 138.°, al. c) da CRP 1982), entre outras (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro). Tais mudanças seriam vistas como um «evidente "atestado de maioridade" à democracia portuguesa, em período de consolidação» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 192).

No entanto, cumpre salientar, porquanto poderá explicar, em parte, a evolução das políticas de defesa nacional no quadro do diálogo permanente entre o poder político e a instituição militar, que a revisão constitucional de 1982 e a LDNFA, do mesmo ano, reconheceram às FFAA, ainda assim, uma «ampla autonomia interna», permitindo que preservassem e desenvolvessem as suas caraterísticas próprias e, dessa forma, mantivessem e fortalecessem cada vez mais a sua capacidade de atuação na defesa do país (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). Ou seja, não é possível, no nosso entender, estudar o desenho das políticas públicas na área da defesa nacional, neste período, desconsiderando o relevante papel desempenhado pelas próprias FFAA nesse processo.

Note-se que, mesmo no que respeita à segurança interna, segundo Bacelar Gouveia (2018, p. 531), «a revisão constitucional que teve maior repercussão na Defesa Nacional – que foi a primeira de 1982 – do mesmo modo se projetou no campo da Segurança Interna, introduzindo este conceito, até então desconhecido, e aditando uma norma de competência sobre a legiferação em matéria de regime das FSS, ao mesmo tempo que se definiram alguns dos seus princípios de organização» (2018, pp. 531-532).[182] Assim, nos termos que resultaram da revisão constitucional de 1982, a norma na Constituição relativa à polícia passaria a indicar que esta tinha por função «defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos» (Art. 272.º, n.º 1 da CRP 1982; Sousa, 2005, p. 37; Valente, 2005, p. 79; Luís, 2018, p. 13; Monteiro Carvalho, 2018, p. 73). Note-se que «após sete revisões constitucionais, esta redação de 1982 é a que se mantém vigente» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 532).[183] Sublinhe-se que era «limitado o relevo constitucional dado à polícia, independentemente do sentido que este vocábulo possua, bem contrastando com a intensidade do estatuto constitucional da Defesa Nacional» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 532).

[182] Ou seja, a revisão constitucional de 1982 não apenas estabilizou o conceito de defesa nacional no texto constitucional como introduziu o de segurança interna, desconhecido, até então, no nosso ordenamento jurídico. Foi, pois, esta revisão que clarificou a divisão estanque entre defesa nacional e segurança interna e as áreas de atuação atribuídas às FFAA e às FSS.

[183] Como teremos oportunidade de ver no capítulo seguinte, a grande estabilidade das normas constitucionais para as duas áreas de políticas públicas em estudo terá um impacto significativo na evolução da articulação e coordenação entre as FFAA e as FSS.

A solução política e jurídica encontrada em 1982, assente no histórico slogan «os militares aos quartéis» e na extinção do CR, perpetuar-se-ia até à atualidade, condicionando «de forma indelével (…) as opções em matéria de defesa e segurança» (Luís, 2018, p. 13). Sublinhe-se, finalmente, que foi com base nesta revisão constitucional e na reconstrução institucional da segurança do Estado que esta comportou que seria, posteriormente, aprovada a legislação estruturante em matéria de segurança e defesa em Portugal: ainda em 1982, a LDNFA; em 1984, a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa; em 1986, a Lei sobre o RESEE; e, em 1987, a LSI. Dias (2005, pp. 31-32) resume: «Sob o ponto de vista doutrinal, tudo parecia estar claro: (1) um conceito restritivo de defesa nacional/ segurança externa praticamente construído por referência às agressões ou ameaças externas, ao qual correspondia um sistema operacional, protagonizado quase exclusivamente pelas [FFAA]; (2) um conceito de segurança interna praticamente construído por referência às ameaças e perigos gerados ou repercutidos no interior da comunidade nacional, ao qual correspondia um sistema operacional protagonizado quase exclusivamente pelas [FSS]; e (3) um conceito de estados de exceção, construído por referência a agressões efetivas ou iminentes por forças estrangeiras, grave perturbação da ordem constitucional ou grave calamidade pública, cuja ocorrência poderia justificar a atuação conjunta dos dois referidos sistemas operacionais».

No enlace da adesão de Portugal à CEE, a AR aprova em 1989 a segunda revisão constitucional (Lei n.º 1/89, de 8 de julho). Versando, sobretudo, sobre matérias relativas à organização económica do país, «foram escassas as alterações constitucionais em matéria de segurança nesta revisão», destacando-se as referentes à gestão das fronteiras e política de estrangeiros, organização judicial e às missões das FFAA na componente interna (Bacelar Gouveia, 2018, p. 194-195).[184] Também aqui e, ainda que mais focada noutras áreas de políticas, vemos o impacto inicial da europeização *top-down* na ordem constitucional interna em matéria de segurança e defesa (Capítulo II, secções 3.1. e 3.2.).

3.3. A LDNFA de 1982

A revisão constitucional de 1982 teve como consequência imediata a construção de um novo edifício normativo em matéria de defesa e de segurança em Portugal. Assim, ainda em 1982, seria aprovada a Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro ou Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA). Note-se, no entanto, e como lembra a memória justificativa desse diploma, que já os I, IV e VI Governos Constitucionais haviam elaborado e aprovado anteprojetos para uma LDN, ainda que nenhum destes viesse a vingar, não apenas pela instabilidade política vivida nesse período, mas sobretudo pelo «obstáculo intransponível» constituído pelo CR, como já tivemos oportunidade de aflorar acima (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). Ou seja, uma instituição saída de uma conjuntura crítica como a

[184] Ao n.º 5 do Artigo 275.º da CRP foi aditada, *in fine*, a expressão «inclusivamente em situações de calamidade pública que não justifiquem a suspensão do exercício de direitos» (Art. 179.º da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho).

vivida no período revolucionário teria um impacto significativo nas políticas de defesa entre 1976 e 1982 (ver Capítulo II, secção 2.1.).

A apresentação da proposta de lei que esteve na base da LDNFA de 1982 coube ao Vice-Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa, Diogo Freitas do Amaral. O então MDN esclareceu que «os traços principais que [caraterizavam] a proposta de LDNFA [resultavam] do preceituado na lei de revisão constitucional e das opções de fundo a ela subjacentes» e, portanto, da consagração de um novo conceito de defesa nacional com tudo o que dele resultava, nomeadamente, no que se refere à restrição da missão primária das FFAA à defesa militar da República e a permissão do emprego das FFAA em estado de sítio ou de emergência, bem como para a colaboração em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (Debate AR LDNFA 1982). Também aqui é percetível a importância de uma mudança institucional no futuro desenvolvimento da atividade das FFAA, com um impacto significativo na articulação e cooperação entre as forças militares e policiais, em Portugal, a longo termo (ver Capítulo II, secção 2.3.).

A explanação de Diogo Freitas do Amaral relativamente ao conceito de defesa nacional, nos moldes em que foi aprovado, parece-nos ser da maior importância para a nossa tese. Com efeito, Freitas do Amaral explicou que era sabido que tanto na lei de revisão constitucional como na proposta de lei então em debate – a LDNFA – se perfilhava «um conceito de defesa nacional reduzido às atividades destinadas a fazer frente a uma eventual ameaça externa» (Debate AR LDNFA 1982). Continuou por esclarecer perante a AR que «essa redução da defesa nacional a tarefas relacionadas com a ameaça externa não [acarretava] como consequência que o Estado [pudesse] ignorar a eventualidade da ameaça interna, nem que as FFAA não [pudessem] ser chamadas em certas situações de exceção a contribuir para assegurar a ordem constitucional democrática, nem que as forças de segurança não [tivessem] de ser coordenadas com as forças armadas» (Debate AR LDNFA 1982). O conceito adotado então, explicou Freitas do Amaral, visava sim «demarcar a área normal de intervenção de umas e outras forças, delimitar esferas de atribuições de ministérios diferentes e sublinhar a missão primária e a vocação específica de cada instituição, sem prejuízo da necessária articulação e cooperação de todas para a realização integral dos fins do Estado» (Debate AR LDNFA 1982). Ou seja, de facto, também em Portugal se previa e regulava o eventual recurso às FFAA em situações de caráter excecional de ameaça interna, para além das situações de calamidade pública (Debate AR LDNFA 1982). No entanto, tal emprego não caberia no conceito de defesa nacional *per se*, mas antes seria definido em função da ameaça externa em concreto (Debate AR LDNFA 1982).

Optara-se, assim, na CRP por «restringir o conceito de defesa nacional à proteção perante a ameaça externa, mas admitindo por outro lado que em função desta a defesa nacional [tinha] de assumir carácter global e interministerial, não podendo de modo nenhum ser confinada exclusivamente ao vetor militar» (Debate AR LDNFA 1982). Tal opção, argumentou o MDN, ao recusar um conceito mais amplo de defesa nacional, que se alargasse à proteção face a ameaças internas e que se identificasse com a chamada «segurança nacional», não significaria qualquer desprezo pelo profícuo trabalho de elaboração

doutrinal desenvolvido na década anterior pelo IDN,[185] nem daqueles que preconizavam «semelhante conceito no plano teórico ou no texto de anteprojetos legislativos, nem tão-pouco qualquer prova de desconfiança em relação à lealdade das FFAA portuguesas para com as instituições democráticas» (Debate AR LDNFA 1982).

Freitas do Amaral concluiria que a recusa da adoção de um conceito mais amplo se fundava na necessidade de «evitar que cidadãos menos esclarecidos ou grupos minoritários e antidemocráticos [pudessem] encontrar em fórmulas demasiado amplas ou ambíguas pretextos de carácter conceptual para basear apelos a intervenções militares à margem das instituições democráticas ou contra as regras e os processos constitucionais» (Debate AR LDNFA 1982). Procurava, assim, «tornar bem explícita e visível a necessidade de um corte político e cultural com as doutrinas de segurança nacional em voga noutros continentes e que aí [tinham] servido de fundamento teórico à implantação de ditaduras militares» (Debate AR LDNFA 1982). Ou seja, tal como sublinhava, também, a memória justificativa da LDNFA, o Governo optara, em linha com a própria revisão constitucional de 1982, por um conceito de defesa nacional mais estrito, «de modo a não fornecer qualquer pretexto que no futuro pudesse vir a ser invocado como fundamento de apelos à intervenção militar para solucionar crises políticas internas à margem da democracia ou contra a Constituição» (Debate AR LDNFA 1982). Tornava-se, pois, claro, nos argumentos do Governo, que a rejeição de um conceito amplo de defesa se prendia com razões históricas, num país ainda em transição para uma jovem democracia, após quase 50 anos de ditadura. Mais, uma ditadura que nascera de um golpe militar, em 1926, e terminara com outro, em 1974. Sublinhamos, por isso, e novamente, a importância de determinados eventos históricos na ordem constitucional e na evolução institucional – a chamada «causa histórica distal» (Capoccia, 2016a, p. 1). Trata-se de momentos em que surgem alternativas viáveis de mudança institucional (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 343), como é o caso referido, e que preencheram o espaço político de formas institucionais difíceis de reverter (Thelen, 1999, p. 390).[186]

Na intervenção do Partido Comunista Português (PCP) durante o debate sobre a LDNFA, o deputado Carlos Brito criticou a proposta de lei afirmando que perfilhava um conceito de defesa nacional globalizante que recuperava as «conceções de "segurança nacional", "ameaça interna" e de "inimigo interno" que foram expressamente rejeitadas na revisão constitucional» (Debate AR LDNFA 1982). César de Oliveira, pela União da Esquerda para a Democracia Socialista (UEDS), apoiou a decisão de o conceito de defesa nacional adotado pelo Governo excluir qualquer identificação entre defesa nacional e segurança interna (Debate AR LDNFA 1982). O Partido Socialista (PS), pela voz de Jaime Gama, levantou uma série de questões, entre as quais se destacam as seguintes: primeira, saber qual era a diferença entre a lei proposta e uma qualquer outra lei de segurança nacional que Freitas do Amaral havia e bem criticado; segunda, saber qual o critério que, na composição do CSDN, levou a «marginalizar a representação da AR e dos comandantes das [FS], no aspeto em que necessariamente as

[185] Ver Capítulo III.
[186] Ver Capítulo II, secções 2., 2.1., 2.2., 2.3. e 2.4.

[FS] têm a ver com aspetos internos da ameaça externa, e a incluir, por exemplo, os Ministros da República e os Presidentes dos Governos Regionais» (Debate AR LDNFA 1982). Mário Tomé, pela União Democrática Popular (UDP), acusou o Governo de estar a tentar disfarçar a tentativa de fazer corresponder o conceito de defesa com o de segurança, o que resultava implícito da própria proposta de lei (Debate AR LDNFA 1982).

A LDNFA de 1982 definiria a defesa nacional enquanto «atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas» (Art. 1.º da LDNFA 1982). A política de defesa nacional, por seu turno, consistia no «conjunto coerente de princípios, objetivos, orientações e medidas adotados para assegurar a defesa nacional» e os seus princípios e objetivos resultavam da CRP e da LDNFA (Art. 4.º, n.º 1 e 2 da LDNFA 1982). Sublinhe-se que a LDNFA veio estabelecer que as orientações e medidas de política de defesa nacional deveriam constar dos programas governativos a apresentar à AR (Art. 4.º, n.º 3 da LDNFA 1982).

Note-se que na nova lei a componente militar da defesa nacional competia exclusivamente às FFAA, colaborando com elas, nos termos da lei, as FS (Art. 18.º, n.º 1 da LDNFA 1982). Nesse sentido, competia ao CEMGFA, nomeadamente, exercer o comando das FS, por intermédio dos respetivos comandantes-gerais, em caso de guerra ou em situações de crise, quando aquelas fossem colocadas, nos termos da lei, na sua dependência para efeitos operacionais (Art. 53.º, n.º 4, al. h) da LDNFA 1982). Em tempo de guerra, por exemplo, a PSP veria o tipo e as características do armamento por si usado ser definido em conjunto pelos MDN e MAI (Art.º 69, n.º 4 da LDNFA 1982). Também com interesse para o nosso estudo, sublinhe-se a natureza global da política de defesa nacional, constituída por uma componente militar e por componentes não militares, e seu âmbito interministerial (Art.º 6, n.º 2 e 3 da LDNFA 1982).

A memória justificativa da proposta de lei que esteve na base da LDNFA referia-se, igualmente, ao papel a desempenhar pelas FS (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). Afirmava que, pela matéria tratada pelo diploma em causa, não viria a propósito nem faria sentido incluir nele uma regulamentação exaustiva ou pormenorizada das FS, devendo o seu regime jurídico, voltado para a «problemática da segurança interna e da ordem pública», ser aprovado ulteriormente – o que apenas aconteceria em 1987, como veremos na secção seguinte deste capítulo (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). No entanto, cumpria «reconhecer que os setores da defesa nacional e da segurança interna não [eram] inteiramente estranhos um ao outro», o que se provava pela necessidade de «colaboração das FS na execução da política de defesa nacional em estado de guerra (artigo 16.º, n.º 2, da proposta de lei) e, bem assim, a necessidade do emprego das FFAA para garantia da segurança interna em estado de sítio e, eventualmente, em estado de emergência (artigo 65.º, n.º 2)» (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). Deixava, ainda, assente que o pessoal da GNR, da Guarda Fiscal e da PSP era qualificado pela legislação em vigor como militar ou como agentes militarizados, não tendo o Governo intenção de alterar esse

estatuto, nem criar qualquer perturbação no funcionamento dessas forças (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982).

A LDNFA inspirou-se em conceções de defesa vigentes à época noutros países democráticos ocidentais e, particularmente, nos países membros da NATO, a qual Portugal também integrava (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). Portugal enquanto país europeu, membro da NATO e candidato à adesão à CEE, não poderia deixar de ter uma organização superior das instituições militares e da defesa nacional que não refletissem a pertença a esse espaço político e de segurança coletiva (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). Torna-se, pois, claro que pelo menos até à adesão de Portugal à CEE, a NATO constituiu a principal influência externa ao desenvolvimento das políticas de defesa nacionais, num processo que classificamos como de otanização das políticas públicas (ver Capítulo II, secção 3.3.).

Refira-se, por fim, que esta proposta apresentada pelo VIII Governo Constitucional (04/09/1981 a 09/07/1983) teve em consideração inúmeras consultas, nomeadamente, a titulares dos departamentos ministeriais interessados, aos partidos da maioria governamental, aos partidos da oposição, aos governos das Regiões Autónomas, ao CEMGFA e Chefes dos Ramos, ao CCEM e, ainda, aos anteriores ministros titulares da pasta da defesa nacional (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982). O extenso debate público e na academia justificaria, assim, o amplo consenso em torno do diploma proposto (Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª, 1982).

Ainda em 1982, seria adotada legislação complementar à LDNFA, como o Decreto-Lei 20/82, de 28 de janeiro, que estabelecia a constituição das FFAA, definia as competências e atribuições do CEMGFA e fixava a estrutura interna do EMGFA.[187] A LDNFA, por sua vez, sofreria algumas alterações, nos anos seguintes, pelas Leis n.º 41/83, de 21 de dezembro, n.º 111/91, de 29 de agosto e n.º 113/91, de 29 de agosto. Nenhuma delas versaria, no entanto, sobre as relações institucionais entre as áreas da defesa nacional e da segurança interna ou, em termos operacionais, sobre a articulação e coordenação entre FFAA e as FSS. Manteve-se, portanto, no período considerado, o quadro institucional e de políticas desenhado na LDNFA no que se refere, especificamente, à relação entre forças militares e policiais.

3.4. A LSI de 1987

A LSI de 1987 (Lei n.º 20/87, de 12 de junho) surgiu enquanto instrumento jurídico estruturante dos «meios institucionais, humanos e materiais indispensáveis à segurança interna», tendo estabelecido «o regime de coordenação e cooperação das forças e serviços dela incumbidos», definido «as competências e as responsabilidades dos membros do Governo na adoção e condução da política de segurança interna» e fixado «as formas de ação utilizáveis pelas autoridades competentes no domínio em causa» (Proposta

[187] Note-se, no entanto, que este decreto-lei não continha qualquer referência à segurança interna ou à articulação das FFAA com as FSS. Sublinhe-se, apenas, a definição neste diploma da competência do CEMGFA, ouvido o CCEM, para orientar e coordenar as atividades de colaboração das FFAA, quando empenhadas nas tarefas conjuntas de reconstrução nacional, de desenvolvimento tecnológico e científico e de apoio humanitário às populações (Decreto-Lei 20/82, de 28 de janeiro).

de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986). Nesse sentido, o X Governo afirmou, na exposição de motivos da sua proposta de lei, que «seria grave, do ponto de vista do interesse geral, a omissão do dever fundamental de dotar a República de uma lei de segurança interna que [clarificasse e definisse], em termos gerais, o quadro normativo de uma atividade especialmente relevante, quer para os direitos fundamentais dos cidadãos, quer para os outros bens jurídicos de importância fundamental ao normal desenvolvimento da vida em comunidade» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986).

A LSI vinha, assim, «colmatar com realismo a grave lacuna existente em matéria de segurança interna», definindo, desde logo, a política de segurança interna como o «conjunto de princípios, orientações e medidas» destinados à prossecução permanente dos seus fins, ou seja: «garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» e «proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986). O Governo estava convicto, ao apresentar a proposta de LSI, que dava finalmente cumprimento ao disposto na CRP, dotando o país duma lei que refletia os «traços comuns das legislações vigentes nos Estados da Europa Ocidental sobre a matéria» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986).

Note-se que, na sua versão de 1987,[188] a LSI já estipulava que «no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as [FSS] interna [podiam] atuar fora do espaço (…) sujeito a poderes de jurisdição do Estado Português», em «cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal [fizesse] parte» (Art. 4.º, n.º 2 da LSI 1987). Estipulava, igualmente, o dever de cooperação entre as diversas FSS (Art. 6.º, n.º 2 da LSI 1987).

No entanto, a LSI era omissa em relação à matéria central da nossa tese, ou seja, a cooperação das FSS com as FFAA. A distinção entre áreas de atuação resultava clara, desde logo, da exposição de motivos da proposta de lei. Assim, era referido que «por imperativo constitucional, a garantia da independência nacional, da integridade do território e da liberdade e segurança das populações contra agressões ou ameaças externas, por relevar do domínio da defesa militar da República, [incumbia], em especial, às [FFAA]» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986). Em sentido diverso, «em situações de normalidade institucional, a garantia do regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais aos cidadãos e do normal funcionamento das instituições e da legalidade, por relevarem do domínio da segurança interna, [competia] às [FSS]» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de

[188] A única alteração sofrida pela LSI de 1987 até à sua revogação não viria a ter, no nosso entender, qualquer relevância para a temática central do nosso estudo – a Lei n.º 8/91, de 1 de abril, que fixou a competência da AR para apreciar o RASI, apresentado anualmente pelo executivo até 31 de março – pelo que não a analisaremos a fundo.

motivos, 1986). Ora, «definido através da LDNFA o conceito de defesa nacional e estruturada a componente militar da segurança global do Estado, [importava] fixar o conteúdo e limites da atividade de segurança interna e definir as entidades e meios que a [deviam] protagonizar», sendo esse o objetivo primordial dessa proposta de lei (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986).

Curiosamente, a matéria da proteção civil, matéria que concorria para a segurança interna, acabaria por não se encontrar vertida na proposta, sendo esta direcionada apenas para «matérias respeitantes à segurança interna entendida no seu sentido mais estrito, ou seja, enquanto atividade desenvolvida pelo Estado no sentido de garantir o normal funcionamento das instituições democráticas e o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais, de assegurar a ordem e a tranquilidade pública contra ataques ou ameaças de agentes que atuam no interior do País, assim como para prevenir e viabilizar a repressão da criminalidade» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986). Tal opção ficar-se-ia a dever ao «facto de (...) estar constitucionalmente vedado o empenhamento das FFAA em tarefas de manutenção da ordem e tranquilidade públicas e de prevenção e repressão da criminalidade, diversamente do que sucede relativamente à sua eventual utilização com vista à prevenção nos casos de eventual verificação de catástrofes, calamidades ou desastres» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986).

A LSI não abordaria, igualmente, as questões relativas aos estados de exceção «porquanto o estado de guerra já se [encontrava] regulado pela LDNFA e o estado de sítio e o estado de emergência [teriam] de ser objeto de disciplina autónoma» (Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, Exposição de motivos, 1986).[189] Refira-se, a título de curiosidade, que o PCP impugnaria a admissão da proposta de LSI de 1987 por esta, alegadamente, (i) consagrar um conceito de segurança interna não conforme à Constituição; (ii) militarizar a PSP; (iii) autorizar um desproporcionado rol de «autoridades de polícia», entre outros (Recurso da decisão de admissão da Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, 1986).

A apresentação da LSI pelo Governo perante o Parlamento coube ao MAI, Eurico de Melo, que defendeu que, tendo sido fixado o conceito de defesa nacional e estruturada a componente militar da segurança global do Estado através da LDNFA (tal como referia, como vimos, a exposição de motivos da LSI), e brevemente o seriam os regimes de estado de sítio e de emergência, se impunha «o estabelecimento, em lei, do conteúdo e limites da atividade de segurança interna, bem como a definição das entidades que, articuladamente, a [deviam] executar» (Debate AR LSI 1987, 1986). Ângelo Correia, pelo Partido Social Democrata (PSD), defenderia, na sua intervenção no debate na generalidade, a posição do Governo em ter optado por retirar da proposta em discussão todas as matérias relativas à proteção civil e às FFAA, aceitando o Governo que estas últimas tivessem o controle da execução de medidas na situação de estado de sítio e que, no caso de estado de emergência, fossem apenas cooperantes da sua execução (Debate AR LSI 1987, 1986). Deste modo, realçou o facto de o Governo ter separado, conceptualmente, a defesa nacional e a segurança interna, retirando da sua proposta

[189] Efetivamente, o RESEE seria aprovado nesse mesmo ano pela Lei n.º 44/86, de 30 de setembro.

legislativa tudo aquilo que respeitasse a uma intervenção das FFAA, para além do exercício das ações de proteção civil (Debate AR LSI 1987, 1986).

3.5. A LOBOFA de 1991

No plano das políticas de defesa nacional formuladas durante o período em estudo nesta secção, em 1991, seria aprovada a primeira Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei n.º 111/91, de 29 de agosto). A LOBOFA de 1991, na sua versão originária, estipulava que a missão genérica das FFAA era a de assegurar a defesa militar contra qualquer agressão ou ameaças externas, podendo, ainda, satisfazer no âmbito militar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português (Art. 2.º, n.º 1 da LOBOFA 1991). A estas missões acrescia a colaboração, nos termos da lei, em tarefas ligadas à satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, incluindo situações de calamidade pública mesmo quando não se justificasse a suspensão do exercício de direitos constitucionalmente protegidos (Art. 2.º, n.º 3 da LOBOFA 1991). Tais missões eram definidas pelo CSDN, mediante proposta do MDN, sob projeto do CCEM (Art. 2.º, n.º 4 da LOBOFA 1991).

Sublinhe-se que a LOBOFA de 1991 não continha quaisquer referências diretas à colaboração entre as FFAA e as FSS ou ao domínio da segurança interna. Incluía, apenas, menção à competência do CEMGFA para «exercer, em estado de guerra ou de exceção, o comando operacional das [FS], por intermédio dos respetivos comandantes-gerais, quando, nos termos da lei, aquelas [fossem] colocadas na sua dependência» (Art. 6.º, n.º 5, al. n) da LOBOFA 1991). No entanto, importa lembrar que a proposta relativa a essa colaboração chegou a estar em cima da mesa. E esteve, precisamente, para dar resposta ao propósito de haver uma «maior integração na definição das diversas componentes da política de defesa nacional, seja no que se refere às relações externas de defesa (...), seja ainda no plano interno, quanto às componentes não militares e à componente militar da Defesa Nacional» (Debate AR LOBOFA 1991).

Na exposição de motivos da proposta de lei que esteve na base da LOBOFA, o Governo argumentou que os principais vetores da proposta preconizada foram: (i) primeiro, a previsão no seu programa governativo de medidas que promovessem o reajustamento da organização das FFAA e a sua adequação aos interesses nacionais, aumentando a sua eficácia e credibilidade interna e externa; (ii) segundo, a evolução da situação internacional, com destaque para as alterações no âmbito das relações entre superpotências e no panorama político europeu (Proposta de Lei n.º 190/V/4.ª, Exposição de motivos, 1991).[190]

[190] Mais uma vez, uma referência à europeização *top-down* das políticas nacionais (ver Capítulo II, secções 3.1. e 3.2.), segundo a qual formas distintas de governação europeia transformam aspetos da política interna (Buller e Gamble, 2002). Como é possível ver, estamos perante o redireccionamento das políticas internas de forma a refletirem as políticas, práticas e preferências dos atores e instituições da UE (Bache e Marshall, 2004).

Por sua vez, na sua intervenção no debate na generalidade que antecedeu a aprovação da LOBOFA de 1991, o então Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional, Eugénio Ramos, defendeu que este diploma encontrava «os seus fundamentos básicos na necessidade de reestruturar as atribuições e funcionamento dos órgãos superiores das FFAA e de melhorar a sua articulação com a atuação do Governo» (Debate AR LOBOFA 1991). Tal resultava, não apenas, do disposto no programa do Governo como também havia sido reforçado pelas GOP para 1991 (Debate AR LOBOFA 1991; PG XI GC, 1987; GOP 1991, 1990). A proposta de lei previa, nas palavras do Secretário de Estado Eugénio Ramos, «a atualização da definição dos tipos de missões atribuídas às FFAA», clarificando ainda «o enquadramento legal para a atuação das FFAA, no prosseguimento e defesa dos interesses do País, no cumprimento das diretivas emanadas dos competentes órgãos de soberania», de que eram novo exemplo as missões em matéria de defesa e segurança no âmbito da cooperação europeia e norte-atlântica (Debate AR LOBOFA 1991).[191]

João Amaral, pelo PCP, ao criticar a proposta apresentada pelo Governo, referiu que esta alterava a «natureza das missões das [FFAA], criando-lhes uma nova missão, a de satisfazer compromissos internacionais não enquadrados na defesa militar da República» e que procurava «criar um Estado de exceção, sem cobertura institucional, através do qual, e além do mais, [apontava] para envolver as [FFAA] em situações do foro interno, isto é, em missões de segurança interna», o que estaria fora do quadro constitucional (Debate AR LOBOFA 1991). Essa nova missão corresponderia à ação das FFAA em caso de «"tensão entre Estados", mesmo que ela não [implicasse] agressão iminente ou ameaça para Portugal; ou quando [houvesse] situações internas que o Governo [entendesse] constituírem "ameaças às atividades de defesa nacional", mesmo que não [fossem] grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática» (Debate AR LOBOFA 1991). A proposta previa também, de acordo com o PCP, que o CEMGFA preparasse e executasse a mobilização militar e a integração de componentes civis na atividade militar, e que passasse a exercer o comando operacional das polícias e outras FS, o que corresponderia, de acordo com os comunistas, a um «clima de guerra por decisão governamental» à margem da CRP e do papel nela definido para as FFAA (Debate AR LOBOFA 1991). O certo é que a proposta final aprovada passaria a omitir quaisquer referências expressas a estas competências, como vimos acima, adiando-se, desse modo, uma aproximação ou aprofundamento da atuação conjunta ou complementar entre as FFAA e as FSS.

4. Mudança do paradigma securitário: o pós-Guerra Fria

A presente secção foca-se no período compreendido entre o final da Guerra Fria, em 1991, e a adoção, em Portugal, das políticas estruturantes de segurança e de defesa adaptadas ao novo paradigma securitário, a partir de 2008. Esta secção será, assim, dedicada, às mudanças ao nível dos programas e

[191] Neste ponto fica explícito que as medidas de política propostas eram, também, uma resposta à participação nacional em missões no quadro da UE e da NATO, organizações que Portugal integrava e que direta ou indiretamente influenciaram a evolução das políticas públicas nacionais em matéria de segurança e de defesa.

demais documentos de planeamento governativo e estratégicos, no seguimento das mudanças ocorridas no quadro securitário internacional (sobre estas últimas, ver Capítulos IV e V).

O final da Guerra Fria teria como consequência imediata a adoção, pela NATO, de um novo Conceito Estratégico, em 1991, que defenderia uma abordagem mais ampla do conceito de segurança (Capítulo V, secção 2.).[192] Também no quadro da UE se faria sentir a onda de mudança. Em 1992, seria assinado o Tratado da União Europeia, que refletiria as alterações entretanto ocorridas na Europa (Capítulo V, secções 1., 1.1. e 1.2).[193] O Tratado de Maastricht seria incorporado no ordenamento jurídico português através da revisão constitucional de 1992. Nas palavras de Bacelar Gouveia (2018, p. 195), a «terceira revisão constitucional – aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro – foi mínima e apenas modificou os preceitos do texto constitucional que pudessem ser contrariados pelo Tratado da União Europeia, entretanto aprovado e, posteriormente, incorporado no Ordenamento Jurídico Português». Apesar do seu reduzido alcance, esta revisão constitucional teria um importante impacto no domínio na europeização das políticas públicas nacionais porquanto o futuro Tratado da UE comportaria importantes mudanças em matéria de cooperação europeia no domínio securitário, quer no âmbito da justiça e dos assuntos internos, quer da política externa (Bacelar Gouveia, 2018, p. 196; ver Capítulo IV, secções 1., 1.1 e 1.2).

Estas profundas mudanças no espaço político e securitário regional no qual se integrava Portugal não se refletiriam imediatamente na formulação das políticas internas.[194] No entanto, nos anos imediatamente a seguir ao fim da Guerra Fria, alguns documentos governativos, sobretudo de planeamento, acabariam por constatar a existência de novos desafios securitários, que exigiam um renovado papel das forças militares e policiais nacionais no quadro da NATO e da UE.[195] Nesse sentido,

[192] O Conceito Estratégico de 1991 – o primeiro não classificado da NATO – diferia radicalmente dos documentos estratégicos anteriores da Aliança. Em primeiro lugar, era um documento não-confrontacional que foi divulgado ao público e, em segundo lugar, embora mantendo a segurança dos seus membros como objetivo fundamental – ou seja, a defesa coletiva –, procurou melhorar e expandir a segurança em todo o continente europeu através de novas parcerias e da cooperação com os seus antigos adversários. Procurou, igualmente, reduzir a utilização de forças nucleares a um nível mínimo, suficiente para preservar a paz e a estabilidade (Conceito Estratégico NATO 1991).

[193] Entre as principais inovações de Maastricht destacamos: (i) o estabelecimento das bases para uma União Económica e Monetária (UEM), a moeda única (o euro) e os critérios para a sua utilização; (ii) o fornecimento de uma base jurídica para políticas comuns da UE em novos domínios; (iii) o reforço dos poderes do PE, com a introdução do processo de codecisão e com o alargamento do processo de cooperação; (iv) a introdução do conceito de cidadania europeia; (v) e a aplicação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual a UE só devia atuar quando a sua ação fosse mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional.

[194] Note-se, por exemplo, que o programa do XII Governo Constitucional (31/10/1991 a 25/10/1995) é anterior às referidas mudanças (é de outubro de 1991), pelo que as mesmas não se refletiriam, ainda, no seu texto.

[195] O XII Governo reconheceria a importância, nomeadamente, da defesa nacional no âmbito de uma participação ativa no processo de aprofundamento da integração europeia e no reforço do papel da Europa na cena internacional (GOP 1992, 1992). Relativamente à segurança interna, seria defendida a premência do reforço da «cooperação bilateral e multilateral com serviços e forças de segurança de outros países europeus, dada a acrescida mobilidade de pessoas que [resultava] do processo de construção comunitária, no combate à criminalidade internacional, ao tráfico de droga e ao terrorismo» e o cumprimento das responsabilidades resultantes do Acordo de Schengen (GOP 1992, 1992). O XII Governo Constitucional revelaria, também, preocupação com a tendência migratória resultante das mudanças políticas ocorridas no Leste europeu, defendendo a adoção de novas medidas nesse campo (GOP 1993, 1992).

a política de defesa nacional devia ser construída para dar resposta a um novo contexto, num ambiente em que não se eliminara a conflitualidade e em que se mantinham riscos e ameaças multidirecionais, coexistentes com a incerteza e a imprevisibilidade (GOP 1993, 1992). Também a segurança interna assumia uma nova relevância no contexto da Comunidade Europeia e se desenvolvera uma conceção de segurança externa baseada no «reforço da coesão nacional e na integração em alianças de defesa, como formas de garantir, respetivamente, o fortalecimento da vontade coletiva de defesa e a manutenção da soberania e da integridade territorial» (GOP 1994, 1993; ver Capítulo IV, secção 1.2.).

A mudança de paradigma estaria, similarmente, na origem dos necessários ajustes concetuais internos nas áreas da defesa e da segurança, desde logo, em linha com o que ocorrera já na NATO (otanização) e na UE (europeização).[196] Portugal deveria adaptar as «opções securitárias às dos recursos disponíveis, aos imperativos das organizações internacionais de que [fazia] parte, bem como a novos compromissos internacionais a que o Estado se [vinculara]» (Miranda e Blanco de Morais, 2000, p. 112). Nesse sentido, foi assumida necessidade de rever o CEDN de 1985, apresentado na secção anterior, um produto (também) da otanização e da europeização das políticas domésticas (Capítulo II, secções 3., 3.1., 3.2. e 3.3.).

Assim, em 1994, foi aprovado um novo CEDN, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, que definia «os aspetos fundamentais da estratégia global adotada pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de defesa nacional» (CEDN 1994). Este novo CEDN era composto por três partes: «uma primeira, de enquadramento internacional;[197] uma segunda, onde se descreve os objetivos de defesa nacional e se define a sua natureza;[198] e uma terceira, na qual se enuncia o conceito de ação

[196] Ver Capítulo II, secções 3., 3.1., 3.2. e 3.3.

[197] No início da década de 1990, foram «evidentes as mudanças profundas e radicais da conjuntura internacional e o que era a sua configuração bipolar, como consequência do fim da confrontação Leste-Oeste», dando lugar a «condições para o diálogo e para a cooperação» (Blanco de Morais, 2000, p. 112; CEDN 1994). Alguns dos marcos transformadores neste período foram «o fim do Pacto de Varsóvia; a descompressão militar no centro da Europa; a redefinição geopolítica do mapa europeu em favor da aliança atlântica; o novo sistema de segurança europeia centrado na CSCE/OSCE; a revisão do conceito estratégico da NATO (centrado no imperativo de prevenir conflitos e na ênfase dada ao conceito de forças móveis e flexíveis, operações combinadas e subsidiarização do armamento nuclear); o reforço programático da identidade de segurança e defesa no seio da União Europeia; o fortalecimento da ONU; e a consciencialização da emergência de novos riscos internacionais, mormente no narcotráfico e no fundamentalismo religioso a sul da bacia do Mediterrâneo» (Blanco de Morais, 2000, p. 112; CEDN 1994).

[198] Tal como a Constituição e a legislação em vigor, o CEDN de 1994 tinha como um dos seus objetivos permanentes a prevenção e a reação pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça de caráter externo, ainda que num sentido mais abrangente, justificando-se a participação nos esforços da comunidade internacional para fazer face a situações que afetem a estabilidade e segurança. Assim, para a consecução destes e outros objetivos da política de defesa nacional, a estratégia do Estado devia considerar, nomeadamente: (i) a coordenação de outras políticas setoriais que contribuam para o aumento das capacidades nacionais no domínio da defesa; (ii) a coordenação das ações civis e militares relevantes para a defesa, também em tempo de paz ou de crise e, não apenas, de eventual conflito armado; (iii) a prossecução de uma política para as FFAA que facilitasse a «execução das missões que lhes são cometidas em tempo de paz, de crise ou de eventual conflito armado, e o reforço do seu prestígio enquanto instituição nacional ao serviço do povo e indispensável à afirmação nacional no seio das nações»; (iv) a «prevenção de conflitos externos, pelo reforço da participação nas instituições e organizações internacionais que visam materializar o diálogo, a cooperação e a participação nos esforços coletivos de segurança»; (v) o «respeito e a observância dos princípios e dos compromissos assumidos no âmbito das organizações internacionais e do sistema coletivo de segurança» (CEDN 1994).

estratégica *hoc sensu*, decompondo-se o mesmo conceito, em princípios gerais de ação, e em orientação para as estratégias gerais» (Blanco de Morais, 2000, p. 112).

Apesar da referência no CEDN de 1994 às mudanças ocorridas no quadro securitário internacional, tal como no CEDN anterior não encontramos qualquer referência concreta à relação entre as políticas de defesa nacional e de segurança interna ou à relação institucional ou operacional das FFAA com as FSS. Não obstante, sublinhe-se que este CEDN adotou um conceito de defesa mais alargado e atribuiu um papel mais abrangente às FFAA, que não apenas o estritamente militar para proteção face a agressões externas (CEDN 1994). Em termos de políticas formuladas, registe-se a introdução de alterações à LDNFA de 1982 e à LOBOFA de 1991 através da Lei n.º 18/95, de 13 de julho, mas que versaria unicamente sobre matérias relativas aos órgãos das FFAA e aos seus recursos humanos, não tendo relevo direto para as temáticas em estudo.

Novas mudanças surgiriam ao nível das políticas públicas europeias com a adoção, em 1997, do Tratado de Amesterdão, que permitiu atualizar e clarificar o Tratado de Maastricht (Capítulo V, secções 1.1. e 1.2.). O Tratado de Amesterdão comportaria uma nova vaga de europeização das políticas públicas nacionais em matéria de política externa, incluindo a defesa, e de política de segurança, incluindo a área das migrações. Estas matérias seriam incorporadas na ordem jurídica nacional através da revisão constitucional de 1997, que introduziria algumas alterações na CRP em matéria de segurança e defesa, nomeadamente: (i) «o reforço da competência parlamentar com a legislação sobre aspetos da segurança»; (ii) «a extinção dos tribunais militares em tempo de paz»; (iii) «a constitucionalização das polícias municipais», com atribuições próprias; (iv) «a desconstitucionalização do serviço militar obrigatório»; (v) «a alteração na configuração de vários direitos dos arguidos» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 198).

Em 1999, ano do 50.º aniversário da NATO, os líderes dos Aliados adotaram um novo Conceito Estratégico que comprometia os seus membros com a defesa comum, a paz e a estabilidade da vasta zona euro-atlântica (Capítulo V, secção 2.).

As mudanças entretanto ocorridas na UE e na NATO não deixariam de ter impacto ao nível político nacional, sobretudo, em termos programáticos.[199] A título de exemplo, veja-se que o XIV Governo Constitucional (25/10/1999 a 06/04/2002), reconhecendo a relevância das transformações no contexto internacional,[200] sublinharia que «o novo modelo de inserção internacional de Portugal [se projetara] de forma muito relevante na definição da política de defesa nacional bem como na sua adaptação a fatores de incerteza, a novas ameaças e a transformações aceleradas das organizações internacionais vocacionadas para as temáticas da segurança e da defesa» de que Portugal fazia parte (PG XIV GC,

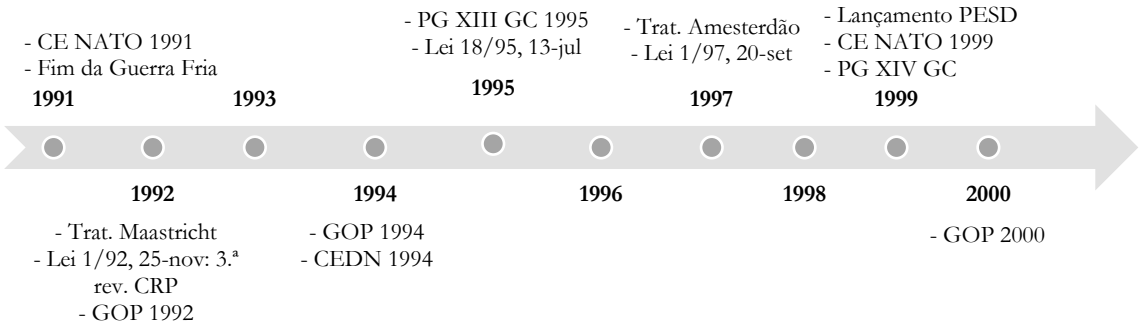
[199] Refira-se que, em 1999, seria aprovada a quinta alteração à LDNFA, através da Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de setembro. Esta alteração não versou sobre a questão da articulação operacional entre as FFAA e as FSS.

[200] Diz o programa governativo do XIV Governo que as mudanças na «cena internacional marcadas pelo fim do antagonismo bipolar no plano político e pela evolução do processo de globalização da economia que geraram um novo ambiente geoestratégico com profundas repercussões na formulação das políticas de defesa e de segurança de todos os países» (PG XIV GC, 1999).

1999). Reconhecia que esse novo ambiente internacional, pautado por incidentes no próprio continente europeu, exigira «uma redefinição das orientações estratégicas a imprimir à política de defesa nacional e à organização, estruturação e empenho» das FFAA portuguesas (PG XIV GC, 1999).

O XIV Governo Constitucional definiu, em 1999, três domínios para os quais deveria haver resposta da política de defesa nacional: (i) a emergência de novos riscos e ameaças que resultaram do fim do antagonismo bipolar (blocos ocidental e de leste) e da globalização da economia; (ii) a redefinição da base de sustentação da defesa nacional; (iii) e a adequação da estrutura das FFAA às suas missões (PG XIV GC, 1999). Nesse sentido, afirmou, ainda, que «no novo ambiente geoestratégico, a política de defesa nacional [deveria] compatibilizar a defesa dos interesses nacionais com as parcerias político-militares e a participação plena nas organizações internacionais» que Portugal integrava e, nesse mesmo contexto, assumir a política de segurança e defesa europeia como um vetor fundamental das opções de defesa nacional (GOP 2000, 2000), o que constitui um exemplo concreto dos processos de europeização e de otanização, analisados no Capítulo II, da política de defesa em Portugal.

Figura 10 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase do pós-Guerra Fria – documentos e eventos mais relevantes (1991-2000)



Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Em 2001, o Tratado de Nice introduziria reformas nas instituições europeias através de alterações aos TUE e Tratado da Comunidade Europeia (TCE), de forma a permitir o alargamento a dez novos Estados-Membros, em 2004, e mais dois, em 2007, objetivo que o Tratado que o antecedeu não conseguira concretizar (ver Capítulo V, secções 1.1. e 1.2.).

Mas esse ano ficaria marcado, sobretudo, pelos eventos de 11 de setembro, nos Estados Unidos, que contribuiriam para as mais relevantes mudanças no ambiente de segurança internacional desde o fim da Guerra Fria (ver Capítulo IV, secção 2.). O 11 de setembro de 2001 – e posteriores atentados terroristas perpetrados em território europeu – teriam um profundo impacto no pensamento, concetualização e desenho das políticas europeias e nacionais de segurança e de defesa.[201] Tal como já

[201] A NATO, nomeadamente, precisava de proteger as suas populações, tanto a nível interno como externo. Por conseguinte, foi submetida a importantes reformas internas para adaptar as suas estruturas e capacidades militares a fim de equipar os membros para novas missões, como a liderança da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF), mandatada pelas Nações Unidas, no Afeganistão (Costa, et al., 2009).

tivemos oportunidade de sublinhar, defendemos que os referidos ataques constituíram um momento ou conjuntura crítica relevante, que estaria na origem de transformações, a longo termo, nas políticas securitárias um pouco por todo o mundo e, também, em Portugal (ver Capítulo II, secção 2.1.).

A nível nacional, 2001 seria, ainda, o ano da quinta revisão constitucional, a primeira com caráter extraordinário, tendo surgido da necessidade da ratificação do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (Lei n.º 1/2001, de 12 de dezembro). No entanto, foi aproveitada essa oportunidade para mexer noutros preceitos constitucionais com relevância para a área da segurança interna (Bacelar Gouveia, 2018, p. 200). Refiram-se, por exemplo, a atribuição de direitos políticos aos cidadãos de língua portuguesa ou as questões relativas à definição do estatuto dos sindicatos da polícia (Bacelar Gouveia, 2018, p. 200). Com particular relevo para a nossa investigação, e que bem exemplifica o impacto da conjuntura crítica então vivida, note-se que «tendo a revisão constitucional sido aprovada já depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, houve ainda o seu inevitável reflexo na diminuição de algumas garantias dos cidadãos consideradas excessivas, como foi o caso da suavização da garantia da inviolabilidade do domicílio» (Bacelar Gouveia, 2018, p. 200), alargando-se, assim, a possibilidade de intervenção do Estado em situações consideradas limite.

Ora, face aos acontecimentos de 2001 descritos acima e às mudanças, entretanto, ocorridas no quadro regional no qual Portugal se inseria, o XIV Governo procederia a uma extensa avaliação e planeamento de futuras medidas a adotar nos campos da segurança e da defesa (GOP 2002, 2001).[202] O contexto internacional, no qual surgiram novas ameaças e riscos associados, nomeadamente, a novas formas de criminalidade organizada, transnacional e terrorista, serviriam de justificação para a adoção de uma atitude proactiva dos sistemas de segurança e de prevenção criminal (GOP 2002, 2001). Essa adaptação a uma nova realidade securitária passaria por uma participação de Portugal no esforço conjunto de criação de um ELSJ, dinamizando a atualização de estruturas e processos de prevenção, segurança, pesquisa e análise (GOP 2002, 2001). Assume-se um compromisso de apoio à intensificação da cooperação e intercâmbio entre os serviços de informações, bem como os trabalhos da *Task Force* dos Chefes de Polícia para uma melhor cooperação operacional entre os Estados-membros da UE e a coordenação das medidas operacionais necessárias à garantia de um elevado nível de segurança (GOP 2002, 2001).

Em matéria de defesa, por sua vez, refira-se que houve uma consciencialização de que o quadro securitário no qual Portugal se inseria se havia transformado radicalmente na década anterior, tendo as instituições internacionais de segurança sofrido considerável evolução (GOP 2002, 2001). Tal justificaria, de acordo com o XIV Governo, que se procedesse a uma avaliação do CEDN, transformando-o em medidas de política concretas e quantificadas (GOP 2002, 2001).[203] O Governo

[202] Também em 2001, foi aprovada a Lei Orgânica n.º 4/2001, de 30 de agosto, que alterou a LDNFA pela sexta vez. No entanto, não versou sobre a relação entre as FFAA e as FSS.

[203] O CEDN então em vigor, revisto em 1994, incluía já as opções estratégicas nacionais decorrentes das profundas alterações do panorama estratégico nacional no pós-Guerra Fria e do processo de integração europeu. No entanto, e segundo posição do Governo, continuavam a justificar-se ajustamentos devido à necessidade: (i) de

reconheceu, também, o necessário esforço de adaptação no plano militar, resultante da «utilização cada vez mais frequente das [FFAA] como instrumento de política externa, nomeadamente no que respeita às novas missões que lhe são confiadas no domínio da diplomacia preventiva, sejam elas de carácter humanitário ou de estabelecimento e manutenção da paz» (GOP 2002, 2001). Defendeu, ainda, o XIV Governo que a política de defesa nacional deveria passar a incluir um conceito amplo de segurança, de caráter global e transversal, considerando que «o espaço dos interesses nacionais [deixara] de estar confinado ao conceito tradicional de fronteiras e [se ampliara] em função das novas realidades estratégicas da conjuntura internacional, de adesão do país a construções político-militares de diversa índole e das novas solidariedades que se definem na comunidade internacional» (GOP 2002, 2001).

Na mesma linha dos governos anteriores, o XV Governo Constitucional (06/04/2002 a 17/07/2004), que assumiu funções em 2002, lembrou que «o sistema internacional [vivia], [nesse] princípio de século, momentos de grande perturbação que [afetaram] profundamente uma ordem internacional que [tardava] em definir-se», encontrando-se «expostos a uma situação genérica e multipolar de riscos, crises e ameaças difusas de grande imprevisibilidade, mas não menor perigosidade, a que se [somava] agora, com a evidência dos trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o terrorismo e outras formas de criminalidade internacional, como uma ameaça real à segurança dos Estados» (PG XV GC, 2002).

Sublinhou, ainda, que os objetivos nacionais de segurança se situavam em diferentes espaços territoriais e exigiam, por isso, uma nova caracterização das fronteiras a serem defendidas e dos cenários de intervenção onde o interesse nacional pudesse ser ameaçado (PG XV GC, 2002). Vemos, logo neste ponto, que pela primeira vez e de forma expressa, um Governo português revela preocupação com a redefinição do espaço geográfico de atuação das suas forças à luz das ameaças e de onde estas se localizam, reconhecendo as profundas mudanças que haviam ocorrido nos anos antecedentes (PG XV GC, 2002). Nesse sentido, o novo governo reafirmou o empenho nacional no esforço de adaptação e atualização do funcionamento das instituições internacionais (e nacionais) às exigências do novo ambiente estratégico (PG XV GC, 2002). Assim, sublinhou a necessidade de se adequarem as FFAA aos novos tempos e ao exercício de diversas missões, o que exigia a sua modernização, eficiência, reequipamento, prestígio e dimensão (PG XV GC, 2002). Estas referências programáticas são um claro exemplo do impacto das mudanças no ambiente securitário internacional, em linha com a conjuntura crítica do 11 de setembro (Capítulo IV, secção 2.), bem como no quadro institucional e estratégico das organizações internacionais que Portugal integrava (Capítulo V). Ainda que o seu impacto possa não ser imediato ao nível da legislação setorial da defesa, a verdade é que contribuiu para a gradual e lenta mudança institucional vivida em Portugal (Kickert e Meer, 2011, p. 477; ver Capítulo II, secção 2.3.).

conferir maior operacionalidade ao CEDN, com uma maior clarificação das ameaças à segurança externa nacional e a formulação das medidas de política e das reformas a efetuar nas FFAA; (ii) e de adaptar a componente militar às modificações do Sistema de Serviço Militar e à completa profissionalização das FFAA e, também, a sua participação efetiva na PESD e numa futura Força Europeia de Reação Rápida (GOP 2002; 2001).

Similarmente, no que concerne a segurança interna, impunha-se definir prioridades e adotar as medidas necessárias para que se desenvolvesse uma estratégia de segurança proativa e não reativa (PG XV GC, 2002). Lembra, por isso, que «o conceito de segurança interna, é um conceito multifacetado e que a política de segurança não poderá ser formulada de um ponto de vista isolado, mas interdisciplinar, enquanto política de confluência, resultante de outras políticas sectoriais» (GOP 2003, 2002). Nesse sentido, seria aprovada a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, ou Lei de combate ao terrorismo, em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho. Também aqui encontramos um exemplo claro de europeização *top-down* das políticas domésticas de segurança interna (Capítulo II, secções 3., 3.1. e 3.2.).

Em termos internos, lançar-se-ia o processo de revisão da orgânica do MAI e a reorganização e adequação do SSI, tendo sido decidido «imprimir, através do Gabinete Coordenador de Segurança, uma nova dinâmica à coordenação técnica e operacional da atividade» das FSS, considerando, principalmente, o necessário aperfeiçoamento do dispositivo a atuar no «Euro 2004»[204] (GOP 2004, 2003). Também nesse contexto se encontrava em curso a reorganização do dispositivo territorial da PSP e da GNR (GOP 2004, 2003). Na PSP, iniciou-se «um profundo processo de mudança organizativa e de atuação do dispositivo» (GOP 2004, 2003). Além da revisão da sua Lei Orgânica, foi lançado o Plano de Sistemas de Informação e introduzida a avaliação curricular nas promoções de pessoal policial (GOP 2004, 2003). Na GNR, a par dos trabalhos de revisão da Lei Orgânica, Estatuto do Pessoal e Regulamentação do Associativismo, deu-se um esforço de modernização e reforço de efetivos e equipamentos (GOP 2004, 2003). No mesmo período seria lançado o SIRESP, abrangendo todo o território nacional, com o objetivo de atuar de forma partilhada por todas as forças e serviços com competência em matéria de segurança e de emergência (GOP 2004, 2003). No domínio da política de imigração, foi aprovada nova legislação[205] assente em pressupostos de maior «rigor na entrada, humanidade na integração dos imigrantes e um combate feroz às redes de imigração ilegal e de tráfico de seres humanos» (GOP 2004, 2003). Foi, igualmente, feito um esforço significativo na atribuição de novos meios ao SEF e intensificada a sua intervenção, em colaboração com as FFAA, no combate à imigração ilegal e no controlo das fronteiras marítimas (GOP 2004, 2003).

Seguir-se-ia uma reforma do setor da defesa nacional, integrando-o numa visão estratégica global centrada em cinco eixos, a saber: (i) reforma de documentos estruturantes com destaque para o novo CEDN; (ii) reequipamento militar, assente, nomeadamente na revisão da Lei de Programação Militar (LPM), associada a um aumento de investimento líquido no reequipamento das FFAA; (iii) inversão do declínio financeiro das FFAA; (iv) dignificação dos antigos combatentes; (v) profissionalização das FFAA, com realce para a aprovação de um sistema de incentivos para atrair jovens à prestação de serviço

[204] A 12.ª edição do Campeonato Europeu de Futebol, teve lugar em Portugal, entre 12 de junho a 4 de julho de 2004, sendo à época considerado o terceiro maior evento desportivo do mundo.

[205] Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro, que altera o regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

militar (GOP 2004, 2003). Em 2003, destaque, ainda, para o envio de uma Força da GNR para o Iraque, para participação na Força Multinacional de Estabilização nesse país (GOP 2004, 2003), o que teria sido impensável no quadro constitucional português do período que antecedeu a primeira revisão constitucional (ver secção 1. do presente capítulo). Destaque, ainda, para todas as medidas adotadas no âmbito do «Euro 2004», nomeadamente no que concerne medidas legislativas, coordenação política e operacional, apetrechamento, treino e formação das FSS e de cooperação internacional que se revelaram essenciais para o reconhecido sucesso desse evento (GOP 2004, 2003).

Também durante esse período, no quadro da União Europeia, seriam aprovados dois documentos relevantes para as áreas de política em estudo: em 2002, os chamados Acordos de «Berlim Mais»[206] e, em 2003, a EES.[207]

Em Portugal, no mesmo ano, seria aprovado o terceiro CEDN, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003.[208] De acordo com esse conceito estratégico, as alterações entretanto ocorridas no contexto internacional haviam criado «novas oportunidades na cooperação internacional e [permitido] um relacionamento mais distendido entre países, instituições e organizações internacionais» (CEDN 2003). No entanto, em sentido inverso, estas mudanças tinham trazido fatores de instabilidade, urgindo os agentes internacionais a adaptar-se a um novo cenário e a «encontrar formas de responder a um ambiente de ameaças e riscos de concretização imprevisível e de carácter multifacetado e transnacional» (CEDN 2003).[209] O terrorismo,[210] assente num combate assimétrico por atores não-tradicionais, teria efeitos de grande impacto, possibilitando elevados níveis de destruição humanos e materiais e «as consequências de tais ações nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais [transcendiam] a capacidade de resposta individualizada dos Estados e [interrelacionavam] os conceitos de segurança interna e externa e os objetivos que estes [prefiguravam]» (CEDN 2003). O Estado encontrava-se, portanto, na obrigação de «repensar e a adequar os conceitos e os instrumentos de segurança e defesa ao novo ambiente político-estratégico» (CEDN 2003).[211]

---

[206] Os Acordos de «Berlim Mais», assinados a 16 de dezembro de 2002, possibilitariam o recurso a estruturas, mecanismos e meios da NATO para levar a cabo missões no âmbito da PESD da UE. Permitiriam, ainda, uma melhoria na parceria NATO-UE, garantindo a consulta, a cooperação e a transparência eficaz nas operações de gestão de crises e de consolidação da paz, de que seriam exemplos as missões «Operation Concordia» (2003) e «EUFOR Althea» (2004) (Acordos Berlim Mais, 2002).

[207] A Estratégia Europeia de Segurança: «Uma Europa segura em um mundo melhor», aprovada no Conselho Europeu de dezembro de 2003. Para mais detalhes, ver Capítulo V, secção 1.1.

[208] O CEDN de 2003 resultou de uma «ampla consulta aos mais diversos sectores da sociedade civil, conseguindo-se assim uma discussão a um tempo participada e aprofundada da política de defesa nacional» (CEDN 2003).

[209] O 11 de setembro de 2001 fora paradigmático no contexto dos novos riscos e ameaças, alterando profundamente a agenda político-estratégica global, trazendo novos desafios no âmbito da segurança e defesa e introduzindo um novo aspeto qualitativo de «ameaça» na cena internacional (CEDN 2003). Ver Capítulo IV, secção 2. da presente dissertação.

[210] O CEDN definia o terrorismo transnacional como uma ameaça externa concretizada através de agressões externas, pelo que a sua prevenção e combate competiria às FFAA. Tornava-se, assim, necessária a manutenção e a criação de capacidades militares que permitissem dar resposta a esse fenómeno (CEDN 2003). Ver Capítulo IV, secção 3.3. da presente dissertação.

[211] No chamado espaço de influência euro-atlântico era possível identificar claras «linhas de instabilidade, envolvendo a África do Norte, a África Subsariana, o Médio Oriente, os Balcãs, o Cáucaso, a Ásia Central e a Ásia do Sul, nas quais se concentram riscos de separatismos e conflitos étnicos, religiosos e fronteiriços,

O CEDN de 2003 é, particularmente, relevante para o nosso estudo por ter sido o primeiro documento nacional deste género a debruçar-se sobre a questão da relação entre os domínios da segurança e da defesa. Entendia o CEDN de 2003 que a evolução da fronteira entre as áreas da segurança e da defesa devia ser percecionada de forma a não inibir a articulação dos esforços que as diferentes organizações deviam desenvolver, assentes em sinergias, na rentabilização de meios e na melhoria da eficiência na prevenção e combate aos novos riscos e ameaças, sempre nos termos da lei e dos princípios e normas constitucionais. No processo das reformas a operar no domínio da defesa nacional, as instituições deveriam ter em conta as consequências não apenas na componente militar, mas também nas componentes não militares, com destaque para as «interfaces da defesa com as políticas educativas, económicas, industriais, ambientais, de infraestruturas e comunicações, bem como a sua articulação com as políticas externa e de segurança interna» (CEDN 2003). Ora, é precisamente aqui que se encontra uma primeira referência literal, em termos estratégicos oficiais, à necessária articulação da política de defesa nacional com a política de segurança interna, no quadro dos CEDN.[212]

Similarmente, o XVI Governo Constitucional (17/07/2004 a 12/03/2005) defenderia a necessidade de «repensar e adequar os instrumentos de Segurança e Defesa ao novo cenário político-estratégico, na perspetiva de minimizar riscos e garantir a prontidão de resposta aos novos desafios que se colocam à paz e à estabilidade internacional» (PG XVI GC, 2004). Nesse sentido, reafirmou o seu empenhamento

fundamentalismos ou migrações em massa» (CEDN 2003). Esse cenário de vulnerabilidade estatal tornar-se-ia ideal para as «crescentes ameaças ligadas ao terrorismo, ao narcotráfico, ao tráfico de pessoas e ao crime organizado» e ao aumento dos «riscos de proliferação de armas de destruição de massa e de uso indevido de novas tecnologias, bem como a diminuição de garantias de manutenção e controlo de equipamentos e material nuclear, radiológico, químico e biológico» (CEDN 2003). Para além destes riscos mais imediatos, era então possível identificar um outro conjunto de fatores de instabilidade relevantes, tais como: «a) a permanência das desigualdades no desenvolvimento; b) o reforço do internacionalismo financeiro; c) a permanência de radicalismos políticos, ideológicos e religiosos; d) o aumento da interdependência, por força da revolução da informação e da interatividade; e) o crescimento dos fluxos migratórios, o caráter multicultural das sociedades e zonas de não integração das novas comunidades; f) fatores ligados à evolução tecnológica, aos novos "vírus" e à utilização criminosa do ciberespaço; g) a atitude interventora da comunidade internacional e o exercício do direito de ingerência; h) a existência de uma única superpotência e a tensão entre "unilateralismo" e "multilateralismo"; i) a utilização do Espaço para fins científicos, económicos ou militares e as perspetivas de utilização geoestratégica que se prefiguram» (CEDN 2003).

[212] Portugal deveria estar preparado para dissuadir e, se necessário, enfrentar qualquer agressão armada ao seu território, à sua população, às suas FFAA ou ao seu património (CEDN 2003). Simultaneamente, as FFAA deveriam ter capacidade para participar na segurança interna, nos termos da lei (CEDN 2003). A defesa militar devia, ainda, «articular-se com as componentes não militares da defesa nacional, nomeadamente, o planeamento civil de emergência, [permitindo] a utilização eficaz de meios próprios ou constituídos para tempos de crise, ou eventual conflito, e ainda para, em tempo de paz, participar na definição da segurança dos pontos estratégicos» (CEDN 2003). No cumprimento dos preceitos constitucionais, as FFAA deviam ter capacidade, nomeadamente para: (i) «em colaboração com as [FS], na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas»; (ii) «nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema»; e (iii) «sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público, nomeadamente busca e salvamento, fiscalização da zona económica exclusiva, pesquisa dos recursos naturais e investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho, apoio à proteção civil e auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade, e, em colaboração com as autoridades competentes, contribuir para a proteção ambiental, defesa do património natural e prevenção dos incêndios» (CEDN 2003).

no esforço de adaptação e atualização do funcionamento das instituições internacionais às quais Portugal pertencia às exigências do novo ambiente estratégico (PG XVI GC, 2004).[213] Sublinhe-se, neste período, a criação da UCAT, que além da PJ, SIS, Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e SEF, passou a incluir a GNR, a PSP e a AM (GOP 2005, 2004).[214]

O Governo seguinte, por sua vez, salientaria que o novo quadro de ameaças requeria do Estado políticas mais eficazes, em articulação com a sociedade civil (PG XVII GC, 2005). O quadro securitário, pautado pela criminalidade organizada e transnacional, a globalização e a eliminação de fronteiras internas no âmbito da UE, vieram facilitar a ação das organizações criminosas, ameaçando as liberdades e garantias (PG XVII GC, 2005). A segurança tinha, portanto, de ser compreendida numa perspetiva integrada e englobando diversas dimensões ou tipologias de segurança (PG XVII GC, 2005).

O XVII Governo Constitucional (12/03/2005 a 26/10/2009) destacou duas alterações fundamentais ao conceito de segurança: (i) a não atribuição da exclusividade da segurança aos Estados, pertencendo também às pessoas, ou seja, a segurança humana; (ii) a resposta aos riscos, ameaças e conflitos transnacionais devia assentar num modelo de cooperação internacional, ou seja, na chamada segurança cooperativa (PG XVII GC, 2005).[215]

O novo quadro securitário e as políticas que lhe dão resposta exigiam uma conceção mais lata de segurança e mais integrada da política de defesa, com impacto na doutrina estratégica e operacional, na definição das estruturas de comando e controlo e nas missões das FFAA (PG XVII GC, 2005). Concordantemente, o XVII Governo defenderia que se devia apostar na segurança cooperativa bilateral e multilateral no quadro das diversas organizações integradas por Portugal (PG XVII GC, 2005). Defendeu, ainda, a adequação das missões das FFAA ao novo quadro de segurança internacional e às prioridades que dele resultavam (PG XVII GC, 2005).[216] Tal seria o caso do combate ao terrorismo transnacional, em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente com as FSS (PG XVII GC, 2005).

As sexta e sétima revisões constituições, em 2004 e 2005, tiveram uma importância diminuta no âmbito das políticas de segurança e de defesa (Matos, 2020, p. 72). Ainda assim, refira-se que a primeira veio alterar e clarificar as normas relativas às relações internacionais e ao direito internacional, com destaque para a referente à vigência, na ordem jurídica doméstica, dos tratados e normas da UE.[217] A segunda aditou um novo artigo à CRP que abriu a possibilidade de se referendar a aprovação de tratados que visem matérias relativas ao aprofundamento da integração europeia.

---

[213] Esta curiosa referência à vontade da existência dum contributo nacional para a reforma das organizações multilaterais às quais Portugal pertencia corresponde a um exemplo de europeização de políticas em sentido inverso, mais precisamente, *bottom-up* (ver Capítulo II, secções 3., 3.1. e 3.2.).

[214] A UCAT, criada por despacho do PM de 25 de fevereiro de 2003, veria a sua constituição e funcionamento serem modificados na sequência dos atos terroristas de Madrid de março de 2004 (Silva Machado, 2004).

[215] Ver Capítulo III, secção 2.

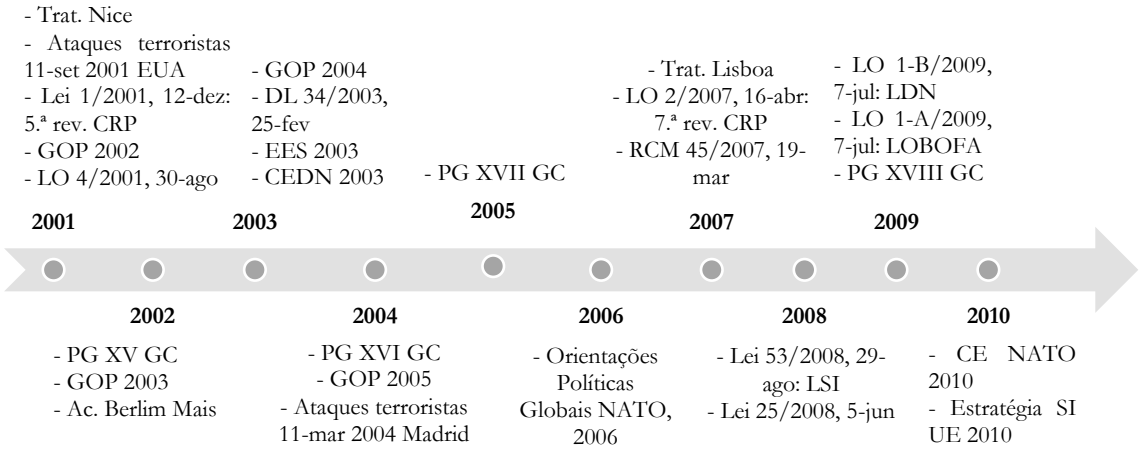
[216] Sobre o novo quadro securitário internacional, ver Capítulo IV.

[217] Mais um exemplo do processo de europeização das políticas de segurança e de defesa, em Portugal. Sobre esta questão, ver Capítulo II, secções 3., 3.1. e 3.2.

No âmbito das organizações multilaterais que Portugal integrava seriam dados novos e relevantes passos com impacto nas políticas em estudo. Assim, em 2006, a NATO aprovaria novas «Orientações Políticas Globais», estabelecendo o quadro e as prioridades para todas as questões de capacidade, disciplinas de planeamento e informações da Aliança para um período de 10 a 15 anos (ver Capítulo V, secção 2.). Em 2007, por sua vez, no quadro do projeto europeu, seria aprovado o Tratado de Lisboa, que veio reformar o funcionamento e as modalidades decisórias das instituições da UE, adequando-a, após sucessivos alargamentos, aos seus (então) 28 Estados-Membros (ver Capítulo V, secção 1.).

Em termos internos, seria aprovada a Lei Orgânica n.º 2/2007, de 16 de abril, que alteraria pela sétima e última vez a LDNFA, especificamente, no que respeita a composição, competências e funcionamento do CSDN.

Figura 11 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase do pós-Guerra Fria – documentos e eventos mais relevantes (2001-2010)



Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Embora os momentos críticos mais significativos que estiveram na base das principais alterações ao paradigma securitário tenham tido lugar em 1991 (fim da Guerra Fria) e em 2001 (11 de setembro), apenas em 2008-2009 seriam adotadas novas políticas legislativas nas áreas da segurança e da defesa, que procuraram refletir as mudanças ocorridas naquele período. Também aqui é visível o processo de longa e lenta mudança institucional em Portugal em matéria de políticas públicas de segurança e defesa (Kickert e Meer, 2011, p. 477; Bodnieks, 2020, p. 86), em linha com a teorização apresentada no Capítulo II da presente dissertação.

5. Notas conclusivas

Antes de avançarmos com a análise das principais políticas públicas formuladas, em Portugal, nas áreas da segurança e defesa no período posterior ao final da Guerra Fria, importa sumarizar os principais marcos relativos à evolução da relação entre as áreas de políticas em estudo entre 1976 e 2008.

Primeiro, podemos concluir que o período entre a aprovação da CRP, em 1976, e a sua primeira revisão constitucional, em 1982, foi essencialmente caraterizado por uma progressiva estabilização do quadro institucional nacional pós-revolucionário, assente no conjunto de opções inscritas na Lei Fundamental. No referido período, as FSS e as FFAA foram sendo, progressivamente, integradas na nova estrutura do Estado português. No entanto, não se tratou de um momento particularmente relevante no âmbito das relações entre as FFAA e as FSS, e muito menos no quadro de qualquer cooperação. Concluímos, acima, que por se tratar de uma fase durante a qual, por motivos históricos, a área da defesa nacional e das FFAA ocupou um lugar de especial relevo na construção do país em termos institucionais, existiu um evidente desequilíbrio entre as duas áreas de políticas públicas, em termos legislativos, concetuais e operacionais, com clara desvantagem para a área da segurança interna. Não obstante, tal não será o mesmo que dizer que nada ocorreu durante o período considerado, mas apenas que as principais transformações surgiriam já no quadro criado pela futura revisão constitucional de 1982.

Segundo, resulta evidente da nossa exposição que a revisão constitucional de 1982 seria central em matéria de políticas nacionais de segurança e de defesa. De facto, o contexto constitucional criado em 1982 parece constituir um fator determinante para a relação entre essas áreas governativas, bem como a relação entre as forças militares e policiais, ao ter traçado um quadro estrito que separa segurança interna de segurança externa, ameaças internas de ameaças externas, e competências e missões das FSS e das FFAA. Sublinhe-se, adicionalmente, que este quadro constitucional resultou duma importante solução de compromisso e de equilíbrio político, que permitiu não apenas extinguir o CR, mas sobretudo possibilitou a subordinação das FFAA ao poder político-partidário democraticamente eleito.

Conclui-se, portanto, que no período considerado, e em linha com o quadro constitucional definido em 1982, e mantido em 1989, as principais políticas formuladas nas áreas da segurança e da defesa – a LDNFA de 1982, a LSI de 1987 e a LOBOFA de 1991 – mantiveram essa clara distinção entre ambos os domínios em termos concetuais e institucionais, com a consequente rígida divisão entre as competências e missões atribuídas às FFAA e às FSS. Importa frisar, adicionalmente, que o próprio CEDN de 1985, documento de planeamento a longo termo, não apontaria para o desenvolvimento de um quadro institucional e operacional de maior articulação entre forças. Por fim, e apesar da sua ainda incipiente influência, o período considerado, entre 1982 e 1991, seria já marcado pelo impacto da adesão de Portugal ao projeto europeu e pelo compromisso assumido pelos sucessivos Governos portugueses relativamente ao envolvimento nacional na NATO.

Por fim, pudemos observar que o quadro securitário internacional seria profundamente alterado com o fim da Guerra Fria, o que teve consequências diretas e imediatas sobre as organizações multilaterais que Portugal integrava, especialmente, a NATO e a UE. Constatámos, também, que apesar das profundas mudanças ocorridas logo a partir de 1991 e, mais tarde, reforçadas pelos ataques de 11 de setembro de 2001, apenas em 2008 e 2009 seriam aprovados novos diplomas que versam sobre as políticas públicas de segurança interna e de defesa nacional. No período de referência resulta também evidente que, independentemente das diversas revisões constitucionais, das inúmeras alterações

introduzidas à LDNFA ou quaisquer medidas adotadas na área da segurança interna, seria apenas no quadro estabelecido pelas LSI de 2008 e pelas LDN e LOBOFA de 2009 (e algumas das suas posteriores alterações, como veremos), que surgiria e se estabilizaria a articulação e a cooperação entre as FSS e as FFAA, em Portugal.

Capítulo VII – As políticas de segurança e de defesa em Portugal no pós-Guerra Fria – uma análise

1. Enquadramento

A presente tese analisa a formulação das políticas de defesa nacional e de segurança interna, em Portugal, no pós-Guerra Fria, especificamente, no que concerne as relações entre essas duas áreas de políticas públicas e, sobretudo, as medidas de articulação e de cooperação entre as FFAA e as FSS em resposta a desafios próximos ou partilhados. Nesse sentido, e tendo em consideração o universo de instrumentos que trata estas matérias, concentrar-nos-emos nas políticas formuladas por via dos principais instrumentos jurídicos ordenadores das áreas em estudo, a saber, a LSI, quanto à segurança interna, e a LDN e a LOBOFA, relativamente ao domínio da defesa.

Assim, e tendo em conta o período no qual focamos a análise das políticas, ou seja, de 1991 até 2021, procederemos, primeiro, à apresentação genérica dos diplomas mais relevantes considerados (ver Quadro 10), dando de seguida destaque às principais referências, em cada um deles, à articulação e cooperação entre as FFAA e as FSS, bem como à evolução dessa relação ao longo do tempo, tendo em conta posteriores alterações legislativas. Como foi já balizado no capítulo introdutório, refira-se que optámos por focar a nossa análise na legislação estruturante da defesa e da segurança em Portugal, ou seja, a LSI, a LDN e a LOBOFA. Assim, e porque não caem no âmbito destes instrumentos legislativos, não procedemos a uma análise das medidas de política relativas à articulação de forças no campo da proteção civil, em sentido lato, nem das migrações ou de outras dimensões securitárias relacionadas.

Quadro 10 – Principais diplomas jurídicos nas áreas da segurança interna e da defesa nacional adotados em Portugal entre 1991 e 2021

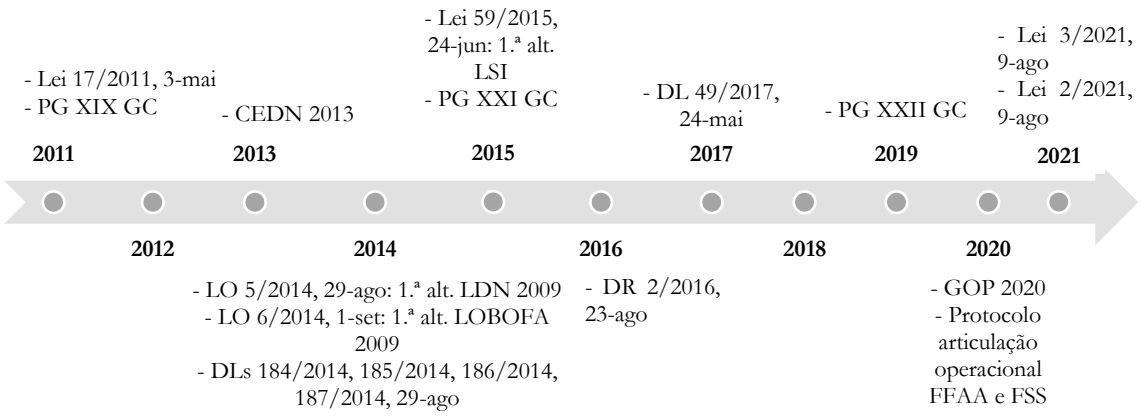
	Legislação de segurança interna	**Legislação de defesa nacional**		
Legislação original	Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – LSI	Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho – LDN	Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho – LOBOFA	Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto – LOBOFA
Alterações	↬ Lei n.º 59/2015, de 24 de junho (1.ª alteração, modificando a composição do CSSI e a organização e o funcionamento da UCAT) ↬ Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio (Cria o PUC-CPI)	↬ Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (1.ª alteração) ↬ Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto (2.ª alteração)	↬ Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro (1.ª alteração)	

Fonte: Autor tendo por base a legislação considerada.

Por fim, e no sentido de compreender as motivações para as principais alterações legislativas no que respeita a colaboração entre as FFAA e as FSS, cada um desses diplomas será examinado à luz de um conjunto de fatores – de contexto ou relativo aos atores mais relevantes para o seu processo de formulação – que identificámos no quadro metodológico apresentado na Introdução (ver Quadro 1).

Por uma questão de ordem cronológica – a LSI foi aprovada em 2008 e a LDN e a LOBOFA em 2009 –, daremos início à análise dos diplomas pela área da segurança interna (secção 2. deste capítulo), seguindo-se os da defesa nacional (secção 3. deste capítulo). De forma a tornar a nossa análise o mais objetiva possível, para cada uma das secções abaixo procuramos dar uso a um vasto conjunto de fontes recolhidas ao longo da nossa investigação com relevo para o processo de formulação e adoção das políticas públicas que pretendemos estudar (algumas das quais referidas nas Figuras 11 e 12), bem como informações obtidas através das entrevistas realizadas.

Figura 12 – A evolução da relação entre as políticas de segurança e de defesa em Portugal na fase do pós-Guerra Fria – documentos e eventos mais relevantes (2011-2021)



Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

2. Segurança Interna: a Lei de Segurança Interna de 2008 e respetivas alterações de 2015 e de 2017

A atual LSI foi aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, sendo nas palavras de Bacelar Gouveia (2018, p. 533), «o diploma que estabelece a disciplina fundamental do Direito Legal da Segurança Interna». Contava, na sua versão original, com um articulado dedicado, nomeadamente, à política de segurança interna, ao sistema de segurança interna, às FSS e às medidas de polícia (Quadro 11).

Este diploma teve a sua génese na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março, segundo a qual o Governo[218] resolvia «promover a aprovação de uma nova lei de segurança interna, assente num conceito estratégico» que, nomeadamente, correspondesse «ao quadro das ameaças e riscos típicos do [ciclo histórico à época]», atuasse «a partir de um conceito alargado de segurança»,

[218] Refere-se ao XVII Governo Constitucional (12/03/2005 a 26/10/2009).

reconhecesse «as interações necessárias entre os diversos sistemas relevantes para a segurança individual e coletiva», e impulsionasse «parcerias com vocação fortemente preventiva para enfrentar riscos» (RCM n.º 45/2007, de 19 de março).

Quadro 11 – Estrutura da LSI de 2008

I – Princípios gerais: Art. 1.º a 6.º II – Política de segurança interna: Art. 7.º a 10.º III – Sistemas de segurança interna: Art. 11.º a 24.º IV – Forças e serviços de segurança: Art. 25.º a 27.º V – Medidas de polícia: Art. 28.º a 33.º VI – Disposições finais: Art. 34.º a 38. º

Fonte: LSI 2008.

Relevantemente, a referida RCM previa um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), que não se viria a concretizar, tendo sido mantido o SSI com competências reforçadas (Bacelar Gouveia, 2018, p. 534). Ainda assim, note-se que a RCM previa que o Secretário-Geral do SISI exercesse coordenação dos «termos e condições da cooperação das FSS com as [FFAA], bem como a sua atuação conjunta, no âmbito do [CEDN]» e mandatava o MDN «para, no quadro da reestruturação da estrutura superior da defesa nacional e das [FFAA], propor uma nova articulação entre o Sistema de Autoridade Marítima e o SISI» (RCM n.º 45/2007, de 19 de março).

A LSI definia, na sua versão de 2008, a política de segurança interna como o «conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins definidos no Artigo 1.º», ou seja, «garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» e, assim, a «proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública» (Arts. 3.º e 1.º, n.º 1 e 3 da LSI 2008). A atividade de segurança interna dever-se-ia exercer nos termos da Constituição e da lei, considerando, de forma particular, a legislação criminal, substantiva e processual, a lei-quadro da política criminal, as leis sobre política criminal e as leis orgânicas das FSS, ou seja, observando os princípios do Estado de direito democrático, direitos, liberdades e garantias e as regras gerais de polícia (Art. 2.º da LSI).

A concretização da política de segurança interna resulta da atividade dos órgãos da política de segurança interna e do SSI, de acordo com a LSI, distinção essa que é, efetivamente, artificial (Bacelar Gouveia, 2018, p. 563). É, frequentemente, apontado um problema crónico a esta política, que é a «ausência de um conceito estratégico específico» que lhe esteja associado (Bacelar Gouveia, 2018, p. 564), ao contrário do que sucede na área da defesa.

Nos termos da LSI, na sua versão original, as FSS exerciam a «sua atividade de acordo com os princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna», cooperando entre si, «designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles, [fossem] necessárias à realização das finalidades de outros, salvaguardando os regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado» (Art. 6.º, n.º 1 e 2 da LSI 2008).

Ademais, as FFS podiam, no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado português – ou seja, fora do território nacional –, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal fizesse parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do ELSJ da UE (Art. Art.º 4.º, n.º 2 da LSI 2008).[219]

Relativamente à cooperação entre forças, a LSI de 2008 dispunha que as FFAA colaborassem «em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional» (Art. 35.º da LSI 2008).[220] Nesse quadro, o CEMGFA integrava o CSSI (Art. 12.º, n.º 2, al. f) da LSI 2008). Note-se, ainda, que no caso específico do terrorismo e da criminalidade violenta organizada, a LSI impunha, inclusivamente, um dever de colaboração dos militares com as FSS (Art. 5.º, n.º 3 da LSI 2008).

Quadro 12 – Comparação do articulado original da LSI de 2008 com as alterações introduzidas em 2015 e 2017 no que respeita a articulação entre as FSS e as FFAA

Norma	LSI 2008	Alteração 2015	Alteração 2017
Art. 5.º, n.º 2	Os militares têm o dever especial de colaboração com as FSS, nos termos da lei.	=	=
Art. 5.º, n.º 3	Os militares têm o dever de comunicar prontamente às FSS competentes os factos de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções e por causa delas, relativos à preparação ou execução de factos que possam ser classificados como crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou	=	=

[219] Sobre o ELSJ da UE, ver Capítulo V, secção 1.1.

[220] A LSI de 2008 veio consagrar as FFAA como um agente que pode intervir na área da segurança interna, tal como a Lei de Bases da Proteção Civil estipulara que as FFAA eram um agente de proteção civil (Entrevista 10, 2022). Como tivemos oportunidade de ver logo no Capítulo I e, não obstante a LSI ter previsto, pela primeira vez, em 2008, a colaboração entre as FFAA e as FSS já não apenas em matéria de proteção civil, mas de segurança interna, a verdade que é o instrumento que veio implementar de forma mais sistemática essa colaboração foi apenas assinado em fevereiro de 2020 (Entrevista 7, 2022; Capítulo VI). Sublinhe-se que a intervenção das FFAA em matérias relacionadas com a proteção civil é anterior à revisão constitucional de 1982, não se prevendo à época, no entanto, uma intervenção em missões de natureza policial, embora não existisse uma norma que o impedisse expressamente (Entrevista 7, 2022).

	altamente organizada, sabotagem ou espionagem.		
Art. 12.º, n.º 2, al. c)	O MDN integra o CSSI.	=	=
Art. 12.º, n.º 2, al. f)	O CEMGFA integra o CSSI.	=	=
Art. 35.º	As FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional.	=	=

Fonte: Autor tendo por base a legislação considerada

A LSI de 2008 viria a conhecer algumas alterações desde então. Após a sua análise, cremos que as alterações promovidas pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro e pela Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro, não têm particular interesse para o nosso estudo. As alterações introduzidas pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, pelo seu relevo, serão apresentadas de seguida.

A alteração à LSI introduzida pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho centrou-se num conjunto de alterações à Unidade de Coordenação Antiterrorismo ou UCAT, à qual passou a competir «a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo» (Art.º 23.º, n.º 3 da LSI 2015). A unidade funcionaria no âmbito do SSI (Art.º 23, n.º 4 da LSI 2015).

A alteração de 2017, através do Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, veio criar, por aditamento à LSI, o chamado Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI). O PUC-CPI apresenta-se como «o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados» (Art.º 23.º-A, n.º 1 da LSI 2017). A criação desta nova entidade resulta, nomeadamente, da necessidade de uma «melhor organização interna e capacitação dos Estados para responder às exigências de cooperação» no combate a «fenómenos criminais graves, organizados, transnacionais e, em muitos casos, altamente violentos, incluindo o terrorismo» (Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, Exposição de motivos).

Apesar de ambas as alterações poderem ser consideradas significativas no âmbito do combate às novas ameaças e riscos, não introduziram modificações no que concerne a articulação e cooperação entre as FSS e as FFAA, mantendo-se a redação original da LSI inalterada (Tabela 3). Nesse sentido, as referidas alterações não serão objeto de análise aprofundada na presente tese.

Procederemos, nas secções seguintes, à análise da LSI de acordo com quadro metodológico apresentado na Introdução (Quadro 1), começando pelos fatores de contexto e depois pelos referentes aos atores intervenientes no processo de formulação e adoção das políticas.

2.1. Contexto histórico-constitucional

Na presente secção procederemos à análise da LSI à luz do contexto histórico-constitucional no qual foi formulada e adotada. O objetivo desta análise será compreender de que forma esse fator, avaliado de acordo com as normas constitucionais e a sua evolução, contribuiu para a formulação das políticas públicas em estudo, particularmente, no que concerne a articulação e coordenação das FSS e as FFAA.

Contrariamente ao que sucede com a área da defesa nacional, como vimos no capítulo anterior, existem escassas referências ao estatuto constitucional da segurança interna (Bacelar Gouveia, 2018, p. 531), não só não lhe sendo atribuído um capítulo específico, como a restringindo à atividade policial (Torres, 2019b, p. 112).

O n.º 1 do artigo 272.º da Constituição consagra que a função da polícia é a defesa da segurança interna. Este conceito – o da segurança interna – foi introduzido na CRP com a revisão constitucional de 1982, redação essa que se manteve inalterada até aos dias de hoje. Note-se que a CRP não define o conceito de segurança interna, mas refere-se apenas às entidades responsáveis pela sua garantia.[221] Importa explicar, desde logo, que a referência genérica à polícia se deve interpretar como FSS, agentes da autoridade, ou atividade policial (Raposo, 2006, p. 23). Acresce que com a referida revisão constitucional, a Constituição estabeleceria uma ligação concetual entre legalidade democrática, segurança interna e direitos dos cidadãos, a cargo da atividade de polícia (Bacelar Gouveia, 2018, p. 543).

Tendo em conta o período de análise considerado na presente tese – o pós-Guerra Fria – é possível concluir que nenhuma das revisões constitucionais ocorridas entre 1991 e 2021, ou seja, as de 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005, veio alterar os preceitos constitucionais relativos ao conceito de segurança interna ou o quadro de cooperação entre as FSS e as FFAA. Mais se refira que, segundo Pereira (2012b, p. 414), a quarta e a quinta revisões constitucionais, de 1997 e 2001, «permitem identificar já uma linha "securitária", ditada pelas necessidades de prevenção, repressão e investigação de uma criminalidade cada vez mais prolífera, grave, violenta e complexa».

[221] Sousa (2005, p. 35) argumenta que «esta fórmula de atribuição de funções não é suficientemente esclarecedora, nem individualiza a função policial face a outras instituições do Estado», visto que «também aos tribunais, ao [Ministério Público] e às autoridades administrativas em geral compete defender a legalidade democrática».

Quadro 13 – A segurança interna nas revisões constitucionais de 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005

Revisão constitucional	Alterações com impacto na área da segurança interna
Lei constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro	– Refere-se à segurança interna como uma das funções que compete à polícia garantir, além dos direitos dos cidadãos e a defesa da legalidade democrática (Art. 272.º, n.º 1); – O n.º 4 do Art. 272.º refere-se ao princípio da territorialidade da organização das FS; – Não existe referência aos Serviços de Segurança; – Relevantemente, introduz novas normas relativas à participação de Portugal no processo de construção da UE, abrindo a porta às políticas comunitárias agora por via da Constituição.
Lei constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro	– Não altera qualquer artigo precedente em matéria de segurança interna; – Adita à lista de competências legislativas com reserva absoluta da AR o regime das FS (nova al. u) do Art. 164.º).
Lei constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro	– Não altera qualquer artigo precedente em matéria de segurança interna; – Na norma relativa às relações internacionais (Art. 7.º), passa a referir-se a possibilidade de Portugal, tendo em vista a realização de um ELSJ, convencionar o exercício em comum ou em cooperação dos poderes necessários à construção da UE (n.º 6 do Art. 7.º).
Lei constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho	– Não altera qualquer artigo precedente em matéria de segurança interna; – Na norma relativa às relações internacionais (Art. 7.º), passa a referir-se a possibilidade de Portugal, tendo em vista a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da UE (n.º 6 do Art. 7.º); – Introduz, também, um novo n.º 4 ao Art. 8.º, estabelecendo que as disposições dos tratados da UE e as normas das instituições europeias, no âmbito das suas competências, passam a aplicar-se na ordem interna portuguesa; – No quadro das competências da AR relativamente a outros órgãos é aditada a competência de acompanhar, nos termos da lei, o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro (al. i) do Art. 163.º).
Lei constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto	– Não altera qualquer artigo precedente em matéria de segurança interna.

Fonte: Autor tendo por base a legislação considerada.

Face ao exposto, importa, agora, compreender se, e em que termos, o contexto constitucional em vigor em 2008 influenciou as opções seguidas no processo de formulação das políticas de segurança no que respeita a articulação e cooperação entre as FSS e as FFAA que resulta da LSI.

Quadro 14 – Referências ao contexto constitucional em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008

	Prog. XVII GC	GOP 2005-09	Exp. motivos LSI	Parecer CACDLG LSI	Debate AR
Ref. contexto constitucional	–	–	–	–	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Dos documentos analisados, apenas a ata do debate parlamentar que precedeu a adoção da proposta de LSI se refere à questão da influência do quadro constitucional na formulação das políticas de segurança interna. No referido debate, o deputado Fernando Negrão, pelo PSD, alertou para o facto de a discussão em torno da legislação em apreço não dever fechar-se em quadros jurídico-constitucionais, mas também ir buscar «as respetivas raízes nos quadros não só da operacionalidade policial como da realidade social, cultural e económica, designadamente na realidade não de um só Estado mas na de vários Estados-fronteira face à desterritorialização da segurança e aos riscos eminentes de ameaças regionais, continentais e globais» (Debate AR LSI 2008). Já António Filipe, pelo PCP, argumentou que os diplomas em discussão naquele debate, no qual se incluía a nova LSI, continham «um arsenal de medidas especiais de polícia desproporcionado e de mais do que duvidosa constitucionalidade» (Debate AR LSI 2008). E continuou por alegar que se era legítimo assegurar a coordenação das FSS, tal não poderia justificar os novos poderes «exorbitantes de coordenação, direção, controlo e comando operacional das [FSS]» atribuídos ao SGSSI (Debate AR LSI 2008). Adicionalmente, sublinhou que várias medidas especiais de polícia na proposta de lei correspondiam a «uma deriva securitária, o que não [podia] deixar de preocupar todos aqueles que [prezavam] a democracia e as liberdades» (Debate AR LSI 2008). O Bloco de Esquerda (BE), por sua vez, defendeu que a «eficácia policial não [justificava] medidas securitárias» à custa da vontade de densificação dos conceitos constitucionais (Debate AR LSI 2008). No entanto, sublinhe-se que no debate relativo à proposta de LSI não foi discutida a questão central desta tese, ou seja, a articulação das FSS com as FFAA.

Tendo em conta a documentação analisada na elaboração da presente tese, importa lembrar que a questão constitucional tem sido uma constante nos debates sobre a formulação de políticas de articulação entre as FSS e as FFAA. Os atores políticos, em Portugal, têm-se dividido entre aqueles que asseveram que a Constituição se apresenta como uma das condicionantes às relações entre os dois setores de políticas em estudo (Entrevista 2, 2021) e os que defendem que a Lei Fundamental constitui uma importante garantia dos direitos dos cidadãos num Estado de direito democrático, não sendo possível a cooperação entre forças policiais e militares em determinadas circunstâncias (Entrevista 4, 2021; Entrevista 5, 2021). Argumentam, por isso, que a CRP não deve ser contornada através de soluções operacionais (Entrevista 5, 2021). No entanto, é verdade que todo o sistema de segurança e de defesa foi concebido para uma realidade que hoje já não existe, verificando-se um problema de fundo no que concerne a evolução dos conceitos securitários (Entrevista 7, 2022; ver Capítulo III).

Não obstante, e embora uma parte do espectro político continue a defender a total separação entre as FFAA e a segurança interna, é verdade que a realidade tem vindo a diluir essa divergência e se tem procurado encontrar áreas de entendimento, sobretudo, desde o início do século XXI (Entrevista 3, 2021). Pode até afirmar-se que a dimensão e a natureza das ameaças atuais têm permitido levar a cabo uma interpretação atualista das normais constitucionais, no sentido de um apoio das FFAA às funções de segurança interna (Entrevista 3, 2021). Nesse sentido, há quem defenda não ser necessário rever a CRP, tendo a Lei já solucionado algumas das preocupações existentes sem que se tenha colocado um problema de constitucionalidade (Entrevista 7 e 10, 2022). Se assim não fosse, o legislador não teria conseguido aprovar as medidas que constam da LSI de 2008 (Entrevista 10, 2022). Tal não significa, no entanto, que não seja necessária a agilização de procedimentos, a clarificação de alguma legislação, mas sobretudo a criação de rotinas e de mecanismos de articulação e de cooperação entre forças (Entrevista 7, 2022).

Podemos, portanto, concluir que o contexto ou enquadramento constitucional no qual a LSI de 2008 foi formulada poderá ter influenciado as opções de política concretas que constam desse diploma no que concerne a cooperação e articulação entre as FSS e as FFAA. Se não impossibilitou a solução jurídica que resulta do Artigo 35.º da LSI, que estabelece que as FFAA podem colaborar em matéria de segurança interna, nos termos da Constituição e da lei, a verdade é que também parece não ter permitido avançar além de uma mera colaboração enquadrada numa divisão rígida entre defesa nacional e segurança interna e numa concetualização de ameaça baseada na sua origem.

Outra questão é saber se este fator terá ou não sido determinante na política formulada. Pela análise documental realizada, não parece ter sido um elemento essencial no processo decisório conducente às medidas adotadas em matéria de segurança interna, e mais especificamente no quadro de relações entre as FSS e as FFAA. Tal não quererá dizer, no entanto, que não foi considerado pelos atores relevantes na sua tomada de decisão, com base em duas interpretações distintas da Constituição – uma atualista (a maioritária) e outra textual (minoritária e mais próxima da sua versão original).

2.2. Contexto securitário

Olhemos, agora, para o impacto das mudanças ocorridas no contexto securitário na formulação das políticas de segurança interna, em Portugal, após 1991, no que concerne a articulação e a cooperação entre as FSS e as FFAA.[222]

[222] Sobre as mudanças no contexto securitário, ver Capítulo IV.

Quadro 15 – Referências ao contexto securitário em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008

	Prog. XVII GC	GOP 2005-09	Exp. motivos LSI	Parecer CACDLG LSI	Debate AR
Ref. contexto securitário	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Em matéria de segurança interna, o programa do XVII Governo Constitucional salientava que o novo quadro de ameaças requeria do Estado políticas mais eficazes, em articulação com a sociedade civil. A segurança, tinha de ser compreendida numa perspetiva integrada e englobando diversas dimensões ou tipologias de segurança (PG XVII GC). Entre os principais problemas securitários que se colocavam ao país e que exigiam medidas preventivas, o XVII Governo identificava a criminalidade organizada e o terrorismo. Relevantemente, o programa afirmava que a «LSI, aprovada em 1987, [carecia] de revisão tendo em conta as novas ameaças» (PG XVII GC).[223] Ou seja, era já visível naquele programa governativo uma preocupação com a necessidade de adequar as políticas nacionais de segurança, *in casu*, a LSI, ao novo paradigma securitário, que surgiu com o fim da Guerra Fria. Complementarmente, as GOP para 2005-2009 lembravam que o quadro securitário, pautado pela criminalidade organizada e transnacional, a globalização e a eliminação de fronteiras internas no âmbito da UE, tinham vindo a facilitar a ação das organizações criminosas, ameaçando as liberdades e garantias (GOP 2005-2009, 2005).

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª (2008), na base da futura LSI, explicava que esta proposta surgira na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março, através da qual o Governo se comprometera a promover a alteração da LSI, criando um SSI que correspondesse ao quadro dos riscos típicos do ciclo histórico à época. Procuraria, portanto, «atender a fenómenos de criminalidade grave, de massa e violenta, altamente organizada, transnacional – especialmente a dedicada aos tráficos de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, de pessoas e de armas – e económica e financeira (englobando a corrupção, o tráfico de influência e o branqueamento), assim como à sabotagem, à espionagem e ao terrorismo» (Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª, Exposição de motivos, 2008). Adicionalmente, a proposta de alargamento da composição do CSSI pretendia precisamente «dar uma resposta integrada e global às novas ameaças à segurança interna» (Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª, Exposição de motivos, 2008). Ou seja, resulta bastante claro das justificações do Governo aquando da propositura de alterações à LSI que estas se ficavam a dever, pelo menos em parte, à necessidade de adaptação a um novo quadro de segurança, pautado por novas ameaças e riscos. Ou seja, a LSI surge na dependência de uma trajetória associada ao programa do XVII Governo Constitucional (ver Capítulo II, secção 2.2.).

[223] Sobre as novas ameaças à segurança, ver Capítulo IV, secções 3.1., 3.2. e 3.5.

No Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG), a sua relatora, Sónia Sanfona (PS), explica que a LSI de 1987 «[carecia] de revisão tendo em conta as novas ameaças», tendo esta iniciativa sido avançada na AR pelo PM «no debate mensal subordinado ao tema da reforma do sistema de segurança interna e das FFAA em que anunciou a apresentação, por parte do Governo, de "(…) uma nova lei de segurança interna que (…) [assentaria] num conceito estratégico de segurança adequado [àquele] tempo: um conceito mais amplo que [fosse] capaz de integrar, por um lado, a ação de prevenção e a resposta necessária e, por outro [enfrentar] quer os riscos resultantes da criminalidade e da nova ameaça do terrorismo internacional quer os riscos naturais, tecnológicos ou de outra natureza que também impendem sobre a sociedade portuguesa"» (Parecer CACDLG LSI 2008).[224]

Mais lembra o referido Parecer que a RCM n.º 45/2007, na base da qual a proposta de LSI fora desenvolvida, se referia, precisamente, à necessidade dum conceito estratégico que correspondesse «ao quadro das ameaças e riscos típicos do [novo] ciclo histórico» (Parecer CACDLG LSI 2008). Justifica, ainda, a necessidade de alterar o sistema de segurança interna português, que vigorava desde a década de 1980, exatamente pelo facto do contexto securitário dessa época se encontrar ultrapassado (Parecer CACDLG LSI 2008). É, também, mencionado no Parecer que o quadro legal da LSI de 1987, apesar das suas ulteriores modificações, se revelava «insuficiente para responder à questão crítica da coordenação e da resposta integrada perante as ameaças» (Parecer CACDLG LSI 2008). Note-se, ainda, que a composição do CSSI era alterada «no sentido de permitir ao Conselho uma dinâmica de resposta integrada e global às novas ameaças à segurança interna» (Parecer CACDLG LSI 2008). A nota técnica que integra este Parecer acrescentava, por fim, que a proposta de lei em apreço, «o principal instrumento de concretização da reforma do sistema de segurança interna preconizada pelo Governo», fora antecedida por um «processo de estudo tendo em vista a identificação das suas disfunções e a caracterização de "um novo paradigma de segurança"» (Parecer CACDLG LSI 2008). O novo paradigma securitário, extensamente analisado no Capítulo IV da presente tese, associado ao fim da Guerra Fria e aos ataques terroristas do início do século XXI (Entrevista 2, 2001), tem na sua base um evidente processo de diluição entre ameaças externas e internas e entre defesa nacional e segurança interna (Entrevistas 1, 2 e 3, 2021; Entrevista 7, 2022). É, de facto, muito difícil identificar, atualmente, se uma ameaça é externa ou interna e se um ator é ou não estatal (Entrevista 7, 2022).

Na AR, aquando da discussão na generalidade da proposta que daria lugar à LSI, Rui Pereira, MAI do XVII Governo Constitucional, defendeu que o SSI vigente em Portugal, criado no final dos anos 80 do século XX, tinha nascido de uma conjuntura internacional e interna que se encontrava ultrapassada. Tinha, com efeito, sido concebido ainda no quadro da Guerra Fria e da ação terrorista de inspiração ideológica (Debate AR LSI 2008). Rui Pereira afirmou que as sociedades se tinham tornado sociedades

[224] Lembre-se que o substancial alargamento do conceito de segurança passaria a colocar a pessoa humana no centro da segurança (Entrevista 3, 2021). Sobre esta questão, ver o Capítulo III.

de risco,[225] com novas dimensões de risco que exigiam novas estratégias de resposta inovadoras e globais (Debate AR LSI 2008). A obrigatoriedade em rever os diplomas que regulavam o SSI e a organização da investigação criminal residia, nas palavras do Ministro Rui Pereira, na «emergência de fenómenos criminais complexos, designadamente a criminalidade de massa, a criminalidade grave e violenta, a criminalidade organizada e transnacional – dedicada aos tráficos de droga, pessoas e armas –, a criminalidade económico-financeira, a sabotagem, a espionagem e o terrorismo» (Debate AR LSI 2008).

Note-se, sobre este ponto, que a crescente diluição entre as seguranças interna e externa (Entrevista 3, 2021), tem sido criticada por alguns setores, no sentido em que o combate ao terrorismo tem levado a que os governos aproximem, informalmente, muitas das ações das forças militares a missões de segurança interna (Entrevista 4, 2021), pondo em causa os pressupostos do Estado de direito democrático.

Também o deputado Fernando Negrão, pelo PSD, sublinhou que «o quadro de ameaças e riscos à segurança dos cidadãos, da comunidade, bem como o normal funcionamento das instituições democráticas, [obrigava] o Estado a fixar uma orgânica institucional e a criar "ferramentas" adequadas à prevenção e combate dessas ameaças e desses riscos» e a combater «"atores não estatais" que, em crescendo, [vinham] com ele concorrendo pelo monopólio do uso da força e, assim, evitar que outros poderes [fossem] exercidos no interior do seu território» (Debate AR LSI 2008). Ainda na sua intervenção, referir-se-ia à «desterritorialização da segurança e aos riscos eminentes de ameaças regionais, continentais e globais» (Debate AR LSI 2008).

Sónia Sanfona, pelo PS, em linha com o argumentário já apresentado pelo Governo, referiu que «tanto o quadro histórico como o contexto social, nacional e internacional, que serviram de base ao articulado da [LSI] – Lei n.º 20/87, de 12 de junho – [estavam] ultrapassados e [revelavam-se] absolutamente insuficientes para fornecer uma resposta célere e eficaz às ameaças à segurança (…)», resultando, portanto, de uma conjuntura internacional e interna ultrapassada (Debate AR LSI 2008). Mais referiu a deputada do PS que o «quadro de novas ameaças à (…) segurança pessoal e global [impunha], como reverso, uma estratégia de resposta igualmente inovadora» que esteve na base dos trabalhos do Governo nessa matéria (Debate AR LSI 2008).

Face a todos os elementos apresentados acima, resulta, pois, claro que as mudanças ocorridas no contexto securitário internacional e, consequentemente, nacional, desencadearam a necessidade de dar resposta a uma série de problemas associados à desatualização da LSI de 1987 face ao novo quadro de ameaças e de riscos. Assim, conclui-se que o contexto securitário foi um fator incontornável no processo de formulação das novas políticas de segurança interna que resultaram na aprovação da LSI de 2008. Nessas políticas encontramos, nomeadamente, o conjunto de disposições que se referem ao quadro de

[225] Sobre sociedades de risco, ver Capítulo IV, secção 3.1.

articulação entre as FSS e as FFAA, que vieram, igualmente, dar resposta aos problemas securitários existentes à época (ver Quadro 12).

A LSI de 2008 surge, efetivamente, como resposta à necessidade de adaptação das políticas nacionais de segurança interna a um novo paradigma securitário que surgiu com o fim da Guerra Fria em 1991 e cujo contexto se agudizara, especialmente no mundo ocidental, com os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, nos EUA, bem como fenómenos idênticos posteriores em algumas das principais capitais europeias. Afigura-se-nos, particularmente, evidente a relevância do fator do contexto securitário para as políticas de segurança interna adotadas em Portugal após 1991 e que incluíram, precisamente, o quadro de articulação entre as FSS e as FFAA.

2.3. Contexto orçamental

Prosseguimos a análise da legislação de segurança interna de acordo com o papel desempenhado pelo contexto orçamental que enformou a formulação das políticas em estudo. Apesar deste fator de análise não parecer o mais óbvio ou direto para avaliar as decisões políticas em torno da lógica de aproximação entre as FSS e as FFAA, lembre-se que a multiplicação de instituições que se ocupam das questões da segurança, em sentido lato, e o aumento da complexidade dessas mesmas questões, não poderia deixar de levantar dúvidas sobre a eficiência das forças e a possibilidade de reduzir gastos. Importa, por isso, saber se as medidas de política adotadas em 2008 tiveram, também, em consideração a necessidade de reduzir despesa e de partilhar meios e equipamentos.

O problema orçamental parece ser episódico no debate sobre as políticas de segurança, tendo em conta uma incapacidade orçamental, mais geral, do país (Entrevista 4, 2021; similarmente, Entrevista 5, 2021). Parece, também, ser mais difícil aos governos justificarem os gastos militares do que nas FSS, pelo que se tende a adotar decisões orçamentais condicionadas pelas expetativas dos eleitores (Entrevista 4, 2021). No entanto, a questão da eficácia pode ser importante neste debate (Entrevista 4, 2021), não fazendo sentido que em determinadas áreas não exista uma maior articulação entre as entidades competentes (Entrevista 3, 2021).[226] A tendência, a longo termo, poderá ser a de uma maior integração das várias componentes da segurança interna e da articulação das suas forças, permitindo rentabilizar recursos e interoperabilizar sistemas, o que tem um reflexo orçamental significativo (Entrevista 3, 2021). No entanto, poderá não ser tão clara a conexão entre as medidas de articulação entre forças policiais e militares e as preocupações com a redução das despesas associadas às atividades desempenhadas por essas forças.

[226] Pense-se, por exemplo, no domínio da cibersegurança.

Quadro 16 – Referências ao contexto orçamental em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008

	Prog. XVII GC	GOP 2005-09	Exp. motivos LSI	Parecer CACDLG LSI	Debate AR
Ref. contexto orçamental	–	✓	–	–	–

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Não será, pois, de admirar, que dos documentos analisados, apenas as GOP para 2005-2009 mostrem, indiretamente, preocupações orçamentais, nomeadamente, quando se referem à importância de melhorar a coordenação e a utilização de meios partilhados entre forças (GOP 2005-2009, 2005). Mas aqui, novamente, a partilha de meios entre forças parece restringir-se ao domínio da segurança interna e não à relação entre os dois sistemas de políticas públicas em análise.

Assim, nada leva a crer que motivos de ordem orçamental, particularmente, de contenção de gastos, tenham estado na base das decisões políticas que levaram à formulação das medidas de coordenação e articulação das forças policiais e militares que constam da LSI de 2008.

2.4. Orientação político-partidária dos decisores políticos

Prosseguimos com a análise das políticas em apreço tendo por base o posicionamento ideológico e as opções programáticas dos decisores políticos (Governo e partidos na AR) face às políticas de articulação e cooperação entre as FSS e as FFAA. Este fator de análise permite compreender se as decisões adotadas tiveram, efetivamente, a intenção de maximizar a colaboração entre forças na resposta aos desafios securitários, e uma maior complementaridade entre as duas áreas de políticas públicas em estudo. Permite, também, perceber qual tem sido o entendimento político-partidário maioritário face à matéria em estudo e as suas consequências na concretização de medidas na legislação nacional. Poderemos, ainda, confirmar o posicionamento dos decisores políticos no processo de formulação e adoção das políticas consideradas face a opções programáticas previamente definidas.

Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª (2008), o Governo salienta que o CEMGFA passa a integrar o CSSI, tendo em conta as articulações entre as FSS e as FFAA que sejam justificáveis à luz da nova LSI (Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª, Exposição de motivos, 2008). O Governo (PS), à época, posicionou-se favoravelmente à articulação entre forças. Sublinhe-se que também nas competências de coordenação do SGSSI se incluem mecanismos de articulação das FSS, nomeadamente, com outros sistemas periféricos, públicos e privados, relevantes na área de segurança (Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª, Exposição de motivos, 2008). Hipoteticamente, poderiam cair nesta categoria, similarmente, as FFAA.

No Parecer da CACDLG sobre a LSI de 2008 é referido que a proposta em consideração tinha sido já apresentada pelo PM em debate mensal no quadro da reforma do sistema de segurança interna e das

FFAA, o que indica que estas matérias estiveram interligadas no âmbito do agendamento político das propostas que seriam posteriormente apresentadas à AR. Também no referido Parecer se sublinha, como vimos acima, que o CEMGFA passara a ter assento no CSSI (Parecer CACDLG LSI 2008). Mais, o Parecer referia-se especificamente à questão da colaboração das FFAA em matéria de segurança interna, mencionando que «a proposta de lei [consagrava] expressamente a possibilidade de articulação operacional entre as [FFAA] e o [SSI] nesta matéria» (Parecer CACDLG LSI 2008). Portanto, também o Parecer da CACDLG deixou claro o posicionamento do XVII Governo Constitucional relativamente à articulação entre as FSS e as FFAA.

Curiosamente, no debate parlamentar que antecedeu a adoção da LSI de 2008, não foi discutida a questão da cooperação entre as FSS e as FFAA, nem pelo Governo, nem pelos grupos políticos com assento parlamentar, o que nos leva a questionar se assim terá sido por mera omissão ou pela menor relevância desta matéria à época ou, pelo contrário, por se tratar de uma matéria que era tida como consensual entre os principais decisores políticos. No entanto, se lembrarmos o que acima se disse acerca do posicionamento político face ao quadro constitucional da segurança interna (secção 2.1. deste capítulo), ainda que seja possível ter havido um consenso alargado relativo à importância da articulação entre forças, não estranharíamos que algumas forças políticas no Parlamento fossem categoricamente contra qualquer tipo de coordenação que ultrapassasse o rígido contexto constitucional.

Vejamos, agora, as opções programáticas prévias dos decisores políticos envolvidos na formulação e adoção da LSI de 2008 – partidos com assento parlamentar –, tendo em consideração os programas e manifestos para as eleições legislativas que antecederam esse processo legislativo, ou seja, de 2005.

Quadro 17 – Coordenação e articulação entre FFAA e FSS em programas e manifestos eleitorais dos partidos com assento parlamentar para as eleições legislativas de 2005

	PE PS	PE PSD	PE CDS-PP	PE PCP	PE BE	PE PEV
Posição medidas coordenação/articulação	✓	–	–	✓	–	–

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

O programa eleitoral (PE) de 2005 do PS sublinhava que «a modernização das [FFAA] e das [FSS] deve ter em conta a natureza das missões que são chamadas a assumir na moderna gestão de crises e conflitos e na evacuação de nacionais em zonas de perigo, ao serviço do contributo de Portugal para a estabilidade internacional» (PE PS, 2005). Este ponto é demonstrativo de uma preocupação de coordenação dos meios civis-militares, ideia reforçada pela necessidade de uma «conceção mais larga da segurança e uma conceção mais integrada da política defesa» (PE PS, 2005). Note-se, igualmente, a defesa expressa da participação das FFAA em «missões de luta contra o terrorismo transnacional em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as [FSS]» (PE PS, 2005). Este programa esclarece, ainda, que apesar da segurança se distinguir, tradicionalmente, da defesa nacional, se encontra a esta associada em matéria de resposta ao terrorismo

global (PE PS, 2005). Ou seja, a intenção do PS não era substituir as FS pelas FFAA, mas antes que estas apoiassem as primeiras, de forma complementar, devendo as FS dirigir essas operações no terreno (Entrevista 7, 2022).[227]

Em linha com as opções programáticas incluídas no programa eleitoral do PS, o programa do XVII Governo Constitucional defendia uma conceção de segurança mais integrada e englobando diversas dimensões ou tipologias de segurança. Tal implicaria uma maior coordenação entre as diversas FSS, especialmente, no quadro do combate ao terrorismo (PG XVII GC, 2005). O Governo afirmava que era essencial uma melhor orientação funcional dos agentes policiais e uma revisão da disposição territorial das FS, melhorando a articulação entre a PSP e a GNR (PG XVII GC, 2005). Apontava, também, para a necessária melhoria da investigação criminal através da colaboração entre os vários órgãos de polícia criminal e entre estes e os Serviços de Informações (PG XVII GC, 2005). No âmbito do combate ao terrorismo, o programa referia ser necessária uma maior coordenação entre os Serviços de Informações e destes com os órgãos de polícia criminal e, ainda, o aprofundamento da cooperação com os seus congéneres estrangeiros (PG XVII GC, 2005). Precisamente nesse quadro do combate ao terrorismo transnacional, era importante, nos termos do programa governativo, adequar as missões das FFAA ao quadro legal próprio e aos instrumentos internos desse combate, em cooperação com as FSS (PG XVII GC, 2005). Ou seja, também no seu programa governativo, o XVII Governo Constitucional mostrou ser favorável a uma maior articulação entre as FSS e as FFAA.

Também as GOP para 2005-2009, do mesmo governo, defendiam que a segurança devia ser lida de uma forma alargada, incluindo outras dimensões como as da segurança rodoviária, alimentar e ambiental e, também, a prevenção e a minimização das consequências de catástrofes naturais. No entanto, a única menção à aproximação das políticas de segurança e de defesa é ténue e apenas no que concerne a execução da política de defesa nacional (GOP 2005-2009, 2005).

Concluiu-se, desde já, que a posição defendida pelo Governo socialista corresponde às opções programáticas sobre a matéria em estudo definidas previamente. Mais se refira que a evolução no sentido de um alargamento do conceito de segurança e de um estreitar de relações entre FSS e forças militares tem tido o acompanhamento por parte do PS, quer como proponente da LSI de 2008, quer em momentos posteriores, como a sua alteração em 2017 ou a aprovação do CEDN de 2013, com os seus votos favoráveis (Entrevista 3, 2021). Ou seja, se essa evolução não tem tido uma participação direta do PS, tem tido pelo menos o seu apoio (Entrevista 3, 2021).

O PCP, por sua vez, deixou claro o seu posicionamento desfavorável a algumas medidas de política no sentido da dissolução das fronteiras entre defesa e segurança, afirmando que se vinham a acentuar em Portugal «os traços de uma estratégia visando pôr em causa a autonomia e o quadro legal em que funcionam e intervêm as [FS], bem como o seu conteúdo democrático e os imperativos constitucionais

[227] Pense-se, novamente, num incidente que envolva um avião em espaço aéreo nacional (Capítulo I) ou no quadro da investigação criminal de tráfico de estupefacientes, no qual a vigilância poderá ser operada pela FAP, a interceção de uma embarcação poderá ser feita pela Marinha, mas a operação será dirigida pela PJ.

de separação entre política de defesa e política de segurança interna, com vista a uma maior concentração e militarização das [FSS] e ao reforço da sua componente repressiva» (PE PCP, 2005). Nesse sentido, o PCP defendeu, em 2005, a «afetação prioritária dos efetivos, meios e equipamentos das [FSS] às missões que concorrem diretamente para a manutenção e reforço da segurança pública», o que melhor se compreende à luz da defesa de políticas que «promovam a melhoria dos aspetos de cooperação internacional, mas recusem a participação de Portugal em forças e ações de polícia supranacionais de que resultem atentados graves à liberdade dos cidadãos e à soberania nacional» (PE PCP, 2005), o que interpretamos como uma crítica a certos aspetos da chamada dimensão externa da segurança interna. Já o Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV) salientou que sempre se «opuseram à guerra contra o Iraque e à ocupação daquele território por forças militares, pelo que [exigiam] a retirada imediata do contingente da GNR no Iraque» (PE PEV, 2005).

Relativamente ao BE, e apesar de não referir expressamente no seu programa eleitoral de 2005 a sua posição relativamente a esta matéria, sublinhe-se a crítica à participação das FFAA na guerra na Jugoslávia e atividades similares, bem como «a exigência da retirada das forças da GNR do fim da colaboração portuguesa com a ocupação do Iraque» (PE BE, 2005).

Ou seja, embora estes três partidos se tenham oposto a uma atuação das FFAA no domínio tradicional da segurança interna e das FSS na área da defesa, nada nos seus programas indica um posicionamento desfavorável a uma coordenação e articulação entre forças, sempre nos termos da Constituição e da lei.

No entanto, para o PCP a aproximação entre as áreas de políticas consideradas surgiria, sobretudo, pela via da legislação da defesa e não tanto da segurança interna (Entrevista 5, 2021; Entrevista 7, 2022). As missões de segurança interna são levadas a cabo com base num processo, sob direção das autoridades judiciárias, pelo que não se deveria falar em fusão de missões, sem que se pusesse em causa a independência e a autonomia dessas autoridades (Entrevista 5, 2021). Adicionalmente, para o PCP, a competência de articulação entre forças civis e militares deveria recair, diretamente, num membro do governo e não na SGSSI (Entrevista 5, 2021).

Já para o BE seria claro que não corresponderia ao perfil de um Estado de direito democrático confiar missões de polícia às forças militares e, em todo o caso, a tutela das magistraturas sobre as polícias é intransponível (Entrevista 4, 2021; Entrevista 7, 2022). Mais defendia aquele partido que, com ou sem unificação das FS, estas deviam ter caráter civilista (Entrevista 4, 2021). A segurança interna teria uma dupla faceta: a garantia da ordem e um papel para-judicial absolutamente essencial – o papel investigatório no processo judicial (Entrevista 4, 2021). Defendia, adicionalmente, que seria melhor aproximar as polícias do que criar gabinetes coordenadores ou figuras como a SGSSI (Entrevista 4, 2021).

Já os programas eleitorais do PSD e do Partido Centro Democrático Social/Partido Popular (CDS-PP) às legislativas de 2005 não incluem qualquer posicionamento relativamente à coordenação entre FFAA e FSS. Não obstante, tal como referido acima para o PS, também o PSD e o CDS-PP têm sido

favoráveis a uma aproximação entre a segurança interna e externa e da atuação das forças policiais e militares (Entrevistas 1 e 2, 2021), o que tem contribuído para uma certa estabilidade neste domínio (Entrevista 2, 2021). Há quem defenda, inclusivamente, que o PSD tem uma posição mais descomplexada ideologicamente sobre estas matérias face ao PS, por exemplo (Entrevista 1, 2021).

Da análise efetuada podemos concluir, preliminarmente, que as opções programáticas do PS, o partido do governo aquando da formulação e adoção da LSI de 2008, bem como do PSD e do CDS-PP favoreciam uma aproximação entre as matérias de segurança e de defesa, incluindo na atuação das forças policiais e militares. Esse posicionamento, maioritário no quadro da composição da AR à época, contribuiu decisivamente para a adoção de medidas que previam a colaboração entre forças. Caso a composição maioritária do Parlamento englobasse o PCP, o BE ou o PEV, essa aproximação teria sido, muito provavelmente, inexequível, conforme o bem demonstram os seus programas e posições veiculadas publicamente.

2.5. Influência de organizações multilaterais

Na secção que agora iniciamos, procederemos à análise da influência exercida pelas organizações multilaterais que Portugal integra, e aqui, especialmente, a UE, no processo de formulação das políticas públicas nacionais em estudo. Ou seja, avaliaremos se o quadro institucional europeu e as principais políticas ou orientações estratégicas que influem com questões da segurança interna terão tido um papel nas medidas nacionais adotadas após 1991 nesse domínio. Diferentemente do que veremos para a análise da LDN e da LOBOFA, daremos menor relevo ao quadro das políticas e orientações adotadas pela NATO, que são mais direcionadas para o particular domínio das políticas de defesa nacional. Este estudo tem por base as abordagens da europeização e otanização das políticas públicas apresentadas no Capítulo II da presente tese.

Quadro 18 – Referências que indicam a influência de organizações multilaterais que Portugal integra (em especial, a UE) em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LSI de 2008

	Prog. XVII GC	GOP 2005-09	Exp. motivos LSI	Parecer CACDLG LSI	Debate AR
Ref. que indiquem influência UE	–	✓	–	–	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

O programa do XVII Governo Constitucional não se refere diretamente à influência das políticas europeias, particularmente, da UE, nas políticas programadas para a área da segurança interna (PG XVII GC, 2005).

No que se refere ao planeamento económico-social do XVII Governo, as GOP para 2005-2009 sublinham, desde logo, a eliminação das fronteiras internas na UE como um dos fatores que caraterizam

as alterações no quadro securitário multilateral no qual Portugal se inseria (GOP 2005-2009, 2005). No que concerne as principais prioridades para a legislatura, estas GOP e, também, as GOP para 2008, destacavam, nomeadamente, a projeção em Portugal das políticas europeias comuns em matéria de segurança (GOP 2005-2009, 2005; GOP 2008, 2007). Mencionavam, ainda, a adoção de medidas que garantissem a satisfação dos compromissos nacionais decorrentes de acordos e tratados internacionais no âmbito da segurança coletiva sob a égide das Nações Unidas e da UE. No se que refere às GOP para 2007, por exemplo, sublinhe-se a intenção em cumprir algumas das orientações da estratégia europeia antiterrorista (GOP 2007, 2006). Estas referências constituem uma incorporação de políticas ou orientações da UE no quadro das políticas domésticas (ver Capítulo II, secção 3.2.).

Na exposição de motivos da proposta de LSI não encontramos qualquer referência ao quadro das organizações multilaterais das quais Portugal faz parte, com destaque para a UE (Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª, Exposição de motivos, 2008). O mesmo se diga do Parecer da CACDLG (Parecer CACDLG LSI 2008). No entanto, tal como vimos acima, a LSI contém no seu articulado claras referências à UE e ao aprofundamento do seu ELSJ. De facto, seria difícil perspetivar-se a segurança interna fora do contexto europeu e internacional (Entrevista 3, 2021; ver Capítulo V). A própria estrutura das FSS tem vindo a adaptar-se a esse contexto (Entrevista 3, 2021). Tal é explicável pelo facto de o processo de integração europeia não deixar uma grande margem para divergências, sendo incentivada a harmonização das políticas de segurança dos Estados-Membros (Entrevista 3, 2021; ver Capítulo V). Também a aproximação entre a segurança e a defesa teria surgido por pressão internacional e não tanto em resultado de dinâmicas meramente internas (Entrevista 4, 2021).

No debate parlamentar sobre a proposta de LSI, a deputada Sónia Sanfona, pelo PS, defendeu que «no que concerne o domínio da cooperação internacional, [importava] superar as disfunções nas estruturas e procedimentos em matéria de segurança, adequando-os a uma era de globalização e de ativa participação de Portugal na construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça e em múltiplas iniciativas tendentes a garantir a segurança mundial» (Debate AR LSI 2008). Esta posição do grupo parlamentar do PS, que sustentava o Governo de então, confirma a intenção nacional de adequar as suas políticas internas em matéria de segurança ao quadro mais alargado europeu ao qual Portugal pertencia, em linha com um processo de europeização *top-down* das políticas nacionais (ver Capítulo II, 3.1. e 3.2.).[228]

Resulta, pois, evidente que a influência de organizações multilaterais e, neste caso em concreto, da UE terá tido um papel relevante no processo decisório que esteve na origem das políticas adotadas no âmbito da LSI, em 2008. Parece-nos, também, um exemplo de um processo de europeização de políticas *top-down*, em linha com o quadro teórico apresentado no Capítulo II. Questão diversa é saber se este fator influenciou, direta ou indiretamente, a formulação e adoção, em 2008, das medidas de política que

[228] Esse processo de adaptação não é de agora. Lembre-se que a revisão constitucional de 1982 servira já para preparar a entrada de Portugal na CEE/UE (Entrevista 1, 2021). A perspetiva da UE acabaria por influenciar a projeção de meios civis em funções tradicionalmente associadas à defesa (Entrevista 2, 2021).

estabelecem um quadro de cooperação entre as FSS e as FFAA portuguesas. Não será difícil de imaginar, pelo menos, que quaisquer alterações legislativas no sentido de aumentar e melhorar a resposta nacional às ameaças e riscos à segurança nacional e europeia, tenham tido por consequência uma maior interação entre as forças nacionais responsáveis por dar resposta a esses problemas securitários.

2.6. Corporativismo profissional

Na última secção em que procederemos à análise da LSI de 2008, pretendemos perceber o papel desempenhado pelas próprias FSS na evolução das políticas públicas de segurança interna, particularmente, no que se refere à sua articulação com as FFAA. Assim, teremos em conta o papel do corporativismo profissional das FSS (ver Introdução), procurando identificar elementos que sustentem que as medidas adotadas e a mudança institucional operada neste domínio foram influenciadas (ou não) pela defesa de interesses particulares das forças policiais.

O fator do corporativismo profissional, conforme definido no quadro metodológico apresentado na Introdução, poderá ser visto como um inimigo direto da articulação entre forças e da eficácia e poupança de recursos, porquanto o Estado parece ter sido permanentemente disputado por uma série de corpos especiais da administração pública, não lhe permitindo dar as respostas mais adequadas aos problemas existentes (Entrevista 4, 2021).

Nem o programa do XVII Governo Constitucional, nem as GOP para 2005-2009, nem a própria exposição de motivos da LSI de 2008 indicam qualquer forma de influência ou defesa de interesses das FSS no processo de formulação da legislação em apreço num sentido contrário ao aprofundamento das suas relações com as forças militares (PG XVII GC, 2005; GOP 2005-2009, 2005; Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª, Exposição de motivos, 2008).[229] Esta questão também não foi levantada durante o debate parlamentar sobre esta iniciativa legislativa (Debate AR LSI, 2008).

Na audição parlamentar do então Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, cujo registo áudio nos foi cedido pelo Arquivo Histórico Parlamentar, com a devida autorização da CACDLG, o General Leonel de Carvalho teve a oportunidade de se pronunciar sobre o artigo da proposta de LSI relativo às FFAA.[230] Sugeriu, então, que ao texto do articulado em apreço fosse acrescentado que se tivesse em consideração «o constante no CEDN», para além dos termos da Constituição e da lei (Audição SGGCS 2008). Explicou que não se tratava de nada de novo, mas antes

[229] O Parecer da CACDLG clarifica que «de acordo com a sugestão referida na nota técnica que acompanha a proposta de lei n.º 184/X (3.ª)» poderia ser promovida a audição do Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, bem como do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, para além da Ordem dos Advogados (Parecer CACDLG LSI 2008). Adicionalmente, poder-se-ia considerar a «consulta das forças e serviços de segurança que [exercessem] funções de segurança interna, designadamente do Comandante-Geral da GNR e do Diretor Nacional da PSP, dos Diretores da [PJ] e do [SEF] e do Secretário-Geral do SIRP» (Parecer CACDLG LSI 2008). No entanto, no quadro do Parecer ficamos apenas no plano do hipotético ou da mera possibilidade.

[230] Com base em transcrição do registo áudio da audição ao Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, General Leonel de Carvalho, no âmbito da discussão da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto - Aprova a Lei de Segurança Interna, realizada em 17 de junho de 2008.

de se clarificar na própria lei aquilo que já constava do CEDN, evitando dúvidas sobre se as FFAA podiam ou não atuar dentro do SSI (Audição SGGCS, 2008). Nesse sentido, referiu que resultava do CEDN que as FFAA podiam atuar no âmbito da segurança interna em caso de necessidade e em apoio às FS (Audição SGGCS, 2008). Mais defendeu que não via nesta medida qualquer risco de ultrapassagem do que se encontrava estipulado na Constituição até porque esta previa que os cidadãos deviam estar protegidos contra graves ameaças externas, nas quais se incluiria o terrorismo (Audição SGGCS, 2008). Na continuação da sua intervenção, referiu mais tarde que era na própria LDN que devia constar, sem qualquer tipo de preconceito nem receio, a possibilidade das FFAA intervirem na segurança interna, como acontecia, aliás, em quase todos os países da Europa (Audição SGGCS, 2008). Acrescentou, também, que as FFAA constituíam uma reserva da Nação, com meios, equipamento e pessoal extremamente disciplinado e que, não havendo risco da sua instrumentalização num Estado democrático, seria pena que as forças militares não fossem utilizadas no quadro do necessário e de acordo com as regras e com a lei (Audição SGGCS, 2008). O General Leonel de Carvalho sublinhou, também, ser importante que ou a LSI ou a LDN explicassem exatamente como é que as FFAA deviam atuar no quadro da segurança interna (Audição SGGCS, 2008). Não teria dúvidas, no entanto, que as FFAA deviam sempre atuar em apoio às FS, a seu pedido, por via do MAI ou do SGSSI, e não como uma das suas missões prioritárias (Audição SGGCS, 2008). Ou seja, as FFAA estariam onde as FSS estivessem, sempre que a estas últimas faltasse capacidade ou fossem insuficientes (Audição SGGCS 2008). Caso a clarificação legal não fosse possível, era importante que se recorresse então ao mínimo, que era o que já se encontrava previsto no CEDN (Audição SGGCS, 2008).

Por completude, refira-se que nesta audição, o General Leonel de Carvalho aludiu à sua experiência pessoal de coordenação da segurança do evento «Euro 2004», tendo alegado que sentira dificuldades iniciais em coordenar as diversas forças, o que se poderia justificar com o corporativismo das mesmas, que as desviava do objetivo comum em apreço (Audição SGGCS, 2008).

Tendo em consideração o que acima foi dito, e as questões e posicionamento dos deputados durante a audição considerada, tendo em conta o que já constava do CEDN de 2003 em matéria de articulação entre as FSS e as FFAA, podemos defender que existiria algum consenso político no sentido destas últimas poderem intervir no âmbito da segurança interna, sempre nos termos da lei e da Constituição, e apenas em caso de apoio às FS e a seu pedido, numa situação que o justificasse. Ou seja, a intervenção das FFAA não deveria ser considerada como uma das suas missões prioritárias, mas apenas como uma ação complementar de apoio às FS no cumprimento das suas competências no âmbito da segurança interna. Obviamente, por falta de mais elementos, considerando que as FSS, particularmente a PSP e a GNR, não foram auscultadas neste processo no âmbito da AR, também sobre este fator podemos apenas ficar no campo das hipóteses, não sendo certo o posicionamento dessas forças sobre a cooperação com as FFAA, naquele contexto.[231] No entanto, num quadro mais geral da investigação realizada, sabemos

[231] Importa referir que a conclusão à qual chegamos se funda na inexistência de qualquer indicação, referência, documento ou audição de acesso público sobre o papel desempenhado pelas FSS no processo de formulação da

que as relações entre as FFAA e as FSS serão genericamente positivas e colaborativas (Entrevista 1, 2021; Entrevista 3, 2021), embora se verifiquem fricções, sobretudo, entre chefias, o que poderia ser evitado caso o quadro constitucional fosse clarificado (Entrevista 1, 2021). Existe, no entanto, no espectro político português, como tivemos oportunidade de ver, uma resistência a uma interpretação atualista da Constituição, defendendo a manutenção da separação entre a atividade das FFAA e o domínio da segurança interna (Entrevista 2, 2021).

Outra questão é a de saber se as medidas relativas à coordenação e articulação entre forças policiais e militares que constam da LSI de 2008 foram limitadas por pressões das próprias forças policiais na defesa dos seus interesses próprios. Importa sublinhar, sobre este ponto, que embora tenha havido, por parte do legislador, sensibilidade para compreender o esbatimento de fronteiras e articular as áreas da segurança e da defesa, este poderá não ter ido mais longe na sua pretensão devido a resistências corporativas (Entrevista 2, 2021). No caso particular da intervenção militar no domínio da segurança interna, a principal resistência corporativa profissional terá surgido, sobretudo, do lado das FSS, que fazem uso da letra da Constituição para incentivar os decisores políticos (seja o Governo ou os deputados) a limitarem a atuação das FFAA em território nacional (Entrevista 2, 2021; Entrevistas 7 e 10, 2022).[232] Sobre esta matéria refira-se, relevantemente, o lapso temporal considerável entre a primeira previsão legislativa da colaboração entre as FFAA e as FSS, na LSI de 2008, e a adoção do protocolo de articulação de forças em 2020.[233] Tal poderá ter resultado de alguma falta de vontade política na concretização deste passo tão relevante, embora também se possa aventar alguma resistência, desde logo, por parte das FSS por não aceitarem a intervenção de outras forças naquilo que entendem ser a sua exclusiva área de competência (Entrevistas 7 e 10, 2022). Note-se, no entanto, que é a própria lei que prevê essa colaboração, se e quando necessário, como acontece, aliás, noutros países europeus (Entrevista 7, 2022).[234] Não existe, por isso, em Portugal, um problema de falta de legislação que trate desta matéria (Entrevista 10, 2022) e que solucione eventuais disputas. O verdadeiro problema relacionar-se-á com a falta de coragem política para aplicar o quadro de colaboração que foi já definido em 2008-2009 (Entrevista 10, 2022).

Em sentido contrário, aparentemente, as FFAA não terão colocado muitos entraves à atuação das FSS no exterior (Entrevista 2, 2021).[235] Não obstante, há quem veja na questão do corporativismo

LSI de 2008. Não obstante, não estranharíamos que no decorrer do procedimento legislativo do Governo que levaria à Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª (2008), as FSS, em particular a PSP e a GNR tenham sido consultadas, ainda que informalmente (não esquecer, por exemplo, que por regra integram os Gabinetes governativos do MAI oficiais de ligação com as diferentes FSS). E mesmo que tenham sido consultadas formalmente, tais documentos e pareceres que integram o procedimento legislativo do Governo não são de acesso público.

[232] Mais recentemente, durante o Estado de Emergência em 2020 e 2021, são sobejamente conhecidas as inúmeras resistências das FSS relativamente à intervenção de apoio pelas FFAA (Entrevista 2, 2021).

[233] Note-se que se desconhece qualquer aplicação concreta deste protocolo até à data (Entrevista 7, 2022).

[234] Pense-se, exemplificativamente, nas patrulhas conjuntas em zonas turísticas em Itália, França ou até Bélgica (Entrevista 7, 2022).

[235] Vejam-se os casos da intervenção da GNR no Iraque, em 2003, ou em ações no Mediterrâneo, no quadro da FRONTEX.

profissional um problema, sobretudo, político (Entrevista 3, 2021; Entrevista 9, 2022), sugerindo que têm sido as instituições policiais e militares a dar o impulso à sua colaboração, mostrando a mais-valia e eficácia da interação entre as duas dimensões da segurança – interna e externa (Entrevista 3, 2021). Sobre esta matéria, note-se que numa audição, em 2014, perante a Comissão de Defesa Nacional (CDN), Nuno Severiano Teixeira, ex-MDN, defenderia a necessidade de ser feita dentro das diversas forças políticas uma certa pedagogia que explicasse que na questão considerada não se tratava da defesa usurpar competências da segurança interna, pelo contrário, o que se tratava era de procurar articular as várias áreas de políticas, que podiam nem ter que ver necessariamente com a segurança interna, tendo dado os exemplos da saúde e da proteção civil (Audição 79-CDN-XII, 2014).

Como vimos, relativamente à proposta inicial da LSI, de 2008, e tendo em conta a audição do então Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, podemos concluir que a colaboração das FFAA no domínio da segurança interna não seria, à época, preocupante, sendo antes vista como uma possibilidade, desde que cumprindo os termos da lei e da Constituição, tal como já resultava do CEDN de 2003. Em traços mais gerais, à luz da investigação efetuada e dos elementos recolhidos, sobretudo, durante as entrevistas, vemos que existe uma divisão entre aqueles que entendem que existe uma clara resistência das FSS à intervenção das FFAA na segurança interna e aqueles que sublinham que o problema não será tanto o corporativismo profissional das forças, mas antes uma questão que os decisores políticos não têm conseguido (pretendido?) resolver.

2.7. Notas conclusivas preliminares

Feita a análise da legislação considerada à luz de um conjunto de fatores que poderão ter influenciado as medidas de política relativas à articulação e coordenação entre as FSS e as FFAA adotadas, em Portugal, desde 1991, importa apresentar as principais conclusões a que pudemos chegar.

Primeiro, resulta claro que a questão central da nossa investigação, que se prende com as relações entre as FSS e as FFAA, foi tratada, ainda que de forma pouco desenvolvida, pela LSI em 2008, não tendo esse quadro sofrido modificações de relevo com as posteriores alterações legislativas. Como pudemos observar acima, apesar das alterações de 2015 e de 2017 terem considerável relevância no âmbito do combate às novas ameaças e riscos, com destaque para o fenómeno terrorista, não introduziram modificações na LSI de 2008 no que respeita o quadro da articulação e da coordenação entre as FSS e as FFAA. Assim, facilmente se concluirá que o estudo desse quadro tem maior interesse em relação à LSI de 2008, cujas normas relevantes se mantêm inalteradas até aos dias de hoje.

Segundo, resultou também evidente que os diversos fatores aos quais recorremos na análise das políticas consideradas as influenciaram em graus bastante distintos.

Relativamente aos fatores de contexto, podemos concluir que: (i) o fator relativo ao contexto constitucional, apesar de certamente enquadrar e influenciar a LSI de 2008, não parece ter sido um elemento central no processo decisório que levou à adoção das medidas de segurança interna em apreço, e mais especificamente ao desenho do quadro de relações entre as FSS e as FFAA; (ii) o contexto

securitário foi um fator relevante para a formulação das políticas adotadas na LSI de 2008, incluindo o quadro de articulação entre as FSS e as FFAA. Parece-nos, sobretudo, evidente que a LSI de 2008 surgiu como resposta à necessidade de adaptação das políticas nacionais de segurança interna a um novo paradigma securitário procedente do fim da Guerra Fria, em 1991, e agravado pelos atentados terroristas de 2001 nos EUA e outros que lhes seguiram; (iii) o contexto orçamental, particularmente na lógica de contenção de gastos, não parece ter sido decisivo no processo de formulação da LSI de 2008. Consequentemente, eventuais soluções no sentido de uma maior articulação e cooperação entre as FSS e as FFAA no período em análise não parecem ter resultado diretamente de preocupações de ordem orçamental, nomeadamente, de redução de despesas e de ganhos de eficiência.

Quanto aos fatores relativos aos principais atores intervenientes no processo de formulação das políticas de segurança interna estudadas, podemos referir que: (i) em 2008, o posicionamento ideológico e programático dos decisores políticos foi maioritariamente favorável à articulação das FFS com as FFAA, tendo sido essa a posição assumida, ainda que por vezes de forma indireta, quer pelos sucessivos Governos (XVII, XIX e XXI), quer pelos grupos parlamentares do PS, do PSD e do CDP-PP. Em sentido contrário, recorrendo sobretudo a argumentos de defesa da constitucionalidade, registou-se a crítica, sobretudo do PCP e do BE, à diluição de fronteiras entre as áreas da segurança interna e da defesa nacional e, consequentemente, entre as atividades e competências das FSS e das FFAA; (ii) o fator relativo à influência exercida por organizações multilaterais, em particular a UE, terá ocupado um papel central no processo decisório que esteve na origem das políticas adotadas no âmbito da LSI de 2008. Da documentação e elementos analisados resulta clara uma influência, pelo menos indireta, das políticas europeias no quadro de articulação entre as FSS e as FFAA; (iii) por fim, existem evidências do impacto do corporativismo profissional inerente às próprias FSS relativamente à sua cooperação com as FFAA, podendo admitir-se que a solução encontrada e estabelecida, em 2008, na LSI – da previsão de um quadro de cooperação das FFAA limitado ao apoio às FSS e a seu pedido, em situações limite e sempre nos termos da lei e da Constituição – se tenha tornado consensual.

3. Defesa Nacional: a LDN de 2009 e as respetivas alterações de 2014 e 2021, a LOBOFA de 2009 e a respetiva alteração de 2014, e a LOBOFA de 2021

a. A LDN de 2009 e as respetivas alterações de 2014 e 2021

A LDN foi aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, e entrou em vigor a 8 de julho do mesmo ano, contando com um articulado dedicado, nomeadamente, às questões da defesa nacional, às responsabilidades dos órgãos do Estado, ao MDN, às FFAA, à defesa da pátria e ao estado de guerra (ver Quadro 19). O processo de agendamento da política em apreço resultou das orientações estipuladas pelo Governo na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 de fevereiro (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, 2008, p. 3). Como bem explicita o Parecer da CDN, quanto ao objeto, conteúdo e motivação desta iniciativa legislativa, a proposta de LDN teve como primeiro objetivo substituir a Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro ou LDNFA, que havia sido objeto de várias alterações (Parecer CDN LDN 2009). Com a proposta da nova lei, o Governo pretendia, nomeadamente, separar a estrutura superior da defesa nacional e a organização das FFAA,[236] definindo os princípios fundamentais da política da defesa nacional, os poderes do PR, da AR e do Governo e os direitos, liberdades e garantias (Parecer CDN LDN 2009).

Quadro 19 – Estrutura da LDN de 2009

I – Princípios gerais: Art. 1.º a 3.º
II – Política de defesa nacional: Art. 4.º a 7.º
III – Responsabilidades dos órgãos do Estado: Art. 8.º a 19.º
IV – Ministério da Defesa Nacional: Art. 20.º a 21.º
V – Forças Armadas: Art. 22.º a 35.º
VI – Defesa da Pátria: Art. 36.º a 39.º
VII – Estado de guerra: Art. 40.º a 45.º
VIII – Disposições finais: Art. 46.º a 50.º

Fonte: LDN 2009.

A principal novidade da LDN de 2009 com interesse para o nosso estudo foi a inclusão de um artigo específico dedicado às FS, referindo que estas «colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei» (Art. 48.º da LDN 2009). De acordo com a mesma norma, a articulação operacional entre as FS e as FFAA, «tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais», competia ao CEMGFA e ao SGSSI (Art. 48.º, n.º 1, al. e) e Art. 24.º, n.º 1 da LDN 2009). Sublinhe-se que não se introduziu apenas uma mera possibilidade de as FSS cooperarem com as FFAA, mas que resultava claro da nova lei que as FFAA se encontravam incumbidas de cooperar com as FSS no quadro das missões de reação a agressões ou ameaças transnacionais (Art. 24.º, n.º 1 da LDN 2009). Sobre esse emprego das FFAA em missões que

[236] Note-se, no entanto, que o autor do Parecer sublinhou que a «retirada do título da [LDN] da referência às [FFAA] quando todo texto só [tratava] da componente militar da defesa nacional [podia] suscitar alguma perplexidade» (Parecer CDN LDN 2009).

envolviam a colaboração com as FSS passou o PR a ter o direito de ser previamente informado pelo Governo, mais precisamente pelo PM, através de comunicação fundamentada (Art. 10.º, n.º 1, al. a) e Art. 13.º, n.º 2, al. e) da LDN 2009). Ao Governo competia, igualmente, no âmbito administrativo, «aprovar os mecanismos que [assegurassem] a cooperação entre as [FFAA] e as [FSS]» (Art. 12.º, n.º 3, al. h) da LDN 2009). A coordenação e orientação sobre as «ações necessárias para garantir a colaboração das [FFAA] com as [FSS]» era da responsabilidade do MDN (Art. 14.º, n.º 3, al. z) da LDN 2009).

A exposição de motivos da proposta de LDN, de 2009, sublinhava que as prioridades da defesa nacional apontavam, cada vez mais, para uma conceção mais ampla e integrada das políticas de segurança e de defesa, o que se refletiria, necessariamente, na doutrina estratégica e operacional, nas estruturas de comando e de controlo e nas próprias missões assumidas pelas FFAA (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008). Nas palavras do relator do Parecer da CDN sobre a proposta de LDN, sublinhe-se que esta abordava «embora timidamente, no seu articulado, a questão da relação das [FFAA] com as [FSS] (artigo 48.º), à semelhança do que [fazia] na LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), no seu Artigo 35.º, o que [parecia] ser na exposição de motivos uma das mais fortes justificações para a alteração da [antiga] LDNFA (…)» (Parecer CDN LDN 2009). No entanto, sublinha, também que, a retirada da referência às FFAA do título da proposta de lei parecera querer justificar o tratamento pela nova LDN da questão da segurança e de outras componentes da defesa «tão ou mais importantes, em termos de paz, que a componente militar», o que não se viria a verificar no conteúdo do diploma (Parecer CDN LDN 2009, p. 6).

A Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, procederia à primeira alteração à LDN. Em traços gerais, das principais modificações introduzidas por este diploma, destacaríamos: (i) o reforço das competências do CEMGFA nas matérias relativas à prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças; (ii) o maior envolvimento da AR na elaboração do CEDN; (iii) a apreciação, pela AR, das decisões do Governo relativas ao envolvimento de contingentes ou forças militares nacionais em operações militares no estrangeiro (LDN 2014).

Este diploma não alterou, fundamentalmente, as normas suprarreferidas relativas à cooperação entre as FFAA e as FSS. No entanto, introduziu pequenas alterações que revelam, por um lado, uma maior intervenção das FFAA no planeamento civil de emergência (Art. 13.º, n.º 2, al. c) e Art. 14.º, n.º 4 da LDN), e por outro, a referência à possibilidade da participação de outras forças – que cremos poderem ser as FSS – em missões no exterior do território nacional quando integradas numa força militar (Art. 13.º, n.º 2, al. e) e Art. 17.º, n.º 1, al. g) da LDN).

Quadro 20 – Comparação do articulado original da LDN de 2009 com as alterações de 2014 e de 2021 no que respeita a articulação entre as FFAA e as FSS

Norma	LDN 2009	1.ª alteração 2014	2.ª alteração 2021
Art. 10.º, n.º 1, al. c)	Direito do Comandante Supremo das FFAA (PR) de ser previamente informado pelo Governo, por comunicação fundamentada, sobre o emprego das FFAA em missões que envolvam a colaboração com as FSS contra agressões ou ameaças transnacionais.	=	=
Art. 12.º, n.º 3, al. h)	Competência do Governo para aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre FFAA e FSS no cumprimento conjugado de missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais.	=	=
Art. 13.º, n.º 2, al. a)	Competência do PM de dirigir a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das FFAA.	Competência do PM de dirigir a atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das FFAA passa a incluir a definição da política nacional de planeamento civil de emergência (na qual FFAA colaboram com FSS).	=
Art. 13.º, n.º 2, al. d)	O emprego das FFAA em operações militares no exterior do território nacional é sempre precedido de comunicação fundamentada do PM ao PR.	Acresce ao emprego das FFAA em operações militares no exterior do território nacional o emprego de outras forças quando integradas numa força militar (ou seja, FSS).	=
Art. 13.º, n.º 2, al. e)	Competência do PM para informar o PR, por comunicação fundamentada, sobre o emprego das FFAA em missões que envolvam a colaboração com as FSS contra agressões ou ameaças transnacionais.	=	=
Art. 14.º, n.º 3, al. z)	Competência do MDN para coordenar e orientar as ações necessárias para	=	=

	garantir a colaboração das FFAA com as FSS.		
Art. 14.º, n.º 4	-	Coordenação do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência é atribuída ao MDN.	=
Art. 17.º, n.º 1, al. g)	Competência do CSDN para emitir parecer sobre a participação das FAA em operações militares no exterior do território nacional.	Competência do CSDN para emitir parecer também sobre a participação de outras forças além das FFAA quando integradas numa força militar, em operações militares no exterior do território nacional.	=
Art. 24.º, n.º 1, al. e)	Dever das FFAA cooperarem com as FFSS no cumprimento conjugado das respetivas missões de combate a agressões ou ameaças transnacionais.	=	=
Art. 48.º, n.º 1	Possibilidade das FS colaborarem em matéria de defesa nacional nos termos da CRP e da lei.	=	=
Art. 48.º, n.º 2	Competência do CEMGFA e do SGSSI de assegurar a articulação operacional entre si.	=	=

Fonte: Autor tendo por base a legislação considerada.

Em 2021, a LDN seria, novamente, alterada. Através Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.ª, na base da Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto, o XXII Governo Constitucional (06/10/2019 a 30/03/2022) propôs alterar os Artigos 14.º, 23.º e 46.º da LDN, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, e alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto. Conforme resulta da sua exposição de motivos, a alteração à LDN visou «essencialmente reformar o comando superior das [FFAA], dando continuidade, e robustecendo, reformas anteriores, nomeadamente as de 2009 e 2014, no sentido de reforçar o papel do [CEMGFA] e do [EMGFA], no comando das [FFAA] e na administração dos assuntos de natureza militar». A reforma proposta advém da «necessidade de um processo contínuo de adaptação das [FFAA], em função da prevalência de novas tipologias de ameaças e missões», impondo-se a «melhoria da articulação político-militar, nomeadamente através de uma distinção mais clara entre a orientação estratégica e a execução, o reforço da unidade de comando das [FFAA], aos níveis estratégico e operacional, a minimização de redundâncias de competências e de estruturas e o esclarecimento de situações que podem ser equívocas quanto à linha de comando». Pese embora a sua relevância no quadro de um objetivo mais amplo de adaptar as FFAA às novas ameaças e riscos, que

«exigem respostas cada vez mais integradas e consistentes da defesa nacional, em conjunto com os aliados e parceiros», a verdade é que a alteração de 2021 à LDN deixou intocado o articulado referente à cooperação entre as FFAA e as FSS. Ainda assim, e por razões de completude, sublinhe-se que com esta alteração os CEM passam a depender hierarquicamente do CEMGFA relativamente a todos os assuntos militares (Art. 23.º, n.º 3 da LDN), com exceção para os assuntos atinentes ao funcionamento dos órgãos regulados por legislação própria e dos serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo, bem como de questões relativas à execução orçamental (Art. 23.º, n.º 4 da LDN).

Podemos concluir que a LDN de 2009 veio reforçar as «referências à colaboração entre as [FFAA] e as [FSS], quer em matéria de segurança interna, quer para fazer face a ameaças ou agressões transnacionais, atribuindo-se ao [CEMGFA] e ao [SGSSI] competência para assegurar a necessária articulação operacional (na senda do já estatuído no artigo 35.º da [LSI], aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)» (Parecer CDN LDN 2009, p. 9).

Como vimos, a versão originária da LDN manter-se-ia praticamente inalterada no que concerne a cooperação entre as FFAA e as FSS (Tabela 19). Nesse sentido, apenas analisaremos, com maior profundidade, no presente capítulo, as versões de 2009 e de 2014 da LDN.

b. A LOBOFA de 2009 e a respetiva alteração de 2014

A LOBOFA, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, dedicar-se-ia, sobretudo, aos aspetos mais organizacionais das FFAA, à sua atuação em estado de guerra e a questões de recursos humanos (Quadro 21).

Quadro 21 – Estrutura da LOBOFA de 2009

I – Princípios gerais: Art. 1.º a 7.º II – Organização das FFAA: Art. 8.º a 21.º III – As FFAA em estado de guerra: Art. 22.º IV – Nomeações e promoções: Art. 23.º a 25.º V – Disposições finais: Art. 26.º a 29.º

Fonte: LOBOFA 2009.

A exposição de motivos da proposta de lei que esteve na base da LOBOFA de 2009 justifica a importância de reorganizar a estrutura superior da defesa nacional e das FFAA na «necessidade de adaptar os quadros institucionais e os processos de decisão e de gestão de recursos à crescente complexidade das políticas de defesa e de segurança e das missões das FFAA» (Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008). De acordo com o Governo (PS), a reforma planeada era indispensável para «reestruturar e otimizar as condições de comando e controlo operacional nas missões das [FFAA], designadamente na perspetiva da utilização conjunta de forças e a sua interoperabilidade» (Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008). Adicionalmente, o Governo defendeu que a LOBOFA de 1991 necessitava de atualização (Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª, Exposição de motivos,

2008). De acordo com o Parecer da CDN, a proposta de lei em apreço surgia no momento adequado, sendo relevante no contexto duma reforma estrutural que permitiria aumentar a eficiência das FFAA e a coesão concetual da legislação conexa com a defesa nacional (Parecer CDN LOBOFA 2009).

A LOBOFA assinalava que as FFAA constituíam «um pilar essencial da Defesa Nacional» e «a estrutura do Estado que [tinha] como missão fundamental garantir a defesa militar da República» (Art. 1.º, n.º 1 da LOBOFA 2009). As FFAA exerciam, em exclusivo, a defesa militar da República, sendo o seu funcionamento «orientado para a sua permanente preparação, tendo em vista a sua atuação para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externa» (Art. 2.º, n.º 2 da LOBOFA 2009). A sua atuação deveria ter por base o respeito pela Constituição e pela lei, em execução da política de defesa nacional definida e do CEDN aprovado, e por forma a corresponder, ainda, às normas e orientações estabelecidas no CCEM, nas missões das FFAA, no sistema de forças e no dispositivo de forças (Art.º 2, n.º 3 da LOBOFA 2009). A mesma ideia resultava, desde logo, e de acordo com o relator do Parecer da CDN, José Lello (PS), do programa governativo de 2005 e das GOP para 2005-2009 (Parecer CDN LOBOFA 2009). José Lello identificou como marca particular desta proposta de LOBOFA, precisamente, o «reforço da colaboração entre as FFAA e as FSS», cooperação essa que era desejável «quer em matéria de segurança, quer para fazer face a ameaças ou agressões transnacionais, quer na participação das FFAA em missões internacionais, de paz e humanitárias, onde [era] indispensável o funcionamento cooperativo de exércitos, polícias e outras forças de proteção civil» (Parecer CDN LOBOFA 2019).

O seu Artigo 4.º, relativo às missões das FFAA, assinalava a competência atribuída às FFAA, nomeadamente, para «cooperar com as [FSS] tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais» e «colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações» (Art. 4.º, n.º 1, al. e) e f), respetivamente, da LOBOFA 2009).

Essa cooperação, em termos operacionais, far-se-ia via Comando Operacional Conjunto (COC), o órgão permanente para o exercício, por parte do CEMGFA, do comando das forças e meios da componente operacional, assegurando, por isso, a ligação com as FSS e demais organismos do Estado que se relacionassem com a segurança, a defesa e a proteção civil (Art. 9.º, n.º 4 da LOBOFA 2009). O Artigo 26.º da LOBOFA estipulava a forma de articulação operacional entre as FFAA e as FSS. Referia, desde logo, que estas forças deviam cooperar tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no combate a agressões ou ameaças de caráter transnacional. Para que fosse assegurada essa cooperação, deviam ser «estabelecidas as estruturas e os procedimentos que [garantissem] a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais» (Art. 26.º, n.º 2 da LOBOFA 2009). A articulação operacional de forças competia ao CEMGFA (através do COC, e ouvido o CCEM) e ao SGSSI (Art. 26.º, n.º 3 e Art. 11.º, n.º 2, al. d) da LOBOFA 2009).

Resultou, portanto, da LOBOFA de 2009, um reforço da colaboração entre as FFAA e as FSS, quer em matéria de segurança, quer no combate a ameaças ou agressões transnacionais e no quadro da

participação das forças militares em missões internacionais, de paz e humanitárias, no âmbito das quais era fundamental «o funcionamento cooperativo de exércitos, polícias e outras forças de proteção civil» (Parecer CDN LOBOFA 2009, p. 128).

Quadro 22 – Comparação do articulado original da LOBOFA com a alteração de 2014 no que respeita a relação entre FFAA e FSS

Norma	LOBOFA 2009	1.ª alteração 2014
Art. 4.º, n.º 1, al. e)	Incumbência das FFAA, nos termos da CRP e da lei, de cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.	=
Art. 9.º, n.º 5	Competência do Comando Operacional Conjunto (COC) para assegurar a ligação com as FSS e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a Proteção Civil, no âmbito das suas atribuições.	*Art. 9.º, n.º 3* O comando conjunto para as operações militares assegura o exercício do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, pelo CEMGFA, em todo o tipo de situações e para as missões das FFAA, com exceção das reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos, bem como a ligação com as FSS e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições.
Art. 11.º, n.º 1, al. x)	Competência do CEMGFA para exercer, em estado de guerra e de exceção, o comando operacional das FS quando, nos termos da lei, aquelas sejam colocadas na sua dependência.	=
Art. 11.º, n.º 2, al. d)	Competência do CEMGFA, ouvido o CGEM, para assegurar, com o SGSSI, a articulação operacional relativa à cooperação entre as FFAA e as FSS para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do Art. 4.º	=
Art. 26.º, n.º 1	Cooperação entre FFAA e FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do Art. 4.º	=
Art. 26.º, n.º 2	Dever de estabelecimento de estruturas e de procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais, para assegurar a cooperação prevista entre FFAA e FSS.	Dever de estabelecimento de procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como a utilização de meios, para assegurar a cooperação prevista entre FFAA e FSS.
Art. 26.º, n.º 3	Competência do CEMGFA e do SGSSI para assegurar entre si a articulação	Competência do CEMGFA e do SGSSI para assegurar entre si a implementação das medidas de

	operacional para os efeitos previstos na LOBOFA.	coordenação, para os efeitos previstos na LOBOFA, sem prejuízo do disposto na LSI.

Fonte: Autor tendo por base a legislação considerada.

A primeira alteração à LOBOFA resultou da aprovação da Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, não tendo comportado alterações significativas ao quadro institucional vigente em matéria de articulação entre as FFAA e as FSS (ver Tabela 21). Destaque, no entanto, para o desaparecimento da referência ao COC, dispondo agora a LOBOFA que «o comando conjunto para as operações militares [assegurava] o exercício do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, pelo [CEMGFA], em todo o tipo de situações e para as missões das [FFAA], com exceção das reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos, bem como a ligação com as [FSS] e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições» (Art.º 9, n.º 3 da LOBOFA 2014).

c. A LOBOFA de 2021

Em 2021, o XXII Governo Constitucional apresentou à AR a Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª que aprova, em anexo, a LOBOFA e, em consequência, revoga a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

De acordo com a exposição de motivos, a proposta de LOBOFA tinha por base o disposto no programa do XXII Governo Constitucional e «não [representava] uma rutura com o passado, antes [procurava] dar continuidade a reformas anteriores, tendo em conta lições aprendidas na sua implementação e novos desenvolvimentos na tipologia de ameaças e missões prevalecentes. [Pretendia], igualmente, levar a cabo uma melhoria significativa na estrutura do comando superior das FFAA, que permitirá uma resposta mais adequada aos desafios e missões atuais e do futuro» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Sublinha a mesma exposição de motivos que se visa «essencialmente reformar o comando superior das [FFAA], dando continuidade, e robustecendo, reformas anteriores, nomeadamente as de 2009 e 2014, no sentido de reforçar o papel do [CEMGFA] e do [EMGFA], no comando das [FFAA] e na administração dos assuntos de natureza militar» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Mais se diz que «a necessidade de um processo contínuo de adaptação das [FFAA], em função da prevalência de novas tipologias de ameaças e missões, [impunha] a melhoria da articulação político-militar, nomeadamente através de uma distinção mais clara entre a orientação estratégica e a execução, o reforço da unidade de comando das [FFAA], aos níveis estratégico e operacional, a minimização de redundâncias de competências e de estruturas e o esclarecimento de situações que podem ser equívocas quanto à linha de comando» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021).

Outro argumento relevante para a proposta de lei apresentada pelo Governo relaciona-se com a premência de respostas integradas face a «ameaças multidimensionais, muitas vezes híbridas e não-

convencionais» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Acresce, ainda, que iguais desafios e objetivos «levaram a grande maioria dos países aliados com [FFAA] de referência, no espaço geopolítico da Europa Ocidental e Atlântica, a proceder a reformas de fundo do comando superior das suas [FFAA], para melhor se adaptarem às mudanças significativas que se verificaram no campo da defesa desde o final da guerra fria» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Em todos os casos congéneres e «independentemente das naturais especificidades nacionais, verificou-se uma tendência para o reforço do poder do CEMGFA e do comando conjunto das [FFAA]» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021).[237]

Com a nova LOBOFA, o CEMGFA passaria a ser, inequivocamente, «o principal responsável pela execução das prioridades estratégicas definidas pelo Governo para as [FFAA] como um todo» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Consequentemente, foi proposto adequar o «processo decisório, de coordenação, comando e controlo das [FFAA] à realização de missões conjuntas, englobando meios navais, terrestres, aéreos, de informações e, cada vez mais, espaciais e cibernéticos» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Nesse sentido, adequam-se as competências do CEMGFA «às responsabilidades que já lhe [estavam] cometidas por lei, enquanto comandante de nível estratégico e operacional das [FFAA], passando os [CEM] dos Ramos para a sua dependência, para todos os assuntos militares» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Os CEM dos Ramos mantêm, no entanto, «a sua dependência do [MDN] para a execução dos projetos de [LPM] e de lei das infraestruturas militares [(LPIM)]» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Acresce uma alteração institucional relevante que é a passagem do CCEM a «órgão de consulta do CEMGFA, adaptando as suas competências» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021). Não obstante, os CEM «mantêm as suas funções de conselheiros do [MDN] no âmbito do [CSM]» (Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª, Exposição de motivos, 2021).

Quadro 23 – Estrutura da LOBOFA de 2021

I – Princípios gerais: Art. 1.º a 8.º
II – Organização das FFAA: Art. 9.º a 22.º
III – As FFAA em estado de guerra: Art. 23.º
IV – Nomeações e promoções: Art. 24.º a 26.º
V – Disposições finais: Art. 27.º

Fonte: LOBOFA 2021.

A LOBOFA de 2021 manteve, genericamente, o disposto na LOBOFA de 2009. Assim, as FFAA têm competência, designadamente, para «cooperar com as [FSS] tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais» e «colaborar em

[237] A questão do reforço das competências do CEMGFA e do seu papel face aos Ramos não apenas no quadro de missões exteriores, mas também em território nacional, é uma questão que tem estado presente na formulação das políticas de defesa desde a reforma de 2009 (Entrevistas 8 e 9, 2022).

missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações» (Art. 4.º, n.º 1, al. e) e f), respetivamente, da LOBOFA 2021).[238]

O Artigo 27.º da nova LOBOFA passa a estipular a articulação operacional entre as FFAA e as FSS, especificando que as FFAA, através do CEMGFA, cooperam com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no combate a agressões ou ameaças de caráter transnacional. A articulação operacional destas forças continua a competir ao CEMGFA e ao SGSSI (Art. 27.º, n.º 3 e Art. 12.º, n.º 2, al. d) da LOBOFA 2021).

Pelo exposto, podemos concluir que nova LOBOFA não teve como propósito último alterar as medidas de política relativas à articulação e coordenação entre forças policiais e militares, não sendo relevante à análise aprofundada que levamos a cabo no presente capítulo, pelo que nos focaremos, apenas, nas versões da LOBOFA de 2009 e 2014.

3.1. Contexto histórico-constitucional

Procederemos, agora, a uma análise dos diplomas relevantes descritos na secção anterior à luz do contexto histórico-constitucional no qual foram formulados. O objetivo desta análise será compreender de que forma esse contexto, inscrito na Constituição e nas suas múltiplas revisões, contribuiu para a formulação das políticas públicas em estudo.

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª (2008), que deu lugar à LDN de 2009, explica que a «estrutura superior da Defesa Nacional e das [FFAA] expressa no quadro jurídico em vigor, [refletia], em parte e [à época], uma solução decorrente de um contexto político marcado pelas condições do período de transição constitucional».[239] Lembramos que, historicamente, a CRP de 1976 ficou profundamente marcada pela Revolução de 1974, na qual teve a sua origem. Note-se que esse momento crítico marcaria não apenas o papel das FFAA nas décadas subsequentes, mas também a própria perspetiva da sociedade portuguesa sobre as mesmas (Entrevistas 9 e 10, 2022).[240] Importa sublinhar o relevante papel desempenhado pelas FFAA na história recente de Portugal, particularmente,

[238] Sublinhe-se, no entanto, que a LOBOFA de 2021 passa a dispor que as missões das FFAA são aprovadas pelo CSDN, sobre proposta do MDN, elaborada com base em projeto do CEMGFA, ouvido o CCEM – e já não com base num projeto do CCEM (Art. 4.º, n.º 3 da LOBOFA 2021). De igual modo, o sistema de forças e o dispositivo de forças passam a ter por base uma proposta do CEMGFA (Art. 5.º, n.º 4 e 6 da LOBOFA 2021).

[239] Ver Capítulo VI, secção 2.

[240] Ver Capítulo II, secção 2.1. Tem-se verificado um significativo distanciamento entre os atores políticos e as FFAA que é o resultado, desde logo, de várias décadas de paz em Portugal, o que poderá gerar uma certa incompreensão na sociedade acerca do seu papel e utilidade (Entrevista 10, 2022). A sociedade portuguesa tende a olhar para as FFAA através de um prisma belicista, reduzindo o seu papel a «fazer a guerra» (Entrevista 10, 2022). O facto de Portugal usufruir de uma geografia favorável em termos de segurança, em sentido amplo, leva a que a sociedade tenha maior dificuldade em compreender o papel das FFAA (Entrevista 10, 2022). O simultâneo desinvestimento nas FFAA e empoderamento, por vezes erróneo, da FSS, tem contribuído para a duplicação de recursos e de meios com base em preconceitos constitucionais e normativos, justificando que as FFAA não possam intervir na área da segurança interna (Entrevista 10, 2022).

no 25 de abril de 1974 e na construção do sistema democrático atual, tendo sido afastadas da gestão do país a partir da revisão constitucional de 1982 (Entrevista 10, 2022).

De facto, como vimos no capítulo anterior, a revisão constitucional de 1982 consolidaria a subordinação das FFAA ao poder político democraticamente eleito, com a extinção do CR, e estabilizaria na Lei Fundamental os conceitos de defesa e de segurança e a divisão de competências nessas áreas de política. Apesar das importantes modificações introduzidas pela revisão constitucional de 1982, solidificar-se-ia no quadro institucional nacional uma divisão estanque entre as políticas públicas de segurança e de defesa, assente numa tradicional dicotomia entre ameaças internas e externas. Das sucessivas revisões constitucionais estudadas na presente tese, cinco ocorreram durante o período que agora analisamos, compreendido entre 1991 e 2021, ou seja, as revisões constitucionais de 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005. Sublinhe-se, no entanto, que nenhuma destas veio alterar substancialmente qualquer dos conceitos constitucionais em matéria de defesa e de segurança ou o quadro de articulação e de cooperação entre as FFAA e as FSS em estudo (ver Quadro 24).

Quadro 24 – A defesa nacional nas revisões constitucionais de 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005

Revisão constitucional	Alterações com impacto na área da defesa
Lei constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro	– Não inclui qualquer referência expressa a defesa nacional ou FFAA nem altera qualquer artigo precedente nessa matéria; – No entanto, relevantemente, introduz novas normas relativas à participação de Portugal no processo de construção da UE, abrindo a porta às políticas comunitárias, agora por via da Constituição.
Lei constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro	– Aditou um novo n.º 5 ao Art. 275.º (FFAA) relativo à incumbência das FFAA de satisfazer os compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal fizesse parte; – O antigo n.º 5 do Art. 275.º (FFAA) passou a n.º 6 incluindo agora a possibilidade das FFAA serem incumbidas de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de CTM no âmbito da política nacional de cooperação.
Lei constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro	– Não inclui qualquer referência expressa a defesa nacional ou FFAA nem altera qualquer artigo precedente nessa matéria.
Lei constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho	– Não inclui qualquer referência expressa a defesa nacional ou FFAA nem altera qualquer artigo precedente nessa matéria; – No entanto, altera normas relativas à participação de Portugal no processo de construção europeia, incluindo uma primeira referência à «definição e execução de uma política externa, de segurança e defesa comuns», no n.º 6 do Art. 7.º da CRP; – Introduz, também, um novo n.º 4 ao Art. 8.º referindo que as disposições dos tratados da UE e as normas das instituições europeias, no âmbito das suas competências, passam a aplicar-se na ordem interna portuguesa.

Lei constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto	–	Não inclui qualquer referência expressa a defesa nacional ou FFAA nem altera qualquer artigo precedente nessa matéria.

Fonte: Autor tendo por base a legislação considerada.

Importa, agora, compreender se, e em que termos, o contexto constitucional existente à época influenciou as opções seguidas no processo de formulação das políticas de defesa relativas à cooperação e articulação entre as FFAA e as FSS que constam das LDN e LOBOFA aprovadas em 2009. Primeiro, em termos esquemáticos, apresentaremos a existência ou a omissão de referências ao contexto constitucional em diferentes instrumentos que estiveram na base da legislação em análise.

Quadro 25 – Referências ao contexto constitucional em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009

	Prog. XVII GC	**GOP 2005-09**	**CEDN 2003**	**Exp. motivos LDN**	**Parecer CDN LDN**	**Exp. motivos LOBOFA**	**Parecer CDN LOBOFA**	**Debate conjunto AR**
Ref. contexto constitucional	–	–	✓	✓	✓	–	–	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª (2008), na origem da nova LDN, clarificava, desde logo, que a estrutura superior da defesa nacional e das FFAA vigente, que resultara da LDNFA de 1982[241] refletia, pelo menos em parte, uma solução que decorria de um contexto político que havia sido marcado pelas condições próprias do período de transição constitucional (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008). No entanto, e apesar das revisões constitucionais ocorridas entre 1982 e 2009, como vimos acima, o quadro constitucional vigente manter-se-ia praticamente inalterado (Quadro 24). Nesse sentido, no Parecer da CDN que antecedeu a aprovação da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho – a LDN –, o deputado e relator Marques Júnior (PS) lembrava que talvez «por razões de falta de comando constitucional habilitante, ou por haver sérias dúvidas sobre a sua constitucionalidade, a [LDN em análise limitava-se] à semelhança de outros documentos, como a LSI, a referir a colaboração e a cooperação entre as FFAA e as FS, o que [era] um quadro legal e constitucional manifestamente insuficiente» (Parecer CDN LDN 2009, p. 4). Defendeu, ainda, Marques Júnior que, a seu ver, a Constituição portuguesa não permitia enquadrar, na proposta de lei considerada, «a questão da colaboração das [FFAA] com as [FS] em situações não previstas na Constituição, e como seria desejo do legislador (…)» (Parecer CDN LDN 2009, p. 5). Acrescentou, também, que «a revogação da Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro, que [fora], sem dúvida, um documento muito importante no [ordenamento jurídico português] e uma marca fundamental na consolidação da democracia portuguesa, [era] perfeitamente justificada», considerando que após 26 anos em vigor, essa lei precisava

[241] Sobre a LDNFA, ver Capítulo VI, secção 3.3. da presente dissertação.

«obviamente, de ser alterada até por se considerar que talvez não [houvesse] lei tão datada (…) apesar das variadas alterações» por esta, entretanto, sofridas (Parecer CDN LDN 2009, p. 6). Por fim, sublinhou, nas suas conclusões, que a proposta de lei, por razões de ordem constitucional, tratava «de forma deficiente a relação das [FFAA] com as [FS] que era um desiderato fundamental da própria iniciativa legislativa» (Parecer CDN LDN 2009, p. 6). Adicionalmente, «a proposta de lei (…) não [tinha] em conta, como a [LDNFA de 1982], o conjunto das componentes da política de defesa nacional e [limitava-se] a tratar da componente militar» (Parecer CDN LDN 2009, p. 7).

No debate na generalidade, na AR, durante a discussão da proposta de LDN, o PCP defenderia que a sugestão de incluir a colaboração e/ou cooperação das FSS nas missões das FFAA, e vice-versa, contrariava frontalmente a Lei Fundamental (Debate AR LDN 2009). Tal resultaria, nomeadamente, do facto de as missões no domínio da segurança interna, exercidas pelas FSS, estarem sujeitas ao controlo ou até à direção de autoridades judiciárias, não podendo, assim, ser igualmente desempenhadas pelas FFAA, sem que tal configurasse um verdadeiro estado de exceção, não permitido nos termos constitucionais (Debate AR LDN 2009). O PCP insistiu, portanto, que as missões das FFAA tinham de ser definidas no quadro da CRP e que desta não resultava qualquer possibilidade de as FFAA serem incumbidas de missões de segurança interna (Debate AR LDN 2009). No mesmo sentido, o BE defendeu a inconstitucionalidade da proposta, segundo o argumento de que esta ameaçava o normal funcionamento das instituições democráticas (Debate AR LDN 2009). Pelo Governo, o MDN, Nuno Severiano Teixeira, contra-argumentaria que uma leitura restritiva da CRP não permitiria sequer que as FFAA portuguesas fossem empenhadas salvo nos casos excecionais de estado de guerra, de sítio ou de emergência, pelo que a proposta apresentada era prudente, constituindo a fórmula possível no quadro constitucional vigente e o ponto mais longe onde se poderia chegar sem a necessidade de uma revisão constitucional (Debate AR LDN 2009).

Relativamente ao outro diploma em análise – a LOBOFA de 2009 – importa sublinhar que, nem da exposição de motivos da proposta de lei que esteve na sua origem, nem do debate conjunto sobre a proposta de LDN, também de 2009, nem do Parecer da CDN, resulta qualquer indicação expressa sobre a influência do quadro constitucional nas normas específicas nessa lei no que toca a cooperação entre forças (Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008; Debate AR LOBOFA 2009; Parecer CDN LOBOFA 2009). No entanto, pelo que foi já exposto e tendo estes diplomas sido discutidos e aprovados conjuntamente como duas peças articuladas, valerá para a LOBOFA, na nossa melhor opinião, o que foi dito acima para a LDN.

Em termos contextuais mais latos, importa referir que nem o programa do XVII Governo Constitucional nem as GOP para o período 2005-2009 incluem quaisquer referências à influência do contexto constitucional nas opções a seguir na LDN e na LOBOFA quanto à cooperação entre as FFAA e as FSS (PG XVII GC, 2005; GOP 2005-2009, 2005).

O CEDN de 2003 foi, como vimos acima, o primeiro documento estratégico desta tipologia a debruçar-se sobre a questão da relação entre os domínios da segurança e da defesa, explicando que a

fronteira rígida entre ambos surgiu da «necessidade de normalizar relações entre diversas entidades públicas e reposicionar poderes, inteiramente compreensíveis na conjuntura da época», no contexto da então revisão constitucional de 1982 (CEDN 2003). Entende o CEDN de 2003 que, ultrapassada essa questão, a evolução da fronteira entre as áreas da segurança e da defesa não deveria limitar a articulação dos esforços que as diferentes instituições deviam desenvolver para rentabilizar meios e melhorar a eficiência na prevenção e combate aos novos riscos e ameaças (CEDN 2003). No cumprimento dos preceitos constitucionais, o CEDN de 2003 defendeu que as FFAA deviam ter capacidade, nomeadamente, para (i) «em colaboração com as [FS], na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas», (ii) «nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema»; (iii) «sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público (…)» (CEDN 2003). Podemos, por isso, aventar a possibilidade de o CEDN de 2003 ter inspirado, ainda que indiretamente, as opções seguidas no sentido do aprofundamento da cooperação entre as FFAA e as FSS, conforme resultou da LDN e da LOBOFA de 2009.

Refira-se que numa audição em 2014, sobre a revisão da LDN e da LOBOFA de 2009, Nuno Severiano Teixeira, então ex-MDN, referiria que aquando da revisão legislativa de 2009 da LDN e da LOBOFA, existiam limites constitucionais justamente quanto à intervenção das FFAA no plano interno fora dos estados de exceção, tendo, por isso, sido adotada a fórmula limite possível para a articulação e colaboração das FFAA com as FS (Audição 79-CDN-XII, 2014).

Resulta claro dos elementos aduzidos nos parágrafos transatos que o contexto constitucional existente em 2009, que se mantivera praticamente intacto desde a revisão constitucional de 1982, e que criara um quadro de rígida separação entre a segurança e a defesa e, consequentemente, entre as missões atribuídas às FFAA e às FSS, contribuiu para as soluções adotadas sobre essa matéria na LDN e na LOBOFA de 2009. À luz da abordagem do institucionalismo histórico, apresentado no Capítulo II, é possível ver como uma opção concetual adotada em 1982, no texto constitucional, teve um impacto determinante na formulação e adoção de políticas públicas no futuro (em 2009), o que constitui um exemplo de uma trajetória dependente (ver Capítulo II, secção 2.2.).

Olhemos, agora, para a influência do contexto constitucional no processo de formulação das alterações introduzidas na LDN e na LOBOFA em 2014, mais especificamente no que concerne a articulação entre as forças militares e policiais.

Quadro 26 – Referências ao contexto constitucional em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA

	Prog. XIX GC	GOP 2012-15	CEDN 2013	Exp. motivos LDN	Parecer CDN LDN	Exp. motivos LOBOFA	Parecer CDN LOBOFA	Debate conjunto AR
Ref. contexto constitucional	–	✓	✓	–	✓	–	–	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

As exposições de motivos das primeiras alterações à LDN e à LOBOFA de 2014 não se referem à influência do contexto constitucional na formulação das políticas de defesa consideradas (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª, Exposição de motivos, 2014; Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª, Exposição de motivos, 2014). Tal também é o caso do programa do XIX Governo Constitucional (20/03/2011 a 30/10/2015) (PG XIX GC, 2011). Nas GOP para 2012-2015, no entanto, admite-se que a atividade do MDN devia assentar nos objetivos permanentes da defesa nacional e nas missões atribuídas às FFAA pela Constituição, o que parece resultar duma leitura restrita dos preceitos constitucionais (GOP 2012-2015, 2011). No mesmo sentido, de acordo com o CEDN de 2013, «as políticas de segurança e defesa nacional integram princípios e objetivos definidos na Constituição e na lei» (CEDN 2013). No entanto, clarifica que as missões constitucionalmente atribuídas às FFAA incluem, também, missões de interesse público, nomeadamente no apoio ao desenvolvimento sustentado e à melhoria da qualidade de vida dos portugueses (CEDN 2013). Ainda assim, seria demasiado bondosa uma interpretação deste considerando no sentido de aí se incluírem missões conjuntas com as FSS.

Note-se que no Parecer da CDN referente à proposta de lei que veio alterar a LDN de 2009, é lembrado que a matéria do acompanhamento pela AR do envolvimento de contingentes conjuntos das FFAA e das FSS em missões no exterior não constituía uma novidade, tendo resultado da revisão constitucional de 1997, nomeadamente, da alínea i) do Artigo 163.º da Lei Fundamental (Parecer CDN LDN 2014; no mesmo sentido, Entrevista 9, 2022).

No debate parlamentar que antecedeu a aprovação das alterações em estudo, pelo CDS-PP (um dos partidos que formavam a coligação de Governo), o deputado João Rebelo argumentou que apesar de o modelo constitucional vigente à época ter sido muito influenciado pela revisão constitucional de 1982, teria perdurado «entre o poder político democraticamente eleito e o poder militar uma relação de desconfiança» (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Tal teria tido como consequência, a seu ver, a tentativa de delimitar ao máximo a participação das FFAA na vida organizativa nacional – evitando uma possível instrumentalização das FFAA para efeitos de repressão interna (similarmente, Entrevista 6, 2021) – o que já não se justificaria (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).[242] Era, portanto, importante

[242] Podemos aventar que o afastamento da participação das FFAA na vida organizativa nacional resultou da necessidade, após o período revolucionário e da transição democrática, de estabilizar o poder político na esfera dos partidos políticos e dos representantes democraticamente eleitos.

proceder a uma revisão constitucional que permitisse a evolução dos conceitos estanques em vigor à época para conceitos de segurança e de defesa mais abrangentes, que permitissem a participação das FFAA num maior número de missões na área da segurança (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).[243] Lembrou, ainda, que mesmo quando as forças militares dispunham dos meios e da competência para executar determinadas missões, a verdade é que existiam limites constitucionais a essa participação (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

Importa sobre estes argumentos referir, alternativamente, que o contexto constitucional corresponde a uma importante defesa dos direitos dos cidadãos, não impedindo a defesa militar da República, nem a cooperação das FFAA com as FSS em determinadas circunstâncias (Entrevista 4, 2021; similarmente, Entrevista 5, 2021). É, também, defensável que o texto da Constituição é suficientemente flexível no que respeita à atuação das FFAA, não carecendo, por isso, de alterações (Entrevista 9, 2022), embora se mantenham dificuldades no que concerne a sua intervenção em território nacional. Ou seja, a evolução dos conceitos utilizados na CRP, por não estarem aí concretamente definidos, deve ser tida em conta, mas não exigirá, necessariamente, uma revisão constitucional (Entrevista 8, 2022). Indo mais longe, em sentido oposto, há quem argumente que a CRP é, de certo modo, incontornável em termos práticos, devendo a atuação e colaboração entre as FSS e as FFAA ser circunscrita ao estritamente necessário e devidamente autorizada, do ponto de vista legal e constitucional (Entrevista 5, 2021).

Relativamente à proposta para que a AR passasse a apreciar a decisão do Governo de envolver contingentes ou forças militares em operações externas, fora do quadro de declaração de guerra, o MDN, José Pedro Aguiar-Branco, defendeu que o enquadramento constitucional sobre essa matéria era claro, pertencendo a competência de execução da política nacional ao Governo, pretendendo a proposta em discussão clarificar o mecanismo de comunicação do Governo à AR nessas situações (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

O PEV, por sua vez, alegou que a proposta não colocava a legislação em sintonia com as normas constitucionais que regulavam as competências dos órgãos de soberania em matéria do processo de decisão sobre o envolvimento das FFAA em operações militares no estrangeiro, porque o processo decisório continuava exclusivamente nas mãos do Governo (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Ou seja, a simples comunicação ao PR e o alheamento completo da AR desses processos não seria suficiente para dar cumprimento às disposições constitucionais (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

Por completude da análise realizada, refira-se que no âmbito das audições levadas a cabo pela CDN sobre as propostas de alteração da LDN e da LOBOFA, em 2014, o ex-MDN, Nuno Severiano Teixeira, teve oportunidade de se pronunciar precisamente sobre a questão constitucional da segurança e da defesa. Sublinhou, então, que a tipologia de ameaças e de riscos atuais transnacionais «não se compadecem com a divisão estrita e absoluta entre o que é interno e o que é externo» (Audição 79-

[243] Ou seja, a evolução ainda em falta nas políticas em estudo devia ser operada a nível constitucional e não ao abrigo da LDN ou da LOBOFA, permitindo dar à evolução concetual uma dimensão constitucional (Entrevista 1, 2021).

CDN-XII, 2014). Defendeu, também, que «sem prejuízo das competências da segurança interna que cabem ao [MAI] e às polícias e das competências de segurança externa ou defesa que cabem ao [MDN] e às [FFAA, se teria] de encontrar um mecanismo operacional que em situação de crise ou de ataque terrorista, ou quando essas ameaças transnacionais se façam sentir, responda de uma forma articulada e sem essa estanquicidade entre as duas áreas» (Audição 79-CDN-XII, 2014). Nuno Severiano Teixeira sublinhou que continuava a achar pertinente, numa próxima revisão constitucional, adequar as normas existentes à realidade hodierna e facilitar ou agilizar a articulação entre as FFAA e as FS (Audição 79-CDN-XII, 2014). Tal permitiria às FFAA intervir em determinadas circunstâncias – que teriam de estar claramente tipificadas e delimitadas em termos, designadamente, de comando – nomeadamente quando o patamar da violência ultrapassasse um determinado nível (Audição 79-CDN-XII, 2014). Referiu, aliás, que não era impossível imaginar uma situação na qual o patamar de violência ultrapassasse aquilo que eram as capacidades das FS e, nesse caso, seria importante que as FFAA tivessem a possibilidade e a capacidade de intervir (Audição 79-CDN-XII, 2014). Também o ex-MDN, Augusto Santos Silva, ouvido pela CDN sobre as propostas de alteração à LDN e à LOBOFA, defendeu a utilidade destas questões serem abordadas numa revisão constitucional, mas deixou claro que mesmo sem que ela acontecesse, podiam ocorrer ameaças externas, assimétricas e não estatais, em território nacional, para as quais uma resposta militar poderia ser necessária (Audição 80-CDN-XII, 2014). Augusto Santos Silva deixou claro, também, que não compreendia interpretações do texto constitucional que pretendiam ver as FFAA como um subsistema da proteção civil ou da segurança pública (Audição 80-CDN-XII, 2014). Tal não queria dizer, no entanto, que num país com a dimensão, tradição e recursos como Portugal, fosse comportável criar instituições com competências paralelas (Audição 80-CDN-XII, 2014).

Parece-nos ser claro, portanto, que a legislação de defesa aprovada em 2009 e alterada em 2014 foi limitada pelo contexto histórico-constitucional português do pós-25 de abril de 1974, em particular, pelo quadro institucional inscrito na Constituição após 1982.[244] Para o bem ou para o mal – as posições recolhidas dividem-se – a Constituição apresenta-se como uma das condicionantes às relações entre os dois setores de políticas em análise (Entrevista 2, 2021).

A rígida divisão entre a defesa e a segurança parece justificar, pelo menos em parte, as tímidas e genéricas referências à cooperação entre as FFAA e as FSS quer na LDN, quer na LOBOFA. Poder-se-á questionar, hipoteticamente, qual teria sido o quadro institucional existente em matéria de articulação entre forças militares e policiais em Portugal, caso a Constituição reconhecesse a diluição crescente entre as áreas da defesa e da segurança e a necessidade da articulação e cooperação de meios na resposta a ameaças e riscos cada vez mais difusos e não-convencionais.

[244] Trata-se de uma política dependente da trajetória (Capítulo II, secção 2.2.).

3.2. Contexto securitário

Nesta secção pretendemos compreender de que forma as mudanças ocorridas no paradigma securitário contribuíram para a evolução da legislação existente e, consequentemente, para a formulação de políticas de articulação e de cooperação entre as FFAA e as FSS, em Portugal.

Quadro 27 – Referências ao contexto securitário em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009

	Prog. XVII GC	GOP 2005-09	CEDN 2003	Exp. motivos LDN	Parecer CDN LDN	Exp. motivos LOBOFA	Parecer CDN LOBOFA	Debate conjunto AR
Ref. contexto constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Em jeito introdutório, o CEDN de 2003 lembrava que a «última década do século XX [introduzira] profundas mudanças no cenário internacional motivadas pela implosão da União Soviética» (CEDN 2003). As alterações entretanto ocorridas no contexto internacional haviam criado «novas oportunidades na cooperação internacional e [permitido] um relacionamento mais distendido entre países, instituições e organizações internacionais» (CEDN 2003). No entanto, em sentido inverso, estas mudanças tinham trazido fatores de instabilidade, urgindo os agentes internacionais a adaptar-se a um novo cenário e a «encontrar formas de responder a um ambiente de ameaças e riscos de concretização imprevisível e de carácter multifacetado e transnacional» (CEDN 2003).

Sublinha o CEDN que o 11 de setembro de 2001 – momento ou conjuntura crítica com especial relevo para o nosso estudo (Capítulos II e IV) – fora paradigmático no contexto dos novos riscos e ameaças, alterando profundamente a agenda político-estratégica global, criando novos desafios no âmbito da segurança e da defesa e introduzindo um novo aspeto qualitativo de «ameaça» na cena internacional (CEDN 2003). O terrorismo,[245] assente num combate assimétrico por atores não-tradicionais, teria efeitos de grande impacto, possibilitando elevados níveis de destruição humanos e materiais (CEDN 2003). Ora, «as consequências de tais ações nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais [transcendiam] a capacidade de resposta individualizada dos Estados e [interrelacionavam] os conceitos de segurança interna e externa e os objetivos que estes [prefiguravam]» (CEDN 2003). No chamado espaço de influência euro-atlântico era possível identificar claras «linhas de instabilidade, envolvendo a África do Norte, a África Subsariana, o Médio Oriente, os Balcãs, o Cáucaso, a Ásia Central e a Ásia do Sul, nas quais se [concentravam] riscos de separatismos e conflitos étnicos, religiosos e fronteiriços, fundamentalismos ou migrações em massa» (CEDN 2003). Esse cenário de vulnerabilidade estatal tornar-se-ia ideal para as «crescentes ameaças ligadas ao terrorismo,

[245] Sobre o terrorismo, ver o Capítulo IV, secção 3.3.

ao narcotráfico, ao tráfico de pessoas e ao crime organizado» e ao aumento dos «riscos de proliferação de armas de destruição de massa e de uso indevido de novas tecnologias, bem como a diminuição de garantias de manutenção e controlo de equipamentos e material nuclear, radiológico, químico e biológico» (CEDN 2003).

Para além do conjunto de riscos mais imediatos acima mencionados, era então possível identificar um outro conjunto de fatores de instabilidade relevantes, salientados pelo CEDN de 2003: «a) a permanência das desigualdades no desenvolvimento; b) o reforço do internacionalismo financeiro; c) a permanência de radicalismos políticos, ideológicos e religiosos; d) o aumento da interdependência, por força da revolução da informação e da interatividade; e) o crescimento dos fluxos migratórios, o caráter multicultural das sociedades e zonas de não integração das novas comunidades; f) fatores ligados à evolução tecnológica, aos novos «vírus» e à utilização criminosa do ciberespaço; g) a atitude interventora da comunidade internacional e o exercício do direito de ingerência; h) a existência de uma única superpotência e a tensão entre "unilateralismo" e "multilateralismo"; i) a utilização do Espaço para fins científicos, económicos ou militares e as perspetivas de utilização geoestratégica que se prefiguram» (CEDN 2003).

O novo contexto estratégico e securitário global influenciou de forma mais ou menos direta Portugal e as políticas aí seguidas. Desde logo, deu-se uma evolução considerável nas políticas e orientações estratégicas adotadas pelas alianças e organizações internacionais das quais Portugal fazia parte.[246] Verificar-se-iam, assim, importantes mudanças na política de defesa nacional. Após a aprovação do CEDN de 1994, haviam-se registado, no plano internacional, alterações significativas, que não podiam deixar de ter consequências nas políticas públicas de segurança e defesa em Portugal, com destaque para as seguintes: a) a evidência de que o terrorismo internacional constituía uma grave ameaça ao sistema de Estados, à sua autoridade, aos valores humanistas e às sociedades livres; b) a imprevisibilidade associada às «novas ameaças»; c) a manutenção ou emergência de novos tipos de conflito, de cariz étnico e religioso; d) a proliferação crescente das armas de destruição maciça, nas suas diversas dimensões, de meios convencionais de médio e longo alcances, bem como a sua acessibilidade a organizações não estaduais e agentes não tradicionais; e) a consolidação do novo mapa europeu emergente do fim da Guerra Fria; f) a dinâmica e o impacto da globalização; g) a crescente desregulação dos fluxos migratórios, com o acentuar da imigração ilegal e das suas consequências nos sistemas políticos europeus; h) o agravamento de conflitos regionais, com destaque para o Médio Oriente; i) a tendência para um mais frequente recurso ao instrumento da ameaça ou do efetivo uso da força nas relações internacionais (CEDN 2003). Todos estes fatores afetavam o espaço geopolítico regional no qual Portugal se inseria e foram, portanto, relevantes na concetualização, em 2003, do novo CEDN e das políticas posteriores a nível interno.

[246] Para exemplos concretos ver capítulo anterior. Estas estão associadas a processos de europeização e otanização das políticas de segurança e de defesa em Portugal (Capítulo II).

O reconhecimento político, pelo XVII Governo Constitucional, da importância do novo quadro de segurança internacional – «marcado por um novo tipo de ameaças e riscos e um novo tipo de conflitos» (ver Capítulo IV) –, surge, desde logo, no seu programa (PG XVII GC, 2005). Este refere, nomeadamente, que «são cada vez menos as ameaças e conflitos tradicionais de natureza interestatal e surge cada vez mais um novo tipo de conflitos intraestatais e ameaças e riscos transnacionais. São conflitos de raiz étnica, fundamentalismos religiosos e Estados falhados que instabilizam as periferias do sistema. São riscos ambientais, catástrofes humanitárias e as epidemias, como a SIDA que ameaçam a vida de milhões de seres humanos. São, finalmente, as ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo transnacional. Ameaças sem rostos, desterritorializadas, por vezes desmilitarizadas de atores não estatais que colocam desafios estratégicos à segurança internacional. O 11 de Setembro em Nova Iorque e Washington e o 11 de março em Madrid marcam de forma trágica esse fenómeno de transnacionalização da segurança» (PG XVII GC, 2005).[247] É nesse contexto que o programa do XVII Governo Constitucional afirma que se registaram duas alterações fundamentais no conceito de segurança: (i) a não exclusividade da segurança aos Estados, sendo também das pessoas, ou «segurança humana»; (ii) a resposta aos riscos, ameaças e conflitos transnacionais devia assentar num modelo de cooperação internacional, ou seja, na chamada «segurança cooperativa» (PG XVII GC, 2005).[248]

No mesmo sentido, as GOP para 2005-2009 salientavam que a matéria da segurança se tornara premente tendo em conta as sociedades de risco,[249] a rapidez e a sofisticação das comunicações, as agressões ambientais, o acesso a armamento e as novas ameaças globais como o terrorismo (GOP 2005-2009, 2005). Este novo quadro securitário viera facilitar a ação de organizações criminosas, ameaçando as liberdades e as garantias fundamentais (GOP 2005-2009, 2005).

A decisão política de reorganizar a estrutura superior da defesa nacional e das FFAA, vertida na Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª (2008), base da futura LDN de 2009, foi «definida como prioridade no Programa do Governo, e igualmente prevista nas [GOP] para o período de 2005 a 2009», tendo decorrido da «necessidade de adaptação da estrutura da Defesa Nacional e das [FFAA] às alterações estruturais ocorridas na ordem externa e interna para assegurar as melhores condições políticas e institucionais para o exercício das suas missões de defesa da integridade territorial, da independência nacional e da soberania do Estado» (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, 2008, pp. 1-2; Parecer CDN LDN 2009, p. 3).

A exposição de motivos da proposta de LDN realçava, precisamente, que «na ordem externa, o ambiente estratégico internacional, que [determinava] a definição das prioridades da política de defesa nacional, [se havia alterado] radicalmente desde o fim da Guerra Fria e, em particular, após o 11 de

[247] Lembre-se que classificamos, na presente tese, estes eventos como momentos ou conjunturas críticas na aceção apresentada no Capítulo II, secção 2.1.

[248] Para uma contextualização e teorização sobre os conceitos de segurança humana e de segurança cooperativa, ver Capítulo III, secção 2.

[249] Sobre este conceito, ver Beck (2013) no Capítulo IV.

setembro de 2001» (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, 2008, p. 1).[250] Assim, «o novo quadro de segurança internacional e as prioridades correspondentes da Defesa Nacional [apontavam], necessariamente, para uma conceção mais larga e integrada das políticas de segurança e defesa com reflexos profundos na doutrina estratégica e operacional, na definição das estruturas de comando e controlo e nas próprias missões das [FFAA]. Em consequência desse novo quadro, as [FFAA] Portuguesas passaram a realizar novas missões militares internacionais, em [TO], que [exigiam] uma adaptação, a todos os níveis, da estrutura das forças militares» (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, 2008, p. 1). Sublinha, ainda, que a proposta apresentada seguia as orientações expressas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 de fevereiro. A referida resolução sublinhou a importância do contexto securitário no despoletar das mudanças introduzidas nas políticas nacionais em estudo (RCM n.º 39/2008, de 28 de fevereiro, 2008). Continuava: «A incerteza e a instabilidade tornaram-se as principais características da política internacional, acentuadas pela emergência de novos riscos e de novas ameaças, que correspondem a novas obrigações para os Estados que se assumem como membros responsáveis da comunidade internacional» (RCM n.º 39/2008, de 28 de fevereiro, 2008). E concluía: «Os novos riscos e as novas ameaças externas tornaram imperativa uma profunda revisão das políticas de segurança e defesa nacional e da estratégia militar portuguesa» (RCM n.º 39/2008, de 28 de fevereiro, 2008).

Também a proposta de LOBOFA tinha em consideração a necessidade de se adaptarem os quadros institucionais da estrutura superior da defesa nacional e das FFAA e os processos de decisão e de gestão de recursos face à crescente complexidade das políticas de defesa e das missões desempenhadas pelas FFAA portuguesas (Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008, p. 1).

No Parecer da CDN relativo à LDN de 2009 é referido que a proposta de lei abordava «embora timidamente, no seu articulado, a questão da relação das FFAA com as FS (artigo 48.º), à semelhança do que [fazia] na LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), no seu artigo 35.º, o que [parecia] ser na exposição de motivos uma das mais fortes justificações para a alteração da [então] LDNFA ao referir que – na ordem externa, o ambiente estratégico internacional, que [determinava] a definição da prioridade da política de Defesa Nacional, [se alterara] radicalmente desde o fim da Guerra Fria e, em particular, após o 11 de setembro de 2001 e ao sublinhar que o quadro de segurança internacional e as prioridades correspondentes da Defesa Nacional [apontavam], necessariamente, para uma conceção mais larga e integrada da política de segurança e defesa com reflexos profundos na doutrina estratégica operacional, na definição das estruturas de comando e controlo e na própria missão das FFAA» (Parecer CDN LDN 2009).

Na ordem interna, por sua vez, era chamada a atenção para o facto da LDNFA estar em vigor há 26 anos, carecendo de atualização dadas as novas circunstâncias, apesar das sucessivas alterações de que

[250] Conforme visto nos Capítulos II e IV, o fim da Guerra Fria e o 11 de setembro constituem conjunturas ou momentos críticos com um significativo impacto a longo termo na definição das políticas públicas de segurança e de defesa, em Portugal.

foi objeto (Parecer CDN LDN 2009).[251] Surgia, portanto, a necessidade de se proceder à reorganização das FFAA para as adaptar às alterações estruturais entretanto ocorridas, quer na ordem externa, quer na ordem interna. Tal, implicava, também, a sua articulação com as FSS.

De forma menos incisiva sobre este ponto, também no Parecer da CDN relativo à proposta de LOBOFA se argumentava que «a generalidade dos Estados ocidentais que [serviam] de referência a Portugal [realizara] e [concluíra] a reforma das suas estruturas de defesa e militares, a qual sofreu nova e intensa aceleração após o 11 de setembro» (Parecer CDN LOBOFA 2009).

Em sentido similar, aquando da apresentação no Parlamento das propostas de LDN e de LOBOFA, o então MDN, Nuno Severiano Teixeira, teceu as seguintes considerações, em linha com a exposição de motivos desses diplomas: (i) primeiro, que a adaptação das FFAA «aos novos tempos e aos novos desafios» constituía um compromisso do Governo e, ainda mais, um verdadeiro «imperativo nacional» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009); (ii) segundo, que o processo de reforma da defesa nacional e das FFAA tinha na sua origem motivações estruturais internas e externas (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). No campo externo, referiu o então MDN que o ambiente estratégico que determinava a definição das prioridades da política de defesa se havia alterado radicalmente desde o fim da Guerra Fria e, sobretudo, desde o 11 de setembro de 2001 (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).[252] Tais alterações tinham tido como consequência que as FFAA passassem não apenas a ter de responder a novas ameaças e riscos como também a levar a cabo outras missões, que exigiam a transformação das forças militares (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Era, portanto, nas palavras do MDN, necessário separar a LDNFA, autonomizando a LOBOFA (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

Ainda durante o debate parlamentar na generalidade, o grupo parlamentar socialista salientou que a «nível internacional, acontecimentos simbólicos como a queda do muro de Berlim e o 11 de setembro de 2001 determinaram mudanças bruscas em conceitos estruturantes da segurança e da defesa», o que justificava as alterações propostas pelo Governo (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).[253] Houve uma consciencialização da necessidade de um diferente empenho das FFAA portugueses face a novas situações de conflito (Entrevista 9, 2022). Em sentido oposto, o PCP criticou a tendência crescente no sentido de se mudarem as políticas nacionais de defesa com base em argumentos externos, tais como o 11 de setembro, o combate ao terrorismo ou simplesmente o novo ambiente estratégico internacional (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Mais defendeu o partido comunista que as missões das FFAA

[251] Conforme introduzido no Capítulo II, uma mudança institucional pode ocorrer de forma lenta e gradual, não tendo, necessariamente, de constituir uma mudança radical e abrupta. A evolução da legislação de defesa em Portugal é, precisamente, um exemplo deste tipo de mudança, na aceção teórica fornecida pela abordagem do institucionalismo histórico.

[252] Poder-se-ia afirmar, até, que o mundo está pior do que estava no fim da Guerra Fria, sendo hoje pautado por ameaças diversas e por um novo paradigma securitário no pós-11 de setembro (Entrevista 1, 2021). Sobre esta questão, ver Capítulo IV.

[253] Falamos aqui de um processo de diluição entre ameaças externas e internas e entre defesa nacional e segurança interna (Entrevistas 1, 2 e 3, 2021). Sobretudo os ataques terroristas do início do século XXI estiveram associados ao esbatimento da fronteira entre segurança interna e a defesa nacional (Entrevista 2, 2021). Sobre esta processo, ver Capítulo IV.

deviam ser definidas constitucionalmente, independentemente de qualquer argumento resultante do ambiente estratégico internacional, que teria «servido para justificar prisões ilegais, voos secretos, guerras de pilhagem e de ocupação, violações dos direitos humanos e crimes contra a humanidade» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Note-se que a partir de 2001, com a chamada «guerra ao terrorismo», lançada pelos EUA (Capítulo IV), acentuara-se a ideia de que a segurança nacional resultava da fusão entre as funções de segurança interna e externa – ideia que é introduzida no CEDN de 2013 (Entrevista 3, 2021) –, o que levou a uma gradual imposição por via legislativa, em Portugal, de uma nova linguagem securitária (Entrevista 5, 2021). Essa evolução não estaria isenta a críticas, no sentido em que o combate ao terrorismo teria levado a que os Governos aproximassem, gradual e informalmente, muitas das ações das forças militares a missões de segurança interna (Entrevista 4, 2021).

Enquadremos, agora, o contexto securitário aquando do processo de alteração às LDN e LOBOFA, em 2014.

O CEDN de 2013, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, refere que «o sistema internacional entrou num período de transição, caracterizado tanto por uma multiplicação de crises, como pelo aumento da conflitualidade e da turbulência que antecipam transformações substanciais nos equilíbrios internacionais e no ambiente de segurança dos Estados» (CEDN 2013). Os riscos e as ameaças seriam agudizados por via da crise económica e financeira internacional (CEDN 2013), que teria consequências particularmente gravosas no caso português.

A situação estratégica e o ambiente internacional alteraram-se profundamente, com o surgimento de novas, inesperadas e importantes condicionantes (CEDN 2013). O novo ambiente de segurança, as novas condições financeiras e as exigências das alianças externas exigiam uma capacidade de resposta diferente das FFAA (CEDN 2013). Paralelamente, assumia grande relevância a definição de uma estratégia integrada civil e militar, indispensável para fazer face às ameaças e riscos contemporâneos (CEDN 2013).

Note-se, ainda, que a «difusão do poder, a multiplicação de programas de armas de destruição massiva, o desenvolvimento de novas tecnologias militares e a disseminação de formas de combate assimétrico – guerrilha e terrorismo – mudaram o quadro da segurança regional e mundial e permitem a Estados, grupos ou organizações pobres em recursos acederem mais facilmente a tecnologias letais» (CEDN 2013). Ora, «estes niveladores de poder tornam mais imprevisível o recurso à violência e mais complexa a garantia de paz e segurança internacionais» (CEDN 2013).

O CEDN de 2013 identifica um conjunto de riscos e ameaças no ambiente de segurança global, nomeadamente: (i) o terrorismo transnacional e outras formas de extremismo violento, com impacto altamente desestabilizador; (ii) a pirataria, baseada sobretudo em Estados em colapso ou com fraco controlo do seu território; (iii) a criminalidade transnacional organizada, incluindo o tráfico humano, de armas e estupefacientes; (iv) a proliferação de armas de destruição maciça; (v) a multiplicação de Estados frágeis e de guerras civis em áreas estratégicas vitais, potenciando atrocidades em massa,

terrorismo e vagas crescentes de refugiados; (vi) os conflitos regionais; (vii) o ciberterrorismo e a cibercriminalidade, tendo por alvo redes estratégicas; (viii) a disputa por recursos naturais escassos; (ix) os desastres naturais e a mudança climática (CEDN 2013).

Destes, destaca os principais riscos e ameaças para segurança nacional, a saber: (i) em termos mais globais, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e a pirataria; (ii) riscos de natureza ambiental, como a alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, a ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, como a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais, e pandemias e outros riscos sanitários, capazes de criar não só números significativos de vítimas, como de causar problemas de segurança adicionais pelo pânico que podem gerar (CEDN 2013).

O CEDN de 2013 vaticina que «as alterações estruturais no ambiente de segurança e a natureza das ameaças à segurança nacional implicam uma capacidade de resposta diferente das FFAA» (CEDN 2013).

A problemática das mudanças no contexto securitário foi reconhecida pelo XIX Governo Constitucional no seu programa (PG XIX GC, 2011). Lembrava este Governo que o «contexto da situação internacional [vinha a ser] objeto de sucessivas alterações, por vezes até de carácter contraditório. E isso não poderia deixar de apresentar consequências de monta no quadro de segurança internacional e regional, implicando, tanto para os Estados como para as organizações internacionais, novos desafios e obrigando, por isso, à procura de novas soluções e ao desenvolvimento de novas tarefas e missões» (PG XIX GC, 2011). Era, por isso, «indispensável compreender, em definitivo, que os objetivos de segurança de [Portugal se situam] nas mais diversas regiões do planeta e impõem, por isso mesmo, uma nova caracterização dos interesses que temos de defender e dos cenários de intervenção onde o interesse nacional possa ser posto em causa» (PG XIX GC, 2011).[254]

Nesse sentido, as GOP para 2012-2015, que antecederam as alterações legislativas em estudo, apontavam, também, para a necessidade de as respostas serem mais flexíveis, eficazes e eficientes, face à incerteza vivida no quadro securitário internacional, não pondo, no entanto, em causa a participação das FFAA em missões humanitárias e de paz (GOP 2012-2015, 2011).

Quadro 28 – Referências ao contexto securitário em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA

	Prog. XIX GC	GOP 2012-15	CEDN 2013	Exp. motivos LDN	Parecer CDN LDN	Exp. motivos LOBOFA	Parecer CDN LOBOFA	Debate conjunto AR
Ref. contexto constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

[254] Esta ideia corresponde à dimensão externa da segurança interna (Elias, 2018).

Como vimos, a LDN e a LOBOFA seriam alteradas em 2014. Na suas exposições de motivos e em linha com o novo CEDN, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, sublinha-se como uma das linhas de ação prioritárias a «neutralização de ameaças e riscos à segurança nacional (…) reconhecendo que as "exigências das respostas ao [novo] quadro de ameaças e riscos [tornavam] indispensável que se [tivesse] em conta a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças, quando necessário, por convocação ou mobilização"» (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014; Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). A exposição de motivos da primeira alteração à LDN vai mais longe ao recordar que vários países aliados haviam já procedido à revisão dos seus conceitos estratégicos de segurança e de defesa face ao surgimento de novas prioridades geoestratégicas (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). Como tal, as bases da organização e do funcionamento da defesa nacional e das FFAA pressupunham um conjunto coerente e integrado de respostas perante os riscos e as ameaças do novo ambiente estratégico.

Os Pareceres da CDN sobre estes diplomas também confirmam a importância do contexto securitário nas alterações propostas. Relativamente à LDN, as alterações introduzidas decorreram «da necessidade de adaptação às mudanças que se verificaram no sistema internacional e à reorientação das (…) prioridades geoestratégicas e as dos (…) principais aliados [de Portugal]» (Parecer CDN LDN 2014).[255] Quanto à LOBOFA, as alterações parecem justificar-se no reconhecimento de um novo quadro de ameaças e riscos que tornaram essencial ter em conta a capacidade de reação das forças (Parecer CDN LOBOFA 2014).

Adicionalmente, e por completude, refira-se que o ex-MDN, Nuno Severiano Teixeira, ouvido pela CDN, em 2014, sobre as propostas então em análise, se referiria indiretamente à questão do contexto securitário. Ao abordar a questão da coordenação intergovernamental da componente não militar da defesa, notou que os chamados estados de exceção – guerra, sítio e emergência – eram praticamente inexistentes, tendo sido substituídos por crises ou situações de emergência permanentes, tendo apelado a que se repensasse o enquadramento dessa coordenação interministerial à luz do novo paradigma securitário (Audição 79-CDN-XII, 2014).

No debate parlamentar conjunto sobre as alterações à LDN e à LOBOFA, o Governo defendeu, nomeadamente, que alguns acontecimentos ocorridos no panorama estratégico internacional, em particular a crise na Ucrânia, tinham vindo comprovar que o ambiente estratégico era, por natureza, complexo e composto por um espectro alargado de fatores suscetíveis de direta ou indiretamente afetarem a segurança nacional portuguesa (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Explicou o então MDN, José Pedro Aguiar-Branco, que o CEDN de 2013 já se referira à possibilidade do surgimento de

[255] Este argumento parece-nos ser particularmente relevante no quadro da abordagem da otanização das políticas domésticas de defesa, tendo em conta a experiência vivida pelas forças militares da NATO no terreno. Sobre esta questão, ver Capítulo II, secção 3.3.

«conflitos regionais, como resultado da afirmação hegemónica de potências em zonas estratégicas de elevada conflitualidade ou de separatismos, com potencial impacto nos equilíbrios regionais e globais» (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Era, portanto, o próprio CEDN que defendia uma «leitura em tempo real da realidade de intervenção» – salientou o grupo parlamentar do PSD neste debate – «visto as exigências das respostas ao novo quadro de ameaças e riscos tornar indispensável que se tivesse em conta a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças» (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

Podemos concluir, portanto, com base nos elementos expostos acima, que as profundas mudanças no paradigma securitário ocorridas no seguimento do fim da Guerra Fria e acentuadas no pós-11 de setembro de 2001 – que tivemos já oportunidade de estudar mais aprofundadamente no Capítulo IV – parecem ter tido uma influência direta no processo de formulação das políticas públicas que reforçariam a cooperação entre as FFAA e as FSS em Portugal. No entanto, parece resultar, também, evidente da análise efetuada que as profundas mudanças no contexto securitário se fizeram sentir mais acentuadamente nas opções de política da legislação de defesa adotada em 2009 do que em 2014.

3.3. Contexto orçamental

Importa considerar o papel do fator relativo à existência ou escassez de recursos financeiros na formulação das políticas em análise, ou seja, se eventuais soluções de articulação e de partilha de meios entre forças resultaram, também, de opções orçamentais.

Quadro 29 – Referências ao contexto orçamental em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009

	Prog. XVII GC	GOP 2005-09	CEDN 2003	Exp. motivos LDN	Parecer CDN LDN	Exp. motivos LOBOFA	Parecer CDN LOBOFA	Debate conjunto AR
Ref. contexto constitucional	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

No que concerne o processo de modernização das FFAA, o programa do XVII Governo Constitucional realçava a importância da sustentação orçamental e da otimização das condições de comando e de controlo operacional nas missões (PG XVII GC, 2005). Tal não significa, no entanto, que a relevância dada à sustentação orçamental na área da defesa compreendesse a partilha de meios entre as FFAA e as FSS, contribuindo para a sua maior articulação operacional, pelo que não cremos que este elemento deva ser sobrevalorizado. Diferentemente, e com maior interesse para o nosso estudo, as GOP para 2005-2009 defendiam, expressamente, a garantia da sustentação orçamental por via do aprofundamento e da adoção de medidas de reestruturação e racionalização, no âmbito de reformas, do incremento dos mecanismos de controlo e do recurso ao duplo uso, civil e militar (GOP 2005-2009, 2005). Neste ponto em concreto, poder-se-ia imaginar uma solução que passasse pela partilha de

recursos entre as forças militares e policiais, ainda que tal não tenha sido expressamente sugerido pelas GOP.

O CEDN de 2003 parece-nos ligeiramente mais assertivo nesta matéria ao entender que a evolução da fronteira entre as áreas da segurança e da defesa devia ser percecionada de forma a não impedir a necessária articulação de esforços que as diversas organizações securitárias, militares e civis, deviam desenvolver, assentes em sinergias e na rentabilização de meios (CEDN 2003).

A parca importância dada ao contexto orçamental no processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009 torna-se evidente após a análise das exposições de motivos das propostas de lei na sua base e dos Pareceres da CDN. De facto, no caso da nova LDN, nem a exposição de motivos da sua proposta nem o Parecer da CDN se dedicam à questão orçamental (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008; Parecer CDN LDN 2009). No caso da LOBOFA, a exposição de motivos da proposta de lei e o Parecer da CDN salientam a importância de reestruturar e otimizar as condições de comando e de controlo operacional, assegurando a utilização conjunta de forças e a sua interoperabilidade (Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008; Parecer CDN LOBOFA 2009). No entanto, e apesar de ambos os documentos apontarem para a necessidade de implementar medidas de racionalização de estruturas e de recursos, nada indica que se pretendesse reforçar a articulação e partilha de meios entre as FFS e as FFAA. Mesmo a referência à utilização conjunta de forças deixava em aberto se esta incluiria as FSS ou apenas os diversos Ramos das FFAA entre si.

Similarmente, no debate na generalidade que antecedeu a aprovação da legislação em análise, o MDN defendeu a importância de racionalizar e modernizar as estruturas do Ministério, do EMGFA e dos três Ramos, obtendo ganhos de eficiência e de eficácia (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). O PS lembrou a importância da eficiência na gestão de recursos associada às complexas operações de projeção de forças, enquanto o PSD pediu prudência no objetivo de eficiência, que era já amplamente reconhecida às FFAA portuguesas (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

Pela análise documental efetuada, podemos concluir que o fator relativo ao contexto orçamental não parece ter tido uma influência significativa na legislação aprovada em 2009. No entanto, o peso deste fator na formulação das políticas de defesa em 2014 mudaria substancialmente.

Quadro 30 – Referências ao contexto orçamental em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA

	Prog. XIX GC	GOP 2012-15	Defesa 2020	CEDN 2013	Exp. motivos LDN	Parecer CDN LDN	Exp. motivos LOBOFA	Parecer CDN LOBOFA	Debate conjunto AR
Ref. Contexto orçamental	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, que procede à primeira alteração à LDN, é referido que o programa do XIX Governo Constitucional havia estabelecido «um conjunto de opções e medidas estruturantes para a defesa nacional, tendo em conta os constrangimentos orçamentais e financeiros com impacto no funcionamento das FFAA e as circunstâncias concretas da prossecução do Programa de Assistência Económica e Financeira» (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). Este facto teria despoletado a necessidade de ser revisto o CEDN, tendo o novo Conceito, de 2013, estabelecido como linhas de ação prioritárias, nomeadamente, «"adaptar e racionalizar estruturas", e "rentabilizar meios e capacidades"» (CEDN 2013).

Essas linhas de ação estariam na base da reforma «Defesa 2020»,[256] que aprovou «orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das [FFAA]», que defendia «uma maior integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos» e privilegiava a «atuação conjunta» (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). A lógica em torno do programa «Defesa 2020» e das alterações legislativas que daí advêm deve ser contextualizada num período marcado pela intervenção da «Troika», durante o qual houve uma lógica económico-financeira e de racionalização de meios (Entrevista 2, 2021; similarmente, Entrevista 6, 2021).

Mais, «tendo em vista permitir o planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, ferramenta imprescindível para garantir a otimização de recursos e a adequabilidade dos sistemas de armas aos cenários estratégicos previstos, como compromisso orçamental estável, foi estabelecida a afetação em 1,1% (±0,1) do PIB para a defesa nacional» (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014).

Ainda na exposição de motivos da proposta de lei considerada, era defendido que «a maior integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos, como reflexo de uma filosofia e prática operativa que privilegie a atuação conjunta, só [podia] ser materializada com a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das [FFAA]» (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). O Parecer da CDN, por André Pardal (PSD), por sua vez, limita-se a sintetizar o conteúdo da exposição de motivos da proposta de lei apresentada pelo Governo (Parecer CDN LDN 2014).

Relativamente à primeira alteração à LOBOFA de 2009, a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/3.ª replica quase na íntegra o mesmo argumentário usado na exposição de motivos da proposta de lei que alterou a LDN. Refere, assim, que o diploma decorria da reforma estrutural em curso na defesa nacional e nas FFAA, designada por reforma «Defesa 2020», aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril (Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). Com efeito, «as alterações gizadas [tinham] como referência genética os objetivos

[256] Programa aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril focado na reestruturação do MDN e das FFAA e assente na racionalização de estruturas e de recursos, tendo em vista a maior eficácia e eficiência, e FFAA ao serviço das pessoas (Defesa 2020, 2013).

estabelecidos na reforma "Defesa 2020"», ou seja, uma maior integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos, como reflexo de uma filosofia e prática operativa que privilegiava a atuação conjunta (Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). De acordo com o Parecer da CDN, resultava «evidente, para o Governo, que a reforma estrutural [tinha] subjacente a aplicação de novos processos e métodos, que [determinavam] novos conceitos de emprego e funcionamento das FFAA, máxime, um novo [CEMil] e a atinente reconfiguração do sistema de forças e do dispositivo de forças, que não podem deixar de determinar o aperfeiçoamento qualitativo ou a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das FFAA» (Parecer CDN LOBOFA 2014). Refere, ainda, a importância de serem obtidos ganhos de eficiência e eficácia, assegurando a racionalização das estruturas da defesa nacional (Parecer CDN LOBOFA 2014).

Relativamente ao debate parlamentar das propostas de alteração em estudo, pelo XIX Governo, o MDN Aguiar Branco reforçou o argumento já referido acima sobre a imperiosa necessidade de serem adaptadas e racionalizadas estruturas e rentabilizados meios e capacidades da defesa nacional e das FFAA (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). A proposta específica de alteração à LOBOFA, segundo o MDN, vinha permitir esse redimensionamento e racionalização, tendo, por isso, ganhos de eficiência e de eficácia face aos orçamentos disponíveis à época (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Argumentou, adicionalmente, que apesar das limitações orçamentais conhecidas, o Governo estava a proporcionar estabilidade orçamental às FFAA (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). O esforço orçamental foi reconhecido pelo CDS-PP que referiu que as propostas em causa tinham em consideração um edifício concetual e legislativo adaptado às novas missões e às limitações orçamentais existentes (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). O CDS-PP levantou neste debate um ponto relevante para o nosso estudo, afirmando que «com as faltas de meios financeiros [existentes] seria absurdo duplicar meios na proteção civil ou nas [FS] quando as forças militares [tinham] esses meios e essa competência para poderem executar essas missões (…)» (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Curiosamente, poderíamos questionar se o mesmo posicionamento era acolhido pelo Governo, considerando que o CDS-PP integrava a coligação que formava o XIX Governo Constitucional. O PSD, por sua vez, salientou que, em 2011, o país tivera de fazer face a enormes desafios que a crise económica e o Programa de Assistência Económica e Financeira colocaram (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Tal situação implicara a adoção de medidas de emergência como ajustamentos imediatos, cortes nas Forças Nacionais Destacas (FND), no número de exercícios e de meios mobilizados, nos contratos de reequipamento e no funcionamento do próprio MinDN (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Ou seja, a dimensão financeira e a disponibilidade de recursos financeiros condicionaria os cabimentos e teria, também, um impacto no número de efetivos, no dispositivo de forças e na participação em missões internacionais (Entrevista 1, 2021). Ainda assim, mais do que os cortes feitos, o PSD sublinhou que a estrutura da defesa nacional saía deste processo racionalizada, com recursos reafectados e otimizados, evitando-se redundâncias (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

Aqui chegados, e por completude de análise, examinemos agora as referências ao fator orçamental no Programa do XIX Governo Constitucional, nas GOP aprovadas durante o seu mandato e no CEDN de 2013.

O Programa do XIX Governo Constitucional salientava a importância, nomeadamente, de (i) racionalizar a despesa militar, considerando o Memorando de Entendimento; (ii) reforçar os mecanismos de coordenação com as estruturas dependentes do MinAI nos domínios em que existisse complementaridade e possibilidade de gerar maior eficácia de atuação, bem como economias de escala; (iii) racionalizar e otimizar a estrutura orgânica do MinDN (PG XIX GC, 2011).

As GOP para 2012-2015, por sua vez, previam a conclusão dos processos de revisão da LPM e da LPIM, num esforço de ajustamento das necessidades de reequipamento das FFAA e de manutenção das infraestruturas militares à conjuntura económico-financeira desse período (GOP 2012-2015, 2011). Com relevância particular para esta análise, as GOP previam que o MinDN fosse indutor de processos de identificação de mecanismos de coordenação interministerial, em especial com o MinAI, evitando a duplicação de capacidades e de intervenções, permitindo ganhos de eficiência (GOP 2012-2015, 2011). Note-se, ainda, que a atividade do MinDN deveria ter em consideração os compromissos económico-financeiros a que Portugal estava obrigado, sendo parte ativa do esforço nacional de contenção da despesa pública (GOP 2012-2015, 2011). Nesse contexto, refira-se a concretização de um Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), racionalizando estruturas e recursos, modernizando o funcionamento da Administração Pública e melhorando a qualidade dos serviços públicos prestados, de acordo com as GOP (GOP 2012-2015, 2011). As GOP seguintes (para 2013 e para 2014) defenderam que o MinDN deveria continuar a implementar soluções que garantissem maior eficiência e eficácia, permitindo equilibrar os recursos disponíveis e as necessidades das FFFA no cumprimento das suas missões (GOP 2013, 2012; GOP 2014, 2013). O MinDN deveria prosseguir, também, os esforços de coordenação com outros Ministérios em áreas onde o aproveitamento de capacidades e de sinergias pudesse potenciar e reforçar a capacidade de resposta nacional perante diversas situações de interesse público e das populações (GOP 2013, 2012; GOP 2014, 2013).

À luz da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril («Defesa 2020») importava concretizar um processo de reestruturação do MinDN e das FFAA, assente na racionalização de estruturas e de recursos, tendo em vista a maior eficácia e eficiência, e de FFAA ao serviço das pessoas (Defesa 2020, 2013). Como medidas de enquadramento do planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, este programa definiu em 1,1% do PIB, o compromisso orçamental estável para a defesa nacional e foi enunciado um nível de ambição para as FFAA. Nesse sentido, a Reforma «Defesa 2020» incluía, entre outros: (i) a revisão dos documentos estruturantes do planeamento estratégico, ou seja, CEM, Missões Específicas das FFAA, Sistema de Forças e Dispositivo; (ii) a revisão das leis enquadradoras da defesa nacional: LDN, LOBOFA, leis orgânicas do MinDN, EMGFA e Ramos, Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar e do Estatuto Militar das Forças Armadas (EMFAR), LPM e LPIM; (iii) o ajustamento dos rácios de despesa (60% em pessoal, 25% em operação e

manutenção e 15% em investimento em capacidades, incluindo, investigação, desenvolvimento e inovação, progressivamente e até 2020); (iv) o redimensionamento do efetivo de pessoal das FFAA e o redimensionamento do dispositivo territorial, com uma redução efetiva de 30%, ao nível dos comandos, unidades, estabelecimentos e demais órgãos das FFAA (Defesa 2020, 2013). A ideia era que Portugal, sendo um país de pequena dimensão territorial e populacional, não dispunha (nem dispõe) de capacidade para ter tantas forças em atividade, sendo sim importante ter instituições capacitadas e fortes, que operassem em conjunto e acompanhassem as sinergias e tendências inevitáveis na segurança hodierna (Entrevista 10, 2022).

Por fim, observemos o contexto que nos é dado pelo CEDN de 2013. Este documento destaca o recurso de Portugal a assistência financeira internacional e a sujeição a severas limitações orçamentais, com impacto, designadamente, na segurança e defesa nacional (CEDN 2013). Ou seja, não só o novo ambiente de segurança e as exigências das alianças externas, mas também as novas condições financeiras exigiam uma capacidade de resposta diferente das FFAA. Tal processo não poderia deixar de considerar, nomeadamente, a «integração dos processos de planeamento de forças e de edificação de capacidades», a «simplificação de estruturas organizativas», a «racionalização de dispositivos», a «partilha de soluções operacionais» e a «eliminação de redundâncias desnecessárias» (CEDN 2013). Exigiam-se processos de decisão mais eficazes e uma gestão de recursos eficiente, assente numa maior integração de estruturas de comando e direção, de órgãos e serviços administrativos e logísticos (CEDN 2013). Previa-se, também, uma reorganização funcional das estruturas do MDN, do EMGFA e dos Ramos, simplificando-se e reduzindo-se as estruturas existentes, o que permitiria agilizá-las e eliminar os elementos desnecessários (CEDN 2013). Urgia racionalizar o dispositivo das FFAA «de acordo com o princípio orientador da concentração, visando a economia de meios, rentabilizando o apoio logístico e limitando o número de infraestruturas, aproveitando ao máximo as que se [mostrassem] mais adequadas» (CEDN 2013). Era, também, «importante maximizar as práticas de duplo uso e de partilha de recursos, bem como eliminar todas e quaisquer formas de duplicação de meios públicos» (CEDN 2013). Quanto a este último ponto, e ainda que aparentemente direcionado para o caso concreto das FFAA, não podemos pôr de parte a possibilidade desta medida poder ser aplicada no quadro da articulação entre as FFAA e as FSS, ainda que hipoteticamente.

A importância de fatores orçamentais na legislação de defesa adotada é hoje visível na existência de comandos conjuntos de estruturas militares e de equipamentos militares que passaram a ser geridos em conjunto (Entrevista 1, 2021). A ideia de *joint-vision* derivaria, precisamente, da limitação de meios, em Portugal, ainda que não apenas devido à crise de 2009-2014, sendo uma questão anterior (Entrevista 1, 2021). Tem sido, por isso, argumentado que o problema orçamental é episódico no debate sobre as políticas de defesa, em Portugal, revelando antes uma incapacidade orçamental mais geral do país (Entrevista 4, 2021; similarmente, Entrevista 5). Não seria, portanto, comportável para um país com recursos limitados como Portugal manter forças altamente preparadas não se tirando destas todo o proveito possível, sendo necessário incentivar uma cultura de cooperação e criar mecanismos de

interoperabilidade (Entrevista 7, 2022). Sabe-se, também, que tem sido mais difícil aos governos justificar os gastos militares do que nas FSS, pelo que tendem a adotar decisões orçamentais condicionados pelas expetativas dos eleitores (Entrevista 4, 2021). Adicionalmente, as evidentes dificuldades orçamentais não seriam separáveis dos critérios de convergência estabelecidos a nível da UE, não se podendo investir nas FFAA e cumprir um défice máximo de 3% (Entrevista 5, 2021). Como tal, será fundamental questionar que FFAA se pretende ter, tendo em consideração que os recursos são escassos e que devem ser empenhados eficientemente (Entrevista 10, 2022). É, portanto, irrelevante que se continue a falar de FFAA que já não existem, considerando que outros setores, como a educação, a saúde e a segurança social, consomem hoje a maioria das verbas alocadas pelo orçamento do Estado (Entrevista 10, 2022).

Note-se que não é na LDN ou na LOBOFA, em 2009, que se encontram sinais relevantes sobre o impacto orçamental na reforma operada, sendo essa uma matéria mais do foro da LPM e das Leis do Orçamento do Estado (Entrevista 9, 2022). Já no caso da reforma de 2014, é mais ou menos evidente que a crise financeira e económica teve impactos orçamentais, não sendo a área da defesa considerada prioritária nesse período (Entrevista 9, 2022).

Face aos elementos acima expostos, parece ser possível concluir que algumas das mais relevantes alterações introduzidas na legislação de defesa nacional, em 2014, resultaram de fatores orçamentais. Apesar de não resultar totalmente evidente dos documentos analisados o papel do contexto orçamental na formulação das políticas que reforçaram a cooperação entre as FFAA e as FSS, importa sublinhar que pelo menos colateralmente os esforços de contenção financeira do MDN e o consequente melhor aproveitamento das capacidades e recursos existentes poderá ter contribuído para incentivar uma maior articulação entre as forças militares e policiais, o que foi desde logo considerado como uma possibilidade durante o debate parlamentar que antecedeu a aprovação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA.

3.4. Orientação político-partidária dos decisores políticos

Serve a presente secção para avaliar a importância das opções programáticas e ideológicas do Governo e das forças políticas com representação parlamentar no processo de formulação e adoção das políticas públicas em análise. Referimo-nos, particularmente, à orientação político-partidária face a medidas de política de coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS em resposta aos novos desafios securitários. Esta secção permite, também, perceber quais as posições maioritárias e minoritárias na AR quanto à matéria em estudo e o seu impacto na formulação e adoção de medidas de política. É, ainda, possível comparar o posicionamento dos decisores políticos ao longo do processo decisório face às suas opções programáticas prévias.

No debate parlamentar que antecedeu a aprovação da LDN e da LOBOFA de 2009, o MDN, Nuno Severiano Teixeira, defenderia que no plano dos princípios a reforma em discussão tinha sido «elaborada a partir de um conceito alargado de segurança» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). No plano das competências, por sua vez, manter-se-ia o equilíbrio institucional devido, mas fortalecendo a

solidariedade institucional entre o PR e o Governo no domínio das políticas de defesa, sobretudo quando estivessem «em causa decisões que [envolvessem] a participação das FFAA em missões internacionais e no combate às novas ameaças» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009; similarmente, Parecer CDN LDN 2009).[257] Sublinhe-se, adicionalmente, que a proposta do Governo (PS) vinha reforçar as referências à colaboração entre as FFAA e as FSS, quer em matéria de segurança interna, quer para fazer face a ameaças ou agressões transnacionais, atribuindo-se ao CEMGFA e ao SGSSI competência para assegurar a necessária articulação operacional entre as forças (Parecer CDN LDN 2009).

Para Nuno Severiano Teixeira era necessário adequar o emprego das FFAA a uma nova circunstância que se encontrava no meio de duas realidades: a guerra declarada e o estado de sítio ou estado de emergência (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Ou seja, era preciso adaptar as FFAA a um novo tipo de ameaça de caráter transnacional (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). A arquitetura institucional existente, defendeu Nuno Severiano Teixeira, encontrava-se «desenhada para a divisão clara entre a segurança externa, onde [eram] utilizadas as [FFAA], e a segurança interna, onde [eram] utilizadas as [FS]» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Esta arquitetura era problemática, tendo em conta a existência de um conjunto de ameaças e de riscos que eram, simultaneamente, externos e internos ou até nem externos nem internos (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). O MDN sublinhou a prudência das propostas em discussão por assegurarem a articulação entre as FFAA e as FFS nos termos da Constituição e da lei, sendo essa a «fórmula possível e o ponto mais longe onde se pode chegar sem revisão da Constituição» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).[258]

No debate que se seguiu, Marques Júnior, pelo PS, referiu que «uma questão que (…) [precisava] de melhor adaptação ou reflexão [era] a da relação entre a defesa nacional e as [FS]» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Foi, também, sublinhada pelo PS a ausência na LDN de outras componentes da defesa nacional que não a componente meramente militar, o que teria implicações no processo de planeamento estratégico (Debate AR LDN e LOBOFA 2009; também, Parecer CDN LDN 2009, p. 6). Miranda Calha, também pelo PS, relembrou que as propostas em apreciação eram o sinal dos novos tempos, balizando no quadro das novas missões a colaboração entre a componente militar e as FS, domínio tido por «verdadeiramente novo e necessário» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Confirmou, ainda, o entendimento de que o recurso às FFAA em missões articuladas com as FS seria ditado «por situações verdadeiramente excecionais a nível interno», tal como ocorreria, aliás, noutros países perante situações idênticas (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Aduziu, ainda, um argumento, a nosso ver, bastante relevante: «Mal se compreenderia, de resto, que os aparelhos de segurança e defesa de um

[257] Posição que seria reforçada por Miranda Calha (PS) ao destacar que o PR passava «a deter o direito de informação fundamentada do Governo sobre as missões, quer externas quer internas, e estas decorrentes da colaboração com as FS» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

[258] A referência ao contexto dado pela CRP constitui uma alavanca fundamental para a interpretação da legislação (Entrevista 8, 2022).

Estado não cooperassem entre si quando no plano internacional se assiste a um crescente ambiente de colaboração e de entreajuda» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).[259]

Ou seja, no processo de formulação da nova legislação de defesa, o PS teve, quer a nível do Governo, quer do Parlamento, um posicionamento favorável à coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS.

O CDS-PP considerou fundamentais as novas competências do MDN em matéria de coordenação e orientação das ações necessárias para a colaboração entre as FFAA e as FSS, embora tivesse preferido uma clarificação constitucional prévia desta matéria (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). No entanto, e apesar de o diploma considerado prever essas novas competências, só o fazia no que se refere às ameaças externas (Debate AR LDN e LOBOFA 2009), deixando de fora qualquer referência à intervenção no âmbito da segurança ou das ameaças internas, matérias, que na visão do CDS-PP, deviam ser incluídas no âmbito desses diplomas.[260]

Ainda no decurso do debate parlamentar em apreço, António Filipe, pelo PCP, afirmaria que as propostas de LDN e de LOBOFA contrariavam «frontalmente o disposto na Constituição» ao incluírem nas missões das FFAA, a colaboração com as FSS em matéria de segurança interna e a cooperação com essas forças e serviços, tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Defendeu o PCP que a natureza das missões de segurança interna, pelas suas óbvias implicações em matéria de direitos, liberdades e garantias, se encontrava sujeita ao controlo ou mesmo à direção das autoridades judiciárias, não podendo ser desempenhadas pelas FFAA, sem que tal configurasse «um verdadeiro estado de exceção» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). O PCP acusou, ainda, as propostas de permitirem uma absoluta governamentalização em matéria de cooperação operacional entre as FFAA e as FSS (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).[261] Acrescentou, também, que «em parte alguma da Constituição se [admitia] que as FFAA [pudessem] ser incumbidas de missões de segurança interna», sendo esta uma «tendência desde o 11 de setembro (...) [seguida noutros] países para combater o terrorismo» no contexto do novo «ambiente estratégico internacional» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). As opções defendidas pelo Governo (PS) corresponderiam à «consagração daquilo a que o General Loureiro dos Santos (...) [designara de] "estado intermédio" entre a situação de paz e os estados de exceção», solução inaceitável à luz da CRP, estando os estados de exceção devidamente tipificados (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

[259] Por mera curiosidade, recorde-se que no debate sobre as alterações legislativas à LDN e à LOBOFA, em 2014, o CDS-PP defenderia a necessidade da cooperação entre forças recorrendo a um argumento baseado não no contexto internacional e do quadro das organizações multilaterais ou do exemplo de países aliados, mas em critérios financeiros e de escassez de recursos (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

[260] Dedução nossa a partir do sentido dessa intervenção.

[261] Segundo o PCP, «a cooperação operacional, para efeitos de colaboração entre as FFAA e as FS, [seria] feita entre o [CEMGFA] e o todo-poderoso [SGSSI], sob a coordenação e orientação do [MDN]», limitando-se o PR a ser informado e a AR nem a isso, não existindo controlo judicial, o que resultaria numa governamentalização absoluta destas atividades (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

Também o BE reagiria negativamente à proposta, tendo o deputado Fernando Rosas expressado a sua inquietação com o «simultâneo propósito de associar as FFAA a missões de segurança interna, sob o pretexto de responder a "novas" e pouco definidas ameaças», o que constituiria «uma grave e inconstitucional ameaça ao normal funcionamento das instituições democráticas» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

Quanto à matéria em apreço, o PSD fez saber que as propostas ficavam aquém das suas expectativas porque apesar de o Governo ter reconhecido a necessidade de ser dada resposta ao novo quadro securitário, não tinha sido capaz de fazer a caraterização jurídica do estado de crise e dos meios para lhe fazer face (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

Vejamos, agora, as opções programáticas prévias dos decisores políticos envolvidos na formulação e adoção da LDN e da LOBOFA de 2009 – partidos com assento parlamentar –, tendo em consideração os programas e manifestos apresentados às eleições legislativas que antecederam esse processo de decisão, ou seja, as de 2005. Essa análise permitirá compreender se as posições dos principais atores políticos assumidas no processo de formulação e adoção das políticas evoluiu face às opções programáticas que assumiram previamente.

Quadro 31 – Coordenação e articulação entre FFAA e FSS em programas e manifestos eleitorais dos partidos com assento parlamentar para as eleições legislativas de 2005

	PE PS	PE PSD	PE CDS-PP	PE PCP	PE BE	PE PEV
Posição medidas coordenação/articulação	✓	–	–	✓	–	–

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

O programa eleitoral de 2005 do PS sublinhava que «a modernização das [FFAA] e das [FSS] deve ter em conta a natureza das missões que são chamadas a assumir na moderna gestão de crises e conflitos e na evacuação de nacionais em zonas de perigo, ao serviço do contributo de Portugal para a estabilidade internacional» (PE PS, 2005). Este ponto é demonstrativo de uma preocupação de coordenação dos meios civis-militares, ideia reforçada pela necessidade de uma «conceção mais larga da segurança e uma conceção mais integrada da política defesa» (PE PS, 2005). Sublinhe-se, igualmente, a defesa expressa da participação das FFAA em «missões de luta contra o terrorismo transnacional em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as [FSS]» (PE PS, 2005). Referência, também, para a cooperação das FFAA em matéria de proteção civil. Este programa esclarece, ainda, que apesar da segurança se distinguir, tradicionalmente, da defesa nacional, se encontra a esta associada em matéria de terrorismo global (PE PS, 2005). Note-se que as opções programáticas do PS, em 2005, seriam refletidas no seu programa governativo (XVII GC) e nas GOP por si adotadas.[262]

[262] De facto, o programa do XVII Governo Constitucional defendeu uma conceção mais ampla da segurança e mais integrada da política de defesa e a adequação das missões das FFAA ao novo quadro de segurança

Concluiu-se, desde já, que a posição defendida pelo Governo socialista correspondeu às opções programáticas sobre a matéria em estudo definidas previamente. Sublinhe-se que a defesa do alargamento do conceito de segurança e de um estreitar de relações entre as FSS e as forças militares tem tido o acompanhamento por parte do PS, quer como proponente da LDN e da LOBOFA de 2009, quer em discussões posteriores sobre estes diplomas, ou na aprovação do CEDN de 2013 (Entrevista 3, 2021). Ou seja, se essa evolução não tem tido uma participação direta do PS, tem tido pelo menos o seu apoio (Entrevista 3, 2021).

O PCP, por sua vez, deixou claro o seu posicionamento desfavorável à dissolução das fronteiras entre defesa e segurança, afirmando que se vinham a acentuar em Portugal «os traços de uma estratégia visando pôr em causa a autonomia e o quadro legal em que funcionam e intervêm as [FS], bem como o seu conteúdo democrático e os imperativos constitucionais de separação entre política de defesa e política de segurança interna, com vista a uma maior concentração e militarização das [FSS] e ao reforço da sua componente repressiva» (PE PCP, 2005). Nesse sentido, o PCP defendeu, em 2005, a «afetação prioritária dos efetivos, meios e equipamentos das [FSS] às missões que concorrem diretamente para a manutenção e reforço da segurança pública», o que melhor se compreende à luz da defesa de políticas que «promovam a melhoria dos aspetos de cooperação internacional, mas recusem a participação de Portugal em forças e ações de polícia supranacionais de que resultem atentados graves à liberdade dos cidadãos e à soberania nacional» (PE PCP, 2005), o que interpretamos como uma crítica a certos aspetos da chamada dimensão externa da segurança interna. Para o PCP, a aproximação entre as áreas de políticas consideradas surgiria, sobretudo, pela via da legislação da defesa e não tanto da segurança interna (Entrevista 5, 2021; Entrevista 7, 2022). As missões de segurança interna são levadas a cabo com base num processo, sob direção das autoridades judiciárias, pelo que não se deveria falar em fusão de missões, sem que se pusesse em causa a independência e a autonomia dessas autoridades (Entrevista 5, 2021). Adicionalmente, para o PCP, a competência de articulação entre forças civis e militares deveria recair, diretamente, num membro do Governo e não no SGSSI (Entrevista 5, 2021).

Já o PEV e o BE coincidiram na sua oposição à intervenção da GNR na guerra no Iraque (PE PEV, 2005; PE BE, 2005). Também para o BE, não corresponderia ao perfil de um Estado de direito democrático confiar missões de polícia às forças militares e, em todo o caso, a tutela das magistraturas sobre as polícias constituía uma matéria intransponível (Entrevista 4, 2021).

---

internacional e às prioridades que dele resultavam (PG XVII GC, 2005). Dava destaque, ainda que timidamente, à opção por um quadro legal próprio em matéria de combate ao terrorismo transnacional e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente com as FSS (PG XVII GC, 2005). O programa governativo dava ainda conta da necessidade de definir formas de coordenação e de articulação entre as áreas da defesa e da segurança, tendo em vista a coordenação dos meios nacionais de luta antiterrorista e a gestão de situações de catástrofe e de crise, potenciando, designadamente, a partilha e o uso comum de informações estratégicas e operacionais (PG XVII GC, 2005). Também as GOP para 2005-2009, aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto, defendiam a evolução para uma conceção mais alargada de segurança e uma conceção mais integrada da política de defesa, promovendo a coordenação das áreas da defesa e da segurança (GOP 2005-2009, 2005). A mesma proposta seria defendida politicamente nas GOP para 2007, 2008 e 2009 (GOP 2007, 2006; GOP 2008, 2007; GOP 2009, 2008).

Ou seja, embora estes três partidos se oponham a uma atuação das FFAA no domínio tradicional da segurança interna e das FSS no quadro da segurança externa, nada nos seus programas indicava um posicionamento desfavorável à coordenação e articulação entre forças, nos termos da lei.

Já os programas eleitorais do PSD e do CDS-PP às legislativas de 2005 não incluem qualquer posicionamento relativamente à coordenação entre as FFAA e as FSS. Não obstante, tal como referido acima para o PS, também o PSD e o CDS-PP têm sido favoráveis a uma aproximação entre a segurança interna e externa e da atuação das polícias e dos militares (Entrevistas 1 e 2, 2021), o que tem contribuído para uma certa estabilidade neste domínio (Entrevista 2, 2021). Há quem defenda, inclusivamente, que o PSD tem uma posição mais descomplexada ideologicamente sobre estas matérias do que PS, por exemplo (Entrevista 1, 2021).

Da análise efetuada podemos concluir, preliminarmente, que as opções programáticas do PS, o partido do Governo aquando da formulação e adoção da LDN e da LOBOFA de 2009, bem como do PSD e do CDS-PP favoreciam uma aproximação entre as matérias de segurança e de defesa, incluindo na atuação das forças policiais e militares. Esse posicionamento, maioritário na composição da AR à época, contribuiu decisivamente para a adoção de medidas que previam a colaboração entre forças. O caso não teria sido o mesmo se a maioria parlamentar fosse formada por partidos como o PCP, o BE ou o PEV.

Vejamos, agora, o posicionamento político do Governo e dos partidos políticos no contexto das alterações de 2014 à legislação de defesa no que se refere, principalmente, à relação entre as forças militares e policiais.

Quanto ao Governo (PSD/CDS-PP), quer a exposição de motivos da proposta de alteração à LDN, quer o Parecer da CDN sobre a mesma, apenas mencionam *en passant* que o sistema de forças nacional deveria privilegiar uma estrutura baseada em capacidades de natureza conjunta, o que não significa, necessariamente, uma articulação entre as FFAA e as FSS (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014; Parecer CDN LDN 2014). Já no caso da proposta de alteração à LOBOFA, a exposição de motivos e o Parecer da CDN são totalmente omissos sobre esta questão (Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014; Parecer CDN LOBOFA 2014).[263]

No que concerne as posições mais relevantes assumidas pelos partidos políticos com assento parlamentar no debate na generalidade da primeira alteração às LDN e LOBOFA, a deputada Mónica Ferro, do PSD, limitar-se-ia a sublinhar os motivos apresentados pelo MDN e na exposição de motivos da proposta (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Luís Fazenda, pelo BE, por sua vez, interviria no sentido de criticar o reforço de competências e poderes do CEMGFA, «sem restrições, sem balizas, sem

[263] No quadro das audições da CDN sobre as propostas de alteração à LDN e à LOBOFA, foi ouvido em 2014, entre outros, o ex-MDN, Nuno Severiano Teixeira. Nessa audição defendeu, nomeadamente, a necessidade de se encetar um «debate sereno e esclarecido» que desmistificasse a ideia de que aliar a segurança e a defesa significaria uma intervenção das FFAA na segurança interna (Audição 79-CDN-XII, 2014). Explicou que tal situação não ocorrera em países vizinhos de Portugal como a Espanha, a França ou o Reino Unido (Audição 79-CDN-XII, 2014).

qualquer tipo de precaução» no que respeita a articulação operacional com o SGSSI, face a ameaças difusas (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Pelo CDS-PP, João Rebelo defenderia a participação das FFAA num maior número de missões no campo da segurança, considerando, desde logo, a maior difusão e transversalidade das ameaças a enfrentar (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

Vejamos, agora, as opções programáticas prévias dos decisores políticos envolvidos na revisão da LDN e da LOBOFA, em 2014, com base nos programas e manifestos apresentados às eleições legislativas de 2011.

Quadro 32 – Coordenação e articulação entre FFAA e FSS em programas e manifestos eleitorais dos partidos com assento parlamentar para as eleições legislativas de 2011

	PE PS	PE PSD	PE CDS-PP	PE PCP	PE BE	PE PEV
Posição medidas coordenação/articulação	✓	✓	–	✓	–	–

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

O programa eleitoral do PS para as eleições legislativas de 2011 sublinhava que «à evolução da natureza e da escala das ameaças, com particular importância para as ameaças transnacionais, deve corresponder uma evolução do sistema de defesa nacional e da sua relação com o sistema de segurança interna, de modo a manter e reforçar as condições e os meios de garantia da liberdade e da segurança coletivas» (PE PS, 2011). Esta posição subentende um acordo à maior coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS, também em linha com as informações obtidas nas entrevistas realizadas.

O programa eleitoral do PSD de 2011 é, particularmente, inovador, incluindo um capítulo dedicado à segurança nacional. Nesse quadro era afirmado que «a principal questão nesta área é melhorar as estratégias e a organização e gestão dos meios, no quadro de um novo Sistema de Segurança Nacional que garanta, sem margem de incerteza, uma efetiva segurança dos cidadãos e dos bens, e a defesa do território nacional e dos interesses estratégicos de Portugal» (PE PSD, 2011). E explica que o «conceito alargado e abrangente de Segurança Nacional inclui as funções de Defesa Nacional, Defesa Militar, Proteção Civil e de Emergência, Segurança Interna e Informações da República e Sistema de Justiça, enquanto sistemas funcionais articulados e coordenados, de forma a aproveitar a sua polivalência e complementaridade de ação» (PE PSD, 2011). As opções programáticas do PSD encontrariam reflexo no programa do XIX Governo Constitucional, que defenderia o reforço dos mecanismos de coordenação da política de defesa nacional com as estruturas dependentes do MinAI nos domínios em que existisse complementaridade (PG XIX GC, 2011).[264]

[264] Também as GOP para 2012-2015 salientavam a necessidade de as respostas militares serem mais flexíveis, eficazes e eficientes, e que o MinDN devia ser indutor de processos de identificação de mecanismos de coordenação interministerial, em especial com o MinAI, evitando a duplicação de capacidades e de intervenções, permitindo ganhos de eficiência (GOP 2012-2015, 2011). Já as GOP para 2013 e 2014 sublinhavam que o MinDN prosseguiria «os esforços de coordenação com outros ministérios em áreas onde o aproveitamento de capacidades e de sinergias pode potenciar e reforçar a capacidade de resposta nacional perante diversas situações de interesse público e das populações» (GOP 2013, 2012; GOP 2014, 2013).

Em 2011, o PCP reafirmou as propostas que tinha apresentado no seu programa eleitoral de 2009 e mantinha uma clara linha divisória entre «uma política de segurança que defenda os direitos dos cidadãos e a tranquilidade pública» e «uma política de defesa nacional e [das FFAA] ao serviço do país» (PE PCP, 2011). O PCP mantivera uma posição de respeito pela ordem constitucional, entendendo que a CRP concebe as relações entre a defesa nacional e a segurança interna de forma adequada, não se justificando reformas profundas nesta matéria (Entrevista 5, 2021). O PEV, por sua vez, limita-se a criticar o recurso ao «combate ao terrorismo e a defesa da democracia para legitimar ilegalidades e crimes contra a humanidade» (PE PEV, 2011). Assim, e apesar destas posições, não podemos concluir que estes partidos se opunham à coordenação e articulação entre forças militares e civis, o que não quererá dizer que aceitassem que medidas de política concretas na legislação nacional ultrapassassem os limites impostos pela CRP.

Quer o compromisso eleitoral do BE, quer o manifesto eleitoral do CDS-PP, nada referem sobre a matéria em análise (PE BE, 2011; PE CDS-PP, 2011). Não obstante, refira-se que o CDS-PP tem sido sempre favorável a uma visão que aproxime as áreas da segurança e da defesa e as suas forças, rejeitando o muro criado em torno das FFAA na revisão constitucional e legislação de defesa de 1982 (Entrevista 1, 2021).[265] Nesse sentido, sempre defendera a necessidade de assegurar a evolução da estrutura superior das FFAA e das suas funções face à evolução do ambiente estratégico e militar e das novas ameaças (Entrevista 1, 2021). Em sentido inverso, encontram-se o PCP e o BE, partidos contra as reformas e reestruturação do setor militar em resposta aos compromissos assumidos com a NATO (Entrevista 1, 2021). Assim, o posicionamento ideológico do BE assenta na necessidade de FFAA diferentes, amplificando o serviço prestado às populações, nomeadamente, nas áreas da proteção civil e na proteção de águas territoriais, com uma forte componente de participação em missões humanitárias, sob égide da ONU (e avaliadas caso-a-caso, quanto à UE), e ainda, em missões de busca e salvamento (Entrevista 4, 2021).

Tendo em consideração os documentos analisados, facilmente se conclui que houve, sobretudo no processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009, um maior consenso entre o Governo (PS) e os partidos políticos à direita, com assento parlamentar (PSD e CDS-PP), no sentido de favorecer uma maior articulação entre as FFAA e as FSS em resposta aos novos desafios securitários. Em sentido minoritário, destaque para as posições do PCP, PEV e BE, contrárias às propostas para uma maior intervenção conjunta das forças militares e policiais, além do permitido pela CRP.

[265] A razão para acantonar as FFAA, criando um enorme fosso com as FSS, era reativa ao momento político que se vivia à época, mas deixara de ser saudável a partir do momento que o enquadramento político-institucional da Guerra Fria deixara de existir (Entrevista 1, 2021).

3.5. Influência de organizações multilaterais

Analisemos, agora, a influência exercida pelas organizações multilaterais que Portugal integra, e aqui, especialmente, a UE e a NATO, no processo de formulação das políticas públicas nacionais em estudo.[266]

A discussão e o desenho do CEDN de 2003 teve por base não apenas o conjunto de importantes factos ocorridos entre 1994 e 2002, mas também a mudança institucional ocorrida no quadro internacional, com destaque para as alterações concetuais, estratégicas e de políticas da NATO e da UE (ver Capítulo V). O CEDN de 2003 constitui, em parte significativa, o resultado da europeização e otanização de políticas domésticas (Capítulo II).

De facto, o CEDN de 2003, lembrava que a NATO, organização que Portugal integrava desde a sua fundação, atravessava, à época, um processo de adaptação ao novo ambiente securitário internacional, tendo, inclusivamente, adotado um novo conceito estratégico em 1999, no qual assumia a importância não apenas das tradicionais tarefas de defesa coletiva dos seus membros, mas também do cumprimento de funções de prevenção e gestão de crises (CEDN 2003). Paralelamente, a Aliança Atlântica encontrava-se a desenvolver «o Programa da Parceria para a Paz como forma de reforçar quer a estabilidade no espaço euro-atlântico quer os processos de transição dos países da Europa Central e Oriental e dos novos países nascidos da ex-URSS» (CEDN 2003). Adicionalmente, dar-se-iam o início do processo de alargamento da Aliança, mudanças na relação bilateral com a Federação Russa, uma maior atenção prestada ao seu flanco sul, com a criação da iniciativa de diálogo do Mediterrâneo, um esforço de melhoria das capacidades operacionais e da interoperabilidade de forças, processo esse acelerado com o 11 de setembro e, ainda, um maior apoio ao desenvolvimento da Iniciativa Europeia de Segurança e Defesa (IESD), assente na necessidade de a UE passar a dispor de uma capacidade militar autónoma, criando sinergias com a NATO (CEDN 2003).

Também ao nível da UE foram sendo dados passos relevantes na componente de segurança e de defesa, destacando-se, desde logo, o seu processo de integração no II Pilar da PESC (CEDN 2003). Destaque, ainda, para o papel cada vez mais ativo da UE na segurança internacional e no apoio humanitário no quadro das missões de Petersberg, a previsão da criação de uma capacidade operacional própria até 2003, e a dinamização de uma política europeia de segurança e defesa (CEDN 2003). No processo que marcou o fim da UEO, a UE procuraria articular com a NATO através de mecanismos que evitassem duplicações desnecessárias, permitissem ganhos de eficácia e reforçassem os laços transatlânticos (CEDN 2003). O CEDN de 2003 previa que Portugal continuasse a ter uma posição ativa e individualizada no espaço de defesa coletiva e de solidariedade da NATO, devendo, igualmente, contribuir para as políticas da UE em matéria de segurança e de defesa (CEDN 2003).

[266] Como explicado no Capítulo II, recorremos aqui, em termos metodológicos, ao quadro teórico oferecido pela europeização das políticas na sua vertente *top-down* (ou seja, do nível supranacional para o nacional), bem como da otanização das políticas. Temos, também, em consideração o contexto das principais alterações concetuais, estratégicas e políticas no seio da UE e da NATO, conforme descrito no Capítulo V.

Os compromissos assumidos no quadro da NATO e da UE influenciaram, portanto, as orientações estratégicas nacionais e o consequente agendamento e formulação das novas políticas públicas de segurança e de defesa a partir de 2008.

Note-se que a NATO, particularmente, tem tido uma influência absolutamente decisiva na evolução das políticas em Portugal, importando referir que as decisões na Aliança Atlântica, sendo adotadas por consenso, exigiam ulterior adaptação nos seus países membros (Entrevista 1, 2021; Entrevistas 8 e 9, 2022). Essa influência é visível em termos de padrões operacionais, táticos e organizacionais, mas também sobre os próprios militares (Entrevista 1, 2021; Entrevistas 8 e 9, 2022).

No seu programa, o XVII Governo Constitucional afirmava que a resposta aos riscos, ameaças e conflitos transnacionais devia assentar num modelo de cooperação internacional, ou seja, na chamada segurança cooperativa (PG XVII CG, 2005).[267] Defendia, assim, que se devia apostar na segurança cooperativa quer bilateral quer multilateral no quadro das diversas organizações integradas por Portugal (PG XVII CG, 2005). Concordantemente, de acordo com as GOP para 2005-2009, o processo de modernização das FFAA devia «ter por referência de fundo a necessidade de responder a exigentes compromissos internacionais» e o objetivo de reforma contínua no setor da defesa deveria tornar as FFAA mais operacionais, capazes de atuar de forma mais integrada e motivada, em cooperação com os países terceiros aliados (GOP 2005-2009, 2005).

Quadro 33 – Referências que indicam a influência de organizações multilaterais que Portugal integra (em especial, UE e NATO) em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009

	Prog. XVII GC	GOP 2005-09	CEDN 2003	Exp. motivos LDN	Parecer CDN LDN	Exp. motivos LOBOFA	Parecer CDN LOBOFA	Debate conjunto AR
Ref. Que indiquem influência UE e NATO	✓	✓	✓	–	–	–	✓	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

A LDN de 2009 deixava claro que a política de defesa nacional devia ser assegurada e exercida no quadro dos compromissos internacionais assumidos por Portugal (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008). No entanto, não surge de forma expressa uma relação entre as políticas formuladas neste diploma e as decisões ou orientações da UE ou da NATO (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, Exposição de motivos, 2008). Já no que concerne a LOBOFA de 2009, sabemos por via do

[267] A ideia de segurança cooperativa teve neste período reflexos importantes que se traduziriam na «adoção, por parte das organizações internacionais, de instrumentos juridicamente vinculativos no direito internacional orientados para medidas de segurança e confiança e humanitárias, de que são exemplos os Tratados CFE (*Conventional Armed Forces in Europe*), *Open Skies*, START II, MTCR (*Missile Technology Control Regime*), a Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas e a Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoal, entre outros» (CEDN 2003). Sobre o conceito de segurança coletiva ver Capítulo III, secção 2.

Parecer da CDN que, aquando da discussão desse diploma, Portugal era «o único País da UE e da NATO que ainda [agregava], em diploma único, uma Lei de Defesa Nacional com a das Forças Armadas, como [acontecia] com a Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro, que agora se [pretendia] substituir» (Parecer CDN LOBOFA 2009). Parece-nos, pois, evidente que estas organizações internacionais poderão, ainda que indiretamente, ter influenciado algumas das opções políticas adotadas em Portugal neste período (ver Capítulos II e IV).

No debate parlamentar, e no que respeita especificamente a LOBOFA, o MDN argumentou que as alterações propostas na estrutura superior das FFAA se justificavam no sentido de uma maior agilidade processual nas decisões e de uma maior eficácia operacional, o que ia, desde logo, ao encontro da prática na esmagadora maioria dos Estados-Membros da NATO e da UE (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Tais alterações eram, portanto, fundamentais para o desempenho das missões no estrangeiro, reconhecidas pelas organizações das quais Portugal fazia parte, com destaque para a NATO e a UE (Debate AR LDN e LOBOFA 2009; Entrevistas 8 e 9, 2022). Relativamente ao caso específico da cooperação entre as FFAA e as FSS, entendeu o MDN que essa questão deveria ser ponderada em sede de revisão constitucional, atualizando-se a LDN de acordo com a realidade existente na maioria dos países parceiros (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).

Em sentido contrário, o BE acusou a proposta de LDN de afastar as FFAA das suas tradicionais missões e de as transformar «numa espécie de destacamento militar, em prontidão, da NATO e de organizações similares» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Já os socialistas enalteceram o desempenho pelos contingentes nacionais de missões lado a lado com militares aliados, às quais acresciam novas exigências (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Relembravam, por isso, que Portugal era o único membro da UE e da NATO que agregava, ainda, em diploma único, uma LDN com a das FFAA (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Deram, ainda, o exemplo da experiência dos países parceiros da NATO com as forças conjuntas e combinadas, que tinham comprovados «ganhos de economia de escala e de maior racionalização, eficiência e interoperabilidade no emprego de meios militares» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009).[268]

A reforma iniciada em 2009 (e que se prolongaria até 2021) resultaria muito do facto de Portugal ser o único país da NATO com uma organização das FFAA diversa, sendo necessário compatibilizá-la tática e operacionalmente com a dos outros países parceiros. O impacto da UE sobre as políticas domésticas de defesa seria menos significativo, porque esta não dispunha de uma estrutura militar permanente, fazendo-se sentir sobretudo através do Fundo Europeu de Defesa, que tem permitido a participação em programas cooperativos e reequipar as FFAA (Entrevista 1, 2021). De todo o modo, se existia uma inequívoca influência sobretudo da NATO, no plano da UE refira-se a evolução no sentido de esta se tornar num pilar europeu da Aliança Atlântica (Entrevista 5, 2021). Verifica-se, assim, uma progressiva adequação da legislação portuguesa, dos mecanismos organizativos das forças e em matéria

[268] Sobre esta perspetiva, importante para compreender o processo de otanização de políticas domésticas, ver Capítulo II, secção 3.3. da presente tese.

de prioridades de programação militar às orientações da NATO e da UE (Entrevista 5, 2021; Entrevistas 8 e 9, 2022).

Importa, ainda lembrar, que a esmagadora maioria das missões internacionais nas quais Portugal participa são da UE ou da NATO (Entrevistas 1 e 2, 2021; Entrevistas 8 e 9, 2022). Nesse sentido, estas missões têm tido um impacto significativo sobre as FFAA portuguesas porquanto se têm de aprontar, preparar, treinar e projetar as forças nacionais nesses quadros particulares (Entrevista 1, 2021; Entrevistas 8, 9 e 10, 2022). É o exemplo da doutrina do duplo uso da NATO, que pressupõe a utilização de meios militares em funções de segurança civis. E na perspetiva da UE é o contrário, a utilização de meios civis em funções que seriam tradicionalmente da área da defesa (Entrevista 2, 2021). Neste ponto realce-se, de facto, que em muitas destas missões não apenas participam as forças militares, mas também elementos das FS e civis (Entrevista 9, 2022). A participação, sobretudo, na NATO foi fundamental para a modernização das FFAA portuguesas e, particularmente, após 1995, com a participação em missões internacionais (Entrevista 6, 2021; Entrevista 7, 2022). A integração de Portugal na NATO e na UE exigiria, igualmente, um acompanhamento da evolução doutrinária e estratégica existente no mundo ocidental, em países parceiros (Entrevista 7, 2022; Entrevistas 8, 9 e 10, 2022).

Há quem defenda que a evolução no sentido de uma aproximação entre segurança e defesa, em Portugal, tem resultado de alguma pressão internacional e não seria, necessariamente, o resultado de dinâmicas internas (Entrevista 4, 2021). Conformemente, Portugal só acordara para um papel mais interventivo das suas FFAA quando os círculos dominantes entenderam que estas podiam desempenhar um papel diplomático relevante em termos económicos (Entrevista 4, 2021). Todas essas alterações legislativas e operacionais em Portugal seriam, portanto, uma decorrência tardia de certas disposições internacionais (Entrevista 4, 2021). Não obstante, há quem entenda que o peso da trajetória histórica foi mais significativo do que o da influência externa (Entrevista 6, 2021). Nesse contexto, no que concerne o relacionamento entre as FFAA e as FSS em termos institucionais, a influência internacional teria sido ligeira, embora se admita que tenha contribuído para a criação e o desenvolvimento de hábitos de trabalho conjunto (Entrevista 6, 2021).

Face ao exposto, parece-nos claro, que a integração de Portugal na UE e na NATO influenciou as mudanças introduzidas nas políticas públicas de defesa nacional a partir de 2009.

Quadro 34 – Referências que indicam a influência de organizações multilaterais que Portugal integra (em especial, UE e NATO) em instrumentos que contribuíram para o processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA

	Prog. XIX GC	GOP 2012-15	CEDN 2013	Exp. motivos LDN	Parecer CDN LDN	Exp. motivos LOBOFA	Parecer CDN LOBOFA	Debate conjunto AR
Ref. Que indiquem influência UE e NATO	✓	✓	✓	✓	✓	_	_	✓

Fonte: Autor tendo por base a análise dos documentos considerados.

Vejamos agora a eventual influência da participação portuguesa na NATO e na UE nas alterações introduzidas à legislação de defesa em 2014. Para compreendermos as principais transformações ocorridas no seio da NATO e da UE no período que antecedeu a aprovação da nova legislação de defesa, em Portugal, importará ter em consideração os documentos estratégicos que poderão ter contribuído, ainda que indiretamente, para as opções seguidas pelos atores políticos no processo decisório, e que tivemos oportunidade de analisar no Capítulo V.

Tornara-se imperativa a revisão do CEDN, como instrumento indispensável para a resposta nacional aos desafios no novo ambiente de segurança. De facto, a situação estratégica e o ambiente internacional continuavam em permanente mutação, surgindo «novas, inesperadas e importantes condicionantes» (CEDN 2013). Destacavam-se várias novas condicionantes, tais como: (i) «a crise económico-financeira que se concentrou na Europa, em particular na Zona Euro, e que abriu uma nova fase de inquietação e incerteza»; (ii) «a pressão, sem precedentes, dos mercados financeiros [que revelaria] as fragilidades decorrentes de uma arquitetura incompleta da União Económica e Monetária» (UEM); (iii) «a emergência de novas grandes potências» e a «reorientação estratégica dos EUA»; (iv) «o novo conceito estratégico da NATO, aprovado em 2010, bem como o novo Tratado da UE – o Tratado de Lisboa – [que implicariam] novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional»; (v) o recurso por Portugal «a assistência financeira internacional e a [sujeição a severas limitações orçamentais], com impacto, designadamente, na segurança e defesa» nacionais (CEDN 2013). Nesse sentido, o CEDN de 2013 defendia que «a estratégia nacional [devia] definir com clareza as missões prioritárias das FFAA, a escala geopolítica das prioridades do seu emprego e as capacidades necessárias», bem como «as medidas de racionalização que [garantissem] maior eficiência na aplicação dos seus meios» (CEDN 2013). Portugal via-se, assim, confrontado com um processo de transição internacional em múltiplas dimensões e que envolvia todas as regiões estrategicamente relevantes para si, sendo a continuidade da NATO e da UE indispensáveis para garantir condições mínimas de estabilidade num quadro de permanente mutação, pautado por fatores de instabilidade e conflitualidade cujas consequências imprevisíveis podiam desencadear situações de risco, pondo em causa os interesses nacionais (CEDN 2013). Ora, os interesses nacionais determinavam a estratégia de defesa no sistema multilateral internacional e o estatuto de Portugal como membro das Nações Unidas, da UE e da NATO (CEDN 2013). De acordo com o estabelecido pelo CEDN, esta era «a melhor forma de garantir uma presença relevante na política internacional e um máximo de segurança para Portugal» (CEDN 2013).

Portugal foi assumindo as transformações requeridas pela nova agenda de segurança para continuar a ser um parceiro responsável no quadro de segurança cooperativa para a defesa permanente dos seus valores e interesses fundamentais (CEDN 2013). O reforço da segurança e da defesa nacionais assenta, desde logo, na consolidação das relações externas de defesa, nomeadamente, no quadro da NATO e da UE, devendo as FFAA estar preparadas para dar «resposta a crises internacionais ou conflitos armados» (CEDN 2013). As FFAA portuguesas deviam tornar-se num instrumento capaz de projetar forças

conjuntas de elevada prontidão, com capacidades de empenhamento autónomo ou integrado em forças multinacionais e em apoio da proteção civil (CEDN 2013). Deviam, então, estar preparadas para cumprir missões de: (i) «defesa integrada do território nacional»; (ii) «resposta a crises internacionais ou conflitos armados», no quadro da NATO e da UE (CEDN 2013). Acrescia, por fim, o esforço de modernização das FFAA em resposta «às obrigações de Portugal na gestão dos espaços comuns (*global commons*), na PCSD da UE e na segurança do Atlântico» (CEDN 2013). Não se poderá duvidar que o CEDN de 2013 é o resultado da influência das políticas da UE e da NATO nas opções estratégicas adotadas, em linha com os processos de europeização e de otanização que apresentámos no Capítulo II.

À luz do seu programa governativo, o XIX Governo Constitucional propunha-se a reforçar o relacionamento com a NATO e com as estruturas europeias que executam a PCSD (PG XIX GC, 2011). De acordo com as GOP para 2012-2015, a participação do MinDN na PCSD deveria focar-se na «consolidação definitiva dos fundamentos do Tratado de Lisboa, designadamente ao nível das formas de [CEP] e cooperações reforçadas e do processo de *pooling and sharing*» (GOP 2012-2015, 2011). No âmbito da NATO, deveriam ser concretizados «aspetos relacionados com as reformas estruturais aprovadas, designadamente com a instalação, em Portugal, da *Strike Force NATO*», e da transferência para território nacional da Escola de Sistema de Informação e Comunicações daquela organização (GOP 2012-2015, 2011). Em sentido de continuidade, ambas as GOP para 2013 e para 2014 sublinhavam, no âmbito do relacionamento com a UE, o apoio de Portugal à PCSD, incluindo nas áreas de investigação e desenvolvimento e indústria (GOP 2013, 2012; GOP 2014, 2013). No contexto particular da NATO, Portugal deveria prosseguir o apoio à STRIKEFORNATO, e continuar o desenvolvimento do processo de transferência da Escola de Comunicações e de Sistemas de Informação da NATO para território nacional, assegurando a plena participação nacional no processo de transformação da Aliança (GOP 2013, 2012).

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, que alteraria a LDN, lembrava que «em novembro de 2010, na Cimeira de Lisboa da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), [fora] aprovado um novo Conceito Estratégico de defesa e segurança da OTAN. Nessa esteira, reconhecendo que o equilíbrio de poder a nível mundial [estava] em mutação à medida que novos polos de poder emergem e os Estados Unidos da América reformulam as suas prioridades geoestratégicas na direção do Pacífico e Ásia, diversos países aliados procederam à revisão dos respetivos conceitos estratégicos de segurança e defesa» (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014).[269] Também no que concerne as orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa, a proposta de lei de alteração da LDN defendia «a definição do nível de ambição para as [FFAA] e dos fatores de planeamento para o ciclo de planeamento estratégico, tendo em vista o alinhamento com os ciclos de planeamento de capacidades da OTAN e da [UE]» (Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/3.ª, Exposição de motivos, 2014). Também aqui vemos indicações de adaptação das políticas domésticas aos quadros

[269] Este argumento seria, igualmente, usado pelo PSD durante o debate na generalidade relativo às propostas de alteração à LDN e à LOBOFA, em 2014 (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

estratégicos e operacionais da NATO e da UE, o que atesta a existência de processos de otanização e de europeização das políticas de defesa nacional em Portugal, no período considerado (ver Capítulo II).

De igual modo, o Parecer da CDN sobre a proposta de alteração à LDN salientava que as alterações em discussão decorriam da «necessidade de adaptação às mudanças que se verificaram no sistema internacional e à reorientação das [prioridades geoestratégicas e as dos principais aliados de Portugal]» (Parecer CDN LDN 2014). Sublinhava, ainda, o papel da NATO como um dos garantes da segurança nacional e, tal como na exposição de motivos da proposta de lei, lembrou a aprovação do novo Conceito Estratégico de Defesa e Segurança da Aliança Atlântica, em 2010 (Parecer CDN LDN 2014).

A Nota Técnica anexa ao Parecer da CDN realça, igualmente, e de forma extensiva e detalhada, o enquadramento destas matérias no plano da UE (Parecer CDN LDN 2014). Assim, desde logo, refere-se à entrada em vigor, em 2009, do Tratado de Lisboa que veio elencar as competências da União para definir e executar a PESC, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa (Parecer CDN LDN 2014).[270] Além disso, o «Tratado de Lisboa recorda que a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) faz parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), garantindo "à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros" (n.º 1 do artigo 42.º TUE), podendo conduzir a uma defesa comum se o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decidir (n.º 2 do citado artigo)» (Parecer CDN LDN 2014). Sublinhe-se que nos termos do n.º 3 do Artigo 42.º do TUE os Estados-Membros deviam colocar «à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objetivos definidos pelo Conselho» (Parecer CDN LDN 2014). Adicionalmente, é destacado que os Estados-Membros se comprometiam a «melhorar progressivamente as suas capacidades militares» (Parecer CDN LDN 2014).

Previa, ainda, o novo Tratado, de acordo com a Nota Técnica considerada, a «possibilidade de os Estados-Membros poderem participar em missões militares ou humanitárias da UE e passarem a estar vinculados por uma cláusula de defesa mútua e uma cláusula de solidariedade em matéria de defesa europeia (n.º 7 do artigo 42.º do TUE e n.º 3 do artigo 222.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia/TFUE]), contando com os meios necessários para uma cooperação mais estreita neste domínio, nomeadamente no âmbito da Agência Europeia de Defesa (artigo 45.º do TUE) ou através da aplicação de uma [CEP] (artigo 46.º do TUE e Protocolo n.º 10, relativo à [CEP] estabelecida no artigo 42.º do TUE, anexo ao Tratado de Lisboa)» (Parecer CDN LDN 2014).

Continua por explicar que o «Tratado de Lisboa passou a constituir um quadro de cooperação graças ao qual a UE pode realizar missões que têm como finalidade a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, baseando-se em meios civis e militares fornecidos pelos Estados-Membros.

[270] Sobre as políticas de defesa no quadro da UE e o Tratado de Lisboa, ver Capítulo V.

Assim, para além das missões operacionais da UE em países terceiros que já podiam ser realizadas antes do Tratado de Lisboa (missões humanitárias e de evacuação, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz e missões das forças de combate para a gestão de crises), os Estados-Membros [podiam] passar a ser chamados a participar em ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar e em operações de estabilização no termo dos conflitos» (Parecer CDN LDN 2014). Todas as missões estipuladas no Artigo 43.º do TUE podiam contribuir para o combate ao terrorismo (Parecer CDN LDN 2014). Note-se, ainda, que «o Tratado de Lisboa também [previa] a intervenção eventual de forças multinacionais na execução da PCSD, em resultado de uma aliança militar entre Estados-membros que decidiram associar as suas capacidades, os seus equipamentos e os seus efetivos, como é o caso, entre outras, da EUROFOR (que reúne forças terrestres de Espanha, França, Itália e Portugal) e da EUROMARFOR (que reúne forças marítimas de Espanha, França, Itália e Portugal)» (Parecer CDN LDN 2014).

É relevante sublinhar, conforme referido pela Nota Técnica, que o «Tratado de Lisboa, pese embora a matéria em apreço se mantenha fundamentalmente de pendor intergovernamental, introduz alguns elementos de cariz supranacionais» (Parecer CDN LDN 2014). Ao atribuir competências específicas na área da defesa à União, nomeadamente, no que concerne a garantia de uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares, o Tratado de Lisboa veio de facto estabelecer uma maior influência da UE sobre as opções de política de defesa nacionais (Parecer CDN LDN 2014). Sublinhe-se, no entanto, que também foi reforçado o papel de escrutínio da AR sobre as deliberações europeias em matéria de PCSD (Parecer CDN LDN 2014).[271]

No que concerne a alteração de 2014 à LOBOFA, nada sugere que tenha existido uma influência direta da NATO e da UE nas normas alteradas ou introduzidas *ex novo*, pelo que relevará, em termos contextuais mais amplos, o que acima foi dito para a alteração à LDN e no enquadramento das transformações ocorridas no seio da NATO e da UE.

Conclui-se que as profundas modificações institucionais, políticas, concetuais e estratégicas, refletidas quer em conceitos estratégicos quer em tratados da NATO e da UE, influenciaram algumas das opções políticas na formulação das políticas públicas de defesa em Portugal no pós-Guerra Fria, conduzindo a uma maior concertação operacional entre as FFAA e as FSS, tal como acontecia, desde logo, noutros países aliados e parceiros.

3.6. Corporativismo profissional

Neste último fator de análise, procuraremos compreender o papel das FFAA nas transformações operadas nas políticas públicas que definem os moldes da sua cooperação institucional e operacional

[271] A Nota Técnica dá aqui o exemplo da «criação, em 2012, nos termos do artigo 10.º do Protocolo n.º 1, relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, anexo ao Tratado de Lisboa, da Conferência Interparlamentar para a PESC/PCSD, composta por deputados dos Parlamentos Nacionais e do Parlamento Europeu» (Parecer CDN LDN 2014).

com as FSS. Assim, recorremos à análise do papel do corporativismo profissional das FFAA (ver Introdução), procurando identificar elementos que sustentem que as medidas adotadas e a mudança institucional operada neste domínio foram influenciadas (ou não) pela defesa de interesses particulares das forças militares, contrariando interesses coletivos mais amplos.

No debate parlamentar conjunto que antecedeu a aprovação da LDN e da LOBOFA de 2009, o MDN, Nuno Severiano Teixeira assegurou ao hemiciclo ter-se empenhado «em assegurar o maior consenso possível entre os responsáveis militares, o que só pôde ser alcançado graças ao empenho dos [CEM] dos três ramos das [FFAA] e do [CEMGFA]» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Reforçou a mesma ideia afirmando que «os textos finais [resultaram] de uma conjugação de esforços entre o [MinDN], o [EMGFA] e os Estados-Maiores dos três ramos» e que as propostas contaram «com o parecer do [CSM], do [CSDN], de constitucionalistas e juristas reputados e com o contributo das associações profissionais dos militares nas matérias do seu âmbito de competência e nos termos da lei» (Debate AR LDN e LOBOFA 2009). Note-se, no entanto, que os Pareceres da CDN relativos à LDN e LOBOFA de 2009 deixam claro que nenhuma das duas propostas de lei se encontra acompanhada de estudos, documentos ou pareceres, o que bem entendido incluiria também os das próprias FFAA (Parecer CDN LDN 2009; Parecer CDN LOBOFA 2009). Refira-se, ainda, que estes Pareceres haviam deixado em aberto a possibilidade de se promover, caso a CDN assim entendesse, a «audição do [CEMGFA], do [CEME], do [CEMA] e do [CEMFA]» (Parecer CDN LDN 2009; Parecer CDN LOBOFA 2009). Segundo informação disponível no site da AR, efetivamente, terão tido lugar nos dias 3, 4 e 10 de fevereiro de 2009 as audições do CEMGFA, General Valença Pinto, do CEMA, Almirante Melo Gomes, do CEMFA, General Luís Araújo, do CEME, General Pinto Ramalho e da Associação Nacional de Sargentos, sobre os diplomas em apreço. Este ponto prova que as FFAA foram envolvidas, formalmente, no processo de formulação quer da LDN quer da LOBOFA de 2009. No entanto, e após confirmação junto do Arquivo Histórico Parlamentar da AR, obtivemos a informação de que não existem registos escritos ou em formato áudio das referidas audições, pelo que não nos foi possível tomar conhecimento do posicionamento assumido pelas entidades ouvidas relativamente à questão central desta tese, ou seja, a articulação e coordenação entre as FFAA e as FSS.

Assim, e embora seja possível confirmar o envolvimento das FFAA no quadro dos instrumentos e dos procedimentos que contribuíram para a formulação da LDN e da LOBOFA de 2009, não é, no entanto, possível saber se estas forças se pronunciaram a favor ou contra as medidas propostas pelo Governo e pelos parlamentares e, especialmente, como se posicionaram em matéria de articulação e cooperação entre as forças militares e policiais. Isto é, do envolvimento formal das FFAA no processo de formulação das políticas em estudo não nos é possível saber se defenderam interesses próprios contrários ao interesse mais geral da articulação entre forças, no quadro da diluição de fronteiras entre

as áreas da segurança e da defesa.[272] Não obstante, haveria consciência da existência de situações de complementaridade e de tensão entre forças já em 2009, que se referem, sobretudo, a saber quem deverá comandar as operações conjuntas no terreno (Entrevista 9, 2022).[273]

Em contraste com 2009, ambos os Pareceres da CDN sobre as propostas de alteração à LDN e à LOBOFA de 2014 sublinham que nas suas exposições de motivos «não há qualquer referência a estudos ou pareceres solicitados, nem a audições realizadas» (Parecer CDN LDN 2014; Parecer CDN LOBOFA 2014). Acresce que neste caso existem efetivamente registos de audições às chefias das FFAA no procedimento legislativo de 2014. Assim, e desde logo, foram ouvidos a 2 de julho de 2014 pela CDN, o CEMGFA, General Artur Pina Monteiro, o CEMA, Almirante Macieira Fragoso, o CEME, General Carlos Jerónimo e o CEMFA, General Araújo Pinheiro. No entanto, e após solicitação de acesso à gravação áudio da audição 75-CDN-XII, junto do Arquivo Histórico Parlamentar da AR, fomos informados que na XII Legislatura as audições da CDN com os Chefes Militares não eram públicas, pelo que não era autorizada pelo Presidente da referida Comissão a disponibilização do registo áudio das audições solicitadas. Importa, portanto, e primeiro, salientar que efetivamente as FFAA foram consultadas no processo de formulação das políticas em estudo – as alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA – e que contribuíram para a sua elaboração. Apenas não nos é possível saber o seu posicionamento à época sobre as principais propostas e, sobretudo, sobre a matéria da articulação operacional com as FSS.

É, também, possível confirmar o envolvimento das FFAA no processo de formulação das políticas em estudo, se tivermos em conta as declarações políticas durante o debate parlamentar. De facto, o MDN, José Pedro Aguiar-Branco argumentou que o caderno legislativo que o Governo apresentara não resultara apenas do trabalho realizado pela sua equipa, mas, «pelo contrário, [fora] preparado, articulado e consensualizado com as chefias militares num trabalho conjunto que se [iniciara] há mais de dois anos» (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Mais adiante reforçou a «preocupação cuidada, realista e [consensualizada]» dos diplomas apresentados por estes mexerem «com a estruturação e a capacidade de operação e de resposta que [as chefias militares deviam] ter face àquela que [era] a sua missão no âmbito da defesa nacional» (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). Note-se que durante o debate o PCP apoiaria o princípio de que devia «haver um envolvimento das próprias chefias militares e das [FFAA] na procura das melhores soluções organizativas para as [FFAA] portuguesas» (Debate AR LDN e LOBOFA 2014). No decurso deste debate, o PSD aludiu, por duas vezes, a «algumas críticas relativamente à falta de consenso que [aquelas] reformas [podiam] causar e à forma como o [MinDN] possa ou não ter ouvido as associações militares e outras instituições que (…) deveria ter ouvido»

[272] Já quanto à matéria do reforço do papel do CEMGFA no que respeita a atuação das FFAA fora do território nacional, a reação dos Ramos terá sido conservadora desde 2009, por sentirem estar a perder algum poder (Entrevista 9, 2022).

[273] Esta questão tem sido comum na área da proteção civil, mas também da reação a tipos específicos de ameaças, como foi o caso do papel das FFAA na *Task Force* que coordenou com as autoridades de saúde a campanha de vacinação contra a COVID-19 (2020-2021) – uma função civil exercida por forças militares.

(Debate AR LDN e LOBOFA 2014). O MDN acabaria por confirmar que no processo de formulação das políticas em apreço o Governo tinha, primeiramente, ouvido os principais interessados – ou seja, as FFAA – e, posteriormente, apresentado as suas propostas à AR (Debate AR LDN e LOBOFA 2014).

Sublinhe-se que apesar de o XIX Governo Constitucional ter pretendido que a revisão legislativa de 2014 incluísse todos os ramos do Estado que trabalhavam com questões securitárias, acabaria por enfrentar pressões, lobbies e corporativismo, não tendo sido possível atender a todas as dimensões consideradas previamente (Entrevista 10, 2022).

Por razões de completude da análise desenvolvida, importa frisar que no processo de formulação das alterações de 2014 à LDN e à LOBOFA tiveram lugar, além das audições referidas acima, mais um conjunto de audições a antigas chefias militares. Assim, foram ouvidos nesse processo o ex-CEMGFA, General Valença Pinto (Audição 76-CDN-XII, 2014), o ex-CEMGFA, General Luís Araújo (Audição 77-CDN-XII, 2014), o ex-CEME General Pinto Ramalho (Audição 78-CDN-XII, 2014) e o ex-CEMA Almirante Melo Gomes (Audição 81-CDN-XII, 2014).

Antes de proceder à análise do conteúdo destas audições importa salientar que, num primeiro plano, teria todo o interesse para a presente tese perceber o posicionamento das FFAA face ao quadro de cooperação com as FSS e da diluição de fronteiras entre os domínios da segurança interna e da segurança externa, o que entendemos que só poderia ser feito com a devida propriedade se pudéssemos ter em conta o posicionamento das chefias das FFAA ao tempo da discussão das propostas de lei que aqui analisamos. No entanto, como referimos acima, o registo dessas audições não é de acesso público, perdendo a sua utilidade para este trabalho de investigação. Num segundo plano, encontramos, portanto, as audições de ex-chefias militares, que face às relevantes funções por si exercidas nas FFAA durante a sua carreira, nos permitem, em parte, vislumbrar a visão dos atores militares sobre as questões em análise. No entanto, essa visão não poderá confundir-se como posicionamento oficial das FFAA.

Relativamente à temática em estudo, importa, desde já, excluir a análise da audição ao General Luís Araújo, que embora tenha abordado as mudanças introduzidas à LDN e à LOBOFA nas propostas de 2014, não versou sobre a questão da articulação entre as FFAA e as FSS, não tendo, por isso, particular relevo para a nossa investigação (Audição 77-CDN-XII, 2014).

No que se refere à audição ao General Valença Pinto, este argumentou que, no caso da segurança interna e das FSS, entendia que a LDN ia tão longe quanto a Constituição o permitia (Audição 76-CDN-XII, 2014). Para ilustrar o seu ponto de vista sobre a matéria em apreço recorreu às palavras do ex-MAI, Rui Pereira, que se teria referido à fórmula existente na legislação nacional como «o zénite constitucional», ou seja, não era possível ir além do que o quadro constitucional português permitia no que concerne a articulação e cooperação entre as FFAA e as FSS (Audição 76-CDN-XII, 2014). Salientou, também, na sua intervenção, o relevante papel do bom senso na gestão de situações operacionais concretas, dando como exemplos a visita do Papa a Portugal e a Cimeira de Lisboa da NATO, que exigiram a colaboração entre forças, mas também o exercício da devida autoridade política

do Governo (Audição 76-CDN-XII, 2014). Por fim, referiu que esta poderia ser uma matéria a considerar em sede de uma futura revisão constitucional (Audição 76-CDN-XII, 2014).

Na sua audição, o General Pinto Ramalho não se referiu diretamente à questão da cooperação entre as FFAA e as FSS, tendo antes abordado a matéria mais lata da relação concetual entre a segurança e a defesa (Audição 78-CDN-XII, 2014). Resumidamente, o General Pinto Ramalho frisou na sua intervenção que se mantinha «uma divisão ilusória entre segurança interna e segurança externa» e que esta era uma questão de foro constitucional, embora tenha admitido que se pudessem aceitar desenvolvimentos sobre esta matéria ao nível de um conceito estratégico ou da própria LDN (Audição 78-CDN-XII, 2014). Aludiu, ainda, a uma questão, no seu entender, relevante, que era a perda de vista nas propostas em análise dos «aspetos psicológicos da defesa, a chamada educação para a defesa», alegando que recuperar tais aspetos permitiria fazer constar da lei uma concetualização em que a segurança e a defesa se encontrassem intimamente ligadas e onde todas as áreas ministeriais estivessem refletidas (Audição 78-CDN-XII, 2014). Acrescentou que um conceito estratégico de segurança e de defesa nacional poderia dar orientações em três desígnios fundamentais para a estabilidade internacional, sendo eles, a segurança, o desenvolvimento e a boa governação (Audição 78-CDN-XII, 2014).

No que diz respeito à audição do Almirante Melo Gomes, também a parte da sua intervenção com maior relevo para o nosso estudo se referiu à concetualização do CEDN, referindo-se ao facto de a proposta de lei lhe retirar a sua dimensão de segurança (Audição 81-CDN-XII, 2014). Explicou, então, que as teorias modernas afirmavam que a segurança hodierna não podia ser dissociada da defesa, designadamente da defesa militar (Audição 81-CDN-XII, 2014). Essa modernização – que passava por incluir a segurança no CEDN – e que lembrou constar do programa eleitoral do PSD, parecia-lhe um bom caminho, mas acabaria por ser cortada na proposta em discussão, o que deveria ser, na sua opinião, reconsiderado (Audição 81-CDN-XII, 2014).

Do que acima se evidenciou das audições a ex-chefias militares, pode retirar-se, em sentido genérico, três ideias-chave. Primeiro, que a relação e limitação concetual entre segurança interna e defesa nacional resultava da Constituição, mas tal não impedia até a um determinado limite a articulação entre as FFAA e as FSS. Segundo, que a divisão entre segurança interna e externa era concetualmente ilusória ou se encontrava ultrapassada, sendo relevante aceitar que eram dimensões intimamente ligadas e com relevância interministerial. Terceiro, que era aceitável ou até desejável que o CEDN passasse a incorporar a dimensão da segurança, transformando-se num conceito estratégico de segurança e defesa nacional.

Como já tivemos oportunidade de clarificar, estes entendimentos não correspondem, necessariamente à posição oficial das FFAA face às temáticas consideradas.[274] No entanto, poderão ajudar a compreender que tal como no quadro político parlamentar mais alargado, também no seio das

[274] É conhecida a limitação das FFAA para se pronunciarem publicamente, além da sua lealdade ao Estado (Entrevista 9, 2022).

forças militares era aceite a articulação com as FSS, nos termos da Constituição e da lei, bem como conceitos de segurança e de defesa mais alargados, tendo em conta o novo contexto securitário nacional e internacional. Note-se, adicionalmente, que a própria forma como a sociedade civil perceciona as FFAA e o seu papel é muito relevante, tendo impacto nas relações com as FSS, que também são afetadas pela forma como a sociedade civil reage àquilo que fazem (Entrevista 9, 2022). Os novos desafios poderão, também, impulsionar, no futuro, alterações à legislação nacional (Entrevista 8, 2022).

Sublinhe-se que, em geral, as relações entre as FFAA e as FSS são positivas, verificando-se, por vezes, e sobretudo entre chefias, fricções que poderiam ser evitadas caso o quadro constitucional fosse mais claro (Entrevista 1, 2021). Adicionalmente, importa ter em conta a história e a memória das instituições. Pense-se, exemplificativamente, no Exército português que conta já com quase 900 anos, sendo de assinalar a transformação dramática a que foi sujeito nas últimas décadas (Entrevista 1, 2021).

É importante ter em mente o eventual impacto do corporativismo profissional na formulação das políticas de defesa, que existirá não apenas contra uma maior intervenção das FSS no foro externo, mas também entre os próprios ramos das FFAA (Entrevista 2, 2021).[275] Assim, embora tivesse havido por parte dos decisores políticos sensibilidade para compreender o esbatimento de fronteiras e a necessidade em articular as áreas da segurança e da defesa, não se terá ido mais longe devido a resistências corporativas (Entrevista 2, 2021). Ou seja, não se terá avançado suficientemente em 2009 e 2014 porque houve resistências das corporações (policiais e militares), apesar de existir um amplo consenso político nesta matéria entre PSD, PS e CDS-PP (posição maioritária que vimos acima).[276] As resistências face a algumas mudanças são evidentes, sendo importante sustentar o diálogo entre a estrutura civil e as FFAA, mas não existem indícios que as FFAA tenham constituído verdadeiras forças de bloqueio, em geral, a uma aproximação às FSS, pelo menos na reforma de 2009 (Entrevistas 8 e 9, 2022).[277] No fundo, será normal que as FFAA defendam a manutenção das condições existentes que lhes permita exercer a sua função e cumprir as suas missões (Entrevista 9, 2022). Note-se, adicionalmente, que a resistência a algumas mudanças por parte das FFAA tem resultado, por norma, do facto de estas não compreenderem o motivo pelo qual as reformas no setor da defesa são mais frequentes (Entrevista 10, 2022).

O que se disse acima parece confirmar a existência de um conflito corporativo, relativamente comum no aparelho do Estado (Entrevista 4, 2021). O corporativismo profissional apresentar-se-ia, assim, como um inimigo direto da articulação entre forças e da eficácia e poupança de recursos, porquanto o Estado tem sido, permanentemente, disputado por uma série de corpos especiais da

[275] Refira-se que na sua intervenção perante a CDN, em 2014, o ex-MDN, Augusto Santos Silva clarificaria que apesar das competências e das capacidades decisivas das FFAA, estas não deveriam ser reduzidas nas suas funções nem substituídas por outras forças, como a GNR, como por vezes vinha a ser defendido por setores da administração interna (Audição 80-CDN-XII, 2014). As constantes tensões relativas às competências de atuação da Marinha face à GNR não fazem sentido, sobretudo num país com a dimensão e os recursos limitados como Portugal (Entrevista 10, 2022).

[276] A resistência das corporações voltaria a ser visível face à proposta de reforma da legislação de defesa, em 2021 (Entrevista 2, 2021).

[277] Reconhece-se, no entanto, que as reações à reforma de 2021 foram mais intensas (Entrevista 9, 2022).

administração pública, não lhe permitindo dar a resposta mais adequada aos problemas existentes (Entrevista 4, 2021).[278]

Não nos foi possível, a partir de posições oficiais das FFAA, avaliar a influência de um eventual corporativismo profissional no processo de formulação de medidas relativas a um quadro de articulação e de cooperação com as FSS. No caso das LDN e LOBOFA de 2009 o acesso às audições oficiais das chefias militares é impossível pela simples inexistência de registos. No caso das propostas de alteração a esses diplomas, em 2014, o acesso ao registo das audições foi-nos negado pelo facto de estas não serem públicas, sendo o acesso ao seu registo reservado aos membros da CDN. Apesar das garantias de envolvimento e de consensualização com as FFAA quanto às propostas legislativas acima estudas, que foram dadas quer em 2009, por Nuno Severiano Teixeira, quer em 2014, por José Pedro Aguiar Branco, não é possível, através de intervenções oficiais, avaliar o posicionamento das FFAA quanto à matéria em estudo nem o seu peso sobre as políticas então adotadas. Não obstante, as entrevistas efetuadas e outra documentação analisada parecem indicar que a defesa de interesses próprios das FFAA poderá ter contribuído para limitar a evolução das políticas relativas à coordenação e articulação entre forças ou pelo menos atrasar esse processo de mudança institucional. Tal poderá explicar, em parte, uma certa cristalização do quadro legal existente em matéria de coordenação e de articulação entre as FFAA e as FSS entre 2009 e 2021.

3.7. Notas conclusivas preliminares

Terminada a análise do quadro de articulação e de coordenação entre as FFAA e as FSS no âmbito das principais políticas públicas de defesa nacional, entre 1991 e 2021, à luz de fatores de contexto e relativos aos atores, apresentamos as principais conclusões aduzidas no decurso desse processo.

Do estudo realizado pudemos concluir que o contributo ou a influência dos fatores de análise escolhidos no processo de formulação das políticas públicas consideradas é bastante variável. No entanto, genericamente e por comparação com a análise aos diplomas da área da segurança interna, parece-nos que todos os fatores, quer de contexto, quer referentes aos atores, tiveram um maior peso no processo decisório das políticas de defesa do que tiveram no das políticas de segurança.

Em termos mais gerais, não restam dúvidas que a mudança institucional decisiva nas políticas públicas estudadas foi levada a cabo em 2009, correspondendo as alterações de 2014 e de 2021 a ajustes que contribuíram para completar e aprimorar a reforma legislativa inicial (Entrevistas 7, 8 e 9, 2022).

[278] Não obstante, numa visão diversa, poder-se-á argumentar que quem tem de decidir quais os recursos necessários e qual a conceção das políticas de segurança e de defesa adequada é o poder político eleito democraticamente. E, portanto, o poder político poderá não querer entrar em conflito com as corporações, mantendo-se, assim, o *status quo* (Entrevista 2, 2021). Contrariamente, em audição na CDN (Audição 79-CDN-XII, 2014), o ex-MDN, Nuno Severiano Teixeira deixou claro na sua intervenção não crer que a questão da articulação ou cooperação entre forças fosse um problema que encontrasse uma clivagem político-partidária, mas antes que esta resultava da clivagem existente entre quem tinha maior sensibilidade para as questões da segurança na sua dimensão de defesa e quem tinha uma perspetiva de outras áreas de políticas, sobretudo da justiça e da segurança interna (Audição 79-CDN-XII, 2014).

Relativamente aos fatores de contexto, podemos concluir que: (i) o contexto constitucional existente em 2009, que se mantivera praticamente inalterado desde a revisão constitucional de 1982, e que criara um quadro de rígida separação entre as áreas da segurança e da defesa e, consequentemente, entre as missões atribuídas às FFAA e às FSS, contribuiu significativamente para as opções adotadas sobre essa matéria em sede da LDN e da LOBOFA de 2009. Parece-nos ser evidente, portanto, que a legislação de defesa aprovada em 2009 e alterada em 2014 e 2021 foi limitada quer pelo contexto histórico-constitucional português nascido no pós-25 de abril de 1974, quer particularmente pelo quadro que resultou da revisão da Constituição em 1982. A rígida divisão entre defesa e segurança parece ter justificado, pelo menos em parte, as tímidas e genéricas referências à cooperação entre as FFAA e as FSS quer na LDN, quer na LOBOFA; (ii) as profundas mudanças no paradigma securitário do pós-Guerra Fria e acentuadas no pós-11 de setembro de 2001 parecem ter tido uma influência direta no processo de formulação das políticas de defesa que reforçariam a cooperação entre as FFAA e as FSS em Portugal. No entanto, parece resultar também evidente da análise efetuada que as profundas mudanças no contexto securitário se fizeram sentir mais acentuadamente nas opções de política da legislação de defesa adotada em 2009 do que daquela formulada em 2014 ou 2021; (iii) o contexto orçamental não parece ter tido uma influência significativa na legislação aprovada em 2009 e, ainda menos, no que respeita a uma maior articulação ou coordenação entre as FFAA e as FSS. Contrariamente, parece ser possível concluir que algumas das mais relevantes alterações introduzidas na legislação nacional de defesa, em 2014, resultaram de fatores orçamentais. Apesar de não resultar totalmente evidente dos documentos analisados, o papel ocupado pelo contexto orçamental na formulação das políticas que reforçaram a cooperação entre as FFAA e as FSS, importa sublinhar que, pelo menos colateralmente, os esforços de contenção financeira do MinDN e o melhor aproveitamento das capacidades e recursos existentes poderá ter contribuído para uma maior articulação entre as forças militares e policiais. Importará, portanto, não sobrevalorizar o impacto deste fator nas medidas adotadas.

Quanto aos fatores relativos à atuação e influência dos principais atores intervenientes no processo de formulação das políticas de defesa, concluímos que: (i) sobretudo no processo de formulação da LDN e da LOBOFA de 2009 existiu um consenso alargado entre o Governo e os principais partidos políticos com assento parlamentar (PS, PSD e CDS-PP) no sentido de favorecer uma maior coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS. Em sentido minoritário, sublinhem-se as posições contrárias defendidas pelo PCP, BE e PEV, valendo-se, sobretudo, do argumento da inconstitucionalidade das medidas propostas; (ii) a integração de Portugal na UE e na NATO e as profundas modificações institucionais, políticas, concetuais e estratégicas, refletidas em conceitos estratégicos e tratados dessas organizações multilaterais influenciaram algumas das opções políticas na formulação das políticas públicas de defesa em Portugal no pós-Guerra Fria, conduzindo a uma maior concertação operacional entre as FFAA e as FSS, tal como acontecia, desde logo, em países aliados e outros países parceiros. Esse impacto é mais evidente nas políticas públicas de defesa nacional adotadas em 2009. Já em 2014, a influência exercida pelas organizações multilaterais parece ter tido um maior peso sobre as alterações

à LDN do que à LOBOFA, enquanto em 2021 essa influência é similar em ambos os diplomas; (iii) as FFAA participaram no quadro dos instrumentos e dos procedimentos que contribuíram para a formulação da LDN e da LOBOFA de 2009, não sendo, no entanto, possível saber o seu posicionamento quanto à articulação e à cooperação entre as forças militares e policiais. Concluímos, ainda, que embora sejam desconhecidas as posições assumidas pelas FFAA face às propostas de alteração às LDN e LOBOFA, em 2014, estas foram efetivamente envolvidas no processo da sua elaboração. No então, não nos foi possível avaliar, a partir dos documentos analisados, um eventual corporativismo profissional no seio das FFAA que tenha influenciado – positiva ou negativamente – o quadro de articulação e de cooperação com as FSS. Não pudemos, de igual modo, avaliar se o corporativismo profissional das FFAA poderá ter contribuído para a estabilização do quadro institucional e operacional existente no que se refere à articulação entre as forças entre 2009 e 2021. No entanto, as entrevistas realizadas permitiram expandir a nossa análise e obter conclusões diversas. Assim, foi possível perscrutar que apesar de as relações entre as FFAA e as FSS serem positivas, foram sendo visíveis algumas tensões, a nível operacional, ao longo dos anos (Entrevista 7, 2022). Importa, desde logo, sublinhar que o corporativismo profissional existe não apenas entre as FSS e as FFAA, mas também no seio de cada uma delas, entre as diferentes polícias e serviços, e os Ramos militares. Foi, também, possível concluir que a lenta e gradual evolução das reformas institucionais na segurança e na defesa poderá ter estado associada a pressões e resistências corporativas, associadas a disputas por recursos e à manutenção do *status quo*.

Conclusões

A investigação realizada e a presente dissertação tiveram como principal objetivo contribuir para o conhecimento sobre as políticas públicas de segurança e de defesa em Portugal, oferecendo um mapeamento da evolução das relações entre essas duas áreas ao longo de quatro décadas e, com particular atenção, para o período entre o final da Guerra Fria e 2021.

Ao longo da tese que agora concluímos, e em linha com a problematização apresentada no seu Capítulo I, sustentámos que as mudanças ocorridas na relação entre os domínios da segurança e da defesa justificam a necessidade de uma constante adaptação concetual, política, jurídica e operacional das atividades levadas a cabo pelas FFAA e as FSS, em Portugal, em resposta aos novos desafios securitários. Para tal, e no sentido de obter respostas à questão de investigação e às respetivas questões derivadas, bem como para verificar as hipóteses formuladas no capítulo introdutório, refletimos sobre as principais mudanças ocorridas no paradigma securitário nas últimas décadas (Capítulo IV), bem como sobre o quadro normativo e institucional português e europeu (Capítulos V, VI e VII) e as interligações entre as políticas em estudo (Capítulo VI). Apresentámos as principais transformações nas áreas de políticas públicas de segurança e de defesa e o subjacente esbatimento concetual e teórico entre elas. Expusemos, também, as principais dificuldades sentidas no processo de reforma do sistema securitário português, enquanto sublinhámos as tensões e as oportunidades que têm pautado a coordenação e a articulação entre as forças policiais e militares portuguesas.

Todos estes elementos permitem fundamentar a premência da nossa investigação, nomeadamente, o interesse do mapeamento, a longo termo, do quadro mais vasto da evolução da relação das políticas públicas de segurança e de defesa em Portugal. Não sendo este um estudo comparativo, procurámos salientar a aparente excecionalidade portuguesa no que concerne a gradual e lenta mudança institucional ocorrida nos setores de políticas públicas considerados.

Com base em todos estes elementos, procedemos a um mapeamento da evolução das relações entre as políticas de segurança e de defesa, em Portugal, entre 1976 e 2021 (Capítulos VI e VII), analisando, em maior detalhe, as principais políticas legislativas formuladas e adotadas nesses setores entre o final da Guerra Fria e 2021 (Capítulo VII). De forma a reforçar as principais conclusões que foram obtidas através da análise documental, entrevistaram-se antigos e atuais atores com responsabilidades políticas nos processos de formulação e de adoção das políticas legislativas consideradas, mais particularmente, a LSI, a LDN e a LOBOFA nos anos de 2008-2009, 2014, 2017 e 2021.

Mantemos, desde já, que a presente dissertação poderá constituir uma mais-valia no desenvolvimento do estudo das Políticas Públicas, em geral, e das políticas de segurança e de defesa, em particular, permitindo o ulterior desenvolvimento de investigações orientadas e mais focadas, que abordem, nomeadamente, questões relativas a outras fases do ciclo de formação das políticas públicas, como o agendamento, a implementação ou a avaliação. Poderá, também, contribuir positivamente para

outros projetos de investigação focados em questões de substância mais específicas, incluindo, políticas particulares nos domínios da segurança e da defesa, na sua aceção mais tradicional, ou ainda na área da proteção civil e outros domínios conexos, que não foram abordados, de forma aprofundada, no nosso estudo. Poderá, ainda, contribuir para o desenvolvimento de estudos dedicados às relações entre setores ou subsistemas de políticas públicas, abordagem que parece não ter sido suficientemente explorada nesta área científica, pese embora a sua relevância académica e prática.

Como vimos, a presente dissertação, ao proceder a um mapeamento de políticas públicas a longo termo (quatro décadas), recorre à abordagem do institucionalismo histórico, em sentido amplo, pontualmente complementada pelas teorias da europeização e da otanização das políticas. O institucionalismo histórico constituiu um contributo metodológico fundamental no processo de elaboração desta tese, permitindo relevar o papel das instituições – no sentido de normas – na análise das políticas públicas. Conforme foi possível concluir através da análise efetuada, as opções dos decisores políticos, em Portugal, desde 1976, condicionaram o processo de formulação e de adoção de políticas posteriores, tendo por isso tido um efeito limitador ao longo do tempo (*path-dependence*).

A abordagem escolhida foi, portanto, essencial ao estudo que efetuámos sobre a origem, a evolução e o impacto das instituições no tempo e no espaço. Permitiu, desde logo, identificar eventos com relevantes consequências em matéria securitária, como a Revolução de 25 de abril de 1974, o fim da Guerra Fria ou o 11 de setembro de 2001 (conjunturas ou momentos críticos), sublinhando que, na elaboração de um mapeamento deste género, é importante ter em conta as mudanças, a longo termo.

Tendo, também, em consideração as especificidades das áreas de política de segurança e de defesa, com as suas culturas institucionais próprias e quadros de tomada de decisão, execução, procedimentos, hierarquia e pensamento, a sua investigação a longo termo teve um efeito significativo, porque as decisões tomadas no passado tiveram, visivelmente, efeitos e consequências muito relevantes até à atualidade (veja-se a reforma legislativa da defesa em 2021).

Foi, ainda, possível verificar, à luz dos quadros da europeização e da otanização das políticas públicas, o significativo impacto das normas, políticas, instituições e estratégicas da UE e da NATO nas políticas domésticas de segurança e de defesa, em Portugal, nas últimas décadas. Se a abordagem da europeização se aplicou, com maior evidência, ao caso das políticas de segurança interna, o modelo teórico da otanização reflete bem a influência da NATO na evolução das políticas de defesa nacionais.

Tendo em consideração as diferentes etapas do desenho e da análise das políticas públicas, e os principais instrumentos ou medidas nas áreas abordadas, optou-se por estudar, particularmente, a formulação e a adoção das medidas de política, bem como a legitimação da decisão dos atores políticos. Procurámos, portanto, compreender o processo de elaboração de argumentos que explicam a ação política dos principais decisores políticos – o Governo e o Parlamento – e o desenho de soluções para problemas concretos, incluindo a escolha entre diversas alternativas.

Nesse contexto, centrámos a nossa investigação no mapeamento, a longo termo, do(s) processo(s) político(s) de decisão e de formulação de medidas de coordenação e de articulação entre as FFAA e as FSS, em Portugal.

Para proceder ao estudo das políticas consideradas, foi identificado um conjunto de fatores organizados em dois eixos de análise – contexto e atores – que permitiram analisar as principais alterações legislativas aos instrumentos estruturantes da defesa nacional e da segurança interna, em Portugal, no que respeita a relação entre forças policiais e militares na resposta aos novos desafios securitários. À luz destes eixos de análise e das respetivas variáveis independentes – contextos histórico-constitucional, securitário e orçamental e a orientação político-partidária, a influência de organizações multilaterais e o corporativismo profissional – foi possível analisar um vasto conjunto de documentos relevantes, incluindo programas de Governo (e eleitorais), GOP, CEDN, exposições de motivos das propostas de lei, pareceres de comissões parlamentares, debates e audições na AR, bem como elementos complementares recolhidos em entrevistas. A referida análise – qualitativa – permitiu identificar as principais motivações para as opções dos decisores políticos no processo decisório e, assim, explicar as alterações que foram ocorrendo nos instrumentos estudados, incluindo a sua gradual e lenta evolução. Para levar a cabo este processo analítico, e tendo em consideração o grau de complexidade do exercício, por envolver duas áreas distintas de políticas públicas com caraterísticas históricas, institucionais e decisórias próprias, foi fundamental o recurso à abordagem do institucionalismo histórico, complementada pelas teorias da europeização e da otanização. De facto, o quadro teórico apresentado no Capítulo II providencia uma caixa de ferramentas suficientemente ampla que permite enquadrar e compreender, de forma sistemática, a evolução das políticas estudadas, a longo termo e, assim, sustentar a investigação realizada e desenvolver o puzzle subjacente à tese.

Tendo tido em consideração o conjunto de instrumentos legislativos e políticos nas áreas da segurança e da defesa, nas últimas quatro décadas, optámos por nos concentrar nas medidas aprovadas no quadro dos instrumentos jurídicos ordenadores das áreas em estudo – a LSI, a LDN e a LOBOFA – no período de 1991 a 2021. Para identificar as principais alterações ocorridas na relação entre as políticas de segurança e de defesa e entre as FFAA e as FSS no período considerado, foram tidos em conta, sobretudo, os seguintes diplomas: (i) a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto e as suas alterações adotadas através da Lei n.º 59/2015, de 24 de junho e do Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio; (ii) a Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho e as alterações introduzidas pelas Leis Orgânicas n.º 5/2014, de 29 de agosto e n.º 3/2021, de 9 de agosto; (iii) a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, bem como a nova Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto.

No campo da segurança interna, as medidas de política fundamentais em matéria de coordenação e de articulação entre as FSS e as FFAA constam do Artigo 35.º da LSI, complementado pelos Artigos 5.º, n.º 2 e 3 e 12.º, n.º 2, als. c) e f) do mesmo diploma. De facto, o Artigo 35.º da LSI foi inovador ao dispor sobre a colaboração entre as FFAA e as FSS em matéria de segurança interna, nos termos da Constituição e da lei, indicando que competia ao SGSSI e ao CEMGFA assegurar, entre si, a articulação

das forças em termos operacionais. Sublinhe-se, relevantemente, que nenhuma das alterações à LSI identificadas acima – apesar de terem sido significativas no quadro do combate às novas ameaças e riscos – veio modificar o quadro de articulação e de cooperação entre forças estipulado em 2008.

Do estudo levado a cabo sobre a LSI resultou evidente que os diversos fatores aos quais recorremos para analisar as medidas adotadas influenciaram as políticas consideradas em graus diversos. Como tivemos oportunidade de ver (Capítulo VII), e em resposta às perguntas derivadas formuladas para a presente tese, foi possível obter um conjunto de conclusões que atestam o diferente papel desempenhado pelos fatores considerados no processo de formulação e adoção das políticas.

No que respeita os fatores de contexto (Q.D.3, Introdução), tivemos em consideração, na nossa análise, os contextos constitucional, securitário e orçamental.

O contexto constitucional, incluindo a separação concetual entre segurança e defesa, enquadrou e influenciou, certamente, a formulação e a adoção da LSI, em 2008. Se nos parece certo que este fator não impossibilitou a solução jurídica encontrada no Artigo 35.º da LSI, é também verdade que poderá ter limitado avanços mais significativos para além de uma mera colaboração operacional entre forças, em caso de necessidade (não sendo claro se se procederá à sua efetivação). Ou seja, este fator não terá constituído um elemento decisivo na opção dos decisores políticos pela introdução na legislação de medidas concretas que vierem prever um quadro de colaboração das FFAA em apoio às missões das FSS.

Quanto ao contexto securitário, por sua vez, não ficam dúvidas que este terá tido um papel muito relevante na formulação das medidas de política adotadas no quadro da LSI, em 2008. Parece-nos evidente que as soluções incluídas na legislação, à época, surgiram como resposta a um problema concreto – a necessidade de adaptação das políticas de segurança interna, em Portugal, ao novo paradigma securitário que surge com o fim da Guerra Fria, em 1991, e agudizado com o crescente impacto do terrorismo transnacional, sobretudo, a partir de 2001. As medidas então adotadas encontram justificação, de acordo com diversos documentos analisados e da informação recolhida nas entrevistas, na evolução vivida no contexto securitário internacional e nacional no período considerado.

Finalmente, o contexto orçamental, particularmente na lógica de contenção de gastos e de ganhos de eficiência, não aparenta ter sido decisivo no processo de formulação e de adoção das medidas de política em estudo que constam da LSI de 2008. Assim, eventuais soluções no sentido de uma maior articulação e cooperação entre as FSS e as FFAA não parecem ter resultado diretamente de preocupações de ordem orçamental, nomeadamente, de redução de despesas e de ganhos de eficiência.

No que concerne os fatores relativos aos atores (Q.D.4., Introdução), tivemos em consideração a orientação político-partidária dos decisores políticos, a influência de organizações multilaterais (UE e NATO) e o corporativismo profissional no seio das FSS e das FFAA.

Relativamente à orientação político-partidária dos decisores políticos, refira-se que esta foi maioritariamente favorável a uma maior coordenação e articulação entre as FSS e as FFAA. Efetivamente, esta posição foi assumida, ainda que indiretamente, pelos Governos responsáveis pelas

propostas de lei consideradas (XVII, XIX e XXI Governos Constitucionais), especialmente em 2008, bem como pelos grupos parlamentares do PS, do PSD e do CDS-PP. Estas posições correspondem, de igual modo, àquelas que constavam dos programas eleitorais dos mesmos partidos políticos. Em sentido diverso, numa posição minoritária, e recorrendo sobretudo a argumentos relativos às limitações constitucionais existentes, registou-se a crítica do PCP e do BE, mas também do PEV, à diluição de fronteiras entre as áreas de segurança interna e de defesa nacional e, consequentemente, entre as atividades e competências das FSS e das FFAA. Caso estes últimos partidos tivessem tido, à época, uma maioria parlamentar, podemos aventar que a aproximação entre os setores de políticas e das medidas concretas em estudo teria sido inexequível. O posicionamento dos decisores políticos foi confirmado pelos elementos recolhidos nas entrevistas realizadas.

O fator relativo à influência exercida por organizações multilaterais, em particular a UE, terá ocupado um papel central no processo decisório que esteve na origem das políticas adotadas no âmbito da LSI de 2008. Da documentação e dos elementos recolhidos e analisados resulta clara uma influência, pelo menos indireta, das políticas europeias no quadro de articulação entre as FSS e as FFAA. Mais se refira que as políticas europeias contribuíram para uma maior interação entre as forças nacionais e as suas congéneres europeias, o que poderá ter facilitado a evolução concetual e operacional na legislação portuguesa.

Em matéria de corporativismo profissional, no caso das FSS, foi possível recolher evidências do seu impacto em matéria de colaboração operacional com as FFAA, admitindo-se que a solução introduzida, em 2008, na LSI, particularmente no seu Artigo 35.º, dentro dos limites da Constituição e da lei, e inspirada no CEDN de 2003, se tenha tornado consensual entre as forças policiais. Tal não significa, no entanto, que não tenham existido resistências ao processo de aproximação entre forças sobretudo por parte das FSS, entendendo-se que as FFAA não terão colocado tantos entraves aos moldes dessa cooperação. Tal não significa, ainda assim, que este fator tenha sido decisivo para as políticas adotadas. Importará ter ainda em consideração a posição dos decisores políticos face à defesa de interesses próprios pelas forças policiais e militares, não sendo claro se terá havido vontade política de as contrariar.

Resulta, portanto, evidente que dos três fatores de contexto considerados apenas dois – os contextos constitucional e securitário – tiveram um impacto considerável nas políticas de segurança interna estudadas e estiveram na origem das opções dos decisores políticos. Dos dois fatores referidos, apenas o fator relativo ao contexto securitário parece ter influenciado, de forma evidente e decisiva, as medidas de política formuladas e adotadas, tendo o contexto constitucional tido, sobretudo, um papel de balizamento jurídico e concetual.

No que concerne os fatores relativos aos atores, é visível o impacto dos três fatores considerados, sendo este mais evidente nos casos da orientação político-partidária dos decisores políticos e da influência de organizações multilaterais, principalmente, a UE.

No domínio da defesa nacional, as medidas de política fundamentais em matéria de coordenação e articulação entre as FSS e as FFAA constam: (i) do Artigo 48.º, n.º 1 e 2 da LDN, complementado pelas disposições dos Artigos 10.º, n.º 1, al. c), 12.º, n.º 3, al. h), 13.º, n.º 2, al. a), d) e e), 14.º, n.º 3, al. z) e 4, 17.º, n.º 1, al. g) e 24.º, n.º 1, al. e) da LDN; (ii) e do Artigo 4.º, n.º 1, al. e) da LOBOFA, complementado pelos Artigos 9.º, n.º 3 e 5, 11.º, n.º 1, al. x), 2, al. d), e 26.º, n.º 1, 2 e 3 do mesmo diploma.

Tal como vimos acima para a segurança interna, também a LDN e a LOBOFA incumbem as FFAA, nos termos da Constituição e da lei, de cooperar com as FSS, mas mais especificamente no que concerne o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais. Também aqui a articulação operacional das forças deverá ser assegurada pelo CEMGFA e pelo SGSSI. Diferentemente, no entanto, do caso da LSI, as alterações à LDN e à LOBOFA, em 2014, foram relevantes nas medidas de política estudadas. Já a reforma de 2021 não teve o propósito de as alterar.

Relativamente à LDN e à LOBOFA, que analisámos em conjunto (Capítulo VII), também aqui foi possível concluir que os fatores considerados influenciaram diferentemente as políticas formuladas e adotadas. De todo o modo, e preliminarmente, podemos confirmar que todos os fatores, quer de contexto (Q.D.3, Introdução), quer relativos aos atores intervenientes no processo de formulação das políticas de defesa estudadas (Q.D.4., Introdução), tiveram um maior peso relativo no processo de formulação e adoção das políticas de defesa do que no das políticas de segurança analisadas.

O contexto constitucional, que introduziu uma divisão clara entre segurança e defesa e, consequentemente, entre as missões atribuídas às forças de segurança e às forças militares, contribuiu decisivamente para as opções de política adotadas, em 2009, no quadro da LDN e da LOBOFA. O mesmo se diga para as revisões de 2014 e de 2021. Trata-se de um contexto constitucional historicamente enquadrado, que nasce no pós-25 de abril de 1974 e se estabiliza com a revisão constitucional de 1982. A referida divisão concetual entre a defesa e a segurança parece ter justificado, pelo menos em parte, as tímidas e genéricas referências à cooperação e articulação entre as FFAA e as FSS quer na LDN, quer na LOBOFA. Não apenas os documentos analisados, mas também as entrevistas realizadas atestam a importância do quadro constitucional na formulação das políticas públicas de segurança e de defesa, sendo debatido pelos atores políticos a eventual necessidade de rever a Constituição para permitir ultrapassar as divisões concetuais existentes, que se entendem desadequadas face ao atual contexto securitário, embora haja quem defenda que uma interpretação atualista das normas constitucionais concede ao legislador a flexibilidade necessária para encontrar soluções concretas para as dificuldades existentes.

No caso do contexto securitário, pautado pelas profundas mudanças ocorridas no paradigma securitário no pós-Guerra Fria e acentuadas no pós-11 de setembro de 2001 (Capítulo IV), este parece ter tido uma influência direta no processo de formulação e adoção das políticas de defesa que reforçariam a cooperação entre as FFAA e as FSS, em Portugal, nas últimas décadas. Parece resultar, também, evidente da análise efetuada que as mudanças no contexto securitário se fizeram sentir mais acentuadamente nas opções de política da legislação de defesa adotada em 2009 do que em 2014 ou

2021, o que será compreensível se considerarmos que as alterações de fundo nas políticas de defesa foram introduzidas pela reforma de 2009.

Por fim, o contexto orçamental não parece ter tido uma influência significativa na legislação aprovada em 2009 e, ainda menos, uma qualquer relação com as medidas aí introduzidas relativas à coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS. Diversamente, este fator parece ter tido um impacto considerável nas alterações introduzidas em 2014. Apesar de não resultar totalmente evidente dos documentos analisados o papel que o contexto orçamental desempenhou na formulação das políticas que reforçaram a colaboração entre as FFAA e as FSS, importa sublinhar que pelo menos colateralmente os esforços de contenção financeira do MinDN e o consequente melhor aproveitamento das capacidades e recursos existentes poderá ter contribuído para uma maior articulação entre as forças militares e policiais. Não obstante, nada aponta no sentido de que a evolução das medidas contidas na LDN e na LOBOFA tenha a sua génese nesse fator, pelo que não o devemos sobrevalorizar.

No que concerne a orientação político-partidária dos decisores políticos, podemos concluir que esta foi, particularmente no caso da LDN e da LOBOFA de 2009, consensual entre o Governo e os partidos políticos com maioria parlamentar (PS, PSD e CDS-PP), no sentido de favorecer uma maior coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS em resposta aos desafios securitários. Também no quadro programático, o PS havia-se posicionado favoravelmente à aproximação das áreas da segurança e da defesa e das missões das forças militares e policiais, não resultando essa ideia de forma tão clara dos programas eleitorais do PSD e do CDS-PP, em 2005. No campo minoritário encontramos o PCP, o BE (e o PEV), que defenderam uma posição oposta, tendo por base, sobretudo, o argumento da inconstitucionalidade das medidas propostas. Em termos programáticos, destes três partidos, o PCP foi aquele que teve uma posição mais clara ao longo do tempo sobre esta matéria.

Já o fator relativo ao impacto de organizações multilaterais que Portugal integra, como é o caso da NATO e da UE, foi relevante para as políticas adotadas na área da defesa. Este é um ponto que resulta claro da documentação utilizada, bem como da maioria das entrevistas realizadas. Foi possível concluir que a integração de Portugal na UE e na NATO e as profundas modificações institucionais, políticas, concetuais e estratégicas, refletidas em conceitos estratégicos e tratados dessas organizações multilaterais, influenciaram algumas das opções na formulação das políticas públicas de defesa em Portugal no pós-Guerra Fria, conduzindo a uma maior concertação operacional entre as FFAA e as FSS, tal como acontecia, desde logo, nos países aliados e noutros países parceiros. Esse impacto é mais claro nas políticas públicas de defesa nacional adotadas em 2009. Já em 2014, a influência exercida pelas organizações multilaterais parece ter tido um maior peso sobre as alterações à LDN do que à LOBOFA, enquanto em 2021 essa influência é similar em ambos os diplomas.

Foi, também, possível concluir que o corporativismo profissional e o seu impacto no quadro dos instrumentos e dos procedimentos que contribuíram para a formulação da LDN e da LOBOFA de 2009 não é evidente. O mesmo se diga em relação às medidas de cooperação e de articulação entre as FFAA e as FSS, embora seja visível que as FFAA tenham sido efetivamente envolvidas no seu processo de

elaboração. Não foi possível identificar, partindo da documentação considerada, um eventual corporativismo profissional por parte das forças militares que tenha influenciado – positiva ou negativamente – o quadro de articulação e de cooperação com as FSS. Não pudemos, de igual modo, avaliar se o corporativismo no seio das FFAA poderá ter contribuído para a estabilização do quadro institucional e operacional existente no que se refere à articulação entre as forças no período entre 2009 e 2021. No entanto, as entrevistas realizadas permitiram expandir a nossa análise e obter conclusões diversas. Assim, foi possível compreender que apesar de as relações entre as FFAA e as FSS serem positivas, são visíveis algumas tensões entre si, sobretudo ao nível das chefias. Foi, ainda, possível observar que a lenta e gradual evolução das reformas institucionais nas áreas da segurança e da defesa poderá ter estado associada a pressões e resistências corporativas, associadas a disputas por recursos e à manutenção do *status quo* vigente.

Assim, é possível concluir que todos os fatores considerados tiveram um contributo relevante nas medidas adotadas na área da defesa e na sua evolução, salvo no caso do contexto orçamental, e com menor grau de certeza no que respeita o fator relativo ao corporativismo profissional.

Do que foi acima exposto, podemos concluir, adicionalmente, que as medidas de política adotadas refletem, claramente, a evolução verificada em termos de desafios securitários e procuraram dar resposta a uma crescente sobreposição entre as áreas tradicionais de intervenção das FSS e das FFAA (Q.D.2., Introdução).

Nesse sentido, foi possível verificar que as alterações legislativas em matéria de segurança e de defesa, ocorridas em Portugal, no pós-Guerra Fria, que foram modernizando o quadro de cooperação e de articulação institucional e operacional entre as FFAA e as FSS, tiveram na sua génese uma multiplicidade de fatores de contexto, internos e externos, e de posições adotadas por diversos atores que justificam, simultaneamente, o momento da formulação das políticas e o grau das mudanças ocorridas.

Como vimos no Capítulo VII, foi possível concluir que o contributo ou influência dos fatores de análise no processo de formulação e de decisão das políticas públicas estudadas é bastante variável. Em termos gerais, todos os fatores, quer de contexto, quer referentes aos atores, tiveram um maior peso no processo decisório das políticas de defesa do que tiveram no das políticas de segurança.

Face às conclusões apresentadas acima, no que concerne os motivos que justificam a forma e o momento da formulação e da adoção das políticas estudadas, apresentam-se, de seguida, os demais resultados obtidos através da investigação.

As políticas públicas de segurança e de defesa, em Portugal, sofreram importantes alterações no que diz respeito à articulação e cooperação entre as FSS e as FFAA depois do fim da Guerra Fria, ou seja, após 1991 e com maior significado após 2001.

As mudanças mais significativas nas políticas, em Portugal, surgiram em 2008 – com a adoção de uma nova LSI – e em 2009 – com as novas LDN e LOBOFA. Tal significa que, apesar da importância da reforma operada em 2014, em termos institucionais, o quadro de articulação e de cooperação entre

as FSS e as FFAA estabelecido em 2008-2009 se manteve praticamente inalterado até aos dias de hoje. O mesmo se diga relativamente à reforma de 2021 para a área da defesa.

Dos fatores analisados resulta evidente que as mudanças ocorridas no contexto securitário internacional e, consequentemente, nacional, com o fim da Guerra Fria, marcado por conflitos étnicos, territoriais e religiosos, e agudizadas pelo crescimento do fenómeno terrorista nos países ocidentais após 2001, tiveram um impacto relevante na necessidade de alterar as políticas de segurança e de defesa existentes e de aumentar a cooperação entre forças policiais e militares. Essa necessidade é patente no discurso político e, mais relevantemente, na dimensão programática e na fundamentação dos diplomas que foram sendo apresentados e adotados pelos Governos e pela AR. De facto, tornar-se-iam frequentes as referências à urgência de uma maior coordenação e cooperação multilateral, bem como de adaptar as FSS e as FFAA portuguesas à necessidade de dissuasão e de contenção de novas ameaças e riscos, permitindo criar sinergias para fazer face a novos desafios que se têm colocado à segurança nacional. A importância da interoperabilidade e as dificuldades associadas a processos de decisão complexos e morosos tornaram-se uma preocupação para os decisores políticos nestas áreas de políticas. Adicionalmente, tornou-se impraticável ignorar que a tipologia de conflitos se alterou, com o decréscimo das chamadas guerras convencionais.

As alterações no contexto securitário vieram evidenciar que a segurança interna se tem vindo a externalizar, ao mesmo tempo que a segurança externa tem sido internalizada (Collins, 2007). Foi, assim, possível concluir que as mudanças ocorridas no contexto securitário internacional, e por inerência, nacional, têm pressionado a formulação e a adoção de políticas que superem a rígida divisão concetual, política, jurídica e operacional – em suma, institucional – entre as áreas da segurança interna e da defesa nacional (Elias, 2013a, p. 16). No entanto, parece resultar também evidente da análise efetuada que as mudanças ocorridas no contexto securitário se fizeram sentir mais acentuadamente nas opções de política da legislação de defesa adotada em 2009 do que em 2014 ou 2021.

Similarmente, e em consequência dessa mudança no paradigma securitário, ocorreram diversas mudanças institucionais e concetuais nas principais organizações multilaterais que Portugal integra, em especial a NATO e a UE, cujas orientações, políticas e missões operacionais, vieram contribuir para a necessidade de mudar as políticas portuguesas nestes setores e adaptar as forças nacionais às novas circunstâncias. Tem-se generalizado a perceção de que já não é possível aos Governos e às demais instituições relevantes abordar, coordenar e solucionar os problemas de segurança por si mesmos, urgindo construir e participar em formas alternativas de gestão securitária para além das tradicionais (Ferreira Nunes, 2010, p. 60). Quer a UE, quer a NATO têm sido precursoras na diluição das fronteiras concetuais e territoriais características do período que antecedeu o fim da Guerra Fria. Portugal, tendo em conta a sua dimensão, posicionamento geográfico e recursos, tem adotado políticas que lhe permitem otimizar a sua participação nos quadros securitários da UE e da NATO, sendo claro o impacto destas organizações na modernização das suas forças policiais e militares.

Concordantemente, cremos que as medidas de política relativas à coordenação e articulação entre as FFAA e as FSS, em Portugal, têm sido influenciadas, sobretudo, por fatores relativos ao contexto histórico-constitucional e securitário, bem como pelas políticas e pela participação de forças nacionais em missões de organizações regionais (UE e NATO) que Portugal integra. Tal conclusão permite confirmar a segunda hipótese formulada na presente tese (H.2., Introdução).

Foi, também, possível clarificar que as alterações às políticas em estudo em 2008-2009, em termos de articulação e de cooperação entre as FSS e as FFAA, constituíram o limite do possível no respeito pelo quadro constitucional existente. Ou seja, o contexto constitucional tem sido um fator determinante que limita quer uma diluição total ou significativa entre as áreas de defesa e de segurança, quer uma maior cooperação entre forças, ao traçar um quadro estrito que separa segurança interna de segurança externa, ameaças internas de ameaças externas, e competências e missões das FSS e das FFAA. Esse quadro constitucional resulta duma importante solução de compromisso e de equilíbrio político conseguido pela revisão constitucional de 1982, que permitiu a subordinação das FFAA ao poder político democraticamente eleito. Essa solução poderá ser facilmente explicada por fatores históricos – o fim do período revolucionário, uma aproximação ao modelo das democracias ocidentais e a preparação de Portugal para a adesão à então CEE.

Ou seja, apesar de as alterações ocorridas em 2008-2009 resultarem, claramente, da mudança do paradigma securitário, na sequência do fim da Guerra Fria e do crescimento do fenómeno terrorista em países ocidentais ou territórios onde estes projetavam e defendiam os seus interesses nacionais, essa alteração foi balizada pelos limites do permitido pelo quadro constitucional de 1982, ou seja, pelo contexto histórico e institucional português. Sublinhe-se, precisamente, que após várias revisões constitucionais, o enquadramento institucional oferecido pela CRP em matéria de segurança e de defesa se mantém inalterado desde 1982, não obstante algumas nuances. Parece-nos ser evidente, portanto, que a legislação de defesa aprovada em 2009 e alterada em 2014 e 2021 foi limitada quer pelo contexto histórico-constitucional português nascido no pós-25 de abril de 1974, quer particularmente pelo quadro que resultou da revisão da Constituição em 1982. A rígida divisão entre segurança e defesa parece ter justificado, pelo menos em parte, as tímidas e genéricas referências à cooperação entre as FFAA e as FSS quer na LDN, quer na LOBOFA (e também na LSI).

Algumas das mudanças introduzidas na legislação nacional de segurança e de defesa resultaram do contexto orçamental de contenção de despesa e de partilha de meios, que viria a ser particularmente acentuado pelo impacto da crise económica e financeira iniciada em 2008, bem como pelo memorando de entendimento com a «Troika». Note-se, no entanto, que o contexto orçamental não parece ter tido uma influência significativa na legislação aprovada em 2009 e, ainda menos, no que respeita às soluções relativas à articulação ou coordenação entre as FFAA e as FSS. Contrariamente, parece ser possível concluir que algumas das mais relevantes alterações introduzidas na legislação em 2014 resultaram de fatores orçamentais. Não obstante, não é evidente que os esforços de contenção financeira e o melhor aproveitamento das capacidades e recursos existentes tenham, efetivamente, contribuído para uma maior

articulação entre as forças militares e policiais, limitando-se o seu impacto a uma maior articulação no seio de cada uma dessas forças.

Foi, também, observado que os Governos com envolvimento no processo de formulação das políticas estudadas, fossem eles do PS ou do PSD e do CDS-PP, favoreceram sempre um alargamento concetual da segurança e da defesa e uma crescente articulação e cooperação das FFAA com as FSS. De facto, as principais alterações surgiram ao nível da legislação ordinária, sendo aí projetada a vontade política no sentido de um esbatimento das fronteiras estanques entre segurança e defesa, aproximando a articulação operacional das forças civis e militares. Em sentido contrário, partidos como o PCP, o BE e o PEV, com base, sobretudo, em argumentos relativos aos limites constitucionais e negando qualquer cedência a pressões externas no sentido de adaptar as forças nacionais a exigências, sobretudo, da NATO, têm-se oposto a medidas que facilitem a atuação das FFAA no domínio da segurança interna e vice-versa e, sobretudo, em missões internacionais que, a seu ver, são incompatíveis com os interesses nacionais.

Da análise documental efetuada, não é possível asseverar, com claridade, o papel desempenhado pelo corporativismo profissional associado a cada uma das forças – militar e policial – no sentido da aproximação ou na tensão existente entre elas. No entanto, alguns elementos estudados parecem indicar uma certa pacificação sobre este tema, desde que as políticas aprovadas respeitem limites legais claros. As entrevistas realizadas permitiram chegar a conclusões diferentes das inicialmente obtidas por via da análise documental. Assim, concluímos que apesar de as relações entre as FFAA e as FSS serem positivas, são visíveis algumas tensões a nível operacional. Importa, desde logo, sublinhar que o corporativismo profissional existe não apenas entre as FSS e as FFAA, mas também no seio de cada uma delas, entre as diferentes polícias e serviços, e ramos militares. Foi, também, possível concluir que a lenta e gradual evolução das reformas institucionais nas áreas da segurança e da defesa poderá ter estado associada a pressões e resistências corporativas, associadas a disputas por recursos e à defesa da manutenção do *status quo*.

Nesse sentido, confirma-se que os casos de tensão existentes entre forças se relacionam com as dificuldades associadas à delimitação entre as áreas de competência e de atuação das FFAA e das FSS, tendo em conta o novo paradigma securitário pautado por novas ameaças transnacionais e não-convencionais e pela consequente diluição concetual entre segurança e defesa (H.4., Introdução). Confirma-se, também, que embora a legislação em Portugal preveja a possibilidade de colaboração entre as FFAA e as FSS, a possibilidade de intervenção das primeiras no âmbito da segurança interna poderá ser mais limitada (H.1., Introdução).

Não deixa, também, de ser surpreendente que apesar da Guerra Fria ter terminado em 1991, apenas em 2008-2009 se alteraram os principais diplomas em matéria de segurança e de defesa em Portugal, perpetuando por cerca de 26 anos o quadro que havia sido delineado pela revisão constitucional de 1982.

Ou seja, entre 1982 e 2008-2009, o quadro institucional das relações entre as FSS e as FFAA portuguesas manteve-se praticamente inalterado, apesar de Portugal integrar uma região que sofrera

profundas mudanças em termos securitários. E apesar de a NATO e a UE terem elas mesmas alterado também os seus quadros concetuais, institucionais e operacionais para dar resposta às mudanças geopolíticas, entretanto ocorridas.

Parece-nos, assim, que o contexto histórico e institucional português, resultante primeiro da Revolução de 1974 e a memória do período ditatorial que a antecedeu, e a solução institucional resultante da primeira revisão constitucional, em 1982, teriam uma influência decisiva nas políticas públicas de segurança e de defesa, em Portugal, em mais de 40 anos. A conjugação destes e outros fatores estudados explica o processo de mudança lenta e gradual das políticas e das instituições portuguesas nas áreas da segurança e da defesa, marcadas por reformas faseadas ao longo das últimas três décadas (1991-2021).

É possível, portanto, perspetivar que quaisquer avanços no sentido de uma maior articulação, coordenação, cooperação, partilha de meios, recursos e equipamentos entre forças militares e policiais, e atuação das forças militares no domínio da segurança interna e das forças policiais no domínio da segurança externa, poderão justificar uma revisão constitucional que clarifique os arranjos institucionais e a divisão de competências, alterando de forma definitiva o quadro concetual e institucional criado em 1982. Ainda assim, as soluções pontuais que foram sendo encontradas na prática – medidas adotadas entre 2008 e 2021 – têm permitido uma coordenação e articulação se não eficaz, pelo menos satisfatória, entre políticas e instituições em situações de relativa normalidade. Fica em aberto saber se tal será verificável perante uma situação limite e inusitada, como as que têm pautado a realidade securitária hodierna.

Bibliografia

Fontes

Legislação

Constitucional
Decreto de 10/04 de 1976, que aprova a Constituição da República Portuguesa
Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro
Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho
Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro
Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro
Lei Constitucional de 1/2001, de 12 de dezembro
Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho
Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto

Segurança e Defesa
Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro
Lei n.º 111/91, de 29 de agosto
Lei n.º 113/91, de 29 de agosto
Lei n.º 17/2011, de 3 de maio
Lei n.º 18/95, de 13 de julho
Lei n.º 19/81, de 18 de agosto
Lei n.º 20/87, de 12 de junho
Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro
Lei n.º 25/2008, de 5 de junho
Lei n.º 27/2006, de 3 de julho
Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro
Lei n.º 30/84, de 5 de setembro
Lei n.º 41/83, de 21 de dezembro
Lei n.º 44/86, de 30 de setembro
Lei n.º 44/86, de 30 de setembro
Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto
Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto
Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto
Lei n.º 59/2015, de 24 de junho
Lei n.º 63/2007, de 6 novembro
Lei n.º 8/91, de 1 de abril
Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto
Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro
Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho
Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho
Lei Orgânica n.º 2/2007, de 16 de abril
Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho
Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto
Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto
Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto
Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de setembro
Lei Orgânica n.º 4/2001, de 30 de agosto
Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto
Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro
Lei Orgânica n.º 6/2015, de 18 de maio

Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho
Decreto-Lei n.º 173/74, de 25 de junho
Decreto-Lei n.º 173/81, de 25 de junho
Decreto-Lei n.º 181/77, de 4 de maio
Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 20/82, de 28 de janeiro
Decreto-Lei n.º 221/82, de 7 de junho
Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro
Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro
Decreto-Lei n.º 464/74, de 18 de setembro
Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio
Decreto-Lei n.º 646/74, de 21 de novembro
Decreto-Lei n.º 717/76, de 9 de outubro
Decreto-Lei n.º 76/2017, de 29 de junho
Decreto-Lei n.º 949/76, de 31 de dezembro

Resolução de Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 4 de outubro
Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril
Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março
Decreto Regulamentar n.º 13/2015, de 31 de julho
Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho
Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho
Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho
Decreto Regulamentar n.º 1/2016, de 24 de maio
Decreto Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto
Decreto Regulamentar n.º 10/2017, de 15 de dezembro

Deliberação n.º 61/2018, de 15 de janeiro
Diretiva EMGFA n.º 3/78, 17 de janeiro
Diretiva n.º 3/78, de 17 de janeiro

Documentação preparatória de legislação (propostas, pareceres e atas de debates)

Proposta de Lei n.º 129/II/2.ª (1982), DAR II, série n.º 142/II/2, 1982.10.07, pp. 2650-2685
Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª (2008), DAR II, série A n.º 70, 2008.03.19, da 3.ª SL da X Leg., pp. pág. 29-40
Proposta de Lei n.º 190/V/4.ª (1991), DAR II, série A n.º 41, 1991.04.24, da 4.ª SL da V Leg., pp. 1090-1094
Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª (2014), DAR II, série A n.º 110, 2014.05.12, da 3.ª SL da XII Leg., pp. 35-59
Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª (2014), DAR II, série A n.º 110, 2014.05.12, da 3.ª SL da XII Leg., pp. 60-85
Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª (2008), DAR II, série A, n.º 46, 2008.12.19, da 4.ª SL da X Leg., pp. 22-38
Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª (2008), DAR II, série A n.º 46, 2008.12.19, da 4.ª SL da X Leg., pp. 22-38
Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª (1986), DAR II, série n.º 66/IV/1, 1986.05.21, pp. 2702-2708
Proposta de Lei n.º 84/XIV/2.ª (2021), DAR II, série A n.º 113, 2021.04.09, da 2.ª SL da XIV Leg., pp. 141-157

Proposta de Lei n.º 85/XIV/2.ª (2021), DAR II, série A n.º 113, 2021.04.09, da 2.ª SL da XIV Leg., pp. 157-160

Recurso da decisão de admissão da Proposta de Lei n.º 26/IV/1.ª, 1986, DAR II, série n.º 68/IV/1, 1986.05.24, pp. 2766-2767.
Parecer CACDLG LSI 2008, DAR II, série A n.º 83, 2008.04.19, da 3.ª SL da X Leg., pp. 48-65
Parecer CDN LDN 2009, DAR II, série A, n.º 55, 2009.01.17, da 4.ª SL da X Leg., pp. 2-44
Parecer CDN LOBOFA 2009, DAR II, série A n.º 55, 2009.01.17, da 4.ª SL da X Leg., pp. 2-44
Parecer CDN LDN 2014, DAR II, série A n.º 121, 2014.05.29, da 3.ª SL da XII Leg., pp. 76-91
Parecer CDN LOBOFA 2014, DAR II, série A n.º 121, 2014.05.29, da 3.ª SL da XII Leg., pp. 91-102

Debate AR LSI 1987, DAR I série n.º 100, 1986.07.23, da 1.ª SL da IV Leg.
Debate AR LOBOFA 1991, DAR I, série n.º 87, 1991.06.05, da 4.ª SL da V Leg.
Debate AR LSI 2008, DAR I, série n.º 80, 2008.05.08, da 3.ª SL da X Leg., pp.29-54
Debate AR LDN e LOBOFA 2009, DAR, I série n.º 35, 2009.01.17, da 4.ª SL da X Leg., pp. 6-31
Debate AR LDN e LOBOFA 2014, DAR I, série n.º 88, 2014.05.30, da 3.ª SL da XII Leg., pp. 3-25
Debate AR LDNFA 1982, DAR I, séries n.º 134, 135 e 136, 1982.10.08, da 2.ª SL da II Leg.

Grandes Opções do Plano
Lei n.º 1/92, de 9 de março
Lei n.º 10/76, de 31 de dezembro
Lei n.º 10/86, de 30 de abril
Lei n.º 100/89, de 29 de dezembro
Lei n.º 107-A/2003, de 31 de dezembro
Lei n.º 109-A/2001, de 27 de dezembro
Lei n.º 10-A/96, de 23 de março
Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro
Lei n.º 115/88, de 30 de dezembro
Lei n.º 127-A/97, de 20 de dezembro
Lei n.º 26/78, de 8 de junho
Lei n.º 2-A/85, de 28 de fevereiro
Lei n.º 3/2020, de 31 de março
Lei n.º 3/88, de 26 de janeiro
Lei n.º 30-B/2000, de 29 de dezembro
Lei n.º 30-B/92, de 28 de dezembro
Lei n.º 31/2007, de 10 de agosto
Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro
Lei n.º 39/81, de 31 de dezembro
Lei n.º 39-A/94, de 27 de dezembro
Lei n.º 3-A/2000, de 4 de abril
Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril
Lei n.º 41/2008, de 13 de agosto
Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro
Lei n.º 43/83, de 31 de dezembro
Lei n.º 4-A/81, de 6 de maio
Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto
Lei n.º 52/2006, de 1 de setembro
Lei n.º 52-B/96, de 27 de dezembro
Lei n.º 55-A/2004, de 30 de dezembro
Lei n.º 64/90, de 28 de dezembro
Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro
Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro
Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro
Lei n.º 74/93, de 20 de dezembro
Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro

Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março
Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro
Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro
Lei n.º 87-A/98, de 31 de dezembro
Lei n.º 9/80, de 28 de maio

Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional
Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril
Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 31 de janeiro
Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 24 de fevereiro
Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro

Outros

Programas de Governo
Programa do I Governo Constitucional
Programa do II Governo Constitucional
Programa do III Governo Constitucional
Programa do IV Governo Constitucional
Programa do V Governo Constitucional
Programa do VI Governo Constitucional
Programa do VII Governo Constitucional
Programa do VIII Governo Constitucional
Programa do IX Governo Constitucional
Programa do X Governo Constitucional
Programa do XI Governo Constitucional
Programa do XII Governo Constitucional
Programa do XIII Governo Constitucional
Programa do XIV Governo Constitucional
Programa do XV Governo Constitucional
Programa do XVI Governo Constitucional
Programa do XVII Governo Constitucional
Programa do XVIII Governo Constitucional
Programa do XIX Governo Constitucional
Programa do XX Governo Constitucional
Programa do XXI Governo Constitucional
Programa do XXII Governo Constitucional

Programas Eleitorais
Manifesto Eleitoral PPD/PSD Legislativas 2005 «Um Contrato com os Portugueses»
Programa Eleitoral do PSD Eleições Legislativas 2011«Recuperar a credibilidade e desenvolver Portugal»
Programa Eleitoral Coligação Portugal à Frente (PPD/PSD e CDS-PP) «Agora Portugal pode mais»
Compromisso de Governo para Portugal PS 2005 «Voltar a acreditar»
Programa Eleitoral do PS 2011 «Defender Portugal, construir o futuro»
Programa Eleitoral do BE Legislativas 2005 «Tempo de viragem – As prioridades para uma governação que imponha um novo ciclo de políticas»
Compromisso Eleitoral BE 2011 «Mudar Portugal pelo emprego e pela justiça fiscal»
Programa Eleitoral do PCP Legislativas 2005 «Mais votos na CDU para mudar a sério»
Compromisso PCP Legislativas 2011 «Por uma política Patriótica e de Esquerda»
Programa de Governo Legislativas 2005 CDS-PP
Manifesto Eleitoral 2011 CDS-PP «Este é o momento. Por ti. Por todos. Portugal»
Manifesto Eleitoral PEV 2005 «A Voz Ecologista na Assembleia da República»
Manifesto Eleitoral PEV 2011 «Por uma alternativa sustentável de esquerda»

Audições em Comissões da Assembleia da República

Audição ao Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança (2008), General Leonel de Carvalho, no âmbito da discussão da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto

Audição n.º 76-CDN-XII, 3.ª sessão legislativa (2014), ao ex-Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, General Valença Pinto, no âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/GOV e da Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/ GOV

Audição n.º 77-CDN-XII, 3.ª sessão legislativa (2014), ao ex-Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, General Luís Araújo, no âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/GOV e da Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/ GOV

Audição n.º 78-CDN-XII, 3.ª sessão legislativa (2014), ao ex-Chefe do Estado-Maior do Exército, General Pinto Ramalho, no âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/GOV e da Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/ GOV

Audição n.º 79-CDN-XII, 3.ª sessão legislativa (2014), ao ex-Ministro da Defesa Nacional, Professor Nuno Severiano Teixeira, no âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/GOV e da Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/ GOV

Audição n.º 80-CDN-XII, 3.ª sessão legislativa (2014), ao ex-Ministro da Defesa Nacional, Professor Augusto Santos Silva, no âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/GOV e da Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/ GOV

Audição n.º 81-CDN-XII, 3.ª sessão legislativa (2014), ao ex-Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante Melo Gomes, no âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 222/XII/3.ª/GOV e da Proposta de Lei n.º 223/XII/3.ª/ GOV

Documentos estratégicos da NATO

Conceito Estratégico não classificado NATO, de 1991, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm, consultado em 20.12.2021

Conceito Estratégico não classificado NATO, de 1999, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm, consultado em 20.12.2021

Conceito Estratégico NATO «Envolvimento ativo, defesa moderna», de 2010, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm, consultado em 20.12.2021

Declaração de Bruxelas sobre segurança e solidariedade transatlântica, de 2018, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156620.htm, consultado em 20.12.2021

Declaração de Gales sobre a ligação transatlântica, de 2014, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm, consultado em 20.12.2021

Declaração de Varsóvia sobre segurança transatlântica, de 2016, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm, consultado em 20.12.2021

Declaração sobre a Segurança da Aliança, de 2009, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_52838.htm, consultado em 20.12.2021

MC 400/3 (2012)

MC 472 (2003), NATO's military concept for defence against terrorism, em https://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm, consultado em 20.12.2021

Orientações Políticas Globais da NATO, de 2006, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm, consultado em 20.12.2021

Documentos e legislação da União Europeia

Acordos Berlim Mais, de 2002

Agenda Europeia para a Segurança, de 28 de abril de 2015, COM(2015) 185 final, em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185, consultado em 20.12.2021

Ato Único Europeu, Jornal Oficial L 169, de 29.6.1987, p. 1-28

Conclusões do Conselho Europeu de 22 de junho de 2017, Cooperação Estruturada Permanente, em https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/, consultado em 20.12.2021

Conclusões do Conselho Europeu, de 13-14 de dezembro de 2018, em https://www.consilium.europa.eu/media/37557/13-14-euco-final-conclusions-pt.pdf, consultado em 20.12.2021

Conclusões do Conselho Europeu, de 19-20 de dezembro de 2013, em https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/pt/pdf, consultado em 20.12.2021
Conclusões do Conselho Europeu, de 28 de junho 2018, em https://www.consilium.europa.eu/media/35953/28-euco-final-conclusions-pt.pdf, consultado em 20.12.2021
Conclusões do Conselho sobre ação comum reforçada para combater ameaças híbridas, de 10 de dezembro de 2019, em https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14972-2019-INIT/pt/pdf, consultado em 20.12.2021
Conclusões do Conselho sobre segurança e defesa, Estratégia Global da UE, de 2016, em https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf, consultado em 20.12.2021
Conclusões do Conselho, Cooperação UE-NATO, de 2017, em https://www.consilium.europa.eu/media/31947/st14802en17.pdf, consultado em 20.12.2021
Conclusões do Conselho, Reforço da vertente civil da PCSD, de 2018, em https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf, consultado em 20.12.2021
Conclusões do Conselho, Segurança e defesa no contexto da Estratégia Global da UE, de 2018, em https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13978-2018-INIT/pt/pdf, consultado em 20.12.2021
Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, Jornal Oficial L 239, de 22.9.2000, p. 0019-0062
Decisão 2002/187/JAI, do Conselho, relativa à definição da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade, Jornal Oficial n.º L 63 de 6/03/2002, pp. 1-13.
Decisão-quadro 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho, Jornal Oficial n.º L 164, de 22/06/2002, pp. 3-7.
Decisão-quadro 2002/584/JAI, do Conselho, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os países da União Europeia, Jornal Oficial n.º L 190 de 18/07/2002, pp. 1-20.
Declaração Conjunta UE-NATO, de 2016, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en, consultado em 20.12.2021
Declaração Conjunta UE-NATO, de 2018, em https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf, consultado em 20.12.2021
Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro de 2001, que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, Jornal Oficial n.º L 344, 28.12.2001, pp. 76–82.
Estratégia de segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança, de março de 2010, em https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf, consultado em 20.12.2021
Estratégia Europeia de Segurança, «Uma Europa segura em um mundo melhor», de 2003, em https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf, consultado em 20.12.2021
Estratégia Global da União Europeia para a política externa e de segurança, «Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte», 2017, em https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1, consultado em 20.12.2021
Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa, COM/2016/0950 final, de 30.11.2016, em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN, consultado em 20.12.2021
Plano de execução em matéria de segurança e defesa, de 2016, em https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf, acedido em 20.12.2021
Tratado da União Europeia (Maastricht), Jornal Oficial C 191, de 29.7.1992, p. 1-112
Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados, Jornal Oficial C 340, DE 10.11.1997, p. 1-144
Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e Tratado que institui a Comunidade Europeia, Jornal Oficial C 306, de 17.12.2007, p. 1-217

Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados, Jornal Oficial C 80, de 10.3.2001, p. 1-87

Referências bibliográficas

Abbott, A. (1997), "On the Concept of Turning Point", *Comparative Social Research* 16, pp. 85-105.
Acharya, A. (2001), "Human Security", *International Journal*, Vol. 56, No. 3, pp. 442-460.
Alexander, G. (2001), "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics* 13 (3), pp. 249-270.
Alexander, G. (2001), "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics* 13(3), pp. 249-70.
Almeida, P.P. (2009), "Políticas de Segurança: Visão de Futuro", *Revista de Segurança e Defesa*, pp. 50-55.
Alter, K.J., Helfer, L. e McAllister, J. (2013), "A new international human rights court for West Africa", *American Journal of International Law* 107, pp. 737-779.
Alves de Carvalho, R.M. (2018), "A influência das políticas públicas de segurança do Reino Unido na realidade portuguesa", em Correia, E.P. (Coord.), *Políticas Públicas de Segurança*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, pp. 100-143.
Alves, A.C. (2010), "Introdução à Segurança", *Revista da Guarda Nacional Republicana.*
Alves, L.F.M. (1999), *O Papel da Instituição Militar na Segurança Nacional. Que âmbito? Estudo de Média Duração*. CSNG, Lisboa: ISNG.
Anderson, S. e Seitz, T. (2006), "European Security and Defence Policy Demystified: Nation-Building and Identity in the European Union", *Armed Forces and Society*, Vol. 33(1), pp. 24-42.
Andrade, J. (1999), *Ação Direta: Dicionário de Terrorismo e Ativismo Político*. Lisboa: Hugin Editores.
Annan, K.A. (2005), "In larger freedom – towards security, development and human rights for all", Report of the Secretary General of the United Nations.
Antunes, J.P. (2010), "O Tratado de Lisboa e a Defesa Europeia: a meio caminho da Defesa Comum", *Nação e Defesa – Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*, N.º 127 – 5.ª Série, IDN, pp. 45-50.
AR (1995), *Justiça militar: colóquio parlamentar*. Comissão de Defesa Nacional, Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República.
Arrow, K. (2000), "Increasing Returns: Historiographic Issues and Path Dependence", *European Journal of the History of Economic Thought* 7(2), pp. 171-180.
Arthur, W.B. (1989), "Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events", *Economic Journal* 99, pp. 116-131.
Arthur, W.B. (1994), *Increasing returns and path dependency in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
Bacelar Gouveia, J. (2015), "Segurança Humana", em Bacelar Gouveia, J. e Santos, S. (Coord.), Enciclopédia de Direito e Segurança, Coimbra: Almedina, pp. 418-422.
Bacelar Gouveia, J. (2018), *Direito da Segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Almedina.
Bache, I. (2008), *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion policy in the European Union and Britain*. Plymouth: Rowman & Lottlefield Publushers, Inc.
Bache, I. e Marshall, A. (2004), "Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain", *Queen's Papers on Europeanisation*, N.º 5.
Baldwin, D. (2011), "The concept of security", em Hughes, C.W. e Meng, L.Y. (eds.), *Security Studies - a reader*. Routledge.
Baltazar, M.S. (2007), "(Re)Pensar a Sociologia dos Conflitos: a Disputa Paradigmática entre a Paz Negativa e/ou a Paz Positiva", *Nação e Defesa*, N.º 116 - 3.ª Série, IDN, pp. 157-185.
Bandov, G. e Kolman, N.H. (2018), "Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as a Multi-Directional Process", *Cadmus*, Volume 3, Issue 5 - October.

Barradas Ludovino, A.M. (2016), "O emprego das Forças Armadas na Segurança Interna em Portugal: Estudo comparativo com Espanha", *Revista Militar*, N.º 2578, pp. 1015-1035.
Barrento, M. (2001), "A Instituição Militar no Século XXI", *Nação e Defesa, Forças Armadas em Mudança*, N.º 98 - 2.ª Série, IDN, pp. 17-31.
Barroso, L. (2014), "A Segurança: uma aproximação conceptual", *Revista de Direito e Segurança*, ano II, N.º 3, pp. 155-180.
Bauer, A. e Raufer, X. (2002), *La Guerre ne Fait que Commencer*. Éditions JC Lattès.
Bauer, A. e Raufer, X. (2003), *A Globalização do Terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
Baumgartner, F.R. e Jones, B.D. (1993), *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
Baumgartner, F.R., e Jones, B.D. (2002), "Punctuations, ideas, and public policy", em Baumgartner, F.R., e Jones, B.D. (eds.), *Policy dynamics*. Chicago, UK: University of Chicago Press, pp. 293-306.
Beck, U. (2013), *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2.ª ed., Editora 34.
Beck, U. (2015), *Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*. Lisboa: Edições 70, Extra Coleção.
Béland, D. (2009), "Ideas, institutions, and policy change", *Journal of European Public Policy*, 16(5), pp. 701-718.
Béland, D. e Waddan, A. (2012). *The politics of policy change*. Washington, DC: Georgetown University Press.
Belchior Vieira, G.S. (1980), "Conceitos de Defesa Nacional: Componente Militar", *Nação e Defesa*, N.º 13, Instituto da Defesa Nacional, pp. 12-25.
Belchior Vieira, G.S. (2001), "Que Modelo de Militar para a Nova Arte de Guerra e Paz?", *Nação e Defesa, Forças Armadas em Mudança*, N.º 98 – 2.ª Série, IDN, pp. 33-48.
Bennett, C.J. and Howlett, M. (1992), "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change", *Policy Sciences*, vol. 25, pp. 275-294.
Bernardino, L.M.B. (2012), *A cooperação para a segurança no contexto das relações internacionais: do realismo ao construtivismo*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa.
Betts, R. K. (1998), "The New Threat of Mass Destruction", *Foreign Affairs*, vol. 77, 1, pp. 26-41.
Bickerton, C.J., Irondelle, B. and Menon, A. (2011), "Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 1, pp. 1-21.
Bigo, D. (2000), "When two become one: International and external securitisations in Europe", em Kelstrup e William (eds.), *International relations theory and the politics of European integration*. London: Routledge, pp. 171-204.
Bigo, D. (2016), "International Political Sociology: Internal Security as Transnational Power Fields", em Bossong, R. e Rhinard, M. (eds.) (2016), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. Oxford University Press.
Bigo, D., et al. (2015), "The EU Counter-terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda". Brussels: CEPS Liberty and Security in Europe, n.º 81.
Biscop, S. (2018), "EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective", *Nação e Defesa, European Defence*, N.º 150, IDN, pp. 85-93.
Blanco de Morais, C. (2000), "Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas", em Miranda, J., e Blanco de Morais, C. (coord.) *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos, IDN, pp. 27-134.
Blarel, J-F. (2016), "A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia", *Nação e Defesa*, N.º 143, IDN, pp. 79-87.
Boas, T.C. (2007), "Conceptualizing continuity and change. The composite-standard model of path dependence", *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), pp. 33–54.
Bodnieks, V. (2020), "The New Institutionalism: A tool for analysing defence and security institutions", *Security & Defence Quarterly*, 5/2020, vol. 32, pp. 83-94.
Boekle, H., Rittberger, V., and Wagner, W., (2001), "Constructivist foreign policy theory", em Rittberger, V. (ed.), *German foreign policy since unification: theories and case studies*. Manchester: Manchester University Press, pp. 105-137.

Boer, M. e Monar, J. (2002), "Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, 40(1), pp. 11-28.
Bohnen, J. (1997), "Germany", em Menon, J.H.a.A. (ed.*), The European Union and National Defence Policy*. London; New York: Routledge.
Bonditti, P., et. al. (2008), « Le role des militaires dans la lutte contre le terrorisme », Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense.
Bonnici, J.P.M. (2014), "Redefining the Relationship Between Security, Data Retention and Human Rights", em Holzhacker, R.L. e Luif, P. (eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union, Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. Springer.
Börzel, T. (1999), "Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), pp. 573-596.
Börzel, T. (2002), "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies* 40 (2), pp. 193-214.
Börzel, T. and Risse, T. (2003), "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", em Featherstone, K. and Radaelli, C.M. (ed.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
Börzel, T. e Risse, T. (2000), "When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Change", European Integration Online Papers (EIOP), vol. 4, n.º 15.
Börzel, T. e Risse, T. (2009), "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", prepared for Keith Featherstone/Claudio Radaelli (eds.), The Politics of Europeanisation (Oxford: Oxford University Press, forthcoming), https://gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20-%20RISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf, consultado em 08.06.2022.
Börzel, T.A. (2001), "Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member state responses to Europeanisation", Paper prepared for the ECSA conference, Madison (USA), May 31-June 2, 2001.
Bossong, R. e Carrapico, H. (2016), "The Multidimensional Nature and Dynamic Transformation of European Borders and Internal Security", em Bossong, R. e Carrapico, H. (eds), *EU Borders and Shifting Internal Security - Technology, Externalization and Accountability*. Springer.
Bossong, R. e Lavenex, S. (2016), "Governance and EU Internal Security Cooperation", em Bossong, R. e Rhinard, M. (eds.) (2016), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. Oxford University Press.
Bossong, R. e Rhinard, M. (2016), "Alternative Perspectives on Internal Security Cooperation in the European Union Setting the Scene", em Bossong, R. e Rhinard, M. (eds.), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. Oxford University Press.
Boswell, C. (2007), "Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization", *Journal of Common Market Studies*, 45 (3), pp. 589-610.
Branco, C.M.G. (2013), "O Conceito Estratégico e o Modelo Policial", *Nação e Defesa, Estratégia*, N.º 136 – 5.ª Série, IDN, pp. 202-222.
Branco, C.M.G. (2015), "Emprego das Forças Armadas a nível interno – Um paradoxo", *Revista Militar*, N.º 2557/2558.
Brandão, A. (2004), "Segurança: um conceito contestado em debate", em Moreira, A. (coord.), *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio, pp. 37-56.
Britz, M. e Eriksson, A. (2005), "The European Security And Defence Policy: A Fourth System Of European Foreign Policy?", *« Politique européenne »*, L'Harmattan, 2005/3, n.° 17, pp. 35-62.
Broschek, J. (2013), "Between path dependence and gradual change: Historical institutionalism and the study of federal dynamics", em Benz, A. e Broschek, J. (eds.), *Federal dynamics*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 93-115.
Buchan, A. e Mackintosh, J.R. (1973), "Security", em *Marxism, Communism and Western Society: A Comparative Encyclopaedia*, vol. 7, New York: C. D. Kerning.
Bull, H. (1982), "Civilian Power Europe: A Contradition in Terms?", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n.º 2, pp. 149-170.
Buller, J. e Gamble, A. (2002), "Conceptualising Europeanisation", *Public Policy and Administration*, vol. 17, n.º 2, pp. 4-24.

Bulmer, S. e Burch, M. (2001), "The Europeanisation of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective", em Schneider, G. e Aspinwall, M. (eds.) *The Rules of Integration: Institutionalist Approaches to the Study of Europe*. Manchester University Press: Manchester, pp. 73-96.

Buzan, B. (1991), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Buzan, B. e Hansen, L. (2009), *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell, J.L. (2004), *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Canas, V. (2004), "Crime organizado internacional e subversão das estruturas públicas: questões sobre o enquadramento jurídico-constitucional, internacional e da União e alguns casos de insucesso", Colóquio O Terrorismo global e os novos desafios à segurança interna, Lisboa, UAL.

Capano, G. e Howlett, M. (2009), "Introduction: the determinants of policy change: advancing the debate", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), pp. 1-5.

Capitão Ferreira, M. (2017), "Economia da Defesa Nacional", *IDN Cadernos*, N.º 27.

Capoccia, G. (2016a), "Critical Junctures", em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A., *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.

Capoccia, G. (2016b), "When Do Institutions 'Bite'? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change", *Comparative Political Studies*, vol. 49 (8), pp. 1095-1127.

Capoccia, G. e Kelemen, R. D. (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, 59, pp. 341-369.

Capoccia, G. e Ziblatt, D. (2010), "The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond", *Comparative Political Studies* 43 (8-9), pp. 931-968.

Cardoso Reis, B. (2017), "Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais como a Guerrilha e o Terrorismo", *IDN Cadernos*.

Cardoso Reis, B. (2019), *Pode Portugal ter uma estratégia?*, Política e Sociedade, N.º 95, FFMS.

Cardoso, J.L. e Mendonça, P. (2012), "Corporatism and beyond: an assessment of recent literature", *ICS, Working papers*.

Cardoso, L.A.G. (1979), "Editorial", *Nação e Defesa*, Ano IV, N.º 12, pp. 5-12.

Carreiras, H. (2007), "The Portuguese Armed Forces after the Cold War: How post-Modern Are They?", Paper presented to the 2007 Biennial International Conference of the Inter-University Seminar on Armed Forces & Society (Chicago 26-28 October 2007).

Carrilho, R. e Martins, M.Z. (2019), "Paz e Segurança no Mundo - um contributo de Portugal", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional - A dimensão externa da segurança interna*, OBSERVARE, pp. 136-137.

Cavelty, M.D. e Mauer, V. (eds.) (2010), *The Routledge Handbook of Security Studies*. Taylor & Francis e-Library.

Charillon, F. (2001), "O Significado da Segurança na Europa: A UE – da PESC ao Colapso da Política Externa*", Nação e Defesa, Segurança para o século XXI*, Nº 99 – 2.ª Série, IDN, pp. 103-147.

Charillon, F. (2002), « L'Union Européenne Après le 11 Septembre. La Politique Étrangère Commune à l'Épreuve des Normes Américaines », *Nação e Defesa, Repensar a NATO*, N.º 102 - 2.ª Série, IDN, pp. 97-114.

Claro, R.B.M. (2018), "O panorama securitário atual um olhar sobre a Península Ibérica", em Correia, E.P. (Coord.), *Políticas Públicas de Segurança*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, pp. 15-58.

Clemens, E. S. e Cook, J. M. (1999), "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change", *Annual Review of Sociology*, vol. 25, pp. 441-466.

Clero, R. (2012), "Contributo Sobre «Defesa Militar»", em Figueiredo Lopes, A., Severiano Teixeira, N. e Viana, V.R. (coord.) *Contributos Para Um C,onceito Estratégico De Defesa Nacional*. Lisboa: IDN, pp. 181-200.

Collier, D. (1998), "Comparative Method in the 1990s", *APSA-CP: Newsletter of the APSA Organised Section in Comparative Politics*, 9 (1), pp. 1-5.

Collier, R.B. (1993), "Combining alternative perspectives: internal trajectories versus external influences as explanations of Latin American politics in the 1940s", *Comp. Polit.* 26 (1), pp. 1-30.

Collier, R.B. e Collier, D. (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
Collins, A. (2007), *Contemporany Security Studies*. New York: Oxford University Press.
Correia, E.P. (2015), *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI – ICPOL.
Cortell, A. e Peterson, S. (1999), "Altered States: Explaining Domestic Institutional Change", *British Journal of Political Science,* 29 (1), pp. 177-203.
Costa, P.S., Freitas, R. e Leitão, A.M.G. (2009), "NATO – Desafios e Perspetivas", *Revista Militar*, N.º 2485/2486.
Courmont, B. e Ribnikar, D. (2002), *Les guerres asymétriques*. Paris: Presses Universitaires de France.
Couto, A.C. (1988), *Elementos de estratégia - Apontamentos para um curso*. Vol. I.. Pedrouços: Instituto de Alto Estudos Militares.
Couto, A.C. (2009), "Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO", *Nação e Defesa*, N.º 124, IDN, pp. 19-86.
Crouch, C. e Farrell, H. (2004), "Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to to the New Determinism", *Rationality and Society*, 16 (1), pp. 5-43.
Cruz, M.A.F. (2019), "A Horizontalização da Segurança e a Sociedade de Risco", em Hermenegildo, R.S. (coord.), *Segurança Interna no século XXI - população e território*. Porto: Fronteira do Caos Editores, 1.ª edição, pp. 61-78.
Daehnhardt, P. (2018), "European Defence and German Defence Cooperation", *Nação e Defesa*, N.º 150, IDN, pp. 94-114.
Dahlberg, R. e Dalgaard-Nielsen, A. (2020), "The Roles of Military and Civilian Forces in Domestic Security", em Sookermany A. (ed.), *Handbook of Military Sciences*. Springer.
David, C-P. (2000), *A Guerra e a Paz. Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.
David, P.A. (1985), "Clio and the economics of QWERTY", *American Economic Review Proceedings*, 75, pp. 332-337.
David, P.A. (2001), "Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics', em Garrouste, P. (ed.), *Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present*. Cheltenham UK and Northampton. USA: Edgar Elgar, pp. 15-40.
Davidshofer, S. e Olsson, C. (2008), « Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme: les développement au niveaux européen et otanien », *Les documents du C2SD*, Ministère de la défense (94), pp. 173-202.
Dias, M.G. (2005), "Segurança Interna", em Valente, M.M.G. (Coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*. Almedina, pp. 13-33.
Diogo, L.C. e Pica, C. (2004), "Reflexões sobre o Novo Fenómeno das Ameaças e Redes Internacionais", *Revista da Armada*, N.º 371 e 372.
Djelic, M-L e Quack, S. (2003), "Conclusion: Globalization and a Double Process of Institutional Change and Institution Building" em Djelic, M-L e Quack, S. (eds.), *Globalization and Institutions*. Cheltenham: Edward Elgar.
Dobusch, L. e Kapeller, J. (2013), "Breaking New Paths: Theory and Method in Path Dependence Research", *Schmalenbach Business Review*, vol. 65, pp. 288-311.
Duarte da Costa, J.M. (2016), "A Luta contra a Ameaça Terrorista na Europa Ocidental", *Nação e Defesa – Terrorismo Transnacional*, N.º 143, IDN, pp. 88-93.
Duarte, A.P. (2005), "A Visão da 'Guerra Total' no Pensamento Militar", *Nação e Defesa*, N.º 112 – 3.ª Série, IDN, pp. 33-50.
Duarte, F.P. (2013), "Portugal como ator e produtor de Segurança Internacional", em IDN, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013: Contributos e Debate Público*. Lisboa: INCM e IDN.
Duncan, J.S. (2002), "Rethinking NATO", *Nação e Defesa, Repensar a NATO*, N.º 102 – 2.ª Série, IDN, pp. 65-95.
Duque, R.S. (2015), "Singularidades da coexistência da liberdade e da segurança em democracia", em Correia, E.P., *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI-ICPOL.
Ebbinghaus, B. (2005), "Can Path Dependence Explain Institutional Change?: Two Approaches Applied to Welfare State Reform", MPIfG Discussion Paper 05/2, pp. 1-31.
Edmunds, T. (2006), "What are armed forced for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs*, 82 (6), pp. 1059-1075.

Elias, L. (2011a), *Segurança na Contemporaneidade – Internacionalização e Comunitarização*, Tese de Doutoramento em Ciência Política – Políticas Públicas, FCSH, Universidade Nova de Lisboa.
Elias, L. (2011b), "A Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises", *Nação e Defesa*, N.º 129, IDN, pp. 145-184.
Elias, L. (2012), "Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada", *Working Paper* #11, Observatório Político.
Elias, L. (2013a), "A Externalização da Segurança Interna – as dimensões global, europeia e lusófona", *Relações Internacionais*, 40, pp. 9-29.
Elias, L. (2013b). "A Componente Policial nas Missões de Manutenção de Paz", *Politeia*, ano I, n.º 2. Coimbra: Almedina.
Elias, L. (2018), *Ciências Policiais e Segurança Interna: desafios e prospetiva*. Lisboa: ISCPSI.
Elias, L. (2019a), "A dimensão externa da segurança interna em Portugal*", JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional - A dimensão externa da segurança interna*, OBSERVARE, pp. 78-79.
Elias, L. (2019b), "O Terrorismo Transnacional Contemporâneo: Segurança, Justiça e Cooperação", *Nação e Defesa, Terrorismo e Violência Política*, N.º 152, IDN, pp. 78-112.
Elias, L. e Marques Guedes, A. (2012), "Here be dragons: novos conceitos de segurança e o mundo contemporâneo", em Correia, E.P. e Duque, R. (coord.), *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa, Fonte da Palavra.
Epstein, L.D. (1980), "The old states in a new system", em King, A. (ed.), *The New American Political System*. 3rd edition, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
Escorrega, L.F. (2009), "A Segurança e os Novos Riscos e Ameaças: Perspetivas Várias", *Revista Militar*, N.º 2491/2192.
Escorrega, L.F. (2013), "Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN): Breves Comentários", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Espírito Santo, G. (2009), "A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades", *Nação e Defesa – Portugal e a Aliança Atlântica*, N.º 123 - 4.ª Série, IDN, pp. 91-39.
Espírito Santo, G. (2014), "Quarenta anos de reformas nas Forças Armadas: uma avaliação", *Revista Militar*, n.º 2554.
Farrell, H. (2018), "The Shared Challenges of Institutional Theories: Rational Choice, Historical Institutionalism, and Sociological Institutionalism", em Glückler, J. et al. (eds.), *Knowledge and Institutions*. Knowledge and Space 13, pp. 23-44.
Farrell, H. e Newman, A.L. (2014), "Domestic institutions beyond the nation-state", *World Politics* 66, pp. 331-363.
Farrell, H. e Newman, A.L. (eds.) (2010), "Special Issue on Market Regulation", *Review of International Political Economy* 17 (4).
Feiteira, A. (2006), "A Segurança e Defesa: um domínio único?", *Segurança e Defesa* – n.º 1. Lisboa.
Feiteira, A. (2017), "Uma conceção integrada de segurança no domínio das políticas públicas: tópicos de reflexão", em Bacelar Gouveia, J., *Estudos de direito e segurança*. Volume II. Coimbra: Almedina.
Fernandes, A.J. (2005), "Poder Político e Segurança Interna", em Valente, M.M.G. (coord.), *I Colóquio de Segurança Interna*. Almedina, pp. 23-37.
Ferreira Nunes, I. (2004), "Segurança internacional: os princípios idealistas e a lógica realista", em Moreira, A. (coord.), *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio, pp. 271-288.
Ferreira Nunes, I. (2007), "Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus", *Nação e Defesa*, 118, IDN, pp. 21-67.
Ferreira Nunes, I. (2010), "Security Culture, Strategic Approach and the Implementation and Operationalization of European Security", *Nação e Defesa, Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*, N.º 127 – 5.ª Série, IDN, pp. 51-80.
Ferreira Nunes, I. (2012a), "Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia", IDN – Policy Paper 1 / 2012.
Ferreira Nunes, I. (2012b), "Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu", IDN – Policy Paper 2 / 2012.

Ferreira Nunes, I. (2013), "Estratégias de Cooperação Europeia na Perspetiva dos Pequenos e Médios Estados", IDN – Policy Paper 4 / 2013.
Ferreira Pereira, L.C. e Martins, B.O. (2011), "A política comum de segurança da união Europeia e a luta contra o terrorismo: génese e evolução de um nono nexo", em Brandão, A.P. (coord.) *A luta contra o terrorismo transnacional*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 121-144.
Ferreira, J. M. (2001), *História de Portugal: Portugal em Transe*. Volume VIII. Lisboa: Editorial Estampa.
Fiães Fernandes, L. (2005), "As 'novas' ameaças como instrumento de mutação do conceito 'segurança'", em Valente, M.M.G. (coord.), *I Colóquio de Segurança Interna*. Almedina, pp. 123-152.
Figueroa, D.M. de (2005), "NATO's response to terrorismo", *NATO Review*, N.º 3.
Fioretos, O. (2011), *Creative Reconstructions: Multilateralism and European Varieties of Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (2016), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.
Flers, N.A. de, e Müller, P. (2010), "Applying The Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms", Paper prepared for the GARNET Conference 2010 – The European Union in International Affairs, Panel B.3.
Fligstein, N. e Merand, F. (2002), "Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980", *Acta Sociologica*, vol. 45, n.º 1, March, pp. 7-22.
Flockhart, T. (2010), "Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space", *JCMS* 2010, vol. 48, n.º 4, pp. 787-810.
Freire, J. (2004), *Associações profissionais em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
Freire, J. (2009), "Instituições Militares, Poder Político e Sociedade", *Nação e Defesa – Portugal e a Aliança Atlântica* N.º 123 – 4.ª Série, IDN, pp. 135-174.
Freitas do Amaral, D. (1982), Reunião Plenária de 7 de outubro de 1982, Assembleia da República, II Legislatura, 2.ª sessão legislativa, Debate Proposta de LDNFA, DAR, p. 5627.
Freitas do Amaral, D. (1983), *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Coimbra Editora.
Freitas do Amaral, D. (1988), "La Constitución y las Fuerzas Armadas", Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), n.º 60 e 61, pp. 607 e ss.
Fukuyama, F. (1989), "The End of History?", Washington: *The National Interest*, n.º 16.
Garcia, F.P. (2006), "As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo", *Negócios Estrangeiros*, N.º 9.1, pp. 339-374.
Garcia, F.P. (2007), *Da Guerra e da Estratégia*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa-Instituto de Estudos Políticos.
Garcia, F.P. (2010), *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
Garcia, F.P. (2015), "Defesa Nacional", em Bacelar Gouveia, J. e Santos, S. (coord.), *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.
Gaspar, C. (2002), "A Aliança Atlântica e o Método dos Alargamentos", *Nação e Defesa – Repensar a NATO*, N.º 102 - 2.ª Série, IDN, pp. 45-63.
Gaspar, C. (2010), "O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica", *Nação e Defesa – O Conceito Estratégico da NATO*, N.º 126 – 5.ª Série, IDN, pp. 9-36.
Gheciu, A. (2005), "Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the 'New Europe'", *International Organization*, 59 (4), pp. 973-1012.
Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*. Berkeley: University California Press.
Goetz, K.H. & Meyer-Sahling, J.-H. (2008), "The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives", *Living Reviews in European Governance* 3(2).
Goldstone, J. (1998), "Initial Conditions, General Laws, Path-Dependence, and Explanation in Historical Sociology", *American Journal of Sociology* 104 (3), pp. 829-845.
Goldstone, J. (2003). "Comparative historical analysis and knowledge accumulation in the study of revolution", em Mahoney, J., e Rueschmeijer, D. (eds.): *Comparative historical analysis in the social sciences.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 41-90.

Gomes, C. (2004), "O Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Que Novas Missões para as Forças Armadas. Estruturas, Meios e Formas de Actuação para as Cumprir", *Boletim Instituto de Altos Estudos Militares*, n.º 60, pp. 77-132.
Gomes, P.V. (2006), "Cooperação Policial Internacional: O Paradigma da União Europeia", em Valente, M.M.G. (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*. Almedina, pp. 227-284.
Gonçalves, A. (2007), "A erosão da linha divisória entre segurança interna e externa na política de segurança europeia: as consequências do 11 de setembro de 2001", *Segurança e Defesa*, N.º 3, pp. 86-96.
Gorges, M.J. (2001), "The New Institutionalism and the Study of the European Union: The Case of the Social Dialogue", *West European Politics* 24 (4), pp. 152-68.
Gould, S.J. e Eldredge, N. (1977), "Punctuated Equilibria: The Tempo and Mode of Evolution Reconsidered", *Paleobiology* 3, pp. 115-151.
Grabbe, H. (2001), "Europeanising Public Policy in Central Europe: Asymmetrical Relations and Uncertainty", Paper prepared for the ECSA conference, Madison, 30 May-2 June 2001.
Green Cowles, M., Caporaso, J.A. e Risse, T. (eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change.* Ithaca: Cornell University Press.
Greener, I. (2005), "The Potential of Path Dependence in Political Studies", *Politics*: vol. 25 (1), pp. 62-72.
Greif, A. e Laitin, D.D. (2004), "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*, vol. 98, n.º 4, pp. 633-652.
Grissom, A. (2006), "The Future of Military Innovation Studies", *Journal of Strategic Studies*, vol. 29, n.° 5, pp. 905-934.
Grissom, A. (2015), « Le Changement Militaire », em Henrotin, J., Schmitt, O. e Taillat, S. (dir.), *Guerre et stratégie. Approches, concepts*. Paris, PUF, pp. 351-378.
Grix, J. (2004), *The Foundations of Research*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
Gross, E. (2009), *The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management.* Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
Guerra, L. (2019), "EUROGENDFOR: natureza, objetivo e utilidade", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional - A dimensão externa da segurança interna*, OBSERVARE, pp. 100-101.
Guimarães, F.A. (2002), "Portugal e a NATO: uma Perspectiva Política-Diplomática*", Nação e Defesa – Repensar a NATO,* N.º 102 - 2.ª Série, IDN, pp. 9-26.
Guimarães, M.J.F. (2020), "Autonomização da Defesa Europeia por Via da Diferenciação: Cooperação Estruturada Permanente", *Nação e Defesa*, N.º 155, IDN, pp. 37-49.
Guittet, E-P. (2009), « La militarisation de la lutte antiterroriste au Canada », em Leman-Langlois, S. e Brodeur, J-P. (eds.), *Terrorisme et antiterrorisme au Canada*, Les Presses de l'Université de Montréal.
Hacker, J. (2004), "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review,* 98 (2), pp. 243-260.
Hacker, J., Pierson, P., e Thelen, K. (2015), "Drift and conversion: Hidden faces of institutional change", em Mahoney, J. e Thelen, K. (eds.), *Advances in comparative historical analysis.* Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 180-209.
Hall, P. (2016) "Politics as a Process Structured in Space and Time", em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.
Hall, P. e Taylor, R.C.R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies,* XLIV, pp. 936-957.
Hall, P. e Taylor, R.C.R. (1998), "The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott", *Political Studies* 46 (5), pp. 958-62.
Hall, P.A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
Heisbourg, F. (2001), *Hiperterrorism: La Nouvelle Guerre*. Éditions Odile Jacob.
Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Henriques, J. (2019), "Segurança Global - Um cenário de incerteza", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional - A dimensão externa da segurança interna*, OBSERVARE, pp. 16-17.
Hermenegildo, R.S. (2017), "Uma Matriz Teórica da 'Segurança Interna' da União Europeia", *Nação e Defesa*, N.º 146, IDN, pp. 106-133.
Hervier, L. (2010), « Néo-Institutionnalisme Sociologique », *em* Boussaguet, L., Jacquot, S. e Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 374-383.
Hill, C. and Wong, R. (2011), "Many actors, one path? The meaning of Europeanization in the context of foreign policy", em Wong, R. e Hill, C. (eds.), *National and European foreign policies: towards Europeanization*. Abingdon: Routledge, pp. 210-232.
Hill, M. (1997), *The Policy Process in the Modern State*. Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead Hertfordshire.
Hoeffler, C. e Faure, S.B.H. (2015), « L'européanisation sans l'Union européenne. Penser le changement des politiques militaires », *Politique Européenne*, N. º 48, pp. 8-27.
Hogan, J. (2006), "Remoulding the Critical Junctures Approach", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 39, N.º 3, pp. 657-679.
Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration.* Lanham MD: Rowman and Littlefield.
Horta, H. S. (1991), "Marinha de Guerra: ramo das Forças Armadas e serviço público", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXXI, Jan-Mar, pp. 15-25.
Howlett, M. (2009), "Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency", *Journal of Public Policy*, vol. 29, n.º 3, Cambridge University Press, pp. 241-262.
Howorth, J. (2001), "European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n.º 4, pp. 765-89.
Howorth, J. (2004), "Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy", *West European politics*, vol. 27, n.º 2, pp. 211-234.
Howorth, J. e Menon, A. (1997), *The European Union and National Defence Policy.* London: Routledge.
Ikenberry GJ. (1994), "History's heavy hand: institutions and the politics of the state", apresentado na Conferência "The New Institutionalism", na Universidade de Maryland, a 14-15 de out.
Ikenberry, G.J. (2016), 'The Rise, Character, and Evolution of International Order', em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.
Immergut, E.M. (1992), *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
Immergut, E.M. (1998), "The theoretical core of the new institutionalism", *Politics and Society*, 26, pp. 5-34.
Imperial, N. (2019), "O Conceito de Emprego das Forças Armadas em Matérias de Segurança Interna", *Nação e Defesa, Terrorismo e Violência Política*, N.º 152, IDN, pp. 137-161.
Innerarity, D. (2009), *A sociedade invisível – como observar e interpretar as transformações do mundo atua.* Lisboa: Teorema.
Ioakimidis, P.C. (2001), "The Europeanization of Greece: An Overall Assessment", em Featherstone, K. and Kazamias, G. (ed.), *Europeanization and the southern periphery*. 1st edition, Abingdon, New York: Frank Cass Publishers.
Irondelle, B. (2003), "Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-1996", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n.° 2, p. 208-226.
Issar, S. e Dilling, M. (2021), "Analyzing Failed Institutional Change Attempts", *Political Research Quarterly*, pp. 1-13.
Janowitz, M. (1960), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press.
Jeandesboz, J. (2016), "Justifying Control: EU Border Security and the Shifting Boundaries of Political Arrangement", em Bossong, R. e Carrapico, H. (eds), *EU Borders and Shifting Internal Security - Technology, Externalization and Accountability*. Springer.
Júdice, J.M.A. (1978), "O Artigo 273.º, n.º º 4, da Constituição da República Portuguesa e a atual missão política das forças armadas: apontamento de teoria constitucional", *Nação e Defesa* n.º 4, IDN, pp. 18-31.

Kalkman, J. (2019), "The expanding domestic role of western armed forces and its implications", *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, pp. 1-7.
Kallestrup, M. (2002), "Europeanisation as a discourse: domestic policy legitimisation through the articulation of a 'need for adaptation'", *Public Policy and Administration*, 17(2), pp. 110-124.
Kassim, H. (2000), "Conclusion", em Kassim, H. et al. (eds), *The National Co-ordination of EU Policy.* Oxford: Oxford University Press, pp. 235–64.
Kato, J. (1996), "Review article: Institutions and rationality in politics: Three varieties of neo-institutionalists", *British Journal of Political Science*, 26, pp. 553–582.
Kay, A. (2006), "A critique of path dependency in policy studies", *Public Administration*, 83, pp. 553-571.
Kickert, W. J. M. e Meer, F-B v.d. (2011), 'Small, Slow, and Gradual Reform: What can Historical Institutionalism Teach us?', *International Journal of Public Administration*, 34 (8), pp. 475-485.
King, D. e Smith, R. (2014), "'Without regard to race': Critical ideational development in modern American politics", *Journal of Politics*, 76, pp. 958-971.
Kirchner, E. (2006), "The Challenges of European Union Security Governance", *JCMS*, 44 (5), pp. 947-968.
Knill, C. e Lehmkuhl, D. (1999), "How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration online Papers* (*EioP*), vol. 3, n.° 7.
Knill, C. e Lehmkuhl, D. (2002), "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41, pp. 255-280.
Kohler-Koch, B. (1996), "The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU", em Gustavsson, S. e Lewin, L. (eds.), *The Future of the Nation State: Essays on cultural pluralism and political integrations*. 1st edition, London; New York: Nerenius & Santerus Publishers.
Kohler-Koch, B. (1999), "The Evolution and Transformation of European Governance", em Kohler-Koch, B. e Eising, R. (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, pp. 14–35.
Kohler-Koch, B. e Eising, R. (eds.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union.* London: Routledge.
Kok, C. (2016). "Europeanisation of national defence policies - A comparative study about the impact of EU security governance on the domestic security policies of small Member States", Leiden University (tese).
Krahmann, E. (2003), "Conceptualising Security Governance", *Cooperation and Conflict*, 38 (1), pp. 5-26.
Krasner, S.D. (1982), "Regimes and the limits of realism: Regimes as autonomous variables", *International Organization*, 36, pp. 497-510.
Krasner, S.D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, 16, pp. 223-246.
Ladrech, R. (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), pp. 69-88.
Ladrech, R. (2010). *Europeanization and national politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Lajh, D. (2004), "Responses to the Processes of Europeanisation and Regionalisation: Domestic Changes in Slovenia", Perspectives, vol. 23, pp. 36-60.
Laqueur, W. (1999), *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press.
Laqueur, W. (2001), "Cyber Attacks During the War on Terrorism: A Predictive Analysis", Hanover: Institute for Security Technology Studies. Darmounth College.
Lara, A.S. (2004), *A Grande Mentira: Ensaio sobre a Ideologia e o Estado*. Lisboa: Hugin.
Lara, A.S. (2009), *Ciência política: Estudo da ordem e da subversão.* (5.ª ed.), Lisboa, ISCPSI.
Lasswell, H. (1941), "The garrison-state", *The American Journal of Sociology*, 46 (4), pp. 455-468.
Lasswell, H. (1956), *The decision process: seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, College Park.
Leandro, J.E.G. (2008), "O Estado, o Cidadão e a Segurança. Novas soluções para um Novo Paradigma", *Revista Segurança e Defesa*, pp. 12-19.

Leandro, J.E.G. (2009), "Caminhos para uma Segurança Alargada em Portugal", *Nação e Defesa*, N.º 124 – 4.ª Série, IDN, pp. 133-165.
Lecours, A. (2005), "New Institutionalism: Issues and Questions", em Lecours, A. (ed.) *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
Leitão, A. (2000), "A Administração Militar", em Miranda, J., e Blanco de Morais, C. (coord.), *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos/IDN, pp. 439-527.
Lemaitre, P. e Fenger, J. (2001), "Segurança Ambiental e a Agenda de Segurança Global", *Nação e Defesa, Segurança para o século XXI*, Nº 99 – 2.ª Série, IDN, pp. 51-90.
Lenschow, A. (2006), ''Europeanisation of public policy'', em Richardson, J. (ed.) *European Union. Power and Policy-Making*. Abingdon: Routledge, pp. 55–71.
Levi, M. (1991), "Uma lógica de mudança institucional", *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 34, n.º. 1, pp. 79-99.
Levi, M. (1997), "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", em Lichbach, M.I. e Zuckerman, A.S. (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
Lieberman, R. (2002). "Ideas, institutions, and political order: Explaining political change", *American Political Science Review*, 96 (4), pp. 697-711.
Lindblom, C.E. (1959), "The science of muddling through", *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.
Lipset, S. e Rokkan, S. (1967), "Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", em Lipset, S. e Rokkan, S. (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, pp. 1-64.
Locke, R. e Thelen, K. (1995), "Apples and oranges revisited: contextualized comparisons and the study of comparative labor politics", *Polit. Soc.*, 23(3), pp. 337-367.
Loureiro dos Santos, J. (1978), "Sobre uma possível lei da defesa nacional: reflexões", *Nação e Defesa*, N.º 5, IDN, pp. 10-17.
Loureiro dos Santos, J. (2000), *Reflexões sobre estratégia: temas de Segurança e Defesa*. Europa-América.
Loureiro dos Santos, J. (2008), "Segurança e Defesa: Um passo largo no caminho certo", *Segurança e Defesa*, pp. 76-77.
Loureiro dos Santos, J. (2010), "O Conceito Estratégico da Nato: Superar Contradições, Manter a Coesão", *Nação e Defesa – O Conceito Estratégico da NATO*, N.º 126 – 5.ª Série, IDN, pp. 37-46.
Loureiro dos Santos, J. (2012). *Forças Armadas em Portugal*. Ensaios da Fundação, Lisboa: FFMS.
Lourenço de Sousa, P. (2006), "Da Cooperação Policial na União Europeia: As Equipas de Investigação Conjuntas", em Valente, M.M.G. (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna.* Almedina, pp. 285-331.
Lourenço de Sousa, P. (2008), *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Almedina.
Lourenço de Sousa, P. (2009), "Segurança Interna e Defesa Nacional: Uma Evolução para o Conceito de Segurança Nacional?", em ISCPSI, *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em homenagem ao Superintendente-Geral Afonso de Almeida*. Lisboa, Edições Almedina.
Lourenço, N. (2006) (Coord.), "Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna – Relatório Final – Modelo e Cenários", IPRI.
Lourenço, N. (2015a), "As novas fronteiras da Segurança - Segurança Nacional. Globalização e Modernidade", *Revista Segurança e Defesa*, fevereiro - junho, 31, pp. 26-36.
Lourenço, N. (2015b), *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade – Documentos para o Ensino 2*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
Lourenço, N. (2015c), "Segurança Interna", em Bacelar Gouveia, J. e Santos, S., *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Almedina, pp. 431-432.
Lourenço, N. e Costa, A. (2018) (coord.), *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030*. Edições Almedina.
Lourenço, N. et al. (2015), *Segurança Horizonte 2025 – Um conceito Estratégico de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Colibri.
Lourenço, N., 2013. *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade. Documentos para o Ensino*. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Lowi, T. J. (1964), "American business, public policy, case studies and political theory", *World Politics*, 16 (4), 667-715.
Lucas Pires, F. (1976), "As forças armadas e a constituição", *Nação e Defesa*, n.º 2, IDN, pp. 32-39.
Lucas Pires, F. (1977), "As Forças Armadas e a Constituição", em Miranda, J. (coord.), *Estudos sobre a Constituição*. vol. I, Lisboa: Livraria Petrony, pp. 321 e ss.
Luif, P. e Trauner, F. (2014), "The Prüm Process: The Effects of Enhanced Cooperation within Europe and with the United States in Combating Serious Crime", em Holzhacker, R.L. e Luif, P. (eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union, Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. Springer.
Luís, A. (2012), "Breves Reflexões Sobre Segurança Interna: A Emergência de Um novo Paradigma", *ResPublica: Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais*, n.º 12, pp. 31-38.
Luís, A. (2018), "O Sistema de Segurança Interna. Constrangimentos e potencialidades", em Hermenegildo, R.S. (2019) (coord.), *Segurança Interna no século XXI - população e território*. Porto: Fronteira do Caos Editores, 1.ª edição, pp. 11-21.
Ma, S-Y. (2007), "Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism", *International Political Science Review*, vol 28, n.º. 1, pp. 57–78.
Mackenzie, A., Kaunert, C. e Leonard, S. (2015), "Counter-terrorism: Supranational EU Institutions Seizing Windows of Opportunities", em Trauner, F. e Servent, A. (eds.), *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU Institutions Matter*. New York: Routledge, pp. 93-113.
Mahoney, J. (2000), "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, 29, pp. 507-548.
Mahoney, J. (2003a), "Knowledge accumulation in comparative historical research: the case of democracy and authoritarianism", em Mahoney, J., & Rueschmeijer, D. (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences.* Cambridge: Cambridge University Press, pp.131-174.
Mahoney, J. (2003b), "Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America", *American Journal of Sociology,* 109 (1), pp. 50-106.
Mahoney, J. (2017), "Shift Happens: The Historical Institutionalism of Kathleen Thelen", PS: *Political Science & Politics*, 50(4), pp. 1115-1119.
Mahoney, J. e Rueschemeyer, D. (eds.) (2003), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
Mahoney, J. e Thelen, K. (2010a). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. New York, NY: Cambridge University Press.
Mahoney, J. e Thelen, K. (2010b) "A theory of gradual institutional change", em Mahoney, J. e Thelen, K. (eds.), *Explaining Institutional hange: Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp 1–37.
Mahoney, J., Mohamedali, K. e Nguyen, C. (2016), "Causality and Time in Historical Institutionalism", em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.
Major, C. and Pomorska, K. (2005), "Europeanisation: framework or fashion?", *Fornet CFSP Forum*, 3 (5), pp. 1–4.
Manners, I. (2002), "Normative power Europe: A contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, pp. 235-58.
March, J. (1981) "Footnotes to Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 2, pp. 563–77.
March, J.G. e Olsen, J.P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, vol. 78, n.º 3, September, pp. 734-749.
Marin, L. (2014), "Protecting the EU's Borders from … Fundamental Rights? Squaring the Circle Between Frontex's Border Surveillance and Human Rights", em Holzhacker, R.L. e Luif, P. (eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union, Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. Springer.
Marques Guedes, A. (2003), "Sobre a União Europeia e a Nato", *Nação e Defesa – A Nova Carta do Poder Mundial*, N.º 106 - 2.ª Série, IDN, pp. 33-76.
Marques Guedes, A. (2007), *Ligações Perigosas, conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Lisboa: Almedina.

Marques Guedes, A. (2015a), "Segurança Externa", em Bacelar Gouveia, J. e Santos, S., *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Almedina.
Marques Guedes, A. (2015b), "Segurança Interna", em Bacelar Gouveia, J. e Santos, S., *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Almedina.
Marques Guedes, A. e Elias, L. (2010), *Controlos remotos: dimensões externas da segurança interna*. Almedina.
Marta, R. (2019), "Acordo Schengen", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional – A dimensão externa da segurança interna*, OBSERVARE, pp. 96-97.
Martins Branco, C. (2015), "A participação portuguesa em missões de paz da ONU, Portugal e as Nações Unidas", *Relações Internacionais*, 47, pp. 101-126.
Martins Pereira, A. (2014), "As ameaças transnacionais e a Segurança Interna. Contributos para a Operacionalização do seu Combate em Portugal", *Revista de Ciências Militares*, Vol. II, N.º 1, pp. 307-321.
Martins, V. (2009), "A NATO, Actor Principal da Segurança Internacional", *Nação e Defesa – Portugal e a Aliança Atlântica*, N.º 123 - 4.ª Série, IDN, pp. 95-99.
Matias, N.G.V. (2005), "O paradigma estratégico militar de segurança interna", em Valente, M.M.G. (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*. Almedina, pp. 47-54.
Matos, H.J. de (2020), *Terrorismo & Contraterrorismo - Sistemas de Segurança Interna*. 3.ª edição, AAFDL.
Melo Palma, H. (2009), "European by Force and by Will: Portugal and the European Security and Defence Policy", *EU Diplomacy Papers 7/2009*, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe.
Menon, A. (2009), "Empowering Paradise? The ESDP at Ten", *International Affairs*, 85 (2), pp. 227-246.
Merlingen, M. (2011), *EU Security Policy: What it Is, how it Works, why it Matters*. Lynne Rienner Publishers.
Metcalfe, L. (1994), "International Policy Co-ordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60, pp. 271–90.
Meyer, C. (2006), *The Quest for European Strategic Culture*. Houndmills: MacMillan Palgrave.
Meyer, C.O. (2005), "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms", *European Journal of International Relations*, 11 (4), pp. 523-549.
Michalski, A. (2013), "Europeanization of National Foreign Policy: The Case of Denmark's and Sweden's Relations with China", *Journal of Common Market Studies*, pp. 884-900.
Milward, A.S. (1992) *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
Miranda Calha, J. (2009), "A Aliança Atlântica, a Comunidade Internacional e o Novo Conceito Estratégico da NATO", *Nação e Defesa – Portugal e a Aliança Atlântica*, N.º 123 - 4.ª Série, IDN, pp. 87-94.
Miranda, J. (1978a), "A participação dos militares no exercício da soberania (Art.ºs. 3.º, n.º 2, 10.º, n.º 1; 142.º a 149.º; e 273.º da Constituição)", *Nação e Defesa*, n.º 5, IDN, pp. 20-29.
Miranda, J. (1978b), "A participação dos militares no exercício da soberania", *Estudos sobre a Constituição*, vol. II. Lisboa: Livraria Petrony, pp. 43 e ss.
Miranda, J., e Blanco de Morais, C. (coord.) (2000), *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos/Instituto da Defesa Nacional.
Miskimmon, A. (2007), *Germany and EU Foreign Policy: Between Europeanization and National Adaptation.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Mitsilegas, V. (2016), "Rule of Law Theorizing EU Internal Security Cooperation from a Legal Perspective", em Bossong, R. e Rhinard, M. (eds.), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. Oxford University Press.
Mitsilegas, V., Monar, J. e Rees, W. (2003), "The European Union and Internal Security. Guardian of the People?", *'One Europe or Several' Series*. Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmill.
Molina, O. e Rhodes, M. (2002), "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept", *Annu. Rev. Pol. Sci*. 5, pp. 305-331.
Monar, J. (2007), "The EU's Approach post-September 11: Global Terrorism as a Multidimensional Law Enforcement Challenge", *Cambridge Review of International Affairs*, 20 (2), pp. 285-28.

Monar, J. (2016), "EU Internal Security Cooperation after Four Decades Observations and Reflections", em Bossong, R. e Rhinard, M. (eds.), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. Oxford University Press.
Mongiardim, R. (2004), "Considerações Sobre o Fenómeno do Terrorismo", em Moreira, A. (coord.), *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio, pp. 411-428.
Monteiro Carvalho, R. (2018), "Da Ascendência Francesa nas Políticas Públicas de Segurança em Portugal", em Correia, E.P. (coord.), *Políticas Públicas de Segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, pp. 59-97.
Moravcsik, A. (1994), "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation". Boston, MA: Harvard University, Center for European Studies, Working Paper n.º 52.
Moreira, A. (2000), "Poder Funcional-Poder Errático", em Moreira, A., *Estudos da Conjuntura Internacional*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, pp. 55-68.
Moreira, A. (2004a) (Coord.), *Terrorismo*. Coimbra: Almedina.
Müller, P. e Flers, N. A. de (2009), *Applying the Concept of Europeanization to the study of Foreign Policy*. Working Paper Series, Austria: Institute for European Integration Research.
Neves, J.P. (2015), "As Forças Armadas e as missões de interesse público", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Niemann, A. (2016), "Neofunctionalism and EU Internal Security Cooperation", em Bossong, R. e Rhinard, M. (eds.), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. Oxford University Press.
Nogueira, J.M.F (Coord.) (2005), *Pensar a Segurança e Defesa*. IDN, Edição Cosmos.
North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.
Ojanen, H. (2006), "The EU and NATO: two competing models for a common defence policy", *Journal of Common Market Studies*, 44 (1), pp. 57-76.
Oliveira, J. F. (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina.
Oliveira, J.F. e Brandão, A.P. (2010), "A centralidade da cooperação policial e judiciária em matéria penal na luta antiterrorista europeia", em Brandão, A.P. (coord.) *A luta contra o terrorismo transnacional*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 97-118.
Olsen, J. (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.° 5, p. 921-952.
Olsen, J.P. (1996), "Europeanization and Nation State Dynamics", em Gustavsson, S. e Lewin, L. (eds.), *The Future of the Nation State.* Stockholm: Nerenius & Santérus, pp. 245-85.
Ornston, D. (2012), *When small states make big leaps: Institutional innovation and high-tech competition in Western Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Palier, B. e Surel, Y. et al. (2007), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan.
Palma, J.N. (2011), "O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agências de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal", *Cadernos Navais*, 38, Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
Paris, R. (2011), "Human Security", em Hughes, C.W. e Meng, L.Y. (eds.), *Security Studies - a reader*. Routledge.
Park, R.E. e Burgess, E.W. (1969), *Introduction to the Science of Sociology – including the original index to basic sociological concepts*. The University of Chicago Press, 3rd edition.
Paulo, J.S. (2013), "Análise Critica do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013", *Revista Segurança e Defesa*, N.º 27.
Paulo, J.S. (2018), "Porque Não Devem os Militares Ser Polícias, em Democracia", *Nação e Defesa*, N.º 149, IDN, pp. 166-185.
Peneda, J. (2012), "Discurso proferido no encerramento do seminário «O Poder Político e a Segurança»", em Correia, E.P. e Duque, R. (coord.), *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa, Fonte da Palavra.
Pereira, A.P. (2014), "Um Novo Conceito Estratégico para a Europa", *Nação e Defesa*, N.º 137, IDN, pp. 188-202.

Pereira, J. (2007), "Segurança interna: o mesmo conceito, novas exigências", *Segurança e Defesa*, Lisboa, N.º 3 (maio-julho), pp. 97-101.
Pereira, J. (2010), "É vital para o SIRP um acompanhamento permanente do ambiente estratégico internacional", *Revista Segurança e Defesa*, N.º 15.
Pereira, M.F. (2009), "A Aliança Atlântica e a Comunidade Internacional", *Nação e Defesa – Portugal e a Aliança Atlântica*, N.º 123 - 4.ª Série, IDN, pp. 101-113.
Pereira, R. (2012a), "Política e segurança: antinomia ou compatibilidade?", em Correia, E.P. e Duque, R. (coord.), *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa, Fonte da Palavra, pp. 11-22.
Pereira, R. (2012b), "A Segurança na Constituição", em Bacelar Gouveia, J. (coord.), *Estudos de Direito e Segurança*. Volume II. Coimbra: Almedina, pp. 409-421.
Peters, B.G. (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.
Peters, B.G. (2001), *Institutional Theory in Political Science*. London: Continuum.
Peters, B.G. (2005), *Institutional Theory in Political Science: The 'new institutionalism'*. Continuum, London.
Peters, G., Pierre, J. e King, D. (2005), "The politics of path dependency", *Journal of Politics*, 67, pp. 1275-1300.
Pezarat Correia, P. de, (2010), *Manual de Geopolítica e Geoestratégia – Volume II, Análise Geoestratégica do Mundo em Conflito*. 1.ª Edição, Coimbra, Editora Almedina.
Pfaltzgraff Jr., R.L. e Schultz Jr., R.H. (1993), *Ethnic Conflict and Regional Instability*. Strategic Studies Institute, US Army College.
Pierson, P. (1993), "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics,* 45 (4), pp. 595–628.
Pierson, P. (2000a), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, pp. 251-267.
Pierson, P. (2000b), "Not just what, but when: timing and sequence in political processes", *Studies in American Political Development*, 14, pp. 72-92.
Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
Pierson, P. (2003), "Big, slow-moving and…invisible: Macro-social processes in the study of comparative politics", em Mahoney, J. e Rueschmeijer, D. (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 177-207.
Pierson, P. (2004), *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Pierson, P. (2016), "Power in Historical Institutionalism", em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (eds.*), The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.
Pierson, P. e Skocpol, T. (2002), "Historical institutionalism in contemporary political science", em Katznelson, I. e Milner, H. V., *Political Science. State of the Discipline*. New York, W. W. Norton, pp. 693-721.
Pita dos Santos, J.M.M. (2019), "Sistema de Segurança Interna - Dimensão externa e cooperação internacional", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional – A dimensão externa da segurança interna*, OBSERVARE, pp. 110-111.
PNUD (1994), *Human Development Report*. Nova Iorque.
Poiares, P.M.L.B. (2019), "GNR - Dimensão externa e cooperação internacional", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional – A dimensão externa da segurança interna*, OBSERVARE, pp. 108-109.
Pomorska, K. (2011), "Poland: learning to play the Brussels game", em Wong, R. e Hill, C. (eds.), *National and European foreign policies: towards Europeanization*. Abingdon: Routledge, pp. 167-188.
Posner, E. (2010), "Sequence as Explanation: The International Politics of Accounting Standards", *Review of International Political Economy,* 17 (4), pp. 639-664.
Powell, W.W. e DiMaggio, P.J. (eds.) (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
Prata, G. (2010), "As Forças Armadas e a Segurança Interna", em http://www.operacional.pt/as-forcas-armadas-e-a-seguranca-interna/, consultado a 10.05.2021.
PDE 03-00 Operações - Publicação Doutrinária do Exército (2012), Comando da Instrução e Doutrina: Lisboa

Przeworski, A. e Teune, H. (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley and Sons.
Quivy, R. e Campenhoudt, L.V. (2005), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 4.ª Edição. Trajectos, Gradiva.
Raadschelders, J.C.N. and Toonen, T.A.J. (1992), "Public Sector Reform in Western Europe: A Comparative View", Leiden, Leiden University, Department of Public Administration.
Radaelli, C. (2000). "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration online Papers* (EIoP), vol. 4, n.º 8.
Radaelli, C. (2002), "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on the Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research", *Politique européenne*, n.° 5, p. 105-136.
Radaelli, C. (2003), 'The Europeanization of Public Policy', in: Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) (eds.), *The Politics of Europeanization.* Oxford: Oxford University Press, pp. 27-56.
Radaelli, C. (2004), "Europeanisation: Solution or problem?", *European Integration online Papers* (EIoP), vol. 8, n.º 16.
Ragin, C.C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.
Ramalho, J. (2011), *Exército Português: Uma visão – Um rumo – Um futuro*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
Ramalho, J. (2013), "Elaboração das Grandes Opções para o Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional", em Garcia, F.P. (coord.), *Da História Militar e da Estratégia - Estudos de Homenagem ao General Loureiro dos Santos*. Loures: Diário de Bordo, pp. 27-42.
Ramonet, I. (2001), *Geopolítica do Caos*. Petrópolis: Editora Vozes.
Ramos, A.L.F. (2002), "Adaptação da NATO ao Novo Ambiente Estratégico Internacional", *Nação e Defesa – Repensar a NATO*, N.º 102 - 2.ª Série, IDN, pp. 27-43.
Ramos, A.L.F. (2010), "A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal", *Nação e Defesa – Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*, N.º 127 – 5.ª Série, IDN, pp. 89-95.
Raposo, J. (2006), *Direito Policial I*. Coimbra: Edições Almedina.
Rebisco, P.J.D. (2016), "Forças Armadas – Intervenção no âmbito da Segurança Interna", *CEDIS Working Papers*, N.º 40.
Reis Rodrigues, A. (2013a), "Enquadramento conceptual e legal da Segurança e Defesa Nacional", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Reis Rodrigues, A. (2013b), "Os novos rumos do Conceito Estratégico", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Reis Rodrigues, A. (2013c), "O conceito de segurança", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Reis Rodrigues, A. (2014), "Afinal, quem manda no Governo? O ministro da Administração Interna?", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Reis Rodrigues, A. (2015), "As Forças Armadas na segurança interna. O caso específico do domínio marítimo", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Rieker, P. (2004), "Europeanization of Nordic Security the European Union and the Changing Security Identities of the Nordic States", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 39, n.º 4, pp. 369-392.
Rieker, P. (2006), "From common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy", *Security Dialogue*, vol. 37, n.º 4.
Rignsmose, J. e Rynning, St. (2009), "Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept", Copenhagen: DIIS Report 4.
Rixen, T. (2011), "From double tax avoidance to tax competition: Explaining the institutional trajectory of international tax governance", *Review of International Political Economy* 18, pp 197-227.
Robinson, S. (2016), "Still focused on the Atlantic: accounting for the limited Europeanization of Portuguese security policy", *European Security*, pp. 134-158.
Rocha Simões, F.M. (1978), "Defesa Nacional e Segurança Nacional", *Nação e Defesa*, n.º 7, IDN, pp. 11-39.
Rodrigues, A.M. e Mota, J.L.L. (2002), *Para uma política criminal europeia. Quadro e instrumentos jurídicos da cooperação judiciária em matéria penal no Espaço da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.

Rodrigues, M.L. (1997), *Sociologia das profissões*. Oeiras: Celta Editora.
Rodrigues, M.L. (2006), "As profissões e a democracia", *Pro-Posições*, vol. 17, n.º 1 (49) – jan./abr.
Rodrigues, M.L. (2014) (coord.), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. INCM e ISCTE-IUL.
Rokkan, S. (1970), *Citizens, Elections, and Parties.* New York: David McKay.
Romana, H. (2004), "O Novo modelo do terrorismo islâmico: desafios à análise em informações estratégicas", em Moreira, A. (coord.), *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio, pp. 257-270.
Rosamond, B. (2013) "Political science, the new institutionalism, and the European Union", em Cini, M. e Borragan, N.P.S. (eds.) *European Union Politics*. 4.ª ed. Oxford: Oxford University Press.
Ruano, L. (2013), "The conceptual framework", em Ruano, L. (ed.), *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. Abingdon: Routledge, pp. 12-35.
Sabatier, P.A. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, vol. 21, n.º 2-3, June, pp. 129-168.
Sacchetti, A.E. (1986). *Temas de Política e Estratégia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
Sanders, E. (2006). "Historical institutionalism", em Rhodes, R., Binder, S., & Rockman, B. (eds.), *The Oxford handbook of political institutions.* Oxford: Oxford University Press, pp. 39-56.
Sanges d'Abadie, D. (2003), "From 11/9 to 9/11: Continuity or Change in International Politics?", *Nação e Defesa, A Nova Carta do Poder Mundial*, N.º 106 - 2.ª Série, IDN, pp. 123-134.
Sansó-Rubert P., D. (2013), « La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?", Revista Criminalidad, vol. 55 (2), pp. 119-133.
Santana, J. (2016), "A importância do vetor militar no apoio à política externa do Estado", IDN Brief.
Saphiro, J.N. e Darken, R. (2010), "Homeland Security: a New Strategic Paradigm?", em Baylis, J. et al. (eds.), *Strategy in the Contemporany World*. New York: Oxford University Press, pp. 288-307.
Saraiva, M.F. (2001), *Governance um caminho para a segurança cooperativa*. Lisboa: ISCSP.
Saraiva, M.F. (2012), "O novo Conceito Estratégico da NATO e o futuro da comunidade transatlântica", IDN Brief, 05/2012.
Saraiva, M.F. (2019), "O terrorismo como ameaça à paz", IDN Brief.
Sarmento, C.M. (2005), "Política e Segurança: Íntimas ligações", em Marques da Silva, G. e Valente, M.M.G. (coords.), *Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna*. Lisboa: Almedina, pp. 841-864.
Sartori, G. (1970), 'Concept Misformation in Comparative Politics', *The American Political Science Review*, vol. 64, n.º 4, pp.1033-1053.
Saurugger, S. e Radaelli, C.M. (2008), "The Europeanization of Public Policies: Introduction", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), pp. 213-219.
Saxenian, A. (1999), "Comment on Kenney and von Burg, 'Technology, Entrepreneurship and Path Dependence: Industrial Clustering in Silicon Valley and Route 128", *Industrial and Corporate Change*, 8, pp. 105-110.
Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press.
Schickler, E. (2001). *Disjointed pluralism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Schmidt, V.A. (2008), "Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse". *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-26.
Schmidt, V.A. (2010), "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'". *European Political Science Review*, 2 (1), pp. 1-25.
Schmitt, O. (2015), « Européanisation ou otanisation ? : la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne en Afghanistan », *Politique Européenne*, N. º 48, pp. 40-67.
Schnabel, A., & Krupanski, M. (2012), "Mapping evolving internal roles of the armed forces", SSR paper 7. Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
Seixas, A.S. (1978), "A estruturação das forças armadas e as suas funções constitucionais", *Nação e Defesa*, N.º 5, IDN, pp. 106-114.
Seixas, A.S. (1980), "Algumas reflexões sobre assuntos de Defesa Nacional", *Nação e Defesa*, N.º 16, IDN, pp. 171-189.

Serra, N. (2010), *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
Servent, A.R. e Kostakopoulou, D. (2016), "Institutionalism: Shaping Internal Security Cooperation in the EU", em Bossong, R. e Rhinard, M. (eds.) (2016), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*. Oxford University Press.
Severiano Teixeira, N. (2009), "Conferência de Encerramento do Seminário '60 Anos da NATO. Portugal e a Aliança Atlântica'», *Nação e Defesa – Portugal e a Aliança Atlântica*, N.º 123 - 4.ª Série, IDN, pp. 115-123.
Severiano Teixeira, N. (Coord.) (2006a), "Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna – Relatório Preliminar", IPRI.
Severiano Teixeira, N. (2003), "A UE e o 11 de Setembro", Mira, M. (ed.), *JANUS 2003: Anuário de Relações Externas*, UAL, pp. 128-129.
Shand, W. (2015), "Defining Institutions, Exploring Institutional Change, The contribution of co-production to shaping institutions", International Institute for Environment and Development Working paper, pp. 1-28.
Sheingate, A. (2010), "Rethinking rules: Creativity and constraints in the US House of Representatives", em Mahoney, J. e Thelen, K. (eds.), *Explaining institutional change*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 168-203.
Shubik, M. (1997), "Terrorism, Technology, and the Socioeconomics of Death", *Comparative Strategy, v*ol. 19 (4), pp. 399-414.
Silva Machado, M. (2004), "Crónicas – II – Crónicas Militares Nacionais", *Revista Militar*, N.º 2427.
Silva Ribeiro, A. (2011), "Segurança Nacional e Defesa Nacional: algumas divergências entre a doutrina e a prática", *Revista Segurança e Defesa*, N.º 19, outubro - dezembro, pp. 40-49.
Silvério, P. (2008), *A Nova Ordem e o empenhamento de Forças no Estado de Excepção. O Caso de Portugal*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (tese).
Simões, J.M.N. (2015), "CEDN – Para que servem as Forças Armadas?", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
Słomczyńska, I. e Frankowski, P. (2016), "Patrolling Power Europe: The Role of Satellite Observation in EU Border Management", em Bossong, R. e Carrapico, H. (eds.), *EU Borders and Shifting Internal Security - Technology, Externalization and Accountability*. Springer.
Smith, M. (2007), "The European Union and International Order: European and Global Dimensions", *European Foreign Affairs Review*, 12 (4), pp. 437-456.
Smith, P.J. (2000), "Transnational Security Threats and State Survival: a Role for the military", *Parameters*, 30, n.º 3, pp. 77-91.
Smith, R. (2008), *A Utilidade da Força, A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70.
Solingen, E. e Wan, W. (2016), "Critical Junctures, Developmental Pathways, and Incremental Change in Security Institutions", em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.
Sousa, A.F. (2005), "A Polícia na Constituição Portuguesa", em Valente, M.M.G. (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*. Almedina, pp. 35-46.
Souza, C. (2006), "Políticas Públicas: uma revisão da literatura", *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, pp. 20-45.
Stark, D. e Bruszt, L. (1998), "Enabling Constraints. Institutional Sources of Policy Coherence and Extended Accountability", em Stark, D. e Bruszt, L. (eds), *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
Steele, R. (2002), *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats*. Carlisle: U.S. Army War College.
Steinmo, S. (2019), "Historical institutionalism the cognitive foundations of cooperation", *Public Performance & Management Review*, pp. 1-20.
Steinmo, S., Thelen, K. e Longstreth, F. (eds) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Stepan, A. (1986), "The new professionalism of internal warfare and military role expansion", em Lowenthal, A. F. e Fitch, J. S. (eds.), *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, pp. 134-150.
Streeck, W. e Thelen, K. (2005b), "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", em Streeck, W. e Thelen, K. (eds), *Beyond Continuity*. Oxford: Oxford University Press.
Streeck, W. e Thelen, K. (eds.) (2005a), *Beyond Continuity,* Oxford: Oxford University Press.
Sydow, J., Schreyögg, G., e Koch, J. (2009), "Organizational path dependence: Opening the black box", *Academy of Management Review*, vol. 34, n.º. 4, pp. 1-21.
Tacea, A. (2016), "Towards More Security? The Involvement of the National Parliaments in the Reform of the Schengen Agreements", Bossong, R. e Carrapico, H. (eds.), *EU Borders and Shifting Internal Security - Technology, Externalization and Accountability*. Springer.
Thelen, K. (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.
Thelen, K. (2003), "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", em Mahoney, J. e Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp. 208-240.
Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
Thelen, K. (2014), *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Thelen, K. e Conran, K. (2016), "Institutional Change", em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. UK, Oxford: Oxford University Press.
Thelen, K. e Steinmo, S. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics," em Thelen, K. e Steinmo, S. (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
Thoenig, J-C. (2011), "Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness", em Peters, B.G. e Pierre, J., *The Handbook of Public Administration*. Sage, pp. 185-101.
Thomas, C. (1992), "The Third World Security", em Carey, R. e Salmon, T.C. (eds.), *International Security in the Modern World*. New York: St. Martin's Press.
Tomé, L. (2019), "Sobre a dimensão externa da segurança interna", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional – A dimensão externa da segurança interna,* OBSERVARE, pp. 74-75.
Tomé, L.L. (2003), "Novo Recorte Geopolítico Mundial: uma ordem uni-multipolar, uma grande guerra e o jogo de 'contenções múltiplas'", *Nação e Defesa – A Nova Carta do Poder Mundial,* N.º 106 - 2.ª Série, IDN, pp. 77-119.
Tonra, B. (2000), "Committees in Common: Committee Governance and CFSP", em Christiansen, T. e Kirchner, E. (eds.) *Committee Governance in the European Union*. Manchester: Manchester University Press, pp. 145-160.
Torres, B.M.F. (2019a), "A PSP em missões e operações de apoio à Paz", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional – A dimensão externa da segurança interna,* OBSERVARE, pp. 94-95.
Torres, B.M.F. (2019b), "Segurança Interna - (Des)centralização de competências", *JANUS 2018-2019 Anuário de Relações Exteriores, Conjuntura internacional – A dimensão externa da segurança interna,* OBSERVARE, pp. 112-113.
Trauner, F. e Servent, A. (2016), "The Communitarisation of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change", *Journal of Common Market Studies*, 54 (6), pp. 1417-1432.
Trauner, F. e Servent, A., (2015), "The Communitarisation of the Area of Freedom, Security and Justice: has Institutional Change Triggered Policy Change?", *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, n.º 1.
Troiano, M. e Riscado, P. (2016), "Instituições e o Institucionalismo: Notas acerca da Construção do Debate e seus Principais Desafios na Contemporaneidade", *Revista Política Hoje*, Vol. 25, n.º 1, pp. 113-132.

Tsai, K. S. (2006), "Adaptive informal institutions and endogenous institutional change in China", *World Politics*, 59 (1), p. 116.
Tsai, K. S. (2016), "Adaptive Informal Institutions", em Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, UK, Oxford: Oxford University Press.
Tulis, J.K. e Mellow, N. (2018), *Legacies of Losing in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
Valença Pinto, L. (2000), "Interesse Nacional e Globalização: o caso português entre a teoria e a história", em Severiano Teixeira, et al. (coord.), *O interesse nacional e a globalização*. Lisboa: IDN, Cosmos.
Valente, M.M.G. (2005), "Contributos para uma tipologia de Segurança Interna", em Valente, M.M.G. (coord.), *I Colóquio de Segurança Interna*. Almedina, pp. 69-95.
Valente, M.M.G. (2013a), "A Segurança (Interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976", *Revista Eletrônica Ad Judicia*, Ano I, n.º I, pp. 1-29.
Valente, M.M.G. (2013b), *Segurança: um tópico jurídico em reconstrução*. Lisboa, Âncora Editora.
Valente, M.M.G. (2017), "Da Segurança Pública: contributos para uma tipologia", em Bacelar Gouveia, J. e Pereira, R., *Estudos de direito e segurança*, Volume I. Coimbra: Almedina.
Van Elsuwege, P. (2014), "The Interface Between the Area of Freedom, Security and Justice and the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Legal Constraints to Political Objectives", em Holzhacker, R.L. e Luif, P. (eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union, Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. Springer.
Van Keulen, M. (2014), "New Parliamentary Practices in Justice and Home Affairs: Some Observations", em Holzhacker, R.L. e Luif, P. (eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union, Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. Springer.
Vaz, N.M. (1987), "Reflexões em Torno da Diversidade das Aceções de Cidadania, da Natureza da Função Militar e da Precaridade do seu Inter-Relacionamento", *Nação e Defesa*, N.º 44, IDN, pp. 112-130.
Vaz, N.M. (2001), *Civilinização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*. Lisboa, IDN, Edições Cosmos.
Vergne, J-P. e Durand, R. (2010), "The missing link between the theory and empirics of path dependence: Conceptual clarification, testability issue, and methodological implications", *Journal of Management Studies*, 47, pp. 736-759.
Viana, V.R (2003), *O Conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*. Trabalho Individual de Longa Duração, Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
Viana, V.R. (2002), *Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Cosmos.
Viana, V.R. (Coord.) (2014a), "Portugal e a Defesa Europeia", IDN - *Policy Paper* 6 / 2014.
Viana, V.R. (Coord.), Gaspar, C. e Pinto, A.S. (2016), "Reflexões sobre a Nova «Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança»", IDN - Policy Paper 8 / 2016.
Viana, V.R. (dir.) (2013), "A defesa nacional no contexto da reforma das funções de soberania do estado", E-Briefing Papers, IDN.
Vicente, P.A.R. (2011), "Lição inaugural: as Forças Armadas e a Segurança Interna. O caso nacional", *Boletim Ensino, Investigação*, n.º 10, pp. 19-33.
Vieira Borges, J. (2005), "A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal", *Nação e Defesa*, Vol. N.º 112 - 3.ª Série, IDN, pp. 167-186.
Vieira Borges, J. (2008), "Portugal e as Novas Aplicações da Segurança e Defesa". *Negócios Estrangeiros*, n.º 12, Lisboa: Instituto Diplomático, pp. 76-92.
Vieira Borges, J. (2009), "Novas perspetivas da segurança e defesa na Europa", em *Nunca de Antes*, IDN, pp. 115-118.
Vieira Borges, J. (2013), "As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades", *Revista Militar*, N.º 2532 - Janeiro, pp 25-41.
Vieira Borges, J. (2016), "As ameaças e riscos transnacionais", em Vieira Borges, J. e Rodrigues, T.F., *Ameaças e Riscos transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteiro do Caos Editores.

Violakis, P. (2016), "Europeanisation of the EU defence and security policy after the end of the Cold-War", University of Exeter (tese), https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/22165/ViolakisP.pdf, consultado a 08/06/2022.
Vitorino, A. (2001), "Entre Nice e Nova Iorque: A Encruzilhada Europeia", *Nação e Defesa – De Maastricht a Nova Iorque. Desafios à coesão europeia*, N.º 100 - 2.ª Série, IDN, pp. 73-86.
Waever, O., Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P. (eds.) (1993), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publishers Ltd.
Wallace, H. (2000), "EU enlargement: A neglected subject", em Green Cowles, M. e Smith, M. (eds.), *The State of the European Union vol.5: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford: Oxford University Press, pp. 149-163.
Warusfel, B. (1994), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Revue Droit et Défense*, 4, pp. 11-20.
Waylen, G. (2014), "Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality", *Political Research Quarterly*, 67 (1), pp. 212-223.
Weaver, R.K. and Rockman, B. (eds.) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.
Webber, M. et al. (2004), "The Governance of European Security", *Review of International Studies*, 30 (1), pp. 3-26.
Weiss, T. (2011), "The blurring border between the police and the military: A debate without foundations", *Cooperation and Conflict*, 46 (3), pp. 396-405.
Wessels, W. (1996), "Institutions of the EU System: Models of Explanation", em Rometsch, D. e Wessels, W. (eds.), *The European Union and Its Member States: Towards Institutional Fusion*. Manchester: Manchester University Press, pp. 20–36.
Williams, P. (2000), "Combating Transnational Organizes Crime. In Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies", Carlisle: Strategic Studies Institute, USAWC, pp. 185-202.
Williams, P.D. (ed.) (2008), *Security Studies: An Introduction*. Routledge.
Witt, U. (1997), "'Lock-In' vs. 'critical masses' – industrial change under network externalities", *International Journal of Industrial Organization*, 15, pp. 753-773.
Wivel, A. (2005). "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n.° 2, pp. 393-412.
Wong, R. (2006), *The Europeanization of French Foreign Policy. France and the EU in East Asia*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
Zandee, D. (2014), "Europe's Security Upside Down", *Nação e Defesa*, N.º 137, IDN, pp. 14-3.
Ziblatt, D. (2017), *Conservative Parties and the Birth of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Anexos

ANEXO A

GUIÃO DE ENTREVISTA

A entrevista tem como ponto de partida o processo que levou à formulação e adoção, após o fim da Guerra Fria, de um ou mais dos seguintes diplomas, aprovados em matéria de defesa nacional ou segurança interna, conforme o envolvimento individual de cada entrevistado nesse processo:

- *Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho - Aprova a Lei de Defesa Nacional*
- *Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto - Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional*
- *Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto – Altera da Lei de Defesa Nacional*

- *Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho - Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*
- *Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro (1.ª alteração)*
- *Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto – Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*

- *Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto - Aprova a Lei de Segurança Interna*
- *Lei n.º 59/2015, de 24 de junho - Primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo*
- *Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio - Cria o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional*

↘ Tema da tese

O estudo que nos encontramos a desenvolver tem por objetivo:
- mapear a evolução da relação entre as políticas públicas de defesa nacional e de segurança interna, em Portugal;
- no pós-Guerra Fria (referência fim 1991);
- particularmente, as medidas de articulação e de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança.

A análise documental realizada, embora tenha início em 1976 com a aprovação da CRP, foca-se na legislação aprovada nestes domínios a partir de 1991, particularmente a LSI de 2008 e respetivas alterações, e as LDN e LOBOFA de 2009 e respetivas alterações.

Durante a entrevista é seguido um guião comum devidamente adaptado a cada entrevistado e à sua relação com o processo de formulação e adoção de diplomas em específico.

➘ **Relevância**

Note-se que apesar das questões relativas à articulação e cooperação entre as FFAA e as FSS em Portugal se tratarem uma temática há muito estudada no âmbito das ciências militares e de segurança, estudos securitários, estudos europeus, Direito, Relações Internacionais e Ciência Política, o mesmo não se poderá dizer da área das Políticas Públicas.

Ora, na perspetiva das Políticas Públicas enquanto ramo do saber que se ocupa a ação dos Governos – em sentido lato, da atuação dos atores políticos em resposta a problemas concretos da sociedade e mais especificamente da formulação de medidas –, importa estudar a formulação das políticas de segurança e de defesa, em Portugal. Além de cremos que esta tese abra portas a estudos mais aprofundados sobre questões específicas nestas áreas de políticas, esperamos também que surjam mais teses que se dediquem ao estudo da relação entre áreas de políticas públicas, tendo em conta que muitas vezes estas são chamadas a dar respostas a problemas comuns ou partilhados. Ou seja, podemos encontrar soluções para problemas numa área que já foram ensaiadas noutra.

➘ **Pergunta de partida**

Nesse sentido, e face à sua experiência enquanto [*função*], gostaria de começar com uma questão mais genérica que se prende com o seu ponto de vista sobre a temática da minha investigação.

Ou seja, se efetivamente tem existido uma perceção da necessidade em estudar as relações entre as políticas de segurança e de defesa e que experiência teve em contacto com estas questões, neste ou outros diplomas e ou discussões parlamentares.

Questão 1.

No caso concreto do [diploma],

- As alterações na legislação resultaram de uma ação concertada e consciente que procurou dar resposta a uma sobreposição cada vez maior das áreas de intervenção das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança em resposta a desafios securitários cada vez mais comuns?
- De que forma contribuíram as mudanças ocorridas no contexto securitário desde o final da Guerra Fria para a política legislativa seguida em Portugal e quanto ao momento em que surgiu?

Questão 2.

- Com as alterações introduzidas procurou-se, à época, possibilitar ou impedir intervenções das Forças Armadas no domínio da Segurança Interna e/ou das Forças e Serviços de Segurança no domínio da Segurança Externa? E se sim, porquê?

Questão 3.

- Crê que a evolução das políticas nestes setores tem uma particular relação com o nosso texto constitucional e a história recente do país? Ou pensa que após as revisões constitucionais é hoje já possível encontrar possibilidades de articulação e de cooperação suficientes?

- Em que medida crê que o contexto constitucional e a história recente do país têm influenciado as relações entre os dois setores de políticas em análise?

Questão 4.

- As soluções de complementaridade entre políticas de defesa e de segurança em Portugal e da atuação das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança que se encontram previstas [*no diploma*] resultaram direta e/ou indiretamente da influência de políticas públicas europeias (UE e/ou NATO)? Em caso afirmativo, quais políticas?

Questão 5.

- As soluções de complementaridade entre políticas de defesa e de segurança em Portugal e da atuação das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança que se encontram [*no diploma*] podem ser explicadas por fatores orçamentais ou de alterações à gestão dos recursos existentes?

Questão 6.

- A alteração legislativa conseguiu corrigir eventuais focos de tensão existentes entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança na sua atuação e/ou de necessária coordenação em resposta a novos riscos e ameaças?
- As medidas aprovadas foram eficazes face aos objetivos inicialmente idealizados para os domínios da segurança interna e da defesa nacional?
- Pode dar-me exemplos paradigmáticos de cooperação e/ou de tensão entre Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança resultantes desta alteração legislativa?

Questão 7.

- Em que medida crê que as próprias instituições policiais e militares contribuíram para as transformações operadas nas políticas públicas que definem os moldes da sua articulação e cooperação institucional e operacional? Facilitaram ou dificultaram?

Questão 8.

- Quais foram as principais motivações para a(s) proposta(s) legislativa(s) do Governo consideradas?
  ou
- Quais foram as principais motivações para a posição do seu grupo parlamentar face à proposta legislativa considerada? Ou seja, além dos fatores dos quais falámos durante esta entrevista existem provavelmente questões de posicionamento ideológico do [*partido*] que terão pesado na intervenção neste processo de formulação.

ANEXO B

Lista de entrevistados

André Pardal (Deputado à AR na XII Legislatura)

António Filipe (Deputado à AR nas V, VI, VII, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV Legislaturas)

Isabel Oneto (Deputada à AR nas XI, XII, XIII, XIV Legislaturas e Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna do XXI Governo Constitucional)

João Rebelo (Deputado à AR nas VIII, IX, X, XI, XII e XIII Legislaturas)

João Gomes Cravinho (Ministro da Defesa dos XXI e XXII Governos Constitucionais)

Luís Fazenda (Deputado à AR nas VI, VIII, IX, X, XI e XII Legislaturas)

Marcos Perestrello (Deputado à AR nas X, XII, XIII, XIV, XV Legislaturas e Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar do XVIII Governo Constitucional e da Defesa Nacional do XXI Governo Constitucional)

Filipa Klut (Adjunta jurídica do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional do XVII Governo Constitucional)

Inês Marinho (Adjunta jurídica do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional do XVII Governo Constitucional)

Ana Miguel dos Santos (Adjunta jurídica do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional do XIX Governo Constitucional e Deputada à AR na XIV Legislatura)