Revista de Direito e Segurança

Ano III · Número 5 Janeiro · Junho de 2015

DIRETOR
JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS
ANTÓNIO DUARTE AMARO
FRANCISCO PROENÇA GARCIA
LUÍS SALGADO DE MATOS
NELSON LOURENÇO
PEDRO CLEMENTE
RUI PEREIRA

SECRETÁRIA
INÊS BRAGA

FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

INSTITUTO DIREITO E SEGURANÇA

Índice Geral

I – DOUTRINA

Alice Feiteira
A Administração Pública da Segurança e Cidadania 7

Ana Vaz
As Informações Policiais
The Police Information 39

João Pires Barradas
Mais do que um Serviço de Correios: contributo para uma alteração do paradigma do SIRP 55

Jorge Silva Paulo
A Autoridade Marítima Nacional: A Orgânica e o Enquadramento Jurídico 73

Paulo Marques
Narcoterrorismo na região do Sahel: a Ação da Al Qaeda no Magrebe Islâmico e Grupos Associados na Construção de uma Economia Criminal 181

Pedro Manuel Sequeira Estrela Moleirinho
Partilha de *intelligence* – limites e interferências 247

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

Nelson Lourenço
Segurança Interna Horizonte 2025
Um Conceito Estratégico de Segurança Interna 275

Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança 289

I – DOUTRINA

A Administração Pública da Segurança e Cidadania[1]

ALICE FEITEIRA[2]

Resumo: Nas sociedades contemporâneas, ao invés de uma perspectiva *hobbessiana*, a efectivação da coercibilidade ou a imposição de uma vinculação jurídica não resulta da mera actuação das Forças e Serviços de Segurança, justificada em competências e procedimentos. Acresce a exigência de um consenso social maioritário que se confunde com identidade de valores e com o reconhecimento subjectivo e objectivo da dimensão do valor segurança. Num Estado de direito democrático essa apreensão subjectiva é, em si mesmo, um exercício de cidadania.

Palavras chave: *Forças e Serviços de Segurança, cidadania, democracia, Estado*

Abstract: In the contemporary societies, contrary to the *hobessian* perspective, making effective coerciveness or imposing a law enforcement doesn't solely result from the actions of the forces and security services, justified in competencies and procedures. There is also the demand for a major social consensus that will align with values and the subjective and objective acknowledgement of the importance of the value security. In a democratic rule of law this subjective concern is, by itself, an exercise of citizenship.

Key words: *security services, security, democratic rule, citizenship*

---

[1] Entregue: 23.2.2015; aprovado: 24.4.2015.

[2] Doutoranda em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

PRIMEIRA PARTE

A SEGURANÇA COMO UM DOS FINS DO ESTADO

1. Introdução

O Estado traduz-se numa realidade social juridicamente organizada, num certo espaço físico, com vista à prossecução de fins de interesse geral, que funciona como um *prius* em relação a toda a actividade administrativa tendo como finalidade a salvaguarda do interesse geral. A existência de um Estado pode subsumir-se na seguinte fórmula: "Uma comunidade de pessoas que, a fim de realizar os seus ideais de bem comum, institui num dado território, por autoridade própria, um poder capaz de dirigir a vida colectiva".[3] Neste sentido, o Estado não é um dado da natureza, nem um fim em si mesmo, mas antes uma realidade histórica e instrumental ao serviço dos fins comuns às pessoas que integram essa comunidade política.

Assim, o surgimento do Estado constitucional e de direito revela a combinação de intenções normativas e políticas explícitas, resultantes de um compromisso histórico, de garantia dos fins do Estado com a justificação de uma segurança democrática. A determinação do conceito de segurança, num Estado de direito democrático resulta necessariamente de uma permanente dialéctica entre as necessidades humanas, historicamente condicionadas, a protecção dos valores essenciais da sociedade e o poder e legitimação da administração do Estado.

Em termos históricos, a conformação do poder do Estado, no sentido de impedir uma expansão de natureza totalitária, determinou a racionalidade do Estado, alicerçada numa distribuição e coordenação organizada das suas funções, na interdependência de poderes e no seu controlo. A determinação da acção política e jurídica encontra-se assim sujeita a procedimentos – legislativos, administrativos e jurisdicionais

[3] Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Uma Introdução à Política*, com a participação de Maria da Glória Garcia e de Pedro Machete, Bertrand Editora, Lisboa 2014, pág. 93.

e a valores e critérios constitucionais que limitam e conformam essa acção, dentre os quais destacamos o princípio da legalidade, com todos os seus corolários.

Os princípios do Estado de Direito democrático exprimem não só uma dimensão formal – traduzidos em critérios normativos reguladores da actuação dos órgãos e entidades públicas –, mas também uma dimensão material. Aqui residem as garantias dos direitos fundamentais, com particular enfoque para a tutela dos valores da igualdade, liberdade, da dignidade humana (cfr. o disposto no artigo 2.º da CRP) da proporcionalidade e da proibição de excesso, de modo a optimizar o uso da liberdade e a defesa dos interesses dos cidadãos. No terreno de racionalidade normativa do Estado de direito democrático impôs-se a necessidade da criação de instâncias de controlo, isto é, de entidades que supervisionem e fiscalizem os órgãos do Estado de forma a que este se encontre sujeito ao escrutínio do poder judicial, caracterizado pela independência. Assim, as linhas de evolução do Estado de direito convergiram para uma concepção de Estado em que as competências de regulação, fiscalização e interdependência de poderes (nos termos do artigo 2.º da CRP) constituem um propósito de legitimação da actividade dos órgãos do Estado.

O domínio da administração pública da segurança traduz uma dimensão legal e operativa que resulta da atribuição de competências a determinadas entidades públicas[4] que se traduzem em tarefas de segurança. Estas são, em regra, alicerçadas num "contrato-programa" determinado por circunstâncias históricas e por valores estruturantes do funcionamento do Estado de direito democrático.

2. Relação entre os princípios do Estado de Direito democrático e a segurança

Na perspectiva histórica de Estado, o princípio do Estado de direito surge como uma consequência do Constitucionalismo e do Liberalismo,

[4] Como sejam, as Forças e Serviços de Segurança, as estruturas de Protecção Civil e as entidades de segurança rodoviária.

determinada pela necessidade de limitação do poder político. Deve-se a Robert on Mohl, jurista germânico, a construção doutrinária, na década de trinta do séc. XIX do conceito de Estado de direito, que compreendia, segundo o autor, a limitação jurídica do poder público segundo um conjunto de regras que se impunham externamente ao próprio Estado.[5] Após o contributo da Lei Fundamental de Bonn de 1949, o Estado de direito foi, na maioria das democracias ocidentais, consagrado e positivado nas Constituições, de acordo com as características específicas de cada Direito Constitucional Positivo. Em Portugal consta do Preâmbulo da Constituição, está expressamente consagrado no artigo 2.º da CRP e concretizado em diversas disposições. Da densificação deste princípio resultam os seguintes corolários[6]:

- O princípio da dignidade da pessoa humana;
- O princípio da juridicidade e da constitucionalidade;
- O princípio da separação de poderes;
- O princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança;
- O princípio da igualdade;
- O princípio da proporcionalidade.

A concretização da noção de Estado de direito verte-se, ainda, na sistematização de diferentes áreas de aplicação, ou seja projecta-se (i) numa dimensão material, que consiste na limitação do poder público; (ii) numa dimensão constitucional, assente na hierarquia das fontes de direito e (iii) numa dimensão organizatória, que revela a separação e delimitação dos poderes públicos.

As injunções decorrentes do Estado de direito democrático, revelam-se de *per si* instrumentos de prevenção de uma eventual tendência de expansão totalitária dos poderes do Estado. A consagração posterior de uma dimensão material de Estado de direito, possibilitou as sucessivas construções dogmáticas assentes na ideia de Estado-Sociedade, que

---

[5] Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *A abolição da enfiteuse de prédios rústicos à luz da Constituição Portuguesa de 1976*, *in* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Lebre de Freitas, Vol. I, 1.ª edição, Coimbra editora, 2013, pág 356.

[6] Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, obra citada, pp 358 a 361.

compreende a consolidação de uma dimensão absoluta dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos[7].

Em suma, o domínio da administração pública da segurança traduz uma dimensão legal e operativa que resulta da atribuição de competências a determinadas entidades públicas[8] que se traduzem em tarefas de segurança. Estas são, em regra, alicerçadas num "contrato-programa" determinado por circunstâncias históricas e por valores estruturantes do funcionamento do Estado de direito democrático.

3. **Poderes Públicos de segurança**

Um dos consensos exigido no âmbito do funcionamento do Estado de direito democrático – o princípio da democracia visa acautelar que o maior número de cidadãos possa ter a máxima participação possível – é o de que a eficácia da ordem jurídica se baseia na probabilidade de imposição da observância de regras mediante um procedimento coercivo, juridicamente organizado, dispondo o poder central de instrumentos de regulação normativa.

Trata-se, enfim, de os funcionários ou agentes se encontrarem dotados de "poder público", ao qual está associado o poder de regular vinculativamente (no âmbito das suas competências) as condutas e de impor, com o meios próprios o cumprimento das decisões públicas e, mesmo, em casos extremos, recorrer ao emprego da força física[9], respeitando os critérios de adequação e proporcionalidade.

Desta forma, a adopção de medidas vinculativas e de efeito imediato, como por exemplo medidas cautelares de polícia, reforça o poder vinculativo da administração pública, bem como a sua eficácia, a nível de prevenção geral, em face dos casos, muito mais numerosos, de observância voluntária. O exercício da coercibilidade pelos órgãos públicos de segurança realiza neste domínio um dos fins do Estado, dado que numa circunstância de comprometimento dessa função há

---

[7] Neste sentido, Jorge Bacelar Gouveia, obra citada.., pág 357.

[8] Como sejam, as Forças e Serviços de Segurança, as estruturas de Protecção Civil e as entidades de segurança rodoviária.

[9] Refira-se a propósito a menção *ultima rácio regum* em antigas armas de guerra.

uma projecção imediata no regular funcionamento da ordem jurídica e da organização social.

Com efeito, a inoperância da acção do Estado no exercício das suas competências, de forma imediata ou mediata, pondo em causa as necessidades essenciais da comunidade jurídica, gera, em situações extremas, um risco para a própria estrutura político-normativa estadual[10]. Por esse facto, a comunidade política só se consubstancia num efectivo Estado de Direito, quando o poder do Estado pode ser utilizado e é utilizado para a execução do direito. Todavia, no quadro da aplicação coerciva de medidas de segurança, o poder do Estado é ambivalente: na sua dimensão empírica a protecção dos cidadãos tem o reverso da repressão da sua esfera jurídica. Neste domínio, garantir bens, valores e direitos à segurança implica a intermediação de categorias abstractas projectadas numa dimensão empírica.

Por outro lado, a determinação do exercício coercivo do poder do Estado, no domínio da segurança não se encontra apenas sujeito ao crivo do princípio da legalidade e da proporcionalidade e adequação de meios. Num Estado de matriz liberal, a relação comunicacional entre a administração e os cidadãos, bem como a eficiência das actividades públicas, deve espelhar uma visão integrada da sociedade quanto à natureza dessas actividades, dos meios afectos e da sua necessidade, de forma a garantir um consenso social quanto ao exercício dessas competências.

Assim, a aceitação do poder coercivo do Estado tem o seu correlativo último na obediência à lei, mas também na relação entre a imposição desse poder com a obediência voluntária e, fundamentalmente, com a noção de tutela de bens jurídicos, enquanto uma necessidade socialmente sentida, na qual radica a legitimação do recurso à força por parte dos órgãos do Estado[11].

A evolução da teoria dos bens jurídicos, liberdade e segurança, conduz a uma compreensão evolutiva da noção de segurança democrática e de paz social. Por este facto, o recurso ao uso da força para aplicação

---

[10] Relembre-se, a propósito, que após o enfraquecimento da República de Weimar e do papel do Estado emergiu o Nacional Socialismo.

[11] Perante a ofensa de valores fundamentais, em situações excepcionais, a ordem jurídica legítima o recurso à tutela privada, como é exemplo a legítima defesa, a acção directa e o estado de necessidade.

do direito, no domínio da segurança, envolve problemas de dimensão política e de escolhas públicas, alicerçadas em sistemas de competências de regulação jurídica. Sendo certo que a segurança se localiza num domínio privilegiado do exercício de direitos fundamentais e que os órgãos públicos incumbidos dessa tarefa são frequentemente confrontados com a avaliação dos meios e das formas de intervenção[12], é também certo que o direito não consegue captar toda a dimensão do Estado em regras jurídicas.

Em situações excepcionais poderá estar em causa "um direito de necessidade do Estado"[13]. Nos Estados de direito democráticos esta situação encontra-se constitucionalmente consagrada e sujeita à exigência de uma ponderação jurídico-social, através da tutela dos bens constitucionalmente protegidos, determinados democraticamente, e dos limites de compressão dos direitos fundamentais, tendo essa ponderação como corolário lógico a definição dos critérios de proporcionalidade e adequação dos meios aptos a garantir a paz e a segurança jurídicas e a manutenção de uma ordem livre e democrática.

Assim, no âmbito da segurança, uma situação de necessidade reflecte, mesmo em terreno de excepcionalidade, a imposição da exclusão do "livre arbítrio" na decisão a tomar pelas autoridades públicas de segurança, sendo cruciais a legitimação e fundamentação dessas decisões, num domínio que extravasa o mero campo administrativo e que remete para uma dimensão analítica jurídico-constitucional. O exercício da coercibilidade no Estado de direito pressupõe a relação entre Estado e democracia num ambiente e numa cultura de direitos fundamentais, embora essa confluência tenha sempre presente uma tensão pragmática entre a realidade de segurança, os princípios do Estado de direito e o pacto social.[14]

---

[12] Sobre o âmbito do conceito de segurança, vide Alice Feiteira, *Uma concepção integrada de segurança no domínio das políticas públicas*, *in* Estudos de Direito e Segurança, Volume II, coordenação de Jorge Bacelar Gouveia, Edições Almedina, 2012, pp. 7-14.

[13] Os pressupostos do Estado de emergência ou do Estado de Sítio encontram-se previstos no artigo 19.º da CRP.

[14] Sobre Estado de Direito, democracia e direitos fundamentais *vide* Jorge Reis Novais, *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria*, Coimbra Editora, 2006, pp 17 a 28.

SEGUNDA PARTE

A SEGURANÇA ENQUANTO ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

1. Conceito da administração pública da segurança

À semelhança de outros domínios, a administração pública de segurança destina-se a prestar um serviço público. Este serviço é enquadrado na administração pública geral e prossegue as finalidades de segurança individual e colectiva, com um fim exclusivamente público. A dimensão legal – constitucional e infraconstitucional – permite apurar a plasticidade sociológica ou normativa do conceito. Fiel a essa dimensão ampla, a distribuição de funções de segurança por diferentes entidades e instituições públicas segue a natureza das respectivas competências e atribuições. Em termos genéricos pode afirmar-se que este tipo de função exercida em exclusivo por órgãos públicos reclama, segundo critérios de racionalidade, a determinação de conteúdos programáticos específicos dirigidos às diferentes acepções materiais de segurança, como sejam, por exemplo, programas dirigidos à concretização da segurança ambiental, da segurança sanitária e rodoviária, para além do regime específico da segurança pública.

No quadro constitucional a segurança interna é garantida por órgãos de polícia (cfr. o artigo 272.º, n.º 1, da CRP) e a defesa nacional é cometida às Forças Armadas, com a missão de garantir a liberdade e a segurança contra qualquer agressão ou ameaça externa (cfr. os artigos 273.º e 275.º da CRP)[15]. Um conceito alargado de segurança estende-se à participação das Forças Armadas no domínio da segurança interna, considerando que, desde a primeira revisão constitucional, a Constituição passou a prever a intervenção das Forças Armadas nos estados

[15] Sobre a diferença entre confiança e legitimidade nos órgãos de segurança, em particular nas polícias, vide Nelson Lourenço, *Legitimidade e Confiança nas polícias*, *in* Revista do Ministério Público 129, Janeiro-Março 2012, pp 193 a 198.

de sítio e de emergência e nas missões de protecção civil (cfr. o artigo 275.º, n.º 6 da CRP). A Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, revista pela Lei n.º 1/2012, de 11 de Maio, veio regular os estados de excepção, permitindo nos termos definidos, a acção das Forças Armadas, nos casos em que se verifiquem ou estejam iminentes actos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática – estado de sítio – ou quando se verifiquem situações de menor gravidade, incluindo casos de calamidade pública e estados de emergência. Igualmente, a Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho) determina que cabe às Forças Armadas, nos termos da Constituição e da lei "cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais", conforme o disposto da alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º do referido diploma.[16] O legislador determina a interligação entre os sistemas de segurança e de defesa, garantindo que ambos prosseguem as respectivas funções, dentro dos parâmetros de legalidade e na medida em que a acção desenvolvida seja considerada um fim público. Igualmente, a administração de segurança conforma e regula situações jurídicas e fácticas concretas com aos instrumentos jurídicos e operativos existentes.

Naturalmente que ao abrigo das missões e competências que lhe estão assacadas as entidades públicas de segurança possuem legitimidade para a interpretação/aplicação dos conceitos jurídicos, dispondo, mesmo, nalguns casos, de um poder discricionário de decisão, limitado pela verificação de determinados pressupostos. Enquanto actividade a administração pública reporta-se à gestão de recursos de forma a satisfazer as necessidades colectivas de segurança, orientando essa actividade pelos valores e princípios socialmente aceites, entendidos como critérios legitimadores tanto da actividade da administração como da actuação dos seus responsáveis. As estruturas que integram a administração pública de segurança prosseguem as suas missões através dos órgãos e serviços competentes, munidos de atribuições e

[16] Para maiores desenvolvimentos *vide* Alice Feiteira, *Uma concepção integrada…* , págs 10 e 11.

competências próprias nas quais se inclui a gestão dos meios afectos à satisfação dos interesses comuns de segurança[17].

O actual modelo da administração pública reflecte a evolução histórica das tarefas e responsabilidades que lhe são cometidas, cuja complexidade se encontra vertida nos modelos de organização dos Ministérios e dos serviços e órgãos da administração, em especial, nos denominados Ministérios de soberania, onde se incluem os Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna. Colocando o assento tónico nas áreas da segurança interna e da segurança nacional, as autoridades públicas adstritas a essas funções prosseguem missões que envolvem um conceito de segurança alargado.

Compreende-se, por isso mesmo, que o sistema da administração no domínio da segurança implique também a incorporação funcional de práticas de *good governance* e que se dê ênfase a processos de comunicação e de interacção dos diferentes órgãos e serviços da administração pública na sua relação com os cidadãos[18]. Aliás, o exercício da cidadania e a responsabilidade da administração concretizam, numa perspectiva sistémica, os *pressupostos da democracia*, o que em domínios securitários origina complexas questões quanto à determinação dos limites da transparência da administração, à definição de critérios de legitimidade e da amplitude dos direitos de acesso, em especial, no que se reporta aos procedimentos formais e materiais conferidos aos cidadãos, perante um direito administrativo "blindado" pela tutela de valores e bens públicos como a segurança nacional e interesses vitais do Estado[19].

---

[17] As competências representam os poderes jurídicos que os órgãos de uma pessoa colectiva dispõem para prosseguir as suas atribuições, as missões e tarefas.

[18] Esse diálogo, visa, por um lado, acautelar o acesso dos cidadãos aos serviços e órgãos da administração da segurança, bem como às suas prestações e, por outro, garantir o escrutínio público da sua acção. Nota: são exemplos os portais da Web, a queixa electrónica, as sugestões dos administrados etc.

[19] Nalguns domínios da administração verifica-se uma efectiva tensão entre os princípios da legalidade e de neutralidade e a ressalva da confiança e da *accountability* que deve estar assegurada aos cidadãos. Para acautelar a confiança e o escrutínio dos cidadãos afigura-se imprescindível ser enunciado com clareza e actualidade o diagnóstico dos principais problemas que afectam determinado sector da administração pública; ser definida a respectiva estrutura e competências da organização,

Todavia, perante um sistema especial que apresenta derrogações específicas, embora limitadas e justificadas segundo a natureza das funções prosseguidas, a alguns dos princípios fundamentais da actuação da administração pública – como o respeito da legalidade e das liberdades e garantias fundamentais – deve o exercício da actividade prosseguida pela administração pública da segurança encontrar-se associada a uma ética de responsabilidade dos seus órgãos e agentes, uma vez que esta representa um valor estruturante nas relações entre governantes e governados.

Dessa forma, os mecanismos de interacção entre administradores e administrados pressupõem também a efectivação dos deveres de transparência, de actuação conforme ao direito e de boa gestão dos meios disponíveis, – humanos, materiais e jurídicos – de acordo com um modelo de *accountability*, destinado à promoção do bem comum e do interesse público. O modelo de *accountability* compreende o estabelecimento de modos de controlo e fiscalização dos poderes públicos, preferencialmente de dimensão alternativa – judiciais, parlamentares, administrativos e particulares –, o reforço do modelo democrático do exercício da administração, o aprofundamento do controlo político e o apuramento dos níveis de responsabilidade decorrentes da acção pública.

Estes pressupostos – basilares do Estado de direito democrático – têm sido desenvolvidos e postos em prática através da inclusão de mecanismos de escrutínio no âmbito deste sector da administração pública. Constata-se, pois, nos diversos sistemas de segurança a expansão da legitimidade dos governados no acesso à informação relevante sobre a actividade dos serviços e órgãos da administração, a par da densificação normativa do dever de a Administração promover proce-

---

serem objectivados os processos de recrutamento e gestão e, por fim, ser garantido aos cidadãos o acesso a procedimentos de controlo, directos e indirectos, e a sua publicitação. A concretização dessa garantia consubstancia-se numa posição activa e passiva: os cidadãos, enquanto membros da comunidade assumem-se como "fiscalizadores" e como beneficiários. Sobre a fiscalização e transparência *vide* o Estudo da European Comission For Democracy Through Law (Venice Comission) *Report on the Democratic Oversight of the Security Services*, adopted by the Venice Comission At its 71St Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), consulta no sítio http://venice.coe.int.

dimentos de *accountability* e de garantir a boa governação, balizada por uma juridicidade heterolimitativa do poder administrativo.

De facto, a Constituição não se limita a definir princípios gerais referentes à organização administrativa, mas estabelece também um elenco de princípios que regem o modo como a administração pública, exercendo a sua actividade, desenvolve a função administrativa, seja qual for a sua índole. No âmbito do Estado de direito democrático a actividade da administração pública encontra-se submetida a mecanismos de auto-controlo[20] e hetero-controlo[21], pelo que a actividade desenvolvida no âmbito da denominada administração invisível ou opaca, isto é a administração na qual se encontram garantidos os valores do segredo de Estado e da defesa de interesses vitais da comunidade política.

a) *A administração pública da segurança enquanto actividade*

A administração pública entendida como "**actividade**" reporta-se à gestão de recursos de forma a satisfazer as necessidades colectivas de segurança no sentido de exprimir os valores e princípios orientadores da vida em sociedade, critérios legitimadores tanto da actividade da administração como da actuação dos seus responsáveis. As estruturas que integram a administração pública de segurança prosseguem as suas missões através dos órgãos e serviços competentes, munidos de atribuições e competências próprias nas quais se inclui a gestão dos meios afectos à satisfação dos interesses comuns de segurança.

Assim, enquanto actividade, a administração pública da segurança, à semelhança dos outros sectores da administração, alicerça-se numa consciência colectiva de serviço público, materializada na existência de uma "estrutura organizativa" incumbida de preparar e executar as

---

[20] No domínio do auto-controlo destacam-se as missões e competências dos órgãos de actividade inspectiva, actividade que no âmbito do regime do Sistema de Informações da República Portuguesa está a cargo do Conselho de Fiscalização e da Comissão de Protecção de Dados.

[21] No âmbito do hetero-controlo sublinha-se as funções atinentes ao controlo parlamentar e ao controlo jurisdicional.

decisões das entidades, órgãos e serviços públicos que prosseguem uma actividade administrativa pública,[22] tendo em vista uma intervenção eficiente e eficaz sobre a realidade materialmente existente.

b) ***A administração pública da segurança enquanto organização***

Como "**organização**" a administração pública compreende as estruturas orgânicas afectas aos fins da administração pública, através, nalguns casos, do exercício de poderes de autoridade. Contudo, as referidas estruturas orgânicas não são imunes à complexa tensão entre a ordem jurídica e a ordem social tal como existe, norteada por uma ideia da segurança como um bem colectivo[23], a par de um apelo das populações à ideia de que o exercício de poderes públicos se deve fundar num título jurídico-administrativo – em detrimento da relação jurídico-privada destinada à satisfação de necessidades de segurança dotadas de projecção ou repercussão pública. No domínio da legalidade, a funcionalidade dos Serviços e Forças de Segurança, enquanto serviços da administração directa do Estado, é recortada num modelo assente em sistemas, designadamente nos sistemas de segurança interna, de informações, de protecção civil e de defesa nacional. A autonomia legal dos referidos sistemas não exclui a necessária interdependência funcional alicerçada em critérios de complementaridade e de subsidiariedade. (as forças armadas intervêm no sistema de segurança interna).

---

[22] Neste sentido vide Carlos Ferreira de Almeida, *in* "Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel Magalhães Colaço" Coimbra, Volume II, págs 117-119. Como traços essenciais do serviço público destacam-se a continuidade – não sendo admissível a interrupção da gestão de serviços públicos; a universalidade, no sentido de todos serem destinatários das actividades desse Serviço e a aplicação do princípio da igualdade no tratamento dos cidadãos. Neste sentido *vide* João Caupers, *Introdução ao direito administrativo*, 10.ª edição, Âncora editora, 2009, pp. 23 e ss.

[23] Neste sentido vide Sarmento, Montalvão Cristina Os Cavalos de Tróia: uma Visão Política da Segurança e do Direito *in* Estudos de Direito e Segurança, coordenação de Jorge Bacelar Gouveia, Volume II, pp 39.

c) *As especificidades da actividade dos Serviços de Informações no âmbito da Administração Pública da Segurança*

A "*Segurança nacional e as missões e finalidades dos Serviços de Informações*" situam a actividade de inteligência ou de produção de informações no Estado de direito democrático, atendendo à sua natureza específica, ou seja a produção de análise estratégica de forma a garantir aos Estados, ou a outras entidades legítimas, o acesso ao conhecimento, no sentido técnico de "informações", com a finalidade da tomada de decisão esclarecida que, em tese geral, sustenta a obtenção de vantagens competitivas no quadro do interesse nacional[24]. A actividade de *intelligence* ou de produção de informações não pode deixar de ser perspectivada à luz da necessidade dos Estados adoptarem medidas de protecção do conhecimento e dos interesses "sensíveis", em defesa da sua comunidade política[25]. Tão-pouco essa análise poderá ser desintegrada da perspectiva formal de *intelligence* ou seja das organizações que prosseguem essa finalidade, designadas por serviços de informações ou de *intelligence*.[26]

No entanto, atendendo à sua natureza os serviços de informações partilham os problemas de outras entidades públicas: previnem uma acção disruptiva da normalidade da vida em sociedade e essa acção preventiva é silenciosa em relação ao custo-benefício para a comunidade de cidadãos, considerando que só é aferido o benefício da prevenção quando há uma acção[27].

---

[24] A boa decisão política é aquela que é tomada com bons estudos e boa informação, sendo no entanto o crédito político aferido pela decisão e não pela informação.

[25] Sobre a actividade de produção de informações e a definição de *Intelligence vide* Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American Worl Policy*, Princeton: Princeton University 1949. Segundo este autor a *intelligence* consiste numa tipologia de informação, num processo de actividade e num modelo de organização. Acrescenta-se que a produção de informações assenta numa doutrina própria, num método e numa técnica.

[26] Sobre as vantagens competitivas das informações vide Michael Herman, *Intelligence power in peace and war*, Cambridge University, 2006.

[27] Relativamente às dinâmicas da securitização e à análise dos ambientes de segurança *vide* Williams Vaughan Nick, *Critical Security Studies – an introducion*, Routledge-Taylor and Francis Group, London and New York, 2010.

Converge também para essa apreciação, nomeadamente no domínio das competências dos serviços de informações, a densificação do conceito de interesse nacional, no qual se funda a existência dos serviços nos regimes democráticos. Quer isto dizer que a análise do enquadramento constitucional e infra-constitucional dos serviços de informações não esgota as possibilidades de conhecimento do direito que lhes é aplicado, mas antes pressupõe a aferição de todo o meio circundante – interesses nacionais a salvaguardar, procedimentos internos, ética e meios de acção – aspectos que perpassam a noção de democratização dos serviços de informações como um valor inerente à respectiva juridicidade. É no entanto certo que existe um problema de legitimação democrática dos serviços de informações, considerando que estes se encontram impedidos de fazer prova do seu valor acrescentado. Por outro lado, a complexidade das sociedades actuais e dos bens jurídicos protegidos não se compagina com uma apreciação crítica da acção dos serviços de informações despojada de critérios de eficácia. Trata-se, pois, de compreender a juridicidade dos serviços de informações através de uma permanente comunicação com o quotidiano.

Nesse plano perpassa uma discussão geral sobre o campo de acção dos Serviços de Informações como um terreno de equilíbrio político – no sentido em que existe concorrência ente grupo de interesses legítimos: *(i)* interesses do Estado; *(ii)* interesse público – (cidadãos) – e, ainda, *(iii)* interesses privados (no quadro da denominada inteligência competitiva). Tudo isto reclama igualmente a existência de mecanismos de controlo democrático dos Serviços de Informações.

Importa, pois, desde logo averiguar se os agentes, funcionários e dirigentes dos serviços de informações, no respeito de um poder hierárquico detêm um poder discricionário: ou seja, se podem fazer uso de critérios de escolha independentes dentro dos parâmetros de legalidade. Igualmente, a noção de *accountability*, essencialmente relacionada com a teoria democrática da acção pública no domínio da segurança, e, em particular, no âmbito da actividade dos serviços de informações tem de ser considerada.

TERCEIRA PARTE

SEGURANÇA E DEMOCRACIA: AS DIMENSÕES OBJECTIVA E SUBJECTIVA DA SEGURANÇA

1. Segurança e Democracia

No domínio da segurança, a acção do Estado não pode reconduzir-se a uma conexão de fundamentação puramente normatológica. Nesta área, uma das suas funções primordiais consiste na concretização de compromissos sociais, políticos e legais. Com efeito, na prossecução do fim "segurança" o Estado, nas dimensões legislativa e administrativa, desempenha uma função "cibernética", dado que a manutenção da ordem e da segurança objectiva, de forma a garantir o exercício dos deveres, direitos e liberdades dos cidadãos, é orientada por injunções e procedimentos destinados a dissuadir, prevenir e sancionar condutas e finalidades divergentes com os modelos sociais e jurídicos vigentes. Assim, nos domínios sociais e políticos, e, em particular no âmbito da segurança, a eficácia do direito, no sentido de as normas serem continuadamente aplicadas, a par da susceptibilidade da sua execução e da coercibilidade associada, confere à ordem normativa uma função constitutiva do Estado.

Nos domínios da segurança e da liberdade, a dimensão coerciva do direito, fundada num compromisso social, e consequentemente no consentimento colectivo, legitima a sua imposição por decisão autoritária, quando se encontram em causa valores fundamentais. Todavia, nas sociedades contemporâneas, ao invés de uma perspectiva *hobbessiana*, a efectivação da coercibilidade ou a imposição de uma vinculação não resulta da mera legitimação da autoridade, traduzida em competências e procedimentos. Acresce a exigência de um consenso social maioritário, que se deve confundir, na maioria dos casos, com um consenso jurídico, embora se assista nalgumas áreas a um desfasamento entre o discurso jurídico e a compreensão de

valores[28-29]. A amplitude da intervenção material da administração pública, como resposta às funções que são exigidas ao Estado, perante as noções de "Estado-segurança" ou "Estado-preventivo", funda-se na legalidade administrativa, que radica não só na norma, mas também na sua interpretação, pela administração e pelos agentes de segurança, na sua aplicação pelos tribunais, e, fundamentalmente, na concordância prática entre a dimensão normativa e empírica, esta última fundamentada na avaliação da realidade e do caso concreto[30].

Nas últimas décadas, a segurança é também um conceito político[31], dado que a reconfiguração das políticas públicas, traduzida em transformações objectivas dos sistemas de segurança, tem assumido expressão na restrição de direitos fundamentais, justificada por razões securitárias que legitimam a existência de cláusulas de antecipação da intervenção administrativa do Estado.[32]

Com efeito, a conformação dos direitos fundamentais em prol da segurança tem sido consolidada pela adopção de medidas jurídico-administrativas, incluindo medidas penais que evidenciam uma tendência de matizes securitárias, destacando-se a conceptualização da noção operativa de inimigo abstracto[33] e a formulação de políticas

---

[28] Num sistema democrático conjugam-se tanto a criação de padrões obrigatórios de conduta, através de competências e procedimentos como também a vinculação representativa de um consenso social básico, o mais alargado possível. Neste sentido, Reinhold Zippelius, *Teoria Geral do Estado*, trad. de Karin Praefke-Aires Coutinho, Coordenação de J.J. Gomes Canotilho, 5.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 53 a 54.

[29] Relembre-se, a propósito, a recente divergência entre a noção jurídica de furto e a consequente punição e a perspectiva social quando está em causa a qualificação e punição de um acto de apropriação de bens essenciais, numa superfície comercial, por indigente. Sobre as perspectivas dos cidadãos sobre os valores constitucionais, *vide* Fernanda Palma, *Direito constitucional Penal*, Edições Almedina, Coimbra, pp. 81 a 87.

[30] Cfr. Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003 pp 157 a 163.

[31] Cfr. José Gomes Canotilho, *Terrorismo e direitos fundamentais, in* Estudos sobre Direitos Fundamentais, 2.ª edição, Coimbra, 2008, pp. 233 ss.

[32] Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Reflexões sobre alguns aspectos jurídicos do 11 de Setembro e suas sequelas*, in Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço II, Coimbra, 2002, pág. 777.

[33] Cfr. Alexandre Sousa Pinheiro, *O Direito Penal do inimigo e a protecção das liberdades individuais: o caso particular da privacidade*, D&P, n.º 3, 2013, pp. 6 e ss.

públicas de segurança de carácter preventivo de riscos e ameaças, tanto de origem interna ou externa. Esta tendência conferiu à actividade das forças e serviços de segurança um papel de destaque na prevenção e promoveu o surgimento de uma Administração pública de "vigilância"[34] alicerçada num direito penal de carácter preventivo. As referidas tendências consubstanciam uma alteração ao tradicional equilíbrio entre liberdade e autoridade[35], consolidando uma perspectiva restritiva de direitos, liberdades e garantias, pondo em situações extremas em causa a fronteira absoluta dos valores da pessoa e da dignidade humana.

Igualmente, a crescente preocupação das sociedades actuais com o risco, e, em termos gerais, com a sustentabilidade das modernas formas de vida, no sentido de prevenir tudo aquilo que possa colocar em causa o bem-estar individual e colectivo reflecte-se no contexto das decisões administrativas de gestão de risco, que emergem como uma nova realidade jurídico-pública, com o reverso de propiciarem novas formas de ingerência ou intromissão na esfera de liberdade privada[36].

Apesar da administração pública da segurança se fundar na Constituição, isto é de encontrar a habilitação da sua acção em normas constitucionais que sem qualquer mediação legislativa lhe são directamente dirigidas[37], no domínio da segurança, vislumbra-se um enfraquecimento dos mecanismos de escrutínio democrático, em resultado do entrelaçamento de diferentes sistemas e regimes jurídicos, da relação entre a decisão administrativa e a decisão política, em particular em domínios de opacidade da administração.

---

[34] Cfr. Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública*…, pp 134 e ss.

[35] Luís Pereira Coutinho, *A Autoridade Moral da Constituição, da fundamentação da validade do Direito Constitucional*, Coimbra, 2009, pp. 21 e ss.

[36] Sobre a percepção da segurança/insegurança pelos cidadãos e os seus efeitos no âmbito da desconfiança dos cidadãos nas autoridades, em Portugal, destaca-se o estudo de Nelson Lourenço, *Delinquência Urbana e exclusão Social*, in Subjudice, justiça e sociedade, 13, Julho1998, pp. 51 a 59. Sobre o tema ainda Graça Dias, *A Construção Social do Sentimento de Insegurança em Portugal na Actualidade*, in VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, CES, Coimbra, 16,17 e 18 de Setembro de 2004.

[37] Como por exemplo o disposto no artigo 18.º, n.º 1 da CRP, em matéria da vinculação e aplicabilidade directa de certas normas referentes a direitos fundamentais.

Também, a tendência para o tratamento confidencial dos assuntos da administração pública de segurança entra indiscutivelmente em conflito com o princípio democrático do controlo público do poder estatal. Porém, essa tendência é em parte condicionada e justificada pelas matérias em questão e corresponde, em regra, a um interesse superior de ordem pública.

Assim os planos estratégicos de defesa do Estado, as negociações diplomáticas ao mais alto nível e o domínio, em geral, das informações estratégicas não podem ser discutidos no âmbito da opinião pública. No entanto, pelo facto de se encontrar prejudicado o direito de escrutínio directo, exercido pelos particulares interessados – restrição formal e substancialmente justificada pelos contravalores acautelados – deve estar garantida uma regulação independente, assegurada por entidades externas dotadas de um estatuto de autonomia relativamente aos poderes executivos da administração[38], propugnando-se que esses poderes regulatórios sejam genericamente identificados como poderes de supervisão e fiscalização[39]. O regime de controlo e fiscalização deste sector da administração deve ser particularmente incisivo, considerando que na sua essência este sector é fugidio aos critérios decorrentes do princípio da legalidade, atendendo a que em determinadas situações (*v.g.* numa perseguição policial) o cumprimento do direito encontra-se dependente das decisões e da avaliação dos agentes de autoridade *in casu*.

Assim, os procedimentos de defesa assumem a dimensão concretizadora dos direitos fundamentais, que surgem então como direitos de defesa, isto é, com uma dimensão de *status negativus* da liberdade e da segurança perante o Estado, impondo-se a justa conformação desses procedimentos ao resultado prático pretendido[40].

---

[38] Sobre os poderes de regulação *vide* João Caupers, obra citada, pág 221 e ss.

[39] Esses poderes assumiram particular importância a partir das últimas décadas do sec. XX, quando se assistiu a um efectivo enfraquecimento da vinculação da administração ao princípio da legalidade material. Cfr. Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública*…, pág 196 e ss.

[40] As restrições são sempre "desvantagens" quando impostas externamente aos direitos. Neste sentido, José Gomes Canotilho, *Terrorismo e direitos fundamentais, in* Estudos sobre Direitos Fundamentais, 2.ª edição, Coimbra, 2008, página 202.

Por outro lado, nas últimas décadas algumas das reformas legislativas referentes a este sector da administração conduziram a uma pluralidade de matizes reguladoras, incluindo, em alguns domínios, uma tendência de privatização do direito à segurança. Assim, nos planos jurídico-positivo surgiram os domínios da segurança privada, a paulatina contracção do espaço público perante a expansão do "condomínio privado" – com a inerente segurança privada – e uma tendência para a adopção de práticas administrativas conducentes à privatização da segurança, efectivada através da contratualização, em regime de "outsourcing", de algumas actividades tradicionalmente sob a actividade e organização da administração, nomeadamente através do recurso à figura das parcerias públicas-privadas.

Acresce ainda que há que ter em conta que a avaliação da segurança individual e colectiva se encontra sujeita a diferentes graus e interesses, sociais, económicos e políticos, o que implica, por determinação constitucional, uma actividade de densificação valorativa, empiricamente avaliada, assente no contrato social. Por esse facto, a comunidade política só se consubstancia num efectivo Estado de Direito, quando o poder do Estado pode ser utilizado e é utilizado para a execução do direito. Todavia, no quadro da aplicação coerciva de medidas de segurança o poder do Estado é ambivalente: na sua dimensão empírica a protecção dos cidadãos tem o reverso da repressão da sua esfera jurídica. Neste domínio, garantir bens, valores e direitos à segurança implica a intermediação de categorias abstractas projectadas numa dimensão empírica.

Importa ainda referir que a determinação do exercício coercivo do poder do Estado, no domínio da segurança, não se encontra apenas sujeito ao crivo do princípio da legalidade e da proporcionalidade e adequação de meios. Num Estado de matriz liberal, a relação comunicacional entre a administração e os cidadãos, bem como a eficiência das actividades públicas, deve espelhar uma visão integrada da sociedade quanto à natureza dessas actividades, dos meios afectos e da sua necessidade, de forma a garantir um consenso social quanto ao exercício dessas competências.

Assim, a aceitação do poder coercivo do Estado tem o seu correlativo último na obediência à lei, mas também na relação entre a impo-

sição desse poder com a obediência voluntária e, fundamentalmente, com a noção de tutela de bens jurídicos, enquanto uma necessidade socialmente sentida, na qual radica a legitimação do recurso à força por parte dos órgãos do Estado[41].

Por este facto, o recurso ao uso da força para aplicação do direito, no domínio da segurança, envolve problemas de dimensão política e de escolhas públicas, alicerçadas em sistemas de competências de regulação jurídica. Assim, no âmbito da segurança, uma situação de necessidade, reflecte, mesmo em terreno de excepcionalidade, a imposição da exclusão do "livre arbítrio" na decisão a tomar pelas autoridades públicas de segurança, sendo crucial a legitimação e fundamentação dessas decisões, num domínio que extravasa o mero campo administrativo e que remete para uma dimensão analítica jurídico-constitucional.

Em suma, perante as complexas dimensões dos riscos e ameaças, a par das crises de legitimação política que põem em as democracias representativas, a definição de um compromisso social de segurança, substancial e formalmente válido, decorre de uma dogmática construtiva, alicerçada nos valores da justiça, da segurança e da liberdade. É neste terreno que se autonomizam os pressupostos de legalidade da administração de segurança dos graus de legitimidade. Ao nível da legitimidade da administração pode entender-se que os *pressupostos da democracia* determinam-se pelos níveis de opacidade *versus* transparência, pela definição de critérios de legitimidade e de legitimação, em que se concretizam os procedimentos formais e materiais da "burocracia" administrativa da segurança, e pela natureza ontológica de um direito administrativo "blindado" pela tutela de valores e bens públicos como a segurança interna e externa e os interesses vitais do Estado.

2. **Dimensão objectiva da segurança – densificação do conceito**

O desenvolvimento do direito da segurança tem sido consolidado através de uma estrutura de normas e de meios de execução interacti-

[41] Perante a ofensa de valores fundamentais, em situações excepcionais, a ordem jurídica legítima o recurso à tutela privada, como é exemplo a legítima defesa, a acção directa e o estado de necessidade.

vos, que através do recurso à existência de subsistemas (polícia, protecção civil, serviços de fronteiras, autoridades económicas, serviços de informações, autoridade rodoviária, entre outros) permite garantir e aprofundar os fins do Estado, através de uma actividade alargada da denominada administração pública da segurança[42].

O exercício da função de administração pública da segurança e, em consequência a densificação do conceito de segurança assentam num modelo aberto, onde se verifica o concurso de princípios e normas constitucionais, do direito infra-constitucional, da jurisprudência, das decisões administrativas, das recomendações e decisões dos órgãos reguladores e fiscalizadores e, ainda, das práticas orgânicas internas, algumas das quais *praeter legem*.

Nas últimas décadas verifica-se uma paulatina aproximação das sociedades contemporâneas a uma concepção securitária de matriz *hobessiana*, em larga medida justificada pelo surgimento ou expansão de fenómenos criminais transnacionais decorrentes da acção de organizações terroristas, de organizações criminosas e das novas formas de criminalidade cibernética global, que em larga medida contribuem para uma nova percepção da segurança por parte das populações com efeitos na determinação das políticas públicas. As transformações objectivas dos sistemas de segurança têm assumido expressão na restrição de direitos fundamentais, justificada por razões securitárias que legitimam a existência de cláusulas de antecipação da intervenção administrativa do Estado.[43]

---

[42] A análise da administração pública enquanto actividade ou administração implica também a densificação do conceito de *corporate governance* que traduz sistemas e procedimentos internos destinados à promoção de uma gestão eficiente e da *accountability* do Serviço Público. Nos Serviços Públicos a *corporate governance* é também relacionada com a forma como os decisores justificam as suas decisões. Sobre a governação de segurança, em particular nos domínios da organização administrativa e a disponibilidade da comunidade para suportar os respectivos custos *vide* Benoit Dupont and Jennifer Wood, *The Future of Democracy*, in *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge University Press, 2006, pp. 241-248.

[43] Ver Diogo Freitas do Amaral, *Reflexões sobre alguns aspectos jurídicos do 11 de Setembro e suas sequelas*, *in* Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço II, Coimbra, 2002, em especial, p. 777.

Com efeito, assiste-se à formulação de medidas penais que reflectem matizes securitárias, das quais se destacam a conceptualização da noção operativa de inimigo abstracto e medidas preventivas de riscos e ameaças, tanto de origem interna ou externa. Esta tendência tem conferido à actividade das forças e serviços de segurança um papel de destaque na prevenção e promoveu o surgimento de uma administração pública vigilante e apoiada em medidas penais de natureza preventiva. As referidas tendências consubstanciam uma alteração ao tradicional equilíbrio entre liberdade e autoridade[44], consolidando uma perspectiva restritiva de direitos, liberdades e garantias, pondo em situações extremas em causa a fronteira absoluta dos valores da pessoa e da dignidade humana.

Igualmente, a crescente preocupação das sociedades actuais com o risco, e, em termos gerais, com a sustentabilidade das modernas formas de vida, tem contribuído para amplitude do conceito objectivo de segurança. A aplicação do regime legal – constitucional e infraconstitucional – no domínio da segurança é ainda determinada pela dimensão sociológica do conceito operativo de segurança, dado que no domínio da segurança se assiste a um permanente diálogo, normativo e sociológico, que se exprime na definição do conceito de segurança, nas suas múltiplas dimensões. Com efeito, o conceito de segurança objectivo abrange realidades diferentes, a saber: segurança interna; segurança externa; segurança nacional, segurança objectiva e segurança subjectiva.

A valoração objectiva da segurança, realizada pelos decisores político-legislativos e pela própria administração tem sido no sentido de a solução legal fazer prevalecer a sobreposição dos valores da *salus publica*, da *law and order* e da segurança nacional, aos tradicionais valores públicos decorrentes da supremacia do Estado de direito democrático, assente na *rule of law* e na prevalência dos direitos fundamentais.

A redefinição do conceito de segurança, numa tendência de lhe conferir maior plasticidade, reflecte-se na construção de novos para-

---

[44] Luís Pereira Coutinho, *A Autoridade Moral da Constituição, da fundamentação da validade do Direito Constitucional,* Coimbra, 2009, pp. 21 e ss.

digmas, principalmente quanto ao âmbito da relação dos direitos à segurança e à liberdade, assim como na compreensão restritiva de outros direitos fundamentais. A compressão desses direitos é enquadrada pela aplicação dos princípios da legalidade e da competência, da defesa do interesse público[45] e, no que tange ao exercício *stricto sensu* da actividade administrativa pelo respeito pelos princípios da vinculação e da responsabilidade. O interesse público resulta, desde logo, da previsão constitucional da segurança, no artigo 27.º da CRP, e do regime infraconstitucional, designadamente da Lei de Segurança Interna e das leis que regulam a actividade e organização das forças e serviços de segurança.

No âmbito da segurança objectiva as dimensões normativas e aplicativas do conceito de segurança encontram-se vinculadas a concepções políticas e ideológicas, territórios onde o princípio da legalidade e as injunções constitucionais carecem de um desenvolvimento interpretativo em sintonia com a exigibilidade da própria fundamentação das opções constitucionais, pelo que a conformação da legalidade administrativa, no âmbito da actividade de segurança, entrelaça-se com a existência de diversos graus de autonomia permitidos por lei, traduzidos na escolha de uma solução entre várias possíveis, dentro dos parâmetros da normatividade constitucional e infraconstitucional.

3. A Dimensão subjectiva da Segurança

Alia-se à dimensão objectiva da segurança uma dimensão subjectiva, expressa na forma como cada um dos cidadãos encara os níveis de protecção do Estado na tutela desses bens jurídicos. A avaliação dos graus de segurança objectiva e subjectiva passa a ter uma relação directa, aferida no reconhecimento de cada dos sujeitos da comunidade política da eficácia e eficiência do *direito à segurança*, plasmado no artigo 27.º da CRP[46]. Aliás, esse reconhecimento traduz-se na ideia de

[45] Os modelos de organização da administração pública devem acautelar a existência de mecanismos de controlo do interesse público.

[46] O direito à informação funciona aqui como uma condição de participação dos cidadãos na vida pública, representando os serviços de informações um sector da

que os direitos fundamentais – nos quais obviamente se inclui o direito à segurança – se expressam numa dupla vertente: subjectiva e objectiva. Entende-se que este exercício aprofunda a ideia de cidadania, enquanto um dos pilares da sociedade política, transpondo a avaliação da eficácia e da eficiência da concretização prática do direito à segurança, enquanto um dever do Estado do plano social para o plano individual.

Nas sociedades "vigilantes" e concomitantemente violentas na relação do eu com o outro, verifica-se efectivamente um crescente sentimento de insegurança nas populações e, em particular, em cada indivíduo. O sentimento de insegurança representa uma sentida preocupação, real ou percepcionada, dos cidadãos, *per se*, relativamente ao ambiente envolvente, no sentido de poder ser vítima de um crime, ou por se sentir exposto a um perigo ou ameaça, sobre o qual não possui qualquer domínio[47]. Resulta, pois, desta perspectiva que a noção operativa de segurança deve compreender a percepção e gestão de vulnerabilidades do indivíduo de forma a estabelecer uma eficiente articulação entre as necessidades efectivas de segurança e as respostas existentes, assenta no reconhecimento e confiança dos cidadãos relativamente à acção das instituições e à eficiência das políticas de segurança. A consumação deste objectivo implica a compreensão analítica de fenómenos específicos e de contextos sociais e económicos que em fase subsequente e, numa escala superior, permitirão um pensamento estratégico relativo à segurança interna e à gestão de conflitos e expectativas sociais e institucionais. Com efeito, localizando-se o direito à segurança num domínio privilegiado do exercício de direitos fundamentais parece inequívoca a necessidade de relacionar as dimensões subjectiva e objectiva da segurança como forma de assegurar níveis de qualidade da vida democrática, de modernização e de desenvolvimento social, mas fundamentalmente de promover uma consciência

---

administração onde se verifica uma forte compressão desse direito. Sobre o direito à informação vide Jorge Miranda, *O direito de informação dos administrados*, *in* O Direito (OD), 1998, III-IV pp 457 e ss.

[47] Sobre a construção do sentimento de insegurança, destaca-se o estudo de Nelson Lourenço e Manuel *Lisboa, Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança*, Separata da Revista "textos" n.º 2, 1991-92/1992-93 Centro de Estudos Judiciários, pp. 49 a 63.

colectiva de segurança, assente na acção do indivíduo, do grupo, das instituições e do Estado.

Considerações Finais

Nos Estados democráticos, os modelos, os meios e as actividades da administração pública da segurança são determinados por critérios objectivos de natureza securitária resultantes de um permanente diálogo normativo e sociológico, reforçado pelo facto de as transformações objectivas dos sistemas de segurança terem sido realizadas no sentido de legitimar a existência de cláusulas de antecipação da intervenção administrativa do Estado.[48]

Entende-se, ainda, que a amplitude do conceito objectivo de segurança se manifesta numa crescente atenuação da destrinça entre as funções administrativa e política, principalmente quando estão em causa o desenvolvimento de actividades da administração de natureza preventiva ou repressiva, como por exemplo, nas áreas de actividade dos serviços de informações, na determinação da participação de agentes e funcionários da administração pública da segurança em missões externas, na definição de espaços de soberania de fiscalização, aéreo ou marítimo, bem como na determinação de critérios de investigação e prevenção criminal[49].

A análise da administração pública da segurança, entendida como actividade, isto é, como o modo de actuação de entidades públicas, representa um núcleo constitutivo do Estado de direito democrático, compreendendo este âmbito do Direito Administrativo, em sentido orgânico ou subjectivo, o conjunto de órgãos, serviços e funcionários adstritos à salvaguarda da satisfação regular e contínua das necessidades colectivas atinentes aos bens jurídicos tutelados.

---

[48] Ver Diogo Freitas do Amaral, *Reflexões sobre alguns aspectos jurídicos do 11 de Setembro e suas sequelas*, *in* Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço II, Coimbra, 2002, em especial, p. 777.

[49] Cfr João Caupers, *De volta a uma fronteira turbulenta – actos administrativos e actos políticos*, in CJA, n.º 99, 2013, pp. 40 ss.

Pode afirmar-se que na administração da segurança a lei não é o único fundamento do agir das entidades, assistindo-se a uma multiplicidade de fontes normativas e não normativas. Neste domínio das funções do Estado a Administração Pública da segurança revela níveis de autonomia decisória que traduzem reservas normativas da administração conjugadas com a valoração do caso concreto, factores que limitam a intervenção dispositiva do legislador e que enfraquecem a dimensão absoluta do princípio da legalidade, nos termos da sua concepção clássica.

A textura aberta, plural e complexa da normatividade no sector da administração pública da segurança, no domínio das Forças e Serviços de Segurança e militarizadas, e, em particular, no quadro dos Serviços de Informações possibilita a conformação dos conteúdos vinculativos de forma directa e *in casu* por órgãos hetero-vinculados[50], mas suscita interrogações relativas à dimensão da tutela das garantias dos particulares. No entanto, o reconhecimento de direitos de defesa dos cidadãos só são eficazes se estiverem consagrados mecanismos que permitam que estes se possam dirigir a uma entidade competente para iniciar, prosseguir e concluir o procedimento de defesa dos seus direitos fundamentais.

A discricionariedade da acção da administração pública da segurança não se confunde com ilegalidade ou com ausência de regulação, vigorando neste sector da administração, o princípio da supremacia do Estado legislador, ao qual incumbe, através da aprovação de leis formais, definir os moldes de actuação das forças e serviços de segurança.

O sistema da administração no domínio da segurança, a coberto do princípio da legalidade, implica, também, a incorporação funcional de práticas de *good governance* e de *acountabillity*, dando ênfase a processos de comunicação e de interacção dos diferentes órgãos e serviços da administração pública com os cidadãos[51]. Aliás o exercício

---

[50] Sobre a vinculação da administração *vide* Paulo Otero, Legalidade e Administração Pública; o sentido da vinculação administrativa à juridicidade, Almedina 2003.

[51] Esse diálogo, visa, por um lado, acautelar o acesso dos cidadãos aos serviços e órgãos da administração da segurança, bem como às suas prestações e, por outro, garantir o escrutínio público da sua acção. São exemplos os portais da Web, a queixa electrónica, as sugestões dos administrados etc.

da cidadania e a responsabilidade da administração concretizam, numa perspectiva sistémica, os *pressupostos da democracia*, o que em domínios securitários origina complexas questões quanto à determinação dos limites da transparência da administração, à definição de critérios de legitimidade e amplitude dos direitos de acesso, em especial no que se reporta aos procedimentos formais e materiais conferidos aos cidadãos, perante um direito administrativo "blindado" pela tutela de valores e bens públicos como a segurança nacional e interesses vitais do Estado.

Essas questões vivificam, aliás, um dos pressupostos fundamentais do Estado de direito democrático, no qual os direitos, liberdades e garantias e o escrutínio dos cidadãos sobre o poder público, se perfilam como um eixo fulcral no âmbito da teoria do Estado, do direito constitucional e da administração pública.

A compreensão do conceito de segurança não pode dissociar-se da apreensão das características das sociedades contemporâneas – de risco, em rede e complexas. Neste contexto, a noção da segurança traduz um *work in progress* norteado por concepções sociais, políticas e ideológicas, com inegáveis repercussões na relação liberdade e segurança e nos níveis de intensidade da formulação do princípio da legalidade, expressas na definição de políticas públicas de segurança.

A questão da legalidade da administração de segurança autonomiza-se do problema da legitimidade. Os *pressupostos da democracia* determinam-se pelos níveis de opacidade *versus* transparência da administração, pela definição de critérios de legitimidade e de legitimação em que se concretizam os procedimentos formais e materiais da "burocracia" administrativa da segurança e pela natureza ontológica de um direito administrativo "blindado" pela tutela de valores e bens públicos como a segurança nacional e interesses vitais do Estado.

Por fim, a conformidade da actuação administrativa com o princípio da legalidade, aferida *in casu*, ou seja, exigindo uma permanente interpretação e avaliação da realidade, revela-se essencial para a preservação das dimensões funcionais e operativas da administração pública da segurança, tornando-a assim convergente com os arquétipos do sistema jurídico e social do Estado de direito democrático.

BIBLIOGRAFIA

Benoit Dupont and Jennifer Wood,
– *The Future of Democracy*, in *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge University Press, 2006, pp. 241-248.

Caupers, João
– *Introdução ao direito administrativo*, 10.ª edição, Âncora editora, 2009.
– *De volta a uma fronteira turbulenta – actos administrativos e actos políticos*, in CJA, n.º 99, 2013.

Correia, Sérvulo
– *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos* (reimpressão da edição de 1987), Almedina, Agosto 2003.

Dias, Graça
– *A Construção Social do Sentimento de Insegurança em Portugal na Actualidade*, in VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, CES, Coimbra, 16, 17 e 18 de Setembro de 2004.

European Comission For Democracy Through Law (Venice Comission)
– *Report on the Democratic Oversight of the Security Services, adopted by the Venice Comission* At its 71St Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), consulta no sítio http://venice.coe.int.

Feiteira, Alice
– *Uma concepção integrada de segurança no domínio das políticas públicas*, *in* Estudos de Direito e Segurança, Volume II, coordenação de Jorge Bacelar Gouveia, Edições Almedina, 2012.

Gomes Canotilho, José
– *Terrorismo e direitos fundamentais, in* Estudos sobre Direitos Fundamentais, 2.ª edição, Coimbra, 2008.

Freitas do Amaral, Diogo
– *Reflexões sobre alguns aspectos jurídicos do 11 de Setembro e suas sequelas*, in Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço II, Coimbra, 2002.
– *Uma Introdução à Política* – com a participação de Maria da Glória Garcia e de Pedro Machete, Bertrand Editora, Lisboa 2014.

Gouveia, Jorge Bacelar
– *A abolição da enfiteuse de prédios rústicos à luz da Constituição Portuguesa de 1976, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Lebre de Freitas*, Vol. I, 1.ª edição, Coimbra editora, 2013.

Herman, Michael
– *Intelligence power in peace and war*, Cambridge University, 2006.
Kent, Sherman
– *Strategic Intelligence for American Worl Policy*, Princeton University 1949.
Lourenço, Nelson
– *Legitimidade e Confiança nas polícias*, in Revista do Ministério Público 129, Janeiro-Março 2012, pp. 193 a 198.
Nelson Lourenço e Manuel Lisboa,
– *Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança*, Separata da Revista "textos" n.º 2, 1991-92/1992-93 Centro de Estudos Judiciários.
Machete, Pedro
– *Estado de Direito Democrático e Administração Paritária*, Edições Almedina, Coimbra, 2007.
Miranda, Jorge
– *O direito de informação dos administrados*, in O Direito (OD), 1998, III-IV.
Novais, Jorge Reis,
– *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria*, Coimbra Editora, 2006.
Otero, Paulo
– *Manual de Administrativo*, Volume I, Edições Almedina, 2013.
– *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003.
Palma, Fernanda,
– *Direito constitucional Penal*, Edições Almedina, Coimbra, pp. 81 a 87.
Pereira Coutinho, Luís,
– *A Autoridade Moral da Constituição, da fundamentação da validade do Direito Constitucional*, Coimbra, 2009, pp. 21 e ss.
Pinheiro, Alexandre Sousa
– *O Direito Penal do inimigo e a protecção das liberdades individuais: o caso particular da privacidade*, D&P, n.º 3, 2013.
Russell G. Swenson e Lemozy, Susana C.
– *Framework for a normative theory of National intelligence Washington, in Democratization of Intelligence – Melding strategic intelligence and nacional discourse*, editions Nacional Defense intelligence college, DC, Julho de 2009.

Waldron, Jeremy

– *Accountability: Fundamental to Democracy*, Março, 2014, New York University School of Law; University of Oxford, Law Research Paper n.º 14-13, April 2014, http://ssrn.com/abstract=2410812.

Williams, Vaughan Nick

– *Critical Security Studies-an introducion,* Routledge-Taylor and Francis Group, London and New York, 2010.

Zippelius Reinhold,

– *Teoria Geral do Estado*, trad. de Karin Praefke-Aires Coutinho, Coordenação de J.J. Gomes Canotilho, 5.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

As Informações Policiais[1]

The Police Information

ANA VAZ[2]

Resumo: Num contexto de uma sociedade democrática aberta e plural que constantemente deve dar passos seguros para encontrar o justo equilíbrio entre a firme salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e a importância de recolher, processar, distribuir e armazenar informações pessoais relevantes em sistemas de bases de dados, por forma a poderem interagir com os sistemas de informação policiais.

O conceito de informação policial mais completo é aquele em que "Podemos definir a informação policial, como sendo o conhecimento adquirido através da pesquisa, estudo e interpretação de todas as notícias disponíveis acerca da ameaça actual ou potencial ou da área de operações, em conjugação com informação nova ou já existente. Através da informação pretende-se obter conhecimento sobre organizações, grupos ou indivíduos hostis, que se dedicam à prática criminosa ou a perturbar a ordem pública."[3]

Para que as Forças e Serviços de Segurança consigam transformar a informação em conhecimento, por forma a otimizar todo o seu processo de decisão operacional, a Guarda Nacional Republicana desenvolveu e implementou em todo o território nacional o Sistema Integrado de Informações Operacionais de Policia.

O SIIOP[4] consiste num sistema informático para gestão operacional baseado num repositório de dados único, centralizado e alargado a todo o dispositivo, que permite à Guarda o suporte à Decisão/Ação, baseado em informação alargada

---

[1] Entregue: 3.3.2015; aprovado: 4.6.2015.

[2] Doutoranda em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

[3] Escola Prática da Polícia de Segurança Pública (2001), "Manual de Informações."

[4] Decreto Regulamentar n.º 2/95 de 25 de janeiro.

e em tempo quase real, bem como a uniformização de procedimentos em toda a hierarquia desta Força de Segurança.

Palavras-chave: *Segurança, Informação, Forças e Serviço de Segurança, informação Policial, SIOOP*

Abstract: In the context of an open and pluralistic democratic society must constantly take firm steps to find the right balance between firm protecting the rights and freedoms of citizens and the importance of access to relevant information, in particular those that may be of interest to system police information.

The concept of police information is more complete one in which "we can define the police information, as the knowledge gained through research, study and interpretation of all available news about current or potential threat or area of operations in conjunction with new information or existing. Through the information being sought knowledge about organizations, groups or hostile individuals engaged in criminal conduct or disturbing public order. "

For Forces and Security Services are able to transform information into knowledge, in order to optimize your entire process of operational decision, the National Guard has developed and implemented throughout the national territory the Integrated Operational Police Information.

The SIIOP is a computer system for operational management based on a single, centralized data repository and extended to the whole device, which allows the Guard to support the Decision / Action, based on comprehensive information and near real-time as well as the standardization of procedures throughout this hierarchy Security Force.

Keywords: *Security, Information Security Forces and Services, Information Officer, SIOOP*

1. Introdução

Na sociedade do conhecimento, baseada nas tecnologias de informação e comunicação, cujas portas de entrada desobstruímos ainda, a informação e a capacidade do seu eficaz processamento e armazenamento, permitindo uma rápida e correta extração, constituem fatores críticos na cadeia de valor e sobrevivência das organizações. Neste contexto, a informação assume-se como um dos fatores de produção organizacionais, pelo que da sua correta gestão depende em grande

medida o futuro das organizações, assim sendo, a estratégia de negócio deverá ter em conta entre outros, o conhecimento e aproveitamento tecnológico.

Hoje em dia, a informação é um dos motores da atividade humana. "De facto, independentemente do tamanho, natureza ou mesmo actividade de uma organização a verdade é que esta precisa de informação para poder executar e prosseguir a sua missão e cumprir os objectivos a que se propõe."[5]

A Sociedade "que cada vez mais privilegia a informação como uma das suas preocupações mais dominantes, a necessidade de existir numa organização a infra-estrutura adequada para a sua recolha, armazenamento, processamento, representação e distribuição faz com que uma parcela apreciável do esforço da organização seja tomada por estas preocupações".[6]

O crescente grau de organização e de internacionalização e de transversalidade das atividades ilegais, no campo do tráfico de armas, de veículos, drogas, de pessoas, das redes de apoio à imigração ilegal, etc. aliado a uma quase infindável fonte de recursos materiais e humanos, bem como uma permanente flexibilidade organizacional, implica que, para que se consiga uma resposta o mais pronta e eficaz possível, por parte das diferentes forças policiais, estas terão que, entre outras técnicas e ferramentas, recorrer às mais modernas técnicas de recolha, armazenamento, tratamento e difusão de informações, tanto no plano interno (organizacional) como no plano externo (na partilha de informação entre organismos). Tal desiderato, atinge-se, com o desenvolvimento de sistemas de informação policiais, garantindo estes a não só a qualidade dos repositórios de dados de suporte aos mesmos, como ainda o acesso controlado e seguro, aos dados pessoais dos cidadãos.

Neste contexto é imperioso reconhecer, de igual forma, que grandes esforços têm vindo, paulatinamente, a ser realizados no sentido de consagrar legalmente todo um conjunto de mecanismos que, na prática, salvaguardem o direito à preservação da intimidade ou da

---

[5] Gouveia, Luís, Ranito, João 2004. Sistemas de Informação de Apoio à Gestão, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, p. 5.

[6] Idem.

vida privada dos cidadãos, enquanto potenciais titulares de dados que possam ser objeto de tratamento.

Falta entre nós, porém, um organismo especificamente vocacionado para a recolha de informações, para o estudo e divulgação dos riscos e desafios, sempre novos, com que hoje deparam a atividade de polícia e segurança interna.

O presente trabalho está divido em três grandes capítulos, num primeiro capítulo iremos introduzir conceitos associados a Informações, na segunda parte abordaremos o sistema de controlo existente em Portugal e por fim vamos abordar o sistema de informações usados na Guarda Nacional Republicana.

2. Conceito de Informação, Informação Policial

Para que qualquer um de nós possa realizar uma simples tarefa, ação ou decisão é necessário que tenhamos informação de suporte à mesma. Nas diversas situações do nosso dia-a-dia somos confrontados direta ou indirectamente, consciente ou inconscientemente com factores exteriores que condicionam o que vamos fazer e como decidimos. Apontamos, como exemplo, o facto de saber o estado de trânsito para me deslocar até casa, pois se eu obter essa informação além de conseguir evitar o congestionamento rodoviário, também consigo arranjar um percurso sem demoras e custos associados. Assim como a informação para o individuo traz vantagens, para as organizações as vantagens são ainda mais evidentes.

Vários autores referem que o século XXI é a "era da comunicação", a "era da informação", no entanto importa clarificar estes conceitos, assim como outras que lhe andam associadas.

2.1. *Informação*

Definir informação é por si um grande desafio. Diferentes autores definem informação de acordo com o contexto que inserem o seu estudo.

Neste sentido podemos definir informação como um resultado de análise de dados, ou então, segundo Galliers, informação é aquele conjunto de dados que quando fornecido de forma e a tempo adequado, melhora o conhecimento da pessoa que o recebe ficando ela mais habilitada a desenvolver determinada actividade ou a tomar determinada decisão.[7]

A informação também pode ser definida por dados que foram categorizados ou colocados segundo esquemas de classificação ou outros padrões.

Segundo António Bispo, as informações consistem, "na análise da informação no sentido da obtenção de conhecimento; constituem-se como patamar acima da informação, como trabalho efectuado sobre os dados para lhes dar sentido no quadro dos propósitos a quem ele serve, seja o Estado, uma unidade militar ou uma empresa. É a compreensão da informação relacionada, organizada e contextualizada."[8]

O conceito de Informação para Pedro Clemente é "Derivado do latim informatio (explicar), o conceito hodierno de informação funda-se no processo de conhecimento, destinado a reduzir a incerteza ou o risco de dano: conhecer para agir. A informação favorece a acção – é factor crítico de sucesso da missão." [9]

Informação[10] pode ser definida como um resultado da notícia, depois de devidamente processada e analisada. Consiste num produto que resulta da pesquisa, estudo e interpretação das notícias, que aumentam o conhecimento sobre determinada matéria (seja do adversário, do seu modo de actuação ou da área onde se encontra).

Das definições propostas, ressaltam os seguintes aspetos: Os dados não são mais do que os sinais emitidos por uma determinada situação, e que a informação é o conjunto de dados a que o observador atribuiu

---

[7] Amaral, Luis. *Planeamento de Sistemas de Informação* da Tese de doutoramento, Universidade do Minho, 1994, capítulo 2.

[8] Bispo, António Jesus (2004). "A função de informar", Estudos em Honra do General Pedro Cardoso, Lisboa, Prefácio, p. 78.

[9] Clemente, Pedro José Lopes (2008). "As Informações de Polícia – Palimpsesto". Lição inaugural do Ano Académico 2008/09, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, p. 26.

[10] Escola da Guarda Nacional Republicana "Manual de Informações".

significância, ou seja, a que deu importância e relevância suficiente para os considerar significativos e depois tomá-los em consideração e relacioná-los com outros já pré-existentes na sua estrutura cognitiva e desta forma poder melhorar o seu processo de decisão pessoal.

2.2. *Informação Policial*

Mas, o que são informações policiais, segundo alguns autores informações policiais "são o conjunto de informações destinadas ao cumprimento das missões policiais legalmente estabelecidas, situando-se a um nível instrumental, mais estratégico-operativo, com o fim de suportar a actividade das estruturas operacionais".

Há quem faça distinção entre informação policial e informação de segurança, de forma a tornar mais fácil a sua definição, enquanto por informação policial é a definição anteriormente referida, por informação de segurança, são informações "têm como destinatários os órgãos de decisão política ou as chefias de topo das autoridades policiais, revestindo um carácter transversal em termos de conteúdo, pois abrangem factores macro-económicos, sociais, políticos e culturais, que abrangem dimensão regional, nacional e mesmo internacional, podendo assumir uma natureza meramente estratégica ou também operativa".[11]

Podemos distinguir "com base no fim que se destina a sua recolha e utilização, podemos assinalar a existência de informações: preventivas, criminais e de segurança stricto sensu. As primeiras têm na génese da sua produção a prevenção criminal e de incidentes de ordem pública; as segundas, por seu turno, inserem-se no âmbito de um concreto processo-crime; e as últimas visam garantir a segurança nacional e produzir informação a nível estratégico, obstando, entre o mais, também a acções hostis de recolha de informação sobre as capacidades, objectos e vulnerabilidades nacionais".

---

[11] Moleirinho, Pedro. Da Policia de Proximidade ao Policiamento orientado pelas Informações, Lisboa, Faculdade Nova de Lisboa, Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança.

Na mesma linha, ainda que com outras designações, Pedro Clemente, distingue entre informações de ordem pública, informações criminais e contra-informações. "As primeiras visam prevenir incidentes de ordem pública e precaver a ocorrência de incivilidades, especialmente a produção de delitos criminais, integrando, para tanto, o conhecimento resultante da actividade pré-processual em sede criminal. As segundas inscrevem-se no âmbito da actividade reportada à investigação criminal. As terceiras visam impedir a realização de acções de recolha indevida de informação sigilosa, seja o planeamento operacional destinado a cessar ilicitudes identificadas ou obstar à sua emergência em áreas urbanas problemáticas, através, nomeadamente, da aplicação de medidas de segurança passiva aos documentos classificados e do controlo de acesso apenas o pessoal credenciado.[12]

Rui Pereira demonstra a clara diferença entre as informações policiais e as informações de segurança, escrevendo, "Aparentemente, não faz muito sentido relacionar as informações com a investigação criminal (…) Constituiria um lamentável equívoco (…) supor que não existe relação alguma entre informações e investigação criminal. Na verdade, tendo por objectivo precípuo a preservação da incolumidade do Estado português e dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, as informações são, em larga medida, instrumentais da investigação criminal. As informações que interessam aos serviços de informações podem desencadear processos judiciais respeitantes a crimes contra o Estado de direito, a crimes de sabotagem e a crimes de tráfico de pessoas, drogas e armas (…) Assim, poderemos dizer que as informações de segurança, em especial, constituem uma fase prévia da própria prevenção criminal (…). As informações de segurança estão para a investigação criminal como os crimes de perigo para os crimes de dano – constituem antecipação da tutela que é proporcionada pela intervenção formal do direito penal"[13].

---

[12] Clemente, Pedro José Lopes (2008). "As Informações de Polícia – Palimpsesto". Lição inaugural do Ano Académico 2008/09, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, p. 26.

[13] Moleirinho, Pedro. Da Policia de Proximidade ao Policiamento orientado pelas Informações, Lisboa, Faculdade Nova de Lisboa, Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança.

O conceito de informação policial mais completo é aquele em que "Podemos definir a informação policial, como sendo o conhecimento adquirido através da pesquisa, estudo e interpretação de todas as notícias disponíveis acerca da ameaça actual ou potencial ou da área de operações, em conjugação com informação nova ou já existente. Através da informação pretende-se obter conhecimento sobre organizações, grupos ou indivíduos hostis, que se dedicam à prática criminosa ou a perturbar a ordem pública."[14]

3. O Sistema de Controlo

Os "serviços de polícia, organizados de forma profissional, são um garante do nosso regime democrático. Os serviços de polícia mal formados e insuficientemente equipados dependem demasiado das circunstâncias. Mais, nunca poderíamos contar com a confiança da população, o que é uma condição *sine qua non* para uma política policial democrática."

O crescente grau de organização e de internacionalização das atividades ilegais, no campo do tráfico de armas, veículos, drogas, de pessoas, das redes de apoio à imigração ilegal, obriga a uma resposta pronta e eficaz por parte das diferentes forças policiais o que origina o reconhecimento da possibilidade de recurso às mais modernas técnicas de recolha, tratamento e difusão de informações, no plano interno como no plano externo, é também imperioso reconhecer, de igual forma, que grandes esforços têm vindo, paulatinamente, a ser realizados no sentido de consagrar legalmente todo um conjunto de mecanismos que, na prática, salvaguardem o direito à preservação da intimidade ou da vida privada dos cidadãos, enquanto potenciais titulares de dados que possam ser objeto de tratamento.

Este reconhecimento conhece já um vasto suporte institucional, nomeadamente:

---

[14] Escola Prática da Polícia de Segurança Pública (2001), "Manual de Informações."

a. O artigo 35.º da nossa Constituição que reporta-se à utilização de dados pessoais;
b. A Convenção europeia para a proteção das pessoais relativamente ao tratamento automatizado de dados de carácter pessoal (1981), que é tida como o instrumento jurídico internacional mais importante no campo do uso de dados pessoais;
c. A Recomendação R (87) 15, do Comité dos Ministros do Conselho da Europa (1987) veio clarificar a forma de aplicação correta da Convenção, no que respeita à utilização dos dados pessoais na atividade policial;
d. A Lei de proteção de dados pessoais face à informática (Lei 67/98, de 26 de outubro);
e. Os diferentes regulamentos aplicáveis nesta matéria às Forças e Serviços de segurança;
f. A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen,
g. As disposições Comuns relativas ao tratamento das informações, constantes da Convenção EUROPOL, já ratificada por Portugal;
h. Em vários outros instrumentos existentes no âmbito da União Europeia, designadamente Recomendações e Resoluções aprovadas pelo Conselho, bem como Convenções que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito da cooperação policial e judiciária.

De todo este acervo de garantias configuradas institucionalmente resulta a clara consagração de alguns direitos fundamentais para o pleno e livre exercício da cidadania:

a. Direito à Informação e ao Acesso aos dados pessoais constantes de registos informáticos, artigo 10.º e 11.º da Lei 67/98, de 26 de outubro, em que dá ao cidadão a faculdade de ser informado quanto à existência de ficheiros relativos à sua pessoa, de ser esclarecido quanto à sua finalidade e de ter conhecimento da identidade e endereço da entidade responsável pela sua gestão;
b. O Direito de Contestação, relativamente a todo o tipo de informações pessoais que considere incorretas, incompletas ou omissas e que inclui o direito de peticionar a eliminação daquelas que, na sua perspetiva, forma recolhidas por recurso a meios

ilícitos ou enganosos, nos termos do artigo 12.º da Lei 67/98, de 26 de outubro;

c. O Direito de Atualização, consubstanciado no dever que o responsável pelo tratamento tem de proteger com exatidão e atualidade dos dados pessoais que foram objeto de tratamento informático, nos termos do artigo 14.º da referida Lei

De forma a criar consistência é necessário criar regras, princípios orientadores que enquadram toda esta atividade e que garantam a publicidade e transparência em relação à existência de ficheiros automatizados; a recolha lícita e não enganosa dos dados pessoais; a clara e prévia definição das finalidades que presidem à recolha de dados e constituição, e ainda a rigorosa limitação da sua utilização.

As forças e serviços de segurança têm bases de dados, legalmente previstas e autorizadas pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD)[15], competindo a esta comissão as seguintes atribuições:

a. Controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais.
b. Emitir parecer prévio sobre quaisquer disposições legais, bem como sobre instrumentos jurídicos comunitários ou internacionais relativos ao tratamento de dados pessoais.
c. Exercer poderes de investigação e inquérito, podendo para tal aceder aos dados objeto de tratamento.
d. Exercer poderes de autoridade, designadamente o de ordenar o bloqueio, apagamento ou destruição dos dados, assim como o

[15] Disponível em: www.cnpd.pt

A Comissão Nacional de Protecção de Dados é uma entidade administrativa independente com poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República.

Tem como atribuição genérica controlar e fiscalizar o processamento de dados pessoais, em rigoroso respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei.

A Comissão é a Autoridade Nacional de Controlo de Dados Pessoais.

A CNPD coopera com as autoridades de controlo de proteção de dados de outros Estados, nomeadamente na defesa e no exercício dos direitos de pessoas residentes no estrangeiro.

de proibir temporária ou definitivamente o tratamento de dados pessoais.

e. Advertir ou censurar publicamente o responsável do tratamento dos dados, pelo não cumprimento das disposições legais nesta matéria.
f. Intervir em processos judiciais no caso de violação da lei de proteção de dados.
g. Denunciar ao Ministério Público as infrações penais nesta matéria, bem como praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de provas.

4. Sistema Integrado de Informações Operacionais de Policia (SIIOP)

Para que as Forças e Serviços de Segurança consigam transformar a informação em conhecimento, por forma a otimizar todo o seu processo de decisão operacional, recorrem ao uso de sistemas de informação baseados em computadores que proporcionam os meios mais adequados, embora não exclusivos, para o suporte à tomada de decisão e à ação.

Neste sentido a Guarda Nacional Republicana desenvolveu e implementou em todo o território nacional o Sistema Integrado de Informações Operacionais de Policia.

O SIIOP[16] consiste num sistema informático para gestão operacional baseado num repositório de dados único, centralizado e alargado a todo o dispositivo, que permite à Guarda o suporte à Decisão/Ação, baseado em informação alargada e em tempo quase real, bem como a uniformização de procedimentos em toda a hierarquia desta Força de Segurança. Desta forma, o principal benefício do SIIOP reside na simplificação e gestão de processos operacionais em formato digital, que constituem uma ferramenta imprescindível ao combate à criminalidade e à proteção do cidadão, objetivos fundamentais de todos os homens e mulheres que servem na Guarda.

[16] Decreto Regulamentar n.º 2/95, de 25 de janeiro.

Face ao grande volume de documentação e de dados tratada diariamente pela GNR e, dada a inexistência de um sistema de informação operacional comum a toda a Guarda, capaz de responder às necessidades Operacionais de todo o dispositivo, com o desenvolvimento e implementação deste sistema, iniciou-se um novo ciclo na história desta instituição.

Este sistema de gestão de bases de dados (ou repositório de dados), contem para além dos dados pessoais e dados relativos a bens jurídicos, integrando, nos termos do n.º 3 do artigo 2 do decreto regulamentar n.º 2/95 de 25 de janeiro, informação sobre:

a) Viaturas roubadas ou furtadas;
b) Cadastro de condutores;
c) Pedidos de detenção e paradeiro;
d) Identificação de tripulantes de embarcações sobre as quais recaem suspeitas de envolvimento em atividades ilícitas;
e) Identificação de vítimas, detidos, arguidos, entre outros.

No que diz respeito aos dados pessoais, de acordo com o artigo 3 do mesmo diploma, são introduzidos os seguintes dados: o nome, a filiação, a nacionalidade, o estado civil, o género, a data de nascimento, a atividade profissional e, em casos de suspeitas de ilícitos criminais, são recolhidas também as moradas, as referencias de residências ocasionais em território nacional bem como a validade, o local e a data de emissão dos documentos de identificação bem como dados relativos a sinais físicos particulares, objetivos inalteráveis, as alcunhas, a sua personalidade entre outras informações.

São dados que os elementos da desta força de segurança retiram dos impressos e requerimentos preenchidos pelos seus titulares, pelos seus mandatários, mas também podem ser recolhidos a partir de informações colhidas pelos mesmos no exercício das suas missões, bem como recebidas por outras forças e serviços de segurança e ainda através de outras fontes de informação nomeadamente "open sources".

Os dados recolhidos por este sistema não excedem a finalidade determinante da sua recolha, e serão conservados apenas durante o período estritamente necessário para os fins a que se destinam.

Os dados pessoais inseridos no SIIOP podem ser conservados durante um período de 10 anos, devendo ser apreciada a necessidade da sua conservação por períodos de 3 anos. Aquando da sua apreciação deve-se considerar a conclusão de uma investigação sobre um caso específico; uma decisão judicial definitiva, em especial a absolvição; a prescrição do procedimento criminal; a reabilitação; o cumprimento de penas; as amnistias.

Esta informação pode ser reconhecida desde que sejam pessoas que a possam aceder assim como, qualquer pessoa pode exigir a correção de eventuais inexatidões, a supressão de dados indevidamente registados e o completamento das omissões dos dados que lhe digam respeito.

Este sistema prevê mecanismos de segurança ao acesso quer aos dados (segurança lógica) quer aos terminais de acesso à aplicação (segurança física) que se revela desde logo no controlo da entrada nas instalações utilizadas para o tratamento de dados pessoais, os suportes de dados são objeto de controlo a fim de impedir que possam ser lidos, copiados, alterados ou recolhidos por qualquer pessoa não autorizada, o acesso aos dados é, assim, objeto de controlo para garantir que a sua utilização seja limitada às entidades autorizadas.

O "SIIOP não é um sistema rígido, pelo contrário, dada a imensidão de documentos utilizados pela Guarda, terá obrigatoriamente de ser um sistema flexível e integrador, procurando o Gabinete SIIOP, responder às necessidades de todos os utilizadores, através não só, pelas sistemáticas alterações como pelas sugestões canalizadas via hierárquica, tanto pelas diversas Áreas como pelo dispositivo".[17]

5. Conclusão

Na era da globalização, a segurança dos cidadãos e a prevenção criminal estão cada vez mais dependentes de sistemas de informação e da capacidade organizacional, humana e técnica das polícias, no domínio das novas tecnologias.

---

[17] Guedes, Jorge – O Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais – SIIOP. Lisboa: Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana, Outubro--Dezembro 2010. p.30- 48

Para qualquer um de nós para a realização de uma simples tarefa, ação ou decisão é necessário existir informação. Nas diversas situações do nosso dia a dia somos confrontados com condições exteriores que condicionam o que vamos fazer e como vamos decidir. Assim como a informação para o individuo traz vantagens, para as organizações as vantagens são mais evidentes.

Para uma Força de Segurança há necessidade de obter informações que sejam adquiridos através da pesquisa, do estudo e da interpretação de todas as notícias disponíveis acerca da ameaça atual ou potencial ou da área de operações, em conjugação com informação nova ou já existente. Através da informação pretende-se obter conhecimento sobre organizações, grupos ou indivíduos hostis, que se dedicam à prática criminosa ou a perturbar a ordem pública, podemos então definir como sendo informações policiais.

No entanto há necessidade de controlar essas informações, a consagração de normas de proteção de dados pessoais, a definição de um catálogo de direitos fundamentais, o funcionamento de uma Autoridade de Controlo Comum, de natureza independente, com competência de fiscalização do sistema central, a existência de normas nacionais de proteção de dados e de autoridades nacionais competentes neste domínio são uma veia essencial que alimentam as garantias de legalidade e de democraticidade em todo este complexo sistema.

Sabemos que "a proteção e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, designadamente o direito à privacidade, é e será sempre, face à evolução das sociedades e da tecnologia, uma tarefa inacabada, mas também por isso, se requer que tal facto constitua um permanente desafio e um estímulo a uma prática institucional cada vez mais conformada à ideia de comunidade, cooperante na construção do «elevado nível de protecção num espaço de liberdade, de segurança e de justiça»"[18]

Para que as Forças e Serviços de Segurança consigam ganhar vantagem com as informações, elas recorrem ao uso de sistema de

---

[18] Vara, Armando, Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Administração Interna, Colóquio "Os direitos dos cidadãos face aos Sistemas de Informação Policial", 1998

informações baseados em computadores que proporcionam os meios mais adequados, embora não exclusivos para o suporte à tomada de decisão e à ação.

Neste sentido a Guarda Nacional Republicana implementou em todo o território nacional o Sistema Integrado de Informações Operacionais de Policia.

O SIIOP consiste num sistema informático baseado num repositório consiste num único, centralizado e alargado a todo o dispositivo que permite à Guarda o suporte à Decisão/Acção, baseado em informação alargada e em tempo real, bem como a uniformização de procedimentos em toda a hierarquia desta Força de Segurança. Desta forma, o principal benefício do SIIOP reside na simplificação e gestão digital de processos, que constituem uma ferramenta imprescindível ao combate à criminalidade e à proteção ao cidadão, objetivos fundamentais de todos os homens e mulheres que servem na Guarda.

Importa porem refletir se no País em que vivemos existe necessidade de cada Força e Serviços de Segurança possuir a sua própria base de dados. Não serão muitas bases de dados com a mesma informação? Ao constituir um repositório único de todos os dados, elimina-se por completo a duplicação de dados com as imensas vantagens associadas. Cria-se no entanto uma maior exigência no controlo dos acessos, para garantir que os anteriores níveis de confidencialidade e segurança não sejam alterados.

BIBLIOGRAFIA

Alves, Armando Carlos – *Em busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana, 2008;

Amaral, Luis – *Planeamento de Sistemas de Informação* da Tese de doutoramento, Universidade do Minho, 1994, capitulo 2;

Bispo, António Jesus (2004). "A função de informar", *Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa, Prefácio;

Clemente, Pedro José Lopes (2008). "As Informações de Polícia – Palimpsesto". *Lição inaugural do Ano Académico 2008/09*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa;

– *Escola da Guarda Nacional Republicana*, "Manual de Informações";
– *Escola Prática da Polícia de Segurança Pública (2001)*, "Manual de Informações.";
Guedes, Jorge – *O Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais – SIIOP*. Lisboa: Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana, Outubro-Dezembro 2010. P.30- 48;
Gouveia, Luís, Ranito, João 2004. *Sistemas de Informação de Apoio à Gestão*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação;
Moleirinho, Pedro. *Da Policia de Proximidade ao Policiamento orientado pelas Informações*, Lisboa, Faculdade Nova de Lisboa, Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança;
Vara, Armando, Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Administração Interna. Colóquio "Os direitos dos cidadãos face aos Sistemas de Informação Policial", 1998.

Fontes eletrónicas:

www.gnr.pt;
www.cnpd.pt;
www.dre.pt.

Mais do que um Serviço de Correios: contributo para uma alteração do paradigma do SIRP[1]

JOÃO PIRES BARRADAS

Resumo: A actividade das "secretas" em Portugal é alvo de alguns preconceitos, em larga medida imerecidos, e decorrentes dos estigmas deixados pelo Estado Novo e pela sua polícia política. Dado o contexto em que Portugal está integrado, desde a CPLP à OTAN, passando obviamente pela União Europeia, os serviços de informações têm de poder actuar, no âmbito das tarefas, que lhe são atribuídas por lei, de produção de informação, com meios que lhes permitam obter essas mesmas informações da forma mais eficaz possível. Obviamente, a utilização de meios como a intercepção de comunicações deve ser, como já é para outros serviços de segurança, alvo de controlo, à luz do princípio da legalidade.

Palavras chave: *Serviços de Informações – Sistema de Informações da República Portuguesa – Serviço de Informações de Segurança – Segurança Interna – Intercepção de Comunicações – Informações – Estado de Direito – Princípio da Legalidade*

Abstract: The activity of the secret services in Portugal is subject to some prejudice, in most part undeserved, and due to the scars left by the dictatorship and it's political police. Because of the political context in which Portugal is integrated, from CPLP (Community of Portuguese Language Countries) to NATO, with the obvious reference to the European Union, intelligence services have to be able to perform, observing, in the fulfillment of their legal activity of intelligence gathering, with the most effective means at their disposal. Obviously, such means as communications interception must be used, as already happens with other security services, under strict control, and observance of the prosecution principle.

Key words: *Intelligence Services – Portuguese Republic Intelligence System – Security Information Service – Homeland Security – Communications Interception – Intelligence – Rule of Law – Prosecution Principle*

---

[1] Entregue: 4.11.2014; aprovado: 6.1.2015.

1. Introdução

Os serviços de informações são, de modo geral, encarados de forma ambígua. A maior parte dos cidadãos compreendem pouco acerca do seu funcionamento, como operam, quem pode exercer funções neste campo e como, etc. Apenas tomam contacto com os serviços de informações nos momentos em que as suas actividades se tornam alvo dos *média* (ou seja, quando algo corre mal). Por outro lado, existem aqueles que acompanham essas actividades, exercendo pesadas críticas sobre elas, pois têm uma concepção *orwelliana* da actividade dos serviços de informações (concepção essa fundamentada em literatura pouco credível, ou pelo cinema, mas por vezes, devido à mediatização de certos acontecimentos, como por exemplo o caso Snowden).

No entanto, é necessário ter em conta o seguinte: a actividade dos serviços de informações é, de entre as actividades do Estado, uma das que está sujeito a mais elevado escrutínio, por parte de órgãos especificamente criados para esse efeito, inclusivamente com representação democrática nos mesmos (falo da presença, por exemplo em Portugal, no Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, de "três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, eleitos pela Assembleia da República"[2]).

No caso português em concreto, existe ainda um factor histórico que condiciona a percepção da actuação dos Serviços de Informações: a PIDE/DGS. A experiência com a polícia política do Estado Novo deixou traumas profundos na forma como os cidadãos lidam com as forças e serviços de segurança, ao ponto de apenas haver sido permitida a criação de um serviço de informações moderno mais de dez anos passados sobre a Revolução dos Cravos, e num modelo que sofreu poucas alterações e actualizações até aos dias de hoje.

Dito isto, e dado constituírem elementos de crucial importância na manutenção da segurança interna e na defesa de um Estado de Direito

---

[2] Composição do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, http://www.cfsirp.pt/Geral/composicao.html (última visualização a 23-11-2014).

democrático, os serviços de informações devem, sem dúvida, retirar lições de erros passados, mas não devem estar limitados por estigmas da sociedade onde actuam, podendo, tal como essa mesma sociedade, evoluir, adaptando-se às necessidades de cada momento histórico. O respeito pela legalidade democrática deve acompanhar sempre a sua actividade, mas não pode ser esperado o nível de eficiência na recolha de informações quando se retiram meios técnicos aos serviços de informações, vedando legalmente o seu acesso a tais meios. Assim, entendemos que o SIRP (Sistema de Informações da República Portuguesa) tem de ser mais do que um Sistema de Correios, limitando-se, na maioria dos casos, a coligir informação de fontes humanas e de agências congéneres, para depois a retransmitir às autoridades de polícia criminal e aos decisores políticos.

Nesta exposição, pretendemos precisamente tornar claros os motivos pelos quais não faz sentido que os Serviços de Informações portugueses (em concreto, Serviço de Informações de Segurança, devido à sua relevância no panorama da segurança interna[3]) estão impedidos de efectuar intercepção de comunicações, assim vedando o acesso a um meio que está ao alcance de órgãos de polícia criminal. É ainda nosso intento demonstrar os meios de controlo que podem ser utilizados na possibilidade de ser atribuída esta faculdade aos Serviços de Informações portugueses.

Como nos explica José-Manuel Diogo[4], os serviços de informações portugueses têm, há muito tempo, um «esqueleto no armário». Esta condicionante histórica tem, desde 1974, um efeito directo na forma como o povo português vê os serviços de informações e, também, as forças de segurança. Condicionando a opinião dos cidadãos, condiciona-se o espaço de manobra do decisor político. Essa condicionante é a PIDE/DGS. Nesse sentido, achamos importante contextualizar historicamente a criação da polícia política, de modo a melhor compreendermos o impacto actual da mesma, ainda que 40 anos passados após a queda da ditadura.

---

[3] Art. 25.º, n.º 2 alínea e), da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

[4] Diogo, José-Manuel, *As Grandes Agências Secretas*, pág. 37, 2.ª Edição, Clube do Autor, Lisboa, 2013.

2. Da PVDE ao SIS, da segurança pela repressão à segurança pela informação

Após o golpe de 28 de Maio de 1926, através do qual foi estabelecida uma Ditadura Militar, foi criada, no Porto e em Lisboa, uma Polícia de Informações, as quais foram unificadas em 1928 na Polícia de Informações do Ministério do Interior (PIMI), que tinha como principal função a repressão de crimes «sociais» – termo então empregue como referência a crimes «políticos». Mais tarde, a partir de 1931-32, foram-lhe atribuídas funções de repressão do comunismo, espionagem, para além de funções de polícia de estrangeiros.

Em 1932, António de Oliveira Salazar é nomeado Presidente do Conselho de Ministros. A concepção pessoal do ditador, no que à violência política diz respeito, é nos transmitida com especial clareza por Irene Flunser Pimentel numa reprodução de uma entrevista dada pelo ditador, em 1932, a António Ferro, chegando a perguntar ao entrevistador «se a vida de algumas crianças e de algumas pessoas indefesas não vale bem, não justifica largamente, meia dúzia de safanões a tempo nessas criaturas sinistras» (entenda-se, os "temíveis bombistas" que se diziam, já nesta altura, alvos da violência da polícia do Estado Novo)[5].

No panorama da polícia política do Estado Novo, sucederam-se três períodos de evolução, que passamos a enunciar de seguida.

Em 1933, o Decreto-Lei n.º 22 992, de 29 de Agosto, cria a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), o qual estruturou esta polícia em duas secções: a de defesa política e social (prevenção e repressão dos crimes de natureza política e social), e a internacional (verificação, nos postos de fronteira, da legalidade dos passaportes nacionais e a regularidade dos passaportes estrangeiros). Em 1934 foi ainda criada a Secção dos Presos Políticos e Sociais, sendo-lhe também atribuídas funções no controlo da actividade de emigração ilegal e circulação de passaportes falsos. Em 1935, acentua-se a repressão da PVDE, com a proibição das associações secretas e a aposentação forçada ou despe-

---

[5] Pimentel, Irene Flunser, *A História da PIDE*, pág. 25, 1.ª Edição, Círculo de Leitores, Maia, Março de 2011.

dimento de funcionários que tivessem demonstrado oposição ou não cooperação com o Estado Novo.

Com a derrota do regime nacional-socialista na II Guerra Mundial, opera-se uma mudança na polícia política portuguesa. Em 1945, é alterado o nome da PVDE para Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE), ganhando esta polícia não só uma nova designação como novos poderes. Ao centralizar todos os organismos com funções de prevenção e repressão política dos crimes contra a segurança interna e externa do Estado, a PIDE conserva a instrução preparatória dos processos referentes a essas acções e acumula ainda a capacidade de determinar, com quase total autonomia, o regime da prisão preventiva.

De salientar que foi a partir do estabelecimento da PIDE que a repressão do Estado Novo aumentou, devido à necessidade de reprimir a difusão de ideais comunistas, o principal adversário do Estado Novo em termos ideológicos, para além do facto de o Partido Comunista Português ser o único com capacidade organizativa e logística para fazer face a Salazar, mesmo com a prisão dos seus membros, o que é comprovado pelo elevado número de fugas, inclusivamente da Colónia Penal do Tarrafal.

Importa referir a vastidão da competência da PIDE: desde logo, em matéria administrativa relativa à emigração, abrangendo o licenciamento das agências de passagem de passaporte, à passagem das fronteiras terrestres e marítimas e ao regime de permanência e trânsito de estrangeiros em Portugal; em matéria de repressão criminal, caiam sob sua alçada as infracções praticadas por estrangeiros, relacionadas com a sua entrada ou permanência em território nacional, os crimes de emigração clandestina e aliciamento ilícito de emigrantes, tal como os crimes contra a segurança externa e interna do Estado. A PIDE tinha ainda competência para propor a aplicação de medidas de defesa (ou de segurança) e vigiar indivíduos a elas sujeitos[6].

Após a substituição de António de Oliveira Salazar por Marcello Caetano na presidência do Conselho de Ministros, dá-se a terceira alte-

---

[6] Para a actuação da PVDE e, após 1945, da PIDE, nomeadamente em Lisboa, no decurso da II Guerra Mundial, sugerimos a leitura de *Lisboa – A guerra nas sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*, Lochery, Neill, 2.ª Edição, Editorial Presença, Lisboa, Junho de 2012.

ração sofrida pela polícia política do Estado Novo. Com o Decreto-Lei n.º 49 401, de 19 de Novembro de 1969, Marcello Caetano extingue a PIDE e cria a Direcção-Geral de Segurança (DGS), que se mantém sob a alçada do Ministério do Interior, excepto no que concerne às colónias ultramarinas, as quais se mantinham sob tutela do Ministro do Ultramar (nesta altura, já grassava o conflito nas colónias, e a PIDE – agora DGS – já trabalhava na recolha de informações nas províncias coloniais, para auxílio às forças armadas).

Apesar da propalada "Primavera Marcelista", é de salientar que a reorganização da polícia política não se reflectiu propriamente num abrandar da repressão. A DGS manteve os mesmos poderes da sua antecessora, sendo que o que aconteceu efectivamente foi um aumento e diversificação das actividades da oposição, à qual a DGS teve muita dificuldade para responder[7].

Após o 25 de Abril de 1974, e com o subsequente início do processo de descolonização, procedeu-se ao desmantelamento da PIDE/DGS, excepto no que concerne às colónias, onde a sua operacionalidade foi mantida até à conclusão do processo de retirada das tropas ainda colocadas nas (agora) ex-colónias.

Após a Revolução, numa decisão da Junta de Salvação Nacional, a actividade das informações passou então para as Forças Armadas. A 2.ª Divisão do Estado-Maior General das Forças Armadas, que esteve na origem da Divisão de Informações Militares, na dependência do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, passou a coordenar a actividade das informações em Portugal.

Depois de o Primeiro-Ministro Vasco Gonçalves ter tentado criar o Departamento Nacional de Informações, sem sucesso, em Maio de 1975 foi criado o Serviço Director e Coordenador da Informação, na dependência do Conselho da Revolução, que, devido ao Processo Revolucionário em Curso, lhe concedeu efémera existência.

Com a estabilização política, após 1975, já com o General Ramalho Eanes como Presidente da República, é o brigadeiro Pedro Cardoso que apresenta em 1977 uma proposta para o Serviço de Informações

---

[7] Rosas, Fernando, *História de Portugal*, «O Estado Novo», Vol. VII, Círculo de Leitores, Lisboa, 1994.

da República, o qual também não chegou a sair do papel. Com tudo isto, a 2.ª Divisão do EMGFA manteve o domínio das informações.

Entre esta altura, em Portugal actuaram várias organizações de índole terrorista, desde o ELP/MDLP (Exército de Libertação de Portugal/Movimento Democrático de Libertação de Portugal), até às FP-25 de Abril, cuja actuação resultou em vários mortos, e durou até meados de 1991. Até organizações terroristas estrangeiras aproveitaram o nosso país como palco de actuação, sendo de relevar o assassinato de um representante da Organização para a Libertação da Palestina, no Algarve, em 1983.

Face a este cenário, foi elaborado pelo Professor Doutor Mota Pinto um anteprojecto, que seria apresentado à Assembleia de República pelo Governo, e que viria a servir de base à Lei-Quadro do SIRP (Lei n.º 30/84)[8].

Apenas em 1985 começaria a funcionar o Serviço de Informações de Segurança, com a primeira sede na Rua Alexandre Herculano, em Lisboa.

3. Do fim dos temores do Estado Novo às contradições na construção de um sistema de informações da República

Ora, para a nossa temática, e do que foi exposto até agora, podemos com segurança afirmar o seguinte: não descurando a marca que a PIDE/DGS deixou na consciência colectiva portuguesa (sem paralelo até noutros estados também eles vitimas de regimes ditatoriais), não se pode, no entanto, esquecer que a polícia política do Estado Novo não era um serviço de informações tal como é concebido hoje em dia. Toda a recolha de informações efectuada pela PIDE/DGS tinha como único propósito a repressão da oposição política, sendo feita principalmente por meio de informadores, e não com o carácter de especialização feitos por outros serviços de informações já nessa altura (como por

[8] Ferreira, Arménio Marques, *Dicionário Jurídico da Administração Pública – 3.º Suplemento* (Director: Jorge Bacelar Gouveia), "Sistema de Informações da República Portuguesa", pág. 674, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Junho de 2007.

exemplo a CIA, o MI5, etc.), fruto, sem dúvida, do atraso geral que se verificava no desenvolvimento nacional na altura. Como diz José-Manuel Diogo, «Era uma polícia política, encarregada de zelar pela perpetuação do Estado Novo e tendo como objectivo a perseguição e repressão violenta de todos aqueles que se lhe opunham»[9].

Sendo que as informações (*intelligence*, no vocabulário anglo-saxónico) e a segurança são componentes essenciais de qualquer Estado democrático, como bem colocam Hans Born e Marina Caparini[10], não pode esse mesmo estado democrático ver-se limitado na garantia de segurança que faz aos seus cidadãos (no caso português, logo no art. 27.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa – CRP) pelas actividades de um regime ditatorial ultrapassado há bem mais de uma geração.

Julgamos inclusivamente que o que grassa na consciência colectiva portuguesa, mais do que o temor das actividades da PIDE/DGS, é uma falta de cultura/informação relativamente, não apenas à actividade dos serviços de informações e ao seu papel, mas também no que concerne aos mecanismos de controlo existentes. Podemos referir, desde já, um órgão de inspecção interna, o Secretário-Geral dos Serviços de Informação da República Portuguesa – SIRP – (apesar das suas principais funções serem de coordenação), e também órgãos de fiscalização externa: o acima mencionado Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, eleita pela Assembleia da República, e a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, nomeada pelo Procurador-Geral da República.

Sobre a estrutura dos serviços de informação portugueses, vamos debruçar-nos em concreto de seguida. Para já, parece-nos claro que a discricionariedade típica da actuação da PIDE/DGS, tal como as violações constantes de direitos fundamentais (no que à intercepção de comunicações diz respeito, o direito à reserva da intimidade da vida privada – art. 26.º n.º 1 da CRP) são de difícil concretização no panorama actual. A própria ideia de Estado de Direito democrático, e a

---

[9] Diogo, José-Manuel, *As Grandes Agências Secretas*, pág. 37-38, 2ª Edição, Clube do Autor, Lisboa, 2013.

[10] Born, Hans e Caparini, Marina, *Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*, pág. 26, Ashgate, Hampshire – England, 2007.

função que os serviços de informações detém na protecção do Estado de Direito, devem servir como prova cabal e definitiva de que os tempos da repressão estão ultrapassados e que, para prevenir as ameaças do mundo actual, são necessários serviços de informação legalmente apetrechados para que possam combater essas ameaças.

Mais do que isto, num mundo globalizado, tendo em conta todos os desafios com que actualmente se deparam os serviços e forças de segurança (crime organizado transnacional, terrorismo, tudo isto num cenário, como acontece em Portugal devido à sua integração na União Europeia, de fronteiras abertas à livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais), não podem ser negadas ferramentas de detecção de ameaças. Se ocorre efectivamente uma integração a nível político e económico, e tendo em conta que os Estados-membros da União Europeia operam, ao nível da recolha de informação, utilizando a ferramenta da intercepção de comunicações[11], entre outras, os serviços de informações portugueses não podem operar a um nível técnico e logístico inferior ao dos serviços congéneres.

Legalmente, a construção do sistema de informações parece-nos algo contraditória com o desenvolvimento do instituto da intercepção de comunicações, ao nível do processo penal.

Estabelece o art. 3.º, n.º3 da Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa (a Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, doravante Lei Orgânica do SIRP), que o SIS é «o **único** (negrito e sublinhado nosso) organismo incumbido da produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido». Ora, os crimes contra a independência e integridade nacionais (p. ex., traição à Pátria, espionagem) estão previstos e punidos nos arts. 308.º e seguintes do Código Penal, enquanto que os crimes contra a realização do Estado de Direito (p. ex., alteração violenta do Estado de Direito e sabotagem) constam dos arts. 325.º e

[11] *Relatório de 11 de Julho de 2001 sobre a existência de um sistema global de intercepção de comunicações privadas e económicas*, Relator: Schmid, Gerhard, última visualização a 23-11-2014, Considerando E (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0264+0+DOC+XML+V0//PT).

seguintes. Já o terrorismo, por via dos desenvolvimentos do ataque de 11 de Setembro de 2001, vem previsto e punido em legislação avulsa, nomeadamente a Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto. Por ventura, releva aqui também o Decreto-Lei n.º 254/2003, de 18 de Outubro, que tem por objecto «a prevenção e repressão de actos de interferência ilícita cometidos a bordo de aeronave civil» (art.º 1.º).

Passando para a legislação processual penal, encontramos, no art. 187.º n.º 2 do Código de Processo Penal, precisamente a possibilidade de requisição de autorização para intercepção e gravação de comunicações quando se trata de crimes relacionados com, entre outros, terrorismo (alínea a)), segurança do Estado (alínea d)), etc. Para nós, releva ainda a criminalidade violenta ou altamente organizada, muitas vezes ligada ao terrorismo e ao financiamento deste (nomeadamente através do tráfico de estupefacientes). Estabelece, no entanto este mesmo artigo, no seu n.º 1, que esta autorização só pode ser requerida pelo Ministério Público a um juiz de instrução, sendo a intercepção e gravação das comunicações efectuada por um órgão de polícia criminal, de acordo com as formalidades estabelecidas pelo artigo 188.º.

Como nos explica Paulo Pinto de Albuquerque[12], esta disposição implica que não são permitidas escutas com o fim de prevenção criminal, dependendo as mesmas da abertura do inquérito, relativamente ao qual servirão como meio de prova. Continua o autor, explicando que o Código de processo Penal estabelece, na disposição do art.º 187.º, um catálogo fechado de crimes em relação ao qual é permitida a obtenção de prova através de intercepção de comunicações (dizemos aqui "intercepção de comunicações", e não apenas "escuta telefónica", pois o art. 189.º efectua a extensão do regime dos arts. 187.º e 188.º «às conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio técnico diferente do telefone» – n.º 1). Concordamos com esse elenco taxativo.

No entanto, aqui surge a contradição: é previsto um elenco fechado de crimes em que, para a prova dos mesmos, é estabelecida a possibi-

---

[12] Albuquerque, Paulo Sérgio Pinto de, *Comentário do Código de processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, pág. 503, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2007.

lidade de intercepção de comunicações; é criado um organismo especialmente incumbido da prevenção desses mesmos crimes, através da produção de informações; através da limitação da utilização da intercepção de comunicações ao inquérito e ao processo penal, limita-se a organização especialmente gizada para a prevenção desses crimes (salientamos novamente que a própria Lei Orgânica do SIRP estabelece o SIS como o "único" organismo com funções de produção de informações neste âmbito), retirando-lhe aquele que poderia ser um dos principais meios técnicos ao seu alcance para essa mesma prevenção, sendo que a própria Lei Orgânica do SIRP, no art. 6.º, n.º 2 e 3, vem afastar a possibilidade dos SIS utilizar esses meios. A esquizofrenia do regime é gritante, em nosso entendimento.

Mais nos choca ainda pois a intercepção de comunicações não pressupõe a consumação de um crime, como bem explica Paulo Pinto de Albuquerque, só podendo ser ordenada a escuta telefónica se tiverem sido cometidos actos de execução ou actos preparatórios puníveis. Mesmo tendo em conta a relevância penal dos actos, os quais já serviriam então para justificar a existência de um processo penal, estamos a falar de coligir informação sobre crimes, relativamente aos quais existe uma instituição criada especificamente para a sua detecção, não lhe sendo permitido fazê-lo recolhendo informação através de *signals intelligence* e *communications intelligence*, limitando a capacidade do SIS de recolher informação à chamada *open source intelligence*, fontes abertas e documentos não classificados ao alcance do público em geral, e *human intelligence*, ou fontes humanas. Isto reduz a amplitude de acção do SIS de forma drástica, sendo que é sabido que a maior parte da informação tratada pelo SIS tem origem em agências amigas de países aliadas com quem coopera, sendo depois transmitida aos decisores políticos e aos órgãos de polícia criminal.

Mesmo tendo a noção que, como defende Mário Mendes[13], «a prevenção, reacção, contenção e investigação das ameaças que actualmente se colocam exige um modelo integrado e pluridisciplinar de

[13] Mendes, Mário, *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, "Segurança Interna", págs. 121-129, 1.ª Edição, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2012.

organização de segurança interna que, para além das forças e serviços de segurança, envolva a cooperação internacional, outros serviços dependentes do Estado, os operadores privados e a sociedade civil e a participação efectiva dos cidadãos», ainda assim julgamos indispensável que, acompanhando de facto essa evolução da cooperação neste âmbito, se verifique também uma alteração do paradigma legislativo, de modo a permitir um desenvolvimento dos serviços de informações portugueses, colocando-os a par dos seus aliados, não só na União Europeia mas também ao nível da NATO. Efectivamente, como defendem Sónia Reis e Manuel Botelho da Silva[14], chegou finalmente o momento em que se pode pensar sobre os Serviços de Informações sem condicionamentos excessivos «ditados pela sombra da memória da PIDE» e, acrescentaríamos nós, pela falta de informação e formação cívica sobre a actividade das informações, e a importância da mesma para a manutenção de um Estado democrático.

4. Orgânica do SIRP[15]

Como nos diz Arménio Marques Ferreira, o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) tem actualmente uma estrutura bipolar, a qual é unificada por um órgão superior com funções de coordenação, inspecção e superintendência, actuando também enquanto elemento de ligação entre os serviços de informação e os decisores políticos.

Temos, nesse sentido, o Secretário-Geral do SIRP, como estrutura de topo, ligando o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, ou SIED (direccionado para a segurança externa), e o Serviço de Informa-

---

[14] Reis, Sónia e Silva, Manuel Botelho da, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, pág. 1251, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Ano 67, III – Lisboa, Dezembro de 2007.

[15] Reis, Sónia e Silva, Manuel Botelho da, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Ano 67, III – Lisboa, Dezembro de 2007; Ferreira, Arménio Marques, *Dicionário Jurídico da Administração Pública – 3.º Suplemento* (Director: Jorge Bacelar Gouveia), "Sistema de Informações da República Portuguesa", pág. 677-682, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Junho de 2007.

ções de Segurança, ou SIS (como sabemos já, com vocação interna). O Secretário-Geral do SIRP, está na dependência directa do Primeiro--Ministro, de quem recebe as suas orientações, e perante quem reporta. Compete-lhe essencialmente, e através da actividade dos directores de ambos os serviços, dirigir ambos os serviços de informações de acordo com as superiores instruções do Primeiro-Ministro, e garantir a sua articulação com os restantes órgãos do sistema.

O SIED, como dissemos acima, tem um âmbito de operações externo (desde logo atribuído pelo art. 3.º n.º 2, parte final, da Lei Orgânica do SIRP, e art. 20.º da Lei-Quadro). No entanto, já não pode esta segurança externa ser entendida num âmbito estritamente militar, como transparece no art. 273.º da Constituição da República Portuguesa, devendo ser entendido como uma "segurança cooperativa", principalmente devido ao panorama internacional actual em que o Estado Português se insere (União Europeia, NATO, CPLP, etc.). É dirigido por um director, coadjuvado por um director--adjunto, e tem como funções a salvaguarda dos interesses nacionais e da independência nacional, tal como a segurança externa do Estado Português.

O SIS (art. 3.º n.º 3 da Lei Orgânica do SIRP, e art. 21.º da Lei--Quadro) é, igualmente, dirigido por um director, coadjuvado por um director-adjunto. Sabemos já, pelo que foi dito acima, quais as atribuições do SIS no âmbito da segurança interna e da prevenção do terrorismo, sabotagem, subversão do Estado de Direito, etc.

Ainda como órgãos do SIRP importa referir os elementos de fiscalização da actividade das informações: o Conselho de Fiscalização, a Comissão de Fiscalização de Dados e o Conselho Superior de Informações.

O Conselho de Fiscalização do SIRP, como já foi mencionado supra, é composto por três individualidades de reconhecida idoneidade, eleitos pela Assembleia da República, para um mandato de quatro anos. Deve, no âmbito das suas actividade, acompanhar a relação dos serviços de informações com outras entidades, tal como fiscalizar as actividades dos serviços e do Secretário-Geral, devendo velar pelo respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Previsto no art.º 8.º da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República

Portuguesa (Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, doravante Lei-Quadro do SIRP).

A Comissão de Fiscalização de Dados (estabelecida no art. 26.º da Lei-Quadro do SIRP) é constituída por três magistrados do Ministério Público, especificamente indicados pelo Procurador-Geral da República. Ora, com esta constituição, o legislador pretendeu precisamente uma fiscalização de acordo com as atribuições constitucionalmente consagradas do Ministério Público, ou seja, de acordo com (e na estrita prossecução da) legalidade democrática – art. 219.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa. Mais ainda, é nosso entendimento que a competência para a fiscalização de todos os dados pessoais informatizados que é atribuída ao Ministério Público é-o, também, pelo estatuto de autonomia desta magistratura, e também da sua independência, quer face ao Governo, quer face à magistratura judicial[16]. Desta forma, alcança-se um controlo da actividade dos serviços de informações quer através do âmbito parlamentar, quer da magistratura.

Enquanto órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, o art. 18.º da Lei-Quadro do SIRP consagra o Conselho Superior de Informações. Presidido pelo Primeiro-Ministro e de composição extensa (estabelecida no n.º 2 do art. 18.º, escapa-nos a importância da presença dos Presidentes dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores), compete-lhe, de acordo com o art. 18.º n.º 5, aconselhar e coadjuvar o Primeiro-Ministro na coordenação dos serviços de informações, pronunciar-se sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos em matéria de informações e fazer propostas de orientação das actividades a desenvolver pelo SIRP. Mais do que um órgão de fiscalização, a função essencial do Conselho é servir de plataforma de coordenação dos SIRP, e também de aconselhamento do Primeiro-Ministro nestas matérias.

---

[16] Como nos dizem, e bem, Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, pág. 605, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, Agosto de 2010.

5. Conclusão: Uma proposta de reformulação, a nível processual penal, com consequências a nível da fiscalização

Não é saudável manter uma instituição impermeável às alterações do mundo que a rodeia. A realidade, desde 1985, mudou, e com ela as exigências que se colocam perante uma instituição como o SIRP. Urge repensar o modelo operacional dos Serviços de Informações de Segurança, nomeadamente na forma como é recolhida a informação.

Neste âmbito, entendemos como importante, não só apontar o que julgamos constituírem lacunas no procedimento operacional, mas também fazer sugestões. Julgamos serem de aproveitar os mecanismos de fiscalização democrática existentes, no entanto, estes já servem uma causa muito própria, que é a de manter a ligação entre os SIRP e a Assembleia da República, mantendo um controlo democrático sobre esta actividade, suprindo os temores já tão falados no âmbito da nossa exposição.

Entendemos também que o Conselho Superior de Informações deve manter o seu papel enquanto plataforma de orientação do SIRP, ainda que a sua composição deva ser repensada, mais não seja, por uma questão de eficiência e especialização.

A Comissão de Fiscalização de Dados tem atribuída uma função essencial na forma como controla a utilização de dados informatizados pelos agentes do SIRP, sendo que, como acima defendemos, julgamos essa função bem atribuída ao Ministério Público, dados os objectivos constitucionalmente consagrados desta magistratura.

A alteração legislativa que achamos ser importante efectuar é referente à intercepção de comunicações, ao regime dos arts. 187.º a 190.º do Código de processo Penal. Como acima defendemos, entendemos que o actual regime das chamadas "escutas", e a atribuição de funções ao SIS, constitui uma contradição por parte do legislador. Atribuir funções de segurança interna ao SIS, mas retirando-lhe iniciativa na investigação criminal, inclusivamente para as situações para as quais foi especificamente criado, cria uma lacuna em termos de segurança interna, função na qual este serviço de informações desempenha tarefa crucial. Logo, o regime do Código de Processo Penal não pode limitar as intercepções de comunicações apenas aos órgãos de polícia criminal

(falamos do disposto no art. 188.º n.º 1, quando se refere ao "órgão de polícia criminal que efectuar a intercepção e a gravação").

Neste sentido, achamos ainda que, em simultâneo, deve ocorrer uma alteração ao art. 6.º n.º 2 e 3, no que concerne aos funcionários do SIS e à actividade por este prosseguida, sendo-lhes atribuídas competências na investigação criminal, principalmente no caso dos crimes que referimos acima, funções para as quais, voltamos a frisar, o SIS foi **especificamente gizado**. Entendemos ainda que o SIS não se pode ver limitado na prossecução dos seus objectivos devido a sentimentos ultrapassados quanto à polícia política do Estado Novo. A transição efectuada em 1974, e os mecanismos criados a partir de 1984/85, dão-nos a garantia da não ingerência do SIS nos direitos fundamentais dos cidadãos.

No entanto, por já existirem organismos de controlo com competências específicas para as matérias que controlam, entendemos ser importante criar um mecanismo de controlo do SIS, no âmbito específico da intercepção de comunicações.

Entendemos, de resto, que, em matéria da intercepção de comunicações, e com as ressalvas que já apresentamos, o regime do Código de Processo Penal, no art. 187.º a 190.º, está bem estruturado. Os pedidos de autorização devem ser efectuados a um juiz por parte do Ministério Público. No entanto, julgamos que esse pedido deve ser efectuado perante o Supremo Tribunal de Justiça. Entendemos que, dadas as suas atribuições enquanto órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais (art. 210.º da Constituição da República Portuguesa), deve também ser o último decisor da viabilidade da intercepção das comunicações neste caso, actuando como garantia final da utilização destes meios.

No entanto, julgamos ser importante que a actividade das "escutas", numa situação hipotética em que fossem efectuadas pelos serviços de informações – neste caso, apenas o SIS –, deveria ser acompanhada por uma comissão constituída por três magistrados do Ministério Público (pelos motivos já discutidos acima, nomeadamente as funções especificas que o Ministério Público prossegue de defesa da legalidade democrática), que deveriam receber esse pedido de autorização de intercepção de comunicações, ponderar os motivos alegados, com

base na informação conferida pelos agentes dos serviços de informação. Importante seria também que os magistrados acedessem, não só à informação, mas à forma como essa informação, fundamentadora em si do pedido de intercepção de comunicações, fora obtida. Caso a fundamentação não fosse suficiente, esse pedido seria desde logo rejeitado pela hipotética comissão, sempre com a possibilidade de o pedido ser melhor fundamentado e posteriormente reenviado.

Caso a fundamentação fosse entendida pela comissão como suficiente, seria o pedido remetido, agora com o aval dos magistrados do Ministério Público, para o Supremo Tribunal de Justiça, neste caso para uma secção que funcionaria especificamente apenas para lidar com estas questões, também aqui tendo em mente uma óptica de especialização.

Dado que, neste caso, já estaríamos perante um duplo crivo de ponderação da fundamentação para o pedido de autorização de intercepção de comunicações (do Ministério Público e do Supremo Tribunal de Justiça), em caso de recusa por parte da secção especial deste tribunal, o pedido só poderia ser feito de novo com base em novos factos fundamentadores.

Pensamos que, nestes moldes, teríamos um desenvolvimento importante na actividade do SIS e na sua operacionalidade, ainda que com o controlo da magistratura judicial e do Ministério Público.

BIBLIOGRAFIA

Albuquerque, Paulo Sérgio Pinto de, *Comentário do Código de processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2007.

Born, Hans e Caparini, Marina, *Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*, Ashgate, Hampshire – England, 2007.

Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, Agosto de 2010.

Diogo, José-Manuel, *As Grandes Agências Secretas*, 2.ª Edição, Clube do Autor, Lisboa, 2013.

Ferreira, Arménio Marques, *Dicionário Jurídico da Administração Pública – 3.º Suplemento* (Director: Jorge Bacelar Gouveia), "Sistema de Informações da República Portuguesa", 1.ª Edição, Coimbra Editora, Junho de 2007.

Gouveia, Jorge Bacelar (Coordenação), *Estudos de Direito e Segurança*, Vol. II, 1.ª Edição, Almedina, Coimbra, Outubro de 2012.

Gouveia, Jorge Bacelar e Pereira, Rui (Coordenadores), *Estudos de Direito e Segurança*, Vol. I, 1.ª Edição, Almedina, Coimbra, Março de 2007.

Lochery, Neill, *Lisboa – A guerra nas sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*, 2.ª Edição, Editorial Presença, Lisboa, Junho de 2012.

Mendes, Mário, *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, "Segurança Interna", 1.ª Edição, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2012.

Mendes, Paulo de Sousa, *Lições de Direito Processual Penal*, 1.ª Edição, Almedina, Coimbra, Janeiro de 2014.

Pimentel, Irene Flunser, *A História da PIDE*, 1.ª Edição, Círculo de Leitores, Maia, Março de 2011.

Reis, Sónia e Silva, Manuel Botelho da, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Ano 67, III – Lisboa, Dezembro de 2007.

Relatório de 11 de Julho de 2001 sobre a existência de um sistema global de intercepção de comunicações privadas e económicas, Relator: Schmid, Gerhard, última visualização a 23-11-2014, Considerando E (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0264+0+DOC+XML+V0//PT).

Rosas, Fernando, *História de Portugal*, «O Estado Novo», Vol. VII, Círculo de Leitores, Lisboa, 1994.

A Autoridade Marítima Nacional: A Orgânica e o Enquadramento Jurídico[1]

JORGE SILVA PAULO[2]

Resumo: A criação da Autoridade Marítima Nacional foi a medida mais emblemática da reforma do Sistema de Autoridade Marítima de 2002. O problema que esta reforma visou resolver foi identificado após a 1.ª Revisão Constitucional (1982), que estabeleceu a supremacia civil e determinou o estabelecimento de fronteiras entre a segurança interna e a defesa, como nos demais Estados de direito democráticos. Só em 1991 foi agendada a formulação da solução para esse problema, tendo a concretização ocorrido por fases de 1991 a 2002; mas em 2015 ainda não está completa. O estudo agora apresentado revelou enviesamentos e desvios na formulação, na concretização e nas reformulações, porque não concretizaram as devidas fronteiras entre a Marinha (serviço público militar) e a Autoridade Marítima Nacional (serviço público civil), com prejuízo para esta e para o correto exercício da autoridade do Estado no mar. As reações nos media levaram o Governo a avaliar a situação em 2012 e a reforçar as orientações para se adotar o modelo constitucional. Mas o enquadramento legal continua confuso em 2015. Para garantir a autonomia, a eficácia e a eficiência da autoridade marítima é necessário mudar a tutela da AMN para o ministério do mar.

Palavras chave: *Sistema de Autoridade Marítima; Autoridade Marítima Nacional; Segurança Interna; Armada; políticas públicas.*

Abstract: The creation of the National Maritime Authority was the flagship measure of the reform of 2002 of the System of Maritime Authority. The problem this reform was intended to solve was identified after the 1st Constitutional Revision (1982), which established frontiers between internal security and defense, as in other democracies. The agenda-setting only occurred in 1991, and the implementation happened in phases from 1991 to 2002; it is still not complete. The

---

[1] Entregue: 22.2.2015; aprovado: 17.5.2015.

[2] Capitão de mar e guerra (Reserva).

investigation now revealed biases and deviations in the formulation, implementation and reformulations because they failed to erect the barriers between the Navy (military) and the National Maritime Authority (non-military), which with the substance of maritime authority were at a loss. Reactions in the media lead the government to evaluate the situation in 2012 and to reinforce the orientations to implement the constitutional model. But the legal framework remains unclear in 2015. To ensure the autonomy, effectiveness and efficiency of the maritime authority it is necessary to change the political oversight to the department of the maritime activities.

Key words: *Maritime Authorities; National Maritime Authority; internal security; Navy; public policy.*

1. Introdução

A Autoridade Marítima Nacional (AMN) foi criada pelo decreto-lei n.º 43/2002, no âmbito da reforma do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) e do exercício da autoridade do Estado no mar.

Este estudo analisa a AMN, segundo o modelo "*policy cycle*" de análise das políticas públicas, o qual permite capturar mais facilmente o sentido dos factos, e posições dos vários sujeitos envolvidos, dispersos no espaço e no tempo, que escapariam à simples narrativa cronológica ou focada num só sujeito ou vertente da matéria.

Há poucos estudos sobre a AMN. E é difícil aceder aos documentos internos do Estado nos quais se descreve ou justifica a política pública de autoridade marítima. Uma análise profunda depende, pois, dos testemunhos dos envolvidos. Embora o autor tenha servido o Estado na AMN, e tenha usufruído da sua memória organizacional, não realizou entrevistas aos envolvidos nem acedeu a documentos intermédios; não conseguiu assim perceber todas as dimensões da matéria e dos diplomas legais[3].

A criação da AMN foi a peça nuclear da reforma do SAM de 2002, que visou implementar um modelo inovador para regular as atividades

[3] O autor prestou serviço na Direção-Geral da Autoridade Marítima, como chefe do Serviço de Combate à Poluição do Mar por Hidrocarbonetos, de Nov-2007 a Dez-2010. Esta foi a única vez que prestou serviço no SAM.

no mar. O problema surgiu com a 1.ªRevisão Constitucional (1982); foi agendado no Programa do XII Governo Constitucional (1991); entrou em vigor em 2002; e foi reformulado em 2012 e 2014 para eliminar disfunções e o clarificar – mas permanecem disfunções graves. O fraco impacto mediático e a duração de trinta anos indiciam que há resistências poderosas; é pública a oposição dos oficiais da Armada quanto a deixarem de dominar a autoridade marítima, e têm tido êxito em a enviesar, apesar do sólido fundamento constitucional e do acordo político. O peso de militares sobre a governação da segurança interna sugere falhas na supremacia civil, pilar fundamental da democracia. Por isso, o estudo conclui que está por acabar a consolidação da democracia; e que a eficiência e eficácia da autoridade marítima exigem o fim da sua integração no Ministério da Defesa.

Após esta introdução, o estudo continua no capítulo 2 com uma descrição da natureza da AMN, cingindo-se os juízos ao essencial para caracterizar e explicar o problema e a política adotada para o resolver, sobretudo no domínio jurídico. No capítulo 3, descrevem-se os factos jurídicos associados à criação da AMN. Supriram-se as descontinuidades entre os factos que o autor identificou, com análises e especulações, tentando conter os juízos avaliadores, que encerram maior subjetividade; a revelação de mais factos e de outros juízos abrem novas linhas de investigação futura. O estudo termina com considerações sobre o futuro da AMN.

2. Modelo e Objeto da Análise

2.1. *O Modelo*

O modelo "*policy cycle*" de análise das políticas públicas postula que estas se podem decompor em cinco fases, que raramente serão estanques entre si (Knoepfel et al: 2007, 30-37 e cap. 6):

- A **identificação do problema**, que a política pública em causa visa resolver.
- O **agendamento**, no qual se revelam com mais ou menos pormenor, por exemplo, através de um diploma legal, as intenções

dos órgãos do Estado, ou da Administração Pública (AP), que se propõem resolver o problema.

- A **formulação**, na qual se estabelecem os objectivos e se elaboram as medidas da política, estratégias ou linhas de ação, pelas quais aqueles órgãos visam resolver o problema identificado, e que consistem tipicamente em instrumentos legislativos.
- A **concretização** ou **implementação**, na qual se põem em execução as medidas, estratégias ou linhas de acção que integram a política, tipicamente diplomas jurídicos, órgãos e serviços.
- A **avaliação**, na qual se comparam os resultados com os objetivos e, se for decidido corrigir os desvios identificados, se recomeça o ciclo, para os corrigir ou reformular a política.

2.2. *A Política Pública*

2.2.1. *Autoridade marítima*

A autoridade marítima, enquanto estrutura orgânica, assentou historicamente na figura de cariz honorífico do capitão de porto (criada durante o século XVIII e instituída por diplomas régios de 1803, 1811, 1838 e 1839) e na unicidade orgânica e técnica, centrada na Armada, que vem dos finais do século XVIII até à extinção do Ministério da Marinha em 1974 (Diogo:2012). No Estado Novo, e antes, o Ministério da Marinha tutelava todos os setores ligados ao mar, como as marinhas militar (a Armada), mercante, de pesca, de recreio e a autoridade marítima; o ministro da Marinha foi, quase sempre, um oficial da Armada. Mantendo uma tradição antiga, também no Estado Novo (tal como em Espanha), cada ramo militar tinha o seu ministério o que tem implicações na matéria e neste estudo:

> "*This allowed the navy and air force in particular to have influence and occupy posts in straightforwardly civilian areas related to maritime transport and ports and air travel and airports*." (Serra: 2010, 92)

Com a criação do Ministério do Mar (que existiu de 1983 a 1985, e de 1991 a 1995) e mantendo-se a autoridade marítima na Armada – integrada no Ministério da Defesa Nacional (MDN) – evoluiu-se para um modelo com dupla tutela e coordenação administrativa e técnica das atividades ligadas ao mar. O SAM, um conjunto de órgãos com poderes de autoridade marítima no âmbito específico das suas atribuições, é um componente nuclear do referido modelo (Faria: 2012, 112-118).

"Autoridade marítima" designa o exercício da autoridade do Estado no mar; quer dizer, o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e no domínio público marítimo. A autoridade marítima visa garantir o cumprimento da lei aplicável nos espaços marítimos e no domínio público marítimo, em especial nos seguintes setores: segurança e controlo da navegação; preservação e proteção dos recursos naturais e do meio marinho em geral (inclui a fiscalização das pescas e de outras atividades económicas no mar, e o combate à poluição); preservação e proteção do património cultural subaquático; assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação; salvaguarda da vida humana no mar; salvamento e salvação marítimos; segurança física das fronteiras marítimas e fluviais; proteção da saúde pública; combate ao crime em geral; combate às migrações clandestinas; e registos patrimoniais. Todas as funções elencadas têm uma natureza estadual e situam-se no âmbito da segurança interna (ordem e segurança públicas, e informações), administração da justiça (em especial, a investigação criminal) e proteção civil (como se verá abaixo, designadamente quanto ao salvamento marítimo). Estas são funções típicas de uma guarda costeira; além destas, uma guarda costeira típica inclui funções de administração marítima e de administração portuária (Alves: 2006).

A autoridade marítima é um poder tipificado em razão da matéria e da competência. Assim, por exemplo, a Direcção-Geral de Saúde tem poder de autoridade marítima apenas quanto ao regime de quarentena e matérias relacionadas com o desembaraço sanitário; a PSP apenas tem quanto a infrações e crimes (de foro não-marítimo) ocorridos em espaço portuário onde tenha jurisdição; e o SEF só no âmbito do controlo de fronteiras e de tripulantes e passageiros não nacionais. Só os

órgãos da AMN e da PM têm poder de autoridade marítima em toda a extensão territorial e de atribuições do SAM. Por isso, no discurso corrente, "autoridade marítima" também designa os órgãos que a exercem, e o capitão de porto em particular, como figura emblemática do SAM, da AMN e da autoridade marítima.

A autoridade marítima exerce-se no respeito da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da lei. Os órgãos e serviços que integram o SAM pertencem à AP, e vários deles à administração direta do Estado. Por isso, estão vinculados ao cumprimento da CRP e da lei, e em especial ao Princípio da Legalidade, que determina que a lei é o fundamento e o limite da atividade administrativa:

- "Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei […]" (n.º 1 do art. 266.º da CRP).
- "Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins." (n.º 1 do art. 3.º do **Decreto-Lei n.º 4/2015** (7-Jan), Código do Procedimento Administrativo; na essência, a formulação era idêntica na versão anterior).

O SAM foi criado pelo **Decreto-Lei n.º 300/84** (7-Set). O conceito foi revisto através do **decreto-lei n.º 43/2002** (2-Mar), de acordo com o qual o SAM é constituído pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais exercem poderes de autoridade marítima (art. 2.º); na data deste estudo, são:

- A AMN (criada pelo n.º 2 do art. 1.º ; integrada no SAM pela alínea a) do art. 7.º do DL 43/2002).
- A Polícia Marítima[4] (PM) (alínea b) do art. 7.º do DL 43/2002), coloquialmente definida como o "braço operacional" da autoridade marítima, sobretudo no nível local, o capitão de porto, já que ele é, por inerência, o comandante local da PM; a ideia

[4] As origens remontam a 1892, mas foi criada formalmente pela **Lei n.º 876** (13-Set-**1919**) como Corpo de Polícia Marítima, no porto de Lisboa e autorizada a sua criação nos portos do Porto e de Leixões (art. 8.º); já previa à data a função de investigação criminal (art. 3.º).

de braço operacional do capitão de porto correspondia à sua natureza de "polícia de porto" que a PM foi até 1995.

- A Guarda Nacional Republicana (GNR) (alínea c) do art. 7.º do DL 43/2002).
- A Polícia de Segurança Pública (PSP) (alínea d) do art. 7.º do DL 43/2002).
- A Polícia Judiciária (PJ) (alínea e) do art. 7.º do DL 43/2002).
- O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (alínea f) do art. 7.º do DL 43/2002).
- A Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM), criada pelo **decreto-lei n.º 49-A/2012** (29-Fev), que sucedeu à Direção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA), que sucedeu, pelo **decreto-lei n.º 14/2004** (13-Jan), à Inspeção-Geral das Pescas (IGP) (referida na alínea g) do art. 7.º do DL 43/2002); e ao Instituto Portuário e do Transporte Marítimo (IPTM), que sucedeu, pelo **decreto-lei n.º 257/2002** (22-Nov) ao Instituto Marítimo Portuário (IMP) (referido na alínea i) do art. 7.º do DL 43/2002).
- A Agência Portuguesa do Ambiente, que substituiu o Instituto da Água (referido na alínea h) do art. 7.º do DL 43/2002).
- As nove autoridades portuárias (alínea j) do art. 7.º do DL 43/2002), que são administrações de portos: Administração do Porto de Lisboa, S.A.; Administração do Porto de Sines e do Algarve, S.A.; Administração do Porto de Aveiro, S.A.; Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.; Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.; Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.; Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.; Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.; Portos dos Açores, S.A.
- A Direcção-Geral da Saúde (alínea k) do art. 7.º do DL 43/2002).
- A Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos (ACPTMP), criada pelo **Decreto-Lei n.º 226/2006** (15-Nov) é, por inerência, o diretor-geral da DGRM (art. 2.º do DL 49-A/2012).

- A Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo (ANCTM), criada pelo **Decreto-Lei n.º 47/2002** (2-Mar) é, por inerência, o diretor-geral da DGRM (art. 2.º do DL 49-A/2012).

As Forças Armadas (FA) – em conjunto, através do Estado-Maior-General das FA (EMGFA) ou algum dos ramos em particular – não integram o SAM. A autoridade marítima exerce-se não só, mas em parte por recursos e capacidades do Estado atribuídos à Marinha e administrados por esta[5], mas dela, desde 2002, formalmente separados. Por exemplo, o comando-geral da PM (CGPM) funciona em infraestruturas do Estado atribuídas à Marinha e administradas por esta; assim como a generalidade das infraestruturas (não todas) atribuídas aos serviços da AMN estão atribuídas pelo Estado à Marinha.

Os espaços marítimos estão definidos juridicamente na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Os espaços marítimos sob soberania nacional são as águas interiores, o mar territorial e a plataforma continental; a Zona Económica Exclusiva (ZEE) é considerada um espaço marítimo sob jurisdição nacional, não obstante ter vastos espaços nos quais o Estado exerce poderes soberanos. A **Lei n.º 34/2006** (28-Jul) estabelece a extensão e os limites dos espaços marítimos de Portugal (já tipificados no DL 43/2002, um dos diplomas nucleares da reforma em análise).

É grande a diversidade de modelos organizacionais de autoridade marítima no mundo, quanto ao elenco de funções e designações e quanto aos organismos que as executam. Cada Estado tem o seu modelo, muitas vezes articulado com a respetiva marinha militar, que reflete um percurso histórico e a sua cultura nacional quanto à sua relação com o mar[6]. Também o modelo português é único, mesmo no

---

[5] Prefere-se a expressão usada, por ser mais rigorosa do que a corrente "recursos e capacidades da Marinha", pois eles são do Estado ou, mais rigorosamente, do povo e dos contribuintes – e não dos servidores ou serviços do Estado.

[6] Para uma descrição sucinta de vários modelos, ver Clarke (2006); e Alves (2011, 59-72 e 107-111), um documento da Marinha com a classificação de segurança militar "Confidencial", embora seja um estudo sobre autoridade marítima (um serviço civil) e apesar da sua enorme utilidade, que resulta de conter um levantamento analítico e exaustivo ímpar de referências na matéria, essenciais para a compreensão do que é a autoridade marítima.

âmbito da organização administrativa portuguesa: embora a autoridade administrativa emblemática, o capitão de porto, esteja integrada numa estrutura orgânica que não tem natureza policial, a ligação à função policial é íntima, pois o capitão de porto é por inerência legal o comandante local da PM e é um oficial da Armada, ainda que fora da estrutura militar. Além disso, o capitão de porto tem um leque muito amplo de competências e, simetricamente, de responsabilidades, destacando-se o facto de que das suas decisões cabe recurso contencioso[7].

São peculiaridades que importa aprofundar num estudo alargado sobre a autoridade marítima, mas que fica fora do objeto deste estudo, centrado na criação da AMN, com uma excursão breve pela PM e, menos, pelo SAM. Estudo ainda assim superficial.

2.2.2. *A reforma do SAM de 2002*

A reforma do SAM de 2002 concretizou-se com a publicação de quatro decretos-lei, três com origem no MDN e um no então Ministério do Equipamento Social:

- O **Decreto-Lei n.º 43/2002** (2-Mar), lei orgânica do SAM, reformou o SAM e criou a AMN-serviço (organismo ou estrutura orgânica) e fixou os respetivos âmbitos e atribuições.
- O **Decreto-Lei n.º 44/2002** (2-Mar), lei orgânica da AMN (LOAMN):

  i. Definiu a estrutura, organização, funcionamento e competências da AMN-serviço.

[7] Isto é, não há recurso hierárquico obrigatório: o recurso pode ser interposto diretamente nos tribunais administrativos. O legislador teria presente o facto de que um quarto dos capitães de porto são, na prática, também titulares do órgão que é o seu superior hierárquico, chefe de departamento marítimo, o que esvazia em parte e atrasa o recurso hierárquico. Além disso, impõe mais rigor na preparação dos atos administrativos (que não têm oportunidade para serem melhorados em recurso) e evita sobrecarregar os serviços da DGAM com processos. Porém, pode dificultar a vida ao cidadão, pois a impugnação das decisões da autoridade marítima em tribunal é mais demorada e onerosa do que no interior da AP.

ii. Elencou os órgãos e serviços que a integram e que são: a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM); o Conselho Consultivo (CCAMN); a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM), que já existia; e a PM, que apenas integra a estrutura operacional.
iii. Estabeleceu que a designação do seu órgão de topo será também AMN (AMN-órgão).
iv. Definiu a DGAM como estrutura hierárquica, que a DGM não era, e como são as demais direções-gerais da AP em Portugal – mas não se lhe aplica o estatuto do pessoal dirigente da AP, estabelecido na **Lei n.º 02/2004** (15-Jan), porque esta exclui os "órgãos públicos que exercem funções de segurança interna, nos termos definidos pela Lei de Segurança Interna" (alínea b) do n.º 5 do art. 1.º), e a LSI refere-se explicitamente à AMN, sendo que as atribuições da DGAM e em especial do capitão de porto os colocam na segurança interna.
v. Elencou exaustivamente as competências do capitão de porto.
vi. Definiu um regime de receitas próprias da DGAM.
vii. Definiu os modos de nomeação do pessoal dirigente (oficiais da Armada).
viii. Colocou o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), regulado pelo **Decreto-Lei n.º 349/85** (26-Ago), e a Direção de Faróis, regulada pelo **Decreto-Lei n.º 594/73** (7-Nov), na dependência direta do DGAM.
ix. Repetiu os elementos essenciais que especificam a natureza da PM, constantes do **Decreto-Lei n.º 248/95** (21-Set), ainda que, a partir da revisão constitucional de 1997, a CRP já incluísse o regime das forças de segurança nas competências exclusivas do parlamento.

- O **Decreto-Lei n.º 45/2002** (2-Mar) estabeleceu o regime de contraordenações a aplicar aos ilícitos ocorridos nas áreas sob jurisdição da AMN, regime articulado com as competências do capitão de porto, e que preencheu um vazio de 30 anos.

- O **Decreto-Lei n.º 46/2002** (2-Mar) estabeleceu as atribuições e competências das autoridades portuárias no âmbito da segurança marítima e portuária e a sua coordenação com as demais autoridades.

Mais três diplomas legais regularam outros aspetos da reforma do SAM de 2002:

- O **Decreto-Lei n.º 47/2002** (2-Mar) reformou o IMP, mais tarde substituído pelo IPTM, através do DL 257/2002.
- O **Decreto-Lei n.º 48/2002** (2-Mar) reformou o modelo de pilotagem dos portos.
- O **Decreto-Lei n.º 49/2002** (2-Mar) estabeleceu o regime das contraordenações portuárias.

Vários diplomas legais complementaram a formulação inicial da AMN:

- A **Portaria n.º 385/2002** (11-Abr) aprovou as taxas e preços a praticar pelos órgãos da AMN, ao abrigo do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais. Já foi substituída, pois a lei prevê a sua revisão e atualização periódicas.
- O **despacho do MDN n.º 8619/2002** (28-Mar) fixou a distribuição das verbas obtidas pela aplicação das tabelas constantes da portaria que fixa as taxas e preços a praticar pelos órgãos da AMN, para compensação do pessoal (emolumentos[8]) que serve na AMN (exceto o DGAM e CGPM, e o sub-DGAM e 2.º CGPM).
- O **Decreto-Lei n.º 96-A/2006** (02-Jun), que estabeleceu, pela primeira vez, um regime de contraordenações a aplicar no âmbito da assistência a banhistas nas praias de banhos.

---

[8] A partir de 1998, os emolumentos recebidos pelo pessoal que presta serviço na AMN e na PM passaram a ser tributados em IRS e, concomitantemente passaram a influenciar direta e substantivamente os montantes da pensão de reforma dos militares que lá prestaram serviço.

- A **Lei n.º 27/2006** (03-Jun), Lei de Bases da Proteção Civil, que inclui a "autoridade marítima" no elenco de agentes de proteção civil (alínea d) do n.º 1 do art. 46.º), assim como as FA, no seu conjunto e representadas pelo EMGFA, mas sem singularizar os ramos (alínea c) do n.º 1 do art. 46.º e capítulo VI).
- O **Decreto-Lei n.º 226/2006** (15-Nov), que definiu a estrutura básica de organização interna, prevista no Regulamento n.º 725/ /2004, do Parlamento Europeu e do Conselho (31-Mar), sobre o *International Ship and Port Facility Security Code* ou Código ISPS[9].
- O **Decreto-Lei n.º 226-A/2007** (31-Mai), que regula a autorização, licença e concessão de títulos de utilização dos recursos hídricos.
- A **Lei n.º 63/2007** (06-Nov), lei orgânica da GNR (LOGNR), que define as suas atribuições e competências e os termos da sua relação com a AMN. As missões no mar territorial e na zona contígua (art. 5.º) levam à criação da Unidade de Controlo Costeiro (UCC) (alínea c) do art. 22.º da lei 63/2007). Cabe ainda notar que a GNR é uma "força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas" (n.º 1 do art. 1.º), cujos comandos superiores têm sido exercidos por oficiais do Exército, raramente com experiência em FSS; apesar disso, a LOGNR não admite a possibilidade de oficiais da Marinha que já exerceram comandos na PM exercerem funções na GNR, exceto na UCC (mas não estabelece essa experiência como critério na seleção).
- O **Decreto-Lei n.º 370/2007** (06-Nov), que regula os atos e procedimentos aplicáveis ao acesso e saída de navios e embarcações de portos nacionais.
- O **Decreto-Regulamentar n.º 86/2007** (12-Dez), criado ao abrigo duma base legal constante da LOGNR (n.º 2 do art. 53.º), que visa regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades

[9] Ver mais em: http://www.imo.org/ourwork/security/instruments/pages/ispscode.aspx (lido em 20-Mar-2015).

de polícia, designadamente a GNR e a PM, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes; para o efeito, criou o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), um fórum de coordenação daqueles serviços que operam no âmbito da segurança interna.

3. A Criação da Autoridade Marítima Nacional

3.1. *O Problema*

Em 1982, a CRP passou a estabelecer fronteiras rígidas entre a segurança interna e a defesa nacional. Assim, a Armada deixou de poder ter competências próprias na segurança interna, exceto se, e quando, for declarado o estado de sítio. Em particular, a Armada deixou de ter base legal para dirigir polícias, nem para atuar autonomamente na segurança interna. Assim, a PM, o SAM e as funções de autoridade marítima em geral, tinham de deixar a Armada. Criado e identificado o problema em 1982, tratava-se em seguida de o enfrentar ou resolver através de uma política pública.

3.1.1. *Racionalidade*

As FA estão integradas na AP e pertencem à administração direta do Estado através do MDN (Canotilho:1984,139-141). É o que estabelecem: o n.º 1 do art. 23.º da **Lei Orgânica n.º 1-B/2009** (20-Jul), cuja redação foi mantida na **Lei Orgânica n.º 5/2014** (29-Ago), Lei de Defesa Nacional (LDN); o n.º 2 do art. 1.º da **Lei Orgânica n.º 1-A/ /2009** (7-Jul), cuja redação foi mantida na **Lei Orgânica n.º 6/2014** (1-Set), Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas (LOBOFA); o n.º 1 do art. 4.º do **Decreto-Lei n.º 183/2014** (29-Dez), lei orgânica do MDN (LOMDN); e as leis orgânicas dos três ramos das FA.

A integração das FA na AP é um dos meios pelos quais se afirma a supremacia civil inerente a um Estado de direito democrático (EDD),

modelo definido no art. 2.º da CRP, mas já referido como um avanço civilizacional do século XX:

> "*The great modern fact is the huge standing army that is a severe custodian of the law, is obedient to the orders of a civil authority and has very little political influence, exercising indirectly at best such influence as it has. Virtually invariable as that situation is in countries of European civilization, it represents a most fortunate exception, if it is not absolutely without parallel, in human history.*" (Mosca: 1923,229)

A missão das FA de defesa militar face a ameaças externas é a principal componente da defesa nacional (ou só defesa), e é outro dos elementos de afirmação da supremacia civil e do EDD. As forças e serviços de segurança (FSS) também estão sujeitas à supremacia civil, mas têm uma orientação interna (segurança interna). Há boas razões para esta divisão do trabalho na segurança (Paulo: 2014b); vejamo-las sucintamente:

> "Como as FA têm o inimigo mais poderoso, têm que ter o máximo poder de fogo possível numa dada organização política; deste poder de fogo resulta que as FA são suscetíveis de submeterem pela força qualquer segmento da organização política; […]" (Matos: 2008,90)

> "É o seu estatuto fatalmente privilegiado – a detenção da força bruta – que autolimita politicamente a instituição militar. Não é possível acumular nas mesmas mãos os dois gládios – o da força pura e o da supremacia política – sem confiscar de maneira tirânica a liberdade civil." (Lourenço: 2013,127)

As FA operam contra um inimigo, que visam dominar ou destruir pela ameaça ou uso da força. Esta lógica é incompatível com a segurança interna no EDD, centrada no cidadão, cujos direitos têm de ser respeitados e perante o qual o uso da força e a sua ameaça devem ser mínimos ou nulos. A disponibilidade nas FA dos mais altos níveis de intensidade do uso da força tende a exceder muito as eventuais amea-

ças internas; essa desproporcionalidade abre oportunidade para as FA interferirem na governação e abusarem, mais ou menos, do seu poder, seja para obterem benefícios setoriais ou para suportarem governos ilicitamente, situações inaceitáveis no EDD:

> "[...] *the absence of the threat of a coup d'état does not resolve all the problems relating to interventions by the military.*" (Serra: 2010, 25)

Conclui-se que as FA estão bem integradas no EDD, e se encerrou a consolidação democrática, quando "[...] *everybody accepts it, that is, when everybody is a democrat.*" (Serra: 2010, 13). Por isso, "De todos os cidadãos, aquele que precisa de ser mais democrático é o militar." (Lourenço: 2013, 127).

As ameaças internas têm tipicamente baixa intensidade. Abordam-se no contexto do império da lei, inserem-se na segurança pública, manutenção e reposição da ordem pública, investigação criminal e nas informações, e subordinam-se às exigências de obtenção e preservação da prova para, com os suspeitos, serem apresentados em tribunal (Valente: 2014, 45-70). As diferenças resumem-se em poucas palavras: as FSS dirigem-se a cidadãos, evitam usar a força e visam a obtenção e preservação da prova; as FA dirigem-se a um inimigo e admitem a destruição como resultado:

> "*Military forces* […] *are normally trained for missions that are quite different from those necessary for achieving effective homeland security.* […] *While law enforcement officers are trained to use force as a last resort, soldiers are trained to use it in the first instance.* […] *Soldiers are not police officers, and the danger is always present that they will use force in a manner that is inappropriate in the domestic context.*" (Clarke: 2006, 1)

As operações militares passaram a ter teatros muito variados; e alargou-se o espetro de missões, da guerra às chamadas missões de paz. As FA são empregues num alargado espetro de tarefas e de uso da força; as operações poderão ser menos intensas, mas mais comple-

xas do que a guerra tradicional. A aproximação de algumas tarefas militares às FSS levou alguns autores a designar as FA "*constabulary forces*" (Janowitz: 1960, 418-430; Everts: 2002, 78; Easton, Moelker: 2010, 20-22) assim definidas:

> "[…] a*rmed forces that seek viable international relations rather than military victories over opponents*." (Everts: 2002, 76)

Todavia, da redução que se observa da guerra tradicional entre Estados não se pode inferir que as FA se tornaram, se vão tornar, ou se deverão tornar, em FSS muito robustas ou "superpolícias". Não desapareceram as diferenças substantivas entre FSS e FA, nem desapareceu a eventualidade de usar a força até à destruição; só os teatros de operações das FA se afastaram das fronteiras físicas do Estado, designadamente dos Estados europeus. Mas a necessidade e a missão das FA não desapareceram, nem nada sugere que vão desaparecer.

Apesar do alargamento de missões, existem alguns receios de perda de importância das FA, que têm levado diversos militares a procurar a legitimidade social, através de um papel ativo na segurança interna. Seguindo uma tradição antiga, e mantida no Estado Novo, existem significativos setores das FA que desejam uma conceção abrangente da defesa (Morais: 2000, 59-61); invocam-se as capacidades das FA para suprir deficiências das FSS perante ameaças com componentes externas; mesmo em 2010, um oficial da Armada no ativo afirmou-o num documento público de reflexão deste ramo militar:

"Sobre o conceito de defesa nacional apresentado na LDN, é importante realçar que a associação inequívoca da defesa nacional às agressões ou ameaças externas, tendo sido incluída na LDNFA num quadro político interno de normalização constitucional e em plena conjuntura de Guerra Fria, teve como finalidade afastar as Forças Armadas das intervenções políticas internas que caracterizaram o anterior regime e o período de 1974 a 1982. Porém, tal associação foi mantida na LDN, com um propósito que hoje não se descortina, quer face à falta de vínculo geográfico das atuais ameaças, quer devido à profunda cultura democrática que regula o pensamento e ação dos militares das Forças Armadas. Para além disso, criou uma cisão entre

a doutrina, os sistemas e as estruturas militares, policiais e de proteção civil, incompatível com a natureza das ameaças que afetam o país, e que cria evidentes dificuldades à organização e à ação do Estado" (Ribeiro: 2010, 11-12)

A lógica recomendará que as FA evitem tarefas não-militares, porque estas podem criar divisões internas nas FA e distraí-las da sua missão, a defesa militar, com indesejável perda de eficácia:

> "Não tenhamos dúvidas que umas Forças Armadas capazes de tudo fazer mas incapazes de fazer a guerra não são Forças Armadas." (Santos:1980,61)

> "O combate na guerra continuará a constituir a sua [das FA] razão de ser, pelo que deverão resistir à tentação de esquecerem essa missão, em tempos de apoio difícil por parte de opiniões públicas mais recetíveis a aceitar despesas com o bem-estar social do que com a segurança, evitando encontrar fundamentos para as suas existência e missão em ações de polícia ou daquilo que passou a designar-se por 'missões de interesse público' (como se a sua missão principal não constituísse a sua missão de interesse público por excelência)." (Santo: 2014, 349)

O modelo de competências das FA tem uma natureza filosófica ou ideológica, que enforma as normas constitucionais que o codificam; estas normas não resultam de situações político-estratégicas ou equilíbrios de poder circunstanciais. A conceção do EDD determina que não são as capacidades que dão a autoridade (ou as competências), mas a lei (Paulo: 2013b).

É oportuno notar que o emprego das FA está claro na CRP e na lei. As FA só têm competências domésticas próprias no estado de sítio, balizadas e definidas, em cada caso concreto e em função das circunstâncias, pelos órgãos de soberania[10]. Mesmo concetualmente, não é por alguma ameaça externa se projetar no plano doméstico que passa

[10] Como prevê o art. 19.º da CRP, regulado pela **Lei Orgânica n.º 1/2012** (11-Mai), que altera a **Lei n.º 44/1986** (30-Set).

a ser interna, até porque, 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 ou alguma componente externa que se torna em ameaça externa. No EDD, o que importa é o mecanismo pelo qual se enfrentam as ameaças, que começa sempre por tratar uma ameaça como uma violação da lei em vigor.

Assim, o emprego das FA é restrito no plano doméstico, e não é obrigatório nem automático por existirem ameaças externas. Além disso, é necessário que as capacidades das FA sejam insubstituíveis, que haja proporcionalidade no seu emprego e nos termos das normas jurídicas aplicáveis; só intervêm por decisão dos órgãos de soberania, uma vez declarado um estado de exceção, ou em colaboração com as autoridades competentes, e com uma baliza temporal bem delimitada:

> "*Missions linked to internal security should be short lived, not permanent* [...] *carried out under civil control and subject to civil legislation*." (Serra: 2010, 86)

Desde Lasswell(1941) que se veio a formar um consenso nos meios académicos e democráticos de que só um complexo ambiente de ameaças, com ramificações internas, justifica que se alarguem as missões das FA da defesa para a segurança interna; Huntington (1957) e Stepan(1986), considerando a experiência da América Latina sobretudo depois dos anos 1960s, estão na base deste consenso; mas há outros autores que produziram sínteses de referência:

> "*External military missions are the most conducive to healthy patterns of civil-military relations, whereas nonmilitary, internal missions often engender various pathologies*." (Desch: 1996, 13)

Em Portugal, o afastamento das FA da segurança interna (constitucionalizado em 1982) funda-se ainda na experiência de numerosas intervenções militares na vida política, no Constitucionalismo (1820--1851) e na I República (1910-1926) (Matos: 2008, 210-232). De pouco serviu a norma inserida nas constituições vigentes de 1822 a 1911: "A força pública é essencialmente obediente. Os corpos armados

não podem deliberar"[11]. Aquelas intervenções militares na vida política e a transição de 1974-1982 instalaram nos políticos da III República a convicção de que as FA não devem ter competências domésticas próprias, exceto no estado de sítio (Bruneau,MacLeod: 1986, 12-24).

Esta posição é intencional e explícita na CRP, que atribui às FA (desde 1982) só uma missão, a "defesa militar da República" (n.º 1 do art. 275.º). Além da única missão, a CRP admite a possibilidade, a definir na lei, das FA "colaborarem" (com as autoridades competentes) "em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações" (n.º 6 do art. 275.º). Entre as necessidades básicas em que as FA podem colaborar com as autoridades competentes está a segurança interna, como nota Morais (2000, 63). Este entendimento está interiorizado na doutrina (Amaral: 1983; Morais: 2000, 59-70; Diogo: 2004, 130-137; Matos: 2008, 90; R. Pereira: 2010, 84-85; R. Pereira: 2012a, 14-16; R. Pereira: 2012b, 414; Lourenço: 2013, 95; Colaço: 2014), a qual se consolidou e densificou com o parecer do CCPGR 147/2001, homologado pelo MDN, que interpretou o conteúdo daquelas normas da CRP, e as balizas da eventual atuação das FA na segurança interna; destacam-se duas passagens (uma no corpo e outra nas conclusões) deste parecer homologado:

> "O conceito constitucional de defesa nacional passou a ter como vector essencial a segurança do País contra agressões ou ameaças externas, através das Forças Armadas, distinguindo-se da defesa da ordem interna, constitucionalmente cometida à polícia.
>
> Podemos dizer que a preocupação fundamental que presidiu à alteração dos preceitos acabados de referir foi, por um lado, separar a defesa nacional da defesa da ordem interna (7) (segurança interna) e, por outro, redefinir o modelo constitucional das Forças Armadas, em conformidade com o que vigorava nas constituições democráticas do mundo ocidental, através da sua subordinação de forma inequívoca e substancial ao poder político (8)." (CCPGR: 2001, 3102)

---

[11] Nestes termos, ou outros equivalentes, nas constituições de 1822: art. 172; 1826: art. 115; 1838: art. 122.º ; e 1911: art. 69.º .

> "4 – A defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de sectores 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 art. 2.º da LDNFA." (CCPGR: 2001, 3105)

Deste parecer resulta que as FA não podem, em geral, intervir na segurança interna, o que inclui a direção ou o controlo de FSS; mas podem – e estão a tal obrigadas, se e quando o Governo o decidir, ou a lei o estabelecer – apoiar, ou colaborar com, as FSS e os serviços de proteção civil, entre outros, se tiverem capacidade sobrante na sua missão. O apoio ou a colaboração são definidos e concretizados através da articulação entre o órgão de comando de topo das FA (chefe do EMGFA, CEMGFA) e o órgão administrativo de coordenação superior do serviço a apoiar; no caso da segurança interna será o secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), e essa articulação está prevista no art. 35.º da **lei n.º 53/2008** (29-Ago), LSI:

> "As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional."

Narcís Serra (MDN em Espanha de 1982 a 1991, na fase de consolidação do respetivo EDD) defende o afastamento das FA das funções de polícia, questão relevante para a PM (e para a GNR), cujo comandante-geral (CG) é oficial-general (três estrelas):

> "*An essential step in the process of bringing the military under control is turning the police into a civil body*." (Serra: 2010, 74)

E destaca a questão das informações, cuja obtenção é uma das funções típicas de uma FSS:

"*Armed forces with independent access to information on internal matters are also incurably inclined to intervene in a country's internal affairs*." (Serra: 2010, 72)

Esta tese foi reconhecida em Portugal, mas enviesadamente: a PM adota um modelo civil, mas é chefiada por oficiais da Armada e composta também por pessoal militarizado, conceito com dignidade constitucional (por exemplo, no art. 270.º), mas ainda hoje sem uma definição jurídica rigorosa.

3.1.2. *Antecedentes da criação da AMN*

Há vários antecedentes normativos decisivos sobre a reforma do SAM e da criação da AMN:

- A **Lei Constitucional n.º 1/82** (30-Set) aprovou e pôs em vigor a 1.ª Revisão Constitucional, a qual eliminou a tutela militar sobre o regime através do Conselho da Revolução, estabeleceu fronteiras entre a defesa nacional e a segurança interna, e estabeleceu que a missão das FA é só a defesa militar perante ameaças externas, para referir apenas os pontos que importam a este estudo[12].
- A **Lei n.º 29/82** (11-Dez), Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), regulou a atuação das FA, no quadro constitucional pós-1982, em especial, nos pontos indicados[13].
- O **Decreto-Lei n.º 191/84** (8-Jun) manteve o pessoal da PM integrado no Quadro do Pessoal Militarizado da Marinha, logo na Armada sob a direção de chefes militares. Mas substitui a

[12] A 1.ª Revisão Constitucional foi aprovada em 12-Ago-1982 com 195 votos a favor (PSD, PS, CDS, PPM, ASDI e UEDS), 40 votos contra (PCP e UDP) e l abstenção (MDP/CDE) (AR:1982,5564).

[13] A LDNFA foi aprovada, na generalidade, por 143 votos a favor (PSD, CDS, PPM e PS), 6 abstenções (ASDI e UEDS) e 37 votos contra (PCP, MDP/CDE e UDP). Na votação final, a LDNFA foi aprovada com 154 votos a favor, 4 abstenções e 42 votos contra, dos mesmos partidos (Amaral:1983,8).

designação de "Corpo de Polícia Marítima" por apenas "Polícia Marítima" (art. 2.º).

- O **Decreto-Lei n.º 300/84** (7-Set) criou e definiu a orgânica do SAM, e substituiu a DGSFM pela Direcção-Geral de Marinha[14] (DGM), recriada, um serviço da administração central na dependência direta do CEMA. O SAM ficou assim inserido na Armada.
- O **Decreto-Lei n.º 78/87** (17-Fev) aprovou e pôs em vigor o Código de Processo Penal; entre outros aspetos, estabelece que os órgãos de polícia criminal (OPC) são "todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código" (alínea c) do n.º 1 do art. 1.º); e regula, articulado com outros diplomas legais, a atuação dos OPC na administração da justiça.
- A **Lei n.º 20/87** (12-Jun), Lei de Segurança Interna (LSI), inseriu os órgãos do SAM no leque das FSS que exercem funções na segurança interna (alínea f) do n.º 2 do art. 14.º) e tipificou o capitão de porto e o chefe de departamento marítimo (CDM) como autoridades de polícia (alínea d) do art. 15.º).
- O **Decreto-Lei n.º 46/88** (11-Fev), a primeira LOMDN, não referia o SAM nem os seus órgãos, apesar de ter sido criado em 1984.
- O **Decreto-Lei n.º 61/88** (27-Fev) criou o Gabinete Coordenador de Segurança e estabeleceu que o "responsável pelo sistema de autoridade marítima" o integra (n.º 2 do art. 1.º).
- A **Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/88** (14-Abr) incluiu o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), por ser o responsável pelo SAM, na composição do Conselho Superior de Segurança Interna, criado pela LSI (alínea e) do art. 2.º).
- O **Decreto-Lei n.º 451/91** (4-Dez), lei orgânica do XII Governo Constitucional, colocou o SAM na dependência direta do MDN (n.º 2 do art. 7.º).

---

[14] A DGM já tinha existido e, pelo **Decreto-Lei n.º 49078** (25-Jun-**1969**), foi substituída pela Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo (DGSFM), existente, e substituída pela DGM, em 1984.

- A **Portaria n.º 1223-A/91** (30-Dez) criou o número único identificador de processo-crime (NUIPC) e incluiu a Autoridade Marítima (presumindo-se que se refere aos capitães de porto e aos CDM) entre os serviços notadores (alínea g) do art. 6.º).
- O **Decreto-Lei n.º 47/93** (26-Fev), LOMDN, reconheceu a existência do SAM, colocou-o na dependência direta do MDN (art. 3.º), e revogou a primeira LOMDN (DL 46/88).
- O **Decreto-Lei n.º 49/93** (26-Fev), lei orgânica da Marinha (LOMAR), densificando o anterior, manteve o SAM integrado na Marinha (designação que, com este diploma, substituiu a mais antiga "Armada"[15]) e na direta dependência do CEMA, até à data da entrada em vigor do respetivo diploma regulamentar (art. 34.º). A reforma do SAM de 2002 encerrou esta situação.
- O **Decreto-Lei n.º 248/95** (21-Set) de que importa destacar os seguintes aspetos:

  i. Institucionalizou a PM como uma força policial ou de segurança, dado que tem atribuições e competências de ordem e segurança públicas (n.º 3 do art. 1.º ; e n.º 1 do art. 2.º do Estatuto de Pessoal da PM, EPPM).
  ii. Nos termos constitucionais, constituindo a PM uma força de segurança, a sua organização é única para todo o território nacional (n.º 4 do art. 272.º). Encerram-se assim o conceito e a prática antiga que consideravam a PM como "o braço operacional" do capitão de porto.
  iii. Agregou dois quadros militarizados, e aprovou e pôs em vigor o EPPM (em anexo ao DL), segundo um regime de base civil ao qual se aplicam subsidiariamente vários regimes da PSP; deste modo, desvinculou-se o pessoal da PM estatutária e organicamente dos quadros legais e operacionais que regulam a Marinha (ramo militar).
  iv. O pessoal da PM é considerado OPC (n.º 2 do art. 2.º do EPPM), atributo que confere competências no âmbito da

[15] Para uma resenha histórica do uso dos termos "Marinha" e "Armada", ver Cajarabille (2009).

administração da justiça, nos termos da legislação aplicável; e nesse âmbito, é de competência específica, em razão da matéria e do território, atributo que se depreende, pois não há menção explícita a este atributo na legislação, nem sequer na **Lei n.º 49/2008** (27-Ago), Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), a qual não refere explicitamente a PM – nem qualquer outro OPC de competência específica.

v. Estabeleceu que o capitão de porto é, por inerência, o comandante local da PM; e o CDM, o comandante regional (n.º 1 do art. 8.º do EPPM).

- A **Portaria n.º 1335/95** (10-Nov) criou o quadro de pessoal da PM (com as categorias de inspetor, subinspetor, chefe, subchefe e agentes de 1.ª, 2.ª e 3.ª classe) com um total de 513 efetivos a alcançar cinco anos mais tarde (2000). Ainda é este o quadro que está em vigor.
- A **Lei Constitucional n.º 1/97** (20-Set) aprovou e pôs em vigor a 4.ª Revisão Constitucional, a qual, para referir só um ponto que importa a este estudo, estabeleceu que o regime das FSS passou a ser da reserva absoluta da Assembleia da República (alínea u) do art. 164.º). Assim, a organização da PM passou a ter de ser objeto de uma lei e não apenas de decretos-lei.
- A **Lei n.º 53/98** (18-Ago) estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da PM.
- O **Decreto-Lei n.º 97/99** (24-Mar) aprovou e pôs em vigor o Regulamento Disciplinar da PM.
- O **Decreto-Lei n.º 235/2000** (26-Set) aprovou e pôs em vigor o regime das contraordenações relativas à poluição do meio marinho nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.
- O **Decreto-Lei n.º 273/2000** (09-Nov) aprovou e pôs em vigor o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais, no qual se estabelece que "a tarifa da autoridade marítima define e enumera os serviços prestados pelos órgãos do SAM às tripulações, à carga, aos navios e embarcações […]" (art. 47.º e art. 48.º).

- O **parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República** (CC-PGR) **n.º 147/2001** (09-Nov), homologado pelo MDN em 16-Dez-2001, interpretou as missões das FA e definiu as fronteiras da sua atuação na segurança interna à luz da CRP.
- O **acórdão do Tribunal Constitucional n.º 23/02** (10-Jan) sobre o âmbito das competências da Assembleia da República e do Governo em relação ao regime das FSS.

3.1.3. *As causas imediatas*

As fronteiras entre defesa (atribuição das FA) e segurança interna (atribuição das FSS) são claras intencionais e explícitas na CRP, estão interiorizadas na doutrina, e são consistentes com a natureza do EDD e típicas dos Estados de direito democráticos; por isso, tiveram um apoio parlamentar largamente maioritário, quando foram aprovadas a 1.ª Revisão Constitucional e a LDNFA. Ao eliminar a tutela militar do Conselho da Revolução sobre o regime, encerrou-se o período de transição democrática e iniciou-se a consolidação do EDD. Estabelecidas aquelas fronteiras na CRP e na lei, a Armada e os seus órgãos tiveram de sair da segurança interna, e de deixar de dirigir a PM e a autoridade marítima.

Apesar da natureza do problema, que está na essência do EDD, se mereceu alguma atenção no espaço público, não a detetei; e não encontrei no espaço público posições propondo um agendamento. O DL 300/84, que criou e institucionalizou o SAM, pôs em vigor um novo modelo, na dependência do MDN; mas o diploma admitia que o ministro podia delegar as suas competências no CEMA e ele fê-lo. Entretanto, o DL 191/84, próximo mas anterior, manteve o pessoal da PM integrado na Armada. Esta situação contraditória e a prática da Armada diluíram as fronteiras relativas à autoridade marítima que a CRP e a LDNFA impuseram entre segurança interna e defesa. Portanto, o problema, identificado em 1982, viu-se agravado em 1984.

Importa assinalar uma inconsistência do Partido Social-Democrata (PSD), que dirigiu o MDN desde 1983: adotou um modelo nos DL 191/84 e DL 300/84, que violava a CRP e a LDNFA, para cuja apro-

vação o PSD tinha contribuído. Em 1991, o PSD teve a iniciativa de agendar a solução e iniciar a formulação, o que revela que veio a reconhecer o problema e a necessidade de o resolver; mas já foi com outro MDN, Fernando Nogueira.

3.2. *O Agendamento*

Apesar do consenso entre o PSD, o Centro Democrático e Social (CDS-PP) e o Partido Socialista (PS) sobre a 1.ª Revisão Constitucional e a LDNFA (ambas de 1982), só no Programa do XII Governo Constitucional (PSD-1991) foi agendada a solução do problema e a reforma do SAM:

> "c. **Sistema de autoridade marítima**
>
> O sistema de autoridade marítima, elemento fundamental da afirmação da soberania nacional nas nossas costas e nas águas sob jurisdição portuguesa, será objecto de aperfeiçoamento e modernização. A par da melhoria e automatização já realizada da rede de faróis e da continuação do programa de reapetrechamento de embarcações salva vidas costeiras será desenvolvido um plano de recuperação das capitanias e intensificada a cooperação com as demais entidades com competências nos domínios do mar. A este respeito, e **na sequência da aplicação do princípio de que aos ramos das Forças Armadas cabe essencialmente a missão de aprontar e manter a força militar adequada, o sistema de autoridade marítima transitará para a dependência directa do Ministro da Defesa Nacional.** O Governo procederá igualmente à actualização dos normativos relacionados com o sistema de autoridade marítima, em especial o domínio público marítimo e o regulamento geral das capitanias." (p. 7)

Este Governo não concluiu a formulação da reforma do SAM; mas progrediu em vários pontos:

- Decidiu colocar o SAM na dependência do MDN, e afirmou-o nos DL 451/91 e DL 47/93.

- Determinou que o SAM se mantinha sob a dependência do CEMA e integrado na estrutura da Marinha ("Armada" até então), até entrar em vigor o respetivo diploma regulamentar (art. 34.º do DL 49/93).
- Institucionalizou a PM como uma força de segurança especializada e OPC de competência específica e aprovou o EPPM, de base civil e autónomo da Marinha (DL 248/1995).
- Criou o quadro de pessoal da PM (portaria 1335/95).
- Elaborou e pôs em vigor o **Decreto-Lei n.º 15/94** (22-Jan) que:

  i. Criou o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo (SNBSM), o qual tem a natureza de serviço de proteção civil (art. 1.º);
  ii. Colocou na dependência direta do MDN, ao qual compete a direção superior (art. 2.º);
  iii. Atribuiu a execução ao Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM) (n.º 1 do art. 6.º), em parte a cargo da Marinha, à qual compete executar as tarefas de busca e salvamento (*search and rescue* ou SAR), a disponibilização dos recursos necessários ao funcionamento dos centros de coordenação e das unidades navais (cuja designação formal no Estado português é "Navios da República Portuguesa" ou NRP) para as missões de SAR (art. 13.º).
  iv. Atribuiu ao capitão de porto, nos espaços marítimos sobre os quais exerce jurisdição, a coordenação da busca e salvamento marítimo, "dentro dos limites das suas capacidades" e até que os centros de coordenação de busca e salvamento marítimo (MRCC e MRSC) assumam essa coordenação (art. 14.º).

- Elaborou e pôs em vigor o **Decreto-Lei n.º 253/95** (30-Set) que criou o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo (SNBSA). Tal como no SNBSM, a direção superior compete ao MDN e à Força Aérea compete executar.

Como o XII Governo não pôs em vigor o diploma regulamentar do SAM, este continuou diluído na Armada/Marinha; por isso, o pro-

blema voltou a ser agendado pelo XIII Governo (PS-1995), mas na componente militar da defesa nacional do seu programa, sem enunciar objetivos concretos:

> "3. **Defesa Nacional**
> […]
> *3.4. Componente militar da política de defesa nacional*
> […]
> l) Proceder-se-á à **revisão do Sistema da Autoridade Marítima, clarificando a articulação** com as diferentes entidades competentes no domínio das costas e águas sob jurisdição portuguesa;" (p. 20)

No plano das intenções políticas mais concretas, o XIII Governo decidiu iniciar a formulação da reforma do SAM criando um grupo de trabalho específico para esse fim; como o seu mandato excedeu o prazo inicialmente previsto ele foi prorrogado pelo Governo, nas decisões a seguir indicadas:

- A **Resolução do Conselho de Ministros n.º 185/96** (28-Nov) criou e mandatou um grupo de trabalho para analisar a situação e propor um anteprojecto de lei de organização do SAM, num prazo de quatro meses. Esta RCM fundamentou-se na disposição do Programa do XIII Governo relativa à componente militar da política de defesa, acima transcrita.
- A **Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/98** (10-Jul) continuou a anterior, prorrogou o seu mandato por mais quatro meses, alargou a sua composição e focou as suas atribuições na produção de propostas legislativas e de protocolos entre as várias autoridades relevantes. Cabe notar que esta RCM não se fundou na componente militar da política de defesa.

O produto deste grupo de trabalho deu origem aos diplomas legais que constituíram a reforma do SAM, incluindo a criação da AMN. Mas como os seus trabalhos não se concluíram durante o mandato do XIII Governo, a solução do problema voltou a ser agendada de novo, no programa do XIV Governo (PS-1999), mas, ao contrário da RCM 84/98, na componente militar da política de defesa:

"G) A Defesa como elemento estruturante da identidade nacional e da afirmação de Portugal no mundo

[…]

- Atribuição de especial atenção à fiscalização da Zona Económica Exclusiva, **prosseguindo para o efeito a reestruturação do Sistema de Autoridade Marítima;**" (p. 129)

Tanto quanto apurei, o agendamento continuou a não merecer atenção no espaço público, nem dos *media* generalistas. Não encontrei outras iniciativas fora da AP de agendamento da reforma do SAM. No âmbito do debate de 1997 sobre o Livro Branco da Política Marítimo-Portuária, ventilavam-se no espaço público ideias sem grande espessura argumentativa, nem solidez jurídica, e com apoios muito localizados, que visavam instituir um modelo análogo ao "*harbourmaster*", com semelhanças com o modelo português de administração portuária. Mas não surgiram no espaço público quaisquer estudos, nem foram reveladas óbvias mais-valias orgânicas ou práticas a respeito de qualquer eventual modelo alternativo ao existente – baseado no capitão de porto como autoridade emblemática do SAM.

Neste ponto, importa registar uma inconsistência com relevância a jusante: o PS, parte do acordo de 1982, e partido do qual emergiram vários recentes Governos Constitucionais – XIII (1995), XIV (1999), XVII (2005) e XVIII (2009) – fundou na componente militar da política de defesa nacional o agendamento e a formulação iniciados no XII Governo (PSD-1991). E não estabeleceu objetivos que guiassem o grupo de trabalho que encarregou de formular a política e os seus instrumentos legais, o qual funcionou por negociação entre os ministérios e os dirigentes da AP envolvidos, subordinando o resultado ao balanço de custos e benefícios feito na perspetiva de cada um dos intervenientes.

3.3. *A Formulação*

O processo de formulação da reforma do SAM de 2002 decorreu essencialmente no âmbito de grupos de trabalho – o primeiro, dedicado

à institucionalização da PM e ao EPPM (até 1995); e nos governos seguintes, o grupo criado pela RCM 185/96 e estendido pela RCM 84/98 – e por negociação entre os representantes dos organismos da AP envolvidos: a Presidência do Conselho de Ministros; o ministério que tutelava os transportes; e o MDN representado pelo Estado-Maior da Armada (EMA) e pela DGM. Os diplomas que constituíram a reforma do SAM saíram desta negociação; ficaram prontos no fim de 2001, foram aprovados e postos em vigor duas semanas antes das eleições legislativas de 17-Mar-2002, com o XIV Governo em situação de governo de gestão.

Como já referido, a reforma do SAM esteve associada de 1995 a 1998 ao debate sobre a reforma do setor marítimo-portuário, agendada pela **resolução do conselho de ministros n.º 82/98** (10-Jul). Sobre o exercício de competências locais e portuárias, havia uma corrente favorável a um modelo que fundia as várias vertentes da autoridade do Estado no mar (Estado de bandeira, Estado de porto e Estado costeiro) na figura de "*harbourmaster*"; e outra corrente defendia o modelo do capitão de porto, de competências territorialmente mais alargadas, bem sedimentado e interiorizado em Portugal (Diogo: 1998, 870-888).

Aproveitando a necessidade de estabelecer um regime português sobre o *Port State Control*[16], e regular determinados atos e procedimentos inspetivos, o legislador, no **decreto-lei n.º 195/98** (10-Jul), optou por doravante separar duas funções, cujas designações vieram a designar conceitos, atribuições e atividades distintas (RM: 1997, 14-15; Alves, Diogo: 1998, 49):

- A autoridade marítima, ligada à função de segurança, que exige independência de interesses;
- A administração marítima, ligada à função comercial, que legitimamente os considera.

[16] Regime estabelecido por acordos internacionais, que regulam a inspeção de navios estrangeiros em portos nacionais, para verificar o seu estado e a sua conformidade com a legislação internacional aplicável; ver mais em: http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=159 (lido em 20-Mar-2015).

Estando em causa o controlo e a inspeção de navios mercantes não nacionais, havia que separar as competências técnicas, de regulação e inspeção (típicas da administração marítima), dos poderes de autoridade do Estado relativos a acesso, estadia, detenção e largada de navios não nacionais (típicas da autoridade marítima), os quais exigem autoridades de polícia e OPC. O DL 195/98 marcou o léxico, e deu origem às expressões "segurança marítima" e "segurança da navegação", que diferenciaram os âmbitos de intervenção da administração marítima e da autoridade marítima em Portugal.

No processo de formulação, foram considerados três grandes modelos para o SAM:

- Um modelo inspirado no "*harbourmaster*", que abrangeria todos os espaços marítimos e os espaços portuários (a cargo das administrações portuárias); mesmo adaptado aos requisitos portugueses seria cultural e funcionalmente alheio às tradições e realidades nacionais.
- A edificação de uma guarda costeira.
- Uma autoridade marítima que operasse com recursos e capacidades do Estado atribuídos à Marinha e administrados por esta, mas dela formalmente separados.

A opção de criar uma guarda costeira de raiz não terá merecido mais do que a enunciação pelos grupos de trabalho que então estudaram e avaliaram esta matéria. Poucos duvidariam que seria muito dispendiosa e imporia uma transição turbulenta e longa, para os necessários processos de edificação orgânica e formação do pessoal; e para unir as componentes de administração marítima (operada sobretudo por pessoal da marinha mercante e cuja tutela competia ao ministro dos transportes ou da economia) e de autoridade marítima (operada por pessoal da Armada e sob a tutela do MDN).

Os documentos internos que registaram estes trabalhos não são do domínio público, nem os participantes descreveram em público o processo em tal detalhe que se permita perceber as dinâmicas das posições, dos debates e das negociações em pormenor (Diogo: 2003; Diogo: 2012).

Ao que apurei informalmente, o MDN tinha a intenção clara e explícita de aproveitar no SAM os recursos e as capacidades do Estado atribuídos à Marinha e administrados por esta, em vez de criar um modelo de raiz. Mas para explorar os recursos e as capacidades da Marinha no SAM era necessário estabelecer as fronteiras e os mecanismos de direção e coordenação adequados entre os dois serviços, para respeitar a CRP e a lei. Embora uma formulação bem fundamentada exija informação objetiva de apoio à decisão, que considere todos os benefícios e custos das várias opções, o Governo não mandou fazer estudos nesse domínio, e ninguém os fez. A decisão terá sido baseada na observação de modelos estrangeiros, na experiência e na intuição ("*an educated guess*"); mas não se podem excluir influências de eventuais interesses corporativos e dos dirigentes dos setores da AP envolvidos, que podiam ficar satisfeitos por garantirem que cada um tinha o seu espaço de autonomia (as chamadas "quintas").

Foi em 2000 que surgiu, na DGM, a ideia de criar uma "Autoridade Marítima Nacional", por inerência, o CEMA; foi a medida emblemática da reforma do SAM (Alves, Diogo: 1998, 372; Diogo: 1998, 893-896). A mesma designação, AMN, foi adotada para a estrutura orgânica, um serviço público civil, operado pelos recursos e capacidades do Estado atribuídos à Marinha e administrados por esta.

Este modelo – em que "AMN" designa o serviço e o órgão de coordenação superior, cujo titular, por inerência, comanda a Marinha – é inovador, consistente com o agendamento de 1991, e afigura-se que respeita a CRP e a lei (figura 1). Mas é crucial manter fronteiras bem definidas entre os dois serviços, civil e militar, logo na formulação e na concretização; a observação rigorosa das fronteiras entre AMN e Marinha tornou-se mais premente depois da homologação do Parecer do CCPGR 147/2001, que as definia com clareza (figura 2). Por exemplo, era necessário: prever a alteração das designações; refletir as fronteiras entre a Marinha e a AMN nas novas designações; e autonomizar a AMN e a PM face à Marinha, deixando claro que não eram subunidades orgânicas da Marinha, nem estavam subordinadas às suas doutrinas ou objetivos.

Na reforma do SAM não foi inserido qualquer mecanismo de revisão nem de avaliação formal da concretização ou dos resultados,

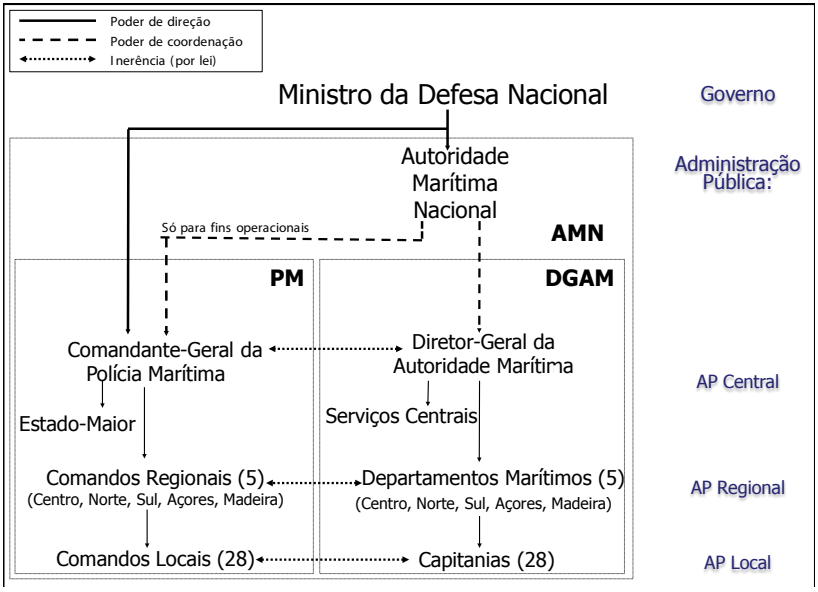


Figura 1 – Estrutura orgânica da AMN, da DGAM e da PM (2002).

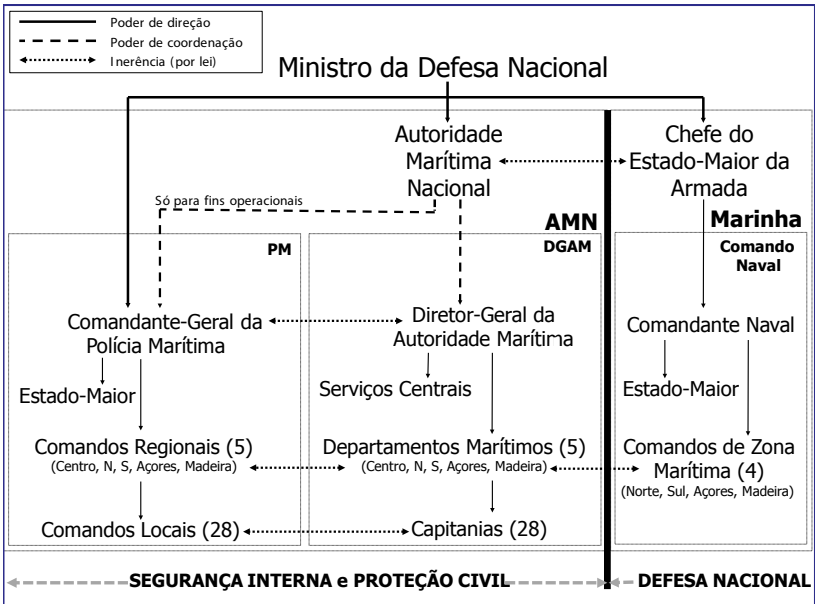


Figura 2 – Relações orgânicas previstas na lei entre a AMN, a PM e a Marinha (2002).

nem periódico nem único (por exemplo, ao fim de cinco ou dez anos). Nada sugere que existiu sequer essa preocupação.

A formulação não previu, pois não se exigiam, recursos especificamente afetos à concretização da reforma. Os eventualmente necessários para a mudança de nome nas infraestruturas, nas viaturas e no material de secretaria seriam incorporados nas dotações para despesas correntes ou de capital.

Foram elaborados na AMN anteprojetos de lei orgânica da DGAM e de lei orgânica da PM, que foram apresentados ao Governo, mas sucessivos governos não lhes deram seguimento; por isso, não se pode considerar concluída a formulação da reforma do SAM de 2002. As avaliações e reformulações influenciarão aquelas leis orgânicas, pelo que a primeira volta da formulação ficou incompleta, podendo a conclusão dar-se numa ronda posterior do "*policy cycle*".

3.4. ***A Concretização***

3.4.1. *Medidas estruturantes da Reforma do SAM de 2002*

A reforma do SAM foi concretizada em larga medida com a publicação e entrada em vigor dos DL 43/2002, DL 44/2002, DL 45/2002 e DL 46/2002 e da portaria 385/2002, destacando-se, por serem estruturantes, as seguintes medidas:

- A modernização da definição legal e do âmbito do SAM (art. 2.º e art. 3.º do DL 43/2002).
- A institucionalização de orçamento próprio da AMN (n.º 1 do art. 2.º do DL 44/2002).
- A criação da AMN como órgão de topo, a AMN-órgão, à qual a lei só atribui competências de coordenação[17] (n.º 1 do art. 2.º

[17] As competências de coordenação têm uma definição pouco firme, mas é consensual que se centram na persuasão e no apelo à cooperação, e que se afastam da direção ou comando. Uma definição legal, relevante neste contexto, encontra-se na LSI em vigor: "No âmbito das suas competências de coordenação, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem os poderes necessários à **concertação** de medidas,

do DL 44/2002). A AMN-órgão não comanda, não dirige, não chefia, nem controla a DGAM ou a PM, pois a lei não lhe atribui tais competências[18], cuja natureza é a do poder de direção[19]; só pode definir diretivas para o DGAM (n.º 1 do art. 9.º do DL 44/2002), no âmbito das suas competências de coordenação e que devem ser entendidas no âmbito da articulação da AMN com a Marinha, e no caso da PM só no âmbito operacional.

- A criação da AMN como estrutura orgânica, a AMN-serviço (n.º 2 do art. 1.º do DL 43/2002). Há alguma analogia da AMN--serviço com o Sistema de Segurança Interna: ambos os sistemas coordenam superiormente outros serviços que integram; porém, o SGSSI, embora em âmbitos restritos e bem definidos, tem competências de direção, de controlo e de comando operacional (art. 15.º a 19.º da LSI), que o legislador não atribuiu de todo à AMN-órgão.
- A acumulação, por inerência, do CEMA com a AMN-órgão (n.º 2 do art. 2.º do DL 44/2002).
- A listagem dos organismos que exercem poderes de autoridade marítima, e a ausência das FA (em conjunto ou de qualquer ramo militar) dessa lista (n.º 1 do art. 7.º do DL 43/2002).
- A natureza civil da AMN, como resulta, em particular, das competências do capitão de porto, cujas funções administrativas se situam no âmbito da segurança interna, da proteção civil e da administração da justiça (arts. 12.º a 14.º do DL 44/2002).

---

planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à **articulação** entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à **cooperação** com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros […]" (n.º 1 do art. 16.º). O facto de a LSI, como lei estruturante neste âmbito, elencar os poderes de coordenação, direção, controlo e comando é um indicador forte de que o legislador entende, nos tempos que correm, existirem diferenças substantivas entre direção (ou comando) e coordenação.

[18] Este sublinhado é importante, pois a lei é o fundamento e o limite da ação administrativa (Princípio da Legalidade); se a lei não prevê, a AMN-órgão não pode dirigir, nem chefiar, nem comandar, nem controlar.

[19] "O poder de direcção consiste na faculdade de o superior **dar ordens e instruções**, em matéria de serviço, ao subalterno" (Amaral:1999,641); diz ainda que este poder é "inerente ao desempenho das **funções de chefia**" (p.642).

- A definição rigorosa das competências do capitão de porto, primeiro em termos genéricos:

  "O capitão do porto é a autoridade marítima local a quem compete exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, de pessoas e bens, na respectiva área de jurisdição [...]" (n.º 1 do art. 13.º do DL 44/2002)

  E depois, adotando definições mais modernas, de que se destaca a seguinte:

  "Salvo o disposto em legislação especial, dos actos praticados pelo capitão do porto ao abrigo do disposto nos n.os 2, 4 e 5 do artigo anterior cabe recurso contencioso." (n.º 2 do art. 14.º do DL 44/2002)

- A atualização das competências do capitão de porto, definidas pelo **decreto-lei n.º 265/72** (31-Jul), Regulamento Geral das Capitanias (ainda em vigor, em parte), tendo sido efetuado um compêndio de boa parte das que constavam de legislação avulsa (cerca de 50), no art. 13.º do DL 44/2002, sendo que as restantes deverão constar da lei orgânica da PM.
- A substituição da DGM pela DGAM (n.º 2 do art. 1.º e n.º 1 do art. 20.º do DL 44/2002), já perto da típica direção-geral da organização administrativa portuguesa (a DGM não o era) com uma estrutura hierárquica: o diretor-geral detém poder de direção sobre os órgãos regionais e locais (n.º 2 do art. 11.º e n.º 2 do art. 12.º do DL 44/2002). É uma estrutura desconcentrada, a nível regional, com cinco departamentos marítimos (Açores, Madeira, Norte, Centro, Sul) e a nível local, com 28 capitanias[20], detendo

[20] São, de norte para sul: Caminha; Viana do Castelo; Póvoa do Varzim; Vila do Conde; Leixões; Douro; Aveiro; Figueira da Foz; Nazaré; Peniche; Cascais; Lisboa; Setúbal; Sines; Lagos; Portimão; Faro; Olhão; Tavira; e Vila Real de Santo António. Na Região Autónoma da Madeira, são: Funchal; e Porto Santo (criada em 1988). E na Região Autónoma dos Açores são: Ponta Delgada; Vila do Porto; Angra do Heroísmo;

o capitão de porto um leque significativo de competências próprias. Tem, nos serviços centrais, um departamento logístico e de administração financeira e o Serviço de Combate à Poluição do Mar por Hidrocarbonetos[21] (SCPMH).

- Como a AMN depende diretamente do MDN, e está fora das FA, o diretor e o subdiretor da DGAM, oficiais-generais da Armada (n.º 1 e o n.º 2 do art. 18.º do DL 44/2002) passaram a ser nomeados por despacho do MDN. Todavia, ao contrário do que sucede com o tenente-general CG da GNR (n.º 1 do art. 23.º da Lei n.º 63/2007), o MDN pode nomear o vice-almirante DGAM – que é, por inerência legal, também o CGPM (n.º 1 do art. 9.º do EPPM) – sem ter de ser ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior.
- O reforço da institucionalização da PM iniciada em 1995, salvaguardando-se a identidade estrutural e estatutária desta polícia, ao referir que ela "[…] integra a estrutura operacional da AMN, nos termos previstos no presente diploma" (n.º 3 do art. 3.º do DL 44/2002); a inserção da PM na AMN-serviço só se justifica a este título, e deve-se à forte ligação da sua atividade ao capitão do porto, do qual se diz tradicionalmente que constitui o "braço operacional", por a PM ter sido criada como uma polícia de porto.
- A criação do Conselho Coordenador Nacional do SAM (CCN-SAM) com regulamento interno e presidido pelo MDN, para, através duma entidade política interdepartamental, definir as

---

Horta; Praia da Vitória (criada em 1994); e Santa Cruz das Flores. A última alteração consistiu na criação da capitania do porto da Praia da Vitória, aprovada e posta em vigor pelo decreto-lei n.º 237/94 (19-Set), que alterou o Regulamento Geral das Capitanias (1972), que definiu 26 capitanias.

[21] Criado pelo **despacho do Ministro da Marinha n.º 11** (29-Jan-**1973**) na dependência direta do então Diretor-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo. Nunca aparece mencionado em qualquer diploma legal, nem sequer no regulamento administrativo independente aprovado e posto em vigor pela **resolução do conselho de ministros n.º 25/93** (15-Abr), que organiza o combate à poluição do mar nos espaços sob jurisdição da autoridade marítima (Plano Mar Limpo). A LOMAR-2009 designou-o Direção de Combate à Poluição do Mar, mas a LOMAR-2014 não lhe alude (não pertence à Marinha).

orientações de fundo para a operação e articulação das entidades que integram o SAM (art. 8.º do DL 43/2002). A Marinha propôs-se criar o regulamento interno (Bettencourt: 2005, 2-3), mas ninguém o criou. O CCNSAM nunca reuniu.

- A institucionalização do CCAMN, para, através de um órgão interdepartamental, constituído por especialistas das várias tutelas (como foram, desde meados do século XX, a Comissão Nacional Contra a Poluição do Mar e a Comissão para o Estudo e Aproveitamento do Leito do Mar), dar pareceres técnicos (art. 4.º do DL 44/2002). Funciona regularmente, no âmbito do combate à poluição do mar, como testemunham Bettencourt (2005, 6) e o autor (por via das suas funções no SCPMH no período de 2007 a 2010).
- A criação de um regime de receitas e despesas da DGAM, concretizado na tabela de taxas e preços a aplicar pelos órgãos e serviços da AMN (Portaria n.º 385/2002), a rever anualmente, e assente num conjunto claro e objetivo de critérios aplicáveis à cobrança de verbas, à sua afetação pública e à sua distribuição (art. 16.º do DL 44/2002), a qual é regulada pelo Desp. MDN 8619/2002.
- A institucionalização do regime de centralização da informação, coordenação e intervenção conjunta relativa ao narcotráfico, essencial no caminho de edificação estrutural e funcional da PM (art. 9.º do DL 43/2002), e que implica que, nos espaços marítimos onde a PM exerce a sua jurisdição, e porque se trata de OPC, o seu pessoal possa vir a integrar as chamadas "unidades mistas", previstas no **Decreto-Lei n.º 81/95** (22-Abr) relativo ao combate ao narcotráfico.
- Mantiveram-se as delegações marítimas, mas foi extinto o cargo de delegado marítimo (um órgão com perfil de autoridade marítima local, desde 1972) e foi criado o cargo de adjunto do capitão de porto para as delegações marítimas (n.º 3 e n.º 4 do art. 12.º do DL 44/2002).
- Foi adaptada a norma constante do DL n.º 300/84, pela qual só os oficiais da classe de Marinha podiam exercer cargos dirigentes na AMN (n.º 3 e n.º 4 do art. 18.º do DL 44/2002). Continua a

não se prever concurso, nem um universo de seleção com outros candidatos com formação em direito, ou experiência na PM com formação superior. O mérito não é um critério explícito de seleção, nem se explica essa discriminação nas nomeações num serviço civil da AP.

3.4.2. *Consequências da Concretização*

As atribuições e competências da Marinha estabelecidas no **Decreto-Lei n.º 383/98** (27-Nov) e no **Decreto-Lei n.º 79/2001** (05-Mar), diplomas que regulam as pescas e a sua fiscalização, tinham de ser revistas após a reforma do SAM de 2002. Institucionalizada a PM como FSS, e criada a AMN, ambas civis, a referência ao MDN no art. 15.º do DL 383/98 deixou de poder ter a Marinha como destinatário (e só implícito) em relação ao mar. A vigilância e a fiscalização das pescas e outras atividades que decorrem no mar já integram as atribuições e competências cometidas explicitamente na lei à AMN e à PM, que se tornaram assim os únicos destinatários possíveis destes dois diplomas legais.

A vigilância é uma tarefa de observação e recolha de informação (cuja natureza pouco interfere com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos) e continua a ser uma tarefa da Marinha; mas a fiscalização, por interferir com aqueles direitos, não é permitida à Marinha, ao contrário do que afirma o acórdão do Tribunal da Relação de Évora (2009), sobre recurso do **Processo n.º 1/09.3MATVR.E1** do Tribunal de Tavira (2009). Os raros acórdãos neste domínio têm ignorado a vertente constitucional (as fronteiras entre a Marinha e a AMN; e o princípio da proporcionalidade) e ignoraram várias normas legais relevantes. Só as FSS têm legitimidade e competência legal para intervir e atuar (fiscalizar), e aplicar medidas de polícia[22], e estas colocam a fiscalização no âmbito da segurança interna:

[22] As medidas de polícia estão previstas na lei, em concreto, no capítulo V (art. 28.º a art. 34.º) da LSI, e devem ser conjugadas com o disposto na LOIC.

> "[…] as autoridades e as medidas de polícia constituem o substrato da actividade desenvolvida pelos actores do sistema de segurança interna." (IPRI: 2006, 31)

Só detetado um ilícito – sublinha-se "detetado", no passado – e nos termos que a lei estabelece, outros, como os comandantes dos NRP, além das FSS, podem aplicar as medidas de polícia que a lei prevê. As capacidades únicas da Marinha podem ser empregues na vigilância dos espaços marítimos, e a tentar dificultar a ocorrência de ilícitos nos espaços marítimos e no domínio público marítimo; mas isso deve ocorrer em colaboração com as autoridades competentes: desde logo, a PM, assim como, em razão da matéria, a GNR, a PJ ou o SEF. No mesmo sentido vai o art. 14.º da lei 34/2006:

> "[…] nos termos definidos nos artigos seguintes e em legislação própria, compete às entidades, aos serviços e organismos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do Sistema de Autoridade Marítima, à Marinha e à Força Aérea, no âmbito das respectivas competências."

Esta norma remete para a legislação própria dos organismos que integram o SAM, e acrescenta em separado (logo, fora do SAM) a Marinha e a Força Aérea, no âmbito das respetivas competências – as que a CRP e a lei, e só essas, lhes atribuem.

Entretanto, foram alargadas com a presente reforma as atribuições específicas do comandante de unidade naval (NRP) em relação à poluição do mar (n.º 2 do art. 17.º DL 235/2000[23]), a todos os ilícitos detetados nos espaços marítimos sob jurisdição nacional (n.º 2 e no n.º 3 do art. 10.º do DL 45/2002). No primeiro caso, sublinha-se que o comandante de NRP atua sob determinação da autoridade marítima. No segundo, tem competência própria para levantar o auto de notícia e tomar todas as medidas que considerar adequadas à salvaguarda de

[23] De facto, esta disposição legal refere apenas "unidades navais"; mas a interpretação sistemática conduz à conclusão que o único órgão que pode alcançar os fins em causa é o comandante da unidade naval (NRP). É só um exemplo da frequente confusão entre órgãos e serviços nos diplomas legais do Governo, pelo menos neste domínio.

todos os meios de prova admissíveis em direito (incluindo medidas cautelares, como o apresamento de navio), mas só ante ilícitos contraordenacionais detetados. A Marinha veio a reconhecer em 2014 os estreitos limites destas previsões, mas só indiretamente (pela sua iniciativa para "densificar" a lei sobre a fiscalização da pesca; ver o ponto 5.b no anexo A).

No DL 43/2002 foi adotada uma disposição que causou confusão a não-juristas (a maioria dos que interpretam e aplicam a lei no dia-a-dia), por sugerir que a AMN é parte da Marinha:

> "2 – É criada a Autoridade Marítima Nacional (AMN), como estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que, **integrados na Marinha**, possuem competências ou desenvolvem acções enquadradas no âmbito do SAM." (n.º 2 do art. 1.º)

A interpretação desta norma, para ser consistente com o demais edifício normativo, é a de que a AMN-órgão, por inerência o CEMA, com o fim de empregar as capacidades da Marinha no SAM, tem autoridade para dirigir e coordenar os órgãos e serviços daquele ramo, que podem servir os fins do SAM. Também deverá concluir-se daquela formulação, sobretudo da sua parte final, que as estruturas orgânicas se corporizam em recursos (humanos e materiais) atribuídos pelo Estado à Marinha e por ela administrados, o que se distingue do exercício das competências. De resto, a aplicação das regras da interpretação sistemática negarão ao CEMA tal competência sobre a AMN, e sobretudo sobre a PM; mesmo que o DL 44/2002 não estabelecesse que a AMN-órgão apenas exerce poderes de coordenação, a CRP, ao enquadrar e definir a missão das FA, e separá-las inequivocamente das FSS, não permite que militares em serviço na estrutura orgânica das FA exerçam funções de autoridade policial, OPC, autoridade de polícia e autoridade de polícia criminal (CCPGR: 2001; Valente: 2014, 66-70).

3.4.3. *Deficiências da Concretização*

A fase da concretização, em larga medida com natureza técnica e operacional e executada pela AP, decorre em muitos casos com menor

controlo político do que as anteriores. Isso pode explicar por que estão por concretizar alguns aspetos decisivos da reforma do SAM:

- Está por aprovar a lei orgânica da PM, que deve ter a forma de lei, pois o regime das FSS é da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (alínea u) do art. 164.º da CRP).
- Está por aprovar a lei orgânica da DGAM, talvez sob a forma de decreto-regulamentar. Em especial, falta integrar o SCPMH (ou o seu sucessor) na orgânica da AMN e da DGAM.
- Os vice-almirantes titulares dos cargos de DGAM e CGPM continuaram a integrar até 2014, com direito de voto, o Conselho do Almirantado, órgão máximo de consulta do CEMA, ainda que só integrasse os vice-almirantes no ativo em serviço nas FA (art. 20.º do DL 233/2009). Esta situação alterou-se com a LOMAR-2014, como se mostrará adiante.
- Só no fim de 2013 os CDM e os capitães de porto passaram a ser nomeados pela AMN (até então eram nomeados pelo CEMA, como previa o DL 300/84, revogado em 2002).
- Só a partir do **despacho do MDN n.º 10796/2011** (19-Ago) de delegação de competências se passou a separar o CEMA da AMN-órgão, pelo que só a partir de 2011 passou a AMN-órgão (e não o CEMA) a fazer os correspondentes despachos de delegação de competências no DGAM e no CGPM[24]. Ainda assim, no **despacho da AMN n.º 3720/2014** (27-Fev) a AMN invoca uma norma do **decreto-lei n.º 233/2009** (15-Set) (LOMAR-2009) para delegar competências no DGAM e CGPM:

  "6 – O CEMA pode delegar nos titulares de órgãos que lhe estão directamente subordinados a competência para a prática de actos relativos às áreas que lhes são funcionalmente atribuídas,

[24] A título de exemplo, em 2008 o MDN delegou competências no CEMA através do **despacho do MDN n.º 16650/2006** (24-Jul), e o CEMA delegou competências no DGAM e CGPM através do **despacho do CEMA n.º 19438/2006** (30-Ago) e do **despacho do CEMA n.º 21064/2008** (29-Jul).

bem como autorizar a subdelegação da mesma." (n.º 6 do art. 8.º do DL 233/2009)

- Não foram criados o orçamento e dotação próprios da AMN. Em 2013 adotou-se o artifício de elevar a DGAM (incluindo implicitamente a PM) na classificação orgânica ao nível de divisão (06) e alterar a sua designação para AMN, mas esta continua a ser uma divisão da Marinha (capítulo 03); isto é, o CEMA é o responsável pela administração financeira da DGAM e, em especial, de uma polícia, a PM (figura 3). Como este facto tem expressão na lei do orçamento de Estado, conclui-se que os órgãos de soberania aceitam este facto desde 2002.

ORÇAMENTO DE ESTADO 2015 — MAPA OE-12

DESENVOLVIMENTO DAS DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS

Ministério: 05 - DEFESA NACIONAL
Secretaria: 0 - DEFESA NACIONAL
Capítulo: 03 - MARINHA
Divisão: 06 - AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

PROG	MED	FUNC	CLASS. ECONÓMICA	DESPESA	FONTES DE FINANCIAMENTO								TOTAL DESPESAS (EM EUROS)
					RECEITAS GERAIS	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSFERÊNCIAS AP	FEDER	FUNDO COESÃO	FSE	FEOGA	OUTRAS	
006				DEFESA									
	007			DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS									
			01	DESPESAS COM O PESSOAL									

Fig. 3 – A AMN como subunidade da Marinha na Proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2015.

Não foi possível encontrar documentos formais que descrevam a concretização da reforma do SAM e a criação da AMN em especial. Só foi possível aceder a um estudo de um ex-DGAM e de 2005 (Bettencourt:2005), o qual mereceu um despacho do CEMA (02-Nov-2005), que elogiou a análise e aprovou as recomendações. Do conteúdo desse estudo importa destacar os seguintes pontos:

- Mesmo reconhecendo indiretamente que a Marinha não tem base legal para o efeito (pois cita várias bases legais, mas não essa) atribui-lhe competências de autoridade marítima ("exercício da autoridade marítima através de unidades navais", p. 7; ou "exercício dos poderes de autoridade marítima cometidos à Marinha", p. 8).

- Afirma que a DGAM depende hierarquicamente do CEMA: "[…] as duas estruturas, CN [Comando Naval] e DGAM, ambas subordinadas ao CEMA/AMN" (p. 8).
- Cria um novo órgão ("CEMA/AMN"), não reconhece que a AMN-órgão só tem poderes de coordenação e não reconhece as fronteiras entre segurança interna e defesa.
- "Na linha […] da postura que vem sendo seguida pela Marinha na afirmação da sua polivalência" (p. 6), rejeita-se que, em tarefas de autoridade marítima, sejam caracterizados os cascos dos NRP para parecerem navios duma guarda costeira (p. 9), ou que sejam empregues sob controlo tático de autoridades competentes no âmbito da DGAM (p. 6-8).
- Recomenda a inerência do cargo de Comandante Naval (militar-Marinha) com os cargos de DGAM e CGPM (civil-AMN) (p. 9).
- Admite o "embarque de equipas da PM em unidades navais empenhadas em missões inseridas no exercício da autoridade marítima", mas não define "equipas" nem as circunstâncias (p. 8).
- Defende a prática tradicional, que recomenda manter, de os comandantes de zona marítima (CZM) prevalecerem sobre os CDM (nem refere os comandos regionais da PM, uma força de segurança então com 10 anos), nas tomadas de posse presididas pelo Comandante Naval (com a presença do subdiretor da DGAM), e na avaliação do mérito ou na competência disciplinar sobre os militares (p. 10), quando os cargos na AMN-estrutura são civis.
- Considera que "O CCAMN constitui-se, segundo se afigura, como o fora apropriado para debater as questões que, em termos gerais, se inserem na indispensável articulação dos órgãos e serviços da Marinha, na perspectiva da melhoria da eficácia no exercício da autoridade marítima."; e acrescenta, sem fundamentar, que "[…] a inexistência de um representante deste Comando [Comando Naval] no CCAMN julga-se ser uma lacuna da lei […]" (p. 6).

3.4.4. *A doutrina da "Marinha de duplo uso"*

Esta posição criou as bases para a "doutrina da Marinha de duplo uso" adotada pelo CEMA em 2006 (de início chamada de "duplo emprego operacional") (Marinha: 2006,5) que definiu a AMN como mais um serviço do ramo militar do mar. A doutrina só consta de documentos internos, mas alguns estão disponíveis no espaço público (Marinha: 2007; Cajarabille: 2007; Ribeiro: 2008a; Ribeiro: 2008b; Ribeiro: 2008c; Ribeiro et al:2010; Ribeiro: 2011; Marinha: 2012b; Silva:2012; Neves,Duarte:2013). Foi objeto de alguma reflexão interna (Alves: 2006; Palma: 2011; Cândido: 2011; Diogo: 2012), mas pouco ou nada mudou na doutrina e na prática. Esta doutrina não se fundamentou na CRP nem na lei, e sugeria que a lei devia seguir esta doutrina. Os seus defensores alegaram "economias de escala"[25] e "sinergias"[26], mas ninguém as demonstrou objetivamente por meio de estudos de benefícios-custos; e afirmaram que se faz assim há dois séculos, sem notar as diferenças de regime político nesse intervalo:

> "A Marinha de duplo uso encontra a sua fundamentação legal originária na publicação do Alvará Real, de 15 de Novembro de 1802 […] onde é determinado que os patrões-mores […] fossem propostos e escolhidos entre os oficiais da Armada." (Marinha: 2012b).

A doutrina da "Marinha de duplo uso" poderia ter quatro interpretações lógicas: a Marinha apoia a AMN, e a inversa; e a AMN é parte da Marinha, e a inversa. Os dirigentes da Marinha consideraram que a AMN-serviço era uma sua subunidade orgânica e atuaram em

---

[25] Há economias de escala quando uma unidade de produção (por exemplo, um dirigente) produz mais do mesmo produto (por exemplo, despachos) com os mesmos recursos, tornando mais baixos os custos de produção unitários do produto (Mateus,Mateus: 2001, 350-351).

[26] Julga-se que se quer dizer, para usar uma terminologia rigorosa, economias de gama. Há economias de gama quando uma unidade de produção (por exemplo, um dirigente) consegue produzir mais do que o produto original (por exemplo, despachos e planos de operações), com os mesmos fatores de produção (no mesmo exemplo, quer dizer que não necessita de mais dirigentes nem mais recursos para produzir mais do que o produto original) e sem prejuízo do seu produto original (Mateus, Mateus: 2001, 395-396).

conformidade, ou seja, escolheram a terceira. Registam-se aqui alguns exemplos ilustrados:

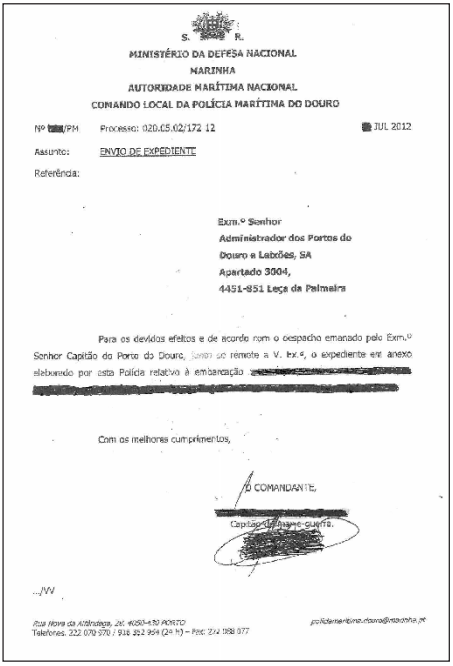
- A presença da designação "Marinha" nas embarcações e viaturas da AMN e da PM (figura 4); e na identificação de edifícios da AMN e da PM, como estações salva-vidas, comandos da PM e capitanias (figuras 5 e 6); e as pressões sem rasto para que não se corrigisse o erro.

Figura 4 – Subordinação da AMN e da PM à Marinha: uma de muitas lanchas da PM (2013).

Figura 5 – Subordinação da AMN, da DGAM e da PM à Marinha: placa sinalética de edifício.
Em 2013, "Ministério da Defesa Nacional" substituiu "Marinha", mas esta imagem continua na Internet (http://www.marinha.pt/pt-pt/servicos/capitanias/Paginas/Capitanias.aspx; lido em 20-Mar-2015).

Figura 6 – Subordinação da AMN e da DGAM à Marinha: placa sinalética de edifício (imagem registada em 14-Dez-2014).

- A presença da designação "Marinha" nos cabeçalhos dos documentos da AMN e da PM, por cima destas últimas e abaixo de "MDN" (só desde há três anos, se passou a incluir "MDN") (figura 7); e as pressões sem rasto para não corrigir o erro, apesar de a **circular n.º 104/2005-O Alt. 4** de 2012, do DGAM e



S. R.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
MARINHA
AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL
COMANDO LOCAL DA POLÍCIA MARÍTIMA DO DOURO

Nº [redacted]/PM Processo: 020.05.02/172 12 [redacted] JUL 2012

Assunto: ENVIO DE EXPEDIENTE

Referência:

Exm.º Senhor
Administrador dos Portos do
Douro e Leixões, SA
Apartado 3004,
4451-851 Leça da Palmeira

Para os devidos efeitos e de acordo com o despacho emanado pelo Exm.º Senhor Capitão do Porto do Douro, [redacted] remete a V. Ex.ª, o expediente em anexo elaborado por esta Polícia relativo à embarcação [redacted]

Com os melhores cumprimentos,

O COMANDANTE,

[redacted]

Capitão-[redacted]

.../JV

Rua Nova da Alfândega, 26, 4050-430 PORTO
Telefones: 222 070 370 / 918 252 994 (24 h) – Fax: 222 058 077

pc.fdemarinha.douro@marinha.pt

Figura 7 – Subordinação da AMN à Marinha: um exemplo, entre muitos documentos (2012).

CGPM determinar com clareza a obrigatoriedade, e indicar quais as designações corretas.

- Até 2013, mesmo quando o DGAM e CGPM era mais antigo, o Comandante Naval presidia às tomadas de posse dos CZM, em simultâneo empossados como CDM e (raramente referido) comandante regional da PM. E prevaleceu a competência disciplinar do Comandante Naval sobre os militares titulares dos órgãos na estrutura da AMN e da PM.
- A seleção dos titulares dos órgãos da DGAM e da PM é feita por processo interno e fechado, sem clareza nem transparência, pelos serviços de gestão de pessoal da Marinha. As comissões de serviço não têm um prazo definido na lei e as nomeações são precárias (os titulares podem ser exonerados a qualquer momento, sem que a lei obrigue a fundamentar tal decisão).
- Vários dirigentes da Marinha pretendiam que os meios de elevação da AMN, essenciais para as frequentes movimentações de embarcações e meios de combate à poluição do mar, fossem colocados na Base Naval de Lisboa (Alfeite), para serem mais facilmente (e prioritariamente) usados pelos NRP. Argumentavam que os meios pertenciam à Marinha.
- De igual modo, a prioridade e os recursos atribuídos pelos serviços da Marinha à manutenção dos meios operacionais da AMN (tipicamente, viaturas e pequenas embarcações) era reiteradamente inferior à prioridade atribuída aos NRP e outros meios da Marinha. O mesmo sucede com a aquisição de meios – esta em parte já a cargo da AMN, por poder fazer despesas com compensação em receita.

Esta conduta, patrocinada ao mais alto nível da Marinha, criou problemas. Há um duplo uso (ou talvez melhor, um duplo emprego) de recursos e capacidades do Estado atribuídos à Marinha e por ela administrados nos serviços públicos militar e civis (DGAM, PM e SBSM). Mas a CRP e a lei só autorizam um sentido: a Marinha apoia a AMN, e esta, quanto às suas atribuições e competências, e estrutura orgânica, é autónoma da Marinha. Um dos objetivos da reforma de 2002 era justamente, por imperativo constitucional, criar uma estrutura autó-

noma da Marinha para exercer a autoridade do Estado no mar, sob pena de divergir do edifício normativo em vigor. Entre as manifestações externas da doutrina da "Marinha de duplo uso" salien-tam-se:

- No preâmbulo e no articulado do DR 86/2007 surgiu a expressão "Marinha/AMN" (idêntica a "CEMA/AMN" usada por Bettencourt (2005, 8)), para identificar a Marinha e a AMN[27], e foi adotada na comunicação externa da Marinha relativa à AMN. Esta nova designação não tinha base legal e o DR 86/2007, pela sua posição na hierarquia legal, não altera, nem pode alterar, os pressupostos e o disposto na LDN, na LSI, na LOBOFA ou nos DL de 2002; ele só visa regular a articulação de entidades técnicas e autoridades de polícia (o que exclui os três ramos militares e a Marinha em especial) num conjunto de matérias bem definidas (Paulo: 2013a).
- A pretensão explícita da Marinha se inserir na segurança interna, através do CNCM, expressa num folheto que a própria classificou de doutrinário (figura 8):
  "Este órgão, onde a Marinha é par e colabora ao mesmo nível de todas as outras entidades, utiliza as instalações e as facilidades disponíveis no Centro de Operações Marítimas (COMAR), no Comando Naval." (Marinha: 2012b).
- No âmbito da reforma dos diplomas estruturantes da defesa nacional de 2009 (LOBOFA e LDN), apareceram formulações confusas e até contraditórias na LOMAR-2009. Embora reconhecendo internamente que existe um "elevado nevoeiro legislativo"(Marinha: 2012a), a Marinha invocou reiteradamente a LOMAR-2009 para afirmar a subordinação dos serviços da DGAM e da PM aos dirigentes e interesses da Marinha[28]:

---

[27] O autor foi informado que esta expressão foi introduzida pela Marinha no anteprojeto do DR 86/2007, e que foi tolerada ao longo do processo até à sua aprovação em Conselho de Ministros e promulgação pelo Presidente da República. Não a pôde confirmar, mas acredita nela, pois adere bem à sua experiência enquanto prestou serviço no EMA (1998-2003).

[28] Passa-se por alto a confusão entre órgãos (Comandante Naval) e serviços (Comando Naval).

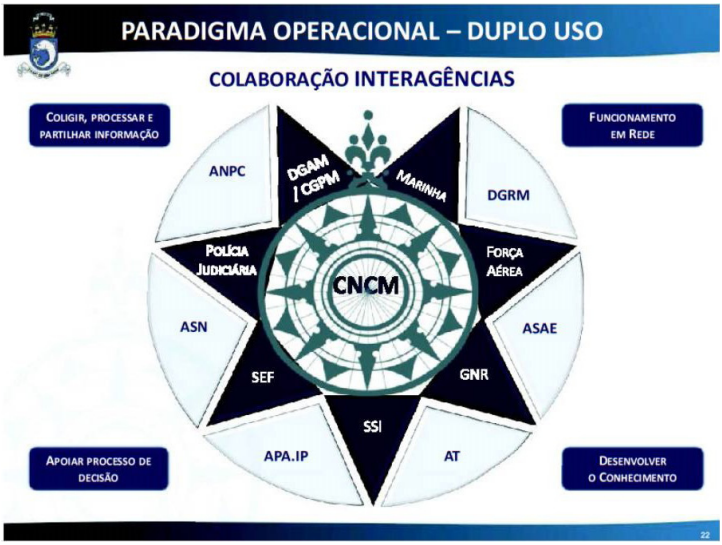


Figura 8 – Manifestação da doutrina da "Marinha de duplo uso" no CNCM[29] (Marinha: 2013,22).

i. No preâmbulo, surgiu a expressão "Marinha de duplo uso".
ii. Diz-se que compete à Marinha "Exercer a autoridade marítima e garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional […]" (alínea a) do n.º 3 do art. 2.º do DL 233/2009), mas o exercício da autoridade do Estado no mar cabe às FSS; as FA devem colaborar com as FSS e só pode ser uma competência das FA, e nos termos determinados pelos órgãos de soberania, no estado de sítio (CCPGR: 2001).
iii. Estabelece a acumulação por inerência dos órgãos regionais do Comando Naval, da PM e da DGAM (n.º 4 do art. 18.º), colocando militares em serviço nas FA, por essas inerências,

[29] Imagem extraída de uma apresentação em "MS-PowerPoint", sem classificação de segurança, mas que não foi usada no documento público com o mesmo título (ver: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Servico_Portugal.pdf; lido em 20-Mar-2015). Esta apresentação é relevante, porque (apesar de não estar datada) parece ter sido elaborada pelo EMA, quando o atual DGAM e CGPM era sub-CEMA.

em funções de OPC e autoridades policiais (espelha o art. 18.º do DL 44/2002).

iv. Diz-se que o Comando Naval tem por atribuição "Garantir a fiscalização, no seu âmbito, dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional [...]" (alínea a) do n.º 2 do art. 17.º do DL 233/2009); a expressão "no seu âmbito" incorpora nesta norma os limites à ação da Marinha, como ramo militar, na fiscalização, mas a Marinha mostra não os reconhecer.

v. Na secção IX, apesar de dizer que a AMN e o SBSM se regulam por legislação própria, constam disposições sobre estes serviços, como se fossem unidades orgânicas da Marinha; e até cria serviços na DGAM, como a Direção de Combate à Poluição do Mar (DCPM) que talvez substitua o SCPMH (mas isso não é dito). Nenhum documento explica a necessidade destas disposições, dado que estes organismos se regulam por legislação própria.

Cabe registar que os referidos diplomas legais do Governo (DR 86/2007 e DL 233/2009) foram promulgados pelo Presidente da República, que não os vetou nem pediu ao Tribunal Constitucional a apreciação da constitucionalidade. Não foram chamados à Assembleia da República para discussão ou apreciação. E não foram objeto de debate nos *media* ou no espaço público.

É relevante notar que em 2008 decorreu uma reforma da segurança interna (a par da reforma da defesa), cristalizada na LOIC (lei 49/2008) e na LSI (lei 53/2008). Esta reforma da segurança interna foi elaborada na sequência da decisão política, estabelecida na **Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007** (19-Mar), que dava seguimento ao estudo realizado sobre o modelo de organização da segurança interna realizado no IPRI no ano anterior (IPRI: 2006). Cabe destacar desta decisão do Governo, concretizada nas referidas leis, os seguintes aspetos:

- Mandata-se "o Ministro da Defesa Nacional para, no quadro da reestruturação da estrutura superior da defesa nacional e das

Forças Armadas, propor uma nova articulação entre o Sistema de Autoridade Marítima e o SISI [sistema integrado de segurança interna]." (ponto 3.2-d) da RCM 45/2001).

- Tal como no estudo do IPRI, o SAM está ao mesmo nível da "Defesa Nacional", a qual reúne os ramos das FA, dirigidos pelo CEMGFA. De acordo com o mandato referido no ponto anterior, a LSI e a LDN determinam que a participação das FA na segurança interna se faz através da coordenação entre o SGSSI e o CEMGFA.
- Admitindo um modelo de geometria variável, atribui-se ao SGSSI (então só SG-SISI) poder para, de acordo com as circunstâncias e graus de autoridade variáveis, se relacionar com todas as instituições que representam o essencial da atividade de segurança, incluindo as do SAM.

Dito isto, a Marinha reconhece a competência de outras autoridades e FSS no mar. Assim, há já vários anos que apoia as operações da PJ no mar, designadamente no âmbito das suas competências de combate ao narcotráfico, através dum antigo protocolo entre ambas (mais tarde, sob a coordenação do SGSSI), disponibilizando NRP, com guarnições treinadas e prontas, como plataformas; uma operação em 2012 perto de Odemira, que empregou fuzileiros, teve especial impacto mediático, até porque não ficou claro se o CEMGFA e o SGSSI sabiam da mesma, à luz da LDN e da LSI (Lusa: 2012).

A Marinha também disponibiliza plataformas, que atuam sob a direção ou o controlo tático[30] de outras autoridades, nacionais e estrangeiras. É o que ocorre com as missões de fiscalização da pesca no Atlântico Noroeste, promovidas pela *Northwest Atlantic Fisheries Organization*[31], nas quais os NRP embarcam inspetores da pesca credenciados que dirigem e controlam a missão (Marinha: 2014b). Ou as missões de combate à imigração ilegal (indiretamente, também, contra

[30] Modalidade de ação na qual um grupo estruturado presta um serviço a uma entidade, de acordo com os objetivos que ela estabelece, mas sem que esta dirija o grupo ou os seus membros. O controlo exerce-se sobre os resultados e não se reflete na direção ou comando dos indivíduos ou do grupo.

[31] Ver mais em: http://www.nafo.int (lido em 20-Mar-2015).

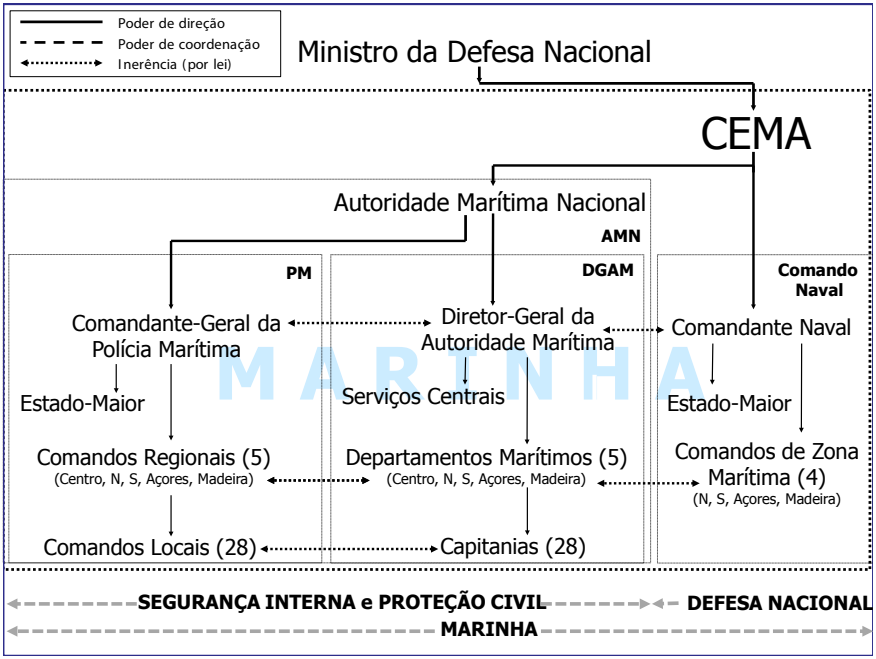


Figura 9 – A visão da Marinha (Bettencourt: 2005; Marinha: 2010; 2012a; 2012b; 2013; 2014a).

o narcotráfico e o terrorismo) no Mar Mediterrâneo, no âmbito da agência *Frontex* da UE[32], nas quais operaram em 2014 sob o controlo da *Guardia Civil* espanhola (Marinha: 2014c). Estes casos contrastam com a animosidade de vários dirigentes da Marinha contra a GNR (Curado: 2009; DN: 2009; DN: 2010; Freire: 2010; A. Rodrigues: 2011a; Gomes: 2014), e como vários oficiais da Armada encaram as missões de apoio à PM, que, na essência, são análogas às citadas. Na figura 9, sintetiza-se a interpretação dos dirigentes da Marinha, revelada em documentos internos e posições públicas.

A interpretação conjugada das normas jurídicas relevantes, à luz da doutrina neste domínio, que é firme, e tributária do parecer do CCPGR 147/2001, é clara sobre as condutas a adotar pela Marinha e pelas FA fora da sua missão e na colaboração com outras autorida-

[32] Ver mais em: http://frontex.europa.eu (lido em 20-Mar-2015) e as missões "Índalo" em particular.

des. Mas a interpretação das normas jurídicas exige conhecimentos e prática jurídicos, raramente ao alcance da maioria dos militares, até da maioria dos oficiais da Armada – e em particular daqueles que operam os navios no mar, situação pouco propícia à análise jurídica por não-juristas.

O orçamento e dotação próprios da AMN e necessariamente da PM, previstos na lei e na reforma do SAM, visam garantir a sua autonomia face à Marinha e às prioridades relativas à defesa militar (a missão da Marinha), e que preferirão à AMN em ambiente de escassez de recursos. Dos vários CEMA desde 2002, nenhum tomou qualquer iniciativa para concretizar esta autonomia.

Os factos apresentados são consistentes e sugerem que os dirigentes da Marinha não querem que a DGAM e a PM se emancipem da Marinha. Nessa conduta, terão tido o conforto de vários pareceres da Auditoria Jurídica do MDN que, apesar de versarem sobre questões de pessoal da PM, ignoraram o EPPM (Freire: 2011d). Todavia, já houve vários acórdãos de tribunais superiores que afirmaram que o CEMA não tem competência própria, nem delegação de poderes do MDN, em matéria disciplinar do pessoal da PM (cujo regulamento disciplinar não se confunde com o Regulamento de Disciplina Militar), como resulta das fronteiras constitucionais à atuação doméstica das FA; foi, entre outros, o caso do acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 2006 sobre um recurso dum agente da PM no **processo 10642/01**, anterior à reforma do SAM.

3.5. *A Avaliação*

Não estando prevista na formulação, não surpreende que não tenha havido avaliação formal da reforma do SAM ou da AMN. Também não havia nenhum mecanismo de avaliação dos resultados que comparasse os efeitos da reforma sobre as atividades da autoridade marítima; os anuários estatísticos da Marinha, cumprem o dever de informação pública, mas não são, nem visam ser, meios de avaliação, até porque estão comprometidos com os resultados e estão centrados na Marinha.

Um elemento da avaliação formal é o escrutínio pela Assembleia da República. Importa registar que a AMN e a PM são acompanhadas pela Comissão de Defesa Nacional, que se centra nas FA, e não pela comissão que acompanha a maioria das FSS que operam na segurança interna, a Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Não se conhecem debates ou apreciações profundas sobre o SAM, a AMN, a DGAM ou a PM no âmbito da Comissão de Defesa Nacional. Não há também qualquer escrutínio ou posição desta comissão sobre desvios ou disfunções no SAM, embora alguns deputados tenham suscitado questões ao MDN, por ocasião de debates e de audições parlamentares. Pouco se sabe do pensamento dos deputados desta comissão (e da maioria dos deputados) ao longo dos anos, sobre a autoridade marítima, nem em sentido orgânico nem funcional.

Um elemento de avaliação política é, ainda, a posição do Presidente da República, manifestada em declarações públicas formais ou informais. Não se conhecem posições ou declarações dos titulares do órgão desde 1982, no espaço público, que tenham sido mais do que inócuas ou de circunstância.

A avaliação através dos processos judiciais é outra vertente da avaliação a considerar; incluiu vários, pouco conhecidos, processos, alguns já referidos, sobre as competências do CEMA em relação à PM e sobre a legalidade de ações praticadas por oficiais da Armada em serviço na estrutura militar visando a fiscalização da pesca. Desconhece-se em que medida, se alguma, as decisões judiciais foram estudadas e vieram a influenciar os executantes na AP ou os cidadãos com atividades no mar.

Sem estarem previstos dispositivos regulares de avaliação, é provável que desvios ou disfunções demorem muito até serem detetados; e mais para serem corrigidos. Mas alguma avaliação política e administrativa houve, pelo menos implícita, pois dois Governos (XVIII e XIX) tomaram decisões que envolveram a AMN; no primeiro caso, mantendo o modelo de 2002:

- O **Decreto-Lei n.º 154-A/2009** (6-Jul) aprovou e pôs em vigor uma nova LOMDN, revogou o DL 47/93 e manteve a AMN (já não o SAM) na dependência direta do MDN (art. 7.º e art. 24.º).

Não identificou a PM entre os organismos na sua dependência; nem alterou nada da reforma do SAM ou da AMN.

- A **Lei Orgânica n.º 1-A/2009** (7-Jul), que revogou a lei orgânica n.º 111/91 (29-Ago), LOBOFA, que reconheceu a autonomia da AMN, ainda que usando uma formulação pouco clara. Porém, a regulamentação da lei foi inconsistente (ver a secção 3.6.2).

No segundo caso, ainda que não constasse do Programa do XIX Governo Constitucional, foram tomadas iniciativas assumidamente para clarificar a situação da AMN e da PM em relação à Marinha:

- O **Decreto-Lei n.º 122/2011** (29-Dez) aprovou e pôs em vigor uma nova LOMDN, revogou a anterior e manteve a AMN na dependência direta do MDN (art. 7.º e art. 23.º). Não identificou a PM entre os organismos na sua dependência; nem alterou nada do SAM ou da AMN.
- O **despacho do MDN n.º 4810/2012** (9-Mar) ordenou uma revisão do SAM e da AMN.
- Desta revisão resultou o **Decreto-Lei n.º 235/2012** (31-Out), o qual alterou vários diplomas do SAM e que visava clarificar as orientações políticas e o modelo da AMN e da PM.
- Mais tarde, no âmbito da reforma dos diplomas estruturantes da defesa nacional, procedeu-se a nova reformulação da AMN (a aprofundar em 3.6).

Um elemento explícito e fundamental da avaliação da AMN foi a auditoria **IGDN n.º 06/2012** (08-Jul-2013) da Inspeção-Geral da Defesa Nacional, relativa a 2011, cujas conclusões abrangem mais do que só este ano e de que importa destacar os seguintes aspetos do parecer do inspetor-geral:

> "2. As conclusões apresentadas merecem a minha concordância […] permitindo-me relevar a necessidade de:
>
> a. Solucionar o problema da falta do decreto-regulamentar da DGAM (previsto desde 2002) […]
>
> c. Reforçar a identidade e imagem institucional da AMN, enquanto estrutura civil do MDN prestadora de serviços públi-

cos no domínio do mar, continuando os esforços de clarificação legal das suas atribuições e enquadramento orgânico, o que se materializa, nomeadamente:

i. Na autonomização do seu orçamento enquanto estrutura própria do MDN, não-inserida nas Forças Armadas. Nesse sentido, a Marinha deverá apresentar, a Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, estudo conducente à autonomização do orçamento da AMN; […]". (IGDN: 2013)

A importância desta auditoria e do parecer do inspetor-geral são ainda reforçadas pelo **despacho do MDN n.º 126/MDN/2013** (23-Jul), do qual importa destacar os seguintes aspetos:

"1. Concordo com o Parecer do Senhor Inspetor-Geral da Defesa Nacional e consequentemente, Homologo, […] o relatório da Auditoria n.º 06/2012, de 5 de Julho de 2013 realizada à Autoridade Marítima Nacional […].

2. Tendo em consideração as conclusões e recomendações expressas no Relatório da Auditoria, vistas com preocupação, determino:

[…]

c. À Marinha, que colabore na correção daquelas situações, sempre que solicitada."

O Desp.MDN 4810/2012, o DL 235/2012 e a auditoria IGDN 06/2012 não podem ser separados do escrutínio mediático que o jornal "Diário de Notícias" fez sobre a matéria, através de notícias (Freire: 2011a; Freire: 2011b; Freire: 2011c; Freire: 2011d; Freire: 2012a; Freire: 2012b; Freire: 2012c; Freire: 2012d) e artigos de opinião (Paulo: 2011a; Paulo: 2011b; Paulo: 2012a; Paulo: 2012b; Paulo: 2012c; Paulo: 2012d; Paulo: 2012f), nos quais se defendeu que a doutrina da "Marinha de duplo uso" contrariava a CRP e a lei, esvaziava a AMN e subordinava-a à Marinha; assim, estava um ramo militar a intervir e a dominar uma parte da segurança interna (contra, A. Rodrigues: 2011b; T. Rodrigues: 2011; Gomes: 2014). Só mais dois jornais publicaram peças sobre esta matéria: um artigo de opinião a apoiar a dita doutrina no "Sol" (Anunciação: 2012); e uma peça no "Público" noticiando as

mudanças em 2014 (Lourenço: 2014, 6). As peças noticiosas da Lusa seguiram as posições da Marinha, apesar de esta agência noticiosa ter sido informada dos erros das suas peças. Em 2014, os magistrados do Ministério Público, através do seu sindicato, tomaram posição pública pela primeira vez na matéria, e contra a intervenção das FA – e da Marinha em particular – nos inquéritos criminais, a qual resulta diretamente do seu domínio sobre a PM e da acumulação de cargos na Marinha e na PM (ASPPM: 2014b).

O escrutínio mediático, fundamental para o funcionamento saudável dum EDD, embora limitado integrou a avaliação informal ("*feedback*"). É de notar, porém, que esta não teve origem em operadores do setor do mar (por exemplo, da pesca ou da náutica de recreio). O desagrado destes operadores fez-se sentir informal e localmente, algumas vezes nos media locais[33]. Isto sugere que as disfunções pouco os prejudicavam, ou que a maioria terá concluído que os custos da correção eram superiores aos custos da manutenção da situação – os custos da correção envolveriam certamente as despesas com processos judiciais, que são sempre significativas e que podem dissuadir o recurso aos tribunais, exceto quando se espera ganhar ou recuperar elevados valores. Ocorreram, porém, reações de outros organismos que integram o SAM, de que cabe destacar a GNR, a qual não se empenhou na valorização do CNCM, que viu como uma forma ilegítima de a Marinha se posicionar na segurança interna.

3.6. *Reformulações Orgânicas*

O Desp. MDN 4810/2012 iniciou uma avaliação formal, que combinou com o início da segunda volta do "*policy cycle*". Desta saiu a primeira reformulação da AMN e da PM em 2012. Em 2014, no âmbito da reforma da defesa nacional, realizou-se nova reformulação, embora apresentada como uma clarificação da AMN e da sua relação com a Marinha (de acordo com o preâmbulo da LOMAR-2014).

---

[33] Ver: http://jornaldascaldas.com/JournalNews/Journalnewsdetail.aspx?news=03961380-0cb7-4a4c-8bbd-6a02fe33356e&q=Peniche (lido em 20-Mar-2015).

3.6.1. *Primeira reformulação: 2012*

O Desp.MDN 4810/2012 considerou as reações no espaço público e procedeu a uma avaliação, e incluiu um reagendamento e uma reformulação, que se concluiu com a entrada em vigor do DL 235/2012, que alterou o DL 44/2002 e o DL 248/95. A concretização avançou, mas já foi superada por nova reformulação. O CEMA teve uma reação inicial de "esclarecimento" (Marinha:2012c; Paulo: 2012e); depois, a Marinha quis mostrar que se estava a adaptar, sobretudo na comunicação (Freire: 2012e). Mas fê-lo lentamente e sem renunciar a exibir uma posição de domínio da Marinha e dos seus dirigentes sobre a AMN, a DGAM e a PM.

Quanto às disfunções em concreto, tendo sido concebido com o fim explícito de clarificar a natureza e as relações da PM e da AMN com a Marinha, destacam-se alguns pontos do DL 235/2012:

- Estatuiu-se uma maior institucionalização da relação entre a PM e a AMN-órgão, alargando-a do âmbito operacional, a matérias relativas ao pessoal consideradas de gestão corrente. Assim, foi adotado um modelo inovador, pelo qual, para efeitos de decisão em sede de recurso, sem prejuízo da tutela ministerial, a competência em assuntos de pessoal (não de disciplina) foi cometida à AMN-órgão (art. 3.º). Para se perceber melhor a opção, uma situação equivalente seria atribuir aquelas competências ao SGSSI em relação às FSS que este órgão coordena.
- Foram reafirmadas as competências de coordenação da AMN-órgão: só continua a ter poder de coordenação em relação aos serviços que integram a AMN-serviço (art. 4.º).
- Foi reafirmada a direção e comando superior da PM como força policial pelo CGPM (art. 3.º).
- Foi reafirmada a tutela departamental superior do MDN sobre o pessoal da PM (art. 3.º).
- Através duma reflexão concetual no preâmbulo sugere-se que o ramo militar do mar deixará de se chamar "Marinha" e voltará a "Armada":

> "[…] a Marinha representa uma moldura institucional com legitimidades heterogéneas e capacidades multifuncionais, onde se identifica uma componente de ação militar que constitui o ramo naval das Forças Armadas, histórica e conceptualmente designado de Armada, e uma componente de ação não militar, fora do propósito imediato e do âmbito próprio das Forças Armadas, que constitui uma outra estrutura do Ministério da Defesa Nacional, designada Autoridade Marítima Nacional."

Outra interpretação deste texto, que não é muito claro, mas não é normativo, designadamente que considere a Marinha como ramo militar com duas vertentes, a civil e a militar, como no Ministério da Marinha, viola as fronteiras constitucionais entre a segurança interna e a defesa, e a lógica: como pode um serviço ser militar e não-militar em simultâneo?

No articulado do diploma, em coerência com esta reflexão, substituiu-se o nome "Marinha" por "Armada" nos art. 2.º e art. 4.º (que alteraram o EPPM e o DL 44/2002). Estava agendada a mudança de nome do ramo militar do mar, que devia concretizar-se na LOMAR-2014.

Na sequência do DL 235/2012 vincaram-se algumas mudanças na comunicação externa:

- O CGPM melhorou a identidade, a visibilidade institucional e a expressão pública própria em matérias relativas à PM, embora esta tenha usado o sítio da Marinha na Internet até Mar-2015. Por vezes, as imagens escolhidas para ilustrar as notícias neste sítio mostram embarcações, viaturas ou edifícios com a designação "Marinha", nalguns casos ultrapassadas pela realidade.
- A cada vez mais correcta atribuição, nos comunicados de imprensa divulgados pela Marinha, das ações que foram executadas pelos recursos e capacidades do Estado administrados pela Marinha, no âmbito dos serviços públicos civis (sobretudo PM e SBSM) e, progressivamente, a mais correta referência à PM e suas ações. Alguns comunicados de imprensa concluíam com a frase "A Marinha disponibiliza recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências da Autoridade

Marítima Nacional"; outros substituíam as designações que a lei define – "capitão de porto" ou "comandante local da PM" – por outras informais e sem suporte legal, como "autoridade marítima local".

O DL 235/2012 foi contestado pelo Partido Comunista Português (PCP) e pela Associação Socioprofissional da Polícia Marítima (ASPPM). O PCP pediu a apreciação parlamentar e considerou que a norma do DL 235/2012 que colocava a PM na dependência da AMN-órgão era inconstitucional (PCP: 2012). Esta posição foi contrariada pelo Governo, apoiado pelo PSD e pelo CDS-PP, e também pelo PS, que defenderam que as alterações postas em vigor pelo DL 235/2012 mantinham separadas as estruturas orgânicas da AMN e da Marinha, e assim não violavam a CRP (Lino:2013). A iniciativa do PCP valeu por ser um dos raros debates parlamentares, embora limitado, sobre a autoridade marítima.

A contestação da ASPPM concretizou-se numa queixa apresentada na Procuradoria-Geral da República (ASPPM:2013), que visou, no plano formal, o facto de não ter sido ouvida na formulação (apesar de a ASPPM ser legalmente reconhecida), e no plano substantivo, os seguintes quatro pontos:

- Considera o preâmbulo em desconformidade com a CRP.
- Defende que a confusão entre os titulares dos cargos na estrutura orgânica da DGAM e da PM e a sua condição de militares (art. 2.º do DL 235/2012) traduz uma posição inconstitucional das FA na segurança interna.
- Alega que a competência para a decisão em sede de recurso em assuntos de pessoal cometida à AMN-órgão (art. 3.º do DL 235/2012) é ilegal.
- Defende que a subordinação do CGPM, mesmo limitada a algumas matérias e competências de gestão corrente do pessoal, à AMN-órgão (art. 4.º do DL 235/2012) será inconstitucional.

Um facto inédito foi a audiência concedida pela PGR à ASPPM em 11-Mar-2015 (Freire:2015b). Aguarda-se a decisão da PGR, podendo a matéria vir a ser objeto de parecer do CCPGR.

3.6.2. *Segunda reformulação: 2014*

Houve uma segunda reformulação da orgânica da autoridade marítima, ainda que indireta, pois não incidiu diretamente nos diplomas legais específicos do SAM ou da AMN; não se sabe em concreto o que a suscitou, pois o escrutínio mediático foi menos intenso. Mas poderá ter sido uma reavaliação decorrente da experiência com o DL 235/2012, ou tratando só de aproveitar a Reforma "Defesa 2020", sobre a legislação estruturante da defesa e das FA, aprovada, definida e iniciada pela **resolução do conselho de ministros n.º 26/2013** (19-Abr). Devendo ser revisto o DL 233/2009, podia aproveitar-se a oportunidade para corrigir as disfunções que nele constam e relativas à AMN e à PM, como sucedeu.

Neste período, a ASPPM organizou duas conferências na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sobre a orgânica e o enquadramento jurídico da autoridade marítima, que constituíram as únicas reflexões públicas e abertas centradas nesta matéria:

- A primeira, com o tema "O Sistema de Autoridade Marítima. Perspetiva da Segurança e dos Direitos dos Cidadãos" ocorreu em 14-Nov-2013[34].
- A segunda, com o tema "Sistema de Autoridade Marítima. A Dicotomia Segurança/ /Investigação Criminal" ocorreu em 19-Set-2014[35].

Uma terceira conferência, com o tema "A Polícia Marítima: Um passado, um presente. Que futuro?", ocorreu em 16-Jun-2015[36], e completou uma trilogia já a olhar para o futuro.

Todas visaram avaliar a política pública relativa à autoridade marítima e contaram com uma diversidade assinalável de entidades,

---

[34] Ver http://www.asppm.pt/actividades/41-i-conferencia-da-asppm-o-sam-perspetiva-da-seguranca-e-dos-direitos-dos-cidadaos (lido em 20-Mar-2015).

[35] Ver http://www.asppm.pt/actividades/93-2-conferencia-da-asppm (lido em 20-Mar-2015).

[36] Ver http://www.asppm.pt/actividades/179-3-conferencia-da-asppm-policia--maritima-que-futuro (lido em 23-Jun-2015).

estudiosos e especialistas envolvidos, incluindo agentes da PM, académicos e políticos. Não se conhece nenhuma outra iniciativa recente de reflexão e debate estruturado no espaço público sobre a autoridade marítima e seus órgãos e serviços.

É neste contexto de maior sensibilização pública para as matérias da autoridade marítima que o MDN recuou na iniciativa que teve de regressar à designação "Armada" em vez de "Marinha". Nem o ministro Aguiar-Branco, nem nada no espaço público permite explicar o que causou tal recuo 19 meses depois do DL 235/2012, e acabar por manter a designação "Marinha" adotada em 1993. A decisão foi revelada num discurso do ministro (18-Mai-2014) e confirmada na LDN e na LOBOFA (Set-2014):

> "E, a este a propósito, ocorrem-me as discussões infindáveis, mais ou menos estéreis, sobre a terminologia a utilizar para denominar este ramo das Forças Armadas.
>
> Diz-se Marinha? Diz-se Armada? Marinha de Guerra?
>
> Não se pode dizer Armada porque Armada é só de guerra, não se pode dizer Marinha porque Marinha, também, é civil.
>
> Este princípio de separação é valido para quase todos os países.
>
> Menos para o nosso: Há um racional histórico e um emocional humano que o justificam.
>
> Neste país de marinheiros, confunde-se, no mar, pacificamente e com orgulho, o que é civil com o que é militar. Os portos, os socorros a náufragos, os faróis, as missões de interesse público.
>
> O mar é da Marinha. E a Marinha que se identifica geneticamente com o povo português é só uma. Esta. A que está à minha frente." (Branco: 2014a,3)

Não é habitual que um ministro use este tipo de discurso face a serviços que dirige e em frente de tropas formadas. E ainda menos que um ministro jurista pareça defender a usucapião de um órgão ou serviço sobre certas funções. A fusão indicada pelo ministro foi contestada por contrariar a CRP, mas só por uma voz no espaço público (Paulo: 2014a); a resposta que teve foi indireta, poucos meses mais tarde, nas leis a seguir mencionadas, que ignoraram por inteiro aquela

contestação. Já afirmação de que "o mar é da Marinha" teve mais contestação (Duarte: 2014; e Paulo: 2015).

As reações corporativas à mudança de "Marinha" para "Armada" foram fortes e adversas, mas só surgiram vários meses depois do DL 235/2012. As mais destacadas no espaço público foram de Leal[37] (2014), de A. Rodrigues (2014) e dum ex-CEMA em audição na Comissão Parlamentar de Defesa em 23-Jul-2014 (Gomes: 2014); mais tarde, foi citada (e não foi desmentida) uma afirmação deste ao DN:

> " […] a lei não interessa aqui. Vários presidentes da República e governos conviveram com ela nestes anos e não suscitaram dúvidas. O que importa é o modelo de duplo uso." (Freire: 2014)

Os órgãos de soberania visados ficaram em silêncio no espaço público perante estas afirmações[38]. Noutra ocasião, o ministro Aguiar--Branco afirmou que "Esta foi uma reforma das Forças Armadas." (Branco:2014b,6). Há várias interpretações possíveis para esta frase e a ambiguidade pode satisfazer várias audiências e diversos fins políticos. Mas a reforma, como o nome indica, é da defesa nacional e para servir o Estado, e não de serviços ou para se servirem.

No contexto da formulação da Reforma "Defesa 2020", procedeu--se à revisão dos diplomas estruturantes da defesa nacional, da qual cabe destacar os seguintes aspetos em relação à AMN e à PM:

- A **Lei Orgânica n.º 5/2014** (29-Ago) alterou a LDN-2009; manteve-se em concordância com a CRP, quanto à supremacia

[37] Num texto que se julga ser o original (divulgado num grupo fechado do GoogleGroups e no blogue "A Voz da Abita(na Reforma)"), e que foi removido com a eliminação do blogue em 15-Out-2014: "Há limites para tudo e se for necessário mais um afrontamento democrático com algum poder político em defesa do que o nome da Marinha de Guerra Portuguesa foi, representou e quererá continuar a ser no futuro, estou certo que os marinheiros no activo, na reserva e na reforma acompanharão as suas chefias na certeza de que estas saberão responder a manobras de interesse restrito corporativo e atrás das quais não está só uma mera mudança de designação. Preparar para Faina Geral!"

[38] O Presidente da República em funções em 2014 (data destas declarações) empossou o referido ex-CEMA quando este foi reconduzido em 2008 (mas não no primeiro mandato) no cargo de CEMA e AMN, que exerceu de 2005 a 2010.

civil e às fronteiras entre segurança interna e defesa. Mas não se mudou o nome de "Marinha" para "Armada", como o MDN pretendia em 2012 (a mudança já não constava da proposta de lei apresentada pelo Governo à Assembleia da República).

- A **Lei Orgânica n.º 6/2014** (01-Set) alterou a LOBOFA-2009, e nela destaca-se o seguinte:

i. Clarificou as relações orgânicas entre a Marinha (ramo militar) e a AMN (serviço civil), atribuindo à primeira um papel de apoio à segunda:

"**Artigo 6.º [...]**

2 – A organização das Forças Armadas rege-se por princípios de eficácia e racionalização, devendo, designadamente, garantir:

[...]

d) No âmbito das atribuições afetas ao Ministério da Defesa Nacional, a disponibilização de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos ou serviços regulados por legislação própria, nomeadamente a Autoridade Marítima Nacional e a Autoridade Aeronáutica Nacional."

ii. Manteve as normas que determinam que a cooperação entre as FSS e as FA se concretiza através dos seus órgãos de topo (norma espelhada no art. 35.º da LSI e no art. 48.º da LDN), donde se conclui que a Marinha não tem uma relação direta com a PM (esta é uma FSS), e ainda menos hierárquica:

"**Artigo 26.º [...]**

1 – As Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança cooperam tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões para os efeitos previstos na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 4.º.

2 – Para assegurar a cooperação prevista no número anterior, são estabelecidos os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como a utilização de meios.

3 – Compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a implementação das medidas de coordenação, para os efeitos previstos nos números anteriores, sem prejuízo do disposto na Lei de Segurança Interna."

iii. Em termos literalmente contraditórios com a letra e o espírito da CRP, inseriu o SBSM, um serviço civil com funções de proteção civil, na estrutura orgânica da Marinha, abolindo as fronteiras entre a Marinha (ramo militar) e o SBSM (serviço de proteção civil):

"**Artigo 15.º [...]**

10 – Integram ainda a orgânica dos ramos, na Marinha, o Instituto Hidrográfico e o Serviço de Busca e Salvamento Marítimo, e, na Força Aérea, o Serviço de Busca e Salvamento Aéreo."

A inserção do SBSM na estrutura orgânica da Marinha,a inserção do SBSA na Força Aérea e o abandono da intenção prevista na RCM 26/2013 de fundir o Instituto Hidrográfico (IH) com o Instituto Geográfico do Exército estão fora do objeto deste estudo; por isso, embora mereçam uma análise profunda, não serão aqui tratados. Mas importa notar que o capitão de porto é agente de proteção civil e órgão de coordenação das missões de SAR nos espaços marítimos e no domínio público marítimo, pelo que passa a haver um controlo indireto destes órgãos civis da AMN pelos dirigentes da Marinha, o que merece as mesmas dúvidas de constitucionalidade apontadas ao domínio da AMN e da PM pela Marinha.

- O **Decreto-Lei n.º 183/2014** (29-Dez) substituiu a LOMDN-2009, e nele destaca-se o seguinte[39]:

i. Manteve a AMN na dependência do MDN (alínea a) do art. 7.º); e ao colocar a AMN noutro artigo separado das FA, confirma indiretamente a natureza civil da AMN.

ii. Especifica melhor a AMN-serviço, sem alterar as competências da AMN-órgão (mantêm-se as previstas no DL 44/2002, alterado pelo DL 235/2012: só de coordenação) e remete para diploma próprio (presume-se que será a sua lei orgânica) a orgânica da AMN:

"**Artigo 22.º [...]**

1 – A Autoridade Marítima Nacional, abreviadamente designada por AMN, é a estrutura responsável pela execução das atividades, de âmbito nacional, nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições

[39] Passa-se por alto a confusão entre órgãos e serviços nos diplomas do Governo, por se tratar duma questão de técnica legislativa, que não está na essência deste estudo.

definidas no Sistema da Autoridade Marítima, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional.

2 – A organização, as competências e o funcionamento dos órgãos e serviços da AMN são os previstos em diploma próprio."

iii. Mais uma vez, não inclui a PM entre as estruturas integradas no MDN, embora a PM não seja uma subunidade orgânica de algum outro serviço.

- O **Decreto-Lei n.º 185/2014** (29-Dez) substituiu a LOMAR--2009, e nele destaca-se o seguinte:

i. Desapareceram várias expressões controversas da LOMAR-2009:

– "missões particulares" da Marinha foi substituída por "missões reguladas por legislação própria", cujo cumprimento compete à Marinha assegurar nos termos da "legislação própria" e "no âmbito das respetivas competências" (n.º 3 do art. 2.º), as quais, recorde-se, não incluem a intervenção na segurança interna (exceto através da coordenação entre o SGSSI e o CEMGFA) ou na administração da justiça.

– "Marinha de duplo uso" não foi substituída; é o fim desta expressão na lei, embora só existisse num preâmbulo; mas persistiu no sítio da Marinha na Internet até Mar-2015.

– o art. 38.º , que visava regular alguns aspetos da orgânica da AMN, não foi alterado nem substituído; mas ficaram normas a analisar adiante, que visam regular aspetos da AMN.

ii. Confirma-se a obrigação fixada na LO 6/2014 de a Marinha, "nos termos da CRP e da lei", disponibilizar recursos à AMN (alínea g) do n.º 2 do art. 2.º). Isto é, a Marinha apoia a AMN.

iii. Espelha-se na LOMAR a norma do DL 44/2002 que determina que o CEMA é, por inerência, a AMN (n.º 2 do art. 2.º do DL 44/2002 e n.º 11 do art. 8.º da LOMAR).

iv. Autoriza-se a acumulação de cargos nas estruturas orgânicas da Marinha, da DGAM e da PM (as inerências entre a DGAM e a PM já estavam previstas no n.º 1 do art. 8.º do EPPM), da segurança interna e da defesa, por proposta de um chefe militar (CEMA), como visava a "Marinha de duplo uso", admitindo-se que órgãos da estru-

tura das FA possam atravessar as fronteiras entre segurança interna e defesa, e acumularem com órgãos policiais na AMN:

"**Artigo 8.º [...]**

12 – O CEMA, enquanto AMN, submete à aprovação do Ministro da Defesa Nacional as propostas de acumulação dos cargos de Comandante Naval/Comandante das Operações Marítimas e de Comandante de Zona Marítima/Chefe de Departamento Marítimo, no âmbito da AMN.

[...]

Artigo 18.º [...]

4 – Os comandantes de zona marítima podem acumular com as funções de Chefe de Departamento Marítimo, na estrutura da AMN, nos termos do n.º 12 do artigo 8.º

5 – Os comandantes das zonas marítimas asseguram, ao seu nível e nos termos da lei, a ligação com as forças e serviços de segurança e proteção civil, em coordenação com o CN e com os comandos operacionais das áreas em que se inserem.

6 – Os comandantes de zona marítima [...] estão na direta dependência do Comandante Naval."

A lei não autoriza este tipo de acumulação na GNR, uma força de segurança militar, no que se refere aos militares do Exército que nela prestam serviço. Com tal acumulação, militares em serviço na estrutura das FA são ao mesmo tempo OPC, em clara violação das fronteiras democráticas e constitucionais entre segurança interna, administração da justiça e defesa. A inerência não é obrigatória, pois, apesar do art. 18.º do DL 44/2002 estabelecer que os titulares dos órgãos regionais e locais da DGAM devem ser oficiais da Marinha, o MDN pode não aprovar as propostas de acumulação; neste caso, serão oficiais da Marinha, mas não acumularão cargos nestas estruturas, ou o CEMA terá de ir propondo titulares até que o MDN aprove uma proposta. Ao invés da LOMAR-2009, a acumulação de cargos já não é por inerência, e passa a ser uma opção e competência discricionária do MDN. Ainda assim, a opção é de duvidosa constitucionalidade: o problema está logo em existir a possibilidade.

v. Autoriza-se o Vice-CEMA a exercer as funções de AMN, por impedimento do seu titular, em vez da solução óbvia que seria o DGAM e CGPM, por ser o segundo da AMN:

"Artigo 10.º [...]

3 – [...] *b*) Substituir o CEMA nas suas ausências ou impedimentos e exercer as funções de CEMA interino, e por inerência de AMN, por vacatura do cargo."

Esta norma não tem paralelo na LOMAR-2009, nem em qualquer outra estrutura nacional. Sugere que o vice-CEMA, por ser o vice-almirante "hierarquicamente superior a todos os oficiais do seu posto, na Marinha", transporta esse atributo para outras estruturas em que haja vice-almirantes, e não só na Marinha.

vi. Autoriza-se o Comandante Naval (vice-almirante) a acumular com o cargo de Comandante das Operações Marítimas, órgão sem existência legal mas referido no **despacho do CEMA e AMN n.º 34/14** (25-Nov) (anexo A) eventualmente a criar no âmbito da AMN-serviço, admitindo-se que um órgão da estrutura das FA possa atravessar as fronteiras entre defesa e segurança interna, e acumular com autoridades e órgãos policiais na AMN e na PM:

"Artigo 17.º [...]

3 – O Comandante Naval pode acumular com a função de Comandante das Operações Marítimas, no âmbito da AMN, nos termos do n.º 12 do artigo 8.º."

Como o Comandante Naval é um vice-almirante e na AMN existe só um vice-almirante (DGAM e CGPM) pode concluir-se que se visa ainda mais uma acumulação, por inerência, de órgãos policiais e militares. Mesmo no Ministério da Marinha a autoridade marítima e a Armada eram chefiadas e operadas por militares da Marinha e dependiam do ministro da Marinha, mas eram autónomas; os respetivos órgãos de topo não acumulavam o titular. Também não há precedente na LOMAR-2009 nem paralelo noutra estrutura nacional. Para se perceber melhor, uma situação equivalente será o Comandante das Forças Terrestres do Exército ser por inerência o CG da GNR – que a CRP e a lei não autorizam.

vii. O EMA deixa de ser uma estrutura de conselho da AMN (art. 11.º) e a Inspeção-Geral de Marinha deixa de ter atribuições e competências de inspeção sobre a AMN, ao contrário do que previa a LOMAR-2009 (art. 23.º).

viii. Mantêm-se no essencial, mas com mais clareza, as atribuições e estrutura do Comando Naval[40], assim como a articulação com as autoridades no âmbito do SAM (n.º 4 do art. 17.º).

ix. Alarga-se a composição do Conselho do Almirantado a todos os vice-almirantes no ativo, o que inclui o DGAM e CGPM (n.º 2 do art. 20.º), que estava excluído na LOMAR-2009.

x. O quadro de vice-almirantes tem quatro posições (art. 7.º), nas quais não se inclui o DGAM e CGPM, confirmando que a DGAM e a PM são exteriores à Marinha.

xi. Mantiveram-se os atributos "marítimos/as" aplicadas aos CZM e ao Centro de Operações Marítimas, todos na dependência do Comandante Naval (art. 2.º , art. 8.º , art. 18.º e art. 35.º), sem se perceber o que fundamenta a dualidade ("naval" nuns casos e "marítimo" noutros).

xii. Adota-se uma norma complementar e transitória, que parece retirar os órgãos e serviços da AMN da Marinha:

"Artigo 41.º [...]

3 – São extintos, sendo objeto de fusão: [...]

c) Os órgãos e serviços da AMN, enquanto estrutura da Marinha, sendo as suas atribuições integradas na AMN."

Esta norma é difícil de perceber, pois a previsão é falsa, dado que eles nunca integraram a Marinha – mesmo a LOMAR-2009 referia que se regulavam por legislação própria; e, por isso, não é claro o que visa alcançar. Mas houve quem entendesse, na Marinha e na AMN, que a DCPM foi criada com base na LOMAR-2009 (alínea j) do n.º 4 do art. 38.º), para substituir o SCPMH, sem a lei o dizer; nesse caso, a revogação daquela norma determinou a extinção da DCPM e voltou a existir o SCPMH – se foi alguma vez extinto, o que não foi possível apurar[41].

---

[40] De novo, trata-se duma questão de técnica legislativa, que não está na essência deste estudo, mas as competências do Comandante Naval não são explícitas neste DL; têm de se deduzir por analogia com outros órgãos e postos militares, e das atribuições do serviço que dirige.

[41] O autor era o chefe do SCPMH à data da entrada em vigor da LOMAR-2009 e apesar de passar a ser tratado por muitas pessoas da Marinha e da AMN pelo título de "diretor", desconhece qualquer ato formal de criação da DCPM, em especial a

O projeto de DL da LOMAR, na essência idêntico ao texto posto em vigor, mereceu dúvidas da ASPPM quanto à sua constitucionalidade, o que a levou a dirigir um apelo formal ao Presidente da República para que este órgão de soberania pedisse ao Tribunal Constitucional a sua apreciação preventiva (ASPPM: 2014a), o que não teve acolhimento.

Apesar da iniciativa do MDN em 2012, a LDN, a LOBOFA e a LOMAR mantiveram "Marinha" como a designação do ramo militar do mar; mas as designações dos seus órgãos e serviços internos por vezes recebem o atributo "Armada" outras vezes "Marinha", ou ainda, umas vezes o atributo "naval" e outras "marítimo". Só com a criação e arranque do portal da AMN na Internet (www.amn.pt) em Mar-2015, a Marinha alterou o seu portal (inaugurado em 20-Mai-2013), no qual estava plasmado o citado trecho do preâmbulo do DL 235/2012 (ultrapassado pela LOMAR-2014), que descreve a Marinha em sentido abrangente, sugerindo que será a sucessora do Ministério da Marinha, com uma componente militar e outra civil. Mesmo no novo portal da AMN subsistem deficiências quanto ao enquadramento legal, desde logo relativos ao combate à poluição do mar (ver notas 19 e 39).

3.7. *Tentativa de reagendamento e Reformulação pela Marinha*

3.7.1. *O despacho do CEMA n.º 34/14*

No contexto desta reformulação, surgiu o Desp.CEMA 34/14 (ver o anexo A), que determinou a constituição de dois grupos de trabalho internos na Marinha: um, para elaborar "uma proposta de lei orgânica para a AMN" (alínea a) do n.º 5); e outro, "uma proposta de decreto-lei" que "densifique as competências dos comandantes das

---

substituir o SCPMH, nem de qualquer ato formal de nomeação para diretor da DCPM. Pelo menos o seu chefe direto na DGAM, que teria a necessária competência para o efeito, também não terá encontrado base legal para o efeito, nem para mudar, porque o autor continuou a executar as mesmas funções, e só mudou o título informalmente. O autor continuou a assinar e a intitular-se "chefe do SCPMH", como ainda hoje defende que previa a lei aplicável.

unidades navais na fiscalização dos espaços marítimos sobre soberania e jurisdição nacional, designadamente, em matéria de pescas e atos ilícitos" (alínea b) do n.º 5). Sobre este despacho importa notar os seguintes factos:

- O CEMA não indica a base legal em que fundamenta a sua iniciativa, apesar de a lei obrigar a fazê-lo: primeiro, porque é um dever geral e permanente da atividade administrativa; também, porque a fiscalização está fora das atribuições da Marinha (dentro das atribuições está o apoio da fiscalização); e porque nem sequer indica visar contribuir para melhorar ou servir algum aspeto em concreto do interesse público a que está vinculado.
- O CEMA nomeou o seu chefe de gabinete para dirigir o grupo de trabalho que incumbiu de elaborar um anteprojeto de LOAMN, em vez do que seria a escolha mais lógica, o segundo mais alto dirigente da AMN (o DGAM e CGPM).
- O CEMA pretende que a LOAMN também abranja a PM; mas o regime das FSS, nas quais se inclui a PM, é da reserva absoluta de competências da Assembleia da República (alínea u) do art. 164.º da CRP).
- Em vez da expressão "orçamento da AMN" usa a expressão "financiamento".

Mesmo que esta iniciativa não tenha tido cobertura prévia do MDN, ela visa um reagendamento, que anuncia a terceira reformulação do modelo de AMN, que parece apontar para 2015 (a terceira reformulação em três anos, quando não houve nenhuma em dez). Quando têm sido contrariadas muitas pretensões da Marinha, e ainda se está a concretizar a segunda, é intrigante a iniciativa do CEMA de tentar reagendar uma nova reformulação; mas sugere que a Marinha tem uma agenda para a AMN e a PM, e que é independente dos órgãos de soberania.

Entretanto, importa considerar mais dois atos formais do CEMA: o **despacho do CEMA n.º 01/15** (20-Jan) (ver o anexo B), que criou um grupo de trabalho para elaborar um projeto de diploma sobre a

fiscalização dos espaços marítimos; e o **despacho do CEMA n.º 02/15** (20-Jan) (ver o anexo C) que criou o Gabinete de Imagem e Relações Públicas da AMN, na dependência do CEMA.

3.7.2. *O despacho do CEMA n.º 01/15*

Sobre o Desp.CEMA 01/15, que substitui em parte o Desp.CEMA 34/14 por ter sido entretanto publicada a LOMAR-2014, importa destacar os seguintes factos:

- O CEMA fundamenta esta iniciativa em diplomas legais, mas não explicita quais as normas jurídicas em concreto. E não se vê em que normas poderia fundamentar.
- O CEMA cria um grupo de trabalho (sem o relacionar com o que foi criado pelo Desp.34/14), para elaborar um diploma sobre competências dos comandantes dos NRP relativamente à fiscalização dos espaços marítimos, a propor ao MDN (mas não indica que tipo de diploma se propõe criar, nem as linhas gerais a que pretende que o conteúdo obedeça).
- O CEMA nomeia um representante da DGAM neste grupo de trabalho, sem ter atribuições ou competências na AMN, na DGAM ou na PM; mesmo que fosse a AMN-órgão, não tem essa competência, pois só o DGAM tem poder de direção sobre o respetivo pessoal.

3.7.3. *O despacho do CEMA n.º 02/15*

Sobre o Desp. CEMA 02/15, importa destacar os seguintes factos:

- O despacho do CEMA refere-se por inteiro a atribuições da AMN e da PM.
- O CEMA decidiu centralizar em si a comunicação (externa) dos órgãos e serviços da AMN (é de crer que inclui a PM, pois já se referiu à AMN no Desp.34/14 como integrando a PM).

- Para centralizar em si a comunicação da AMN, o CEMA criou um Gabinete de Imagem e Relações Públicas da AMN, na sua dependência direta e a funcionar no ISN.
- O CEMA determinou que o chefe do seu gabinete coordenará as atividades do Serviço de Informações e Relações Públicas da Marinha e deste novo gabinete.
- O CEMA determinou que este gabinete "seja constituído maioritariamente por pessoal da DGAM", mas não indicou qual a composição em concreto, quais os critérios de nomeação, nem quem o fará, ou quando.
- O CEMA afirmou ser "desejável [a] criação de duas marcas distintas mas intimamente ligadas, que são a Marinha e a Autoridade Marítima Nacional", embora não revele a base legal em que fundamenta a sua decisão, e fala em marcas, termo com um significado preciso no âmbito comercial, mas estranho e difícil de ajustar ao setor público.

3.8. *Outros Factos Relevantes*

A ASPPM reagiu ao Desp.02/15 afirmando que a Marinha estava a "amordaçar a PM" e suscitou dúvidas sobre a legalidade das decisões do CEMA (ASPPM: 2015a). Uma semana depois, em 28-Jan-2015, ocorreu um facto sem precedentes: o MDN exonerou o DGAM e CGPM por proposta da AMN-órgão, por "falta de confiança" deste no DGAM. Esta justificação foi dada pelo porta-voz da AMN, ficando o MDN, e o ministro Aguiar-Branco em concreto, em silêncio, apesar de questionados neste âmbito; também a publicação do **despacho do MDN n.º 1646/2015** (17-Fev) não esclareceu os motivos da decisão da AMN-órgão e do MDN de exonerar o DGAM e CGPM. Os *media* divulgaram os factos, mas só o "Diário de Notícias" os escrutinou (Freire: 2015a). A ASPPM reagiu formalmente, com uma posição de simpatia com o exonerado (2015b). De notar que a posição formal foi assumida pela AMN, e não pelo "CEMA e AMN", como se intitulava nos documentos oficiais até então.

Nomeado pelo **despacho do MDN n.º 2213-A/2015** (03-Mar), a posse do novo DGAM e CGPM em 04-Mar-2015 também ficou

marcada por cortes com o passado. Primeiro, ocorreu mais de um mês após a exoneração do antecessor. Depois, foi a Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional, em representação do ministro (ausente), a conferir a posse ao novo DGAM e CGPM, tendo-se referido ao antecessor, "o Vice-Almirante Cunha Lopes, que agora cessa funções, a quem saúdo e manifesto reconhecimento institucional pelos serviços prestados" (Cabral: 2015,3). É ainda de notar que o CEMA ou AMN-órgão não discursou – no passado, foi sempre o CEMA que deu posse ao DGAM e CGPM, destacando sempre pouco esta função. Por fim, esta cerimónia decorreu na DGAM e não na Casa da Balança das Instalações Centrais da Marinha ou no Gabinete do CEMA, como era usual. Cabe notar que o novo DGAM e CGPM foi um destacado defensor da doutrina da "Marinha de duplo uso", acima referida (Ribeiro: 2011).

Importa ainda destacar alguns documentos, sem relação direta com a Reforma da "Defesa 2020", mas relevantes na reformulação da AMN e da PM ocorrida no âmbito daquela reforma:

- A **lei n.º 28/2013** (12-Abr) criou a Autoridade Aeronáutica Nacional, na dependência direta do MDN, como a AMN; ao invés da AMN, não tem natureza policial; e não incorpora uma FSS. A expressão "policiamento aéreo" ("*air policing*") visa uniformizar conceitos e linguagem nas relações internacionais, perante a ameaça de "*rogue aircraft*"[42]. Na discussão parlamentar (04-Jan-2013), o Governo notou a diferença entre a AMN e a AAN, e salientou que a AMN é uma estrutura independente da Marinha (Lino:2013).
- A **portaria n.º 116/2014** (30-Mai), do MDN, alterou a Portaria n.º 1223-A/91 (criou o NUIPC) e substituiu as capitanias pelos comandos da PM entre os serviços notadores (art. 1.º).
- A **Diretiva de Planeamento da Marinha de 2014** (08-Jun), um documento interno formal, no qual aparece pela primeira vez no discurso da Marinha a expressão "apoio à AMN":

[42] Expressão de difícil tradução, mas que designa uma aeronave civil que passou a ser usada como arma para fins criminosos ou mesmo de guerra.

> "Com efeito, a Marinha gera e sustenta recursos, competências e capacidades de duplo uso, que de acordo com as necessidades e especificidades das missões podem ser empregues em atividades de natureza militar, da Marinha enquanto ramo das Forças Armadas, ou de natureza não-militar onde se inclui o apoio à Autoridade Marítima Nacional." (Marinha: 2014a, ii)

- O **despacho do MDN n.º 15134/2014** (28-Nov) criou o Conselho da PM, previsto nos art. 9.º e art. 10.º do EPPM; confirma alguns limites dos poderes da AMN-órgão sobre a PM em relação às questões de pessoal da PM.
- O **Decreto-Lei n.º 31/2015** (4-Mar) fixou os efetivos das FA para o ano de 2015 e, em especial, estabeleceu que se fixarão por despacho do MDN os efetivos colocados fora das FA (art. 4.º).
- A **Lei Orgânica n.º 7/2015** (18-Mai), ou Lei de Programação Militar (LPM), que visa programar as despesas de capital com as FA, inclui no capítulo da Marinha uma capacidade designada de "Apoio à AMN", demonstrando que a AMN está organicamente separada da Marinha. Ainda assim, fica por esclarecer a razão pela qual se integra a programação das despesas de capital da AMN numa lei militar e não na lei civil de programação de despesas de capital.
- O **despacho do MDN n.º 6661/2015** (15-Jun) fixou os efetivos máximos da Marinha a afetar à estrutura orgânica da AMN para o ano de 2015 num total de 87 oficiais, 64 sargentos e 117 praças (num total global de 280). É a primeira vez que fica claro que os efetivos colocados na AMN estão fora da Marinha, aguardando-se que a Marinha coloque este pessoal nalguma das posições estatutárias fora dos quadros (por exemplo, adido ao quadro ou comissão especial).

4. Considerações Finais

Sobre a autoridade marítima, é tentador concluir, como afirmam alguns oficiais da Armada, que funciona bem. Se a avaliação se baseia pelo espaço que os *media* dedicam aos problemas ocorridos na auto-

ridade marítima, tais oficiais têm razão. Mas muitos problemas não chegam ao espaço público, por não ser fácil escrutinar as ocorrências no mar, e porque muitos dos envolvidos evitam a divulgação. E as decisões judiciais relevantes têm pouco impacto nos *media*, nos meios políticos e nas organizações envolvidas. O processo n.º 1/09.3MATVR. E1 (2009), para citar apenas um, revela que há fragilidades significativas em todos os domínios da autoridade marítima. Outro indício é a dualidade da Marinha, que não rejeita atuar sob o controlo tático da PJ ou até de outras agências ou FSS estrangeiras; mas rejeita atuar sob a direção ou controlo tático da PM ou da GNR.

Estas situações são manifestações externas do muito que correu e corre mal no plano legal e do funcionamento da AP, desde logo no desrespeito, com mais de 30 anos, pelo modelo constitucional de 1982 e do EDD. Se os órgãos de soberania, e os governos em particular, exerceram fraco controlo na expetativa de que a obediência e a disciplina militares da Marinha dispensariam tal controlo, deverão rever essa posição. Para ultrapassar esta situação, abaixo indicam-se quatro opções, assentes em quatro pressupostos:

- A existência de uma FSS especializada nas atividades marítimas. O ambiente do mar tem uma linguagem e narrativas próprias, e pouco em comum com a litosfera, e nele desenvolvem-se muito diversas e intensas atividades.
- A consistência dos quadros de pessoal da PM, com formação adequada e carreiras separadas da Marinha em todos os quadros de pessoal, e a gestão transparente e explicitamente baseada no mérito.
- A transformação da PM numa força policial inequivocamente civil com uma direção nacional.
- A designação de "polícia marítima" está enraizada e é lógica, pelo que deve manter-se.

As três primeiras opções são:

- Manter, no essencial, o modelo em vigor, mas abolir as inerências entre a Marinha e a AMN. A Marinha continua a disponibilizar recursos para a AMN e para a PM e a apoiá-las nas suas mis-

sões, mas com total separação de estatutos, estruturas orgânicas e titulares dos órgãos.

- Manter, no essencial, o modelo em vigor, mas mudar a tutela da AMN para o Ministério da Agricultura e do Mar (MAM), e da PM para o Ministério da Administração Interna (MAI) ou o MAM; o modelo admite três variantes: a Marinha continua a disponibilizar recursos para a AMN e a PM, e a apoiá-las nas suas missões, mas por protocolo entre o MDN e a/s tutela/s da AMN e da PM; a PM integra-se na GNR (MAI); ou a PM absorve a UCC para assumir em pleno o estatuto de força de segurança civil especializada nas atividades marítimas.
- Criar uma guarda costeira de raiz, ou institucionalizar o SAM, que pode formar-se a partir da AMN, que integre a PM, a UCC, o SNBSM, o IH e a ANCTM (serviços cujas atribuições se enquadram nas funções de autoridade marítima e diretamente relacionadas com a segurança marítima e da navegação) e integrada no MAM.

Nestas três opções podem aproveitar-se as capacidades da Marinha para formar pessoal a todos os níveis (de acordo com os requisitos da AMN e da PM) e de apoio logístico, a navios, embarcações e infraestruturas, e assim explorar economias de escala e de gama. Mas enquanto o pessoal dos quadros da Marinha servir o Estado na AMN e na PM tem de fazer um corte temporário ou definitivo com a sua carreira naval.

Modelo recomendado

Indicam-se agora os pontos essenciais do quarto modelo; mais simples do que o atual cumpre os requisitos constitucionais e legais, explora os recursos com eficiência e é eficaz; por isso, é o preferido:

- Extinguir o SAM e a AMN como órgão e como serviço.
- Atribuir a autoridade de coordenação interministerial executiva ao DGAM, que será a AMN, título que passa a designar só um conjunto de competências e não um órgão ou um serviço.

- Confirmar a PM como força de segurança civil, especializada nas atividades marítimas, como OPC de competência específica, com carreiras próprias, sob a dependência direta e total de um membro do Governo; substituir o CGPM por um diretor nacional que será, por inerência, o DGAM (pode ser civil, ou militar adido ao quadro, em comissão especial ou desvinculado das FA) e integrando a UCC.
- Mudar definitivamente a tutela da DGAM e da PM para o MAM.
- Integrar a ANCTM, a ACPTMP, o IH e o SNBSM na DGAM.
- Explorar economias de escala e economias de gama através de protocolos e partilhas com outros departamentos do Estado, designadamente outras autoridades policiais (sobretudo no âmbito da formação policial, das armas e do fardamento) e a Marinha (sobretudo no âmbito da formação relativa ao mar e da logística do material).

BIBLIOGRAFIA

Alves, Luís Medeiros (2006) *O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania ou Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima. (Temas e Discursos Doutrinários)*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Temas e Reflexões n.º 5. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia--estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/temasreflexoes/TEMAS%204.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2011) *Estudo para o Aperfeiçoamento do Modelo de Exercício da Autoridade do Estado nos Espaços de Jurisdição e Soberania Marítima Nacionais*, Marinha-Gabinete do CEMA, 11-Jan. Confidencial.

Alves, Luís Medeiros; Luís Costa Diogo (1998) "A Influência da Hidrografia no Desenvolvimento Marítimo-Portuário", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXVIII, Abr-Jun, pp. 341-389.

Amaral, Diogo Freitas do (1983) *A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra Editora.

——, (1999) *Curso de Direito Administrativo–vol.I*, Coimbra:Livraria Almedina.

Anunciação, Pedro (2012) "Autoridade Marítima", *Sol*, 20-Nov-2012, p.35. Disponível em: http://sol.sapo.pt/inicio/Opiniao/interior.aspx?content_id=63294&opiniao=Opini%E3o (lido em 20-Jun-2013)

Assembleia da República (1982) *Diário da Assembleia da República-I Série*, Lisboa: Assembleia da República, n.º 132, 13-Ago. Disponível em: http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2rc&diary=s1l2sl2n132--5564&type=texto&q=defesa (lido em 20-Mar-2015)

Associação Socioprofissional da Polícia Marítima (2013) *Queixa por ilegalidade e inconstitucionalidade de normas do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro*, Lisboa, Ofício n.º DN. 16/2013/O, 10-Out.

——, (2014a) *Pedido de fiscalização preventiva da Constitucionalidade da nova Lei Orgânica da Marinha*, Ofício DN 323/2014/OM para o Presidente da República, 24-Nov.

——, (2014b) *Inconstitucionalidades reúnem ASPPM e SMMP*, Nota à Imprensa conjunta entre a ASPPM e o SMMP, 12-Dez. Disponível em: http://www.asppm.pt/images/ficheiros/NOTA_IMPRENSA_SMMP_ASPPM_12dez14.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2015a) *Marinha tenta Amordaçar Polícia Marítima*, Nota à Imprensa, 24-Jan. Disponível em: http://www.asppm.pt/notas-de-imprensa/comunicados-de-imprensa/155-marinha-tenta-amordacar-a-policia-maritima (lido em 20-Mar-2015)

——, (2015b) *Dirigente máximo da Polícia Marítima exonerado a pedido do CEMA*, Nota à Imprensa, 28-Jan. Disponível em: http://www.asppm.pt/notas-de-imprensa/imprensa/161-dirigente-maximo-da-policia-maritima--exonerado-a-pedido-do-cema-jornal-acores9 (lido em 20-Mar-2015)

Bettencourt, António Neves (2005) *Memorandum-Autoridade Marítima*, Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada, Não-Classificado, 26-Out.

Branco, José Pedro Aguiar (2014a) *Intervenção do Ministro da Defesa Nacional José Pedro Aguiar-Branco-Cerimónia do Dia da Marinha*, Cascais: MDN, 18-Mai-2014.

——, (2014b) *Intervenção do Ministro da Defesa Nacional José Pedro Aguiar--Branco-Cerimónia Solene de Abertura do Ano Lectivo do Instituto de Estudos Superiores Militares*, Lisboa: MDN, 21-Nov-2014.

Bruneau, Thomas; Alex MacLeod (1986) *Politics in Contemporary Portugal*, Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.

Cabral, Berta de Melo (2015) *Intervenção da Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional Berta de Melo Cabral-Tomada de Posse do Diretor--Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima*, Lisboa: DGAM, 04-Mar-2015.

Cajarabille, Victor (2007) "A Marinha de Duplo Uso: O Caso Português", *Seminário "Uma Marinha de Duplo Uso"*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 22, Jul-Set. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n22_julho_setembro_2007.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2009) "Marinha, Armada ou Marinha de Guerra Portuguesa", *Revista da Armada*, n.º 430, Ano XXXVIII, Maio, pp.11-13. Disponível em http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2009/RA2009.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Cândido, António Coelho (2011) *Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional. Um Modelo para Potenciar o Exercício da Autoridade do Estado no Mar*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 39, Out-Dez. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia--estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n39_outubro_dezembro_2011.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Canotilho, José Joaquim Gomes (1984) "Fidelidade à República ou Fidelidade à NATO", in *Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Rodrigues Queiró*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 131-207.

Clarke, John, editor (2006) *Armies in Homeland Security: American and European Perspectives*, Washington, D.C.: National Defense University Press.

Clarke, John, (2006) "Introduction", in Clarke, editor, *Armies in Homeland Security: American and European Perspectives*, Washington, D.C.: National Defense University Press, pp. 1-3.

Colaço, António Bernardo (2014) "A Polícia numa óptica constitucional", *Público*, 12-Dez-2014, p.46. Disponível em: http://www.publico.pt/portugal/noticia/a-policia-numa-optica-constitucional-1679143 (lido em 20-Mar-2015)

Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (2001) *Parecer n.º 147*, Lisboa:PGR, Diário da República-II série, n.º 40, 16-Fev-2002,

pp. 3101-3108 (https://dre.pt/application/file/1799791; lido em 20-Mar-2015)

Correia, Eduardo Pereira; Raquel dos Santos Duque, editores (2012) *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa: Fonte da Palavra.

Curado, Miguel (2009) "GNR Fora do Mar", *Correio da Manhã*, 19-Ago, p.12. Disponível em: http://www.cmjornal.xl.pt/nacional/portugal/detalhe/gnr-fora-do-mar.html (lido em 20-Mar-2015)

Desch, Michael (1996) "Threat environments and Military Missions", in Diamond; Plattner, eds *Civil-Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, pp. 12-29.

Diamond, Larry; Marc Plattner, editors (1996) *Civil-Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press.

Diário de Notícias (2009) "Armada contra Duplicação de Meios", *Diário de Notícias*, 12-Fev-2009, p. 16.

——, (2010) "Segurança: Marinha disparou contra embarcação da Polícia Marítima na costa algarvia", *Diário de Notícias*, 27-Jan-2010. Disponível em: http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=1480519 (lido em 20-Mar-2015)

Diogo, Luís Costa (1998) "O Controlo de Navios pelo Estado do Porto. O Acesso e Permanência nos Portos (1.ª Parte)", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXVIII, Out-Dez, pp. 865-927.

——, (2003) *O Contexto do Direito do Mar e a Prática. Algumas Abordagens Doutrinárias sobre Modelos de Autoridade Marítima. O Modelo Final Aprovado pelo Governo*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 4, Jan-Mar. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n4_janeiro_marco_2003.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2004) "Ameaças Difusas nos Espaços Marítimos sob Jurisdição Nacional. A Autoridade Marítima no Quadro Constitucional da Intervenção dos Órgãos de Estado", *Nação e Defesa*, n.º 108, 2.ªSérie, Verão, pp. 85-138.

——, (2012) "Mais de 210 anos de Capitania do Porto e uma década de Autoridade Marítima Nacional", *Revista da Armada*, Abr, pp. 10-12. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2012/RA_462_ABR.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Duarte, Feliciano Barreiras (2014) "Mar português – Da marinha ou dos portugueses?", *i*, 22-Dez-2014. Disponível em: http://www.ionline.pt/

iopiniao/mar-portugues-da-marinha-ou-dos-portugueses/pag/-1 (lido em 20-Mar-2015)

Easton; Marleen; Monica den Boer; Jelle Janssens; René Moelker; Tom Vander Beken, editors (2010) *Blurring Military and Police Roles*, The Hague: Eleven International Publishing.

Easton, Marleen; René Moelker (2010) "Police and Military: Two Worlds Apart?", Easton, den Boer, Janssens, Moelker, Beken, editors, *Blurring Military and Police Roles*, The Hague: Eleven International Publishing, pp. 11-31.

Everts, Philip (2002) *Democracy and Military Force*, Palgrave.

Faria, Duarte Lynce de (2012) "A Segurança e a Protecção Marítima nos Transportes Marítimos e nos Portos–Novos Desafios em 2012", in Gouveia, editor *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra: Almedina, Vol. II, pp. 105-126.

Freire, Manuel Carlos (2010) "Deputados têm dúvidas sobre 'marinha' da GNR", *Diário de Notícias*, 28-Out-2010. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1696724 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2011a) "Marinha faz proposta que esquece a Constituição", *Diário de Notícias*, 14-Out-2011, p. 16.

——, (2011b) "Braço-de-ferro sobre os assuntos do mar entre civis, GNR e Marinha", *Diário de Notícias*, 26-Out-2011, p. 10.

——, (2011c) "Defesa contraria Constituição e diz que chefe das FA tutela Polícia", *Diário de Notícias*, 02-Nov-2011, p. 10.

——, (2011d) "Aguiar-Branco rejeita pareceres e assume tutela da Polícia Marítima", *Diário de Notícias*, 15-Nov-2011, p. 13.

——, (2012a) "Capitães dos portos são nomeados ilegalmente", *Diário de Notícias*, 31-Jul-2012, p. 10.

——, (2012b) "Aguiar-Branco força Marinha a corrigir comunicado", *Diário de Notícias*, 30-Ago-2012, p. 10.

——, (2012c) "Marinha deixa de poder exercer poderes de tutela civil", *Diário de Notícias*, 21-Set-2012, p. 11.

——, (2012d) "Marinha dá lugar à Autoridade Marítima quando há acidentes", *Diário de Notícias*, 19-Nov-2012, p. 12.

——, (2012e) "Portugal 'não necessita de uma guarda costeira'", *Diário de Notícias*, 27-Nov-2012, p. 11.

——, (2014)"Almirante só conta ao Parlamento meia verdade sobre lei de Espanha", *Diário de Notícias*, 13-Ago-2014, p. 12.

——, (2015a) "Ministro exonera diretor- geral e comandante da Polícia Marítima", *Diário de Notícias*, 29-Jan-2015, p. 14.

——, (2015b) "PGR vai ouvir queixas da Polícia Marítima", *Diário de Notícias*, 16-Fev-2015. http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=4402964 (lido em 19-Mar-2015)

Gomes, Fernando Melo (2014) *Audição Parlamentar N.º 81-CDN-XII, Ex--Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante Melo Gomes*, Lisboa: Assembleia da República. Disponível em: mms://media.parlamento.pt/www/XIILEG/3SL/COM/03-CDN/CDN_20140723_3.mp3 (ouvido em 20-Mar-2015)

Gouveia, Jorge Bacelar, editor (2012) *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra: Almedina, Vol. II.

Huntington, Samuel (1957) *The Soldier and The State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York: Vintage Books.

Inspeção-Geral da Defesa Nacional (2013) *Relatório da Auditoria IGDN n.º 06/2012-Autoridade Marítima Nacional*, Lisboa: IGDN, 08-Jul, Não--Classificado.

Instituto Português de Relações Internacionais (2006) *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final-Modelos e Cenários*, Lisboa: IPRI-UNL, Dezembro.

Janowitz, Morris (1960) *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York: Free Press.

Knoepfel, Peter; Corinne Larrue, Frédéric Varone; Michael Hil (2007) *Public Policy Analysis*, Bristol: Policy Press

Lasswell, Harold (1941) "The Garrison-State", *The American Journal of Sociology*, Vol. 46, n.º 4, Jan, pp. 455-468.

Leal, José Botelho (2014) "Até o nome MARINHA se propõem retirar!", Blog *A Voz da Abita (na Reforma)*, 17-Fev, online http://avozdaabita.blogspot.pt/2014/02/ate-o-nome-marinha-se-propoem-retirar.html (lido em 09-Abr-2014; blogue removido em 15-Out-2014).

Lino, Paulo Braga (2013) *Intervenção de Paulo Braga Lino, Apresentação da proposta de lei n.º 118/XII*, Assembleia da República. Disponível em: http://www.parlamento.pt/Intervencoes/Paginas/DetalheIntervencao.aspx?BID=188124 (ouvido em 20-Mar-2015)

——, (2013) *Intervenção de Paulo Braga Lino, Apreciação Parlamentar N.º 43T/XII/2.ª*, Assembleia da República. Disponível em: http://www.parlamento.pt/Intervencoes/Paginas/DetalheIntervencao.aspx?BID=188115 (ouvido em 20-Mar-2015)

Lourenço, Eduardo (2013) *Os Militares e o Poder*, Lisboa: Gradiva (ed. original: 1975).

Lourenço, Nuno Sá (2014) "Forças Armadas arriscam perder autoridade no ar e no mar", *Público*, 20-Mar-2014, p. 6.

Lowenthal, Abraham; J.Samuel Fitch editors (1986) *Armies and Politics in Latin America*, New York: Holmes & Meier.

Lusa (2012) "APG/GNR exige esclarecimentos sobre uso de fuzileiros", *Diário de Notícias*, 30-Jul-2012. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2695290&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

Marinha (2006) *Directiva n.º 001/06. Política Naval*, Lisboa: Marinha, Não-Classificado, 15-Fev.

——, (2007) *Seminário "Uma Marinha de Duplo Uso"*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 22, Jul-Set. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n22_julho_setembro_2007.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2010) *Marinha ao Serviço de Portugal*, Lisboa: Marinha, Não-Classificado. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Servico_Portugal.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012a) *Apontamento*, Lisboa: Marinha/Estado-Maior da Armada, Documento interno, 10 Out, Não-Classificado.

——, (2012b) *Marinha de Duplo Uso*, Lisboa: Marinha, 16 Out, Não-Classificado. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Duplo_Uso.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012c) "Competência legal para a fiscalização da pesca-Esclarecimento", *Portal da Marinha na Internet*, 16-Nov-2012 11:00. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/noticias-destaques/Paginas/Competencia-legal-para-a-fiscalizacao-da-pesca---Esclarecimento.aspx (lido em 20-Mar-2015)

——, (2013) *A Marinha ao Serviço de Portugal*, Lisboa: Marinha, 08-Fev, Documento interno, Não-Classificado.

——, (2014a) *Diretiva de Planeamento da Marinha*, Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada, Não-Classificado, 09-Jun.

——, (2014b) "Patrulha oceânico Viana do Castelo em missão de fiscalização no Canadá", *Portal da Marinha na Internet*, 31-Jul-2014 12:20. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/noticias-destaques/Paginas/Patrulha-oceanico-Viana-do-Castelo-em-missao-de-fiscalizacao--no-Canada.aspx (lido em 20-Mar-2015)

——, (2014c) "Patrulha oceânico Figueira da Foz no controlo dos fluxos migratórios no Mediterrâneo", *Portal da Marinha na Internet*, 01-Ago-2014 12:15. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/noticias--destaques/Paginas/Patrulha-oceanico-Figueira-da-Foz-no-controlo-dos--fluxos-migratorios-no-Mediterraneo.aspx (lido em 20-Mar-2015)

Mateus, Abel; Margarida Mateus (2001) *Microeconomia. Teoria e Aplicações I*, Lisboa: Verbo.

Matos, Luís Salgado (2008) *Como Evitar Golpes Militares*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Morais, Carlos Blanco de; António Araújo; Alexandra Leitão, editores (2000) *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Lisboa: Edições Cosmos-Instituto de Defesa Nacional.

Morais, Carlos Blanco de (2000) "Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas", in Morais; Araújo; Leitão, eds *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Lisboa: Edições Cosmos-Instituto de Defesa Nacional, pp. 27-134.

Mosca, Gaetano (1939) *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*, New York & London: McGraw Hill Book Company.

Neves, João Pires; António Rebelo Duarte (2013) *A Maritimidade Portuguesa. Do Reavivar da Consciência à Oportunidade do Desenvolvimento*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 44, Jan-Mar. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n44_janeiro_marco_2013.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Palma, Jorge Novo (2011) *O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agências de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 38, Jul-Set. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-

-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n38_julho_setembro_2011.pdf (lido em 20-Mar-2015)

PCP (2012) *Apreciação Parlamentar N.º 43T/XII/2.ª*, Assembleia da República, 29-Nov. Disponível em: http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334 e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a-58683062334d76634746774e444d7457456c4a4c6d527659773d3d&fich=pap43-XII.doc&Inline=true (lido em 22-Jun-2015)

Paulo, Jorge Silva (2011a) "'Marinha de duplo uso': uma reflexão", *Diário de Notícias*, 24-Set-2011, p.55. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2016147&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2011b) "Autoridade do Estado e o mar", *Diário de Notícias*, 22-Out-2011, p. 55. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2072117 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012a) "Militares e polícias: competências", *Diário de Notícias*, 20-Abr-2012, p.55. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2431117&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012b) "Uso e abuso do 'duplo uso'", *Diário de Notícias*, 11-Jun-2012. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2601862&seccao=Convidados (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012c) "O milagre de Santa Luzia", *Diário de Notícias*, 08-Ago-2012, p. 55. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2709361&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012d) "A fé nos esquemas", *Diário de Notícias*, 24-Set-2012, p. 55. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2786726&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012e) "Marinha: vigilância e fiscalização", *Diário de Notícias*, 06-Dez-2012, p. 55. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2929721&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2012f) "A 'Marinha de Duplo Uso': Uma Reflexão", *Segurança e Defesa*, Vol.23, Nov 2012/Jan 2013, pp. 42-47.

———, (2013a) "Coordenação da segurança no mar", *Diário de Notícias*, 20-Jun-2013. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=3275863&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

———, (2013b) "Capacidades não dão autoridade", *Diário de Notícias*, 30-Ago-2013. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=3394468&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2014a) "Salvamento da Marinha", *Diário de Notícias*, 13-Jun-2014. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=3969406 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2014b) "Fronteiras das Forças Armadas em Democracia", *Revista de Segurança e Defesa*, n.º 29, Ago-Out 2014, pp. 66-75.

——, (2015) "O mar é da Marinha?", *Diário de Notícias*, 05-Mar-2015, pp.6-7. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=4435286&seccao=Convidados&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

Pereira, Rui (2010) "Segurança Interna e Defesa Nacional-Autonomia e Convergência das Funções de Soberania", *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa (Lisboa)*, Loures: Diário de Bordo, pp. 75-85.

——, (2012a) "Política e Segurança: Antinomia ou Compatibilidade", in Correia,Duque, editores *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa: Fonte da Palavra, pp. 11-22.

——, (2012b) "A Segurança na Constituição", in Gouveia, editor *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra: Almedina, Vol.II, pp. 409-421.

Revista de Marinha (1997) "O Livro Branco e a Segurança", *Revista de Marinha*, n.º 878, Jun-Jul, pp. 14-15.

Ribeiro, António Silva (2008a) "Uma Visão Estratégica do Mar-Perspectivas de Análise", *Seminário "Uma Visão Geoestratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico"*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 24, Jan-Mar, pp. 33-44. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n24_janeiro_marco_2008.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2008b) *Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e Processo*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 27, Out-Dez. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n27_outubro_dezembro_2008.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2008c) "Uma Visão Estratégica do Mar-Perspectivas de Análise", *Negócios Estrangeiros*, n.º 12, Jan, pp.65-75. Disponível em: http://idi.mne.pt/images/rev_ne/2008_01_n_12.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2010) *Planeamento Estratégico e de Forças-Processo da LDN e da LOBOFA*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Temas e Reflexões n.º 8,Março. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrate-

gia/estrategia/estudos-reflexoes/temasreflexoes/em-TEMAS-N8.pdf (lido em 20-Mar-2015)

——, (2011) "Doutrina Naval", *Revista da Armada*, n.º 12, Dez, p. 4. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2011/RA_458_DEZ11.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Ribeiro, António Silva; Francisco Braz da Silva; Jorge Novo Palma; Nuno Sardinha Monteiro (2010) *Estratégia Naval Portuguesa. O Processo, o Contexto e o Conteúdo*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 34, Jul-Set. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n34_julho_setembro_2010.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Rodrigues, Alexandre Reis (2011a) "Racionalizar não é a palavra de ordem?", *Diário de Notícias*, 02-Jun-2011. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1867611&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2011b) "A Grande Oportunidade", *Diário de Notícias*, 04-Nov-2011. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2099869&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

——, (2014) "Afinal, quem manda no Governo? O ministro da Administração Interna?", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 16-Fev-2014. Disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20%20090,%20160214,%20mai.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Rodrigues, Teresa Vicente (2011) "A Parábola do Duplo Uso", *Diário de Notícias*, 02-Set-2011. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1971853&seccao=Convidados&page=-1 (lido em 20-Mar-2015)

Santo, Gabriel Espírito (2014) *Da Arte da Guerra à Arte Militar*, Cascais: Tribuna da História.

Santos, José Loureiro dos (1980) *Forças Armadas, Defesa Nacional e Poder Político*, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Colecção Estudos Portugueses.

Serra, Narcís (2010) *The Military Transition. Democratic Reform of the Armed Forces*, Cambridge University Press (ed.original em espanhol: 2008).

Silva, Jaime Ferreira da (2012) *A Plataforma Continental Portuguesa. Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder*

Nacional, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval n.º 43, Out-Dez. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n43_outubro_dezembro_2012.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Stepan, Alfred (1986) "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", *Parameters*, in Lowenthal, Fitch eds *Armies and Politics in Latin America*, pp. 134-150.

Valente, Manuel Guedes (2014) *Teoria Geral do Direito Policial*, Lisboa: Almedina, reimpressão da 3.ª edição.

ANEXO A

DESPACHO DO ALMIRANTE CEMA E AMN, n.º 34/14

Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional, n.º 34/14, de 25 de novembro:

MARINHA/AMN – CONSTITUIÇÃO DE GRUPOS DE TRABALHO.

1. Considerando a responsabilidade do Estado relativamente à vigilância e fiscalização das vastas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, sendo um país de escassos recursos materiais e humanos, é de todo relevante que a Marinha contribua com a sua experiência, conhecimento e meios para aquele objetivo.
2. Neste contexto alargado, tendo a noção que o Sistema da Autoridade Marítima poderá ser aperfeiçoado e potenciado e tendo em consideração que a Marinha e a Autoridade Marítima Nacional (AMN), pela sua experiência e conhecimentos adquiridos, podem dar um importante contributo, nomeei, numa primeira fase, um Grupo de Trabalho (GT) para estudar as relações entre a Marinha e a AMN e as respetivas competências.
3. Este grupo de trabalho teve representantes do Estado-Maior da Armada (EMA), da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), do Comando Naval (COMNAV) e do Gabinete do Almirante CEMA (GABCEMA).

4. Em resultado do trabalho produzido pelo GT e considerando que:

   a. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, define a Marinha como sendo uma estrutura da Defesa com uma "*…moldura institucional com legitimidades heterogéneas e capacidades multifuncionais, onde se identifica uma componente de acção militar que constitui o ramo naval das Forças Armadas, histórica e conceptualmente designado de Armada, e uma componente de acção não militar, fora do propósito imediato e do âmbito próprio das Forças Armadas, que constitui uma outra estrutura do Ministério da Defesa Nacional, designada Autoridade Marítima Nacional. De facto, actualmente, ambas as componentes, militar e não militar, não se confundem, sem prejuízo de se articularem sinergicamente numa lógica funcional de alinhamento e complementaridade entre capacidades e competências, no exercício do emprego operacional no mar, quer da Armada no quadro próprio das missões das Forças Armadas, quer da Autoridade Marítima Nacional no quadro das atribuições do SAM*". O mesmo diploma alterou o art. 7.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, estabelecendo que "*A DGAM é o serviço integrado no Ministério da Defesa Nacional através da Marinha para efeitos de gestão de recursos humanos e materiais, dotado de autonomia administrativa*" e o art. 3.º , estabelecendo expressamente que a DGAM é um órgão da AMN.
   b. O mesmo diploma estabelece, no seu preâmbulo: *"Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, que estabelece, no âmbito do SAM, as atribuições, a estrutura e a organização da Autoridade Marítima Nacional, conforma uma arquitectura legal e institucional em que o exercício da Autoridade Marítima, atenta a natureza das suas atribuições, se insere no quadro constitucional da* ***Administração Pública e do exercício de polícia****, distinto do que a Constituição reserva quanto ao enquadramento das Forças Armadas e, em moldes concretos, à defesa militar da República"*.
   c. No entanto, e fruto da necessidade sentida de uma maior clarificação, a recente alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) estabeleceu que: *"A organização das Forças Armadas rege-se por princípios de eficácia e racionalização,*

devendo, designadamente, garantir … no âmbito das atribuições afetas ao Ministério da Defesa Nacional, a disponibilização de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos ou serviços regulados por legislação própria, nomeadamente a Autoridade Marítima Nacional e a Autoridade Aeronáutica Nacional." (alínea d) do n.º 2 do artigo 6.º).

d. Não obstante a utilização da expressão "Armada" no Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, e tendo em consideração que na LOBOFA não foi adotada esta designação, o ramo das Forças Armadas continuará a designar-se por Marinha.

e. Assim, e para efeitos de clarificação no presente âmbito, o conceito de "duplo uso" significa o modelo de emprego **militar** e **não-militar** dos **recursos** e **conhecimentos** da Marinha com base em três núcleos importantes de razões:

   i. Uma logística comum de "**recursos**", *lato sensu*, com vantagens económicas óbvias para a atuação que o Estado Português tem que assegurar, em especial no seu quadro de obrigações como *Estado Costeiro*, quer seja de âmbito militar quer seja de âmbito não militar;

   ii. Uma cultura comum de "**conhecimento**", vertida em experiências e conhecimentos transversais;

   iii. Uma **complementaridade e articulação na ação**, que confere unidade de esforço e que reforça a ação do Estado no mar.

5. Tendo em consideração o enquadramento supra, determino:

   a. Que se constitua um grupo de trabalho para preparar uma proposta de Lei Orgânica para a AMN (GT LOAMN) com o fim de a mesma ser apresentada ao Governo até finais de fevereiro de 2015.

      i. Este Grupo de trabalho será dirigido pelo Chefe do Gabinete do Almirante AMN e será constituído por dois a três elementos da DGAM, podendo agregar elementos dos OCAD e do Comando Naval durante os trabalhos;

      ii. A mencionada proposta de Lei Orgânica da Autoridade Marítima deverá incorporar os seguintes elementos:

1. A definição clara das atribuições e competências do Almirante AMN e das relações de dependência dos órgãos e serviços da estrutura da AMN, que deverão incluir, entre outras:

    a. Estabelecer e submeter a Diretiva anual da AMN à aprovação do Ministro da Defesa Nacional, onde serão definidos os grandes objetivos e orientações para aquela entidade, reforçando o seu papel de responsável máximo pela AMN;
    b. Apresentar ao MDN o plano de atividades e o respetivo plano de financiamento, em face dos objetivos e orientações por ele definidos, plano de financiamento que, uma vez aprovado, deve ser executado pela DGAM;
    c. Estabelecer a forma e modelo de coordenação da AMN com a Marinha;
    d. Estabelecer, no aplicável, o relacionamento necessário com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SSI), com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), e com outras entidades externas, quando as matérias a tratar requeiram, designadamente, pela sua natureza ou notoriedade pública, a sua intervenção;
    e. Celebrar protocolos e acordos de cooperação com entidades públicas e privadas que, pela sua própria natureza, ou patamar institucional, envolvam a AMN;
    f. Nomear o presidente da CDPM;
    g. Representar a AMN.

2. A definição da missão e das competências da DGAM e estruturas dependentes: dos Departamentos Marítimos, do Capitão do Porto, do Instituto de Socorros a Náufragos, da Direção de Faróis, da Direção do Combate à Poluição no Mar (DCPM).
3. A definição da missão e das competências do Comando das Operações Marítimas (COMOPMAR).
4. A definição da missão e das competências da Polícia Marítima.

b. Que se constitua um Grupo de Trabalho (GT Capacidade de Fiscalização – GTCF) para preparar uma proposta de decreto-lei que

densifique as competências dos comandantes das unidades navais na fiscalização dos espaços marítimos sobre soberania e jurisdição nacional, designadamente, em matéria de pescas e atos ilícitos.

c. O GTCF deverá preparar uma proposta de decreto-lei a ser apresentada ao Governo até finais de fevereiro de 2015. Este GT será coordenado pelo EMA e participarão nele um representante da DGAM e do COMNAV.

(publicado na Ordem da Armada n.º 50, de 03-Dez-2014)

ANEXO B

DESPACHO DO ALMIRANTE CEMA, n.º 01/15

Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 01/15, de 20 de janeiro:

GRUPO DE TRABALHO – FISCALIZAÇÃO DE ESPAÇOS MARÍTIMOS.

Considerando a determinação constante do Despacho n.º 34/14, de 25 de novembro, relativamente à constituição de um Grupo de Trabalho para preparar uma proposta de diploma que densifique as competências dos comandantes das unidades navais na fiscalização dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional.

Considerando que, nos termos da Lei Orgânica da Marinha (LOMAR), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de setembro, compete à Marinha assegurar o cumprimento de missões reguladas por legislação própria, designadamente exercer a autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências.

Considerando que, também nos termos da LOMAR, faz parte do conjunto de competências do Comando Naval garantir a fiscalização, no seu âmbito,

dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, tendo em vista o exercício da autoridade do Estado, através da adoção das medidas e ações necessárias, nos termos da lei e do Direito Internacional.

Considerando que, nos termos da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada é responsável pelo cumprimento das missões reguladas por legislação própria, relacionando-se diretamente com o Ministro da Defesa Nacional nos aspetos relacionados com o funcionamento dos órgãos, serviços ou sistemas regulados por legislação própria.

Considerando, ainda, que, fruto da experiência que ao longo de décadas de prestação de serviço público no mar, a Marinha pode e deve contribuir para o processo legislativo relacionado com a presente matéria.

Determino:

1. É criado, na dependência do Vice-almirante Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada, o Grupo de Trabalho (GT Competências de Fiscalização – GTCF) com os seguintes objetivos:

    a) Sistematizar as competências dos comandantes das unidades navais estabelecidas nas leis em vigor, que regulam a sua atuação face a ilícitos específicos no âmbito da fiscalização dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, e que preveem a adoção de medidas e ações determinadas;
    b) Avaliar a necessidade de previsão de outras competências, a acrescer às que se encontram já previstas na lei e que se considere adequado estabelecer expressamente;
    c) Preparar um projeto de diploma que contenha as competências identificadas nos trabalhos desenvolvidos na sequência das duas alíneas anteriores a fim de ser submetido à consideração de S. exa. o Ministro da Defesa Nacional.

2. O GTCF é coordenado pelo Estado-Maior da Armada e chefiado pelo Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior da Armada.
3. O GTCF, para além do seu chefe, é composto por:

    a) Um representante e um jurista do Estado-Maior da Armada;

b) Um representante do Comando Naval;
c) Um representante da Direção-Geral da Autoridade Marítima;

4. Compete ao chefe do GTCF:

a) Planear, coordenar e harmonizar os trabalhos desenvolvidos pelo grupo;
b) Identificar e propor as medidas complementares ou alternativas que considere necessárias ao decurso dos trabalhos;
c) Apresentar o projeto de diploma até 28 de fevereiro de 2015.

(publicado na Ordem da Armada n.º 03, de 21-Jan-2015, pp.23-24)

ANEXO C

DESPACHO DO ALMIRANTE CEMA, n.º 02/15

Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 02/15, de 20 de janeiro:

GABINETE DE IMAGEM E PORTA-VOZ DA AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL (AMN).

Considerando que o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, estabelece que a Autoridade Marítima Nacional é a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima;

Considerando que no quadro das respetivas atribuições a AMN possui uma elevada visibilidade e interação com a sociedade em geral, pública e privada, e com os órgãos de comunicação social em particular, pelo que importa estabelecer uma coordenação eficiente e eficaz na gestão da informação dos diversos órgãos e serviços da AMN, no âmbito das respetivas atribuições,

de modo a serem evitadas descoordenações de esforços e serem potenciados os resultados;

Considerando que a comunicação institucional faz parte dos poderes de tutela que me são conferidos sobre os órgãos da AMN;

Considerando que, nos termos do artigo 9.º da nova Lei Orgânica da Marinha, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro, o Gabinete do CEMA é o órgão de apoio direto e pessoal ao Almirante CEMA e AMN, assegurando-se assim que não exista duplicação de recursos para o efeito;

Considerando que decorreu um período de experimentação na edificação de uma estrutura de coordenação entre a informação da Marinha e a informação da AMN, com a criação, pelo meu despacho em referência, do Gabinete de Imagem e Relações Públicas da AMN (GIRP-AMN), na direta dependência do Vice-almirante DGAM;

Considerando a necessidade de realizar adaptações da estrutura existente para as Relações Públicas e Informação da Marinha e da Autoridade Marítima Nacional, tendo em vista a desejável criação de duas marcas distintas mas intimamente ligadas, que são a Marinha e a Autoridade Marítima Nacional;

Considerando, ainda, que decorrente do respetivo período experimental, o modelo idealizado de comunicação para a AMN, exarado no meu despacho em referência, pode ser melhorado por forma a maximizar a respetiva eficiência e eficácia.

Atento o que precede, determino que:

a. Seja revogado o Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 24/14, de 7 de julho;
b. Toda a comunicação dos órgãos e serviços da AMN fica na minha tutela direta;
c. Seja criado um Gabinete de Imagem e Relações Públicas da AMN (GIRP-AMN), o qual, depende funcionalmente do meu Gabinete, ficando o Chefe do Gabinete, por minha delegação, encarregado de realizar a coordenação entre o Serviço de Informações e Relações Públicas (SIRP) e o GIRP-AMN;
d. Ao GIRP-AMN compete a gestão diária da imagem e relações públicas dos órgãos e serviços da AMN, bem como a gestão do portal da AMN;

e. O GIRP-AMN seja constituído maioritariamente por pessoal da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM);
f. O chefe do GIRP-AMN é nomeado, por inerência, o porta-voz do Almirante Autoridade Marítima Nacional, ficando em acumulação de funções no meu Gabinete;
g. O GIRP-AMN se encontra sediado nas instalações do Instituto de Socorros a Náufragos (ISN) e é apoiado pela infraestrutura do SIRP, em recursos humanos e materiais.

(publicado na Ordem da Armada n.º 03, de 21-Jan-2015, pp.24-25)

ANEXO D

CRONOLOGIA DA AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

13-Set-1919	Lei 876-Criou o Corpo de Polícia Marítima, no Porto de Lisboa, com investigação criminal
31-Jul-1972	DL 265/72-Regulamento Geral das Capitanias
7-Nov-1973	DL 594/73-Regula a Direção de Faróis, inserida na DGSFM
30-Set-1982	Lei Constitucional 1/82-1.ªRev.CRP-Fronteiras entre segurança interna e defesa nacional
11-Dez-1982	Lei 29/82-LDNFA-Missão das FA é a defesa militar face a ameaças externas (defesa)
8-Jun-1984	DL 191/84-Pessoal da PM inserido na Armada e PM deixa de ser "Corpo de PM"
7-Set-1984	DL 300/84-Criou e regulamentou a DGM e o SAM na dependência do CEMA
26-Ago-1985	DL 349/85-Regula o ISN, inserido na DGM
17-Fev-1987	DL 78/87-Código de Processo Penal-Entre outros aspetos, definiu OPC e atuação dos OPC na administração da justiça
12-Jun-1987	Lei 20/87-LSI
11-Fev-1988	DL 46/88-LO MDN-Omitiu o SAM e a autoridade marítima
27-Fev-1988	DL 61/88-Criou GCS e integrou nele o responsável pelo SAM

14-Abr-1988	RCM 12/88-CEMA passou a integrar o Conselho Superior de Segurança Interna
29-Ago-1991	Lei Orgânica 111/91-LOBOFA
1-Out-1991	Programa XII Governo (PSD)-Agendou a reforma do SAM
4-Dez-1991	DL 451/91-LO XII Gov-SAM colocado na dependência direta do MDN
30-Dez-1991	Port.1223-A/91-Integrou a Autoridade Marítima nos serviços que atribuem NUIPC
26-Fev-1993	DL 47/93-LO MDN-SAM colocado na dependência direta do MDN-revogou o DL 46/88
26-Fev-1993	DL 49/93-LOMAR-SAM depende do CEMA por delegação do MDN até estar regulamentado
21-Set-1995	DL 248/95-Institucionalizou a PM como FSS de competência específica ("braço operacional" do capitão de porto) e pôs em vigor o EPPM; capitão de porto é comandante local da PM
1-Out-1995	Programa XIII Governo (PS)-Manteve intenção de reforma do SAM; sem objetivos concretos
10-Nov-1995	Port.1335/95-Criou o quadro de pessoal da PM
28-Nov-1996	RCM 185/96-Criou grupo de trabalho para reforma do SAM
30-Set-1997	Lei Constitucional 1/97-4.ªRev.CRP-Regime das FSS na reserva absoluta da AR
10-Jul-1998	RCM 84/98-Estendeu mandato do grupo de trabalho para reforma do SAM
18-Ago-1998	Lei 53/98-Regime de exercício de direitos do pessoal da PM
3-Nov-1998	DL 331/98-LO IMP
27-Nov-1998	DL 383/98-Regulamentou as pescas e a sua fiscalização
24-Mar-1999	DL 97/99-Aprovou e pôs em vigor o Regulamento Disciplinar da PM
1-Out-1999	Programa XIV Governo (PS)-Manteve intenção de reforma do SAM; sem objetivos concretos
26-Set-2000	DL 235/2000-Aprovou e pôs em vigor regime contraordenações por poluição do mar
09-Nov-2000	DL 273/2000-Aprovou e pôs em vigor o Reg. Sist.Tarifário dos Portos Nacionais (inclui SAM)
05-Mar-2001	DL 79/2001-Instituiu e regulamentou o SIFICAP

17-Dez-2001	XIV Governo passou a Governo de Gestão
10-Jan-2002	Acórdão TC 23/02-Competências da AR e do Governo sobre o regime das FSS
2-Mar-2002	DL 43/2002-Reforma do SAM e criação da AMN na dependência do MDN
2-Mar-2002	DL 44/2002-Lei orgânica da AMN
2-Mar-2002	DL 45/2002-Estabeleceu o regime das contraordenações da Autoridade Marítima
2-Mar-2002	DL 46/2002-Atribuiu competências às autoridades portuárias na segurança marítima de portos
2-Mar-2002	DL 47/2002-Alterou a lei orgânica do IMP, criado em 1998
2-Mar-2002	DL 48/2002- Reformou o modelo de pilotagem dos portos
2-Mar-2002	DL 49/2002-Estabeleceu o regime das contraordenações portuárias
2-Abr-2002	XV Governo (PSD-CDS) tomou posse
11-Abr-2002	Port.385/2002-Aprovou taxas e preços de serviços da AMN
29-Abr-2002	Desp.MDN 8619/2002-Fixou distribuição de receitas e emolumentos ao pessoal da AMN
22-Nov-2002	DL 257/2002-Criou o IPTM que sucedeu ao IMP
13-Jan-2004	DL 14/2004-Criou a DGPA que sucedeu à IGP
15-Jan-2004	Lei 2/2004-Estatuto pessoal dirigente da AP exclui AMN e DGAM
12-Mar-2005	XVII Governo (PS) tomou posse
26-Out-2005	Memo do VALM Bettencourt ao CEMA-Bases da "Marinha de duplo uso" e "CEMA/AMN"
02-Nov-2005	Desp.CEMA-Elogiou a análise e aprovou as recomendações do Memo do VALM Bettencourt
1-Fev-2006	DPN 2006-Marinha adotou a doutrina da "Marinha de Duplo Uso" (então "duplo emprego")
03-Jun-2006	Lei 27/2006-LBProteção Civil-Autoridade marítima e FA (conjunto) agentes de proteção civil
24-Jul-2006	Desp.MDN 16650/2006-MDN delegou competências CEMA e subdelegação DGAM/CGPM

28-Jul-2006	Lei 34/2006-Lei do Mar-Definiu os espaços marítimos portugueses
30-Ago-2006	Desp.CEMA 19438/2006-CEMA delegou competências no DGAM/CGPM
15-Nov-2006	DL 226/2006-Regula o regime da proteção do transporte marítimo e dos portos
Dez-2006	IPRI-Relatório sobre a reforma do modelo de organização da Segurança Interna
19-Mar-2007	RCM 45/2007-Orientações para reforma da Segurança Interna
12-Dez-2007	DR 86/2007-Surgiu a expressão "Marinha/AMN"; criado o CNCM e a funcionar na Marinha
29-Jul-2008	Desp.CEMA 21064/2008-CEMA delegou competências no DGAM e no CGPM
27-Ago-2008	Lei 49/2008-LOIC-revogou a Lei 21/2000
29-Ago-2008	Lei 53/2008-LSI-revogou a Lei 20/87
6-Jul-2009	DL 154-A/2009-LO MDN-AMN continuou na dependência do MDN-revogou DL 47/93
7-Jul-2009	Lei Orgânica 1-A/2009-LOBOFA-revogou a Lei 111/91
20-Jul-2009	Lei Orgânica 1-B/2009-LDN-revogou a Lei 29/82 (LDNFA)
15-Set-2009	DL 233/2009-LOMAR-"duplo uso" no preâmbulo; tratou AMN como parte da Marinha-revogou DL 49/93
29-Set-2009	Processo n.º 1/09.3MATVR.E1-Tribunal da Relação de Évora afirmou que Marinha pode fiscalizar em decisão sobre recurso de Tribunal de Tavira (2009)
21-Jun-2011	XIX Governo (PSD-CDS) tomou posse
19-Ago-2011	Desp.MDN 10796/2011-Deleg.competências do MDN no CEMA e AMN em separado
29-Dez-2011	DL 122/2011- LO MDN-AMN continuou na dependência do MDN-revogou DL 154-A/2009
29-Fev-2012	DL 49-A/2012-LO DGRM
9-Mar-2012	Desp.MDN 4810/2012-Mandou proceder à revisão do SAM
31-Out-2012	DL 235/2012-Reafirmou fronteiras entre AMN e Marinha; sugere que volta "Armada"
12-Abr-2013	Lei 28/2013-Criou AAN no MDN, sem analogia com a AMN

19-Abr-2013	RCM 26/2013-Orientações para a Reforma "Defesa 2020", como fusão entre IH e IGE
08-Jul-2013	IGDN 06/2012-Relatório de auditoria à AMN apontou falhas e falta do orçamento da AMN
23-Jul-2013	Desp.126/MDN/2013-Homologou relatório IGDN 06/2012 e determinou correções na AMN
10-Out-2013	Queixa da ASPPM à PGR sobre inconstitucionalidade e ilegalidade do DL 235/2012
14-Nov-2013	1.ªConf.ª ASPPM-"O SAM-Segurança e Direitos dos Cidadãos"
27-Fev-2014	Desp.AMN 3720/2014-AMN usa LOMAR-2009 para delegar competências DGAM/CGPM
30-Mai-2014	Port.116/2014-Comandos da PM, e não capitanias, atribuem NUIPC-alt Port 1223-A/91
08-Jun-2014	DPM 2014-Referiu pela primeira vez "apoio à AMN"
29-Ago-2014	Lei Orgânica 05/2014-LDN-alterou e republicou a LeiO 1-B/2009
01-Set-2014	Lei Orgânica 06/2014-LOBOFA- alterou e republicou a LeiO 1-A/2009: Marinha apoia AMN
19-Set-2014	2.ªConf.ª ASPPM-"SAM-Dicotomia Segurança/Investigação Criminal"
24-Nov-2014	Pedido da ASPPM ao PR de fiscalização preventiva da nova LOMAR
25-Nov-2014	Desp.CEMA 34/14-Criou GT para lei orgânica da AMN incluindo PM, e DL para fiscalização
28-Nov-2014	Desp.MDN 15134/14-Criou Conselho da PM (previsto no DL 248/95)
29-Dez-2014	DL 183/2014-LOMDN-revogou o DL 122/2011; manteve AMN na dependência do MDN
29-Dez-2014	DL 185/2014-LOMAR-revogou DL 233/2009; retirou disposições sobre AMN da LOMAR-2009, mas autorizou inerências e vice-CEMA a substituir a AMN-órgão
20-Jan-2015	Desp.CEMA 01/15-Criou GT para fiscalização dos espaços marítimos (alterou Desp.34/14)
20-Jan-2015	Desp.CEMA 02/15-Criou GIRP-AMN e centralizou no CEMA a comunicação da AMN

28-Jan-2015	DGAM e CGPM exonerado por decisão do MDN
17-Fev-2015	Desp.MDN 1646/2015-Exonerou o DGAM e CGPM, proposta da AMN (efeitos a 28-Jan)
03-Mar-2015	Desp.MDN 2213-A/2015-Nomeou o DGAM e CGPM, proposta da AMN
04-Mar-2015	DGAM e CGPM empossado pela SEADN na DGAM
04-Mar-2015	DL 31/2015-Estabeleceu os efetivos militares e pessoal na AMN fora da estrutura das FA
11-Mar-2015	PGR recebeu ASPPM
18-Mai-2015	Lei Orgânica 7/2015-LPM prevê despesas de apoio à AMN no capítulo da Marinha
14-Nov-2013	1.ªConf.ª ASPPM-"O SAM-Segurança e Direitos dos Cidadãos"
15-Jun-2015	Desp.MDN 6661/15-Estabelece os efetivos máximos da Marinha na AMN para 2015
16-Jun-2015	3.ªConf.ª ASPPM-"A Polícia Marítima: Um Passado, Um Presente. Que Futuro?"

Narcoterrorismo na região do Sahel: a Ação da Al Qaeda no Magrebe Islâmico e Grupos Associados na Construção de uma Economia Criminal[1]

PAULO MARQUES[2]

Resumo: A região do Sahel vive atualmente um período de forte instabilidade que tende a aumentar com a crescente ameaça colocada pelas organizações terroristas que operam na região e que estabelecem alianças de conveniência com redes de criminalidade organizada. A atividade ilícita causadora de maior preocupação é o tráfico de estupefacientes, sendo que diversos estudos e relatórios apontam a região como sendo uma plataforma de transbordo de drogas, onde se cruzam importantes rotas que viabilizam o transporte de cocaína proveniente da América Latina para o mercado europeu. Por outro lado, a congregação de esforços da

---

[1] Entregue: 2.12.2014; aprovado: 23.2.2015.

[2] Apesar de poder ser visto como um mero trabalho individual para a avaliação de uma unidade curricular do Mestrado de Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, não poderia deixar de expressar os meus agradecimentos às pessoas que, de uma maneira ou de outra, tornaram possível a realização deste trabalho com o rigor científico e profundidade na análise que imponho em todos os meus escritos. De facto, numa fase da minha vida caracterizada por grandes mudanças e aquisições fantásticas em termos pessoais, profissionais e académicos, só com uma retaguarda de grande disponibilidade é que poderia abraçar um desafio de rever mais de 400 fontes, entre livros, relatórios oficiais, artigos científicos, artigos de jornal, entre outros.

Assim sendo, gostaria de começar por agradecer a compreensão e disponibilidade manifestada em todas solicitações pelo Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia. A sua paixão pelos estudos de Direito e Segurança é absolutamente contagiante e razão fundamental por ter optado pela frequência deste Mestrado.

Não poderia deixar de agradecer ao Subcomissário Bruno Miguel Jacob, meu comandante de esquadra, pelo apoio, solicitude e pela consideração demonstrada na hora de encontrar uma solução equilibrada para que neste meu regresso à Academia não comprometesse o importante trabalho que tenho vindo a desenvolver no âmbito das minhas funções.

Al Qaeda no Magrebe Islâmico, principal organização terrorista a operar no Sahel, com os seus grupos dissidentes e com atores internacionais tão diversos como as FARC e o Hezbollah, permitiu não só angariar lucros avultados de verbas provenientes do narcotráfico, mas também possibilitou que o poder vigente fosse derrubado, abrindo as portas das principais cidades do norte do Mali ao controlo por jihadistas. Esta dinâmica, em que a criminalidade organizada interage com o terrorismo, levou a que muitos autores classificassem o fenómeno como narcoterrorismo. A ameaça narcoterrorista no Mali e no Sahel dependeu sobretudo de um contexto geral caracterizado pela corrupção do Estado, pela pobreza e a falta de oportunidades laborais. Tal situação cria um clima que favorece a proliferação de uma economia paralela ilícita.

O presente trabalho aborda as várias facetas da ameaça narcoterrorista, analisando as consequências que a mesma apresenta para a segurança e estabilidade do Mali, do Sahel e da África Ocidental.

Palavras chave: *Sahel, Mali, AQIM, narcoterrorismo, narcotráfico*

Abstract: The Sahel region is currently experiencing a period of great instability which tends to increase with the growing threat posed by terrorist organizations operating in the region and establishing alliances of convenience with organized criminal networks. The cause of greatest concern is the drug trafficking, and several studies and reports point to the region as a platform for transshipment of drugs, intersected by important drug routes that enable the transport of cocaine from Latin America to the European market. The combining efforts of Al Qaeda in the Islamic Maghreb, the main terrorist group operating in the Sahel, with its splinter groups and international actors as diverse as the FARC and Hezbollah, allowed the organization not only raise substantial amounts of profits from the drug trade, but also enabled the ruling power was overthrown, facilitating the jihadists control of the northern Mali main cities. This dynamic, in which organized crime interacts with terrorism, led many authors to classify the phenomenon as narcoterrorism. The narcoterrorist threat in Mali and the Sahel depended mainly on a general context characterized by corruption of the

---

Não seria justo se não agradecesse ao meu filho Gonçalo Marques que neste seu primeiro ano de vida acompanhou todo o percurso do pai na parte escolar do Mestrado, retirando-lhe horas de sono mas dando em troca a inspiração e a vontade de fazer sempre melhor para que um dia ao ler estas páginas se possa orgulhar.

O meu maior agradecimento vai para a minha companheira de todas as horas, Andreia Soares, que manifestou sempre uma compreensão inabalável, esteve sempre disponível, tanto com o seu importante apoio para que encontrasse disponibilidade para os estudos como com as suas palavras genuínas de incentivo para abraçar um projeto que em momentos me roubou dos seus braços. Contigo tudo se torna mais fácil, contigo tudo ganha outra cor!

state, poverty and lack of job opportunities. This creates a climate that favors the proliferation of an illegal underground economy.

This paper discusses the various facets of the narcoterrorist threat, analyzing the consequences that it has for the security and stability of Mali, Sahel and West Africa.

Key words: *Sahel, Mali, AQIM, narcoterrorism, drug trafficking*

I. INTRODUÇÃO

1. **Fundamentação do Estudo**

A maior região da África Ocidental, que percorre os Estados costeiros da África Ocidental pela faixa Saheliana até às fronteiras dos países do Norte do Magrebe e inclui todos os Estados que orlam o grande deserto do Saara, é vista por muitos como estando num período de vulnerabilidade e instabilidade sem precedentes. As ameaças que decorrem da instabilidade política, crises humanitárias, conflitos, crime organizado e terrorismo resultaram na erosão da segurança humana e do estatuto de Estado em toda a região. Especialmente desde o colapso do Estado do Mali em 2012, esta situação provocou a proliferação dos esforços internacionais para aumentar o envolvimento na intersecção entre crime organizado, governança e insegurança, ao mesmo tempo que despoletou estudos que se centram nestes aspetos (Reitano & Shaw, 2014).

Apesar da África Ocidental ter merecido sempre especial atenção por parte da comunidade internacional, só recentemente a criminalidade organizada foi reconhecida como um problema de grande importância e capaz de ameaçar a estabilidade e desenvolvimento da região (UNODC, 2013).

A criminalidade organizada na África Ocidental tornou-se num problema de segurança internacional em meados da primeira década do século XXI, devido à deteção de grandes envios de cocaína que transitavam na região para a Europa (WACD, 2013b). Perante este cenário o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNODC, na sigla anglo-saxónica) procedeu a avaliações que colocaram a des-

coberto diversos problemas de criminalidade organizada transnacional. No centro desta atividade criminal está o tráfico de cocaína, um fluxo de contrabando tão vasto que o seu valor por grosso à chegada à Europa excederia os orçamentos da segurança nacional de muitos países na África Ocidental[3] (UNODC, 2013).

Um importante relatório do UNODC, em 2010, sobre a avaliação da ameaça decorrente da criminalidade organizada internacional, indica "as drogas continuam, com uma margem substancial, a ser a mercadoria ilícita mais valiosa traficada internacionalmente, com o comércio ilícito de drogas a gerar cerca de 85% da receita total estimada de 125 biliões de dólares anuais provenientes da criminalidade organizada transnacional" (p. 275).

Segundo o UNODC (2013), a possibilidade de que o tráfico na região possa proporcionar receitas a grupos armados não estatais, em particular a várias forças rebeldes no Sahel e ao grupo terrorista Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM) é particularmente preocupante.

De acordo com a EMCDDA e a Europol, em 2013, mesmo nos casos em que apenas uma pequena parcela dos lucros provenientes do tráfico de estupefaciente possa suportar atividades de organizações terroristas, o dano potencial para a sociedade pode ser extremamente significativo[4]. Em situações em que os grupos terroristas perderam o apoio de Estados que anteriormente financiavam as suas atividades,

---

[3] Segundo o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) estima-se que cerca de 18 toneladas de cocaína – abaixo do pico de 47 toneladas em 2007 – com o valor de 1.25 biliões de dólares transitam anualmente através da África Ocidental rumo à Europa, representando o negócio uma enorme fonte de financiamento para a ampla diversidade de atores desde a Guiné-Bissau até o Mali (UNODC, 2013).

[4] O melhor exemplo ilustrativo sobre o narcoterrorismo na Europa foram os atentados de Madrid em 2004, onde existem fundadas suspeitas que foi financiado com verbas provenientes do tráfico de drogas. O ataque matou 191 pessoas, feriu cerca de 2000 e causou milhões de euros em danos à propriedade. Um dos membros da célula terrorista era um traficante de drogas que foi radicalizado enquanto cumpria pena de prisão em Marrocos. Ele teria prestado apoio financeiro à célula terrorista espanhola com o dinheiro proveniente do tráfico de haxixe e ecstasy. É inegável uma relação entre a ação terrorista e o tráfico de estupefacientes já que as autoridades espanholas, neste caso, apreenderam cerca de 1 milhão de euros em drogas. Para a investigação, os explosivos utilizados nos ataques foram obtidos em troca de grandes volumes de haxixe (EMCDDA & Europol, 2013).

o tráfico de droga revelou-se uma importante fonte de financiamento. O mercado de drogas da União Europeia (UE) é um dos mais rentáveis no mundo e com dimensão suficiente para abarcar novos atores com tais interesses (EMCDDA & Europol, 2013).

Considerando que a Europa é um dos grandes mercados mundiais de cocaína e heroína, organizações como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia[5] (FARC) e os Taliban são susceptíveis de serem financiados de alguma forma – tanto direta como indireta – pelos lucros gerados pelo tráfico de droga na Europa. Contudo é difícil aferir de que forma é que este dinheiro acaba nos cofres destas organizações (EMCDDA-Europol, 2013)[6].

Como agravante de um cenário que por si só já é alarmante, Miranda (2013) releva duas faces de uma "mistura tóxica de ameaças". Por um lado destaca os conflitos na Síria e na Líbia[7] como instigadores do recrutamento de combatentes de outros países (inclusive da União Europeia)[8]. Por outro lado, identifica as ligações promiscuas entre

---

[5] As FARC são um grupo rebelde Marxista-Leninista, fundado em 1964 por Manuel Marulanda Vélez que proclama representar os pobres.

[6] Algumas organizações, como as FARC e os Taliban, estão envolvidas em diferentes fases do cultivo, processamento e tráfico de drogas. Esta situação foi identificada como sendo recorrente na região do Afeganistão/Paquistão, onde suspeita-se que os Taliban ao se aperceberem dos rendimentos inerentes ao tráfico de drogas, mudaram de uma estratégia de aplicação de taxas sobre os produtores e traficantes de ópio e heroína para o controlo de todo o mercado. Diversas fontes atestam que os Taliban e outras forças antigovernamentais na região são amplamente financiadas pelo negócio da heroína. Estima-se que os Taliban angariaram cerca de 155 milhões de dólares com o tráfico de ópio no ano de 2009 (UNODC, 2011b). Por outro lado, as FARC ao aperceberem-se do lucro associado ao narcotráfico optaram por um envolvimento mais direto nas diferentes fases do negócio, decisão que conduziu à detenção e posterior condenação por tráfico de estupefacientes de vários dos seus líderes (EMCDDA & Europol, 2013).

[7] A recente torrente de cerca de 10 000 a 20 000 armas de fogo da Líbia representa uma ameaça grave à estabilidade, uma ameaça que parece ter sido concretizada no norte do Mali, onde o acréscimo no fluxo de armas e militantes através do Sahel potenciou a ascensão da Al Qaeda no Magreb Islâmico (Thiele, 2013). Continua a ser pouco claro se o narcotráfico permitiu o atual conflito, mas não restam dúvidas de que o tráfico de armas de fogo contribuiu para o mesmo (UNODC, 2013).

[8] Sobre a questão do recrutamento de cidadãos da UE, nomeadamente portugueses, por grupos jihadistas, aconselha-se a leitura dos artigos de jornalismo de

traficantes e funcionários públicos no Mali como a uma ameaça a não desprezar para a segurança interna da União, visto que o território europeu constitui um importante destino de estupefacientes.

O tráfico de cocaína resulta, sistematicamente, em corrupção nomeadamente com o envolvimento de funcionários públicos e altas figuras de Estado a participarem no negócio (UNODC, 2011a). Como exemplo paradigmático refira-se a Guiné-Bissau[9], considerado o primeiro narco-estado de África, com a corrupção a manifestar-se ao nível da liderança política e militar (O'Regan & Thompson, 2013).

Diversos autores consideram que a AQIM desempenha um papel de relevo no tráfico de cocaína na África Ocidental, procedendo à cobrança de taxas e custos de proteção sobre os narcóticos transportados ilicitamente pelo Saara, provenientes da costa da África Ocidental e com destino à Europa (Liang, 2011; Pham, 2010; WACD, 2014). Segundo a EMCDDA e a Europol, em 2013, a Al Qaeda no Magreb Islâmico (AQIM) e grupos rebeldes associados têm lucrado com a aplicação de taxas aos traficantes que passam na sua zona de influência. A região do Sahel desempenha um papel cada vez mais importante como zona de trânsito de drogas, especialmente cocaína, mas também cannabis, heroína e recentemente anfetaminas[10]. Segundo diversas fontes,

---

investigação publicados recentemente por Franco e Moleiro (2014), Moleiro e Franco (2014) e Ribeiro (2014).

[9] Uma série de crises que remontam a mais de uma década tornaram a Guiné-Bissau um dos estados mais frágeis em África. Este ciclo recorrente de violência política, instabilidade e fraca governança, além disso, tem acelerado nos últimos anos, principalmente após um golpe militar em Abril de 2012. Explorando essa volatilidade, as redes de tráfico têm captado importantes líderes políticos e militares e transformado a Guiné-Bissau num centro para o comércio ilícito, particularmente, o tráfico internacional de biliões de dólares em cocaína. Tal situação tem contribuído diretamente para a instabilidade no Senegal, Guiné, Libéria, Mali, Mauritânia, Nigéria, e em outros lugares na África. Grupos criminosos organizados europeus e africanos também têm estabelecido ligações ao tráfico na Guiné-Bissau. O anseio por receitas lucrativas atraiu também organizações terroristas como a Al Qaeda no Magrebe Islâmico e outros grupos na África Ocidental. Agora frequentemente apelidada como o primeiro narco-estado da África, a Guiné-Bissau tornou-se um foco regional de instabilidade (O'Regan & Thompson, 2013).

[10] Segundo um relatório de 2012 sobre o tráfico de anfetaminas (UNODC, 2012), o Mali também surge como país de origem no tráfico de metanfetaminas, sendo de destacar um aumento significativo de apreensões deste estupefaciente, de 2.7kg em

a AQIM providencia proteção aos traficantes e sua carga em troca de dinheiro. Recentemente, alguns relatórios de informações sugerem um envolvimento cada vez mais direto e consistente da AQIM no tráfico de drogas e o estabelecimento de ligações com os grupos de criminalidade organizada da América Latina e com o Hezbollah[11] (DeSouza et al., 2013; Farah, 2011; Vernaschi, 2009; Warner, 2011; Wege 2012; Wigell & Romero, 2013; Wyler & Cook, 2009).

Falar da AQIM é falar da dinâmica de uma nova ameaça terrorista, uma ameaça cada vez mais difusa, capaz de se dividir em pequenas células dissidentes, capaz de coordenar com outros grupos terroristas à escala global, capacitada para encontrar diversas fontes de rendimento, nomeadamente através de alianças oportunistas com redes de criminalidade organizada, vocacionada para a difusão dos seus ideais salafistas e para o recrutamento de jovens (nos quais se incluem ocidentais) para as suas fileiras, preparada para ministrar treino operacional a outros grupos[12] e, mais importante ainda, capaz de minar e corromper toda uma estrutura do Estado a seu favor.

Objetivos do estudo

O presente estudo tem como objetivo principal fazer um enquadramento geral i) da relação simbiótica que, frequentemente, se estabelece entre organizações terroristas e grupos associados ao crime organizado

---

2010 para mais de 10kg, entre Janeiro e Novembro de 2011, com grandes quantidades a transitarem através de Bamaco.

[11] Segundo a Agência de Combate às Drogas dos EUA (DEA, na sigla anglo-saxónica), algumas organizações narcotraficantes da América Latina estão a enviar cocaína fornecida pelas FARC para a África Ocidental, para posterior distribuição na Europa. Além disso as investigações desenvolvidas pela Agência identificaram organizações dedicadas ao tráfico de droga e lavagem de dinheiro na África Ocidental, que são conduzidas poe cidadãos libaneses com ligações suspeitas ao Hezbollah. O envolvimento de organizações terroristas sediadas em África, tais como a AQIM, Ansar Dine no Mali, e Al Shabaab na Somália, no tráfico de droga internacional constitui uma prioridade expressa no orçamento da Agência para o ano de 2015 (DEA, 2014).

[12] A este propósito sublinha-se o papel que a AQIM teve no treino e coordenação com os jihadistas do Boko Haram e do seu grupo dissidente Ansaru (Aronson, 2014; Zenn, 2013a; Zenn, 2013b).

na constituição de uma ameaça narcoterrorista; ii) do tráfico transnacional de estupefacientes, mais especificamente, o tráfico de drogas provenientes de países latino-americanos com destino à Europa; iii) da situação política, económica e social da região do Sahel, refletindo sobre a importância que o golpe de estado no Mali teve no colapso do Estado de Direito e consequente criação de territórios não governados; iv) dos grupos terroristas que operam na região do Sahel, com ênfase na forma como estes se articulam entre si, com organizações terroristas de outras regiões do globo – nomeadamente com as FARC e o Hezbollah – e com redes de criminalidade organizada (por exemplo, o Cartel de Sinaloa), para por um lado executarem atos terroristas e por outro garantirem um fluxo constante de receitas provenientes do narcotráfico.

Depois de efetuada a contextualização das várias matérias que o presente trabalho se propõe a abordar, será proposta uma análise das questões mais relevantes, articulando com as perspetivas atuais de um contexto geoestratégico mundial em permanente evolução, onde questões que parecem distintas se entrecruzam, promovendo resultados que raramente são óbvios.

Por fim, são oferecidas conclusões e linhas de orientação para os "atores" internacionais, regionais e sub-regionais, propostas que deverão ser consideradas no necessário combate à edificação de uma economia criminal no Mali, no Sahel e na África Ocidental.

Metodologia

A presente investigação consistiu na recolha e análise exaustiva de diversos recursos bibliográficos sobre os temas abordados no estudo, entre eles livros, artigos em publicações periódicas científicas, estudos e relatórios oficiais de organizações governamentais e não-governamentais, artigos de jornais ou revistas com reputação pelo seu jornalismo de investigação, entre outros.

Apesar da profundidade da investigação exigir o recurso a fontes que não se encontrem livremente disponíveis, na redação do presente documento privilegiou-se o recurso a fontes abertas, para as quais

remeto nas referências bibliográficas, por forma a fornecer ao leitor importantes recursos disponíveis para a compreensão das questões aqui abordadas.

Optou-se pelo estilo de formatação da *American Psychological Association* (APA) por ser um estilo adequado ao domínio do saber onde o presente estudo se insere, permitindo a exposição clara dos conteúdos abordados, salvaguardando os devidos créditos dos autores citados.

2. Narcoterrorismo

O termo *narcoterrorismo* surgiu em 1983, quando o presidente do Peru Belaunde Terry o utilizou para descrever os ataques contra a polícia anti-narcóticos no país. Apesar da crescente utilização do termo, que se tornou cada vez mais popular, diversos especialistas têm procurado discutir a sua definição[13]. Alguns autores afirmam que o narcoterrorismo designa um espectro de atividades demasiado amplo para especificar uma determinada forma de terrorismo. Kushner (2003) considera que o narcoterrorismo refere-se às formas de terrorismo que estão associadas à produção de drogas ilícitas, seja por meio de (a) utilização de lucros da droga para financiar a violência política ou (b)

[13] Desde a década de 1970 que a comunidade científica, os governos e os órgãos de comunicação social se debruçam, embora de forma esporádica, na relação entre crime organizado e terrorismo. O vínculo estabelecido entre grupos terroristas da América Latina, como as FARC, e os Carteis de drogas colombianos foi merecedor de especial atenção. Sob a designação de narcoterrorismo surge um novo género (embora limitado) de literatura com o intuito de explicar o motivo de dois grupos intrinsecamente tão diferentes – um motivado pela causa política e outro orientado para a obtenção de lucros – considerarem benéfica uma cooperação (Ehrenfeld, 1990). Porém, após algumas publicações iniciais sobre a questão do narcoterrorismo, a investigação sobre a relação entre crime e terrorismo sofreu um declínio abrupto. Na verdade, o contexto pre-1991 não era propício ao fomentar de uma relação sofisticada entre crime e terrorismo na medida em que grande parte dos grupos terroristas não tinha que se preocupar com o financiamento das suas atividades pois eram suportados por determinados estados. O narcoterrorismo foi então encarado como uma exceção à regra que encara o crime organizado e o terrorismo como fenómenos distintos e, portanto, merecedores de respostas também elas distintas (Makarenko, 2003).

o uso da violência e terror para proteger e preservar a produção ilegal de droga. Estes dois efeitos podem se sobrepor: um grupo utilizando os lucros ilícitos provenientes do tráfico de estupefacientes para financiar uma campanha política armada, terá de preservar a ilegalidade e a atmosfera de medo necessária para a produção ilegal de drogas em grande escala.

Qualquer grande grupo de tráfico de estupefacientes também terá de influenciar o clima político do país onde atua para que a população em geral tenha medo dos traficantes. O terrorismo é eficaz para se alcançar esses objetivos (Kushner, 2003).

Vários autores alegam que as organizações narcotraficantes e grupos terroristas estão intimamente ligados. Os grupos terroristas encontram-se frequentemente associados ao comércio ilícito de drogas como um meio de gerar lucros que possibilitem o financiamento de futuras operações, a aquisição de armas, e o pagamento de despesas de infraestrutura. Os grupos terroristas operam, frequentemente, em regiões ou países produtores de drogas em todo o mundo. Isto possibilita aos terroristas o exercício do controlo sobre a indústria produtora de estupefacientes nessa região. Com o aperfeiçoamento de meios e métodos de transporte e a tecnologia de comunicação contemporânea, os grupos terroristas têm expandindo as suas áreas de atuação para uma arena mais global. As organizações dedicadas à criminalidade organizada vão manter as operações de tráfico de drogas numa região, enquanto o grupo terrorista pode ter controlo sobre o território onde as drogas são cultivadas, produzidas e transportadas. Em muitos casos, os narcotraficantes transportam as drogas com pouca interferência de autoridades estatais ou das forças e serviços de segurança devido à proteção conferida por grupos terroristas. Os grupos terroristas podem, também, controlar as rotas de contrabando, fornecer proteção às instalações de processamento e aos traficantes, e beneficiar de vários métodos de tributação sobre o produto estupefaciente que os grupos de crime organizado controlam. Ambos os grupos lucram significativamente a partir desta aliança operacional (Shanty, 2008).

McCarthy, em 2011, considera crucial que se obtenha mais informação sobre o narcotráfico na região do Sahel para melhor compreensão da relação triangular entre tráfico de droga, crime organizado

e terrorismo. O tráfico de drogas enriquece grupos de criminalidade organizada, mas ainda mais preocupante é o facto de terroristas e forças separatistas no Sahel obterem lucros do tráfico de estupefacientes para financiarem as suas operações, adquirirem equipamento e pagarem aos seus membros.

3. O Tráfico Transnacional de Estupefacientes

Até meados da primeira década do século XXI, o tráfico de droga na África Ocidental não era considerado uma ameaça relevante. Contudo, o fluxo contínuo de cocaína e heroína provenientes da América do Sul e da Ásia do Sul através da região com destino à Europa e Estados Unidos, assim como o aumento da ameaça terrorista após os ataques de 2001, motivou a comunidade internacional a prestar mais atenção aos acontecimentos na sub-região. O envolvimento de funcionários públicos de elevada patente e de membros das forças de segurança em casos de narcotráfico em diversos países, assim como o alegado uso dos despojos do dinheiro gerado pelo tráfico para financiar campanhas eleitorais cada vez mais dispendiosas, sugerem que o tráfico estaria a sujeitar os já debilitados sistemas de governança na sub-região a uma pressão adicional (WACD, 2013b).

Para se compreender o tráfico de cocaína na região é necessário contextualizar historicamente as mudanças que ocorreram no mercado mundial da cocaína.

Nos Estados Unidos tem-se verificado uma redução na procura de cocaína, com um decréscimo particularmente acentuado depois do México ter implementado uma nova estratégia de segurança nacional, em 2006 (Cockaine & Williams, 2009; UNODC, 2013).

Ao contrário do que aconteceu no outro lado do atlântico, no espaço europeu a procura pela cocaína praticamente duplicou na última década[14]. Em meados da primeira década do século XXI, com

[14] Com a contração do mercado norte-americano, o negócio da cocaína mudou a sua atenção para a Europa, onde um quilo de cocaína pode valer o dobro do que vale nos E.U.A.. Atualmente, a Europa constitui o mercado com o crescimento mais acelerado no que respeita ao tráfico de cocaína, com o n.º de consumidores de cocaína

a tomada de consciência da ameaça decorrente do narcotráfico, as forças e serviços de segurança europeus desenvolveram um conjunto de ações que tornaram o contrabando direto para o continente mais difícil. Perante a dificuldade de penetrarem diretamente na Europa, os traficantes de cocaína na América do Sul começaram a procurar uma zona de preparação das mercadorias no outro lado do Atlântico, e encontraram-na na África Ocidental, conforme retrata a Ilustração 1 (UNODC, 2013).

A cocaína proveniente da América do Sul com destino à Europa pode utilizar a plataforma da África Ocidental através de diferentes formas, que aparentemente operam em paralelo, com a técnica preferida a ajustar-se consoante as medidas de fiscalização que são implementadas (UNODC, 2013).

No passado, o método de eleição recorria a grandes envios marítimos, porém as apreensões feitas entre 2005 e 2007 parecem ter reduzido em muito este fluxo, incitando, talvez, uma mudança para os envios em aeronaves privadas[15].

No que respeita a meios aéreos, é possível verificar uma crescente sofisticação das aeronaves utilizadas, evoluindo dos aviões a hélice bimotores para os jatos comerciais, capazes de transportar uma grande quantidade de toneladas. Existe também tráfico em quantidades bas-

---

a duplicar deste finais da década de 90, compreendendo, em 2013, 4.75 milhões de consumidores. A prevalência de consumidores de cocaína é particularmente elevada em Espanha, Reino Unido, Itália, Irlanda e Dinamarca. Só estes 5 países contabilizam 62% do total de consumidores. Nos últimos anos tem-se verificado um aumento significativo em França, Alemanha e Portugal (Wigell & Romero, 2013).

[15] Provavelmente, a deteção mais conhecida foi o caso "Air Cocaine", em 2009, que envolveu um Boeing 727 encontrado incendiado no deserto do Mali, e que se pensava carregar toneladas de cocaína. Na sequência deste incidente foram desenvolvidas investigações que sugerem que isto não foi um acontecimento isolado (UNODC, 2011a, 2013).

Em 2010, um comissário da polícia do Mali foi condenado por estar associado a um esquema para construir uma pista de aterragem no deserto para futuras aterragens. Segundo a Agência para a Criminalidade Grave Organizada do Reino Unido (SOCA), um Beechcraft BE 300 da República Bolivariana da Venezuela aterrou no Mali, próximo da fronteira mauritana, em Janeiro de 2010. A carga foi descarregada e deslocada por veículos 4x4 na direção de Timbuktu antes das autoridades terem perdido o rasto do transporte. (UNODC, 2011a, 2013).

tante inferiores através de correios aéreos em voos comerciais e pelos serviços postais, a maioria deles com procedência do Brasil (UNODC, 2013).

De acordo com a Europol, a cocaína é introduzida na Europa através de 3 rotas fundamentais (EMCDDA-Europol, 2010):

- A rota do Norte, a partir da região Caribe, via Açores, para Portugal e Espanha;
- A rota Central, a partir da América do Sul, via Cabo Verde ou Madeira e Ilhas Canárias para a Europa;
- Mais recentemente, a rota africana desde a América do Sul até a África Ocidental e a partir daí para Espanha e Portugal.

No passado, existiam três principais centros na África Ocidental para a receção e redistribuição dos envios de cocaína (UNODC, 2013):

- o centro do norte, com difusão a partir da Guiné-Bissau, Guiné, Gâmbia e Senegal;
- o centro do sul, com base na Nigéria, incluindo o Benim, o Togo e o Gana;
- um centro a leste, abrangendo o Mali e partes da Mauritânia, particularmente útil para receber remessas por ar.

Uma vez na África Ocidental, as drogas procedem para a Europa usando várias rotas.

Apesar dos correios aéreos em voos comerciais apenas conseguirem transportar pequenas quantidades, têm como potencialidade a flexibilidade que garantem ao movimentar drogas de qualquer país na região para qualquer destino europeu (UNODC, 2013).

Os envios de cocaína podem também ser traficados pelo mar[16], ou por terra ou ar, através do Saara para a África do Norte, de onde

[16] A rota marítima é com certeza a privilegiada pelos traficantes que recorrem a todo o tipo de embarcações, desde navios mercantes a barcos de borracha e até mesmo a submersíveis. Os narcotraficantes desenvolveram o seu interesse por este tipo de tecnologia devido à sua difícil deteção e à capacidade de camuflar um grande carregamento com um apoio logístico reduzido. Para uma análise mais aprofundada do

são levados para a Europa em aviões ultraleves ou transportados pelo Mediterrâneo em lanchas rápidas. Tal como acontece com as rotas do Atlântico, todas estas abordagens são utilizadas em paralelo, sendo as técnicas e rotas preferidas alteradas em resposta às medidas de fiscalização (UNODC, 2013).

À chegada na Europa, as drogas podem ser vendidas a grupos criminosos europeus ou sul-americanos, ou distribuídas através da vasta rede de africanos da África Ocidental envolvidos na distribuição da venda a retalho da cocaína (UNODC, 2013).

a) *Trânsito para a Europa: Sahel/Saara*

Apesar de ter sido detetado algum tráfico marítimo da África Ocidental para a Europa, incluindo algumas remessas em contentores, as evidências recentes destes movimentos são residuais. Da mesma forma, aparentemente o recurso a aeronaves privadas para o transporte de cocaína diretamente da África Ocidental para a Europa é inexistente. O tráfico através de correios aéreos é evidente, mas reduzido. Isto deixa somente em aberto uma rota adicional: através do Deserto do Saara[17], por terra ou por ar, para o norte de África, e depois por mar ou por ar através do Mediterrâneo (UNODC, 2013).

Segundo a Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2014), adiante citada como Global Initiative, o fluxo de drogas através do Mali é muitas vezes descrito como um empreendimento de "sul para norte", ou seja, as drogas entram em zonas portuárias situadas em centros costeiros como a Guiné, Guiné-Bissau, Togo, Benin, Gana

---

tema sugiro a leitura da tese *The semi-submersibe network* da autoria de Hernandez, Galeano & Escobar, em 2012.

[17] À primeira vista, a rota terrestre através do Saara parece improvável. A um terreno extremamente inóspito, acrescem as limitações nas estradas e os postos de abastecimento de combustível. O facto de a rota penetrar em territórios de grande instabilidade política, sob o domínio de extremistas violentos, rebeldes e bandidos, implica um risco acrescido para o sucesso do negócio. A necessidade de atravessar várias fronteiras significa que têm de ser negociadas várias estruturas de segurança. E mesmo depois de alcançar a costa mediterrânea, a passagem para a Europa significa evitar alguns controlos muito rígidos (UNODC, 2013).

e Nigéria, viajam para o norte através do sul do Mali, transitando no interior do país para norte do Mali e, eventualmente, para a Argélia.

No entanto, uma vez na Guiné ou Guiné-Bissau, a maioria das drogas que, eventualmente, sejam transportadas para o norte do Mali são primeiramente traficadas para a Mauritânia, por vezes através de Marrocos. A partir desses pontos, alguma cocaína é contrabandeada diretamente para a Europa, enquanto outros pacotes entram em rotas de tráfico bem estabelecidas, que se desenvolveram inicialmente como um meio de transporte de haxixe marroquino através da Mauritânia e para o Mali (Global Initiative, 2014).

No caso de uma rota emergente, a cocaína passa por terra através da Guiné para Kayes, uma região no Mali ocidental que compartilha fronteiras extensas e porosas com a Guiné, Senegal e Mauritânia. De Kayes, os narcóticos cruzam a Mauritânia, de onde são então reencaminhados de volta para o norte do Mali (Global Initiative, 2014)

Independentemente da pluralidade e da mudança de rotas, o norte do Mali, devido ao seu défice de governação, continua a ser um centro chave para o tráfico ilícito. A partir de lá, as drogas são transportadas para o norte ou nordeste. Rumo a nordeste, as drogas podem transitar pela Argélia, encontrando a sudoeste da Líbia um novo centro de redistribuição, que se desenvolveu após a queda de Kadhafi, de onde as drogas são transportados para o norte ou para o leste (Global Initiative, 2014).

Segundo a Global Initiative (2014), apesar dos narcotraficantes não precisarem de depender totalmente de quaisquer caminhos ou trilhos específicos, dois grandes fluxos através do norte do Mali, que geralmente descrevem as rotas utilizadas mais frequentemente, são denominados por diversos interlocutores como o "trajetória curta" e a "trajetória longa".

A "trajetória curta", que tem variantes que passam pela região de Timbuktu e pela região de Kidal, termina na Argélia, onde os traficantes do Mali conectam com redes criminosas argelinas bem estabelecidas[18].

---

[18] Embora a "trajetória curta" seja menos sinuosa que outras alternativas, apenas se constitui uma opção viável para certos traficantes bem relacionados. Embora o contexto narcotraficante no sul da Argélia se assemelhe aqueles do norte do Mali, norte do Níger, sul da Líbia, o transporte de produto estupefaciente para portos no litoral é

A "trajetória longa", que é mais viável para traficantes de baixo e médio nível, assim como "freelancers", passa pelo norte do Mali através do norte do Níger (às vezes via sul da Argélia), Chade e Sudão, terminando finalmente no Egito.

Nalguns casos, os traficantes do Mali vendem os seus pacotes ao chegar a Níger. Em outros casos, a fronteira do Chade é o "ponto de venda." Em raras ocasiões, a mesma caravana vai continuar através do Sudão até a fronteira com o Egito (Global Initiative, 2014).

A transformação da região num foco de narcotráfico dificulta a prossecução dos objetivos da comunidade internacional na pacificação da região. Não só o narcotráfico criar economias de mercado negro que operam de forma independente dos mecanismo contributivos do estado, esta atividade ilícita também expõe para os cidadãos as fragilidades ao nível do policiamento dos seus estados e da promoção da segurança nacional (Warner, 2011).

Além do impacto na estabilidade dos Estados, o tráfico de drogas tem consequências na segurança humana na região. O narcotráfico obriga os Estados africanos com orçamentos já limitados a gastar mais em medidas de segurança para combater traficantes, o que os torna menos capazes de oferecer serviços sociais, saúde, educação, e as infraestruturas tão necessárias para as suas populações. Além disso, como está bem demonstrado na América Latina e região Caribe, o tráfico de estupefacientes é geralmente acompanhado por violência (Warner, 2011).

Atualmente, o narcotráfico na África Ocidental representa uma ameaça de médio impacto para a estabilidade da região, assim como para os interesses da comunidade internacional. Além disso as ligações existentes entre os narcotraficantes locais, a AQIM, as FARC e o Hezbollah põe em perigo as pessoas e governos da região enquanto, simultaneamente, cria novos riscos para os países de destino no espaço europeu (Warner, 2011).

---

um empreendimento arriscado, que exige a existência de contactos pré-estabelecidos (Global Initiative, 2014).

4. Sahel: Uma Região de Instabilidade

Segundo a Global Initiative, alguns dos países mais pobres e vulneráveis do mundo situam-se na região do Sahel, onde são expostos a desafios à segurança humana que transcendem as fronteiras: as alterações climáticas, as crises alimentares regionais, o rápido crescimento da população, governos fracos, a corrupção endémica, conflitos internos e extremismo violento.

O Sahel foi sempre uma região de trocas comerciais, onde as comunidades dependem de estratégias de comércio com seus vizinhos mais próximos, para o desenvolvimento económico e sobrevivência. As economias no Sahel são essencialmente regionais, com fortes ligações a mercados, tanto na África subsariana como no Norte de África, a sul e a norte da região respetivamente. Muitas populações do Sahel contam com a mobilidade como uma estratégia de subsistência, constituindo a base de comunidades nómadas e pastoris (Global Initiative, 2014).

A vulnerabilidade que caracteriza a região do Sahel no que concerne à criminalidade organizada e ao tráfico ilícito encontra as suas raízes nas fronteiras longas e porosas da região, na baixa densidade populacional e no desafio colocado à vigilância de um espaço que é vasto e desgovernado. Por outro lado, as fracas estruturas estatais, assim como a existência de comunidades intimamente ligadas e redes que abrangem a área entre o Atlântico e o Mediterrâneo viabilizam a livre circulação de armas, bens de consumo e pessoas sem qualquer controlo formal (Global Initiative, 2014).

A importância da criminalidade organizada na região do Sahel deriva do facto de existirem poucas atividades alternativas que resultem em ganhos idênticos e possibilitem um enriquecimento célere (Lacher, 2012).

Abderrahmane (2013) defende que a região do Sahel é um verdadeiro eixo para todo o tipo de traficantes internacionais. O autor considera que para se proceder a uma análise do problema da segurança e do tráfico de droga na região do Sahel é pertinente adotar uma abordagem global, holística, sociológica e geográfica de modo a permitir uma compreensão clara e abrangente das questões em jogo. Abderrahmane afirma que devem ser considerados diferentes inter-

venientes exógenos, desde os cartéis de droga da América do Sul, os traficantes de ópio afegãos, os grupos terroristas presentes no Sahel (e.g. AQIM, Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental ou MUJAO e Ansar Dine) e a Camorra, visto que todos estes atores de uma forma ou de outra colaboram para viabilizar o tráfico de todo o tipo de produtos na região.

Alexander (2014) no seu mais recente relatório sobre o terrorismo no norte de África e no Sahel propõe uma figura que ilustra a presença da AQIM numa região que considerou ser um arco de instabilidade (ver Ilustração 2).

É possível destacar três fenómenos ilícitos que se expandiram, desde 2003, e permitiram que criminosos e redes de criminalidade organizada convertessem a sua riqueza em influência política e em capacidade militar: tráfico de resina de cannabis marroquino, tráfico de cocaína, e raptos com pedido de resgate (Lacher, 2012).

O contrabando de bens lícitos instituiu a base para o desenvolvimento destas atividades ilícitas que possibilitam a realização de receitas bem superiores[19] (Lacher, 2012, Global Initiative, 2014).

No centro desta zona de fragilidade está o Mali, com a banda do Sahel a atravessar o meio do seu território. Com uma população estimada de 12,7 milhões, uma esperança média de vida de 51 anos, e uma classificação no Índice de Desenvolvimento Humano de 182 em 186, em 2013, os cidadãos do Mali são das pessoas mais vulneráveis do mundo[20] (Global Initiative, 2014).

---

[19] O contrabando de tabaco em particular contribuiu para a emergência de redes e práticas que viabilizaram o crescimento do tráfico de estupefacientes. Os cigarros importados através da Mauritânia forneceram uma grande fatia dos mercados argelinos e marroquinos, enquanto que os importados através de Cotonou no Benin e Lome, no Togo, eram transportados através do Níger e Burkina Faso para a Líbia e a Argélia. Numa estimativa do UNODC, em 2009, os cigarros traficados através destas rotas constituía cerca de 60% do mercado do tabaco na Líbia (ou 240 milhões de dólares de lucro em retalho) e 18% do mercado argelino (ou 228 milhões de dólares).

[20] A 24 de Julho de 2014, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento divulgou o seu Relatório do Desenvolvimento Humano 2014, onde é possível verificar que a região do Sahel é seguramente a região mais vulnerável do planeta, com todos os países a enquadrarem-se num índice de desenvolvimento humano baixo (em 187 países analisados, 6 pertencentes à região do Sahel estão entre os 20 últimos, sendo o Níger o país que revela o pior índice de desenvolvimento humano). No caso

É reconhecido que a existência de rotas de contrabando pré-estabelecidas proporciona uma plataforma para o desenvolvimento de novas atividades ilícitas. O que muitas vezes passa despercebido, porém, é a forma como o contrabando de mercadorias altamente lucrativas, principalmente cocaína, teve um impacto dramático nas comunidades locais, bem como resultou na militarização da economia de proteção no Sahel. Através da corrupção necessária para garantir a "proteção" ou a passagem segura, o tráfico ilícito ficou completamente integrado nas estruturas políticas e militares no norte do Mali. Este processo comprometeu o estado do Mali, minando as instituições e a legitimidade dos sistemas oficiais de governação a nível comunitário (Global Initiative, 2014).

De acordo com Pellerin (2014), o tráfico de drogas e o terrorismo são dois problemas distintos que desestabilizam os já frágeis estados do Sahel. Embora alguns autores considerem que o termo narcoterrorismo é útil para descrever a atividade criminosa na região, este pode, por outro lado, revelar-se redutor e obscurecer as muitas facetas do que é na realidade um fenómeno complexo. A relação das drogas com o terrorismo na região do Sahel foi destacada pela primeira vez no final da década de 1990 pelas autoridades argelinas. Porém, atualmente é possível constatar um consenso global sobre a existência de uma relação simbiótica entre o narcotráfico e as redes terroristas no Sahel.

5. Mali: O Colapso do Exemplo de Estado Democrático em África

Howard (2010), num estudo sobre estados falhados e o fenómeno terrorista na África subsaariana, afirma que o declínio de um Estado pode implicar que determinados indivíduos enveredem por ações terroristas e de violência política como meio de alcançarem vantagens políticas, económicas e sociais tangíveis.

O conflito vivido no norte do país conduziu o Mali a uma situação de instabilidade a todos níveis, tendo sido considerado pelo

---

particular do Mali, o país apresenta um índice de 176, sendo que a região de Gao, caracterizada por uma forte instabilidade e presença de grupos terroristas, faz fronteira com o Níger (UNDP, 2014).

Fundo para a Paz o país que mais piorou em 2013 de um ranking de 79.º em 2012 para um 38.º (Fund for Peace, 2013, p. 13). Em 2014, o Índice de Estados Frágeis[21] (nova designação do Índice de Estados Falhados), identifica o Mali como um dos países que mais piorou na última década, encontrando-se num nível crítico de declínio (Fund for Peace, 2014, p. 31).

Para compreender a realidade do Mali é necessário contextualizar a situação do país à luz das mudanças mais amplas no Norte de África e no Sahel, incluindo os recentes acontecimentos desencadeados pela Primavera Árabe, que criaram um novo mapa geopolítico na região. No entanto, apesar do conflito na Líbia e, consequentemente, o regresso de combatentes tuaregues ao Mali[22] (e países vizinhos) terem servido de gatilho, os acontecimentos no Mali têm as suas raízes na história da região[23] (Global Initiative, 2014; Høyer, 2013).

Desde a independência do Mali em 1960, existiram quatro rebeliões Tuaregues que podem ser caracterizadas como sendo, em parte,

---

[21] O Índice de Estados Falhados consiste num ranking anual de 178 países com base nos níveis de estabilidade e os constrangimentos que os mesmos enfrentam. Todos os anos é efetuada uma análise de milhões de documentos que, recorrendo à aplicação de parâmetros de busca altamente especializados, viabilizam uma menção quantitativa distribuída em 12 indicadores chave (que incluem mais de 100 sub-indicadores) de carácter político, social e económico.

[22] Com a queda de Kadhafi, os Tuaregues – que compreendem uma parte considerável da Legião Islâmica – tiveram que enfrentar o desafio de viajar cerca de 2.000 km, através do deserto, para as suas casas. Por forma a assegurar o sucesso do seu retorno, vários clãs Tuaregues cooperaram estreitamente e apropriaram-se de armas e veículos do arsenal do Exército Líbio para se protegerem contra eventuais ataques no caminho (Alcalde, 2014; Thiele, 2013).

[23] Para Lacher e Tull (2013), a raiz do conflito está no aumento da tensão existente entre as elites do norte, nos últimos anos. As políticas implementadas pela liderança do Mali durante a presidência de Touré (2002-2012) conduziram ao desgaste da posição dominante que algumas tribos Tuaregues com ascendência aristocrática assumiam na região de Kidal. Touré procurou exercer controlo sobre o norte com recurso ao apoio de líderes de grupos Tuaregues anteriormente vassalos dos aristocratas, bem como de tribos árabes das regiões de Timbuktu e Gao. A estratégia de Touré consistiu em recorrer a milícias desses grupos, oferecendo-lhes rédea livre para intervirem no crescente comércio ilícito de drogas no norte do Mali. Quando os combatentes tuaregues que retornaram da guerra civil da Líbia chegaram ao Mali, no Outono de 2011, o suposto equilíbrio de poder pendeu para o lado dos grupos Tuaregues que estariam arredados das políticas de "dividir para reinar" do Presidente Touré.

a reação a uma perceção de terem sido colonizados, primeiro pelos Franceses e desde então pelo governo africano maliano (Alcalde, 2014). Os Tuaregues foram de certa forma favorecidos pelos Franceses, que os consideravam nobres e "mais brancos" que os seus pares africanos negros. Esta abordagem lançou as bases para uma desconfiança arraigada entre a população Tuaregue e o Estado, que atualmente ainda persiste (Høyer, 2013).

Além disso, os Tuaregues partilham um sentimento de terem sido deixados entregues a si próprios pelo Estado, nomeadamente em situações de graves crises ecológicas como as secas das décadas de 70 e 80 do século passado, onde a perda de gado não foi compensada pelo governo e as pessoas tinham de encontrar as suas próprias soluções (Høyer, 2013).

Uma outra factualidade merecedora de relevo na contextualização histórica do Mali é a incapacidade demonstrada pelo Exército do Mali em infligir uma derrota militar aos rebeldes tuaregues e, em vez disso, o Exército dirigiu a sua ação para a opressão da população civil (mais infame na rebelião de 1963-1964).

Com as já referidas secas dos anos 70 e 80 e a corrupção exercida em relação à ajuda alimentar destinada ao norte, despertaram a formação de um movimento nacionalista (Høyer, 2013).

Na manhã de 17 de Janeiro de 2012, o Movimento Nacional de Libertação de Azawad[24] (MNLA) lançou um ataque à cidade de Menaka, junto à fronteira com o Níger, que marcou o início da mais recente rebelião Tuaregue. O MNLA prosseguiu para as cidades de Aguelhok e Tessalit, impondo uma série de derrotas ao exército maliano. Nas primeiras semanas de combates, militantes islâmicos do Ansar Dine, também conhecidos por "defensores da fé", juntaram-se

[24] Movimento fundado por Bilal Ag Acherif (secretário-geral) e Mohamed Ag Najim (chefe de operações), no final de 2011, sob uma ideologia nacionalista secular, que reuniram um amálgama de grupos armados tuaregues e de rebeldes, incluindo desertores militares do Exército do Mali, e formaram uma força de 9.000 rebeldes. Em Bamaco, o MNLA denunciou o aumento intolerável de unidades militares na região, o que o governo justificou como uma medida contra um aumento da atividade criminosa e jihadista, mas que os Tuaregues consideraram uma provocação clara que não iriam tolerar (Alcalde, 2014).

ao MNLA. O grau de colaboração entre o MNLA e o Ansar Dine nos primórdios do conflito é pouco claro, mas o contributo que o Ansar Dine prestou ao MNLA possibilitou uma série de vitórias militares (OSAC, 2012).

Entretanto, uma mistura de combatentes do MNLA e do Ansar Dine progrediram para assumir o controlo de Gao, Kidal, e Timbuktu, três províncias no norte do Mali (OSAC, 2012).

Até 1 de Abril, todas as forças de segurança do Mali tinham recuado do Norte para guarnições em Ségou, Bamaco e Sevare. Logo após a retirada das forças de segurança, o Ansar Dine começou a afirmar-se de forma agressiva sobre o MNLA como detentor do poder no norte do Mali. A presença da AQIM e do MUJAO tornaram a segurança na região ainda mais complexa. Embora a AQIM já exercesse a sua influência no norte do Mali antes do golpe e revolta Tuaregue, desde então, o grupo tem aumentado e afirmado a sua influência para um nível sem precedentes (OSAC, 2012).

Em julho de 2012, militantes islâmicos expulsaram os rebeldes do MNLA do seu bastião em Ansongo, a 60 milhas de Gao, deixando todas as grandes cidades e fortalezas nas mãos do Ansar Dine, MUJAO, e AQIM[25] (OSAC, 2012).

Aquilo que começou por ser uma rebelião separatista de cariz etno-nacionalista no norte do Mali, foi substituído por diversos grupos salafistas-jihadistas com intuito de implementar de forma conservadora as leis islâmicas (i.e. Sharia). O resultado da perda de espaço político e militar do MNLA para os grupos insurgentes foi a transformação

---

[25] Assim que os mercenários que serviam o regime de Kadhafi retiraram-se da Líbia em 2011 e ajudaram a despoletar uma revolta no Mali, Belmokhtar aproveitou a oportunidade de fazer avançar o sonho de um califado islâmico na região (Chivvis e Liepman, 2013).

Numa comunhão de esforços com o grupo radical islâmico Tuaregue Ansar Dine, com o batalhão de Abu Zeid, e com o MUJAO (dissidente da AQIM), Belmokhtar expulsou o MLNA e tomou controlo do Norte do Mali, incluindo as cidades de Gao, Timbuktu e Kidal (Chivvis e Liepman, 2013). Ansar Dine e MUJAO impuseram a sharia (i.e. lei islâmica) de forma estrita em algumas áreas e vangloriaram-se que Azawad iria tornar-se rapidamente na "Tora Bora de África", presumivelmente com a maior concentração geográfica do mundo de jihadistas comprometidos com a destruição do Ocidente (Chivvis e Liepman, 2013).

de cerca de dois terços do Mali num refúgio para extremistas (OSAC, 2012).

A atual crise no Mali é muito mais profunda que a rebelião Tuaregue e os desafios para a segurança colocados pelos grupos terroristas que operam na região, nomeadamente a AQIM, MUJAO e Ansar Dine. O Mali sofreu uma crise de governança de longa duração e, historicamente, não foi capaz de criar uma identidade pós colonial, inclusiva de todos os povos (Høyer, 2013).

Uma dinâmica fundamental que atualmente não faz parte da narrativa sobre o Mali é que, no passado, o estado do Mali encontrava-se divorciado do seu povo no geral – e não apenas dos Tuaregues. Isto acontecia em certa medida porque a maioria dos malianos, especialmente nas áreas rurais, tinham tradições locais de governança que operavam independentemente do Estado, tal como fizeram desde os tempos coloniais, assim como possuíam redes extremamente eficazes na sociedade civil, que forneciam apoio mútuo num contexto que reforça ainda mais as perceções de injustiça e exclusão (Høyer, 2013).

Os fatores já elencados associados a outros são geradores de fraturas difíceis de dirimir: entre o Estado e o seu povo; entre o Norte e o Sul; entre as autoridades do Estado e autoridades tradicionais; e entre as diferentes comunidades. Aparentemente a transição democrática atual não está a apresentar estratégias dirigidas a estas questões (Høyer, 2013).

Ao mesmo tempo, a corrupção e o desenvolvimento desigual no Mali, e possivelmente o envolvimento direto e proteção de figuras do Estado e autoridades militares, fomentaram a existência de uma economia transnacional clandestina que se dedica ao tráfico de todo o tipo de mercadorias, nomeadamente drogas, armas e pessoas (Global Initiative, 2014). Os interesses financeiros associados a estas atividades são colossais e constituem um desafio imenso para a construção da paz numa região em que são escassas as fontes alternativas de sustento (Høyer, 2013).

O Mali estabeleceu-se na economia criminosa transnacional através do deslocamento de rotas de tráfico de outros locais, bem como pelas enormes vantagens competitivas oferecidas por uma economia contrabandista bem relacionada e enraizada socialmente e, até mesmo,

culturalmente, estabelecida no norte do país[26]. No entanto, este processo que gerou novas receitas através de uma variedade de produtos ilícitos estava longe de ser uma operação de negócio autossuficiente, como pode parecer à primeira vista (Briscoe, 2014).

Por um lado, este processo foi concomitante com uma série de outras influências estrangeiras no Mali, seja a propagação de jihadistas da Argélia (e suas redes de sequestro) após o fim da guerra civil do país, ou a intromissão dos Estados limítrofes e próximos num Norte instável e vulnerável. Por outro lado, o aumento das receitas criminosas teve um impacto profundo em todos os grupos de interesse do Mali que se tinham ligado ao narcotráfico[27] por razões estratégicas e económicas: o Estado central, as elites políticas locais, bem como fações étnicas e tribais rivais. O estabelecimento de alianças de natureza criminosa a estes interesses, fossem estrangeiras ou nacionais, estatais ou não-estatais, socialmente dominantes ou subordinados, implantou a economia ilícita em múltiplas esferas de influência (Briscoe, 2014).

De acordo com o discurso vigente, a presença de inúmeros intervenientes que se dedicam a atividades ilícitas no norte do Mali significa que a região é um "território não governado" (Høyer, 2013; OSAC, 2012; Vilanova & Castro, 2013).

Enquanto que a presença do Estado no norte do Mali tem sido limitada, têm surgido um conjunto de estruturas alternativas. Estas são fornecidas por figuras baseadas nas identidades históricas, étnicas,

---

[26] Os Cartéis de droga latino-americanos recorrem a diferentes rotas de narcotráfico para traficar produto estupefaciente para a Europa. Kühne (2013) considera que um dos principais motivos para o Mali ter-se tornado uma importante plataforma para infiltrar drogas no continente europeu prende-se com o facto dos Tuaregues e outros grupos nómadas no norte do país revelarem uma importante experiência adquirida no comércio transaariano de uma ampla gama de produtos que remonta aos tempos pré-coloniais. Assim sendo, eles estão intrinsecamente familiarizados com o terreno e conhecem os requisitos práticos e as armadilhas de tal comércio.

[27] Segundo Briscoe (2014), existem fontes no norte do Mali que revelam que as novas elites comerciais com laços ao tráfico de estupefacientes começaram a surgir nos principais centros urbanos nos finais da década de 1990. Nessa altura a costa da África Ocidental tornou-se um significativo ponto de desembarque de cocaína proveniente da região dos Andes. Em 2007/2008, o Mali era uma das principais rotas de narcotráfico por via terrestre, com cerca de 14 por cento do total de cocaína consumida na Europa a transitar a região.

culturais e religiosas da região, por redes de crime organizado e por organizações jihadistas. Estas entidades, de certa forma, complementaram aquelas que são as funções do Estado, e este tolerou em larga medida a sua actuação (Høyer, 2013).

6. **Organizações Terroristas no Sahel e seus Associados**

Para se compreender o conflito no Mali, é necessário atentar nas dinâmicas dos grupos islamistas que procuram controlar a região norte do país, bem como perceber as alianças estratégicas que estes grupos estabelecem com outras organizações, sejam elas terroristas ou redes de criminalidade organizada.

a) ***Al Qaeda no Magrebe Islâmico***

A presente dinâmica dos grupos terroristas no Sahel tem origem nas crises políticas que a Argélia atravessou ao longo da década de 1990. Entre os numerosos grupos terroristas então ativos na Argélia, o Grupo Islâmico Armado (GIA) tornou-se a organização islâmica terrorista mais notória (Goïta, 2011). No entanto, a violência extrema das suas ações custou-lhe o apoio popular de que inicialmente dispunha[28]. Por fim, um ramo dissidente designado Grupo Salafista para a Pregação e o Combate (GSPC) eclipsou o seu antecessor, embora não tenha con-

[28] Nos finais dos anos 80, o governo argelino empreendeu uma série de reformas aparentemente destinadas a abrir o sistema unipartidário, altamente autoritário, que se encontrava no poder desde que a Argélia conquistou a sua independência da França nos anos 60. Em 1991, quando uma coligação política islamita estava na iminência de conquistar o controlo do parlamento, o Exército Argelino interveio, anulando as eleições e destroçando os partidos islamitas. Em retaliação, alguns islamitas formaram um grupo terrorista denominado GIA e iniciaram uma insurgência sangrenta contra o governo que durou ao longo de grande parte dos 1990's. Contudo, nos meados nos anos 90, a devastação que o GIA infligiu numa Argélia amplamente Sunita comprometeu o seu apoio popular. O grupo era ainda visto como estando completamente "minado" por agentes do governo argelino. Assim, por forma a escapar do enredo que o envolvia, o GIA desmantelou-se e o seu ramo principal assumiu a designação de GSPC em 1998 (Chivvis & Liepman, 2013).

seguido reproduzir o impacto nem a capacidade inicial do GIA. Após os fracos progressos que foi alcançando sozinho, entre 2006 e 2007, o GSPC acabou por associar-se à Al Qaeda[29]. Adotou o novo nome de Al Qaeda no Magreb Islâmico e, pouco tempo depois, executou uma série de atentados bombistas de grande escala, em Argel e no norte da Argélia. Submetida, no entanto, a forte pressão por parte da Argélia, a AQIM não conseguiu manter um elevado ritmo de operações e, desde então, tem estado presente e agido sobretudo no Sahel Ocidental, região maioritariamente desértica e pouco povoada que abrange desde as fronteiras da Argélia, Mauritânia, Mali, Níger até algumas áreas do Chade (Goïta, 2011).

Para se perceber a AQIM é necessário proceder a um enquadramento histórico das suas origens no contexto anti-colonial e anti-França da política argelina no início da década de 90. Requere ainda a compreensão das ligações estabelecidas entre alguns líderes da AQIM e a *jihad* anti-soviética no Afeganistão nos anos 80[30] (Chivvis & Liepman, 2013).

As dimensões anti-europeia, local, e anti-colonial da história da AQIM aparentam ser o principal fator motivador das ações praticadas pelo grupo, porém a experiência partilhada dos seus líderes como mujahedeen no Afeganistão liga a organização a uma corrente de militância islamista mais ampla e global, que também engloba o núcleo da Al Qaeda[31]. Estas duas vertentes entrelaçadas da sua origem histórica

---

[29] Segundo Chivvis e Liepman (2013), Abdelmalek Droukdal, que ascendeu à liderança do GSPC em 2003, procurou um relacionamento mais próximo com o núcleo da Al Qaeda e, em 2006, trocou correspondência com os líderes da organização no Paquistão, tendo esta aproximação resultado na renomeação formal do grupo que liderava em Al Qaeda no Magreb Islâmico (AQIM), em Janeiro de 2007.

[30] Tanto Abdelmalek Droukdal, líder da AQIM, como Mokhtar Belmokhtar, atual líder do Batalhão al-Mulathamun, passaram anos formativos no Afeganistão a combater os soviéticos, assim como fizeram outros jihadistas provenientes do Norte de África e alguns membros da estrutura nuclear da Al-Qaeda. Esta experiência partilhada constituiu os alicerces para o desenvolvimento de laços mais próximos entre a Al Qaeda e a AQIM (Chivvis & Liepman, 2013).

[31] Se inicialmente ainda existiram dúvidas acerca de um laço efetivo com a Al-Qaeda do Médio Oriente, as exigências do líder da AQIM, Abdelmalek Droukdal, em Novembro de 2010, para que a França negociasse diretamente com Bin Laden a

são essenciais para compreender a atual natureza do grupo e o rumo que este pretende seguir (Chivvis & Liepman, 2013).

Chivvis e Liepman (2013) acreditam que provavelmente o mais importante e menos reconhecido dos fatores associados à cooperação entre a AQIM e a Al Qaeda foi simplesmente o dinheiro. Em 2006, a AQIM tinha um grande poderio económico proveniente das operações orquestradas por Mokhtar Belmokhtar no Sahel, como por exemplo raptos com pedido de resgate e todo o tipo de contrabando, em especial o de tabaco, que lhe valeu a alcunha de "Marlboro Man"[32]. A recessão global das fontes de financiamento da Al Qaeda levou a que os seus líderes encarassem uma parceria com a AQIM como uma janela de oportunidade para ganhos potenciais inesperados.

A guerra civil na Líbia possibilitou novas oportunidades para que grupos rebeldes procurassem implementar uma agenda extremista em território Líbio. Ao mesmo tempo, providenciou um fluxo considerável de armamento que agora está acessível no mercado negro na região. Belmokhtar e Abu Zeid, outra individualidade proeminente nas operações levadas a cabo pela AQIM, detentores de fundos avultados do pagamento de resgates associados a raptos praticados durante vários anos, aproveitaram a ocasião para adquirir um arsenal considerável de armas pertencentes ao regime de Kadhafi (Chivvis & Liepman, 2013).

A AQIM é uma organização em evolução constante que constitui uma ameaça cada vez mais difusa para a segurança em África. Nas suas ações, raptaram e executaram reféns ocidentais, lançaram ataques brutais no Sahel e no Magrebe e prestaram auxílio moral e material a diversos grupos rebeldes, numa região propensa ao crime e a movimentos insurgentes. Porém, apesar de a AQIM poder lançar ataques contra alvos fora do Norte de África, ainda não demonstrou intenções sérias em fazê-lo; na sua retórica regularmente identifica a França e os

---

libertação de cinco franceses, um togolês e um cidadão de Madagáscar raptados no Níger, atestam uma imagem de unidade e cooperação (Farrall, 2011).

[32] O co-fundador do grupo, Mokhtar Belmokhtar, que abandonou a AQIM e fundou o grupo Signers in Blood Battalion – um grupo terrorista ativo no Mali, Níger e Argélia – chegou a ser apelidado de "narco-islamista" devido ao seu envolvimento no tráfico regional de cocaína (Hoffman & Lane, 2013).

Estados Unidos como inimigos, mas as suas ações incidem principalmente em alvos regionais (Chivvis & Liepman, 2013).

Embora grupos terroristas islâmicos atuem há vários anos na África do norte e ocidental, a sua força, poder de atração e alcance têm geralmente sofrido variações sem nunca atingir grande expressão. Registam-se contudo diferenças importantes entre a AQIM, previamente constituída no Magrebe, e as organizações presentemente ativas no Sahel. Tendencialmente, a organização anterior atuava ou estabelecia as suas bases próximo de cidades importantes e executava esporadicamente atentados de grande dimensão. Pelo contrário, as ações atualmente perpetradas pela AQIM no Sahel são cada vez mais um misto de crimes e atos terroristas de pequena escala. Embora se tenham registado regularmente atentados em cidades importantes, a maioria dos incidentes tem ocorrido em regiões distantes dos centros governamentais. Desta forma, a AQIM tira partido da incapacidade dos estados do Sahel de exercer um controlo eficaz sobre o seu território periférico. Mais importante é o facto de conseguir aumentar o seu poder e viabilidade a longo prazo, ao integrar-se em comunidades locais[33], para aprofundar raízes, alargar a sua base de sustentação e desenvolver a sua capacidade operacional. Perante a inexistência de qualquer presença governamental significativa no Sahel, a AQIM quase não enfrenta oposição (Goïta, 2011).

O mais preocupante é porventura o facto de a AQIM estar a alargar as suas atividades geradoras de receitas para além dos sequestros destinados à cobrança de resgates. As autoridades marroquinas desmantelaram uma rede de 34 indivíduos que tentavam contrabandear 600 quilos de cocaína, destinada à Europa, a partir da Argélia e da Mauritânia[34]. Entre os detidos foram identificados membros da AQIM,

---

[33] A AQIM procura projetar uma imagem de potencial aliado e protetor das comunidades locais. Condena frequentemente com veemência a prisão de membros da população local, bem como a morte de civis em consequência de operações das forças governamentais. Da mesma forma, a AQIM dedica um cuidado extremo a não alvejar inadvertidamente as comunidades locais e os seus interesses no Sahel (Goïta, 2011).

[34] O tráfico de droga gera um rendimento muito superior a outras atividades da AQIM, como os raptos. Estima-se que a AQIM tenha obtido um total de 70 milhões de dólares em resgates pagos desde 2006, enquanto que a venda na Europa dos 600

incluindo indivíduos estabelecidos no Norte do Mali, região que também se tornou local de armazenamento de muita cocaína que transita pela região (Goïta, 2011).

A AQIM tem beneficiado das circunstâncias da região onde opera e tem procurado estabelecer alianças com outros grupos regionais para atingir os seus objetivos, fortalecendo-os financeira e tecnicamente neste processo. Além disso, procurou explorar o vazio de segurança deixado na Líbia pós-Kadhafi. A AQIM irá com toda a certeza encarar a Síria com uma nova arena de enorme valor estratégico para a *jihad*, tal como a sua liderança viu o Afeganistão, nos anos 90, e o Iraque, a partir de 2000, como territórios aptos a testar as capacidades operacionais dos seus combatentes assim como campos de recrutamento de novos membros.

b) ***MUJAO***

O Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental (MUJAO) foi criado em Setembro de 2011[35], após membros da AQIM abandonarem a organização com o intuito de alargar as suas atividades na África Ocidental (U.S. Department of State, 2012).

O grupo descreve-se como dissidente da organização da AQIM, que critica por considerar dedicar-se pouco à jihad em favor de atividades criminosas, e é liderado pelo ex-conselheiro espiritual da AQIM, Hamad el-Khairy, o qual é próximo de Mokhtar Belmokhtar (American Foreign Policy Council, 2014; Lebovich, 2013; NCTC, 2014).

A conquista do norte do Mali possibilitou uma mudança visível na relação que o MUJAO estabeleceu com outros grupos jihadistas, nomeadamente com a AQIM, tendo os grupos resolvido as suas divergências com a mediação do grupo Ansar Dine. Constata-se, então, uma

---

quilos de cocaína apreendidos em Marrocos teria rendido cerca de 60 milhões de dólares (Goïta, 2011).

[35] O grupo viria a anunciar formalmente a sua existência num vídeo divulgado em 12 de Dezembro de 2011, após, em 23 de Outubro de 2011, raptar de 3 trabalhadores humanitários de um campo de refugiados em Tindouf (American Foreign Policy Council, 2014).

aparente divisão grosseira em três regiões do norte do Mali, ficando o MUJAO responsável por Gao e seus arredores (Lebovich, 2013).

O MUJAO coordenou e planeou ataques terroristas no Norte de África e na África Ocidental e recorreu a militantes africanos da África Ocidental para executar estas operações (NCTC, 2014).

Desde o início da intervenção militar liderada pela França no Mali, em meados de Janeiro de 2013, o MUJAO executou a maioria dos ataques contra franceses e forças africanas nas proximidades de Gao e Kidal, usando ataques suicidas, carros armadilhados, explosivos improvisados, e minas terrestres. O MUJAO tem sido mais ativo que a AQIM na concretização de ataques às forças de intervenção porque o grupo – que é em grande medida constituído por indivíduos do Mali, Mauritânia e Níger – provavelmente considera a intervenção ocidental como uma ameaça para o território do Sahel, que é o abrigo de grande parte dos jihadistas do MUJAO (NCTC, 2014).

Apesar de ser um movimento jihadista, o MUJAO também se encontra fortemente integrado no crime organizado, que contribui tanto para o sucesso operacional como financeiro do grupo[36] (Lacher, 2012).

Desde Abril de 2012, o MUJAO tem prosseguido uma estratégia dupla que varia de um enfoque local para regional/internacional; inicialmente, supostamente, constituído por mauritanos e árabes de Gao, os líderes do MUJAO são conhecidos por serem traficantes envolvidos no comércio de drogas na região do Sahel e no sul da Argélia (Lecocq et al, 2012), existindo rumores do grupo ter beneficiado do apoio de empresários locais e de figuras proeminentes com ligações a todo o tipo de tráfico ilícito (Global Initiative, 2014; Lebovich, 2013).

Diversos autores defendem que o MUJAO está altamente envolvido no tráfico de estupefacientes, sendo que a sua posição pragmática e

---

[36] Segundo a Global Initiative, algumas fontes confirmam que os traficantes foram capazes de estabelecer relações funcionais com os elementos do MUJAO, que seriam narcotraficantes em primeiro lugar e só depois ideólogos. Os traficantes da região de Gao concordaram pagar um imposto ao MUJAO, em troca da proteção e passagem de colunas de veículos através de áreas controladas pelo MUJAO, bem como assistência para facilitar o trânsito através de áreas dominadas pela AQIM e pelo grupo Ansar Dine.

adaptável no que a drogas diz respeito, permitiu ao grupo prosperar tanto como organização narcotraficante como organização jihadista (Global Initiative, 2014; Lacher, 2012; Lindell & Mattson, 2014; Østebø, 2012; WACD, 2013a).

Além disso, o grupo foi capaz de recrutar regional e internacionalmente, ostentando uma liderança muito diversificada proveniente da Tunísia, Arábia Saudita e Egipto, entre outros países (Lebovich, 2013).

a) ***Ansar Dine***[37]

O Ansar Dine foi criado em fins de 2011 por Iyad Ag Ghali[38], antigo líder rebelde tuaregue, que tem sido descrito como um oportunista pragmático, após ser-lhe recusada a liderança do clã Ifogha e a liderança do MNLA, o qual pretendia reformar para alcançar objetivos jihadistas (Lindell & Mattsson, 2014; Østebø, 2012).

O Ansar Dine surgiu durante as ofensivas desencadeadas em Janeiro de 2012 pelo Movimento Nacional de Libertação de Azawad (MNLA), movimento que se define como nacionalista e secular, em luta por uma pátria Tuaregue independente (Østebø, 2012).

O Ansar Dine e o MNLA formaram uma aliança instável que forneceu o efetivo necessário para a insurreição. Esta ligação foi facilitada pelo facto de ambos os grupos serem maioritariamente constituídos por tuaregues e por Iyad Ag Ghali ser um ex-comandante rebelde tuaregue (Global Initiative, 2014).

Após o golpe de Estado, em Março de 2012, que derrubou o governo maliano, o Ansar Dine foi uma das organizações que, em estreita cooperação com a AQIM e com o MUJAO, foi uma peça vital

---

[37] Ansar Dine; Ansar al-Din; Ancar Dine; Ansar ul-Din; Ansar Eddine; Defenders of the Faith.

[38] O líder da Ansar Dine aderiu ao Tabligh no início da década de 2000, antes de enveredar por um caminho cada vez mais extremista. É provável que a sua estadia na Arábia Saudita enquanto membro da missão diplomática maliana o tenha posto em contacto com o salafismo extremista, e reforçado gradualmente a sua ideologia jihadista (Østebø, 2012).

na insurreição que conduziu à perda de metade do território para o MNLA e para os grupos insurgentes (Thurston & Lebovich, 2013).

A conquista pelos grupos jihadistas teve consequências para os locais, já que a sua interpretação do Islão é distinta da tradição local e a imposição da sharia conduziu a protestos, ao colapso da economia informal local e a um aumento da tensão existente entre grupos étnicos (Lecocq et al., 2012).

Enquanto a AQIM é constituída principalmente por cidadãos argelinos, o Ansar Dine é composto maioritariamente por tuaregues do Mali, cujo objetivo de estabelecer um Estado Islâmico no Mali ou norte do Mali, impondo uma interpretação severa da sharia, coincide com os intentos da AQIM, mas não com os propósitos do secular MNLA[39] (Gaasholt, 2013; Lecocq et al., 2012; Thurston & Lebovich, 2013).

De acordo com Lacher (2012), os líderes e figuras proeminentes tuaregues estão também envolvidos no contrabando e tráfico de droga, alternando e combinando a sua lealdade a determinado grupo por forma a maximizar os seus interesses políticos e empresariais.

Considerando o passado oportunista e as mudanças de lealdade de Iyad Ag Ghali, aparentemente o poder, a política e o dinheiro assumem uma posição de primazia sobre as motivações ideológicas ou dogmáticas.

Segundo o Conselho para a Segurança no Estrangeiro (OSAC) do Departamento de Estado norte-americano, existem relatos que o grupo Ansar Dine pode ter lucrado com o tráfico de cocaína, haxixe e tabaco, numa colaboração pouco clara com os grupos MUJAO e AQIM (OSAC, 2012).

Já no que ao recrutamento diz respeito, Boukhars (2013) afirma que o Ansar Dine foi capaz de recrutar jovens malianos para as suas fileiras devido à alienação social e desigualdade, explorando tensões internas entre grupos étnicos ou tribos, apesar de alguns terem ingres-

---

[39] Apesar dos separatistas e dos islamistas armados terem, ocasionalmente, estabelecido mais alianças institucionais, após o colapso do Estado no norte do Mali, a aliança rapidamente se dissipou devido às diferenças de objetivos e prioridades (Teirilä, 2013). Tal como o MNLA, o Ansar Dine também ambiciona um Azawad independente, porém enquanto o primeiro pretende estabelecer um estado secular, o segundo aspira a um califado Islâmico (Klute, 2013).

sado por motivos ideológicos. Entre os tuaregues que se juntaram ao grupo, alguns estavam convencidos que a ideologia salafista seria uma força unificadora para as tribos Tuaregues.

b) ***Al-Mulathamun Batallion***

Originalmente parte da AQIM, o Batalhão Al-Mulathamun tornou-se uma organização distinta no final de 2012, após as disputas de liderança entre Mokhtar Belmokhtar e a liderança da AQIM (Jones, 2014; NCTC, 2014; U.S. Department of State, 2013).

Na primeira declaração pública de Belmokhtar após a separação, ele ameaçou lutar contra interesses ocidentais e anunciou a criação da subunidade al-Muwaqi'un Bil-Dima ("Those Who Sign With Blood"), supostamente composta pelos melhores combatentes da organização (Jones, 2014; NCTC, 2014; U.S. Department of State, 2013).

O novo grupo de Belmokhtar saiu do anonimato quando, em Janeiro de 2013, consumou aquele que é considerado, de longe, o mais espetacular ataque terrorista na região, tomando de assalto as instalações do campo de gás natural próximo de In Amenas, na Argélia. Neste ataque, homens armados tomaram de assalto as infraestruturas geridas conjuntamente pela empresa argelina Sonatrach, a British Petroleum e a empresa norueguesa Statoil, fazendo centenas de funcionários reféns. Após quatro dias de sequestro, dá-se a operação de resgate do Exército Argelino que fez cessar o ataque insurgente, contabilizando, porém, 39 vítimas mortais civis além de alguns membros do grupo terrorista (Briscoe, 2014; Chivvis e Liepman, 2013; Jones, 2014; Koepf, 2014; U.S. Department of State, 2013).

Em Maio de 2013, o Batalhão al-Mulathamun em cooperação com o MUJAO perpetrou ataques bombistas no Níger, que resultaram na morte de pelo menos 20 pessoas. Em Agosto de 2013, o Batalhaão al-Mulathamun e o MUJAO anunciaram a fusão das duas organizações sob a designação de al-Murabitoun (International Crisis Group, 2014; Jones, 2014; Koepf, 2014; U.S. Department of State, 2013).

Do ponto de vista operacional, o al-Murabitoun pode ser considerado um rival regional da AQIM. Enquanto ambos os grupos partilham

o mesmo objetivo estratégico – a imposição da Sharia na região – as suas metas a curto prazo, assim como as estratégicas e táticas que empregam são diferentes (Cristiani, 2013).

A criação do al-Murabitoun acrescenta um novo autor ao contexto já bastante denso e fragmentado do jihadismo no Norte de África. A opção por esta designação evoca a memória de uma série de características específicas da história do norte de África sob a dinastia dos Almorávidas, especialmente a busca da unidade entre muçulmanos, a pureza islâmica e a luta contra os inimigos externos (Cristiani, 2013).

Apesar das divergências pessoais entre Belmokhtar e Droukdel é provável que os grupos alcancem convergências táticas esporádicas para alcançarem determinados objetivos (Cristiani, 2013).

No que ao tráfico de estupefacientes diz respeito, tal como acontece com a AQIM e o MUJAO, também o Al-Murabitoun encontra nesta atividade ilícita uma forma de financiamento (WACD, 2014).

A diplomacia norte-americana defende que o recém-formado grupo extremista al-Murabitoun constitui atualmente a maior ameaça a curto-prazo para os interesses ocidentais na região do Sahel (Lindell & Mattsson, 2014; U.S. Department of State, 2013).

7. Os Laços Transnacionais: FARC e Hezbollah

O tráfico de droga em África facilitou a colaboração e estabelecimento de sinergias entre grupos narcotraficantes com atividades e interesses de outras entidades que potencialmente ameaçam a segurança e interesses ocidentais (Rollins, Wyler & Rosen, 2010). Estas dinâmicas podem incluir redes de crime organizado transnacional e organizações terroristas, como as FARC e o Hezbollah. Ambos os grupos estão referenciados pelo seu envolvimento no tráfico de estupefacientes e na lavagem de dinheiro, tanto em África como noutras regiões do globo. Estas organizações estabeleceram-se perfeitamente em África onde obtêm elevadas quantias de dinheiro proveniente do narcotráfico, com a Al Qaeda no Magreb Islâmico e grupos associados a lucrarem com o negócio e com as relações que estabeleceram com estas duas grandes organizações (DeSouza et al., 2013; Farah, 2011;

Vernaschi, 2009; Warner, 2011; Wege 2012; Wigell & Romero, 2013; Wyler & Cook, 2009).

Segundo Wyler e Cook (2009), a ligação mais forte entre tráfico de droga e organizações terroristas na África Ocidental envolve as FARC, que se encontram associadas ao tráfico de cocaína para a Venezuela, de onde se crê que seja exportada a maioria da cocaína que entra na costa ocidental do continente africano. O Hezbollah, que possui laços financeiros e comerciais além de uma ampla rede de suporte na África Ocidental e na Europa, entre outras regiões, está associado ao tráfico de cocaína com origem ou em trânsito na Venezuela, e outros países, incluindo os Estados Unidos da América (EUA).

Apesar de existirem diversos relatórios que atestam a participação do Hezbollah no tráfico transnacional de cocaína proveniente da Venezuela, devido ao envolvimento do grupo no tráfico de cocaína noutros países e à sua ligação a África por intermédio da comunidade libanesa, alguns analistas acreditam que o grupo tem tido um papel preponderante sobretudo na lavagem dos lucros provenientes do tráfico entre África e Europa (Wyler & Cook, 2009).

Farah (2011) faz referência à Operação *Titan* como sendo um exemplo que ilustra bem as alianças estabelecidas entre diferentes grupos de criminalidade organizada e organizações terroristas. Após 2 anos de investigação, foi desmantelada uma organização narcotraficante com ligações da Colômbia ao Panamá, México, Estados Unidos, Europa e Médio Oriente. Grande parte do produto estupefaciente era proveniente da Colômbia através das FARC, e alguns dos lucros foram rastreados numa rede de expatriados libaneses para financiar as ações do Hezbollah.

a) *Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).*

A Colômbia, onde muitos sectores associados ao narcotráfico apresentam ligações ou, até mesmo, são controlados por grupos rebeldes armados desde meados da década de 80, é um exemplo paradigmático das sinergias já referidas. O conflito interno na Colômbia coloca movimentos guerrilheiros de esquerda, como as FARC e o Exército de

Libertação Nacional[40] (ELN), contra várias unidades paramilitares de direita, federadas em 1997 sob a bandeira de Autodefesas Unidas da Colômbia[41] (AUC), e cujo principal objetivo é a supressão dos movimentos de guerrilha no país[42].O exército colombiano também está a combater ativamente as guerrilhas, especialmente as FARC, que são acusadas de ser uma importante organização internacional de tráfico de drogas (Saab & Taylor, 2009).

O tráfico de droga ajudou a perpetuar o conflito colombiano, fornecendo elevadas receitas aos diferentes grupos armados de esquerda e direita. Os dois principais grupos rebeldes de esquerda, FARC e ELN, praticaram raptos com pedido de resgate, cometeram graves violações dos direitos humanos e desenvolveram atividades terroristas (Beittel, 2012).

A grande maioria dos grupos paramilitares de direita era coordenada pelo AUC, grupo também ele acusado de graves abusos dos direitos humanos e conluio com as Forças Armadas Colombianas na sua guerra contra as FARC e o ELN (Beittel, 2012).

Os três grupos foram classificados como organizações terroristas estrangeiras pelo governo norte-americano. Em 2011, segundo o relatório sobre terrorismo do Departamento de Estado norte-americano, as FARC foram responsáveis pela maioria dos ataques terroristas no hemisfério, com 377 ataques (cf. Sullivan & Beittel, 2013).

As FARC têm a sua origem como grupos de camponeses armados para a sua autodefesa durante o período de conflito civil "La Violencia" dos anos 1940-50s. Na década de 1960, esses grupos, localizados nas regiões remotas e montanhosas entre Bogotá e Cali, evoluíram para um movimento de guerrilha regional. Em 1964, as guerrilhas anunciaram a formação das FARC, um grupo dedicado à insurgência rural (DeShazo, Forman & McLean, 2009).

---

[40] O ELN é um grupo rebelde Marxista, formado em 1964 por intelectuais inspirados por Fidel Castro e Che Guevara.

[41] As AUC são uma organização formada em 1997 para combater as guerrilhas de esquerda com métodos vedados às forças militares, tais como obter financiamento através do narcotráfico.

[42] Muitos dos grupos que aderiram às AUC têm raízes nos exércitos privados estabelecidos por líderes de cartéis de drogas nos finais da década de 1980.

As FARC são a maior, mais antiga, mais bem equipada e financiada guerrilha na América Latina. Atua principalmente nas áreas rurais, mas tem mostrado a sua capacidade de executar ataques em áreas urbanas, incluindo Bogotá. Conduz atentados, homicídios, ataques com morteiros, raptos, extorsão, e sequestros principalmente contra alvos colombianos (IBP, 2001). Ao longo dos anos, têm cada vez mais assumido uma aparência "híbrida", assumindo a natureza ora de grupo terrorista ora de rede de crime organizado. Antes dos seus reveses mais recentes, em 2008 e 2009, os seus cofres foram consistentemente reabastecidos por uma variedade de atividades tradicionais do crime organizado, não se limitando a sequestros com pedido de resgate, extorsão (que eles chamam de taxas revolucionárias) e roubo (ISVG, 2003).

Por outro lado, as FARC encontram-se envolvidas em diferentes fases da produção e do tráfico de cocaína[43]. Tal como aconteceu com outros grupos terroristas, alguns observadores defendem que o interesse das FARC no narcotráfico aumentou ao longo do tempo, com a perceção dos lucros associados ao negócio[44] (EMCDDA & Europol, 2013).

Podemos afirmar que a longevidade das FARC deve-se em parte ao seu envolvimento no tráfico de droga.

O envolvimento das FARC no tráfico de droga iniciou-se nos anos 80 através da aplicação de taxas de proteção às pessoas envolvidas no cultivo do arbusto de coca, aos compradores da pasta de coca e base de cocaína e aos operadores dos laboratórios de processamento de cocaína, no território controlado pelo grupo (Rollins & Wyler, 2013).

---

[43] O envolvimento da organização no narcoterrorismo valeu a detenção e extradição de vários membros proeminentes para os EUA, onde foram sentenciados pelo tráfico de grandes quantidades de droga (EMCDDA & Europol, 2013).

[44] As organizações terroristas podem desenvolver estruturas internas vocacionadas para o crime organizado para complementar os seus esforços operacionais. Nestes casos, o grupo pode estabelecer um braço criminoso que se encontra profundamente envolvido em atividades ilícitas. Para alguns grupos com capacidades criminosas integradas, a atividade criminal será sempre secundária em relação às suas aspirações políticas. Contudo, diversos grupos podem-se constituir como uma entidade híbrida com a vocação criminal e a organização terrorista com uma preponderância idêntica. Este processo foi denominado por alguns analistas como "gangsterização" do grupo, onde a realização de lucro torna-se a força motriz e a participação em negócio ilícitos assume uma dinâmica auto-sustentável (Treverton et al., 2009, pp. 18-21).

Em meados da década de 90, após a morte de Jacob Arenas[45], as FARC aprofundaram o seu envolvimento no crime organizado. Mais especificamente, diversas unidades das FARC mudaram o seu envolvimento no tráfico regional de drogas, de protetores de plantações e laboratórios para intermediários entre os agricultores e os cartéis de droga. Esta mudança resultou diretamente na obtenção de mais lucros com o tráfico de drogas, e consequentemente mais poder na Colômbia[46] (Makarenko, 2004).

Ao longo do tempo, as FARC foram desempenhando um papel mais direto na produção e distribuição de cocaína, até serem considerados o maior fornecedor mundial de cocaína no início do século XXI (Rollins & Wyler, 2013). As estimativas da receita proveniente do tráfico de droga variam, sendo que muitos analistas defendem que a organização recebe aproximadamente 50% das suas verbas do negócio dos narcóticos[47]. Os outros 50% da receita acredita-se serem resultado da extorsão de empresários proeminentes e de agricultores em territórios controlados pelo grupo e do pagamento de resgates de raptos que a organização leva a cabo (Rollins, Wyler & Rosen, 2010).

b) ***Hezbollah: O "Partido de Deus"***

O Hezbollah[48] é uma milícia fundamentalista islâmica xiita, sediada no Líbano, que se assume como uma força política relevante, bem

---

[45] "Nome de guerra" de Luís Alberto Morantes Jaimes, líder guerrilheiro e ideológico das FARC. Foi também um dos membros da organização envolvido na criação do partido político União Patriótica em 1985 (Brittain, 2010).

[46] Ao longo do tempo, as FARC foram desempenhando um papel mais direto na produção e distribuição de cocaína, até serem considerados o maior fornecedor mundial de cocaína no início do século XXI (Rollins & Wyler, 2013).

[47] Algumas estimativas chegaram a colocar os lucros das FARC em 600 milhões de dólares por ano, através de esquemas de proteção envolvendo produtores de papoila, eliminando lentamente alguns intermediários e organizando a sua própria rede de distribuição (Hanson 2009).

[48] O termo "Hezbollah" é utilizado neste trabalho como transliteração das palavras Árabes *hezb Allah*, literalmente "partido de deus". Outras transliterações comuns incluem os termos Hizballah, Hizbullah, Hezballah, and Hizb`allah.

como uma organização prestadora de diversos serviços sociais. Apesar de ser aceite como um movimento de resistência legítimo por grande parte do mundo islâmico e árabe, é classificado pelo Departamento de Estado norte-americano e pela União Europeia como sendo uma organização terrorista. O seu braço armado (conhecido no Líbano como "a resistência") recebe apoio do Irão e da Síria e possui capacidades paramilitares e não-convencionais que rivalizam, e em alguns casos excedem, os recursos das forças armadas e polícias do Líbano[49]. Os EUA consideram que o Hezbollah é responsável por numerosos raptos e ataques terroristas contra interesses americanos, europeus e israelitas desde os inícios da década de 80 (Levitt, 2013a; Norton, 2007; Ranstorp, 1997).

O Hezbollah tradicionalmente definiu-se e justificou as suas ações paramilitares como uma resistência legítima à ocupação de território libanês por Israel e como uma resposta necessária à fragilidade das organizações de segurança do Estado libanês. Contudo, a retirada de Israel do território libanês em Maio de 2000 e o apetrechamento das Forças Armadas Libanesas (LAF) e Forças de Segurança Interna (ISF) com o apoio internacional desde 2006, comprometeram estes argumentos e pressionaram o Hezbollah para uma mudança de retórica e políticas (Levitt, 2013a; Norton, 2007; Ranstorp, 1997).

Diversos observadores internacionais consideram que a possibilidade de um entendimento entre os Estados Unidos e o Hezbollah é altamente improvável. Contudo, a esfera de influência do Hezbollah e a potencial ameaça para interesses estratégicos ocidentais são cada vez mais evidentes com a proximidade do grupo com o Irão e a Síria, o seu papel de destaque na política libanesa, e a sua ação desestabilizadora no processo de pacificação da região (Addis & Blanchard, 2011).

---

[49] O Hezbollah é considerado o grupo terrorista tecnicamente mais capaz do mundo, com milhares de membros e apoiantes e centenas de operacionais com intenções terroristas. O grupo é visto como um exemplo pelo Irão que oferece apoio diplomático, político, financeiro e logístico, nomeadamente ao nível de treino operacional e armamento (Blair, 2010). Além disso, o grupo também recebe apoio diplomático, político e logístico da Síria. Por seu turno, o Hezbollah fornece material, financiamento e ajuda política a várias organizações terroristas palestinianas (Addis & Blanchard, 2011).

A presença do Hezbollah na África Ocidental está alicerçada na história da região. As primeiras migrações libanesas para a região, em meados do séc. XIX foram maioritariamente Cristãs, devido ao declínio do Império Otomano e retração económica. Contudo, o número de imigrantes Xiitas excedeu o número de cristãos em 1910, e continuou a aumentar e a conquistar força política, em particular no Senegal, Costa do Marfim e Serra Leoa. Em 1950, os libaneses na Serra Leoa e na Libéria detinham o controlo de grande parte do comércio de diamantes, em parte por serem mais confiáveis do que os africanos para os governantes coloniais britânicos na Serra Leoa[50] (Farah, 2006).

Em Julho de 2000, um relatório de informações belga constata que existem indicações que determinados indivíduos ligados ao contrabando de diamantes estão também associados ao tráfico de droga, branqueamento de capitais e ao financiamento de organizações terroristas libanesas como o Hezbollah[51] (cf. Global Witness, 2003, p.20).

Diversos autores afirmam que o Hezbollah, além de ser financiado pelos fundos provenientes de negócios ilícitos de militantes ou simpatizantes, recorre à extorsão, através da aplicação de taxas sobre negócios lícitos de empresários e comerciantes libaneses em África. Por outro lado, existem relatos de ataques por parte do Hezbollah a propriedades de comerciantes que resistiram às solicitações financeiras do grupo, criando assim um sentimento de obrigatoriedade no respeito pelas taxas que são aplicadas (Farah, 2006; Wege, 2012).

Nos meados dos anos 80, uma fatwa (i.e. pronunciamento legal no Islão emitido por um especialista em lei religiosa, sobre um assunto específico) emitido pelo *Grande Aiatolá* Muhammad Hussein Fadlallah, deu ao Hezbollah um incentivo espiritual para o envolvimento no narcotráfico. A organização envolveu-se no comércio ilícito

---

[50] A crescente predominância da comunidade Xiita no comércio de diamantes na Serra Leoa foi cimentada na década de 1970 com o aumento do poder de Jamil Sahid Mohamed, conhecido como Jamil. Em 1984 Jamil controlava a maior parte da produção de diamantes do país com cerca de 2 milhões de quilates por ano (Farah, 2006).

[51] Segundo os serviços de informações americanos e israelitas, a África constitui-se como uma excelente base de operações para o Hezbollah, devido à forte presença Xiita e da comunidade libanesa expatriada, ao suporte de diversos grupos extremistas islâmicos sediados no continente africano, e à ineficácia de forças de segurança e serviços de informações incipientes (Levitt, 2004).

de narcóticos em diversas áreas do mundo, incluindo a América do Norte e do Sul. O aumento exponencial do poderio dos cartéis de droga mexicanos durante as ultimas décadas precipitou uma mudança dos traficantes sul-americanos para África, o que constitui uma vantagem para o Hezbollah. A África Ocidental tornou-se uma região de transbordo e armazenamento utilizada pelos grupos de criminalidade organizada transnacional como ponte entre a América Latina e a Europa (Wege, 2012).

Segundo Farah (2006), a crescente importância do continente africano como zona de financiamento do Hezbollah, decorre do enfoque da comunidade internacional nas atividades Xiitas na área da tríplice fronteira da América do Sul (TBA), uma região com pouco controlo formal por parte das autoridades, próxima da costa atlântica, onde as fronteiras do Paraguai, Argentina e Brasil contactam[52].

Farah (2006) afirma que existe a possibilidade do Hezbollah utilizar em África a mesma estratégia financeira que implementou na América Latina.

A existência de uma comunidade expatriada Xiita libanesa na América do Sul e na África Ocidental aparenta constituir um fator facilitador de um intercâmbio eficiente entre os dois continentes (Vernaschi, 2009). Graças às suas redes de suporte em ambos os lados do Atlântico, o Hezbollah tem uma vantagem natural em relação aos cartéis latino-americanos no que diz respeito ao transporte para e através do continente africano. Historicamente ativos no transporte de cargas, os comerciantes libaneses – incluindo aqueles com ligações ao Hezbollah – estão bem posicionados para recorrerem ao seu equipamento logístico para facilitar o transporte de outros produtos (Levitt, 2012).

Atento à possibilidade de obter lucros exponenciais neste negócio, o Hezbollah desenvolveu uma série de relações criminosas com organizações terroristas (por exemplo a AQIM e as FARC), diversas orga-

---

[52] Num estudo conjunto realizado em 2003 pela Federal Research Division of the Library of Congress e pelo Central Intelligence Crime and Narcotics Center, a quantidade de dinheiro lavado na área da TBA corresponde a biliões de dólares por ano. O mesmo estudo conclui que a actividade ilícita do Hezbollah nesta área, nomeadamente o tráfico de droga, garantiu milhões de dólares ao grupo (Hudson, 2003).

nizações de tráfico transnacional de estupefacientes, assim como com grupos criminosos locais. Estas relações eram baseadas nos diferentes serviços críticos que cada organização poderia facilitar aos seus parceiros, sendo que todos os intervenientes lucravam[53] (Farah, 2011, p.18).

O envolvimento do Hezbollah no narcoterrorismo concretiza-se com a participação de intermediários pertencentes à comunidade libanesa na Guiné-Bissau que negoceiam diretamente com as FARC. Quando os carregamentos chegam da América Latina, a droga é então dividida em lotes menores que são enviados, através de barcos rápidos, para a costa de Marrocos ou Senegal ou transportados em camiões através da Mauritânia e ao longo do Saara, com destino à costa mediterrânea. Comboios de veículos de quatro rodas motrizes, fortemente armados, viajam ao longo do Sahel, através de regiões controladas por uma rede de terroristas associados à Al Qaeda no Magreb Islâmico, que recebe a sua quota-parte pelo apoio operacional e proteção que presta. Desta forma, a rede libanesa em Bissau concretiza o negócio na origem, diretamente com as FARC, e em representação do Hezbollah, ao passo que as células terroristas associadas à Al Qaeda, sediadas no Sahel, recebem as contrapartidas inerentes à passagem no seu território (Vernaschi, 2009; Warner, 2011; Wege 2012).

O Hezbollah deve ser entendido como uma organização terrorista que, aproveitando-se da dispersão internacional da comunidade Xiita e frequentemente valendo-se da fragilidade de Estados cujas instituições judiciais e de segurança são ineficazes na monitorização de atividades ilícitas, está envolvido em numerosas atividades criminais que incluem o tráfico de droga e armas, o tráfico de seres humanos, lavagem de dinheiro, fraude financeira, não apenas no Médio Oriente mas também na Ásia (Levitt, 2013c), África (Farah, 2006; Levitt, 2004; Vernaschi, 2009; Wege, 2012), América do Norte (Diaz & Newman, 2005; Wilner, 2010), América do Sul (Costanza, 2012; Levitt, 2013d; Farah, 2006) e Europa (Levitt, 2013b; O'Sullivan,2013).

---

[53] O modelo de crime organizado local na África Ocidental (por vezes designado como "modelo nigeriano") não é hierárquico, pode-se afirmar que consiste em redes que se constituem e dissolvem conforme as oportunidades justifiquem (Mazzitelli, 2007).

II. DISCUSSÃO

1. **A Construção de uma Economia Criminal**

Francisco Thoumi (2009) argumentou que a diferença, numa dada sociedade, entre as regras sociais ou de comportamento informal de determinados grupos e as regras, normas e leis instituídas pelo governo vigente, é a condição necessária para o surgimento e prosperidade de negócios ilícitos em larga escala. Por outras palavras, o crime prolifera onde "o Estado não foi capaz de impor o Estado de Direito; o contrabando e outras atividades ilegais tornaram-se socialmente legítimas, enquanto muitas leis formais e regras foram consideradas de facto ilegítimas ".

A incorporação do Mali na economia criminal global ao longo das últimas duas décadas tem dependido exatamente dessas condições domésticas. As redes de contrabando estabelecidas no norte do país revelaram-se robustas e consistentes e estão enraizadas em fraternidades tribais e étnicas com bastante conhecimento do terreno deserto, assim como estabeleceram alianças estratégicas no sul da Argélia, ou outros países vizinhos, para gerar um fluxo estável de contrabando (Briscoe, 2014, Global Initiative, 2014).

O narcotráfico não deve apenas ser considerado em termos das suas implicações para a segurança, impõem-se que o fenómeno seja visto segundo uma perspectiva socioeconómica. O contexto geral caracterizado pela corrupção do Estado, pela pobreza e a falta de oportunidades laborais cria um clima que favorece a proliferação de uma economia paralela ilícita. O tráfico de drogas está intimamente associado à estabilidade de alguns territórios, onde é uma fonte de subsistência para algumas das populações locais e até mesmo uma forma de certas tribos (os Lemhar por exemplo) melhorarem a sua posição social na sociedade do Mali[54]. Isso explica a resistência das redes do narcotráfico.

---

[54] Pellerin (2014) constata, num estudo das três regiões norte do Mali, que pelo menos 15.000 pessoas "ganham a vida", direta ou indiretamente, graças ao narcotráfico.

Por um lado, não há dúvida de que a formação de redes de tráfico e de tomada de reféns ligadas a autoridades estatais corroeram as instituições do Estado, minaram as políticas do governo, e acentuaram as rivalidades armadas entre grupos étnicos. É importante ressaltar que o surgimento de uma economia criminosa transnacional no norte do Mali proporcionou a oportunidade para a acumulação de influência por parte de grupos armados islamistas. Briscoe (2014) salienta que o crime não gerou terrorismo mas a subordinação rápida dos separatistas tuaregues seculares imposta pelos jihadistas em 2012, provou que o alinhamento com lucros ilícitos serviu os objetivos expansionistas dos extremistas de várias maneiras.

As descobertas deste estudo e de vários outros estudos semelhantes deixam claro que o crescimento da influência criminosa no Sahel e na África Ocidental é um processo que está intrinsecamente ligado ao Estado e à sua capacidade. O crime distorce o princípio fundamental dos processos democráticos: em vez de ganhar a confiança popular através de políticas sociais e económicas legítimas, o caminho para o poder reside em assegurar receitas através de práticas criminosas. Os lucros conseguidos a partir de atividades ilícitas compram a influência política, na medida em que os participantes de atividades criminosas poderão possuir diversas (e, por vezes, reforçadas) identidades dentro das instituições estatais e das redes criminosas. Com o passar do tempo, a criminalidade e a administração formaram uma interligação nos países do Sahel e da África Ocidental pelo que os sistemas de segurança e justiça foram orientados para proteger e facilitar o comércio ilícito, criando uma sensação de impunidade (Reitano e Shaw, 2014).

Tal situação agrava ainda mais o fosso entre os cidadãos e o Estado, ao mesmo tempo que o crime organizado e o tráfico ilícito se projetam no vazio deixado pelo Estado com o objetivo de se tornarem outra fonte de legitimidade e prestação de serviços a nível local. Por esta razão, é essencial centrarmo-nos na resiliência das comunidades e nas respostas a nível local em relação ao crime organizado, algo que, até agora, tem atraído uma atenção reduzida na região (Reitano & Shaw, 2014).

Segundo a Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2014), é imperativo que a comunidade internacional alcance uma

melhor compreensão da economia ilícita para que se evite a recaída em mais uma fase de instabilidade no norte do Mali. Assim, a criação de um ambiente em que a governação democrática, o Estado de Direito e a segurança dos cidadãos possam resistir, depende da capacidade de envolver medidas de combate ao crime organizado e ao tráfico ilícito na estratégia internacional de estabilização e pacificação do Mali.

2. A Importância da Partilha de Informações

Para responder aos desafios colocados por uma ameaça tão multifacetada como o narcoterrorismo é necessário que se encontrem mecanismos de coordenação e de partilha de informação entre todos intervenientes nos serviços de informações e forças e serviços de segurança.

A eficiência na interceção de fluxos de cocaína deve basear-se no conhecimento preciso das diferentes rotas de narcotráfico, e na implementação de contramedidas específicas, em cooperação com todos os intervenientes.

A inexistência de uma tradição de partilha de informações entre as forças e serviços de segurança que operam no terreno e determinados serviços e agências de informações do Estado, nomeadamente aqueles que se dedicam à monitorização de ameaças externas, compromete a cooperação necessária e a capacidade de reunir e integrar informações pertinentes no combate a este tipo de ameaça (Kushner, 2003).

Jenkins, Liepman e Willis, em 2014, analisam a questão tomando como ponto de partida a mudança ocorrida na ameaça. Segundo os autores, do ponto de vista estratégico, a Al Qaeda sofreu um grande revés e a sua capacidade de levar a cabo um novo ataque catastrófico foi substancialmente reduzida. Contudo, a ameaça terrorista atual caracteriza-se por ser mais diversificada e complexa, e esta nova dinâmica também apresenta riscos reais.

Jenkins, Liepman e Willis (2014) consideram que o enfoque das forças de segurança que atuam a nível local resume-se às manifestações da ameaça terrorista dentro da sua área de jurisdição, isto é, às ameaças às comunidades que visam proteger. Tal abordagem desconsidera

o facto que o despoletar de conflitualidade em novos palcos internacionais, pode promover a radicalização e eventualmente a violência em comunidades locais.

Por outro lado, a categorização de ameaças por grupo e a sua compartimentação por origem (terrorismo, terrorismo doméstico, ciberterrorismo, etc.) pode limitar indevidamente a cooperação e partilha de informações e é um método que pertence mais às ameaças do passado do que às possíveis futuras ameaças (Jenkins, Liepman e Willis, 2014). Não raras vezes, e como ficou demonstrado, é notória a intersecção entre o terrorismo, o crime organizado e o narcotráfico, porém as forças e serviços de segurança e os serviços e agências de informações não interagem o suficiente para detetar uma relação entre grupos distintos.

Alguns dos obstáculos que limitam a cooperação, partilha de informação e a colaboração entre diferentes serviços foram instituídos por motivos importantes como o direito à privacidade. No entanto, a privacidade e as liberdades civis não devem ser utilizados como desculpa para promover a dissonância entre a comunidade das informações e as forças de segurança com expressão ao nível local. É, assim, fundamental encontrar estratégias para remover as barreiras que impedem a cooperação e comunicação entre estas entidades que têm muito a beneficiar e aprender de uma interação mais robusta (Jenkins, Liepman e Willis, 2014).

No que respeita à cooperação entre Estados e entre as suas forças e serviços de segurança, é possível constatar uma evolução na última década, e entidades como a Joint Interagency Task Force (JIATF) no lado norte-americano e o Maritime Analysis and Operations Centre–Narcotics (MAOC-N) na Europa possibilitaram um verdadeiro progresso na coordenação e partilha de informações (Richardson, Guedes, Gorce, Salvy & Holthus, 2012).

O MAOC-N é uma plataforma de partilha de informações entre diversas agências de diferentes estados europeus e que, através de uma análise das operações, contribui para um conhecimento das técnicas e procedimentos utilizados pelos traficantes.

Atualmente, o MAOC-N tem-se revelado fundamental na congregação de esforços de diferentes forças e serviços de segurança. Como

desafios imediatos, impõem-se a adesão de mais estados-membros ao MAOC-N e o desenvolvimento de laços mais estreitos com estados Africanos confiáveis.

3. O Apoio da AQIM ao Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS)

Na introdução do presente estudo foram apresentadas as diferentes organizações com as quais a AQIM interage e coopera na região do Sahel. Porém, como já foi referido, existem outras organizações que operam em territórios distintos da África Ocidental e do Sahel que gozam de cumplicidade, seja ela moral ou material, com a AQIM.

Atendendo à crescente ameaça que representa para a paz e segurança mundiais, impõe-se uma referência à posição pública das chefias da AQIM em relação ao Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS).

Em finais de Junho de 2014, a liderança da AQIM expressou o seu apoio às ações do ISIS, tecendo duras críticas ao núcleo da Al Qaeda e seus ramos por estes ainda não terem declarado publicamente o apoio ao ISIS. Numa gravação vídeo o Sheikh Abdullah Othman al--Assimi afirma "Após o silêncio das pessoas em questão, queríamos mostrar a nossa posição em prol da justiça para que os jihadistas do ISIS saibam que não lhes iremos falhar. Afirmamos perante todos os muçulmanos que vimos justiça na abordagem do ISIS e eles estão entre os mais obedientes do povo de Deus e os mais dedicados ao profeta" (Hofstee, 2014; Yess, 2014).

Na sequência destas afirmações, no 13.º aniversário do trágico 11 de Setembro de 2001, numa invulgar declaração conjunta, a AQIM e a Al Qaeda na Península Arábica (AQAP) apelaram à união das diversas fações jihadistas no Iraque e na Síria argumentando "Irmãos mujahideen no Iraque e al-Sham[55]...parem as vossas brigas internas

[55] O termo al-Sham foi ocasionalmente traduzido como Síria, porém talvez "Grande Síria" ou "Levante" dá um sentido mais claro da geografia – Foi mais recentemente o nome de uma província, em Damasco, do Império Otomano (Danforth, 2014).

e mantenham-se unidos contra a iniciativa da América e sua aliança satânica que nos querem emboscar e quebrar vezes sem conta" (Al-Tamimi, 2014).

Num artigo publicado recentemente pelo Consórcio para a Investigação e Análise do Terrorismo (TRAC, na sigla em inglês), em 2014, é efetuada uma importante reflexão sobre os mais de 1000 dias de cativeiro de três reféns ocidentais, raptados pela AQIM. O estudo, baseado em várias fontes credíveis, refere que as recentes execuções de cidadãos ocidentais levadas a cabo pelo ISIS podem servir como incentivo e proporcionar uma janela de oportunidade para a AQIM ganhar novo ímpeto na região do Sahel.

4. O Processo de Paz com as FARC

Em 2009, Cockaine e Williams afirmaram que, apesar do declínio das FARC como organização insurgente, as suas atividades associadas ao narcotráfico tiveram uma expansão considerável e a sua posição no negócio da droga aparenta estar consolidada. Os lucros do mercado europeu e a penetração na África Ocidental permitiram esta consolidação da organização narcoterrorista. Os efeitos positivos desta nova dinâmica, quer na conquista de poder quer na obtenção de lucros elevados, pode conduzir a uma nova ofensiva violenta, tanto das FARC como de outras organizações narcotraficantes paramilitares, no seu território, seja através da confrontação com os governos vigentes ou através da competição com narcotraficantes rivais (Cockaine & Williams, 2009).

Em finais de Agosto de 2012, o governo Colombiano anunciou que iniciou um diálogo exploratório de paz com as FARC. As negociações formais iniciaram na Noruega em Outubro de 2012 e prosseguem em Cuba. Contudo, o apoio público ao processo de paz mantem-se cauteloso, na medida em que não só a opinião pública não é favorável às FARC, como tem bem presente o fracasso de negociações anteriores (Sullivan & Beittel, 2013).

Além disso, tal como refere Kamminga (2013), assinar um acordo de paz com as FARC não irá por termo ao narcotráfico na Colômbia,

nem tão pouco irá erradicar a participação de combatentes das FARC no tráfico de estupefacientes[56].

Jeffers e Milton (2014) consideram que é possível esperar que qualquer acordo que seja alcançado resulte numa fratura dentro da própria organização das FARC, com militantes próximos do diálogo em prol da paz e combatentes comprometidos com a continuidade da violência. Aliás, ainda neste mês de Setembro de 2014, 7 polícias morreram e 5 ficaram feridos num ataque, com recurso a explosivos, perpetrado por guerrilheiros das FARC (Gagne, 2014).

Atendendo ao clima político e à elevada desaprovação social em relação às FARC, existe a possibilidade do diálogo pela paz não alcançar uma solução aceitável para ambos os intervenientes, ou que qualquer acordo entre o governo e as FARC não seja ratificado pelo escrutínio público.

III. CONCLUSÕES

A ameaça atual da Al Qaeda no continente africano manifesta-se de formas muito diferentes e muito locais, com um sabor africano que muda de lugar para lugar. No Norte de África, a AQIM representa uma ameaça cada vez mais indefinida e difusa, que para assegurar a sua sobrevivência soube expandir-se, criando alianças estratégicas, que incluem os seus grupos dissidentes no Sahel, jihadistas que operam na Líbia e Tunísia, o Boko Haram e o seu dissidente Ansaru na Nigéria, as milícias al-Shabaab na Somália e a Al-Qaeda na Península Arábica no Iémen (Chivvis & Liepman, 2013).

Diversos fatores concorrem para tornar a região da África Ocidental e do Sahel uma região particularmente vulnerável à ação desesta-

---

[56] Em Abril de 2013, já no decurso das negociações de um acordo de paz, um alegado membro das FARC foi detido na Argélia por tentar consumar uma transação de cocaína por armas com membros de um grupo ligado à AQIM. Também surgiram alegações que o Hezbollah beneficia e participa nas atividades narcotraficantes das FARC. Tal expansão de relações estabelecidas pelas FARC com outras organizações torna a cessação do seu envolvimento no comércio de drogas (e o conflito associado ao tráfico) difícil de perspectivar (Jeffers & Milton, 2014).

bilizadora do crime organizado, porém não se pode afirmar que esta região é um caso isolado. Em todo o mundo, o crime organizado emerge em locais em que o Estado é particularmente frágil, providenciando serviços que o governo vigente não tem vontade ou capacidade de oferecer. Após se estabelecerem numa determinada área, as redes de criminalidade organizada não abdicam facilmente do seu poder. Caso não sejam implementadas medidas adequadas para controlar esta atividade delituosa, rapidamente estes grupos conseguem subverter toda a democracia e todas decisões realmente relevantes estarem entregues a criminosos (UNODC, 2009).

O aumento do tráfico de estupefacientes através de África, apresenta novos desafios para os esforços no combate ao narcotráfico, bem como resulta em novas ameaças para os Estados Unidos e União Europeia. Será necessário desenvolver novas estratégias e adaptar as que já existem para localizar novos fluxos de droga, desmantelar os principais grupos de criminalidade organizada envolvidos no tráfico, e impedir o surgimento de futuros locais de tráfico (Wyler & Cook, 2009).

Nesta linha de pensamento, impõem-se uma participação ativa e um investimento ainda mais sério na região, através da promoção da boa governança, estabilidade política, construção de um estado de direito, defesa de direitos humanos, e implementação de programas que permitam a maior eficácia nas forças e serviços de segurança africanos e a aquisição de capacidades reais de combate ao narcotráfico (Wyler & Cook, 2009).

O combate ao narcotráfico pelas autoridades nacionais carece, pois, de uma inquebrantável vontade política para ser verdadeiramente eficaz e deve, antes de mais, procurar resolver as questões que levam as pessoas a aderir com facilidade a projetos criminosos. E precisa, indiscutivelmente, de assistência da comunidade internacional. Um apoio que vise o fortalecimento das instituições nacionais, com a reforma do sector da segurança a merecer especial atenção, sobretudo quando se adensam as suspeitas sobre o envolvimento de militares e de agentes de segurança no narcotráfico. Mas uma efetiva cooperação ao nível policial tem de ser posta em prática, seja via União Europeia, seja através da Interpol, de forma a ultrapassar as dificuldades que os

Estados da região enfrentam quando procuram lutar contra as organizações criminosas que se dedicam ao narcotráfico (Ângelo & Flores, 2007).

Em 2013, Gorjão alertou para a importância de uma maior preocupação por parte do governo português com o dossier do Mali. A título de exemplo, o autor refletiu sobre a importância da salvaguarda dos interesses energéticos do país, indicando o ataque às infraestruturas de gás de Tigantourine, próximo de Aménas, Argélia, como fonte de preocupação na medida em que 49% do gás que entra em território nacional é proveniente da Argélia. Portanto, as afirmações do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), numa audição na comissão de Defesa, a sublinhar que a instabilidade no Mali poderá afetar o fornecimento de petróleo e gás a Portugal, não devem ser causadoras de espanto (Gorjão, 2013).

As críticas de Gorjão a um contributo minimalista, por parte do governo português, aos esforços europeus e internacionais de pacificação do Mali, revelaram-se acertadas e no dia 29 de agosto de 2014, partiu da Base Aérea N.º 6 – Montijo, a aeronave C-130H com 47 militares que vão integrar a missão de estabilização no Mali. São 41 elementos da Força Aérea e seis do Exército que, a partir de setembro, vão estar ao serviço das Nações Unidas no apoio ao processo de paz naquele país.

Os militares portugueses vão encontrar naquele que é um dos países mais vulneráveis do mundo, um território marcado por graves sequelas de uma crise que conduziu à proliferação de organizações terroristas com ligações à criminalidade organizada e ao tráfico transnacional de cocaína, um país com uma extensa área de territórios não governados, marcado pela conflitualidade étnica e pela corrupção. A todos estes fatores de risco acresce a ameaça da epidemia do vírus mortal Ébola que se encontra cada vez mais descontrolada no continente africano. Por estas e inúmeras factualidades afloradas neste trabalho, podemos afirmar que esta será com certeza uma das mais importantes e arriscadas missões em que as Forças Armadas foram empenhadas, pelo que gostaria de terminar este trabalho com a merecida menção aos nossos militares: Bem hajam!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdelkader Abderrahmane (2013). Le Sahel: carefour de tous les dangers. *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism*. Vol. 4, n.º 2, pp 77-91, disponível em: http://www.caert.org.dz/Publications/Journal/journal-2013-2.pdf

Addis, C., & Blanchard, C. M. (2011). *Hezbollah: Background and issues for Congress*. Congressional Research Service. Disponível em: http://fas.org/sgp/crs/mideast/R41446.pdf

Alcalde, J. D. (2014). Mali: security, democracy and development to overcome the conflict. IN *Geopolitical overview of conflicts 2013* (pp. 25-55). Spanish Ministry of Defence. Disponivel em http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/panoramas/Geopolitical_Panorama_2013.pdf

Alexander, Y (2014). *Terrorism in North Africa and the Sahel in 2013* (Fifth annual report). Disponível via International Center for Terrorism Studies at the Potomac Institute for Policy Studies em: http://www.potomacinstitute.org/attachments/article/2652/Terrorism-in-N-Africa-and-Sahel--24Jan2014.pdf

Al-Tamimi, A. J. (2014, September 16). Al-Qa'ida in Islamic Maghreb and Arabian Peninsula statement on the U.S.-led coalition against IS. *Syria Comment*. Disponível em: http://www.joshualandis.com/blog/al-qaida--islamic-maghreb-arabian-peninsula-statement-u-s-led-coalition/

American Foreign Policy Council (2014). *World almanac of islamism 2014*. Maryland: Rowman & Littlefield

Ângelo, V., & Flores, R. (2007). *A mistura explosiva da expansão demográfica, desemprego e narcotráfico na África Ocidental* (IPRI working paper n.º 29). Disponível via Instituto Português de Relações Internacionais, em: http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=149

Aronson, S. L. (2014). AQIM's threat to western interests in the Sahel. *CTC Sentinel*, Vol. 7, No. 4, pp. 6-10. Disponível em: https://www.ctc.usma.edu/posts/aqims-threat-to-western-interests-in-the-sahel

Beittel, J. (2012). *Colombia: background, U.S. relations, and congressional interest*. Congressional Research Service. Disponível em: http://fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf

Blair, D. C. (2010). *Annual threat assessment of the US intelligence community for the senate select committee on intelligence*. Disponivel via Office of

the Director of National Intelligence, em: http://www.intelligence.senate.gov/100202/blair.pdf

Boukhars, A. (2013). *Mali's challenges post-French intervention*. Disponível via Carnegie Endowment for International Peace em: http://carnegieendowment.org/2013/05/23/mali-s-challenges-post-french-intervention

Briscoe, I. (2014). *Crime after Jihad: armed groups, the state and illicit business in post-conflict Mali*. Disponível via Netherlands Institute of International Relations Clingendael em: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/Crime%20after%20Jihad.pdf

Brittain, J. J. (2010). *Revolutionary social change in Colombia: The origin and direction of the FARC-EP*. London: Pluto Press

Chivvis, C. S. & Liepman, A. (2013). *North Africa's menace. AQIM's evolution and the U.S. policy response*. Disponível via RAND Corporation, em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR415/RAND_RR415.pdf

Cockaine, J. & Williams, P. (2009). *The invisible tide: Towards an international strategy to deal with drug trafficking through West Africa*. New York: International Peace Institute. Disponível em: http://www.gspia.pitt.edu/Portals/1/pdfs/Publications/the_invisible_tide.pdf

Costanza, W. (2012). Hizballah and its mission in Latin America. *Studies in Conflict & Terrorism*, 35 (3), 193-210

Cristiani, D. (2013). Al-Murabitun: North Africa's jihadists reach into history in their battle against european "Crusaders". *Terrorism Monitor*. Vol XI, 19, 3-5. Disponível via The Jamestown Foundation em: http://www.jamestown.org/uploads/media/TM_011_Issue19.pdf

Danforth, N. (2014, June 17). There is no al-Sham. *Foreign Policy*. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/06/17/there_is_no_al_sham_iraq_isis_syria_levant_maps

DEA (2014). *FY 2015 performance budget, Congressional budget submission*. Disponível via U.S. Department of Justice, em: http://www.justice.gov/jmd/2015justification/pdf/dea-justification.pdf

DeShazo, P., Forman, J. M. & McLean, P. (2009). *Countering threats to security and stability in a failing state: Lessons from Colombia*. Disponível via Center for Strategic & International Studies, em: http://csis.org/files/publication/090930_DeShazo_CounteringThreats_Web.pdf

DeSouza, E., Stevens, M., Clinton, A., Marcucci, L., Mellish, M., Barahona, R.,…McCarthy. S. (2013). Definitions of war, torture, and terrorism in Latin America. In K. Malley-Morrison, S. McCarthy, & D. Hines (Eds.), *International handbook of war, torture, and terrorism* (pp. 113-131). New York: Springer

Diaz, T. & Newman, B. (2005). *Lightning out of Lebanon: Hezbollah terrorists on U.S. soil*. New York: Presidio Press

Ehrenfeld, R. (1990). *Narco-terrorism*. New York: Basic Books

EMCDDA-Europol (2010). *Cocaine: a European Union perspective in the global context*. Disponível via EMCDDA–Europol joint publications, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction em: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/cocaine

EMCDDA-Europol. (2013). *EU drug markets report: A strategic analysis*. Disponível via EMCDDA–Europol joint publications, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction em: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets

Farah, D. (2006). *Hezbollah's external support network in West Africa and Latin America*. Disponível via International Assessment and Strategy Center, em: http://www.strategycenter.net/research/pubid.118/pub_detail.asp

Farah, D. (2011). Terrorist-criminal pipelines and criminalized states. *Prism*, 2 (3), 15-32. Disponível em: http://www.strategycenter.net/docLib/20110618_Prism_Published_Farah.pdf

Farrall, L. (2011, February 20). How al Qaeda works. *Foreign Affairs*, March/April 2011. Disponível em: http://www.foreignaffairs.com/articles/67467/leah-farrall/how-al-qaeda-works

Franco, H., & Moleiro, R. (2014, Setembro 14). Fábio, o jihadista que queria ser estrela da bola. *Expresso*. Disponível em: http://expresso.sapo.pt/fabio-o-jihadista-que-queria-ser-estrela-da-bola=f889447

Fund for Peace (2013). *Failed States Index IX 2013*. Disponível em: http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1306-failedstatesindex2013--06l.pdf

Fund for Peace (2014). *Fragile States Index X 2014*. Disponível em: http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1423-fragilestatesindex2014--06d.pdf

Gaasholt, O. M. (2013). Northern Mali 2012: The short-lived triumph of irredentism. *Strategic Review for Southern Africa,* Vol.35, 2, 68-91. Dis-

ponível em: http://web.up.ac.za/sitefiles/file/46/1322/08%20Gaasholt%20--%20pp%2068-91.pdf

Gagne, D. (2014). *Colombia's Urabeños, FARC collaborated in police attack*. Disponível via InSight Crime em: http://www.insightcrime.org/news--briefs/new-alliance-farc-urabenos-police-attack

Global Initiative against Transnational Organized Crime (2014, january). *Illicit trafficking and instability in Mali: Past, present and future*. Retirado de: http://www.globalinitiative.net/download/global-initiative/Global%20Initiative%20-%20Organized%20Crime%20and%20Illicit%20Trafficking%20in%20Mali%20-%20Jan%202014.pdf

Global Witness (2003). *For a few dollars more: How Al-Qaeda moved into the diamond trade*. Disponível em: http://www.globalwitness.org/library/few-dollars-more

Goïta, M. (2011). *A crescente ameaça terrorista na África Ocidental: A estratégia de confronto da AQMI no Sahel*. Disponível via Centro de Estudos Estratégicos de África, em: http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/07/ASB11Final_POR.pdf

Gorjão, P. (2013). *Portugal and Mali: An unwelcome minimalist approach* (IPRIS Viewpoints *n.º* 116). Disponível via Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, em: http://www.ipris.org/php/download.php?fid=755

Hanson, S. (2009, August 19). *FARC, ELN: Colombia's left wing guerrillas*. Disponível via Council on Foreign Affairs, em: http://www.cfr.org/publication/9272/

Hernandez, A., Galeano, R. A. & Escobar, M. (2012). *The semi-submersibe network*. Disponível via Naval Postgraduate School em: http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a574227.pdf

Hoffman, M. & Lane, C. (2013, August 22). *Guinea-Bissau and the South Atlantic cocaine trade*. Disponível via Center for American Progress em: http://www.americanprogress.org/issues/security/report/2013/08/22/72557/guinea-bissau-and-the-south-atlantic-cocaine-trade/

Hofstee, G. (2014, September 13). ISIS and Al-Qaeda: The battle over jihadi hearts and minds. *Fair Observer*. Disponível em: http://www.fairobserver.com/region/middle_east_north_africa/isis-and-al-qaeda-the-battle-over--jihadi-hearts-and-minds-63142/

Howard, T. (2010). Failed states and the spread of terrorism in sub-saharan Africa. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33, 960-988

Høyer, K. (2013). *Crisis in Mali: A peacebuilding approach*. Disponível via International Alert em: http://www.international-alert.org/resources/publications/crisis-mali

Hudson, R. A. (2003) *Terrorist and organized crime groups in the tri-border area (TBA) of South America*. Disponível via Library of Congress, Federal Research Division, em: http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf

IBP. (2001). *Global terrorism organizations yearbook*. Washington DC: International Business Publications

International Crisis Group (2014). *Mali: Reform or relapse* (Africa Report n.º 210). Disponível em: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/west-africa/mali/210-mali-reform-or-relapse-english.pdf

ISVG (2003). Revolutionary Armed Forces. *Crime and Justice International:* 29

Jeffers, A. & Milton, D. (2014). Three hurdles to peace: Negotiations with the FARC in Colombia. *CTC Sentinel*. Vol. 7, No. 6, pp. 13-17

Jenkins , B. M., Liepman, A., & Willis , H. (2014). *Identifying enemies among us: Evolving terrorist threats and the continuing challenges of domestic intelligence collection and information sharing*. Disponível via Rand Corporation em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF300/CF317/RAND_CF317.pdf

Jones, S. G. (2014). *A persistent threat – the evolution of al Qa'ida and other salafi jihadists*. Disponível via RAND Corporation em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR637/RAND_RR637.pdf

Kamminga, J. (2013). Peace with the Farc: Integrating drug-fueled guerrillas into alternative development programs?. *CTC Sentinel*. Vol. 6, No. 6, pp. 26-29. Disponível em: https://www.ctc.usma.edu/posts/peace-with--the-farc-integrating-drug-fueled-guerrillas-into-alternative-development--programs

Klute, G. (2013). Post-Gaddafi repercussions in Northern Mali. *Strategic Review for Southern Africa,* Vol.35, no.2, 53-67. Disponível em: http://web.up.ac.za/sitefiles/file/46/1322/07%20Klute%20-%20pp%2053-67.pdf

Koepf, T. (2014). The "new" Sahelian terrorist landscape – actors and challenges. In C. Barrios & T. Koepf (Eds.). *Re-mapping the Sahel: transnational*

security challenges and international responses (pp. 11-18). Report n.º 19. Disponível via EU Institute for Security Studies em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_19_Sahel.pdf

Kühne, W. (2013). *West Africa and the Sahel in the grip of organized crime and international terrorism – What perspectives for Mali after the elections?* (Policy Briefing). Disponível via Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) em: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Winrich_Kuehne_Aug_2013_ENG.pdf

Kushner, H. W. (2003). Narcoterrorism. In *Encyclopedia of terrorism*. (pp. 251-253). Thousand Oaks: SAGE Publications

Lacher, W. (2012). *Organized crime and conflict in the Sahel-Sahara region*. Brussels: Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em: http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf.

Lacher, W. & Tull, D. M. (2013). *Mali: Beyond counterterrorism* (SWP Comments 7). Disponível via German Institute for International and Security Affairs, em: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C07_lac_tll.pdf

Lebovich, A. (2013, February 5). *AQIM and its allies in Mali*. Policywatch 2033. Disponível via The Washington Institute em: http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/aqim-and-its-allies-in-mali

Lecocq, B.; Mann, G.; Whitehouse, B.; Badi, D.; Pelckmans, L.; Belalimat, N.; Hall, B.; & Lacher, W. (2013). One hippopotamus and eight blind analysts: a multivocal analysis of the 2012 political crisis in the divided Republic of Mali. *Review of African Political Economy,* Vol. 40/ No. 137, p. 343-357

Levitt, M. (2004). *Hizbullah's african activities remain undisrupted*. Disponível via Washington Institute for Near East Policy, em: http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/hizbullahs-african-activities--remain-undisrupted

Levitt, M. (2012, September). Hizbullah narco-terrorism: A growing cross--border threat. *IHS Defense, Risk and Security Consulting*. Disponível em: https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Levitt20120900_1.pdf

Levitt, M. (2013a). *Hezbollah: The global footprint of Lebanon's party of god*. London: C Hurst & Co Publishers Ltd

Levitt, M. (2013b). Hezbollah's organized criminal enterprises in Europe. *Perspectives on Terrorism*, 7 (4), 27-40. Disponível em: http://www.

washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Levitt20130827--Perspectives.pdf

Levitt, M. (2013c). Hizballah in Southeast Asian: A resurgent threat. *Stratagem: Asymmetric Operations Working Group* Newsletter, 8 (1). Disponível em: https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Levitt20130100Strategem.pdf

Levitt, M. (2013d). South of the border, a threat from Hezbollah. *Journal of International Security Affair*. Spring 2013, pp. 77-82. Disponivel em: https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Levitt20130515-JISA.pdf

Liang, C. S. (2011). *Shadow networks: The growing nexus of terrorism and organised crime* (GCSP Policy Paper n.º 20). Disponível via Geneva Centre for Security Policy (GCSP) em: http://www.gcsp.ch/content/download/6607/61163/download

Lindell, M. T., & Mattsson, K. (2014). *Transnational threats to peace and security in the Sahel: Consequences in Mali* (Report n.º FOI-R-3881-SE). Disponível via FOI Swedish Defence Research Agency em: http://www.foi.se/Documents/Tham%20Lindell%20och%20Mattsson,%20Transnational%20Threats%20to%20Peace%20and%20Security%20in%20the%20Sahel,%20FOI-R--3881--SE,%202014.pdf

Makarenko, P. (2003). The ties that bind: Uncovering the relationship between organised crime and terrorism. In D. Siegel, H. Bunt, & D. Zitch (Eds.), *Global organized crime: Trends and developments* (pp. 159-173). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Makarenko, T. (2004). The crime-terror continuum: Tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism. *Global Crime,* 6 (1), 129–145. Disponível em: http://www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/Makarenko_GlobalCrime.pdf

Mazzitelli, A. L. (2007). Transnational organised crime in West Africa: the additional challenge. *International Affairs*, 83, 6, p. 1084

McCarthy, D. M. P. (2011). *An economic history of organized crime – A national and transnational approach*. London : Routledge. Disponível em: http://www.libertarianismo.org/livros/dmpmaehooc.pdf

Miranda, L. (2013). A ação externa do espaço de liberdade, segurança e justiça da EU. *Relações Internacionais*. 40, 97-109. Disponível em: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/ri/n40/n40a07.pdf

Moleiro, R., & Franco, H. (2014, Setembro 03). A noiva portuguesa da jihad. *Expresso*. Disponível em: http://expresso.sapo.pt/a-noiva-portuguesa-da--jihad=f888068

NCTC (2014). *Counterterrorism 2014 calendar*. Washington, D.C.: National Counterterrorism Center. Disponível em: http://www.nctc.gov/site/pdfs/ct_calendar_2014.pdf

Norton, A. R. (2007). *Hezbollah: A short history*. Princeton: Princeton University Press

O'Regan, D. & Thompson, P. (2013). *Advancing stability and reconciliation in Guinea-Bissau: Lessons from Africa's first narco-state* (ACSS Special Report No. 2). Disponível via Africa Center for Strategic Studies em: http://africacenter.org/wp-content/uploads/2013/06/SpecialReport-Guinea-Bissau-JUN2013-EN.pdf

OSAC (2012). *Crisis in the Sahel: Mali's road from stable democracy to extremist safe haven*. Disponível via Overseas Security Advisory Council – Bureau of Diplomatic Security, U.S. Department of State em: https://www.osac.gov/Pages/ContentReportDetails.aspx?cid=13206

Østebø, T. (2012). *Islamic militancy in Africa*. Africa Security Brief n.º 23, November 2012. Disponível via Africa Center for Strategic Studies em: http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/11/AfricaBriefFinal_23.pdf

O'Sullivan, D. (2013). *Road to proscription: The EU and Hezbollah since the Arab Spring* (EU Diplomacy paper 07/2013). Disponível via Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, em: https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/edp_7_2013_osullivan.pdf?download=1

Pellerin, M. (2014). Narcoterrorism: Beyond the myth . In C. Barrios & T. Koepf (Eds.). *Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses* (pp. 25-31). Report n.º 19. EU Institute for Security Studies. Retirado de http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_19_Sahel.pdf

Pham, J. P. (2010). Emerging West African terror-drug nexus poses major security threat", *World Defense Review,* 28 January 2010, disponivel em: http://worlddefensereview.com/pham012810.shtml

Ranstorp, M. (1997). *Hizb'allah in Lebanon: The politics of the western hostage crisis*. New York: St. Martin's Press

Reitano, T. & Shaw, M. (2014). *People's perspectives of organised crime in West Africa and the Sahel* (Paper 254). Disponível via Institute for Security Studies, em: http://www.issafrica.org/uploads/Paper254.pdf

Ribeiro, N. (2014, Setembro 02). Doze jihadistas de origem portuguesa combatem na Síria e no Iraque. *Público*. Disponível em: http://www.publico.pt/politica/noticia/doze-jihadistas-de-origem-portuguesa-combatem-na--siria-e-no-iraque-1668361?page=-1

Richardson, J., Guedes, A. M., Gorce, X., Salvy, A-F, & Holthus, P. (2012) *The fractured ocean: Current challenges to maritime policy in the wider atlantic*. Disponível via The German Marshall Fund of the United States em: http://www.gmfus.org/archives/the-fractured-ocean-current-challenges-to-maritime-policy-in-the-wider-atlantic/

Rollins, J., & Wyler, L. S. (2013). *Terrorism and transnational crime: Foreign policy issues for congress*. Congressional Research Service. Disponível em: http://fas.org/sgp/crs/terror/R41004.pdf

Rollins, J., Wyler, L. S., & Rosen, S. (2010). *International terrorism and transnational crime: Security Tthreats, U.S. policy, and considerations for Congress*. Congressional Research Service. Disponível em: http://fpc.state.gov/documents/organization/134960.pdf

Saab, B. Y. & Taylor, A. W. (2009). Criminality and armed groups: A comparative study of FARC and paramilitary groups in Colombia. *Studies in Conflict & Terrorism*, 32, 455-475

Shanty, F. G. (2008). *Organized Crime: from trafficking to terrorism*. Santa Barbara, California: ABC-CLIO

Sullivan, M. P., & Beittel, J. S. (2013). *Latin America: terrorism issues*. Congressional Research Service. Disponível em: http://fas.org/sgp/crs/terror/RS21049.pdf

Teirilä, O. J. (2013). The challenges to cooperation posed by the nexus of terrorism and organized crime: Comparing the situations between the Andean and the Sahel regions. *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.37, no.1, pp. 18-40

Thiele, R. D. (2013). *Building an actionable knowledge base for dealing with the Sahel region and its particular challenges* (Issue n.º 241). Disponível via Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy, em: http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=167757

Thoumi, F. (2009). Necessary, sufficient and contributory factors generating illegal economic activity and specially drug related activity. *Iberoamericana,* 35, 105-126

Thurston, A. & Lebovich, A. (2013). *A handbook on Mali's 2012-2013 crisis*. Disponível via Institute for the Study of Islamic Thought in Africa (ISITA) em: http://www.bcics.northwestern.edu/documents/workingpapers/ISITA-13-001-Thurston-Lebovich.pdf

TRAC (2014). *The forgotten three, fate of the Timbuktu hostages through the fate of Belkacem Zouadi*. Disponível em: http://www.trackingterrorism.org/article/forgotten-three-fate-timbuktu-hostages-and-their-captor--belkacem-zouadi/forgotten-three-fate

Treverton, G. F., Matthies, C., Cunningham, K. J., Goulka, J., Ridgeway, G., & Wong, A. (2009). *Film piracy, organized crime, and terrorism*. Disponível via RAND Corporation em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG742.pdf

U.S. Department of State (2012, December 7). *Terrorist designations of the Movement for Unity and Jihad in West Africa, Hamad el Khairy, and Ahmed el Tilemsi*. Media Note. Disponível via U.S. Department of State em: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/12/201660.htm

U.S. Department of State (2013, December 18). *Terrorist designation of the al-Mulathamun Battalion*. Media Note. Disponível via U.S. Department of State em: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218880.htm

United Nations Development Programme (2014). *Human development report 2014*. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/2014-report/download

UNODC (2009). *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/West_Africa_Report_2009.pdf

UNODC (2010). *Globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment*. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/data--and-analysis/tocta-2010.html

UNODC (2011a). *Transatlantic cocaine market*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf

UNODC (2011b). *World drug report 2011*. Disponível via United Nations Office on Drugs and Crime, em: http://www.unodc.org/unodc/en/data--and-analysis/WDR-2011.html

UNODC (2012). *West Africa: 2012 ATS situation report*. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/scientific/ATS_West_Africa_final_2012.pdf

UNODC (2013). *Transnational organized crime in West Africa: A threat assessment*. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and--analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf

Vernaschi, M. (2009). *Guinea-Bissau: Hezbollah, al Qaida and the Lebanese connection*. Disponível via Pulitzer Center on Crisis Reporting, em: http://pulitzercenter.org/blog/untold-stories/guinea-bissau-hezbollah-al-qaida--and-lebanese-connection

Vilanova, P., & Castro, P. (2013). Mali and the Sahel: From crisis to military intervention. In *IEMed Mediterranean Yearbook 2013*. Barcelona: IEMed. Disponivel em: http://www.iemed.org/observatori-es/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/iemed-2013/Vilanova%20Castro%20Mail%20Sahel%20EN.pdf

WACD (2013a). *Challenging the myth of the drug-terror nexus in the Sahel*. West Africa Commission on the Impact of Drug Trafficking on Security, Governance and Development in West Africa Background Paper No. 4. Disponível em: http://www.wacommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2013/08/Challenging-the-Myth-of-the-Drug-Terror-Nexus-in--the-Sahel-2013-08-19.pdf

WACD (2013b). *International and regional responses to drug trafficking in West Africa: A preliminary overview* (Background Paper No. 6). Disponível via West Africa Commission on the Impact of Drug Trafficking on Security, Governance and Development in West Africa em: http://www.wacommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2013/10/International--and-Regional-Responses-to-DT-in-West-Africa-Kavanagh-Walker.pdf

WACD (2014). *Not just in transit: Drugs, the state and society in West Africa*. Disponível via West Africa Commission on Drugs em: http://www.wacommissionondrugs.org/WACD_report_June_2014_english.pdf

Warner, J. (2011). Narco-TrAfica: Why West Africa is the world's newest alleyway for illicit substances and why the global community should care. *Harvard Africa Policy Journal*, Vol. 7, p. 15

Wege, C. (2012). Hizballah in Africa. *Perspectives On Terrorism, 6* (3). Disponível em: http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/wege-hizballah-in-africa/html

Wigell, M. & Romero, M. (2013). *Transatlantic drug trade. Europe, Latin America and the need to strengthen anti-narcotics cooperation* (Briefing paper 132). Disponível via The Finnish Institute of International Affairs em: http://www.fiia.fi/assets/publications/bp132.pdf

Wilner, A. S. (2010). Terrorism in Canada: Victims and perpetrators. *Journal of Military and Strategic Studies*, 12 (3), 72-99. Disponivel em: http://jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/viewFile/312/339

Wyler, L. S. & Cook, N. (2009). *Illegal drug trade in Africa: Trends and U.S. policy*. Congressional Research Service. Disponível em: http://fas.org/sgp/crs/row/R40838.pdf

Yess, H. (2014, July 2). Al-Qaeda in Islamic Maghreb backs ISIS. *Al-Monitor*. Disponível em: http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/07/aqim--declaration-support-isis-syria-maghreb.html#

Zenn, J. (2013a) Boko Haram's evolving tactics and alliances in Nigeria. *CTC Sentinel*, Vol. 6, No. 6, pp. 10–16. Disponível em: https://www.ctc.usma.edu/posts/boko-harams-evolving-tactics-and-alliances-in-nigeria

Zenn, J. (2013b) Cooperation or competition: Boko Haram and Ansaru after the Mali intervention. *CTC Sentinel*, Vol. 6, No. 3, pp. 1-8. Disponível em: http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2013/03/CTCSentinel--Vol6Iss3.pdf

ANEXO A

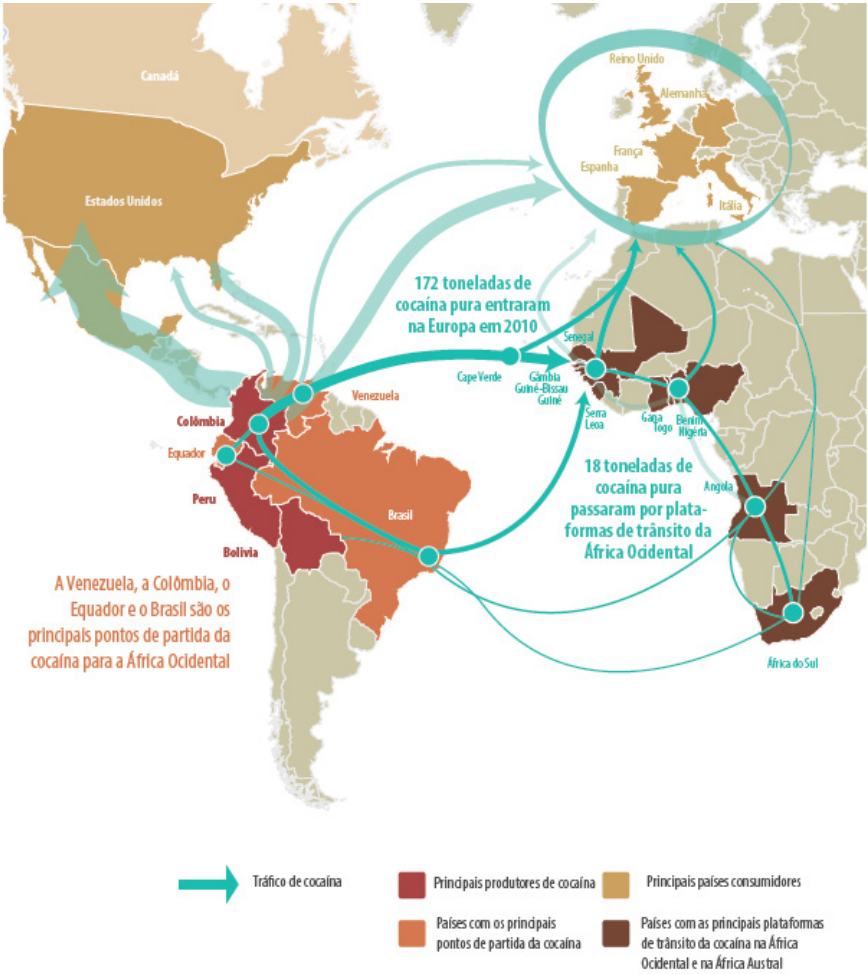


Ilustração 1: Tráfico transnacional de cocaína (UNODC, 2013)

ANEXO B

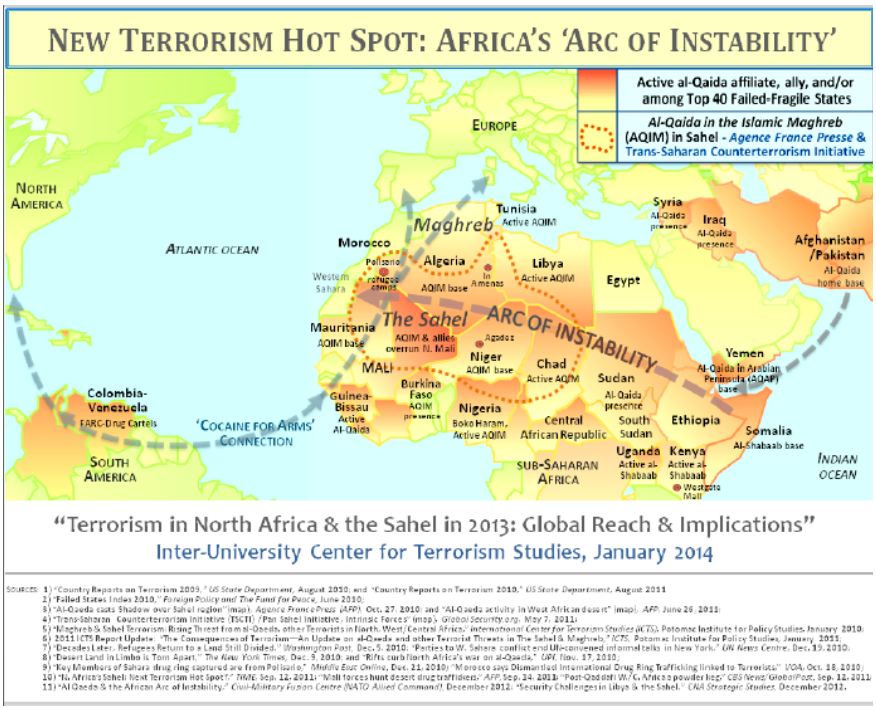


Ilustração 1: Arco de instabilidade da região do Sahel (Alexander, 2014)

Partilha de *intelligence* – limites e interferências[1]

PEDRO MANUEL SEQUEIRA ESTRELA MOLEIRINHO[2]

Resumo: Subordinados ao tema: *Partilha de intelligence – limites e interferências*, procuramos indagar os limites da atividade de produção instrumental de informações policiais e a sua eventual interferência com as informações estratégicas ou de Estado.

Começamos por desfilar um percurso histórico das informações em Portugal, para de seguida desembocarmos na sua atual orgânica.

Alicerçados nos conceitos de alta e de baixa polícia, procurámos distinções nas respetivas interpretações da análise informacional, mas também pontes de convergência com vista a identificar institutos de coordenação e partilha de infor-mação.

Explorámos aquele que consideramos mais exigente, o que trata as informações criminais, eventualmente as mais lesivas dos direitos, liberdades e garantias do cidadão anónimo – a Plataforma para Intercâmbio da Informação Criminal.

Concluímos que, apesar de termos já afastado alguns traumas de vigilâncias extremas, ainda assim, devemos continuar a trilhar caminhos de partilha oportuna de informações, sem derivas securitárias, mas com o fito de prever as atuais ameaças e riscos.

Com humildade, mas sem abdicarmos do rigor académico exigido, identificámos desafios e propusemos uma nova arquitetura sistémica – a extensão, por solução análoga, do sistema de fiscalização e controlo do Sistema de Informações da República Portuguesa ao múnus das informações policiais – ficando assim a comunidade nacional de informações em paridade, isto é, as informações estratégicas, as informações criminais e, agora, as informações policiais.

Será sempre através transparência e do rigor que conseguiremos afastar os fantasmas do passado e encontraremos um rumo sustentável e de confiança em prole da segurança cidadã.

Palavras chave: Intelligence; *Sistema de Informações da República Portuguesa; Plataforma para Intercâmbio da Informação Criminal.*

---

[1] Entregue: 20.12.2014; aprovado: 13.1.2015.

[2] Doutorando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Abstract: Under the subject: Sharing intelligence – limits and interferences, we'll try to find the limits of the instrumental production activity within police information and their possible interference with the strategic or state intelligence.

We begin with an historical overview of intelligence in Portugal, then, to go thought its current organization.

Grounded in the concepts of high and low police, we tried to find distinctions in their respective interpretations of informational analysis, but also convergence bridges to identify coordination institutes and information sharing.

We explored the one that we consider more demanding, the one which deal with criminal, perhaps the most harmful to the rights, freedoms and guarantees of the anonymous citizen – the criminal intelligence exchange platform.

We conclude that, although we have removed some traumas of extreme surveillance, yet, we must continue to tread paths of timely intelligence sharing, without securitarian drifts, but with the aim to predict the current threats and risks.

With humility, but without losing the required academic rigor, we identified challenges and proposed a new systemic architecture – the extension, by analogous solution, to the Portuguese Republic Intelligence supervision and control System of the to the office of police information system to the specific field of police intelligence – and thus the national intelligence community on parity, i. e., strategic intelligence, criminal intelligence and now police intelligence.

It always be by transparency and rigor, that we will keep away the ghosts of the past and find a sustainable and reliable course to accomplish the citizen security.

Key Words: *Intelligence; Portuguese Republic Information System; Criminal Information Exchange of Platform.*

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente ensaio tem como ponto de partida a intervenção feita pelo autor, em 2012, durante o seminário *Grandes desafios estratégicos para Portugal: Implicações para as Forças Armadas*, no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), no âmbito do *Painel 4: Segurança Interna e Forças Armadas*, sob o título: a *Partilha de intelligence*. Apresentando-se ora uma visão mais consistente e atual.

Serão os limites e interferências da atividade de produção de informações desenvolvida pelas forças e serviços de segurança (FSS) nacionais, durante a sua ininterrupta atividade diária, que nos irão nortear.

De que forma a utilização das atuais tecnologias de informação e comunicação (TIC) na produção e partilha de informações policiais, mormente pela sua elevada capacidade de análise de volumes massivos de dados, poderá interferir com a atividade de produção de informações estratégicas, estas sob a égide exclusiva do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP).

Serão, assim, os limites e interferências entre as informações estratégicas e as informações policiais potenciadores de dinâmicas de concorrência ou de cooperação?

1. Enquadramento

Considerando o contexto desta abordagem, vamos apenas cingir-nos a um breve enquadramento histórico e legal, para depois explorarmos aquilo que consideramos mais atual no tocante à partilha de *intelligence*[3] na realidade nacional.

Como enquadramento histórico, cumpre referir que a evolução do nosso sistema de informações caminhou a par e passo com a evolução social, económica e política do país, transferindo e influenciando este, quanto a nós, a sua matriz concetual e organizacional.

A realidade política do Estado Novo, mormente as competências atribuídas à sua Polícia Política – primeiramente designada por Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), passando depois pela designação de Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE) e, por fim, de Direção Geral de Segurança (DGS)[4] –, determinaram e ainda determinam, segundo alguns autores[5], as estruturas e competências do

---

[3] Não sendo possível fazer uma tradução literal para o português, consideramos nesta sede pertinente salientar que as informações não são um mero plural de informação, significando antes o "conhecimento profundo, completo e abrangente e pode ser conceptualizada, de uma forma clássica, como o conjunto de actividades que visam pesquisar e explorar notícias em proveito de um Estado" (Carvalho, 2007), ou instituição, diremos nós.

[4] Cf. as obras: *A história da PIDE* de Irene Flunser Pimentel (2007) e *Histórias secretas da PIDE/ DGS* de Bruno Oliveira Santos (2000).

[5] Cf. as obras: *As informações em Portugal* de Pedro Cardoso (2004); *Informações e segurança* de Adriano Moreira (2004); *Os serviços secretos em Portugal* de Pedro

nosso sistema de informações, que a partir de agora designaremos por Comunidade Nacional de Informações (CNI).

Na verdade, os traumas dos julgamentos políticos e a concentração de poder condicionaram os passos e evolução cuidada do atual SIRP e das missões, métodos e meios admitidos às FSS nesta área, bem como o papel atribuído às Forças Armadas (FFAA).[6]

Contudo, como diria o poeta espanhol, António Machado, que nós portugueses adotámos sem pudor, "o caminho faz-se a caminhar"… Assim, neste particular, consideramos que a CNI tem experimentado uma evolução sustentada nos pilares basilares da sociedade democrática e assente nos princípios da separação de poderes de Montesquieu[7], ínsitos também no nosso enquadramento constitucional[8].

Efetivamente desde a política dos Descobrimentos, nos reinados de D. Dinis e D. João, passando pelos impulsos reformadores Pombalinos (Matos, 2010, p. 187) e desembocando na transição de abril, muito se tem feito na conquista do justo equilíbrio do direito à liberdade e segurança estabelecido no artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Avanços e retrocessos permitem-nos hoje, com segurança relativa, afirmar a confiança no atual sistema, ainda em maturação democrática e evolução ajustada às atuais demandas da segurança.

Cumprindo o rasgo visionário do saudoso General Pedro Cardoso (2004, p. 163)[9], com inteira justiça considerado o "pai das informações em Portugal", hoje o nosso sistema comporta uma fusão de topo

---

Simões (2002); *Serviços secretos Portugueses* de José Vegar (2006); *DINFO* de Paula Serra (1998) e *Adivinhar os perigos* de Carlos Alves (2012).

[6] Seguimos Pedro Clemente (2008, p. 39) quando este assume que "apesar da exclusão legal das informações policiais do sistema de informações em Portugal, a inteligência policial integra na prática o ciclo produtivo nacional de informações, porque, no mínimo, as forças de segurança são quer uma fonte credível de notícias, quer as destinatárias frequentes do produto informativo dos serviços de informações".

[7] Presentes em *De l'Espírit des Lois*, considerada a sua mais famosa obra, publicada em 1748 – assim, os poderes legislativo, executivo e judiciário (Casabianca, 2012).

Cf. Montesquieu, C. de, 2011.Do espírito das Leis. Lisboa: Edições 70.

[8] Assembleia da República, 2005. *Lei Constitucional.* (Lei n.º 1/ 2005, de 12 de agosto), Lisboa: Diário da República.

[9] "Teremos de ultrapassar este período de aprendizagem Democrática, pois nenhum país, por mais poderoso que seja, pode conceber uma política externa, de defesa, económica ou qualquer outra sem dispor das Informações que proporcionam o conhecimento essencial, sobre o qual tais políticas assentam."

materializado na figura do Secretário-Geral (SG) do SIRP, e assenta na partilha de estruturas de apoio ao desenvolvimento da sua atividade[10], relativamente ao serviço interno, – o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e ao responsável pela componente externa, – o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED).

Atualmente considera-se ajustada a autonomização das informações militares, na dependência do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), através do Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL), produzindo este informações instrumentais à segurança e à atividade desenvolvida pelas FFAA, nomeadamente nos cenários internacionais onde têm vindo a incrementar a sua participação.[11]

Tal como podemos complementar com o esquema seguinte relativo à orgânica do SIRP:

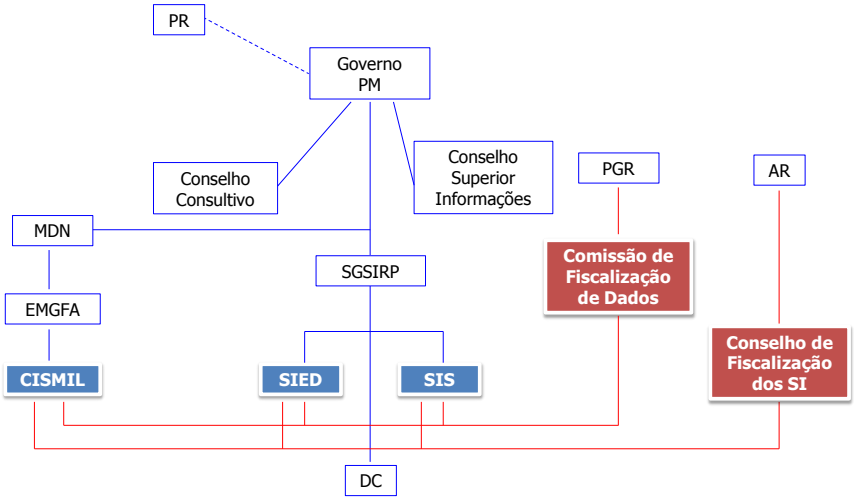


Figura 1: SIRP e respetivo Sistema de fiscalização e controlo.[12]

[10] Neste particular Bacelar Gouveia, ex-presidente do CFSIRP advoga uma fusão dos dois serviços, considerando que a atual estrutura do SIRP "é monista no topo, mas dualista na estrutura. Tem tido dificuldade não só de duplicação de cargos mas no próprio funcionamento" (Marcelino, 2014, p. 8).

[11] Cf. Art. 34.º da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro.

[12] Idem cf. Art. .º 8.º. Conceção do autor.

Relevamos também ser hoje assumido de forma generalizada que as FSS também podem produzir informações, estas instrumentais ao cabal desempenho da sua intensa atividade diária, que cumpre adequado considerar de largo espectro, desde a ordem pública, à prevenção e investigação criminal e também relativa à área da proteção e socorro[13].

2. A coordenação no SSI: Alta Polícia[14] *vs.* Baixa Polícia[15]

Pelo breve enquadramento supra apresentado, podemos descortinar que existe uma separação intencional entre as informações estratégicas, de caráter mais especulativo, exclusivas do SIRP[16] e as informações mais operativas e instrumentais, diretamente relacionadas com as competências das FFAA, por um lado, e, por outro, com a atividade desenvolvida pelas FSS.

> "O legislador, se por um lado procurou vedar às forças e serviços de segurança o acesso a determinado tipo de actividades de informações[17], por outro proibiu terminantemente aos serviços de informações mecanismos exclusivos daqueles[18]" (Moleirinho, 2009, p. 75).

---

[13] Salientamos no caso particular da GNR o cumprimento de missões militares, tal como vertido na sua Lei Orgânica (cf. art. 3.º, n.º 2), no seu Regulamento Geral do Serviço da Guarda (cf. art.s. 6.º, art. 5.º, n.º 11 e 12; 146.º a 151.º) e no Manual Operações (cf. Volume I, Tít. 1, Cap. 3, p. 8).

[14] "A alta polícia é, antes de tudo, uma polícia oculta, que faz cessar as alianças e as conspirações. É a polícia encarregue de realizar as condições da política, enquanto congrega o saber e a *intelligence* do Estado, devendo "prever, antecipar, proteger a política, evitando-lhe as más surpresas vindas da sociedade" (Hélène L'Heuillet, 2004, pp. 325, 326 e 328).

[15] "A baixa polícia, também denominada polícia ordinária, é a que luta contra o delito comum e a desordem, correspondendo à visível polícia fardada e à polícia judiciária" (Brodeur, 1990).

[16] Ainda assim, Pedro Clemente (2006, pp. 93 e 94) adianta que: "Graças à sua inserção no tecido social, a Baixa polícia desempenha também um papel relevante de informação do sistema político sobre o ambiente social, designadamente a evolução do sentimento de insegurança na grei, porém, no regime democrático, o aparelho policial jamais representa a única fonte de informação do poder público. Aliás, a função de informação está sempre latente, aquando da prossecução de outras actividades pela polícia, conquanto possa não estar sistematicamente organizada e integrada."

[17] Cf. Art. 6.º da Lei 30/84, de 5 de setembro.

[18] Idem cf. Art. 4.º.

Concentrando-nos ora nas informações produzidas pelas FSS e na sua relação com as restantes apresentadas, impõe-se referir as alterações promovidas pela atual Lei de Segurança Interna (LSI)[19] e na Lei da Organização e Investigação Criminal (LOIC)[20].

Estes dois instrumentos legais, saídos da última reforma do Sistema de Segurança Interna (SSI)[21], e que fazem o seu enquadramento profundo, promoveram alterações assinaláveis ao nível do enquadramento legal aplicável à coordenação do SSI e entre este e o SIRP e as FFAA.

A figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI)[22] emergiu da necessidade premente de coordenação do SSI nacional, que apresenta caraterísticas peculiares, que identificamos como sendo centralizado, pluralista – dual e fragmentado[23]. Mais, assumimos, que foi gizada à semelhança do SGSIRP, sendo o seu processo de nomeação, estatuto e dependência do Primeiro-Ministro análogo.

Estabelece-se também na atual LSI a relação a fundar com o SGSIRP[24] e com o CEMGFA[25].

Segundo alguns autores, estas relações não foram ainda plenamente conseguidas, porém, na nossa perspectiva, os eventos de grande dimensão – seja na escala de meios empregues, seja pela diversidade

---

[19] Cf. Lei n.º 53/ 2008, de 29 de agosto.

[20] Cf. Lei n.º 49/ 2008, de 27 de agosto.

[21] Conforme os estudos levados a cabo por Nelson Lourenço (2006) para a reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna nacional.

[22] Cf. Art. 14.º da Lei n.º 53/ 2008, de 29 de agosto.

[23] Porque, respetivamente depende do Governo, é composto por várias FSS, existem duas grandes Forças de Segurança, sendo uma de natureza militar e a outra civil (GNR e PSP) e as respetivas tutelas são detidas por vários ministérios (MAI, MJ e MDN).

[24] Cf. Al. C, n.º 3 do art. 16.º, da Lei n.º 53/ 2008, de 29 de agosto.

"Estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado, e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados membros da União Europeia."

[25] Cf. Art. 35.º da Lei n.º 53/ 2008, de 29 de agosto.

"As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior –General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional."

de missões específicas e parcelares de grandes requisitos, mas acima de tudo pelos vários Sistemas envolvidos – têm demonstrado as virtualidades dos atuais instrumentos em termos de eficiência e eficácia dos resultados alcançados.

Estes eventos de grande exigência, mormente em termos de coordenação e cooperação, têm sido objeto dos mais variados encómios nacionais e internacionais, metodologias que têm inclusive sido exportadas. A este propósito, salientamos a realização do Euro 2004[26] e, mais recentemente, a visita papal e a realização da cimeira da *North Atlantic Treaty Organization (NATO)*, ambas em 2010.

Como críticas, que interpretamos como uma incessante procura do fazer mais e melhor, têm sido apontadas, nomeadamente, a falta de enquadramento legal mais ajustado à materialização formal desta coordenação e cooperação.

Salvo melhor entendimento, consideramos que a relação entre os dois Secretários-Gerais referidos tem sido salutar e acrescentamos ainda que existem mecanismos que através da sua densificação podem entretanto fomentar e "desconflituar" as relações entre estes e as FFAA, evitando a paralisia pela dificuldade em alterar normativos mais exigentes.

Para o ex-SGSSI, Juiz Desembargador Antero Luís (2012), a densificação do atual Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS) permitiria obviar a algumas das dificuldades apontadas.[27]

---

[26] Em que as estruturas de informações propositadamente criadas para a realização do evento: o Centro de Coordenador de Informação Policial (CCIP) e as Células Locais de Informação Policial (CLIP), que, tal como afirma Nuno Magalhães, ex. Secretário de Estado do MAI, tiveram um papel essencial "na cooperação e coordenação da atuação de todas as [FSS] e Socorro" (Magalhães, 2005, p. 35).

[27] Neste particular Bacelar Gouveia, membro fundador do Grupo de Estudos Estratégicos para a Segurança Interna (GRESI), considera que o cargo de SGSSI "deve ser repensado" porque "sem capacidade operacional e sem apoio político forte, os titulares limitaram-se a reunir informações para o Relatório Anual de Segurança Interna". Advoga ainda que "um cargo destes não serve para fazer estudos. Tem de ter maior agilidade e maior capacidade de intervenção, sobretudo no âmbito da intervenção" (Marcelino, 2014, p. 8).

Recentramos a nossa análise no múnus mais específico das informações, este indissociável do restante da segurança, que atualmente e mais do que nunca condiciona e é condicionado pelas necessidades operacionais também, cada vez mais, exigentes. Fruto das atuais demandas da sociedade – consciente dos seus reais direitos, da emergente *governance* da segurança[28], enfim desta partilha consequente da segurança com o cidadão, mesclada com as exigências financeiras, também com reflexos nesta atividade –, impõe-se uma polícia cidadã e inteligente, proactiva e preventiva das tendências criminais. Metodologias como o policiamento orientado pelas informações (POI)[29], quanto a nós, respondem a estas exigências, permitindo balancear os cada vez mais parcos recursos e meios para onde são mais necessários e cumprindo melhor os objetivos e missões delineadas.[30]

Hoje, impõe-se aproveitar sinergias através da partilha de conhecimento e recursos, mas sempre com o fito no rigor dos fundamentos da forma legal, sem nunca comprometer, assim, o conteúdo. A superação dos traumas do passado passará sempre pela separação e exclusividade das informações estratégicas, pela manutenção das competências judiciais e dos procedimentos policiais na sua atual esfera e, sobretudo, pela manutenção da fiscalização parlamentar e judicial do SIRP e, ainda,

---

[28] "A *governance* enquanto nova forma de intervenção pública visa responder a uma realidade social que emergiu, a um mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados" (Lourenço, 2006, p. 25).

[29] Considerando a investigação levada a cabo por Jerry Ratcliffe (2008, p. 89), segunda a nossa tradução livre, o POI é "um modelo de atuação e filosofia de gestão, em que a análise de dados e as informações criminais são fulcrais para a prossecução de um objetivo, a saber: um processo de tomada de decisão que facilite a redução, a irradicação e a prevenção da criminalidade, através da conjugação de estratégias eficazes de gestão e de combate a delinquentes perigosos e reincidentes."

[30] Consideramos que estas metodologias permitem responder às atuais demandas da segurança; permitem agir com mais proatividade, segundo critérios de melhor eficiência e eficácia, nestes tempos de rigor financeiro. Mas estas mesmas vantagens relativas, também podem levar a custos incomportáveis se utilizadas sem um controlo legal judicioso, tornando-se assim perniciosa a sua utilização generalizada com intuitos e derivas securitárias. Tal como refere Nelson Lourenço (2011, p. 72), será sempre uma "questão do *trade-off* entre direitos fundamentais e o poder do estado."

pelo parecer e auditoria autónoma da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) relativa a qualquer nova iniciativa[31].

Neste seguimento, o futuro global também apresenta oportunidades acrescidas no tocante à capacidade proativa e preditiva das forças de segurança, a denominada baixa polícia, que também produz informações, não informações estratégicas – essas exclusivas[32] do SIRP, a designada alta polícia –, mas sim, informações táticas, instrumentais da atividade desenvolvida pela *praxis* policial. Embora, para alguns autores, cada vez mais se dilui a distância entre a alta e a baixa polícia – conceitos distintivos enunciados por Hélène L'Heuillet (2004, p. 325) – pela crescente adoção por cada uma das práticas da outra.[33]

A propósito, releva notar que Rui Pereira (2005) afirma que as actividades tratadas pelos serviços de informações podem constituir ilícitos criminais, embora também existam determinados fenómenos que não possuem o "recorte" necessário e suficiente para a instauração de um procedimento criminal. Por outro lado, poderá haver situações com interesse para os serviços de informações e sem qualquer relevância

---

[31] A título de exemplo a implementação de sistemas de videovigilância, onde se incluem os *drones*.

Cf. Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de julho, pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, e pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro.

[32] Rui Pereira (2005) assume que "o monopólio [legal] atribuído aos serviços de informações em matéria de informações de segurança não obsta a que os órgãos de polícia criminal produzam informações prospectivas instrumentais da investigação criminal", o que, no seu entender é confirmado desde logo pela circunstância de os órgãos de polícia criminal poderem desenvolver actividades probatórias ainda anteriores ao próprio inquérito, nomeadamente, acções encobertas, e ainda pelo facto de estar legalmente consagrada a existência de um Sistema Integrado de Informação Criminal, que "pressupõe a existência de informação com alcance estratégico para a investigação criminal".

[33] Como exemplo socorremo-nos do noticiado pelo Diário de Notícias de 4 de junho de 2014, ainda no rescaldo do caso Jorge Silva Carvalho, ex-Diretor do SIED, "Manual do SIS recomenda aos espiões a violação da lei. Um documento interno das secretas promove o aceso a dados bancários e operadoras de telemóvel, que estão sob sigilo". Na mesma notícia, o Advogado, Paulo Sá e Cunha considera que o acesso a este tipo de dados só pode ser feito por entidades de supervisão ou no âmbito da investigação, o que está liminarmente vedado aos serviços de informações (Lima e Marcelino, 2014, pp. 4 e 5).

criminal. Por fim, poderão ocorrer também situações que podem ser acompanhados em simultâneo pelos serviços de informações e pelos órgãos de investigação criminal. "Aquilo que importará evitar a todo o custo é a descaracterização dos órgãos de polícia criminal ou a perversão da investigação criminal e a sua colocação ao serviço de fins estranhos ao desenvolvimento da política criminal do Estado."

Já no tocante especificamente à coordenação entre a alta e a baixa polícia[34], acompanhamos Pedro Clemente quando afirma:

> "O prognóstico do risco incumbe à alta polícia – a polícia de informações – embora num registo de coordenação com a baixa polícia – a polícia de ordem pública – porque esta contribui fortemente para reduzir a incivilidade local ao investir no modelo de policiamento de proximidade, tanto na vertente de patrulhamento da via pública, como na de investigação criminal" (Clemente, 2008, p. 16).

3. As informações policiais: da coordenação à partilha. A questão da Plataforma para Intercâmbio da Informação Criminal

Vamos ora apenas centrar-nos na plataforma tecnológica que consideramos como sendo a mais inovadora em termos do acesso e partilha informacional, seleção que fazemos não só pelo critério de inovação, mas também pelas potencialidades e ainda pela sensibilidade do caminho a trilhar na partilha de informação[35], pois as informações

---

[34] Tal como referiu alegoricamente o General Newton Parreira, ex-Comandante-Geral da GNR, à saída de um seminário sobre a LOIC "A Guarda Nacional Republicana é um dador universal de informações. [Afirmou] que, mais do que mudar a Lei de Organização da Investigação Criminal, é preciso mudar mentalidades para que haja bom senso e colaboração entre os vários órgãos de polícia criminal."

Sandra Henriques. (27 de fevereiro de 2014). *Comandante-geral da GNR pede bom senso para colaboração entre órgãos de polícia criminal*. Obtido em 30 de fevereiro de 2014, de RTP Notícias: http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=719830&tm=8&layout=123&visual=61

[35] Tal como propalado pelos OCS nacionais: a "Plataforma 'Google' das polícias chumbado após fracasso. Tinha como objetivo a partilha de informações entre polícias e o Ministério Público (MP) mas revelou-se um autêntico fracasso. Este sistema

criminais poderão constituir-se como as mais potencialmente lesivas dos elementares direitos, liberdades e garantias do cidadão, a par da privação da liberdade – o direito à reserva da intimidade da vida privada, "*the right to be let alone*"[36].

Cumpre assim dar especial relevo à imposição legal de que a Plataforma para Intercâmbio da Informação Criminal (PIIC) ora em apreço materializa no tocante à "comunicação da informação", tal como previsto e estabelecido na LSI[37] e ao "dever de cooperação"[38] ínsito na LOIC:

> "O dever de cooperação previsto (…) é garantido, designadamente, por um sistema integrado de informação criminal que assegure a partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal, de acordo com os princípios da necessidade e da competência, sem prejuízo dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado".[39]

Tal como previsto na LOIC, a Plataforma veio a encontrar na letra da lei a sua normalização, cumprindo como principal objetivo assegurar uma efetiva interoperabilidade entre sistemas de informação dos

---

de informação criminal foi chumbado e classificado como 'muito complexo, lento e por vezes frustrante', lê-se na edição de hoje [28 de Julho de 2014] do Diário de Notícias (DN)."

Notícias Ao Minuto. (28 de Julho de 2014). Google das polícias chumbado após fracasso. Obtido em 2 de agosto de 2014, de Notícias Ao Minuto: http://www.noticiasaominuto.com/pais/255515/google-das-policias-chumbado-apos-fracasso.

Ainda assim, consideramos que, independentemente, deste período conturbado, esta PIIC ou outra análoga, será inevitável e imprescindível, a bem do seu fim inicial – a partilha de informação com vista a fazer face às ameaças e riscos latentes – a bem de todos nós!

[36] "(…) o direito à privacidade (*privacy*) assume-se [nos Estados Unidos] como o maior marco dos direitos da personalidade – muito mais até, porventura, que o direito ao bom nome e o direito à imagem – comportando quatro dimensões distintas: o direito à solidão ou a estar sozinho (*right to be let alone*); o direito à intimidade da vida privada e familiar; o direito ao anonimato e o direito a não conhecer interferência de terceiros" (Moleirinho, 2009, p. 54).

[37] Cf. Art. 6.º, n.º 2 da Lei n.º 53/ 2008, de 29 de agosto.

[38] Cf. Art. 10.º da Lei n.º 49/ 2008, de 27 de agosto.

[39] Idem cf. art. 11.º.

órgãos de polícia criminal[40], a saber a GNR, a PSP, a Polícia Judiciária (PJ)[41], o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Polícia Marítima (PM) e a Procuradoria-Geral da República (PGR), dependentes dos Ministérios da Administração Interna, da Justiça e da Defesa.

Foi atribuída a competência de garantir essa interoperabilidade ao SGSSI[42], tendo esta plataforma como fundamento base: um motor de pesquisa que integre fontes de informação de diferentes entidades; níveis de segurança elevados, permitindo unicamente o acesso de elementos devidamente autenticados e autorizados; constituindo-se como uma plataforma extensível a novas fontes de informação e utilizadores; cumprindo uma segregação dos processos de indexação e acesso à informação e a garantia de que os dados de cada entidade não são armazenados fora da infraestrutura controlada por essa mesma entidade.

Forçoso ainda referir que a plataforma permite uma total flexibilidade relativamente às fontes de informação; a interconexão entre as redes de comunicações que permitem o acesso às diversas fontes de informação e um registo detalhado de todos os movimentos, requisito obrigatório para uma eficaz ação de auditoria.[43]

Numa ótica de *accountability*[44], remetemos para o controlo específico do seu desenvolvimento, a competente fiscalização da CNPD relativamente às consultas e para o Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal (CFSIIC), o seu controlo genérico, sempre sem prejuízo das competências de fiscalização da Assembleia da República (AR), nos termos constitucionais.[45] De relevo, o cumpri-

---

[40] Cf. Art. 1.º da Lei n.º 73/ 2009, de 12 de agosto.

[41] Sistema Integrado de Informações Operacionais (SIIOP); Sistema Estratégico de Informações (SEI) e Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC), respetivamente.

[42] Cf. Art. 5.º, n.º 1 da Lei n.º 73/ 2009, de 12 de Agosto.

[43] Cf. Art. 6.º da Lei n.º 73/ 2009, de 12 de Agosto.

[44] Numa tradução livre nossa, pode ser entendida como "prestação de contas".

[45] Neste particular, Rui Pereira (2005) considera que "o monopólio atribuído aos serviços de informações em matéria de informações de segurança não obsta a que os órgãos de polícia criminal produzam informações prospectivas instrumentais da investigação criminal", o que, no seu entender é confirmado desde logo pela circunstância de os órgãos de polícia criminal poderem desenvolver actividades probatórias ainda anteriores ao próprio inquérito, nomeadamente, acções encobertas, e ainda pelo facto

mento também aqui do racional do SIRP ao atribuir, neste caso, uma fiscalização tripartida entre a AR, o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, através dos seus elementos constituintes. Pelo seu alcance, reproduzimos na íntegra a missão genérica do CFSIIC:

> "O CFSIIC acompanha e fiscaliza a actividade do secretário –geral do Sistema de Segurança Interna bem como dos órgãos de polícia criminal no tocante ao intercâmbio de dados e informações através do Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC), velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente do regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos".[46]

Pela análise global do presente enquadramento legal, consideramos notório na letra da lei e no espírito do legislador a constante cautela bem patente na tónica da fiscalização e segurança da Plataforma, a que com certeza não é alheio o receio de eventuais abusos e perigosas quebras de segurança, ambas de consequências e alcance imprevisíveis.

A este propósito apresentamos alguns excertos de uma notícia veiculada recentemente nas designadas "fontes abertas", em que o José Tribolet refere que as "bases de dados do Estado são altamente inseguras[47] (…) a exceção à falta de segurança informática em Portugal é a do sistema de vigilância do espaço aéreo, em Monsanto, no âmbito da NATO."[48]

---

de estar legalmente consagrada a existência de um Sistema Integrado de Informação Criminal, que "pressupõe a existência de informação com alcance estratégico para a investigação criminal."

[46] Cf. Art. 8.º, n.º 5 da Lei n.º 73/ 2009, de 12 de Agosto.

[47] A este propósito revisitamos os recentes ataques à Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI).

[48] O professor Tribolet é considerado o maior especialista em segurança informática do País, tendo sido nomeado pelo primeiro-ministro para racionalizar os custos das tecnologias de informação na Administração Pública. Pelo levantamento dos centros informáticos da Administração Pública encontrou milhares de estruturas vulneráveis e muito dispendiosas (Tribolet, 2012, p. 20).

Apresentamos infra um esquema que pretende representar o Sistema de fiscalização e controlo da PIIC:

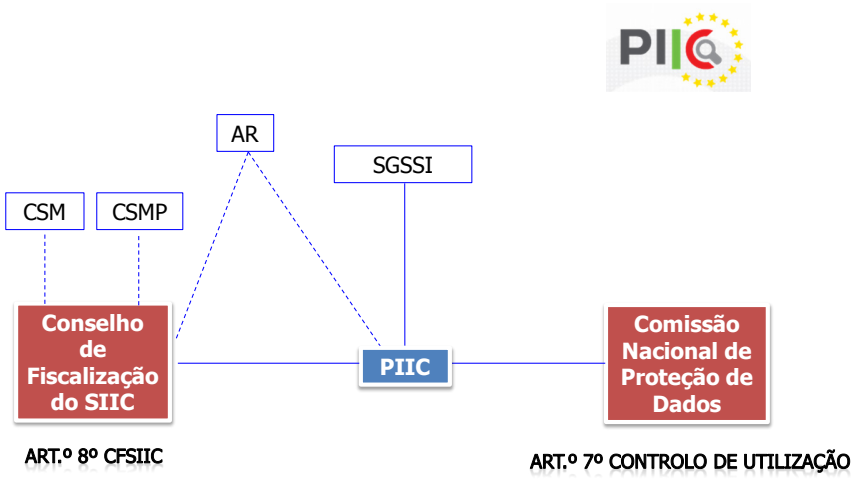


Figura 2: Sistema de fiscalização e controlo da PIIC.[49]

4. Desafios e Prospetiva: O desígnio da sustentabilidade

Considerando as potencialidades da PIIC, bem como a filosofia subjacente à sua criação e eventual replicação a outros domínios, não poderíamos, com cautela, apontar também a proporcional preocupação na sua utilização abusiva, bem como com a sua salvaguarda, identificando-se, aqui, um potencial alvo remunerador relativamente a investidas, nomeadamente, do ciberterrorismo e cibercriminalidade.

Com particular pertinência e ainda a propósito do tratamento de dados pessoais pelas FSS com objectivos de promoção da segurança – os quais podem afectar os direitos dos cidadãos à autodeterminação informativa de que falámos atrás, impondo derrogações aos princípios gerais de protecção de dados –, Catarina Castro escreve ainda "sendo

[49] Conceção do autor.

verdade que os próprios tratamentos de dados 'policiais' devem estar sujeitos a estes princípios gerais – *i.e.*, ao princípio da transparência, da qualidade dos dados (licitude; lealdade; conservação pelo tempo necessário; adequação; pertinência; proporcionalidade) e da finalidade –, a preocupação maior dirige-se, actualmente, aos dados que embora recolhidos para finalidades não policiais, nomeadamente no âmbito das comunicações electrónicas, são posteriormente objecto de tratamento para fins policiais" (Castro, 2005, p. 91 cit. Moleirinho, 2009, p. 89).

Como já referimos noutros tempos e noutra sede e "conforme já foi sobejamente frisado anteriormente, as FSS apenas produzem informações de âmbito instrumental à sua actividade operacional, pelo que consideramos que os mecanismos de fiscalização consagrados poderão ser adequados à actividade desenvolvida.

Todavia, conforme salienta Arménio Ferreira e já foi referido anteriormente, todas as informações produzidas inevitavelmente por outras instituições que não o SIRP, como sejam as produzidas pelas forças policiais não estão sujeitas à sindicância externa dos órgãos que o fiscalizam e cuja isenção e imparcialidade é fundamental no processo, 'apesar desse tratamento ser mais potencialmente alusivo a dados pessoais e crítico para os direitos individuais" (Arménio Ferreira, 2007, p. 84 cit. Moleirinho, 2009, p. 91).

> "Ora, em nossa opinião, em nome da transparência e em prole de uma total legitimidade e legalidade do sistema, cremos ser possível e eventualmente desejável um alargamento da actuação de fiscalização do CFSIRP também a estas outras instituições, em tudo o que dissesse respeito a informações, recolha, análise e armazenamento de dados" (Moleirinho, 2009, p. 92).

Tal como apresentamos esquematicamente infra:

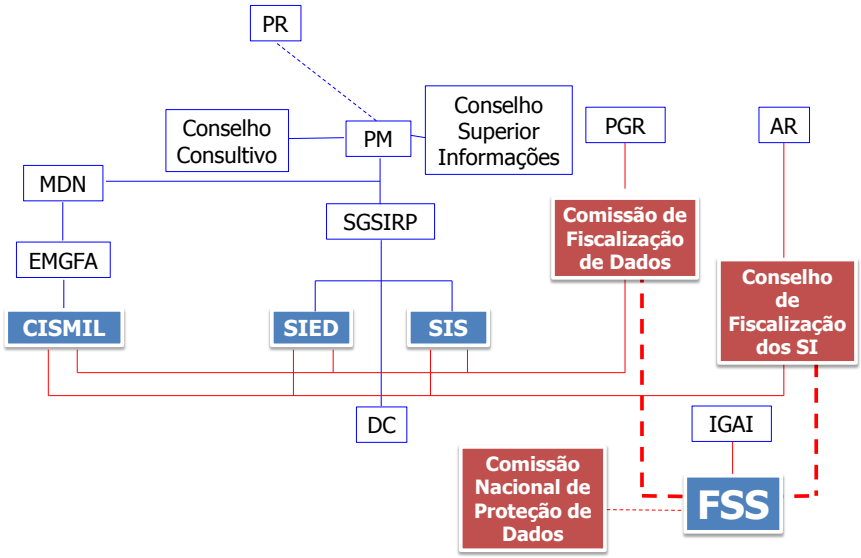


Figura 3: Proposta de alargamento do Sistema de fiscalização e controlo do SIRP às FSS.[50]

Como referido no tocante a outra realidade – a partilha de informação ao nível da União Europeia:

> *"The main conclusion is that the scope and depth of European intelligence cooperation are likely to increase in the years to come. However, (…) all three aspects – austerity, integration and legitimacy of both in the eyes of the public – will affect the future of European intelligence cooperation"* (Duyvesteyn, Jong and Reijn, 2014, p. 107).

Também estes três aspetos – austeridade, integração e legitimidade – se constituirão como o principal desafio para a nossa CNI.

Ainda numa perspetiva prospetiva, de futuro, consideramos que a área da *intelligence* irá caminhar entre a prosperidade, se optar pela adaptação, e/ou a capitulação, se seguir pela obsolescência (Bob de Graaff *in* Duyvesteyn, Jong and Reijn, 2014, p. 8).

---

[50] Conceção do autor.

Para nós, quando se fala de adaptação, referimo-nos ao aproveitar das capacidades e potencialidades proporcionadas pelas TIC, mas em simultâneo com uma permanente transparência, rigor e respeito pelo império da lei, afastando, como regra e na medida do possível, a carga negativa do obscurantismo. O caminho deverá ser sempre por uma permanente prestação de contas, desde o nível do decisor político ao cidadão comum.

Neste sentido, tal como refere Bob de Graaff,

> *"(…) new techniques favour micromanagement and top-level control, for instance, be observed at the time of the Abbottabad raid*[51] *when the US top-level decision-makers were closely watching the raid from their Situation Room in the White House"* (Duyvesteyn, Jong and Reijn, 2014, p. 9).

Outra das preocupações identificadas prende-se com a dimensão e a carga burocrática que as estruturas ou as próprias agências de informações tem vindo a assumir, sendo este facto apontado como uma paralisia do sistema com outputs de informação preocupantes pela falta de oportunidade. Assim, o mesmo autor assume que:

> *"[other] authors have also been rather sceptical about the ability of bureaucratic agencies to adapt to a different playing field. Within the CIA the joke did the rounds that the only way to defeat al-Qaeda would be to convince its leadership to adopt the bureaucratic structure of the CIA (Faddis 2008: 49).*
>
> *The question then is: Who will adapt faster in a world where not size but speed brings the decisive advantage? (Brand 2000: 14-15)"* (Duyvesteyn, Jong and Reijn, 2014, p. 9).

Neste particular, consideramos, tal como já advogámos recentemente, que a diferença estará em quem conseguir cumprir o "ciclo de produção de informações"[52], partindo do pressuposto da equivalência

---

[51] Em referência à mediatizada captura de Osama Bin Laden.

[52] Conforme previsto na doutrina militar nacional: "O Ciclo da Produção da Informação é uma sequência das actividades de informações na qual a notícia é obtida, transformada em informação e explorada. Esta sequência compreende quatro fases distintas: (orientação do esforço de pesquisa [a que também se pode chamar direcção],

da qualidade e oportunidade do produto informacional final. Aqui acompanhamos John Boyd[53] no seu denominado *OODA loop*[54].

De outra parte, tal como já afirmámos anteriormente neste ensaio, também consideramos que cada vez mais as informações estratégicas procurarão adotar metodologias, técnicas e instrumentos atribuídos às informações policiais e criminais e estas, por sua vez, tendencialmente procurarão deter a capacidade de análise e utilizar produtos exclusivos daquelas.

Cientes que muito mais haveria ainda a explorar, terminamos revisitando novamente Montesquieu afirmando que ontem, como hoje, "todo homem que tem o poder é levado a abusar dele" (cit. por Martinez, 1993, p. 134).

Cumprirá agora, em pleno início do século XXI, manter o desígnio da narração camoniana da epopeia dos descobrimentos: "adivinhar os perigos e evitá-los", para voltar a dar novos mundos ao mundo… a que acrescentamos, com segurança, sustentabilidade e sempre na medida do justo equilíbrio do direito à liberdade e segurança.

---

pesquisa, processamento e disseminação) que culmina na distribuição do produto acabado" (Exército Português, 2009, p. 43).

[53] Segundo *John Boyd* "O conflito pode ser encarado como uma competição em tempo de ciclos sucessivos de Observação-Orientação-Decisão-Acção. Cada parte em conflito começa por OBSERVAR. Observa-se a si próprio, ao que o rodeia e ao inimigo. Com base no que observou, ORIENTA-SE, ou seja, tem uma imagem da situação. Com base nesta imagem de situação, DECIDE o que fazer e AGE. Como assume que a sua ação alterou a situação, observa novamente e começa um novo ciclo. As suas acções seguem este ciclo. Partindo do princípio que ambas as partes seguem, cada uma por si, as diferentes tarefas deste ciclo, aquela que conseguir abreviar no tempo a duração do ciclo, actuará enquanto a outra ainda não o fez. A consequência prática é quando o fizer, fá-lo para uma situação que já não é a mesma que observou e que levou a essa tomada de decisão, ou seja, a acção vai revelar-se inapropriada para a situação real" (Freire, 1999, p. 3).

[54] Mas a simplicidade da explicação conseguida por Miguel Freire, merece, em complemento uma análise mais profunda à obra de Frans P. B. Osinga (2007), *Science, Strategy and War – The strategic theory of John Boyd*. Este autor refere que *"Boyd´s work is more comprehensive and subtle than the one thing with which Boyd is normally associated, namely the rapid OODA loop idea, and it contains various other very valuable insights (...). Moreover, it deals with organizational culture and leadership and offers a new conceptualization of tactics, grand tactics, strategy and grand strategy, showing how systemic interaction and isolation is the name of the game of strategic behaviour"* (Bosinga, 2007, p. 233).

BIBLIOGRAFIA

Agamben, G., 2010. *Estados de Excepção*. Lisboa: Edições 70.

Al Gore, 2013. *O Futuro- Seis forças que irão mudar o mundo*. Coimbra: Actual.

Alves, A. C., 2012. *Adivinhar perigos*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.

Andrade, J. C. V. de, 2012. *Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976*. Coimbra: Almedina.

Baker, T.E., 2009. *Intelligence-Led Policing – Leadership, Strategies & Tactics*. New York: Looseleaf.

Beck, U., 2010. *Sociedade de risco – Rumo a uma outra modernidade*. Brasil: Editora 34.

Buzan, B., 2009 (primeira edição 1983). *People, States and Fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*. New York: ECPR Press.

Camões, L. de, 2000. *Os Lusíadas*. Lisboa: Instituto Camões.

Cardoso, P., 2004. *As Informações em Portugal*. Lisboa: Gradiva.

Carvalho, J. S., 2007. *Os Limites à produção de Informações no Estado de Direito Democrático*. IESM, 11 de janeiro de 2007. Lisboa.

Casabianca, D, 2012. *De l'Espírit des Lois. – Anthologie. Montesquie*. France: Flammarion.

Castells, M., 2002. *A Sociedade em Rede*. Volume I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Castro, C. S., 2005. *O Direito à autodeterminação informativa e os novos desafios gerados pelo direito à liberdade e à segurança após o 11 de Setembro*. Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora.

Clemente, P. J. L., 2006. *A polícia em Portugal*. Lisboa: INA.

Cross, M. K. (2011). *EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Centre: A Glass Half-Full*. Obtido em 7 de dezembro de 2013, de: http://www.euce.org/eusa/2011/papers/3a_cross.pdf.

CTV News. (2013). *Vancouver Police Department: Police tech could stop crimes before they even happen*. Vancouver: CTV News. Obtido em 6 de novembro de 2013, de: http://bc.ctvnews.ca/police-tech-could-stop--crimes-before-they-even-happen-1.1418407.

Duyvesteyn, I., Jong, B. de and Reijn, J. van, 2014. *The Future of Intelligence – Challenges in the 21 st centuary*. New York: Routledge.

Dworkin, R., 2012. *Justiça para Ouriços*. Coimbra: Almedina.

Exército Português, 2009. *PDE 2-00 – Informações, Contra-informação e Segurança*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Friedman, G., 2009. *The Next 100 Years – A Forecast for the 21 st Century.* New York: Dobleday.

Freire, José M. M., 1999. Introdução à guerra da manobra, in Vários, *Revista Atoleiros*, Ano I, n.º 2, p. 1 a 8.

Gleick, J., 2012. *Informação*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Gouveia, J. B. (Coordenação), 2012. *Estudos de Direito e Segurança*. Volume II. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J. B. e Coutinho, F. P. (Coord.), 2013. *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*. Lisboa: Quid Juris.

Gouveia, J. B. e Pereira, R., 2007. *Estudos de Direito e Segurança*. Volume I. Coimbra: Almedina.

Gouveia, J. B. et al., 2014. *Leis de Direito e da Segurança*. Lisboa: Quid Juris.

Gouveia, J. B., 2013. *Manual de Direito Constitucional*. Volume I e II, 5.ª Ed. Coimbra: Almedina.

Hartfield, C. et al., 2008. *The handbook of intelligent policing – Consilience, Crime Control and Community Safety*. New York (EUA): Oxford.

Hengst, M. den e Mors, J. ter. (2012). *Community of Intelligence: The Secret Behind Intelligence-Led Policing*, Disponível em 10 de dezembro de 2013, de: http://ieeexplore.ieee.org/xpl/articleDetails.jsp?reload=true&arnumber=6298882&sortType%3Dasc_p_Sequence%26filter%3DAND(p_IS_Number%3A6298809).

Herring, M.. (2013). *Predictive policing – Don't even think about it. The Economist*. Disponível em 10 de dezembro de 2013, de: http://www.economist.com/news/briefing/21582042-it-getting-easier-foresee-wrong-doing-and-spot-likely-wrongdoers-dont-even-think-about-it.

Huxley, A., 2013. *Admirável mundo novo*. Lisboa: Antigona.

IDN Cadernos, 2013. *Estratégia da informação e segurança no ciberespaço*, N.º 12. Lisboa: IDN.

Ilharco, F., 2003. *Filosofia da Informação*. 207th ed. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Ironia d'Estado. (9 de abril de 2014). *Tribunal Europeu proíbe retenção de dados de uso de chamadas*. Obtido em 18 de abril de 2014, de: http://www.ironiadestado.net/ironiadestado-29/.

Jorge Miranda, 2003. *Estudos de Direito de Polícia*. 1.º Volume e 2.º Volume. Lisboa: AAFDL.

L'Heuillet, H., 2004. *Alta Polícia Baixa Política*. Lisboa: Editorial Notícias.

Lourenço, N., 2006. *Estudo para a reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final – Modelos e Cenários*. Lisboa: Instituto de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

Luís, A., 2012. *Organização do Sistema de Segurança Interna*. In: IESM. Apresentação ao CEM-C 2011/12 no âmbito da UC de Planeamento Estratégico. Lisboa, 30 de Janeiro.

Magalhães, N, 2005. O EURO 2004 na perspectiva da cooperação internacional. In: JANUS, 2005. *A Guerra e a Paz nos nossos dias*. Lisboa: Público & UAL. P. 35.

Marcelino, V., 2014. Ex-presidente da fiscalização defende fusão das secretas. *Diário de Notícias*, 4 de gosto, p. 8.

Marcelino, V. e Lima, C., 2014. Manual do SIS recomenda aos espiões violação da lei. *Diário de Notícias,* 4 de junho, pp. 4 e 5.

Martinez, PS, 1993. *Textos de Filosofia do Direito*. Coimbra: Almedina.

Martins, D. M. F., (2013). *A aplicabilidade do Policiamento Orientado pelas Informações na GNR*. Trabalho de Investigação Aplicada conducente ao grau de Mestre em Ciências Militares na Especialidade de Segurança. Lisboa: Academia Militar.

Matos, H. J., 2010. *O Sistema de Segurança Interna: o caso Português*. In: Revista Estratégia – Volume XIX. Lisboa: IPCE.

Maurice Cusson, B. D. e F. L., 2007. *Traité de Sécurité Intériere*. Montreal: Presses Polytechnique et Universitaires romandes.

Moleirinho, P. M. S. E., 2014. *O policiamento orientado pelas informações*. Proelium, Academia Militar. Investigação na Área da Segurança – Guarda Nacional Republicana. Série VII, n.º 7. Lisboa: Academia Militar. Pp. 7 a 27.

Moleirinho, PMSE, 2009. *Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Montesquieu, C. de, 2011.*Do espírito das Leis*. Lisboa: Edições 70

Moreira, Adriano (Coord.), 2004. *Informações e segurança. Estudos em honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio.

Newburn, T. 2006. *Handbook of Policing*. Portland (USA): Willan Publishing.

News Super World. (2013). *Los Angeles Police Department: Predictive Policing*. Los Angeles: News Super World. Disponível em 12 dezembro de 2013, de: https://www.youtube.com/watch?v=XzjHKYzHLfg&feature=youtube_gdata_player.

Nogueira, J. M. F., 2005. *Pensar a Segurança e a Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos e Instituto de Defesa Nacional.

Notícias Ao Minuto. (28 de Julho de 2014). *Google das polícias chumbado após fracasso*. Obtido em 2 de agosto de 2014, de Notícias Ao Minuto: http://www.noticiasaominuto.com/pais/255515/google-das-policias--chumbado-apos-fracasso.

Nye, J. S., 2012. *O Futuro do Poder*. Lisboa: Temas e Debates.

Orwell, G., 2012. *1984*. Lisboa: Antígona.

Osinga, Frans p. B., 2007. *Science, Strategy and War – The Strategic Theory of John Boyd*. Oxon, USA: Routledge.

Pereira, A. d. C. M., 2011. *A cooperação na investigação criminal – Contributos para uma maximização operacional*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico – Criminais. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões.

Pereira, R. 2005. *Informações e Investigação Criminal, I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.

Pereira, R., 1998. *A produção de informações de Segurança no Estado de direito democrático*. Lisboa: Lusíada, Revista de Ciência e Cultura, Série Especial (Informações e Segurança Interna).

Pereira, R., 2007. *Conciliação entre liberdade, segurança e justiça em Portugal*. In Seminário Liberdade, Segurança e Justiça: Valores Fundamentais da Europa. Lisboa.

Perry, W. L., McInnis, B., Price, Carter, C., Smith, S. C. e Hollywood, J. S. (2013). *Predictive Policing – The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. Rand Corporation. Disponível em 5 novembro de 2013: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.sum.pdf.

Pimentel, I. F., 2007. *A história da PIDE*. Rio de Mouro: Temas e Debates

Priberam, 2012. *Partilha*. [Em linha] Lisboa. Disponível em: http://www.priberam.pt/dlpo/, [Consult. 18 nov. 2012].

Ratcliffe, J., 2008. *Intelligence-Led Policing*. Portland, USA: Willan Publishing.

Sandra Henriques. (27 de fevereiro de 2014). *Comandante-geral da GNR pede bom senso para colaboração entre órgãos de polícia criminal*. Obtido em 30 de fevereiro de 2014, de RTP Notícias: http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=719830&tm=8&layout=123&visual=61.

Sampaio, J. S., 2012. *O dever de protecção policial de direitos, liberdades e garantias*. Lisboa: Coimbra Editora.

Santos, Bruno Oliveira, 2000. *Histórias Secretas da PIDE/DGS*. Lisboa: Nova Arrancada.

Schmidt, E. e Cohen, J., 2013. *A nova era digital – Reformulando o futuro das pessoas, das nações e da economia*. Alfragide: D. Quixote.

Serra, Paula, 1998. *DINFO Histórias Secretas do Serviço de Informações Militares*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Simões, Pedro, 2002. *Os Serviços Secretos em Portugal*. Lisboa: Prefácio – Edição de Livros e Revistas, Lda.

Tek – Sapo. (27 de fevereiro de 2014 às 11:32), *Ferramenta de troca de informação entre forças de segurança pronta ainda em 2014*. Obtido em 3 de março de 2014, de: http://tek.sapo.pt/noticias/internet/ferramenta_de_troca_de_informacao_entre_forca_1368556.html.

The Economist. (20 de julho de 2013). *Predictive policing – Don't even think about it*. Obtido em 29 de julho de 2014 de: http://www.economist.com/news/briefing/21582042-it-getting-easier-foresee-wrongdoing-and--spot-likely-wrongdoers-dont-even-think-about-it.

Tribolet, J, 2012. [Reportagem escrita]. Revista Sábado, de 08 nov. 2012, p. 20.

Vegar, José, 2007. *Serviços Secretos Portugueses*. Lisboa: A esfera dos livros.

Woods, P. (2002). *E-policing*. Obtido em 6 de janeiro de 2014, de: www.e--policingreport.com.

YouTubePT. (23 de agosto de 2013). *Stopping crime before it happens*. Obtido em 20 de setembro de 2014, de News Super World: https://www.youtube.com/watch?v=XzjHKYzHLfg&feature=youtube_gdata_player.

Diplomas legais

Assembleia da República, 1984. *Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa*. (Lei n.º 30/84, de 5 de setembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2005. *Lei Constitucional*. (Lei n.º 1/ 2005, de 12 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2005. *Videovigilância pelas Forças e Serviços de Segurança em locais públicos*. (Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de julho, pela lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, e pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro), Lisboa: Diário da Republica.

Assembleia da República, 2008. *Lei da Organização e Investigação Criminal*. (Lei n.º 49/ 2008, de 27 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Lei de Segurança Interna*. (Lei n.º 53/ 2008, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009. *Estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal*. (Lei n.º 73/ 2009, de 12 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2014. *Retificação à Lei-quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Declaração de Retificação n.º 44-A/ /2014)*, Lisboa: Diário da República.

Governo, Presidência do Conselho de Ministros, 2002. *Aprova o Código Deontológico do Serviço Policial* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro), Lisboa: Diário da República.

Governo, Presidência do Conselho de Ministros, 2006. *Aprova o Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança (Deliberação n.º 230/2006, de 18 de Maio)*, Lisboa: Diário da Republica.

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

SEGURANÇA INTERNA HORIZONTE 2025

UM CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA INTERNA

NELSON LOURENÇO[1]

O GRESI

O GRESI – Grupo de Reflexão Estratégica em Segurança Interna, assume como missão a produção de conhecimento autónomo e independente sobre a segurança interna. O seu objectivo primordial é a elaboração de estudos e de análises prospectivas que contribuam para criação de um quadro de conhecimento indispensável à fundamentação das políticas públicas de segurança interna, com relevo para a articulação com os restantes agentes intervenientes no quadro da segurança nacional, tendo presente o complexo quadro da sociedade global.

Em Portugal e ao contrário do que acontece relativamente à dimensão externa da segurança nacional – em que existe um quadro estruturado de conhecimento e um conceito consolidado de Defesa Nacional – é manifesta a escassez da análise e do estudo sistemático, aprofundado e prospectivo das questões relacionadas com a segurança interna, realizado num quadro científico rigoroso e independente.

É manifesta também a escassez do conhecimento que suporte recomendações estratégicas determinantes para a segurança interna que tenham presente a complexidade da realidade social, política e económica decorrente das dinâmicas societais associadas à globalização, à mundialização da economia e às novas tecnologias de comunicação, a nível nacional e a nível internacional.

---

[1] Discurso de Apresentação, Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, 4 de Março de 2015.

O GRESI é constituído por um conjunto de personalidades de reconhecido mérito científico e de elevada competência pessoal e profissional, essencialmente oriundas do sector académico e com uma longa experiência nas questões da segurança na sua perspectiva alargada – da defesa à segurança interna e à protecção civil. Assim e por ordem alfabética do primeiro nome: António Amaro, António Figueiredo Lopes, Jorge Bacelar Gouveia, José Conde Rodrigues, Manuel Lisboa e Nuno Severiano Teixeira.

A actividade científica do GRESI tem contado com o apoio de um Grupo de Peritos oriundos das Forças e Serviços de Segurança permitindo a produção de conhecimento assente e construído a partir da realidade empírica, dos constrangimentos e potencialidades da acção, dos dispositivos e dos seus recursos humanos.

É neste quadro que surge o estudo ***Segurança Interna Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna***, que constitui o primeiro trabalho do GRESI a vir público.

O LIVRO

Neste livro, apresentamos um conceito estratégico de segurança interna suprindo, assim, uma lacuna do conhecimento sobre segurança nacional.

A sua elaboração resulta da colaboração de um elevado número de pessoas a quem o GRESI e os autores citados na capa agradecem o seu imprescindível apoio e valiosa colaboração.

No âmbito do Grupo de Peritos destaco a contribuição do Superintendente José Ferreira de Oliveira para o aprofundamento da análise e enriquecimento do conhecimento sobre o funcionamento do sistema de segurança interna.

Este trabalho beneficiou ainda dos contributos de um elevado número de individualidades com relevo na área da segurança. Na impossibilidade de elencar todas, destacam-se as reuniões efectuadas com a Procuradora Geral da República, com a Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna e com o Secretário-geral do Sistema de Informações da República. Foram também efectuadas reuniões com o

Tenente-General Comandante Geral da Guarda Republicana, com o Director Nacional da Policia Judiciária, com o Director Nacional da Policia de Segurança Pública, com o Director Nacional dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras e com o Presidente da Autoridade Nacional de Protecção Civil.

UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA

A noção de segurança interna convoca a ideia, os actores e o campo de acção historicamente definido, pelo menos na tradição das sociedades ocidentais, como da ordem pública.

Será a complexidade da sociedade global e a alteração do quadro de ameaças que irá exigir a redefinição da missão atribuída às polícias e consequentemente à assunção de um quadro conceptual mais alargado e mais denso do que os limites estritos da noção de ordem pública.

A noção de ordem pública apela à ideia de paz social no interior das fronteiras nacionais, enquanto realidade de competência das polícias e diferenciada da defesa do território e da soberania nacional face a ameaças externas, tradicionalmente campo reservado às forças armadas.

A passagem de uma noção de segurança confundível ou subsumida na noção de defesa para um conceito autonomizado – embora sistemicamente relacionado – só é compreensível no quadro da globalização, num processo em que o fim da Guerra Fria e o terrorismo *jihadista* desempenham papel significativo.

O desenvolvimento das tecnologias de comunicação e de informação resultantes da revolução digital, mudando a natureza do tempo e do espaço, cruzando fronteiras e descontextualizando muitas das instituições e das práticas sociais, a internacionalização do capital, a urbanização, o consumismo e a mundialização da economia, são elementos construtores da sociedade global mas também factores relevantes do surgimento de uma nova criminalidade e de novas formas de violência cujo sentido de localidade se integra na trama social e económica da globalização.

A conexão entre crime e globalização assume importância e relevo no contexto da segurança particularmente pela sua contribuição na emergência de um quadro de ameaças sem território definido.

Será este, talvez, o facto político e social com maior impacte na transformação do quadro tradicional de referência da segurança, impondo novas políticas de prevenção e de combate do crime e alterações significativas na definição dos sistemas de segurança.

A natureza externa de ameaças à ordem pública interna concorre **de facto e objectivamente** para a necessidade de uma acrescida e efectiva capacidade de interconexão e de cooperação entre as forças e serviços de segurança a nível nacional a todos os níveis de acção. É aliás o que se propõe na Estratégia de Segurança Interna da união Europeia e o que o Reino Unido implementou com a criação da *National Crime Agency*.

A natureza externa de ameaças à ordem pública interna contribui, ainda, para a complexidade do conceito de segurança interna e, simultaneamente, para perturbar a limitação tradicional entre segurança interna e segurança externa, com eventuais consequências a nível político e jurídico- administrativo.

CONSIDERANDOS DE UM CONCEITO DE ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA INTERNA

Considera o GRESI ter chegado o momento de se iniciar a reflexão aprofundada conducente à construção de um conceito estratégico de segurança interna que suporte teórica e conceptualmente a elaboração de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna.

Até muito recentemente e pelas razões atrás aduzidas, as questões da segurança nacional foram entendidas num prisma eminentemente securitário e de defesa externa, tendo as Forças Armadas o quase exclusivo sobre as matérias de planeamento estratégico.

O contexto da sociedade global pressupõe, no entanto, como referi, uma nova leitura da segurança e é neste quadro que se impõe a autonomização de um Conceito Estratégico de Segurança Interna.

A construção do conceito estratégico de segurança interna que aqui se apresenta teve presente:

- O carácter estruturante da Segurança Interna e a sua contribuição para assegurar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.
- Que a Segurança Interna é um factor crucial para a credibilidade do Estado na ordem externa;
- Que a tipologia das ameaças transnacionais exige estratégias multissectoriais, assentes numa abordagem integrada de segurança;
- A necessidade de se promover a integração operativa da Segurança Interna, através da adopção de medidas que reduzam redundâncias e aumentem a integração operacional e a resiliência do sistema,
- A utilidade e urgência de clarificar as competências das Forças e Serviços de Segurança.

A concepção do Conceito Estratégico de Segurança Interna aqui apresentado assumiu a necessidade de coerência com a actual Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.

Deste modo, teve-se sempre em consideração a observância do Programa de Estocolmo, da Estratégia de Segurança Europeia, da Estratégia sobre a dimensão externa na área da Justiça, Liberdade e Segurança e do Tratado de Lisboa.

Um novo conceito de Segurança Nacional deverá necessariamente abranger uma clara individualização funcional dos seus diferentes pilares, identificando a Defesa Nacional com a segurança militar, associando a segurança do Estado à acção dos Serviços de Informações, a segurança humana aos domínios da Protecção Civil e a Segurança Interna à acção das Forças e Serviços de Segurança.

Assim, a Segurança Nacional deverá manter-se no nível mais alto da acção governamental, mas reunir os esforços coerentes das actividades e capacidades do Estado em matérias de defesa e de segurança interna, contando ainda com a acção supletiva de áreas fundamentais nos domínios da economia, da educação, da saúde e da justiça, entre outros.

A Segurança Interna deverá também constituir uma tarefa do mais alto nível político, embora de carácter sectorial, pugnando por uma abordagem de governação integrada, flexível e realista, baseada na

confiança, com enfoque nas pessoas e na partilha de responsabilidades, visando o bem comum.

O Conceito Estratégico de Segurança Interna emerge, assim, como componente essencial da definição da arquitectura de um Sistema de Segurança Nacional que integre numa lógica de complementaridade os sistemas de segurança militar, de segurança interna, de informações e de protecção civil, sem descurar outros importantes factores de natureza politica, económica e social, que concorrem para a realização dos objectivos estratégicos da segurança nacional.

Um Conceito Estratégico de Segurança Interna tal como aqui definido sustenta e permite a consolidação de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna, que assuma as experiências e a evolução recente dos sistemas de segurança interna nos vários Estados membros da União Europeia que, tal como Portugal, integram o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça em conformidade com os Acordos de Schengen.

As novas perspectivas da segurança impõem a necessidade de articular e clarificar conceitos e doutrinas, renovando o conceito de segurança,

Assim e no que diz respeito à reconceptualização da segurança, pode concluir-se que a tese tradicional da separação entre segurança interna e segurança externa cede o passo a um conceito integrado que faz apelo aos princípios da complementaridade e da interdependência entre todas as componentes do sistema nacional de segurança.

Neste contexto complexo, diversos Estados têm vindo a definir ou reformular os seus conceitos e estratégias de segurança interna segundo uma visão integradora dos sistemas de segurança e protecção, onde a segurança interna assume posição relevante e premente na relação diária com os direitos, liberdades e garantias das populações.

O empenhamento destes sistemas obedece ao princípio da subsidiariedade, à complementaridade e ao nível da ameaça. A interdisciplinaridade material da Segurança Interna, pelos fins prosseguidos e a diversidade institucional dos organismos e serviços, implica uma governação interactiva e multidisciplinar.

Defende-se, assim, a ideia de que o resultado de uma qualquer actividade do sistema de segurança interna que empenhe mais que um

sistema e múltiplos atores de forma coerente, nas dimensões objectiva e subjectiva, é claramente mais útil e eficaz que qualquer optimização fragmentada.

Em síntese, o Conceito Estratégico de Segurança Interna assume como pressuposto orientador a constituição de um Sistema de Segurança Interna coerente, equilibrado e articulado segundo um racional de complementaridade na acção.

Um sistema que valorize a cooperação e a colaboração institucionais, orientando a sua acção pelo princípio da subsidiariedade, por via de uma dimensão horizontal que compreenda a articulação dos diferentes atores, e de uma dimensão vertical que acautele a adequação da resposta. Heterogéneo na base, para melhor responder à complexidade do ambiente de segurança, simultaneamente ágil e desburocratizado no topo da estrutura, para assegurar um melhor comando, controlo e coordenação da acção operacional.

UMA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA: HORIZONTE 2025

As dinâmicas de um mundo globalizado, interdependente, de revolução digital, da mobilidade, da crescente reflexividade, caracterizado por riscos imprevisíveis, ameaças globais e incertezas variáveis e difusas, intimam-nos a adoptar um conceito alargado de segurança, que obriga os Estados a redefinir os Sistemas de Segurança Interna e o papel das Forças que lhe estão alocadas. Nesta senda, enquadraram-se os pressupostos que justificaram a publicação da Lei de Segurança Interna em vigor, sustentada no objectivo de fazer face à então considerada nova realidade da segurança.

O actual texto da Lei de Segurança Interna, veio alargar o conceito de segurança interna à protecção e socorro, ao ambiente e à saúde pública. Potencia também a coordenação, por via da criação da "figura" do Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, contudo, não lhe alocou autoridade sobre importantes estruturas de coordenação (Gabinete Nacional EUROPOL, Gabinete Nacional INTERPOL). Destaque-se que só nas últimas semanas e em consequência dos recen-

tes eventos de terrorismo a Unidade de Coordenação Antiterrorista passou para o quadro da Segurança Interna.

Por outro lado, nos dias de hoje, não se justifica tentar ajustar um modelo de polícia federal a um Estado unitário, com uma organização Política/Administrativa por natureza diferente. Nos Estados federados existem polícias federais, com competências para actuar em todo o território nacional, dos quais se indica, a título de exemplo, o FBI nos Estados Unidos, ou a polícia federal no Brasil. Por regra, nos Estados unitários com sistema policial dual como o nosso, a actividade de investigação criminal é uma das componentes das polícias administrativas. Assim sucede em França, em Itália ou Espanha, entre outros. Em Itália testou-se a autonomização da investigação criminal das tarefas de polícia administrativa geral, mas as ineficiências resultantes da experiência fizeram, contudo, retroceder o intento politico.

A Investigação Criminal é no momento presente uma actividade de amplo espectro de actuação, empenhando transversalmente os vários Órgãos de Polícia Criminal, não se compadecendo com práticas concorrenciais. Salvaguarda-se, contudo, importantes iniciativas como a Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC), com o claro objectivo de fomentar a colaboração entre agências e a eficácia operacional, por via da partilha de informações.

Neste processo, a investigação criminal deve ser entendida como o "*link*" entre a actividade de segurança interna e a justiça, atestando a sua indissociável complementaridade. Sem o exercício da actividade da investigação criminal, as polícias gerais administrativas seriam praticamente equiparáveis a polícias municipais, em termos de atribuições. A complexidade da sociedade actual leva-nos forçosamente a considerar que a segurança interna não se subsume na ideia de ordem pública.

O conceito de segurança, hoje consensual nos países mais desenvolvidos, assenta, por isso, no pressuposto de que a criminalidade – nas suas diferentes tipologias e independentemente da sua etiologia – é uma componente estrutural da segurança, que importa abordar de forma holística, como parte de um sistema de sistemas, orientado para a prossecução do objectivo último da política do Estado: garantir a segurança e o bem-estar dos cidadãos.

A ideia da necessária separação da investigação criminal da actividade de segurança poderá conduzir ao esvaziamento do conceito de segurança interna adequado a uma sociedade moderna. A investigação criminal (do furto ao terrorismo) seria assim apresentada como uma actividade desenraizada e desintegrada da noção de segurança, quase como uma meta-actividade, cujos únicos pressupostos justificativos assentariam na tradição judicial portuguesa.

Na generalidade dos países, em caso algum a preservação da independência da investigação criminal (e da protecção dos direitos e garantias dos cidadãos) é comprometida com a leitura de que esta área de actividade policial é uma das componentes estratégicas do conceito de segurança interna.

Não resulta daqui qualquer intencionalidade ou propósito de fundir quaisquer serviços actualmente existentes. Refira-se, aliás, que no modelo de segurança apresentado não é abordado o sistema de forças e serviços.

Diga-se que o GRESI não defende um modelo de polícia única. Em Portugal as instituições têm uma tradição e uma cultura organizacional muito marcada, têm uma funcionalidade e competência assumidamente diferentes, por isso, pensamos que a unificação das forças e serviços estaria na origem de entropias dificilmente ultrapassáveis.

Descrição do modelo proposto

Os desafios do actual ambiente de segurança, a que acresce uma realidade estratégica com focos de instabilidade preocupantes, comportam implicações que surtem impacto directo na ordem interna dos Estados. Portugal não é naturalmente excepção, mercê quer da sua localização geográfica, e do seu estatuto de encruzilhada de importante rotas comerciais, quer ainda da sua condição de integrante de espaços geopolíticos que estão no epicentro dos processos de alteração global.

É pois incontornável que na formulação do Conceito Estratégico de Segurança Interna se processe um exercício de reflexão sobre um novo sistema de segurança interna, que na sua concepção tenha em consideração um conjunto de pressuposto. De entre estes são de destacar:

- Estabelecer uma tutela política única para todas as Forças e Serviços de Segurança, de modo a favorecer os princípios da simplicidade e unidade de comando, criando as condições para um sistema que funcione como um todo coerente;
- Manter um modelo dual ou de dupla componente policial, mas reconhecendo a necessidade de clarificar este modelo conceptual, definindo com precisão as atribuições e competências de cada componente e eliminando as redundâncias existentes, de modo a torná-lo mais eficiente;
- Transitar definitivamente de um modelo de ténue articulação operacional para um modelo de comando e controlo efectivo, orientado não para a gestão dos assuntos correntes mas para as situações que requeiram o concurso de mais do que uma Força ou Serviço. Tal desiderato passa necessariamente pelo reforço das competências do Secretário-geral de Segurança Interna ou órgão equiparado, dotado da autoridade e dos instrumentos necessários para a direcção operacional das Forças e Serviços de Segurança;
- Criar um Centro de Comando e Controlo que para além do apoio à decisão do Secretário-geral de Segurança Interna, assegure também a condução das operações de segurança ao nível operacional, que evite atrição entre os atores do nível táctico, assegure a correcção dos procedimentos e doutrina comuns e centralize sob o seu comando as estruturas de coordenação policial;
- Ao Secretário-geral de Segurança Interna e ao Centro de Comando e Controlo caberá a optimização do desempenho do conjunto de sistemas que compõem o sistema de segurança interna.
- Ao Secretário-geral de Segurança Interna cabe-lhe, entre outras responsabilidades: articular a acção dos diversos Órgãos de Polícia Criminal para uma investigação criminal coerente e eficaz, coadjuvando as Autoridades Judiciais no âmbito das suas competências exclusivas; conferir substância ao desempenho do Serviço de Informações de Segurança, assegurando que o seu produto reverta em primeira instância para o Sistema de

Segurança Interna; gerir e potenciar a utilização das plataformas digitais e de comunicações comuns; gerir serviços partilhados e coordenar a acção das forças e elementos destacados no exterior do território nacional;

– Importa igualmente efectuar um exercício de racionalização, de optimização de recursos e simplificação de estruturas.
– Considerar a virtuosidade e a necessidade da colaboração entre os vários pilares da segurança nacional, mantendo o carácter supletivo da acção das componentes do pilar da Defesa Nacional nas missões de segurança interna, conforme aos princípios do Estado de Direito.
– De igual forma, importa reconhecer a dimensão de uma componente externa da segurança interna, consubstanciada na participação das Forças e Serviços de Segurança em missões de gestão civil de crises, ou supletivamente em missões da Defesa Nacional, como contributo relevante para a paz e segurança internacionais;
– Estruturar a arquitectura do sistema de segurança interna de forma ajustada à prevenção, reacção e contenção de ameaças e riscos, tendo as respectivas zonas de responsabilidade como referência de actuação táctico-operacional.
– Simplificar, desburocratizar, desmaterializar e centralizar nos órgãos centrais da Administração as tarefas correspondentes ao processamento administrativo de processos que estão neste momento ao cargo das forças e serviços de segurança. Desta forma permitir-se-á que as Forças e Serviços de Segurança centralizem o seu enfoque na prevenção e fiscalização.
– Concomitantemente, assegurar as medidas necessárias para uma prestação de serviços polivalente por parte das Forças de Segurança, de modo que nas regiões onde se processou à retracção de serviços do Estado, colmatem de forma subsidiária algumas necessidades essenciais e se impeça o fortalecimento de ameaças nestas zonas;
– Manter o princípio da territorialização (intervenção das Forças de Segurança de acordo com as áreas geográficas de responsabilidade) nos domínios da segurança e ordem públicas, informações, trânsito em vias secundárias e no interior de localidades, e

investigação criminal, e o princípio da universalidade geográfica (intervenção em todo o território nacional) para um conjunto de capacidades específicas (segurança pessoal, área do ambiente, área fiscal, trânsito em itinerários principais e auto-estradas).

Ilustração 1 – Modelo de Segurança Interna proposto.

Conclusões

Considera o GRESI que o conceito estratégico constitui a base de sustentação necessária à definição de uma estratégia de segurança interna.

Uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal que deverá estabelecer não apenas orientações para o modelo e a organização do Sistema de Segurança Interna, mas também estabelecer critérios que orientem os procedimentos ao nível do planeamento estratégico.

Considera o GRESI que um Sistema e uma Estratégia de Segurança Interna consolidados num Conceito Estratégico constitui um passo importante e fundamental para uma nova arquitectura do modelo de Segurança Nacional, concebida como um sistema de sistemas em que

os seus pilares seriam o sistema de segurança externa ou defesa, o sistema de segurança interna e o sistema de informações da República.

Espera o GRESI que este contributo possa gerar um amplo debate pela sociedade civil.

Só com esse debate e aplicação estratégica e operacional das respectivas conclusões, Portugal poderá orgulhar-se de associar um Sistema de Segurança Interna ajustado aos mais elevados critérios de excelência, num espaço de liberdade e segurança.

NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para secretariado.ides@gmail.com, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa elegível: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review,* através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)
Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)
Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

Primeiras citações – exemplos:

– Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público,* I, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 29 e ss.
– António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à actualidade,* I, Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp. 11 e ss.

– Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direito Internacional Público,* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 25 e ss.

Citações seguintes – exemplos:
– Jorge Bacelar Gouveia, *Manual…,* cit., pp. 155 e ss.

4. Tabela de preços de publicidade

A *Revista de Direito e Segurança* aceita publicidade adequada ao tipo de publicação.

Tabela de preços: página – 1 500 €.

5. Normas de edição

É obrigatória a observância das normas editoriais da Revista, a que obedece o presente número e explicitam-se algumas dessas normas:
– fazem-se parágrafos nas notas;
– apenas se usa **negrito** nos títulos;
– o destaque é feito pelo itálico (e não pelo **negrito** ou <u>sublinhado</u>).
– toda a frase deve terminar por pontuação (ponto, reticências, exclamação, interrogação).

Exemplos de grafias aceites e de grafias rejeitadas, desde que, na língua portuguesa, seguindo já o Acordo Ortográfico de 1990, em vigor:

ACEITE	NÃO ACEITE
“ ”	« »
”.	.”
não?	não ?
diz[1].	diz[2].
”[3]	[4]”
diz[5].	diz.[6]
“Esta decisão”, diz Gouveia	*“Esta decisão”*, diz Gouveia
“poder”	“ poder ”

6. Revisão das provas

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excecionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excecionalmente poderão alterar os originais entregues.

7. Redação da Revista de Direito e Segurança

Instituto de Direito e Segurança:
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal
E-mail: secretariado.ides@gmail.com
Sítio eletrónico: www.ides.pt