

COMPLEXIDADES E PARADOXOS SISTÉMICOS DAS CRISES E DA SEGURANÇA: UMA PERSPETIVA EUROPEIA

*CRISES AND SECURITY COMPLEXITIES AND SYSTEMIC
PARADOXES: AN EUROPEAN PERSPECTIVE*

*COMPLEXITÉS ET PARADOXES SYSTÉMIQUES DES CRISES
ET DE LA SÉCURITÉ: UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE*

*COMPLEJIDADES Y PARADOJAS SISTÉMICAS DE LAS
CRISIS Y LA SEGURIDAD: UNA PERSPECTIVA EUROPEA*

Submetido em: 07.07.2022

Aceito em: 12.12.2022

LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS

DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA
INTERNA

LISBOA, PORTUGAL

lmelias@psp.pt

 <https://orcid.org/0000-0001-8727-2137>

LÚCIA G. PAIS

DOUTORA EM PSICOLOGIA

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA
INTERNA

LISBOA, PORTUGAL

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO EGAS MONIZ

MONTE DE CAPARICA, PORTUGAL.

lgpais.25@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6001-5189>

RESUMO

Face à globalização, ao mundo em rede, à revolução tecnológica em curso, aos conflitos geopolíticos, aos confrontos geoeconômicos e à destruição dos ecossistemas, as crises assumem efeitos cada vez mais graves e abrangentes à escala global. Refletiremos sobre os diferentes conceitos e tipologias de crise, sobre os sistemas e subsistemas nacionais de gestão de crises e sobre a necessidade de consolidar uma abordagem holística que confira mais resiliência e coerência na prevenção e resposta a crises. Sob o pano de fundo da recente invasão da Ucrânia, analisaremos a incerteza, riscos e potenciais efeitos em cadeia nos planos geopolítico e econômico de crises complexas na contemporaneidade.

PALAVRAS-CHAVE: crises; segurança; ameaças e riscos.

ABSTRACT

In the face of globalization, the networked world, the ongoing technological revolution, geopolitical conflicts, geo-economic confrontations, and the destruction of ecosystems, crises are increasingly severe and far-reaching on a global scale. We will reflect on the different concepts and typologies of crisis, the national crisis management systems and sub-systems, and on the need to consolidate a holistic approach that provides more resilience and coherence in crisis prevention and response. In the context of the recent invasion of Ukraine, we will explore the uncertainties, risks, and possible geopolitical and economic repercussions of complex crises in the contemporary age.

KEYWORDS: crises; security; threats and risks.

RÉSUMÉ

Face à mondialisation, au monde en réseau, à la révolution technologique en cours, aux conflits géopolitiques, aux affrontements géoéconomiques et à la destruction des écosystèmes, les crises ont des effets de plus en plus graves et de plus en plus étendus à l'échelle mondiale. Nous réfléchirons aux différents concepts et typologies de crise, aux systèmes et sous-systèmes nationaux de gestion de crise et à la nécessité de consolider une approche holistique qui apporte plus de résilience et de cohérence dans la prévention et la réponse aux crises. Dans le contexte de la récente invasion de l'Ukraine, nous analyserons l'incertitude, les risques et les effets d'entraînement potentiels sur les plans géopolitique et économique des crises complexes à l'époque contemporaine.

MOTS-CLÉS: crises; sécurité; menaces et risques.

RESUMEN

Ante la globalización, el mundo interconectado, la revolución tecnológica en curso, los conflictos geopolíticos, los choques geoeconómicos y la destrucción de los ecosistemas, las crisis asumen efectos cada vez más graves y de mayor alcance a escala global. Reflexionaremos sobre los diferentes conceptos y tipologías de crisis, sobre los sistemas y subsistemas nacionales de gestión de crisis, y sobre la necesidad de consolidar un enfoque holístico que proporcione mayor resiliencia y coherencia en la prevención y respuesta a las crisis. Con el telón de fondo de la reciente invasión de Ucrania, analizaremos la incertidumbre, los riesgos y las posibles repercusiones en los planos geopolítico y económico de las crisis complejas de la época contemporánea.

PALABRAS CLAVE: crisis; seguridad; amenazas y riesgos.

1. INTRODUÇÃO

A globalização e o mundo em rede potenciam novas crises e exponenciam os seus efeitos à escala global. A revolução tecnológica, os conflitos geopolíticos internacionais e regionais, a economia de mercado galopante, a disparidade de rendimentos e de padrões de vida em vastas regiões do globo, o terrorismo, a criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a poluição, a exploração desbragada dos recursos naturais e a escassez de alimentos, de água, de habitação e de cuidados de saúde para uma percentagem elevada da população mundial, marcam o século XXI. Neste contexto complexo, as crises são frequentes, multissetoriais, variando de intensidade e duração em função da situação geográfica, política, social e económica.

As catástrofes naturais ou de origem humana têm consequências cada vez mais devastadoras, fruto da destruição dos ecossistemas, das alterações climáticas, da explosão demográfica e da concentração de biliões de pessoas no litoral das grandes áreas metropolitanas (cf. Relatório do Painel Intergovernamental da ONU sobre as Mudanças Climáticas – IPCC, 2021).

Para a Escola de Estudos de Segurança de Copenhaga, o processo de ‘securitização’ de assuntos como os refugiados, os migrantes,

os muçulmanos, os Estados “falhados”, o ambiente, as pandemias, destina-se a colocá-los no topo da agenda institucional e a justificar a adoção de determinadas medidas políticas (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998) e (BUZAN; WAEVER, 2003, 2009) “securitizar” pressupõe um ator que “securitize”, um objeto de referência “securitizado” que é alvo de uma dada ameaça necessitando de ser protegido, e um público que é convencido a aceitar que aquele assunto é “securitizável”.

O que significa, então, uma situação de crise e a gestão de crises? O estudo da tipologia das crises e sua evolução pode ajudar na adoção de estratégias preventivas e reativas? Adotando uma perspectiva Europeia e tirando vantagem da experiência de participação em missões internacionais de um dos autores, procurou-se refletir acerca deste tópico que hoje assume importância crucial para as ciências policiais. De facto, os profissionais das forças e serviços de segurança são chamados a colaborar em teatros de operações crescentemente complexos, atendendo à multiplicidade de fatores envolvidos nas situações de crise atuais.

Com este enquadramento, este artigo teórico foca-se nas estratégias Europeias e Portuguesas de enfrentamento das crises, e visa: i) refletir sobre os conceitos de crise e de gestão de crises; ii) examinar os mecanismos de prevenção e resposta às crises, nos planos estratégico e operacional, e no contexto Português; e, iii) apresentar alguns paradoxos, desafios e oportunidades para a gestão de crises. Assim, apresenta-se o estado da arte sobre o objeto de estudo, bem como as diferentes perspectivas e eventuais contradições e inconsistências que se destacam no plano Português. Desta forma, procura-se também contribuir para abrir portas a uma discussão, porventura mais alargada, do tema em análise.

2. AMEAÇAS E RISCOS CONTEMPORÂNEOS

Na atualidade, a segurança abarca “a atuação e o empenhamento de instituições públicas e privadas, da sociedade local e da sociedade civil, bem como de organizações internacionais e intergovernamentais” (ELIAS, 2011, p. 27) e a narrativa da segurança é construída em torno da ideia de risco, de falta de controlo num mundo globalizado,

de ameaças, descritas como dinâmicas, menos visíveis, imprevisíveis, as quais, embora distantes geograficamente, tornam-se mais próximas, criando sentimentos de fragilidade, de instabilidade e de insegurança. (BRANDÃO, 2015, p. 15)

A maioria das estratégias e relatórios internacionais procura identificar e analisar as principais ameaças e riscos transnacionais potencialmente geradores de crises pontuais ou sistêmicas e com maior impacto nas sociedades ocidentais.

O *Global Risks Report* de 2020 referia uma avaliação feita em 195 países pela *Nuclear Threat Initiative* em 2019 que mostrava que nenhum país está completamente preparado para lidar com uma epidemia ou pandemia. Isso ficou evidente quando em finais de 2019 surgiu o vírus SARS-CoV-2 e o mundo teve que “fechar-se”.

Segundo o *Global Risks Report* de 2022 do Fórum Econômico Mundial, os seis riscos potencialmente mais graves ou severos durante a próxima década são:

- 1.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 2.º fenômenos meteorológicos extremos;
- 3.º perda de biodiversidade;
- 4.º erosão da coesão social;
- 5.º crises de subsistência;
- 6.º doenças infecciosas.

Por outro lado, a percepção dos riscos que se tornarão ameaças críticas para o mundo nos próximos cinco a 10 anos são:

- 1.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 2.º fenômenos meteorológicos extremos;
- 3.º perda de biodiversidade;
- 4.º crise dos recursos naturais;
- 5.º danos no ambiente provocados pelos seres humanos;
- 6.º erosão da coesão social.

Saliente-se que, de acordo com este relatório prospectivo publicado em 2022, serão de cariz ambiental os cinco riscos que terão maior potencial de ameaçar o planeta e a vida humana nos próximos cinco a 10 anos, o que deveria alertar as organizações internacionais e os Estados para a necessidade de redefinição das prioridades políticas e econômicas em termos internacionais.

Segundo o *Global Risks Report* de 2021 do Fórum Econômico Mundial (WORLD ECONOMIC FORUM), os seis riscos com maior probabilidade de ocorrência eram os seguintes:

- 1.º fenômenos meteorológicos extremos;
- 2.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 3.º danos ambientais provocados pelo Homem;
- 4.º doenças infecciosas;
- 5.º perda de biodiversidade;
- 6.º concentração do poder e informação digital num número restrito de multinacionais.

Os seis riscos mais relevantes em termos de impacto eram:

- 1.º doenças infecciosas;
- 2.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 3.º armas de destruição massiva;
- 4.º perda de biodiversidade;
- 5.º crise de recursos naturais;
- 6.º danos ambientais provocados pelo Homem.

Os riscos elencados podem, por si ou combinados, desencadear crises pontuais, sistêmicas, ou em cadeia.

No *Global Risks Report* de 2021 as doenças infecciosas surgiam já como o quarto risco com maior probabilidade de ocorrência e o primeiro em termos de impacto. No caso da COVID-19, o impacto socioeconômico era já evidente embora alguns Estados teimassem em minimizá-lo. Mas um risco não percebido (por erro de cálculo ou

omissão) deixa os países vulneráveis a outras crises, mais ou menos visíveis, mais ou menos imediatas: de saúde mental, social/comunitária, política, econômica, de segurança.

No *Global Terrorism Index* de 2022 do Instituto para a Economia e Paz (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE) são elencados os países mais afetados pela violência provocada por organizações terroristas. Sublinhamos os dez Estados com maior número de incidentes e implantação terrorista:

- 1.º Afeganistão;
- 2.º Iraque;
- 3.º Somália;
- 4.º Burkina Faso;
- 5.º Síria;
- 6.º Nigéria;
- 7.º Mali;
- 8.º Níger;
- 9.º Myanmar;
- 10.º Paquistão.

De referir que neste relatório é apresentada, normalmente, a lista dos atentados terroristas mais mortíferos em cada ano, sendo sintomático que, em 2021, os vinte ataques mais graves foram todos perpetrados em países não-ocidentais, o que contraria a narrativa dominante de ameaça eminente e com elevado potencial destrutivo nos Estados Unidos e Europa: seis ocorreram no Afeganistão; quatro no Burkina Faso; três no Mali; três no Níger; dois em Myanmar; e dois no Iraque. Durante este período, o ataque que provocou mais vítimas mortais (170) teve lugar em Kabul em 26 de agosto de 2021, junto ao aeroporto, tendo sido reivindicado pelo autodenominado Estado Islâmico da província de Korasan.

Apesar de serem concretizadas ações terroristas na Europa e nos Estados Unidos, tendencialmente o número de vítimas e o impacto em infraestruturas críticas não tem sido tão elevado nos últimos

anos nestes Estados comparativamente com a violência registrada em países africanos, asiáticos e no médio-oriente.

Entretanto, a “Estratégia da UE para a União da Segurança: integrar as medidas individuais num novo ecossistema de segurança” para 2020-2025 articula-se em torno dos seguintes objetivos comuns:

1. Criar aptidões e capacidades de detecção precoce, prevenção e resposta rápida a situações de crise.
2. Centrar-se nos resultados: a estratégia deve basear-se numa avaliação cuidadosa das ameaças e dos riscos, a fim de orientar os esforços para alcançar os melhores resultados.
3. Associar todos os intervenientes dos setores público e privado num esforço comum: significa uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros (EM), envolvendo autoridades policiais, judiciais e outras autoridades públicas, e ainda com as instituições e agências da UE, visando desenvolver a compreensão e o intercâmbio necessários para alcançar soluções comuns.

A Estratégia da UE define, também, quatro prioridades estratégicas de ação:

Na primeira – “um ambiente de segurança a longo prazo” – são identificadas como necessidades: a proteção e resiliência de infraestruturas críticas físicas e digitais essenciais contra ameaças físicas, cibernéticas e híbridas; a proteção de espaços públicos, incluindo locais de culto e plataformas de transporte; a cibersegurança e a segurança das infraestruturas e sistemas digitais em todas as instituições, organismos e agências da UE.

A segunda – “fazer face à evolução das ameaças” – identifica: a cibercriminalidade e o desenvolvimento em conjunto pela Europol, a Agência da União Europeia para a Cibersegurança e ENISA, de um sistema de alerta rápido da UE relacionado com o cibercrime; o reforço da capacidade das polícias nas investigações digitais, garantindo que a inteligência artificial, as capacidades espaciais, os megadados e a computação de alto desempenho, o acesso a elementos de prova digitais, a arquitetura 5G para as telecomunicações móveis e as informações

encriptadas entre forças policiais são integrados de forma eficaz na política de segurança, respeitando direitos fundamentais; o combate aos conteúdos ilegais em linha; as ameaças híbridas com vários intervenientes estatais e não estatais a tentar instrumentalizar a pandemia, os processos eleitorais, os sistemas democráticos.

Na terceira – “proteger os europeus do terrorismo e da criminalidade organizada” – visa-se: combater o terrorismo e a radicalização, priorizando as questões relacionadas com os combatentes estrangeiros, o financiamento destas atividades, o acesso a materiais químicos, biológicos, radiológicos e nucleares e a precursores de explosivos; a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais.

A quarta – “um sólido ecossistema de segurança” – consiste em: reforçar a cooperação operacional e a troca de informações entre as forças de segurança dos EM, incrementar a cooperação entre a Europol, a Eurojust, modernizar instrumentos como as Decisões Prum de 2008, informações sobre passageiros, a cooperação com países terceiros, com organizações internacionais (ex. Interpol), com privados (ex. entidades financeiras e multinacionais de informação); garantir fronteiras externas sólidas, a interoperabilidade dos sistemas de informação da UE e combater a falsificação de documentos de viagem; reforçar a investigação e a inovação em matéria de segurança; adquirir competências para enfrentar potenciais ameaças, essencial para magistrados, polícias e vítimas.

Em Portugal, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 19/2013, de 5 de abril, refere que o país enfrenta ameaças de natureza global que podem comprometer a sua segurança: o terrorismo, uma vez que a liberdade de circulação e a sua identidade como democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional; a proliferação de ADM; a criminalidade transnacional organizada, pois a posição geográfica de Portugal como fronteira externa da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição impõem-lhe especiais responsabilidades; a cibercriminalidade e a pirataria. O CEDN frisa que Portugal está sujeito a vários riscos ambientais devendo melhorar a sua capacidade de prevenção, adaptação e resposta rápida a: alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos; ocorrência de ondas de calor e

de frio; atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo; pandemias; e, outros riscos sanitários.

Por outro lado, a RCM n.º 112/2021, de 11 de agosto, aprovou a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 com cinco objetivos estratégicos: fortalecer a governança na gestão de riscos; melhorar o conhecimento sobre os riscos; implementar estratégias para a redução de riscos; melhorar a preparação face à ocorrência do risco; e, envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos.

Entretanto, com a invasão da Ucrânia por parte da Rússia em 24 de fevereiro de 2022, os Estados e as organizações internacionais (designadamente, a Organização das Nações Unidas, a OTAN, o Tribunal Penal Internacional, a Interpol, a Europol, a Eurojust, entre outras) encetaram diversas ações de cooperação para fazer face às ameaças e riscos decorrentes do conflito, designadamente:

- crimes de guerra e crimes contra a humanidade (genocídio, tortura, abusos sexuais, ocultação de cadáveres);
- proliferação e tráfico de armas de fogo, explosivos e substâncias NBQR que no médio-longo prazo poderão ser utilizados em contexto criminal na UE, assim como em países vizinhos;
- risco de indivíduos e grupos extremistas (em particular de extrema-direita) oriundos de Estados membros da UE e de outros países viajarem para a Ucrânia;
- risco de regresso aos seus países de origem de ex-combatentes radicalizados, treinados e com acesso a armas de fogo, explosivos e outro tipo de equipamento de origem militar que promovam atentados terroristas;
- tráfico de seres humanos (incluindo crianças) para exploração laboral, sexual ou para adoção (no caso das crianças);
- imigração ilegal, nomeadamente de cidadãos originários de países terceiros, associada a falsificação de documentos;
- ciberameaças e em particular das redes de cibercriminalidade (sobretudo burlas online), assim como o risco de infraestruturas críticas dos EM e de organizações humanitárias

serem alvo de diversas ações criminosas através de meios informáticos;

- esquemas de falsa ajuda humanitária a refugiados (com ou sem utilização de meios informáticos);
- *modus operandi* sofisticados de infiltração econômica (ciber, econômico e criminalidade transfronteiriça);
- criminalidade econômico-financeira, em especial, branqueamento de capitais, aquisição de criptomoedas e transferência de fundos para paraísos fiscais, tornando difícil a identificação da origem dos fluxos financeiros e permitindo que indivíduos e empresas de origem russa se subtraíam ao regime de sanções internacionais;
- campanhas de desinformação e teorias de conspiração com o objetivo de radicalizar franjas importantes da sociedade, de enfraquecer os governos e instituições dos países ocidentais;
- espionagem e uma diversidade de ações subversivas de serviços secretos com o objetivo de provocar a disrupção das democracias liberais;
- conflitos entre cidadãos russos, tchetchenos e ucranianos no seio de grupos de criminalidade organizada, podendo estas organizações ser utilizadas como arma política;
- potencial aumento da hostilidade contra interesses ou cidadãos de origem russa ao nível internacional;
- possibilidade de ocorrência de homicídios como arma política, promovidos por forças estrangeiras.

Neste contexto foram já iniciadas diversas investigações criminais, nomeadamente pelas autoridades judiciais de vários países, pelo Tribunal Penal Internacional e pela Eurojust, na sequência de denúncias apresentadas pelas autoridades ucranianas e por refugiados, da recolha de informações em fontes abertas e em fontes classificadas ou em virtude de provas recolhidas no próprio teatro de operações.

Antecipa-se, assim, a necessidade de coordenação de esforços entre as diversas organizações internacionais, agências da ONU, da

UE e outros Estados empenhados na investigação de crimes de guerra cometidos na Ucrânia, de modo a tornar consequentes estes processos-crime.

3. CONCEITO(S) DE CRISE

O conceito de ‘crise’ é poliédrico e conhece uma miríade de definições consoante o quadro teórico ou conceptual usado. Conforme o objeto de análise, pode-se falar em crise humanitária, diplomática, econômico-financeira, social, política, securitária, ambiental, militar, no sistema de justiça, sanitária. Noutra perspetiva, as crises são difíceis de catalogar enquanto internas ou externas ou como crises nas áreas militar, *security* ou *safety*. Na “realidade líquida” (BAUMAN, 2008), as crises facilmente disseminam os seus efeitos em diversas latitudes e quase instantaneamente.

O termo ‘crise’, do grego *krisis*, significa conflito, disputa, separação, decisão, juízo, sentença. O termo chinês para ‘crise’ combina os símbolos gráficos do “perigo” e da “oportunidade” (FINK, 1986). No Ocidente o conceito de crise tem igualmente esta ambivalência ou dualidade. Para Fearn-Banks (2011) a crise é uma situação que acarreta consequências potencialmente negativas para uma organização, o seu público, os seus derivados ou serviços, e para a sua reputação. Bronn e Olson (1999) centram-se na conflitualidade interna às organizações e nos assuntos que, constituindo-se como ameaças ou oportunidades, podem ter impacto sobre elas.

Nas relações internacionais, as crises são, muitas vezes, situações caóticas (RAMONET, 2001); podem ser sentidas pelas pessoas, estados, governos ou organizações. Uma crise pode configurar um período de “confusão ou turbulência”, de curta/média duração, que permite a transição entre diferentes estados (BURKE, 2000), daí resultando uma mudança (mais ou menos profunda). A crise é então uma situação de urgência que muda a rotina de um sistema, não sendo, assim, nem normal nem estável (BRAM; VESTERGREN, 2011).

Mas podendo uma crise significar desordem, pode ser também um tempo de reconfiguração constituindo o pano de fundo

onde acontece a evolução. Se o seu impacto é positivo ou negativo, isso dependerá de outros fatores associados (políticos, sociais, culturais, étnicos, religiosos, da conjuntura internacional). As crises (típicas e ‘normais’) de desenvolvimento das sociedades permitem a adaptação a situações novas, crescimento, evolução, complexificação (no sentido positivo). Por isso as respostas às crises são muito importantes, em termos de ações e de atores.

Concordamos também com a ideia de que a crise pode representar uma mudança rápida embora tendo efeitos duradouros, de cariz negativo ou positivo, levando à evolução do sistema internacional, de uma determinada sociedade ou organização. Centremo-nos nas crises de segurança, reconhecendo que estas envolvem uma multiplicidade e transversalidade de causas e de consequências.

Alguns autores referem que do ponto de vista social e sobretudo de política interna ou internacional, o conceito mais abstrato é o que identifica a crise como o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte. (MOREIRA, 2010, p. 17)

Porém, considerar a crise quase como um ponto de transição, instantâneo, fugaz, traduz uma visão redutora da realidade, sobretudo porque parece apostar tudo na negociação das situações de conflito, desqualificando a crise enquanto possibilidade de evolução, sólida resolução. Tratar-se-ia, assim, de priorizar um permanente estado de diálogo e negociação que subsistiria por si mesmo, autoalimentando-se, sem cuidar de perseguir o objetivo nobre de resolução da crise e, portanto, de acalmia de todo o sistema, ignorando o momento privilegiado para intervir e fazer cessar o problema, mantendo a instabilidade e, portanto, a incerteza. A analogia com a medicina mostra-se útil para entender melhor o nosso ponto. A crise não é “o ponto crucial de um processo” (MOREIRA, 2010, p. 17); a crise revela o processo e revela-se num conjunto de acontecimentos que ocorrem num determinado tempo, desequilibrando um sistema ou permitindo-o, ao invés de reequilibrá-lo, noutra sentido. A crise faz parte da situação de doença, não consiste apenas no momento em que o organismo piora ou melhora, ou morre. Por isso se previne e se ataca a doença. A crise coincide também com a possibilidade de melhoria, desenvolvimento e progres-

so; há patologias que preparam o organismo para melhores respostas a situações futuras, acionando mecanismos de defesa e tornando-os operantes, gerando imunidade. A crise tem, portanto, um potencial transformacional que importa não negligenciar.

Crise remete, então, para uma mudança radical de estruturas ou agentes políticos, resultante de um ataque ou de um processo transformacional (THALER; SUNSTEIN, 2008), podendo levar “à desconstrução (...) das fundações de um sistema” (SILVA, 2012, p. 26). Para Coombs e Holladay (2010) e Coombs (2014), um incidente é uma desordem localizada e de menor dimensão, sendo que o conceito de crise – sistêmica ou pontual – deve ficar reservado para eventos de maior dimensão, que requerem atenção especial de dirigentes políticos, gestores, comandantes militares e policiais, e que têm potencial para originar sérios impactos nas organizações e seus *stakeholders*.

Uma crise pode traduzir um evento único ou derivar de uma cadeia de eventos (SELLNOW; SEEGER, 2013). Ambas as situações geram altos níveis de incerteza constituindo uma ameaça significativa para as metas dos Estados ou das organizações. Para Goemans (1992) uma crise ocorre quando existe uma disrupção séria das estruturas básicas e/ou dos valores fundamentais do sistema social. Remete-nos para uma concepção dual do conceito e fenômeno da crise, identificando o “campo das possibilidades”, marcado pela ameaça, e o “campo das efetividades”, marcado pela disrupção, sendo neste último que se concretiza tal situação crítica.

Em tempos de crise podem gerar-se situações delicadas em que se revela necessário, por um lado, salvaguardar a ordem e a paz social, e, por outro, não cair em excessos resultantes de quem detém o poder, sendo essencial manter o equilíbrio necessário para a estabilidade do Estado e da sociedade (FARIA, 2001).

Diferentes saberes estudam o conceito de crise.

Na Sociologia a crise traduz a fase durante a qual as instituições com responsabilidade de garantir a ordem deixam de funcionar, ou são permeáveis a interesses mais ou menos subterrâneos perdendo clareza quanto aos seus fins e utilização de meios, fazendo crescer a

ameaça de anomia (DURKHEIM, 1977, 1991). A sociologia estuda o comportamento coletivo e as patologias da coordenação do topo para a base nos períodos de adversidade. Hermann (1969) concluiu que uma crise é algo inesperado pela organização, tem origem no seu ambiente relevante, ameaça os seus valores fundamentais e admite um período de tempo limitado para a tomada de decisões. Autores como Fink (1986), Barton (1993) e Bland (1998) caracterizam a crise como uma fase grave e crítica na evolução de uma organização, num contexto de grande instabilidade, que leva à rotura (ou perturbação) do seu equilíbrio, afetando a reputação, conduzindo a uma notoriedade pública negativa. Habermas (1992) apontou a permanente evolução dos sistemas sociais, defendendo que a crise está intimamente relacionada com a existência de uma situação limite ou de quebra de paradigma, levando a que os seus atores sintam “perda de identidade” e de valores fundamentais e, assim, tenham tendência a percecionarem uma crise generalizada.

As Relações Internacionais têm estudado as crises e a gestão de crises em duas perspetivas diferentes. A primeira usa as teorias da decisão para analisar as crises internacionais: e.g. o comportamento dos líderes em tempos de crise (HERMANN, 1969) (CRAIG; GEORGE, 1983) (HEREK; JANIS; HUTH, 1987); a interação entre as partes (líderes, instituições, grupos de pressão, cidadãos, etc.; BRECHER, 1977); e, as perceções, a burocracia política e as dinâmicas dos pequenos grupos como potenciais formas para influenciar as decisões a tomar durante uma crise (ALLISON, 1971;; JERVIS, 1976; LEBOW, 1981; GEORGE, 1991). Outra perspetiva, mais ligada à Escola de Copenhaga, analisa as crises e a sua conexão com a segurança nacional e critica a ênfase dada aos assuntos militares, realçando os aspetos políticos, sociais, económicos, étnicos, culturais, ambientais ou outros que afetam a segurança das pessoas (ULLMAN, 1983; BUZAN, 1991). Nesta área investiga-se como as políticas ditadas pelas elites respondem a ameaças como conflitos armados, terrorismo, crime organizado, tráfico de droga, degradação do ambiente, migrações em massa (STARES, 1998; BIGO, 2001), ou o processo de securitização subjetiva dessas ameaças (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998) (HUYSMANS, 2006), e também a forma como os governos se preparam para a perspetiva de crise e de insegurança (RELYEA, 2003). Nas relações internacionais continua, porém, a persistir uma conceção realista ou

neorrealista das crises, ligada à segurança dos Estados. Santos (1983, p. 18) considera que “a crise é uma perturbação do fluir normal das relações entre dois ou mais atores da cena internacional com elevada probabilidade de emprego da força”, sendo tanto mais grave quanto maior for o poder dos protagonistas e quanto mais perto se chegar do nível de tensão desencadeador do emprego da força. No mesmo sentido, para Barrento (2010, p. 265) a “crise é uma perturbação no desenvolvimento normal das relações entre os atores sociais, com elevada probabilidade de empregar a força militar”. Segundo Pinto (1987, p. 4) a crise resulta “de uma sequência de interações que culminam num processo de dinamismo incontrollável, (...) de ações e reações, dando lugar a um cenário de imprevisibilidade que define os ambientes críticos marcados pelo caráter de urgência e tensão”.

A Psicologia Social, entretanto, estuda como os líderes e gestores tomam decisões críticas em situação de *stress* (JANIS; MANN, 1977) (HOLSTI, 1980) (KLEIN, 2001), procurando entender a relação destas com o erro humano, o meio envolvente, a tecnologia, a cultura organizacional e o desenvolvimento das crises (REASON, 1990). Mucchielli (1993) sustenta que as situações de crise têm consequências psicológicas para os membros da organização, como absentismo, agressividade e *stress*, e também desmotivação e desmoralização, com quebra da harmonia entre os diferentes atores das instituições que passam a defender as suas opções e necessidades individuais, fazendo acusações à hierarquia. Guth (1995) defende que as crises podem questionar a existência organizacional, ao afetar a legitimidade, inverter a missão estratégica e perturbar o modo como as pessoas se encaram a si próprias e ao mundo.

As Ciências da Comunicação têm-se focado na relação entre os principais atores nas crises, os decisores políticos, os media e os cidadãos (SEEGER; SELLNOW; ULMER, 2003). Procuram perceber o impacto que as decisões têm sobre as crises, designadamente a forma como são transmitidas ou moldadas pelos órgãos de comunicação social e o respetivo impacto na percepção do público e na gestão dos governos e instituições.

Os estudos sobre a Gestão de Riscos têm seguido uma abordagem interdisciplinar (POORTINGA; PIDGEON, 2003). Analisam

porque razões as pessoas evitam riscos negligenciáveis (como viajar de avião) em detrimento de outros mais tangíveis (como fumar e conduzir sem cinto de segurança), investindo na avaliação do risco para ajudar os políticos a desenvolver estratégias em áreas como a economia e finanças ou o ambiente. A gestão do risco é complementar da gestão de crises: a primeira procura identificar as ameaças potenciais, a segunda estuda a forma como a sociedade pode preparar-se para enfrentar riscos que se possam materializar.

No âmbito estratégico, a UE não aprovou ainda uma definição política de crise para orientar os seus esforços e dos seus membros na gestão de crises que afetem a segurança internacional e os interesses da União. Ainda assim, a Decisão Quadro 2008/617/JAI de 23 de junho de 2008 do Conselho, ou Decisão ATLAS, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de polícia dos EM da UE perante crises, define “situação de crise” como:

qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave e direta para as pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado membro, em particular as situações (...), relativas à luta contra o terrorismo.

Esta Decisão estabelece as regras e condições gerais que permitem às unidades policiais de um EM prestar assistência e/ou atuar no território de outro EM, a pedido deste último para enfrentar uma crise.

Portugal não possui, também, um conceito político ou jurídico consolidado de crise, existindo referências legais dispersas por diversos diplomas. Na legislação em vigor, não se optou pela criação de um sistema nacional de gestão de crises e as crises assumem *nuances* diversas – as definições interpenetram-se, revelando uma abordagem gradativa e uma certa atomização da gestão de crises. Isto, porém, coloca problemas em termos conceptuais e operacionais, revelando lacunas, por exemplo, quanto a crises internas com origem transnacional ou quanto à resposta nacional a crises complexas e multidimensionais. Como adiante se verá, existem múltiplas estruturas de coordenação e de gestão de crises, sobrepostas ou paralelas, não havendo uma estrutura interministerial de direção estratégica.

4. TIPOLOGIAS DE CRISES

Aborda-se agora as tipologias de crises que entendemos mais relevantes para enquadrar os diversos sistemas e subsistemas de gestão de crises em Portugal: os eventos que possam levar a decretar o Estado de Sítio ou o Estado de Emergência; os Incidentes Tático-Policiais; os Acidentes Graves e as Catástrofes; e, as Crises no Ciberespaço.

4.1 ESTADO DE SÍTIO E ESTADO DE EMERGÊNCIA

A tipologia mais grave de crise prevista no regime jurídico português está estatuída no artigo (artº) 19.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), implicando a suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Trata-se dos estados de exceção: estado de sítio e estado de emergência.

O artº 19.º n.º 2 da CRP prevê que

o estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.

Podem considerar-se, aqui, ameaças como: um ataque militar convencional ou não convencional de um Estado ou de um poder errático contra o Estado português; uma catástrofe natural (sismos, cheias e inundações, incêndios florestais, ou outros); ou um acidente grave de origem humana e/ou tecnológica (acidentes rodoviários, ferroviários e marítimos, acidentes industriais, acidentes com substâncias perigosas ou semelhantes).

Nos termos do artº 8.º n.º 1 da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência), o estado de sítio é declarado quando se verificarem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei.

A declaração deste estado de exceção implica a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas (artº 8.º n.º 2). Durante o estado de sítio, e para efeitos operacionais, as Forças de Segurança ficarão sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) por intermédio dos respetivos Comandantes-Gerais (artº 8.º n.º 3).

Ainda segundo o artº 9.º n.º 1 da mesma Lei, “o estado de emergência é declarado quando se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública”. Neste âmbito, está previsto, “se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas” (FA) (artº 9.º n.º 2), ficando estas sob a direção das autoridades civis. Este estado de exceção foi decretado 15 vezes em Portugal pelo Presidente da República entre 2020 e 2021 devido à pandemia de COVID-19, tendo terminado no dia 30 de abril de 2021, após uma vigência de 173 dias consecutivos e 11 renovações desde 9 de novembro de 2020.

Na dependência do Estado-Maior-General das FA (EMGFA) existe o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), previsto no artº 9.º n.º 1 al. a) da Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho – Lei Orgânica de Bases da Organização das FA, a estrutura por excelência a ativar em caso de crise gerida pelas FA.

4.2 INCIDENTES TÁTICO-POLICIAIS

No domínio da segurança interna em Portugal a lei tipifica como crises mais graves as situações que originam os incidentes tático-policiais graves, ocorrências resultantes de ameaças como o terrorismo, a criminalidade organizada e a criminalidade violenta.

Conforme previsto no artº 18.º n.º 3 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna consideram-se incidentes tático-policiais graves, além dos que venham a ser classificados como tal pelos MAI e MJ, os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma Força e Serviço de Segurança e que envolvam:

- a) ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares,

prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas;

- b) o emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas;
- c) a utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas;
- d) sequestro ou tomada de reféns.

Segundo o artº 19.º n.º 1 desta Lei, em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes Forças e Serviços de Segurança (FSS) e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG/SSI), por meio dos seus dirigentes máximos.

De referir que este conceito de incidente tático-policial incorporado na lei resultou de diversos trabalhos científicos realizados no âmbito do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna (. GOMES, 2005; TORRES, 2005) tratando-se de um exemplo significativo da importância que a investigação no âmbito das ciências policiais pode assumir.

Nos termos do artº 17.º n.º 2 al. e) da mesma Lei, o SG/SSI é “o ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia”, sendo o ponto de entrada de alertas de outros EM e o canal de difusão de pedidos de apoio no quadro da cooperação internacional. No artigo 35.º da mesma Lei estipula-se que as FA “colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SG/SSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional”, facto que foi formalizado em 28 de

fevereiro de 2020 com a assinatura do documento conjunto do SG/SSI e CEMGFA “Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança”.

No âmbito do SSI e na dependência do Gabinete Coordenador de Segurança existe uma Sala de Situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna (artº 21.º n.º 6 da Lei nº 53/2008, de 29 de agosto).

4.3 ACIDENTES GRAVES E CATÁSTROFES

O artº 3.º n.º 1 e 2 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (Lei de Bases da Proteção Civil) define acidente grave como “um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente”, e catástrofe como “o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional”.

Face à ocorrência ou iminência da ocorrência de um acidente grave ou de uma catástrofe estaremos perante situações: de alerta quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas ou de medidas especiais de reação (artº 9.º n.º 1 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho); de contingência quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal (artº 9.º n.º 2); ou de calamidade (artº 9.º n.º 3) quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas.

No âmbito do SIOPS, na dependência da ANEPC, encontra-se o Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) (artº 3.º do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho) competindo-lhe coordenar a intervenção em casos de catástrofes e de acidentes graves.

Das maiores catástrofes naturais do pós-25 de abril de 1974 em Portugal foram os incêndios florestais de 2017, em junho no concelho de Pedrógão Grande (distrito de Leiria, e em outubro afe-

tando os distritos de Coimbra, Viseu, Guarda e Castelo Branco, provocando respetivamente 64 e 45 mortos. Delas resultaram inquéritos independentes na Assembleia da República, na Universidade e no Ministério Público, a criação da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (RCM n.º 157-B/2017, de 27 de outubro), a criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF; Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro), a alteração da liderança da ANEPC e uma profusão de legislação.

4.4 CRISES NO CIBERESPAÇO

As ciberameaças têm um potencial de perturbação da segurança internacional, dos sistemas financeiros, da segurança societal e do Estado de direito. A dependência crescente da tecnologia digital cria novas vulnerabilidades e riscos, como a radicalização e recrutamento para organizações terroristas, “a possibilidade de ciberataques a organismos públicos ou empresas privadas ou até de uma ciberguerra, envolvendo atores estaduais, causando sérios prejuízos e afetando o normal funcionamento das sociedades e respetivas economias” (FERNANDES, 2014, p. 97). Paralelamente, abre portas a novos sistemas de controlo, com o concomitante risco autoritário de cerceamento de direitos e liberdades.

O desenvolvimento da capacidade de Ciberdefesa em Portugal foi aprovado pelo Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro. Estabelece uma estrutura de comando e controlo da ciberdefesa nacional, recaindo as atribuições de orientação estratégica-militar da ciberdefesa sobre o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) e o planeamento e resposta imediata e efetiva a uma crise no ciberespaço ao Centro de Ciberdefesa (CCD) e às capacidades dos ramos das FA. Visa assegurar a condução de operações militares no ciberespaço, a liberdade de ação do país no ciberespaço e, quando necessário e determinado, a exploração proativa do ciberespaço para impedir ou dificultar o seu uso hostil contra o interesse nacional.

O artº 7.º da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, estabelece que o Centro Nacional de Segurança do Ciberespaço (CNCS) funciona no âmbito do Gabinete Nacional de Segurança e é a Autoridade Nacional

de Cibersegurança. A Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (RCM n.º 36/2015, de 12 de junho) estipula que cabe ao CNCS “consolidar o papel de coordenação operacional e de autoridade nacional em matéria de cibersegurança, relativamente às entidades públicas e às infraestruturas críticas”. O CNCS deve desenvolver e aplicar medidas para a capacitação humana e tecnológica das infraestruturas públicas e das infraestruturas críticas, para a prevenção e reação de e a incidentes de cibersegurança. Visando a eficácia operacional e uma melhor avaliação situacional, deverão ser criados mecanismos de reporte de incidentes de cibersegurança para entidades públicas e operadores de infraestruturas críticas. A desejada avaliação situacional resulta na criação de condições para a identificação de um nível de alerta nacional em matéria de segurança do ciberespaço, partilhado entre todas as entidades envolvidas.

O CNCS deve criar uma base de conhecimento que reúna informação sobre ameaças e vulnerabilidades conhecidas, para servir as entidades públicas e os operadores de infraestruturas críticas e apresentar um quadro integral e atual dos incidentes, ameaças e vulnerabilidades que pendem sobre o ciberespaço nacional, em cooperação com diversas entidades públicas e privadas, designadamente com o CCD.

A Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, que estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço transpondo a Diretiva (UE)/2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, apresenta definições importantes para a gestão de crises cibernéticas:

- a “Equipa de resposta a incidentes de segurança informática” é a que atua por referência a uma comunidade de utilizadores definida, em representação de uma entidade, prestando serviços de segurança que incluam o serviço de tratamento e resposta a incidentes de segurança das redes e dos sistemas de informação;
- o “Incidente” é um evento com um efeito adverso real na segurança das redes e dos sistemas de informação;
- a “Infraestrutura crítica” é a componente, sistema ou parte deste, situada em território nacional, essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o

bem-estar econômico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, pela impossibilidade de continuar a assegurar essas funções;

- o “Risco” é uma circunstância ou um evento, razoavelmente identificáveis, com um efeito adverso potencial na segurança das redes e dos sistemas de informação; e,
- a “Segurança das redes e dos sistemas de informação” é a capacidade das redes e dos sistemas de informação para resistir, com um dado nível de confiança, a ações que comprometam a confidencialidade, a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e o não repúdio dos dados armazenados, transmitidos ou tratados, ou dos serviços conexos oferecidos por essas redes ou sistemas de informação, ou acessíveis através deles.

A Estratégia de Segurança do Ciberespaço de 2019-2023 em Portugal é modesta no que diz respeito às referências à gestão de crises no ciberespaço. Prevê como linha de ação a necessidade de “adequar, para efeitos de gestão de crises, as capacidades das Forças Armadas, das Forças e Serviços de Segurança e de outras entidades públicas e privadas, tendo em vista impulsionar uma abordagem integrada às ameaças e riscos em matéria de segurança do ciberespaço”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança e as crises tornaram-se conceitos “de banda larga” (GUEDES; ELIAS, 2010), não sendo já matérias da atenção exclusiva dos Estados. Isto porque a segurança perdeu a sua dimensão quase unicamente pública, nacional e militar; e porque as crises se diversificaram e se transformaram.

As crises decorrentes de conflitos armados, catástrofes naturais, desastres ambientais provocados pelo homem, atentados terroristas, conflitualidade social decorrente de problemas políticos e econômicos, estão hoje mais interconectadas entre si. As crises podem ter causas naturais (sismos, incêndios, cheias), resultando em pilhagens e desordem pública; ou podem iniciar-se, por exemplo, com um aten-

tado terrorista de grande magnitude com utilização de substâncias NBQR, provocando milhares de mortos e feridos entre a população, a contaminação de vastas áreas geográficas impossibilitando a vida humana, a afluência de milhares de pessoas aos hospitais, restrições nos transportes aéreos, reforço do controlo de fronteiras, encerramento de estabelecimentos comerciais e escassez de bens essenciais.

A guerra na Ucrânia é um exemplo de como uma crise geopolítica e de segurança pode originar uma crise migratória, uma crise energética, uma crise econômico-financeira, sanções, riscos de segurança em centrais nucleares com o potencial de provocar graves riscos no ambiente, e uma grande diversidade de outras potenciais consequências graves no médio-longo prazo. Mas muitos outros conflitos armados e crises ocorrem em outras latitudes, não beneficiando de atenção mediática ou de apoio da comunidade internacional.

No debate público, e em alguns meios académicos, é referido que Portugal não tem uma estrutura consolidada de resposta a crises. Muitas vezes é apontada a extinção do Sistema Nacional de Gestão de Crises em 2014 como uma opção política que amputou as estruturas de segurança, de defesa e de proteção na reação a situações de crise, a emergências e na resolução de incidentes críticos ou catástrofes. Mas esse Sistema não passou do papel e quer as FSS, quer as FA, quer a Proteção Civil evoluíram e modernizaram-se. Também a ANEPC tem hoje uma componente de planeamento civil de emergência em evolução.

A questão fulcral a aprofundar consiste no aperfeiçoamento do trabalho conjunto e na definição clara do comando e controlo e de coordenação estratégica, operacional e tática perante crises inesperadas, voláteis e difíceis de catalogar. A nossa perceção é que perante crises súbitas e intensas, as estruturas de resposta podem colapsar por falta de articulação sistémica.

Não existe um Sistema Nacional de Prevenção e Resposta a Crises, mas diversos sistemas que cumprem essa missão nas suas áreas de competência, de forma paralela, por vezes coordenada, outras em sobreposição ou em competição. Igualmente, existem dispositivos legais, estruturas e órgãos para a prevenção e reação a crises, em quantidade e em permanente atualização, numa vasta dinâmica legislativa.

Em Portugal será essencial uma maior coerência política e legislativa, bem como a criação de um órgão de coordenação estratégica e de gestão de crises de grande magnitude.

Integrando o que já existe, defendemos a aprovação de uma Estratégia de Segurança Nacional, de uma Estratégia Nacional de Gestão de Crises (ENGC) e a constituição formal de um Gabinete Nacional de Gestão de Crises na dependência do Primeiro-Ministro. Este Gabinete teria uma componente interministerial e multissetorial, sendo composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, Presidência do Conselho de Ministros, Finanças, Defesa Nacional, Administração Interna, Justiça, Planeamento e Infraestruturas, Ambiente. Poderia incluir, caso necessário, o Procurador-Geral da República, o CEMGFA, o SG/SSI e o SG/SIRP, e faria a ligação com o CCOM, com a Sala de Situação do SSI, com o CCON, com o CCD e com o CNCS, na condução político-estratégica das crises. Desempenharia, assim, um papel relevante na coordenação de eventuais pedidos de apoio internacional, assim como das operações de recuperação, restabelecimento e regresso à normalidade. O Gabinete teria condições de segurança e ligação permanente através de redes seguras e redundância (por exemplo analógica) aos Centros de Comando Estratégico da defesa, da segurança interna, da proteção civil e da segurança do ciberespaço.

A Estratégia Nacional de Gestão de Crises deverá atender à definição das infraestruturas críticas nacionais para estabelecer prioridades de segurança e ativar os planos de segurança necessários. É preciso, então, refletir sobre a resiliência das estruturas existentes, a interoperabilidade de recursos, de comunicações e de sistemas de informação. E os diversos Ministérios (em concreto, MNE, MDN, MAI, MJ, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Finanças) deverão adotar uma abordagem transdisciplinar e multi-institucional e suprimir áreas de sobreposição.

Os incêndios de 2017, que provocaram 109 mortos e prejuízos de milhões, são um marco negativo na gestão de crises em Portugal. Ficou evidente a necessidade de reestruturação do SIOPS e da sua coordenação, nomeadamente, com o SSI e Defesa Nacional, bem como de alterações no ordenamento do território, na estratégia de prevenção e resposta a incêndios florestais, a proteção dos recursos naturais e aos mecanismos de comando e controlo, protocolos de procedimento e de coordenação.

Na sociedade do risco (BECK, 1992) subitamente se passa do estado de normalidade ao estado de crise, importando estudar causas previsíveis e apostar na prevenção a médio e longo prazo, no fortalecimento das estruturas de gestão de crises, na formação, treino e planeamento conjunto entre diversas entidades, e na sensibilização e formação dos cidadãos.

As universidades e as organizações das áreas da defesa, da segurança interna, da proteção civil, da cibersegurança e, em concreto, as ciências policiais, podem dar um contributo relevante na reflexão e investigação científica sobre o planeamento, execução e avaliação da intervenção conjunta nos planos estratégico, operacional e tático, entre as vertentes *security* e *safety*, entre a prevenção e a reação, incorporando os resultados dessa investigação na formação e no treino. Além disso, podem assessorar a monitorização de riscos e ameaças por intermédio do recurso a protocolos de pesquisa cientificamente sustentados.

A formação e a realização de exercícios conjuntos regulares entre FA, FSS, ANEPC, INEM, CNCS e outros atores, bem como a realização de ações de sensibilização e de simulacros (para testagem de protocolos de procedimento) junto da sociedade civil é essencial para suprimir ruídos e a competição interorganizacional que resultam em desconfiança e desperdício de recursos. Para isto, a interoperabilidade de meios de comunicação, de recursos informáticos, de equipamento e de infraestruturas é essencial, mais ainda num país com recursos financeiros limitados, como o nosso.

A comunicação pública antes e durante situações de crise deverá ser privilegiada e coordenada, pois contribuirá para informar os cidadãos de forma clara e direta, evitando rumores e a disseminação de informação falsa. Para tal, deverão ser utilizados todos os recursos disponíveis, desde os órgãos de comunicação tradicionais até às redes sociais que têm um alcance instantâneo junto das pessoas. A este respeito, a guerra na Ucrânia tem sido um exemplo sintomático do poder das redes digitais e também dos riscos da desinformação.

A lógica de abordagem corporativa, setorial e pouco coordenada para responder a emergências e incidentes críticos revela-se desastrosa. É crucial aproveitar o conhecimento e experiência acumulados

em termos institucionais e individuais e criar mecanismos de direção estratégica coerentes e de comando e controlo eficazes e eficientes, prestando assim um melhor serviço à sociedade e aos cidadãos.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS

PROFESSOR DOUTOR E SUPERINTENDENTE DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, LISBOA, PORTUGAL. OFICIAL DE LIGAÇÃO NO GABINETE DE PORTUGAL NA EUROPOL.

LÚCIA G. PAIS

DOUTORADA EM PSICOLOGIA PELA FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DO PORTO, PÓS-GRADUADA EM CRIMINOLOGIA PELA MESMA UNIVERSIDADE, E LICENCIADA EM PSICOLOGIA (5 ANOS, ÁREA DE PSICOLOGIA CLÍNICA) PELO INSTITUTO SUPERIOR DE PSICOLOGIA APLICADA (LISBOA).

PROFESSORA DO ENSINO SUPERIOR DESDE 1993.

PROFESSORA NO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA DESDE 2006, É TAMBÉM COORDENADORA CIENTÍFICA DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS E COORDENADORA CIENTÍFICA DO LABORATÓRIO DE GRANDES EVENTOS.

PROFESSORA NO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SAÚDE EGAS MONIZ DESDE 2010.

INVESTIGADORA EM VÁRIOS PROJETOS INTERNACIONAIS FINANCIADOS PELA UNIÃO EUROPEIA E UNICRI, RELACIONADOS COM SEGURANÇA DE GRANDES EVENTOS (POLÍTICOS E DESPORTIVOS) E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.

ATUAIS INTERESSES DE INVESTIGAÇÃO: POLICIAMENTO DE GRANDES EVENTOS; IDENTIDADE SOCIAL DE GRUPOS DE ATIVISTAS, DE PROTESTO, DE DESVIANTES; POLÍCIA, COMUNICAÇÃO SOCIAL E PERCEÇÃO PÚBLICA; TOMADA DE DECISÃO E ATIVIDADE POLICIAL; PSICOLOGIA POLICIAL; ESTUDOS BIOGRÁFICOS DE PERSONAGENS LIGADAS AO FENÓMENO CRIMINAL; ANÁLISE DE CONTEÚDO DE FONTES DOCUMENTAIS RELACIONADAS COM O FENÓMENO CRIMINAL; AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA E DECISÃO CLÍNICA EM CONTEXTO FORENSE; DECISÃO JUDICIAL; PSICOLOGIA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA; HISTÓRIA DA PSICOLOGIA, DA MEDICINA LEGAL E DAS CIÊNCIAS POLICIAIS.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: Explain the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown, 1971.
- BARRENTO, António. *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História, 2010.
- BARTON, Laurence. *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*. Cincinnati, OH: Southwestern, 1993.
- BAUMAN, Zygmunt. *Liquid times: Living in an Age of Uncertainty*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2008.
- BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications, 1992.
- BIGO, Didier. "Internal and external security(ies): The Möbius Ribbon". In: ALBERT, M.; JACOBSON, D.; LAPID, Y. (eds.). *Identities, Borders and Orders*. Minneapolis: Minnesota University Press, 2001, p. 91-136.
- BLAND, Michael. *Communicating out of a crisis*. London: Macmillan Business, 1998.
- BRAM, Staffan; VESTERGREN, Sara. *Emergency Response Systems: Concepts, Features, Evaluation and Design*. Center for Advanced Research in Emergency Response (CARER): Linköping University Electronic Press, 2011.
- BRANDÃO, Ana P. "O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia". *Janus Net: e-Journal of International Relations*, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2015.
- BRECHER, Michael. "Toward a theory of international crisis behavior: A preliminary report". *International Studies Quarterly*, v. 21, n. 1, p. 39-74, 1977.
- BRONN, Peggy S.; OLSON, Erik L. "Mapping the strategic thinking of public relations managers in a crisis situation: An illustrative example using conjoint analysis". *Public Relations Review*, v. 25, n. 3, p. 51-368, 1999.
- BURKE, Peter. *Variedades de história cultural*. Traduzido por Alda Porto. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear*. Boulder: Lynne Rienner, 1991.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. "Macrosecuritisation and security constellations: Reconsidering scale in securitisation theory". *Review of International Studies*, v. 35, n. 2, p. 253-276, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; de WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão Quadro 2008/617/JAI, de 23 de junho do Conselho da União Europeia. Relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-Membros da União Europeia em situações de crise. *Jornal Oficial da União Europeia*, 6.8.2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0073:0075:PT:PDF>

COOMBS, W. Timothy. *Crisis management and communications*. Institute for Public Relations. 2014. Disponível em: <https://instituteforpr.org/crisis-management-communications/> Acesso em: 2 out. 2017.

COOMBS, W. Timothy; HOLLADAY, Sherry J. (eds.). *The handbook of crisis communication*. Chichester, UK: Wiley-Blackwell, 2010.

CRAIG, Gorden A.; GEORGE, Alexander L. *Force and statecraft: diplomatic problems of our time*. Oxford: Oxford University Press, 1983.

DURKHEIM, Emile. [1897]. *O suicídio: estudo sociológico*. 2. ed. Traduzido por Luz Cary, Margarida Garrido e J. V. Esteves. Lisboa: Editorial Presença, 1977.

DURKHEIM, Emile. [1893]. *De la division du travail sociale*. Paris: PUF, 1991.

ELIAS, Luís. "Estratégia portuguesa na gestão civil de crises". *Nação e Defesa*, v. 5, n. 129, p. 145-184, 2011.

- FARIA, Miguel J. *Direitos fundamentais e direitos do homem*. v. 1. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2001.
- FEARN-BANKS, Kathleen. *Crisis communication: a casebook approach*.v. 4. New York: Routledge, 2011.
- FERNANDES, José P. T. *Ciberguerra: quando a utopia se transforma em realidade*. Vila do Conde: Verso da História, 2014.
- FINK, Steven. *Crisis Management: planning for the inevitable*. New York: AMACOM, 1986.
- GEORGE, Jeniffer M. “State or trait: Effects of positive mood on prosocial behaviors at work”. *Journal of Applied Psychology*, v. 76, n. 2, p. 299-307, 1991.
- GOEMANS, Tom. *Crisis management: handling the unexpected, the unknown and the undesired*. Netherlands MHA: KPMG Management Consulting, 1992.
- GOMES, Paulo J. V. “A cooperação policial na União Europeia”. In: PEREIRA, Manuel J.; NEVES, Joaquim (orgs.). *Estratégia e gestão policial em Portugal*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2005, p. 479-526.
- GUEDES, Armando M.; ELIAS, Luís. *Controlos remotos: as dimensões externas da segurança interna*. Coimbra: Almedina, 2010.
- GUTH, David W. “Organizational crisis experience and public relations roles”. *Public Relations Review*, v. 21, n. 2, p. 123-136, 1995.
- HABERMAS, Jurgen. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1992.
- HEREK, Gregory M.; JANIS, Irving L.; HUTH, Paul. “Decision making during international crises: is quality of process related to outcome?” *Journal of Conflict Resolution*, v. 31, n. 2, p. 203-226, 1987.
- HERMANN, Charles F. *Crisis in Foreign Policy: a simulation analysis*. Center of International Studies, Princeton University: Bobbs-Merrill Company, 1969.
- HOLSTI, Ole R. *Crisis, stress and decision making in the war system:*

an interdisciplinary approach. Boulder: Westview Press, 1980.

HUYSMANS, Jef. *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. New York: Routledge, 2006.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Terrorism Index 2022: measuring the impact of terrorism*. Institute for Economics & Peace. 9. ed. Consultado em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GTI-2022-web.pdf> Acesso em: 21 abr. 2022.

IPCC (2021). *Climate change 2021: the physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. In: Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.). Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> Acesso em: 4 ago. 2021.

JANIS, Irving L.; MANN, Leon. *Decision making: a psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. New York: Free Press, 1977.

JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

KLEIN, Stanley A. "Measuring, estimating, and understanding the psychometric function: A commentary". *Perception & Psychophysics*, v. 63, n. 8, p. 1421-1455, 2001.

LEBOW, Richard N. *Between peace and war: the nature of international crisis*. Baltimore. John Hopkins University Press, 1981.

MOREIRA, Adriano. *A crise, a segurança, a mudança*. Lisboa: Academia de Ciências de Lisboa, 2010.

MUCCHIELLI, Alex. *Communication interne et management de crise: Avec Auto-Diagnostics pour Dirigeants*. Paris: Ed. D'Organisation, 1983.

PINTO, Luís V. *Notas sobre a teoria das crises*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1987.

POORTINGA, Wouter; PIDGEON, Nick F. *Public perceptions of risk, science and governance: main findings of a UEA/MORI British Survey on Five Risk Cases (Technical Report)*. Norwich: Centre for Environmental Risk, 2003.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março. Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março. Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil, fixando as suas atribuições em matéria de planeamento civil de emergência - Artigo 9. *Diário da República*: n.º 61/2012, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2012-138516453-138516495>

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro. Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil. *Diário da República*: n.º 211/2014, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/163-2014-58683383>

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro. Aprova a orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.. *Diário da República*: n.º 34/2018, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2018-117487375>

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho. Cria o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS). *Diário da República*: n.º 142/2006, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/134-2006-539218>

PORTUGAL. Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro. Estabelece Orientação para a política de Ciberdefesa. *Diário da República*: n.º 208/2013, Série II. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/13692-2013-3295679>

PORTUGAL. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Aprova a Lei de Segurança Interna. *Diário da República*: n.º 167/2008, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/53-2008-453479>

PORTUGAL. Lei n.º 44/86, de 30 de setembro. Sobre o Regime do estado de sítio e do estado de emergência. *Diário da República*: n.º

225/1986, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/44-1986-221696>

PORTUGAL. Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho. Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. *Diário da República*: n.º 129/2009, 1º Suplemento, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei-organica/2009-72981157>

PORTUGAL. Lei n.º 27/2006, de 3 de julho. Aprova a Lei de Bases da Protecção Civil. *Diário da República*: n.º 126/2006, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/27-2006-537862>

PORTUGAL. Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto. Estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União. *Diário da República*: n.º 155/2018, Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-2018-116029384>

RAMONET, Ignacio. *Geopolítica do caos*. 4. ed. Traduzido por Guilherme J. F. Teixeira. Petrópolis: Vozes, 2001.

REASON, James T. *Human Error*. *New York*: Cambridge University Press, 1990.

RELYEA, Harold C. “Organizing for homeland security”. *Presidential Studies Quarterly*, v. 33, n. 3, The Permanent War, p. 602-624, 2003.

SANTOS, José L. *Incursões no domínio da estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

SEEGER, Mathew W.; SELLNOW, Timothy L.; ULMER, Robert R. *Organizational Communication and Crisis*. Prager: Westport, CT, 2003.

SELLNOW, Timothy L.; SEEGER, Mathew W. *Theorizing Crisis Communication*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell, 2013.

SILVA, Pedro F. “A crise”. In: LARA, A. S. (coord.). *Caos Urbano*. Lisboa: Pactor, 2012. p. 25-38.

STARES, Paul B. (ed.). *The New Security Agenda: A Global Survey*.

Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1998.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. London: Penguin Books, 2008.

TORRES, José E. M. “A Investigação Criminal na PSP”. In: PEREIRA, Manuel J.; NEVES, Joaquim (orgs.). *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2005, p. 579-636.

ULLMAN, Richard H. “Redefining security”. *International Security*, v. 8, n. 1, p. 129-153, 1983.

UNIÃO EUROPEIA. *Estratégia da UE para a união da segurança: integrar as medidas individuais num novo ecossistema de segurança, para o período de 2020-2025 da Comissão Europeia*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_pt#estrategia-da-ue-para-a-unio-da-segurana Acesso em: 4 ago. 2021

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global risks report 2020*. Geneva: World Economic Forum. 15. ed. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf Acesso em: 28 ago. 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global risks report 2021*. Geneva: World Economic Forum. 16^a ed. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf Acesso em: 4 ago. 2021.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global risks report 2022*. Geneva: World Economic Forum. 17. ed. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf Acesso em: 7 abr. 2022.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

ELIAS, L. M. A; PAIS, L. G. Complexidades e Paradoxos Sistêmicos das Crises e da Segurança: Uma Perspetiva Europeia. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 12, p. 181-216, maio-ago. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i12.988.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.