

Breves Reflexões Sobre Segurança Interna: A Emergência de Um Novo Paradigma

Antero Luís*

Resumo

Foram necessários 21 anos e algumas mudanças políticas e alterações conceituais, para que o legislador lograsse entender que era o momento de aprovar uma nova disciplina jurídica ao nível do edifício normativo da Segurança. A criação do cargo de Secretário-Geral do SSI e a concepção do conjunto de recursos e meios ao serviço da Segurança Interna encarados como um sistema, com tudo o que isso comporta de integração e articulação, foi uma das maiores alterações, se não mesmo a única inovação. A cooperação e a partilha de informações, que são a «essência» do funcionamento do Sistema de Segurança Interna, são um bom exemplo da metodologia a adoptar na inclusão de vectores da Segurança, Justiça e Defesa num esforço que deve ser nacional, na redução e potencial eliminação de ameaças e riscos para a nossa «Comunidade» no pressuposto de que a missão é servir os cidadãos, garantindo a sua liberdade e segurança.

Palavras-chave: segurança interna, defesa, Estado, informações, ameaça

* Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

21 years and some policy and conceptual changes were needed so that the legislature could succeed to understand that it was time to adopt a new legal discipline at building level normative Security. The creation of the post of Secretary General of the SSI and the design of the set of resources and means at the service of Homeland Security seen as a system, with all that that entails integration and articulation, was one of the biggest changes, if not the only innovation. Cooperation and information sharing, which are the “essence” of the functioning of the Internal Security System, are a good example of the methodology to be adopted for inclusion of vectors Security, Justice and Defense in an effort to be national, and in reducing potential elimination of threats and risks to our ‘Community’ on the assumption that the mission is to serve the citizens, ensuring their freedom and security.

Keywords: homeland security, defense, state, intelligence, threat

A Segurança e a Defesa, bem como as suas políticas e práticas, são largamente influenciadas pelo contexto internacional e pelo ambiente político vigente. As alterações que se verificam em sede de legislação aplicável decorrem, normalmente, de mudanças de perceção dos ambientes de Segurança e Estratégico e Geopolítico. Dito isto, quais foram as grandes mudanças que ocorreram nos últimos 20 anos ao nível do edifício normativo da Segurança? Se considerarmos que a Lei de Segurança Interna em vigor foi aprovada em 2008 (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto) e que a sua antecessora, no período após 1974, data de 1987 (Lei n.º 20/87, de 12 de junho), facilmente se percebe que neste domínio há uma forte consolidação de normas e conceitos operativos. Foram necessários «21 anos» e algumas mudanças políticas e alterações conceptuais – que, bem vistas as coisas, não são sequer muito significativas – para que o legislador lograsse entender que era o momento de aprovar uma nova disciplina jurídica. A criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SSI) e a conceção do conjunto de recursos e meios ao serviço da Segurança Interna encarados como um sistema, com tudo o que isso comporta de integração e articulação, são as maiores alterações, se não mesmo a única inovação, face ao quadro anterior.

Na Defesa Nacional foram necessários «27 anos» para que o legislador tomasse como imperativo modificar as normas estruturais que vinham do período imediatamente após a «Revolução de abril». Na verdade, a Lei de Defesa Nacional aprovada em 2009 (Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho) revogou a conhecida Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro (sucessivamente alterada em 1983, 1991, 1995, 1999, 2001 e 2007). Também no que à Defesa respeita não se reconhecem alterações profundas, dado que a grande modificação havia ocorrido em 1982 (incluindo uma revisão constitucional, a primeira) com a extinção do modelo «revolucionário» de transição pós-1974. Em 1982, a Defesa e as Forças Armadas (FA's) acolhem as estruturas e os conceitos de «Democracia» e de «Estado de Direito» que queria ser moderno e progressista. Era assim Portugal, em vésperas da sua adesão às Comunidades Europeias e atravessando, também nessa época, uma grave crise económica e social.

Há alguma semelhança entre os processos legislativos que ditaram nas últimas duas décadas as transformações ocorridas nos aparelhos de Segurança e Defesa. O que, entretanto, aconteceu em termos internos

e internacionais teve uma clara influência no momento em que tais alterações sobrevieram. Do ponto de vista cronológico, é importante lembrar que Portugal conheceu, na década de 80 do século XX, os fenómenos do terrorismo interno e internacional, facto que definitivamente inculcou a matriz da luta contra o terrorismo nos genes das forças e serviços de segurança (FSS) para o futuro. A adesão às Comunidades Europeias, em 1986, e a queda do «Muro de Berlim», em 1989, que iniciou um processo que conduziria à dissolução da União Soviética, em 1991, marcaram dramática e drasticamente as diversas mudanças de perceção política, mas não só, em matéria de Segurança e Defesa.

A década de 90 do século XX é o momento em que a Europa assiste ao eclodir de vários focos de graves dissensões e guerras às suas portas, nos Balcãs, a partir de 1991 e durante toda a década, incluindo alguns que continuaram, perpetuando-se durante boa parte da primeira década do século XXI. Estes conflitos, bem como os que ocorreram em África na última década do século passado na região dos Grandes Lagos (Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo), imprimiram uma importante marca nas nossas FA's e nas nossas FSS. Pela primeira vez desde o fim da Guerra Colonial, e não considerando a participação em exercícios e manobras da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), há militares e membros das FSS [particularmente da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP)] em teatros de operações tão díspares como Angola, Timor-Leste, Kosovo e Bósnia-Herzegovina, entre outros.

Mais do que o simbolismo do 11 de setembro, de 2001, que constituiu um inegável marco para o mundo no que respeita à mudança da perceção de segurança e da ameaça na última década (a primeira do século XXI), são os teatros de operações no Iraque e no Afeganistão que, internacionalmente, mais influenciam a visão que atualmente temos, em Portugal, da Segurança e Defesa. A participação das FA's, da GNR e da PSP no terreno deu continuidade ao que antes tinha sucedido com os Balcãs – e, noutra dimensão, mas não menos importante em termos nacionais, Timor-Leste.

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 forças de segurança e as nossas FA's tiveram, no contexto internacional, uma franca oportunidade de crescer e desenvolver, em recursos, procedimentos,

doutrina e experiência. A tranquilidade e o bem-estar internos levaram a uma viragem do foco para o exterior. Foi uma forma de se contornarem previsíveis constrangimentos, criando oportunidades e incrementando potencialidades.

Ora, tendo a evolução legislativa e organizacional do sistema nacional de segurança e defesa assentado, basicamente, na alteração dos contextos internacional e político, impõe-se perguntar o que se alterou, em qualquer dos pressupostos, que justifiquem uma nova reflexão sobre o tema?

Desde logo a crise financeira internacional, com início em 2008, e a subsequente crise das «Dívidas Soberanas», circunstâncias que, associadas à falta de crescimento económico e à emergente recessão, vieram introduzir dados novos no enquadramento a dar ao nosso tema. Curiosamente as alterações legislativas no panorama da Segurança e Defesa, em 2008 e 2009, não refletiram, por ainda não serem totalmente visíveis, os efeitos dessas crises.

A antecipação de eleições legislativas em Portugal, para 2011, trouxe um dado digno de realce para o tema que hoje debatemos. Um dos partidos que então disputou as eleições com o claro objetivo de formar governo – o Partido Social-Democrata (PSD) – centrou parte do seu programa eleitoral em assuntos de Segurança e Defesa. Recorde-se que em junho de 2011, quando se realizaram eleições, Portugal tinha já assinado o designado *Memorando de Entendimento* com a Troika (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia) e encontrava-se, portanto, já submetido ao *Programa de Assistência Financeira*. Limitados pela escassez de recursos financeiros que ditavam o condicionamento das propostas políticas, os partidos optaram por apresentar modelos que se situassem fora do alcance das previsões do *Memorando* e quiseram compatibilizar as suas propostas com a política de austeridade decorrente do programa de assistência.

A «Segurança Nacional» é apresentada pelo PSD, partido que viria a formar governo em coligação com o CDS/Partido Popular, no seu programa eleitoral como um dos «Eixos para a Mudança» do chamado «Pilar Cívico e Institucional». O novo «Sistema de Segurança Nacional» incluiria, na formulação apresentada, as funções de Defesa Nacional, Defesa Militar, Proteção Civil e Emergência, Segurança Interna e Informações da República e Sistema de Justiça, vistos como sistemas

funcionais articulados e coordenados, sendo o principal objetivo «obter os melhores resultados ao mais baixo custo possível».

O referido Programa Eleitoral detalha em pormenor o modo como pensa que deve ser organizada a Defesa Nacional, com propostas bastante inovadoras, ainda que não consensuais, como, por exemplo, colocar a Proteção Civil na área da Defesa ou dar aos Negócios Estrangeiros um papel na reestruturação do Instituto da Defesa Nacional. Na Segurança Interna o programa propugnava uma maior articulação entre as forças de segurança, «optando pela existência de um sistema dual com apenas duas vertentes, uma de natureza civil [PSP, Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras] e outra de natureza militar [GNR]».

Não obstante este «Plano de Intenções», a verdade é que muito pouco do programa do Eixo que incluía o Sistema de Segurança Nacional foi, efetivamente, traduzido em medidas legislativas, após dois anos de vigência do atual Governo. Aparentemente, a circunstância de se tratar de um governo de coligação foi um dos motivos que limitou a consecução de tais medidas.

Os programas eleitorais dos partidos coligados nunca foram coincidentes em matérias como a Segurança e a Defesa. O Programa do XIX Governo Constitucional acolheria certos fragmentos do que era o programa eleitoral do PSD, mas a forma demasiado racionalista e estruturalista como foi adornado o novo Sistema de Segurança Nacional não terá tomado em linha de conta que a resiliência que se torna necessária para harmonizar um todo composto por múltiplas partes que se inter-relacionam é uma operação complexa que deve considerar a atitude – a «resistência à mudança» e muita entropia – dos indivíduos que integram cada uma das partes.

Não obstante, as ambições do PSD em matéria de Segurança e Defesa tinham tido, no passado, alguns afloramentos. O conceito de Segurança Nacional (*Homeland Security*), que é de uso generalizado nos Estados Unidos da América, tanto ao nível institucional como doutrinário, tinha feito o seu aparecimento junto de meios académicos e militares em Portugal, muito antes de ser inscrito no programa eleitoral do PSD. A fusão das polícias, numa simplificação do conceito ao estilo do que por vezes surge na nossa comunicação social, já tinha tido uma interessante abordagem, em 2006, no Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, protagonizado por

Nuno Severiano Teixeira e coordenado por Nelson Lourenço, do IPRI/ Universidade Nova de Lisboa. O SPRING – Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal – era visto nesse relatório como o núcleo duro do Sistema de Segurança Interna, sendo apontados vários cenários e metodologias para a sua construção.

Havia na proposta eleitoral do PSD, como de resto veio a ser acolhida de forma mitigada no Programa de Governo, uma opção por um sistema de segurança dual, assente numa vertente civil e numa vertente militarizada. Deve notar-se, contudo, que o Programa de Governo no que tange ao Sistema de Segurança Nacional é omissivo, apenas se prevendo o reforço dos mecanismos de coordenação das FA's com as estruturas dependentes do Ministério da Administração Interna nos domínios em que exista complementaridade e possibilidade de gerar maior eficácia de atuação, bem como economias de escala. Em síntese, o Governo foi mais cauteloso na forma como enquadrava a justaposição dos sistemas de Segurança e de Defesa.

Mais recentemente, decidiu o XIX Governo Constitucional rever o «Conceito Estratégico de Defesa Nacional» (CEDN), tendo em consideração que o (ainda) atual foi aprovado em 2003. Na proposta de «Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional» tornada pública é recuperado o conceito de «Segurança Nacional». A título de exemplo, refira-se que, enquanto o CEDN de 2003 utiliza uma única vez a expressão «Segurança Nacional» (a propósito da necessidade de garantir a funcionalidade de sistemas vitais para a «segurança nacional», como as redes de energia, de comunicações, transportes, abastecimentos e informação), ela é usada 15 (quinze) vezes nas referidas «Grandes Opções». O Sistema de Segurança Interna é considerado integrado no «sistema mais amplo e abrangente da Segurança Nacional» e, neste sentido, é preconizada a cooperação entre as FA's e as FSS no «combate a ameaças transnacionais».

É possível encontrar complementaridades nas atribuições e competências dos componentes dos sistemas de Segurança e de Defesa, representados pelos seus mais visíveis atores, as FSS e as FA's. Também aqui há um amplo espaço para trabalhar, no respeito pela Constituição e pela lei, com uma atitude séria e construtiva, sempre no pressuposto de que a missão é servir os cidadãos, garantindo a sua liberdade e segurança. Se o foco for colocado no cidadão, no indivíduo, na população que o Estado tem de servir, e não o contrário, há um potencial muito

grande na articulação entre as FA's e as forças de segurança. É mister dos competentes departamentos do Estado estudarem, se o não fizeram já, modelos apropriados e ajustados de colaboração, cooperação e articulação para produzir «os melhores resultados, com os menores custos», no profundo respeito pelo Estado de Direito Democrático, representado pela Constituição e demais Leis da República.

Em conclusão: sendo verdade que a situação atual do país impõe severos constrangimentos, nomeadamente na atribuição de recursos financeiros que permitam às componentes dos sistemas de Segurança e Defesa funcionarem e cumprirem as suas respetivas missões, há ainda uma enorme plêiade de potencialidades para explorar. A cooperação e a partilha de informações, que são a «essência» do funcionamento do Sistema de Segurança Interna (recentemente reforçada por um poderoso instrumento de cooperação: a Plataforma de Interoperabilidade de Informação Criminal – PIIC), são um bom exemplo da metodologia a adotar na inclusão de vetores da Segurança, Justiça e Defesa num esforço que deve ser nacional, na redução e potencial eliminação de ameaças e riscos para a nossa «Comunidade».

Nota: Comunicação apresentada na Conferência «O Futuro da Segurança», na ULHT (Auditório Agostinho da Silva), em 10 de abril de 2013.