

Revista de Direito e Segurança

Ano I · Número 1

Janeiro · Junho de 2013

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

LUÍS SALGADO DE MATOS

NELSON LOURENÇO

PEDRO CLEMENTE

RUI PEREIRA

 INSTITUTO DE
DIREITO PÚBLICO

INSTITUTO DIREITO
DS
INSTITUTO SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança N.º 1

Propriedade e Sede

Instituto de Direito Público/CEDIS
Centro de Investigação & Desenvolvimento
em Direito e Sociedade
Campus de Campolide
1099-032 Lisboa – Portugal
www.idireitopublico.com/rdes
www.cedis.fd.unl.pt/rdes
presidente@idireitopublico.com

Periodicidade

Semestral

Depósito Legal

00000/13

ISSN

2182-8687 (impresso)

ISSN

2182-8970 (em linha)

Revista de Direito e Segurança

Ano I · Número 1

Janeiro · Junho de 2013

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

LUÍS SALGADO DE MATOS

NELSON LOURENÇO

PEDRO CLEMENTE

RUI PEREIRA

 INSTITUTO DE
DIREITO PÚBLICO

INSTITUTO
DIREITO
DS
SEGURANÇA

Índice Geral

Editorial	5
-----------------	---

I – DOUTRINA

António Duarte Amaro O Socorro em Portugal: Mudança de Perspetiva.	9
Francisco Proença Garcia e Mónica Ferro A Crise do Estado e a Segurança Internacional.	37
Jorge Bacelar Gouveia Os serviços de informações em Portugal: organização e fiscalização.	63
Nelson Lourenço Globalização, Metropolização e Insegurança: América Latina e África	87

II – I CONSEDE – CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA

Programa	119
Jorge Bacelar Gouveia Abertura do I CONSEDE.	121
Helena Pereira de Melo Saudação de Boas-Vindas.	125
Miguel Macedo Intervenção na Abertura do I Congresso de Segurança e Democracia	127
Adriano Moreira A Segurança Global e os Sistemas Democráticos: Desafios e Perspetivas .	135
Pedro Clemente Rumos da Segurança em Portugal	143

Luís Salgado de Matos

Segurança Pública e Privada: Transição Casuística, sem Reforma nem Revolução	165
--	-----

Francisco Oliveira Pereira

Segurança Pública e Privada	171
-----------------------------------	-----

Francisco Proença Garcia

As Empresas Militares Privadas	177
--------------------------------------	-----

José Manuel Anes

Reflexões sobre o Novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacionais	183
---	-----

Garcia Leandro

Reflexões sobre o Conceito Estratégico Nacional 2013	187
--	-----

Victor Angelo

Teses sobre Segurança	205
-----------------------------	-----

III – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO

IX e X Cursos de Mestrado em Direito e Segurança – Colóquio de Abertura “A Segurança Nacional em Portugal: que reformas?”	213
--	-----

IX e X Cursos de Mestrado em Direito e Segurança na Nova Direito – Conferência de Encerramento	215
---	-----

Colóquio de Abertura dos XI e XII Cursos de Mestrado em Direito e Segurança na Nova Direito – “Segurança Humana de Ordem Inter- nacional”	217
---	-----

Editorial

É com indisfarçável orgulho que escrevemos estas breves palavras de abertura do número inaugural da RDeS – *Revista de Direito e Segurança*, uma nova publicação periódica científica, de cariz semestral, publicada no âmbito do projeto de investigação que o CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento em Direito e Sociedade (www.cedis.fd.unl.pt), o IDP – Instituto de Direito Público (www.idireitopublico.com) e o IDES – Instituto de Direito e Segurança têm vindo a desenvolver no âmbito dos Estudos de Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Queremos agradecer aos colegas que aceitaram o convite para integrar a Direção, bem como a todos aqueles que integram o Conselho Científico, emprestando o seu saber especializado no Direito e na Segurança à orientação de uma publicação inovadora em Portugal e de que muito se carecia.

Este é o início que de uma longa viagem, na qual pretendemos dar um sério contributo ao aprofundamento doutrinal dos temas do Direito e da Segurança, resgatando-o de um certo “afunilamento mediático” e “político-partidário” que o tem empobrecido e que lhe tem retirado a dignidade de se situar num eixo essencial da discussão da comunidade política.

Naturalmente que nessa “viagem” contamos com “mantimentos” que podem alimentar, em permanência, a “fome de saber e de conhecimento”: o incremento de cursos nestas áreas que as instituições de ensino superior têm protagonizado, assim também se proporcionando a muitos investigadores uma oportunidade para a divulgação dos seus trabalhos.

Neste contexto, a NOVA Direito tem assumido com determinação as suas responsabilidades: as doze edições de um Mestrado em Direito e Segurança que já se realizaram, além de múltiplas outras iniciativas que estão a ser preparadas para dar continuidade a um desejo de aprofundamento destas áreas científicas.

Lisboa, 1 de fevereiro de 2013.

A Direção da RDeS – Revista de Direito e Segurança

Jorge Bacelar Gouveia
António Duarte Amaro
Francisco Proença Garcia
Luís Salgado de Matos
Nelson Lourenço
Pedro Clemente
Rui Pereira

I - DOUTRINA

O Socorro em Portugal: Mudança de Perspetiva¹

ANTÓNIO DUARTE AMARO²

Resumo: No âmbito da segurança e proteção civil, a análise de riscos, o socorro e a gestão das crises têm assumido importância crescente, sobretudo a partir do último quartel do século passado, com o objetivo de dar uma resposta imediata e eficaz aos desastres, sejam acidentes graves ou catástrofes que, entretanto, passaram a ocorrer com mais frequência, ou talvez melhor, passaram a ser objeto de muito maior divulgação mediática.

Neste quadro, não só devem mudar as conceções reativas da proteção civil, cedendo passo à priorização e institucionalização das conceções preventivas, mas também afirmar, sem prejuízo do princípio da subsidiariedade, o binómio municípios-bombeiros enquanto suporte infraestrutural da segurança e socorro das comunidades, mas ligando todos os agentes.

Palavras chave: riscos, socorro, bombeiros, proteção civil

Abstract: In the context of security and civil protection, risk analysis, relief and crisis management have assumed increasing importance, especially since the last quarter of the last century, with the aim of giving an immediate and effective response to disasters, serious accidents are or disasters, however, began to occur more frequently, or perhaps better, became the subject of much greater disclosure media.

In this framework, not only should change the reactive conceptions of civil protection, while giving priority to preventive and institutionalization of conceptions, but also affirm without prejudice to the principle of subsidiary, the binomial municipalities firefighters infrastructural support while the safety and rescue of communities, but calling all agents.

Keywords: risks, emergency, firemen, civil protection

¹ Entregue: 12.11.2012. Aceite: 2.2.2013.

² Doutor em Geografia Humana pela Universidade do Porto.

1. Introdução

O número de catástrofes naturais e induzidas pelo desenvolvimento tecnológico que têm assolado o mundo bem como outros conflitos de natureza social, com origem em causas antrópicas, mostra que a sociedade está perante uma enorme variedade de riscos. Em Portugal e na União Europeia os grandes acidentes constituem uma preocupação do ponto de vista dos impactes ambientais e da saúde pública, entre outros.

Muito embora o risco nulo seja quase uma impossibilidade, é possível tomar medidas de preparação e de mitigação no caso dos riscos naturais e antrópicos, definindo e adoptando, com base na análise de riscos, medidas de prevenção no que respeita tanto aos riscos naturais (originados por causas naturais), como nos antrópicos (provocados por acções humanas) ou nos mistos (com origem combinada em condições naturais e acções antrópicas), na asserção de Lourenço (2007:107).

No passado, *“não existiam sistemas nacionais de protecção civil, estando o combate aos desastres a cargo das autoridades locais da aldeia, vila ou cidade, com os cidadãos voluntários a intervirem de modo espontâneo (...) surgindo a Inglaterra em 1935, como primeiro exemplo do Sistema Nacional de Protecção Civil.”* (Martins, 2009:16).

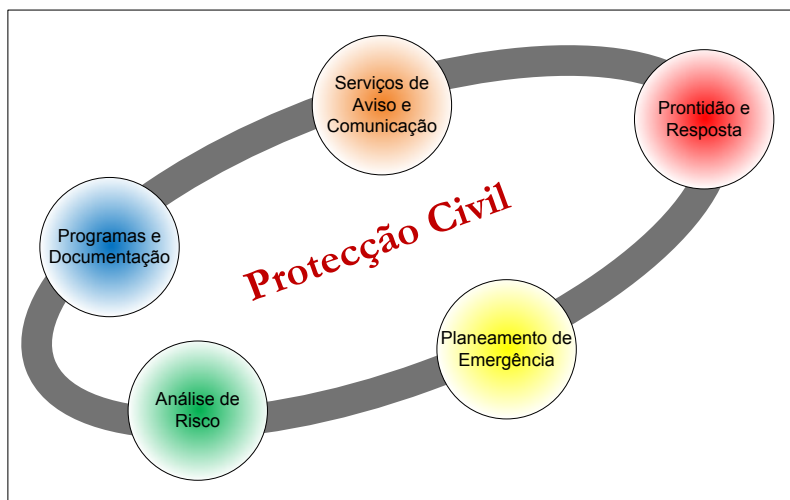
Curiosamente, esta é, ainda, de algum modo, a realidade portuguesa configurada na emanção popular das Associações Humanitárias de Bombeiros, para socorro das comunidades locais, face à demissão do Estado e, na maioria dos casos, das próprias autarquias [...] *“estamos a falar de um sector que se fez a si próprio por demissão do Estado durante anos [...] permitindo que, por necessidades locais, as pessoas se fossem organizando. [...] no momento em que o Estado percebe que essa é uma obrigação sua, enfrenta uma estrutura já montada com tudo o que isso tem de bom e de mau, continuando a coabitar sentimentos de associativismo e de puro voluntarismo com outros já de grande profissionalismo técnico e profissional* (José Medeiros, Secretário de Estado da Protecção Civil, entrevista ao Bombeiros de Portugal, Maio/2008:24).

Hoje, assevera Martins (2009:16), *“tanto os países onde o conceito é o de protecção civil (Europa) como nos países onde ainda persiste o*

conceito de defesa civil (América), as funções principais da protecção civil são fundamentalmente as mesmas e aparecem estruturadas geralmente em cinco dimensões integradas visando a segurança humana das populações (fig. 1). Essas dimensões são:

- Análise de Risco;
- Planeamento de Emergência;
- Prontidão e Resposta;
- Sistemas de Aviso e Comunicação;
- Programas e Documentação.

Fig. 1 – Modelo integrado de Protecção Civil³



Fonte: Adaptado de Leal Martins (2009).

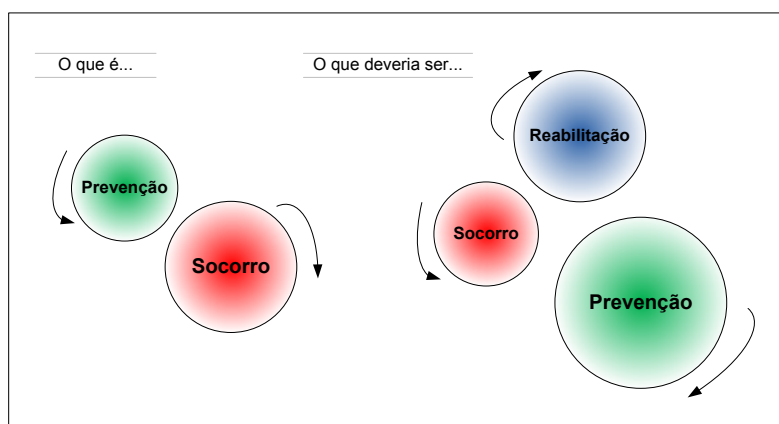
³ O ciclo da catástrofe, conforme é sabido, constitui-se como um modelo teórico que foi desenvolvido para interpretar a evolução de um acidente grave ou de uma catástrofe e compreende as seguintes 4 fases, que se interligam: Prevenção/Mitigação, Preparação, Emergência (Resposta/intervenção), Recuperação (Reabilitação). O papel dos Serviços Municipais de Protecção Civil, não descurando as outras, deve centrar-se com particular incidência nas duas primeiras fases do ciclo da catástrofe: **Prevenção e Preparação** (Gaspar, 2009:10).

Ora, entre nós, a **Análise de Risco** instrumento de importância vital em Protecção Civil, respeitando a análise dos riscos nas vertentes de *identificação, avaliação, percepção, gestão e comunicação*, não está suficientemente institucionalizada no sistema e, muito menos, culturalmente interiorizada na diversidade dos agentes, sendo pertinente questionar, se o sistema de Protecção Civil pode planear e gerir, com segurança, o que não conhece.

As vantagens da análise de risco para a protecção civil são fundamentais, não só para apoio ao planeamento, com base tanto em índices e diferentes níveis de risco, como na criação de cultura de uma protecção civil e de mais e melhores planos de acção, mas também para ajudar a trazer a prevenção e a reabilitação para o nível do socorro, e, ainda, para possibilitar a entrada dos seguros no sistema.

Em suma, uma protecção civil moderna investe em estratégias intensivas de **planeamento**, em lugar das estratégias *intensivas* de **equipamento**, ou seja, a dinâmica do sistema deve ser mais **prevencionista** (com os CB's a desempenhar função crucial nesta área) e menos **socorrista**, dando adequado relevo e espaço à **reabilitação** (fig. 2).

Fig. 2 – Gestão da Protecção Civil



Fonte: Adaptado de Leal Martins (2009).

No nosso País, as áreas de protecção civil, são, por enquanto, estruturalmente, apenas duas, a **prevenção** e o **socorro**, paradoxalmente dissociadas e divididas por competências ministeriais diferenciadas, por exemplo, ao nível da problemática dos incêndios florestais.

Em suma, se o **socorro** (salvar e evacuar pessoas, tornar o ambiente seguro e restabelecer condições aceitáveis de vida o mais cedo possível) implica planos, protocolos, procedimentos, normas, regulamentos e estruturas legais, o **planeamento** visa a coordenação entre os vários actores, exigindo-se uma *“linguagem comum e uma cultura de protecção civil”*, que possibilite o envolvimento dos simples cidadãos nas tarefas da sua própria auto-protecção.

Importa que a nossa Protecção Civil, deixe de [...] *“sobreavaliar o seu papel e missão operacional, concentrando e dirigindo os respectivos recursos para a temática dos incêndios florestais e, por inerência, para os bombeiros, não acautelando o trabalho adicional em termos de sistema de protecção civil, localizado nos restantes domínios, como sejam a prevenção, preparação e reabilitação”* (Ribeiro, CPE-2005:6) e, ainda, que se deixe impregnar pela institucionalização da filosofia da **análise de risco** nas suas dimensões de *avaliação, percepção, gestão e comunicação*, sendo que [...] *se se redesenhar o mapa dos CB’s em função de critérios de risco, de distâncias, de população, de acessibilidades, o País ficará diferente* (Marinho, CPE-2008:3).

Ainda assim, não obstante tudo isto, será difícil à protecção civil ter bom desempenho, se não começar por ser bem organizada na base, a nível **municipal**, posto que quando as emergências ocorrem, é no nível **local municipal** que está o teatro de operações.

De facto, considerando as distâncias, bloqueios de estradas, diminuição de recursos e pressão do factor tempo, não há substituição credível para a prontidão e a intervenção **localmente** organizadas, devendo os outros níveis do governo ou da hierarquia administrativa, apenas harmonizar e coordenar (e não suplantam) os esforços locais, ou seja, *“a gestão e a actuação face aos desastres deve ter um cunho eminentemente local, por razões de ordem prática e porque propicia um conhecimento mais exacto e directo dos cidadãos, do seu grau de preparação face aos riscos a que estão sujeitos, das suas vulnerabilidades e das suas representações sociais”* (Ribeiro, 2009).

Por outro lado, é da maior importância para a mudança de paradigma na organização do socorro, [...] *“desenvolver e implantar o conceito de prevenção e a sua prática, em todos os CB’s, ou seja, a prevenção passar a ser a sua missão. Esta mudança [...] pode exigir cuidados de comunicabilidade pela dificuldade em alterar comportamentos e práticas de actuação em sistemas centenários garantidos por pessoas altamente conhecedoras e cumpridoras. [...] Depois, ou ao mesmo tempo, reavaliar as valências de qualificação e formação da ENB que poderia designar-se Escola Nacional de Protecção Civil e Bombeiros, integrando os meios dos Sapadores e criando um ou dois cursos superiores, podendo designar-se Engenharia de Prevenção, Protecção e Socorro e Planeamento e Gestão de Emergências* (Pena, 2005:296).

O termo engenharia parece-nos redutor. As Ciências Cindínicas vão muito além da Engenharia. Do mesmo modo, Planeamento e Gestão, são apenas duas fases da análise de risco, pelo que este termo seria bem mais abrangente. Além disso, seria ainda necessário contemplar a *reabilitação*, para deixar de ser o parente pobre do sistema.

2. Os Municípios como base de uma protecção civil mais eficaz

Conforme observámos no Capítulo I, em particular após o primeiro quartel do século XIX, os sucessivos Códigos Administrativos já atribuíam aos concelhos a responsabilidade de *“organizar serviços ordinários e extraordinários para extinção de incêndios e contra inundações* (Código de 1878) ou *“responsabilidade para deliberar sobre a organização de serviços para extinção de incêndios e para prevenir ou atenuar os males resultantes de calamidades públicas (...) promovendo a prestação e distribuição de socorro”* (Código 1900).

Na mesma linha de pensamento, a Lei de Bases da Protecção Civil (Lei n.º 27/2006) define a Protecção Civil Municipal como a base do sistema, do mesmo modo que a Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro, confere às Câmaras Municipais um novo enquadramento e maiores responsabilidades em matérias de protecção e socorro, entre as quais, nos termos da alínea a) do n.º 1, a responsabilidade dos municípios

em “*prevenir no território municipal os riscos colectivos e a ocorrência de acidente grave ou catástrofe destes resultantes*”.

Muito embora as questões da **prevenção** possam encontrar boa resolução, quer ao nível dos Serviços Municipais de Protecção Civil, quer em termos da Comissão Municipal de Protecção Civil, já **socorrer e assistir no território municipal as pessoas e outros seres vivos em perigo e proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público**” (alínea c) do n.º 1 do art.º 2) implica uma estrutura operacional com meios humanos e materiais adequados ao tipo de risco que enfrenta e com resposta pronta e em permanência, ou seja, um Corpo de Bombeiros.

Competindo à Câmara Municipal e ao respectivo Presidente na qualidade de “Autoridade Municipal de Protecção Civil (n.º 1 do art.º 6.º), com competência para *declarar a situação de alerta de âmbito municipal* (n.º 2 do art.º 6.º) e garantir a eficácia do socorro dos seus munícipes, impõe-se que a autarquia crie o seu próprio CB ou esta-beleça com uma ou mais Associações de Bombeiros **um protocolo de prestação de serviços de socorro**, onde se definam claramente as responsabilidades recíprocas, com base nos seguintes pressupostos:

- Análise dos riscos na área territorial do Município;
- Definição, dos meios humanos e materiais mínimos para garantir um socorro adequado, em tempo e qualidade;
- Definição da tipologia e níveis de risco, com vista à clarificação ou tipificação do(s) CB(s) do Município, quanto aos meios humanos e materiais necessários à eficiente e eficácia operacional do corpo de bombeiros.

Efectivamente, “*caso existam diversos corpos de bombeiros no mesmo município, os financiamentos terão de ser distribuídos numa óptica municipal de rentabilização e optimização dos meios disponíveis, e não de multiplicação de equipamentos idênticos por todas as unidades existentes*” (ANMP, 2000:2).

Ainda na perspectiva defendida neste Relatório (2000:3) “*a tipificação actualmente em vigor deveria ser revista de acordo com os seguintes princípios*:

- *Equipamento adequado aos riscos do território a abranger;*
- *Não deve ser superior às dificuldades normalmente encontradas no terreno;*
- *Racionalização de meios por concelho e não por corpos de bombeiros;*
- *Dotar os CB's com equipamento adequado para o tipo de intervenção para que está vocacionado."*

Esta clarificação permitiria programar os meios necessários para responder às exigências específicas de cada município, através do(s) respectivo(s) corpo(s) de bombeiros, *"financiando apenas a tipificação adequada"* em função das características da área em que intervêm e dos tipos e níveis de risco que lhe estão associados, *"num quadro de sobrelotação de corpos de bombeiros em alguns concelhos, como presentemente se verifica"* (Laranjeira, 2008:26) situação que, com base na análise dos riscos municipais, poderia resolver-se transformando alguns CB's em "secções" do Corpo de Bombeiros Municipal, este, sim, garantido pelo esforço da autarquia.

Esta seria, sem dúvida, a solução mais adequada, a implementar a médio prazo, atribuindo ao CB do município (ou, no caso de existir mais do que um, ao mais antigo) a responsabilidade do socorro – o que, por exemplo, permitiria que o seu comandante fosse o comandante Operacional Municipal – e cometendo aos restantes, intervenções complementares, de acordo com as situações de proximidade ou de reforço, em caso de acidente grave ou catástrofe.

Permitiria, ao mesmo tempo, balizar ou delimitar com maior rigor as responsabilidades do Estado nesta área, quer a nível do poder central, quer a nível do poder local, eliminando critérios de discricionariedade ou puramente subjectivos, baseados muitas vezes em "jogos" de influências políticas a nível central, regional e local.

Efectivamente, no momento em que finalizamos este trabalho, foi publicada a Portaria n.º 174/2009, com o objectivo de regulamentar o Programa de Apoio aos Equipamentos (PAE) de protecção e socorro, aplicável aos CB's municipais e aos CB's detidos pelas Associações Humanitárias, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei

n.º 32/2007, de 13 de Agosto, definindo os critérios técnicos para a determinação das dotações mínimas por município.

Lamentavelmente, o modelo de atribuição de equipamento proposto na referida Portaria, ignora, mais uma vez, a **análise dos riscos municipais**, (sabemos que, até hoje, a ANPC não definiu um modelo de análise de risco) baseando-se, por um lado, em critérios do histórico de ocorrências ao nível **dos incêndios urbanos, industriais, comerciais, florestais e acidentes rodoviários** (art. 3.º), e, por outro, em parâmetros de dotação mínima relativos à densidade populacional, número de instalações industriais, área florestal e média diária de acidentes rodoviários dos últimos cinco anos (art. 4.º).

Esta legislação tem merecido fortes críticas da LBP que assinala que o *“governo optou pela via descaracterizadora da identidade e especificidade dos corpos de bombeiros [...] estabelecendo uma “lógica de equipamentos municipal e nós defendemos que os equipamentos devem ser estabelecidos em função da área de actuação própria de cada corpo de bombeiros”* (Cerdeira, 2009:2).

De facto, mais uma vez, se legislou sem previamente se concluírem as cartas de risco municipais e sem uma efectiva e séria tipificação dos bombeiros, ficando o Governo (não obstante o discutível referencial proposto) refém das famigeradas pressões políticas e interesses corporativos, tão comuns nestas áreas.

É, por isso, claro, que só a articulação entre os Municípios e as Associações Humanitárias de Bombeiros, através de um **Protocolo de Prestação de Serviços** poderá trazer mais transparência e um socorro de proximidade mais adequado em tempo e qualidade, ou seja, tempos máximos de resposta, indicadores de prioridade para as diferentes áreas ou riscos a proteger, aumentar e fortalecer o nível de profissionalização, sobretudo ao nível da 1ª intervenção.

Mas, para que tal seja viável e mais facilmente exequível seria necessário uniformizar as carreiras dos diferentes tipos de bombeiros, criando uma carreira única, conforme preconizado no Capítulo I.

Com efeito, só muita coragem e vontade política poderão dotar o País de um sistema de Prevenção, Socorro e Reabilitação capaz, com padrões de eficácia e qualidade exigíveis em pleno século XXI.

Para que tal desiderato possa ser efectivamente atingido é fundamental a articulação institucional entre a ANPC, ANMP e LBP, devendo a Associação Nacional de Municípios assumir a primeira linha na definição das condições a estabelecer entre os seus associados – os Municípios e as Associações Humanitárias de Bombeiros.

Nesta perspectiva, não deixa de se estranhar que a ANMP permaneça “alheia” a todo o processo legislativo e de “mudança” na Protecção Civil, sobretudo quando a base desta, os Municípios, têm hoje, como vimos, acrescidas responsabilidades.

Em suma, só na base de uma relação **contratualizada** entre Município e Associação (ou Associações) poderia a autarquia definir, racionalmente, no quadro das suas atribuições legais, os apoios às Associações/CB's, não só quanto a instalações, viaturas e outros equipamentos, mas também quanto ao pessoal mínimo para manter uma equipa permanente (profissionalizada) para garantia de um socorro pronto e eficaz.

Desta forma, as duas partes saberiam com o que podiam contar, não ficando a Associação dependente da boa ou má disposição dos Executivos Camarários, ou estes sujeitos às decisões das Direcções das Associações, que, *“por vezes, criam sérios e até injustos, problemas de ordem política a quem depende dos votos dos cidadãos. Uma situação destas defenderia as populações e daria força ao Associativismo e Voluntariado que continuaria a participar em segunda linha nos períodos diurnos e a colaborar, em primeira linha, durante os períodos nocturnos e aos sábados, domingos e feriados”* (Laranjeira, CPE-2008:3).

Este modelo de protecção civil de base **municipal**, assente no binómio Município-Associação, parece-nos mais adequado e coerente, já com bons exemplos, como Cascais, em que a autarquia suporta “Grupos Permanentes de 1.º Socorro” (duas equipas permanentes de cinco bombeiros, distribuídos por dois turnos, em cada CB do concelho, de 2.^a a 6.^a), ao invés do modelo de Equipas Permanentes de 1.^a Intervenção (EPI) actualmente preconizadas pelo Governo, suportadas a três pelas AHB, pela CM e pelo Estado, considerando que [...] *“o recrutamento não é cuidado, porque principalmente o objectivo do Estado (leia-se CDOS e CNOS) é dispor a seu belo prazer destas equipas, desviando-as da sua missão principal no Verão, tal como acontece com as actuais ECIN. Naturalmente que há locais onde os corpos de*

bombeiros devem ser assumidamente ou mesmo profissionais, como as capitais de distrito e outras grandes cidades. Por outro lado os bombeiros voluntários só se tornarão mais eficazes se alterarem a sua postura perante a instrução contínua. E aqui, incluo os comandantes que, nalguns locais, acabam por ser os piores inimigos da instrução contínua (Gomes, CPE-2009:2).

Como é óbvio, para a assumpção pelos Municípios, dos protocolos/acordos com as Associações, o Governo central teria que transferir verbas e competências para as autarquias para que estas pudessem corresponder às exigências protocoladas, (na perspectiva de “engordar” o local, “emagrecendo” o central) em função dos riscos da sua área geográfica, passando a colaborar na definição do tipo de quartel, viaturas, equipamento e quadro de pessoal e, sob este enquadramento, firmariam os acordos correspondentes, posto que [...] “os Municípios não podem estar sujeitos às deliberações das Direcções que, por vezes, se lançam na aquisição de viaturas e outro material, que já teria resposta adequada num outro CB vizinho, exigindo posteriormente que o Município participe nessa aquisição, sem que este tenha participado na decisão”. (Laranjeira, CPE-2007:3).

A este propósito e sobre a idiosincrasia “cultural” dos CB’s ditos voluntários quanto ao pontificar de uma política de investimento ilógico, sem critério, arbitrário e, acima de tudo, sem prévia análise de riscos, assinala Caldeira (2008) [...] “a relação do bombeiro com os veículos de socorro (em especial os de combate a incêndios) é muito forte, constituindo mesmo um exemplo de motivação. O CB que no prazo de três anos não inaugura um novo carro entra numa espécie de depressão colectiva. Esta é uma realidade que é preciso transformar, mas sem rupturas abruptas (Caldeira, 2008:2).

Resumindo, a proposta de valorizar a componente **municipal**, como base do sistema de protecção civil do nosso País, encontra paralelo, de uma maneira geral, nos Países Europeus, cujos corpos de bombeiros, embora de natureza profissional, são de dependência **municipal** ou regional, sendo que “o modelo de Associações Humanitárias de Bombeiros é uma particularidade do nosso país, havendo algumas experiências do mesmo tipo na Catalunha, em Espanha. Nos países onde os Corpos de Bombeiros são maioritariamente profissionais, os

corpos de voluntários inserem-se igualmente no âmbito da autoridade política municipal e funcionam como estrutura de apoio complementar” (Caldeira, CPE-2007:1).

É, também assim, nos Estados Unidos, onde existem muitas dezenas de milhares de Voluntários, que actuam complementarmente aos profissionais, distribuídos pelas comunidades, “counties”, em pequenos quartéis operacionais com uma ou duas viaturas (equipas de cinco elementos) e uma sala de treino físico (fot. 1).

Particularmente ilustrativo é o exemplo de um pequeno país, como a Suíça, com um total de 108 mil bombeiros, dos quais *“a grande maioria, 104 mil, são voluntários que não ficam nos quartéis mas podem ser chamados a intervir em caso de necessidade. Os quatro mil profissionais centram-se sobretudo nas grandes cidades. Os bombeiros suíços são pagos na grande maioria pelas cidades, conforme decisões cantonais (estaduais) e municipais”* (Martins, CPE-2008:7).

Já em Espanha, por exemplo, os serviços de combate a incêndios estão descentralizados e dependem das comunidades autónomas e municípios. *“Não existe um corpo nacional de bombeiros, por isso é difícil contabilizar o número total de profissionais no país. Os municípios maiores dispõem de uma corporação de bombeiros, que acedem aos diversos postos por intermédio de testes e provas físicas. Os mais pequenos, cujos orçamentos não permitem ter um corpo de bombeiros, são auxiliados pelos serviços da Comunidade Autónoma, que se encarrega também de resolver os problemas dos incêndios florestais. De uma forma geral não existem bombeiros voluntários”* (Calle, 2008).

No Chile, um país com cerca de quatro mil quilómetros de comprimento e 17 milhões de habitantes, existem mais de um milhar de companhias de bombeiros voluntários (fot. 2), apoiados pelas respectivas comunidades e municípios, não existindo qualquer estrutura profissional.

Tal é possível, não só porque existem recursos humanos disponíveis (sobretudo nas classes médias altas, dado que ser bombeiro é uma grande honra) mas também porque os bombeiros voluntários **apenas têm por missão o salvamento e desencarceramento (resgate) e o combate a incêndios urbanos e industriais**, já que os incêndios florestais estão a cargo de sapadores florestais, pagos pelo Estado.



Fot. 1 – Corpo de Bombeiros, City of Linden (Newark)



Fot. 2 – Companhia de Bombeiros Chilena (Viña del Mar)

A título de exemplo, a cidade de Santiago do Chile, com seis milhões de habitantes, dispõe, ao nível da organização do socorro, de 22 companhias (que emanaram de “clubes de bairro” de pessoas das classes médias e altas, com efectivos entre 60 e 115 elementos), 12 das quais dedicadas aos incêndios urbanos e industriais, 8 de salvamento e desencarceramento (resgate) e 2 especializadas em matérias perigosas e salvamento em espaços confinados. Todas elas estão estrategicamente distribuídas por quartéis que, normalmente, possuem duas ou três viaturas, de acordo com a respectiva área de intervenção.

Também, à semelhança das Associações/CB's de Portugal, os quartéis do Chile têm acoplado, em regra, um sector social (com restaurante, sala de jogos e outras actividades socioculturais, abertas à comunidade) para angariação de fundos, [...] embora, assegura Curto (CPE-2008) *“este modelo de organização social encontra-se esgotado, devido à não disponibilidade de pessoas para o exercício do voluntariado até por um conjunto de condições de lazer e divertimento que os jovens de hoje dispõem. Não nos podemos esquecer que as Associações de Bombeiros eram um dos pólos de divertimento, por vezes os únicos, que levavam à fixação do voluntariado.* (Curto, 2008:13).

Contudo, se isso pode ser válido nalgumas grandes cidades, mas ser discutível em termos de lazer e divertimento, estamos convictos de que não se aplica à generalidade das cidades e vilas do interior (e até de muitos do litoral). O problema tem mais a ver com os modelos de sociedades que são transmitidos aos jovens, muito mais através da comunicação social ou de política, onde a educação e a pedagogia do exemplo deixaram de ser prioridades.

Muito embora se possam encontrar algumas similitudes entre o *“modus vivendi”* das nossas Associações/CB's e das Companhias do Chile, para o Comandante Nacional Gil Martins, *“o único país que tem associações de bombeiros é Portugal. Mas somos o 20º país no mundo com bombeiros voluntários. Normalmente os Corpos de Bombeiros pertencem ao poder local e aí desenvolvem o seu trabalho. Cabe à autarquia a definição de toda a organização e financiamento do Corpo de Bombeiros. Mas as tradições históricas portuguesas têm sido exemplo para outros países. A Espanha por exemplo tenta já há alguns anos copiar o nosso modelo nomeadamente na Catalunha.*

É que o empenhamento da sociedade civil é hoje em dia decisivo para a diminuição do risco. E que melhor exemplo que os bombeiros portugueses enquanto emanação dessa mesma sociedade, para se envolver todos os cidadãos nesta moderna luta contra os desastres naturais ou tecnológicos, já que eles transportam em si um dos conceitos transversais a esta nova realidade o conceito de proximidade” (Martins, CPE-2008:2).

De facto, o modelo de voluntariado, em que assenta (ainda) a organização do socorro, nos moldes em que se pratica em Portugal é caso único. [...] *“noutros países (Alemanha, por exemplo) há uma componente significativa de voluntariado mas sob organização das Câmaras Municipais. Isto é, a espinha dorsal assenta numa estrutura profissional, complementada em voluntários enquadrados pelas Câmaras. Em cidades de menor dimensão, a estrutura é apenas de voluntários embora enquadrados pela Câmara. O voluntariado, tal como existe, tem os seus dias contados. Mais tarde ou mais cedo, quanto mais não seja por pressão da comunidade, deixará de ser aceitável a figura do “bom rapaz” que dá o que tem e não se pode exigir mais. A sociedade está cada vez mais exigente e exige mais do que o voluntariado, tal como existe, consegue dar. Penso que, mais tarde ou mais cedo, caminharemos para uma outra organização, mais profissional, que enquadrará estruturas voluntárias ainda que noutros moldes (ou integradas em Câmaras Municipais ou na sequência de protocolos claros entre a estrutura governamental e as associações e voluntários)” (Macedo, CPE-2008:18).*

Na França, os voluntários, **que têm a mesma carreira que os profissionais**, estão integrados nos CB's de nível departamental (mais ou menos os nossos distritos) sempre constituídos por subunidades (quartéis) só com profissionais e voluntários ou só voluntários, que, *“desde 1991, recebem compensações pecuniárias, em valores diferentes conforme se desempenham funções de comandante, 2.º comandante ou Adjunto do comando (exigindo-se curso superior) podendo ser um pouco mais ou menos simbólicas, género 500, 300 e 200 Euros. (Pena, 2005:285).*

Já na Holanda, assevera Gomes (CPE-2007:3) *“há corpos de bombeiros profissionais, mistos e voluntários, todos municipais, que*

respondem perante um Corpo de Bombeiros Regional, profissional, suportado pelas câmaras municipais que detêm os respectivos corpos de bombeiros, que só tem equipamentos especiais e o comando regional”.

Neste quadro, parece claro que, o **primeiro passo** para uma verdadeira reforma da Protecção Civil, tem de implicar a definição de um modelo científica e tecnicamente consensualizado, de **Análise de Risco**, a definir pela ANPC, que possibilite a implementação de uma verdadeira tipificação dos CB's e dos respectivos Municípios, em função dos riscos, e com a colaboração/participação inequívoca da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Esta tipificação, “*sonho que já vem dos anos oitenta*” teria reflexos positivos, não só na evolução do relacionamento entre os Municípios e as Associações Humanitárias de Bombeiros, mas também [...] “*os apoios financeiros das autarquias seriam mais justos e, certamente, mais rentáveis porque dirigidos, exclusivamente, aos tipos de serviços oficialmente atribuídos a cada corpo de bombeiros e a incapacidade de cumprir em qualquer das áreas estabelecidas e aceites determinaria a transferência dos serviços para os outros CB's da Zona e correspondente apoio financeiro. Estas disposições seriam um “incentivo” acrescido ao despertar do imobilismo de muitos responsáveis associativos e operacionais* (Laranjeira, CPE- 2007: 4-5).

Finalmente, esta colaboração **contratualizada** entre os Municípios e as Associações, mesmo correndo o risco da politização, poderia constituir “tábua de salvação” para aquelas que hoje se debatem *com grandes dificuldades em manter os respectivos Corpos de Bombeiros*, considerando, não só a instabilidade das *receitas* (porque as comunidades que as apoiavam também mudaram), mas também, “*o amadorismo de gestão*” que ainda se verifica em muitas delas, embora este sector se caracterize por uma grande heterogeneidade.

Neste sentido, como veremos de seguida, as Associações Humanitárias de Bombeiros, têm de evoluir numa perspectiva organizacional, capaz de as pôr a cooperar entre si para prestarem serviços, com maior racionalidade económica.

3. O papel das Associações Humanitárias de Bombeiros na Organização do Socorro. Que Futuro?

A primeira constatação a fazer é que as 413 Associações Humanitárias que sustentam os respectivos CB's, “ditos voluntários”, são muito diferentes, autónomos e independentes entre si, seja quanto ao número de efectivos, seja quanto aos modelos de gestão, sendo possível encontrar Associações com cerca de 100 funcionários, mais de duas centenas de bombeiros e mais de dezasseis mil associados, configurando verdadeiras estruturas de “média empresa” e outras com menos de uma dezena de funcionários e cerca de 40 efectivos, configurando estruturas de “pequena ou, até, micro empresa.”

Neste quadro, o papel das Associações Humanitárias no desenvolvimento sócio-local, de integração, coesão social de jovens e adultos, mormente nas pequenas comunidades, não pode, de modo algum, ser negligenciado.

Contudo, umas e outras, debatem-se, hoje, ao nível da organização e gestão, com os seguintes problemas:

- Dirigentes voluntários, em regra, pouco disponíveis e, muitas vezes, sem preparação técnica e pessoal nos domínios da liderança, gestão e enquadramento institucional;
- Dependência financeira de apoios estatais o que reduz a sua autonomia e poder reivindicativo;
- Área de intervenção economicamente pouco significativa e com objectivos subvalorizados;
- Recursos humanos, em boa parte, sem formação adequada e poucas expectativas de progressão na carreira;
- Perspectiva de competição e pouca cooperação entre as Associações da mesma freguesia e concelho.
- Insuficiente investimento na formação dos recursos humanos;
- Reduzida participação dos Associados.

Além destes problemas, impõe-se *“uma análise aprofundada da situação que vivemos em muitas das “nossas casas” e não nos acomodemos. Aos comandantes que o são por acidente, solicitemos-lhes*

que prestem um serviço público e abandonem as suas funções. Aos dirigentes legitimados pelo voto democrático dos associados, mas que apenas se apropriam desse voto para fins que não são os da instituição em movimento associativo e dêem lugar a outros [...] o futuro dos bombeiros de Portugal não depende de organizações fracas e dispersas no território, conduzidas por líderes de circunstância ou instalados no poder, permanentemente apostados em protagonizar conflitos induzidos por mágoas políticas. O futuro constrói-se com uma Liga forte, federações fortes e associações fortes, a rumar um sentimento comum, estrategicamente concertado. (Caldeira, 2008:2-3).

Ainda quanto aos problemas internos das Associações/CB's, o Presidente da Associação Portuguesa de Bombeiros Voluntários, afirmou que [...] *“há pessoas que têm falta de formação cívica e que ocupam cargos de comando por acaso nem formação têm e nem sabem o que é ser bombeiro. Enquanto houver esta mentalidade, haverá muitos corpos de bombeiros que vão continuar a ter 30 homens disponíveis apesar de terem 100 inscritos. E depois vão andar a falsear os números [...] para não terem de descer na tipologia.”* (Jesus, 2009:6).

Também no domínio da qualidade gestonária das Associações, cujos Corpos Gerentes (Mesa da Assembleia Geral, Direcção e Conselho Fiscal) eleitos, geralmente, por mandatos de 2 ou 3 anos, funcionando em regime de voluntariado e sem quaisquer exigências de qualificações prévias, *“não existem dados disponíveis quanto às qualificações dos dirigentes associativos. Entretanto, posso afirmar com segurança, que nos últimos cinco anos registou-se uma grande renovação de dirigentes, em especial resultante do movimento de reforma antecipada de trabalhadores do sector de serviços e a disponibilidade destes para intervir nas Associações Humanitárias de Bombeiros. Em particular, inserem-se nesta “nova” geração de dirigentes, ex. funcionários públicos, bancários e comerciais. Deste facto decorre a constatação da elevação do nível médio das qualificações dos dirigentes associativos, com especial incidência nos Presidentes de Direcção e nos Tesoureiros. [...] Acabou o primado da boa vontade que, só por si, gerava soluções* (Caldeira, CPE-2008:1).

No sentido da ultrapassagem dos problemas atrás enunciados na vida das associações, que constituem, muitas delas, exemplo de boas

práticas de economia solidária, propõe-se uma estratégia de mudança assente nos seguintes pressupostos:

- Liderança participativa, assente no reforço das equipas técnicas;
- Incremento da visibilidade da acção das associações, como pólos de desenvolvimento social, geradores de riqueza e criadores de mais emprego;
- Investimento na procura de auto-financiamento através de actividades complementares (ora autorizadas pela Lei n.º 32/2007) dirigidas a outros segmentos da população;
- Definição de uma clara, coerente e integrada política de recursos humanos para as Associações Humanitárias que estabeleça perfis, formação base, formação em exercício e correlativa dignificação socioprofissional;
- Valorizar o vector formação, como alavanca para a qualidade;
- Desenvolver metodologias e técnicas de animação organizacional, baseadas no *empowerment*.

Esta estratégia só resultará se os dirigentes associativos e os comandos forem capazes de se afirmar pelas competências efectivamente detidas e não pelo sentido de “oportunismo/interesse político” ou mero egoísmo e vaidade de conquista de estatuto na comunidade.

Já foi dito, e importa repetir, que as Associações/CB's em Portugal, não são uma realidade homogénea (porque alicerçadas em histórias e culturas locais diferenciadas), diferindo umas das outras, em competências organizacionais, cultura de liderança, capacidade operacional e solvência económico-financeira.

Nesta “vasta” heterogeneidade, [...] *“existem comandantes que deveriam ter o bom senso de reconhecer que não podem ser meros carregadores de galões e que têm de demonstrar qualidades técnicas e humanas para o desempenho da sua missão [...] falta-lhes requisitos de base, falta-lhes perfil de liderança, falta-lhes cultura de exemplo, falta-lhes isenção de interesses, falta-lhes tempo e vontade [...] existem também direcções sedentas de poder por concepções desajustadas neste tipo de instituições, incapazes de perceber que o poder numa associação humanitária de bombeiros, constrói-se com respeito, competência e*

bom senso, numa perspectiva de projecto de boas práticas [...] cegos nas suas obsessões e nas suas vaidades mesquinhas, tais comandantes e dirigentes não percebem que eles são o problema, que estão a destruir o que sucessivas gerações construíram, também com conflitos e divergências, mas tendo por limite o respeito pelas competências de uns e outros, numa fidelidade absoluta ao interesse da instituição e da comunidade que a criou.” (Caldeira, 2008:3).

Ainda nesta matéria, importa salientar o sentido de responsabilidade, transparência, dignidade e isenção que deve existir nas associações quanto ao processo de nomeação de quem comanda. [...] “*É absurdo defender que os comandantes devem ser eleitos pelos comandados, mas também é irresponsável nomear como comandante um qualquer cidadão, sem se avaliar se ele está em condições objectivas de assumir uma tão grande responsabilidade. [...] o mesmo se aplica aos dirigentes, embora, neste caso, eles não são nomeados mas sim eleitos pela base em que se alicerça a associação.*” (Caldeira, 2008:3)

Em conclusão, é hoje incontroverso que a qualidade do factor humano, seja nos dirigentes, seja nos operacionais, e a forma como ele se organiza e estrutura, são elementos decisivos de diferenciação das organizações, no que respeita à capacidade para competirem, crescerem e terem sucesso.

Os equipamentos e as tecnologias ajudam, mas para tecnologias idênticas e modelos financeiros semelhantes, são a estrutura organizacional, a qualidade dos recursos humanos e, em consequência, o quadro comportamental decorrente (valores, atitudes, práticas) que constituem os reais factores determinantes das vantagens competitivas de cada organização (Amaro, 2001:5).

Ora, se o objectivo, por excelência, da organização/CB é socorrer eficazmente as vítimas, garantindo o rigoroso cumprimento de especificações de serviço e de técnicas de segurança, o individualismo, o mito do “super herói”, o “desenrascanço” o “deixa andar” e o imprevisto têm de ceder passo, ao planeamento, à coordenação, à disciplina, ao profissionalismo e trabalho em equipa, realidades ainda distantes da cultura organizacional das nossas Associações/CB’s (no quadro da heterogeneidade atrás referenciada), conforme uma breve análise SWOT poderá demonstrar (Quadro I).

Quadro I – Análise SWOT dos CB's (pontos fortes/fracos)

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Proximidade e familiaridade com as comunidades envolventes;	Défice de prontidão e preparação para o socorro, ao nível da 1.ª intervenção;
Esteio de socorro, sobretudo em comunidades isoladas e longínquas;	Défice de formação inicial e treino em áreas específicas e especializadas do socorro;
Polivalência no Socorro;	Défice de disciplina, planeamento, coordenação e organização;
Espírito de abnegação e sacrifício;	Défice de cultura de segurança individual e colectiva;
Estatuto de prestígio na comunidade;	Défice de Lideranças e competências de gestão;
Existência de legislação de enquadramento e de definição da organização.	Défice de conhecimento e treino para o exercício de funções na cadeia de comando;
	Défice de avaliação de desempenho.
Oportunidades	Ameaças
Prestígio profissional, conhecimento único e privilegiado das comunidades;	Perda de influência local;
Influência política e social;	Total profissionalização do Socorro;
Existência de estruturas de formação nomeadamente a ENB, com potencialidades para melhoria de formação dos bombeiros.	“Espírito de quinta” e “cultura de individualismo”;
	Falta de coesão e espírito de equipa inter-associativo.

Não obstante esta perspectiva diagnóstica da análise SWOT, a profissão de bombeiro continua a dispor de um capital de prestígio assinalável conforme foi verificado “*num inquérito recente realizado em 22 países, em que 94% dos inquiridos afirmou confiar na profissão de bombeiro. O estudo refere que os bombeiros têm uma profissão prestigiada porque estão presentes quando as pessoas mais precisam*”. (Curto, 2007:3)

Também, entre nós, mormente nas comunidades de menor dimensão, os bombeiros continuam a ser acarinhados, embora a “sociedade pedagógica” com todos os seus mecanismos comunicacionais aumente, dia a dia, o grau de exigência e qualidade da prestação do serviço de

socorro, tornando-se mais difícil “*continuar a esconder muitas das suas debilidades, sobretudo em termos organizacionais, as quais vêm mais ao de cima nas situações de crise e onde os jornalistas normalmente abundam.*” (Lourenço, CPE- 2007:14).

Sendo certo que é na base do sistema de protecção civil – o Município – e na dinâmica de articulação do binómio **Município/Associações** que deve centrar-se, hoje, o maior esforço de modernização, aos bombeiros compete aumentar exponencialmente, os padrões de exigência, ao nível **organizacional** (interna, externa e inter-associativa), **comportamental** (práticas, atitudes, valores profissionais) e da **qualificação**, enquanto vector fundamental para a mudança, posto que, *de outro modo, seremos cada vez menos ouvidos e, pior do que isso, virá o dia em que as populações olharão as nossas estruturas, os nossos corpos de bombeiros, com desconfiança, abandonando, depois, a nossa retaguarda.*” (Caldeira, 2008:3).

Nestes primórdios do século XXI, o futuro do voluntariado reclama não só, mais disciplina, mais honestidade, pessoal e institucional e mais responsabilidade e competência, através do “regresso” à **autenticidade** do valor “*voluntários na doação e opção, profissionais na acção*”, como código de honra daqueles que se disponibilizaram para “servir uma causa e não servir-se.”

4. Conclusão

Actualmente, a matriz estruturante e doutrinária da Protecção Civil está definida pela Lei nº27/2006 de 3 de Julho (Lei de Bases da Protecção Civil), sendo complementada por dois outros diplomas essenciais a citar: Decreto-Lei nº 134/2006 de 25 de Julho, que instituiu o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), e por fim a Lei n.º 65/2007 de 12 de Novembro que aprovou um enquadramento institucional e operacional da Protecção Civil no âmbito Municipal.

Não obstante, esta profunda alteração do quadro legal de actividade da Protecção Civil, a protecção e o socorro continuam estribados nas Associações Humanitárias de Bombeiros, e nos respectivos Corpos Operacionais.

Naturalmente, importa, salvaguardar, desde já, a profunda heterogeneidade e idiossincrasia, que caracteriza os 432 CB's de Portugal continental, quanto à natureza histórica, idade, tipologia, evolução e grau de desenvolvimento, não obstante a indisfarçável praxis corporativa vivenciada no sector, repercutida nas próprias representações sociais, nas atitudes, valores e comportamentos característicos, *“estamos a falar de um sector que se fez a si próprio por demissão do Estado durante vários anos, continuando a coabitar sentimentos de associativismo e de puro voluntarismo com outros já de grande profissionalismo e carácter técnico-profissional (...) no momento em que o Estado percebe que essa é uma obrigação sua, enfrenta uma estrutura já montada, com tudo o que isso tem de bom e de mau”* (Medeiros, 2008:24-25).

Mas o voluntariado, *consciente, autêntico* e com *espírito profissional*, não está, nem poderia estar, em causa, em si mesmo, e tem ainda força suficiente e bastante para se revigorar e reinventar, sem exageradas exaltações do passado que tendem a valorizar as qualidades e a esquecer os defeitos, na perspectiva de que *quando a gente ama, finge que não vê*.

Existem, hoje, sérias preocupações quanto à continuidade do fluxo de voluntários, mormente em zonas de menor desenvolvimento, devido às alterações demográficas e socioeconómicas que atravessam as sociedades avançadas.

Neste quadro, os jovens disponíveis actualmente para servir nos bombeiros não são, como eram, esmagadoramente assalariados rurais, agricultores ou operários de uma sociedade agrícola ou industrial.

São jovens de uma sociedade de serviços e de comunicação, com outras aptidões e qualificações, ou seja, já não é possível ter jovens (homens e mulheres) do século XXI, com o mesmo nível e perfil de escolaridade, formação, disponibilidade, estilos de lazer e de actividades sociais que tinham os jovens dos anos 50 ou 60 do século anterior, o que aliás é natural, pois o sistema organizacional dos bombeiros tende a reflectir, numa dada época, a sociedade onde se insere (...) *“nos bombeiros há hoje um ritmo grande de inscrições, saídas, mudanças de Associações, factores que prejudicam uma radiografia rápida e real.* (Medeiros, 2009:32).

O Estado, por seu turno, pouco interventor no passado, como atrás assinalámos, entrou, recentemente, numa vaga legislativa sem precedentes, no sentido de levar a efeito a chamada “revolução tranquila do sector”, disseminando, pelos CB’s do País, Equipas de Intervenção Permanente (200 EIP a instalar entre 2007-2009) reconhecendo, de forma implícita, a falta de preparação e prontidão para o socorro que existe nalguns deles.

Tal perspectiva, denota ainda uma certa tendência para a profissionalização do sector, sobretudo ao nível da primeira intervenção, comprovando-se a tese do esgotamento do actual modelo baseado no voluntariado como espinha dorsal do sistema de organização do socorro em protecção civil.

Por isso, para a clarificação da organização do socorro do século XXI e na sequência do que referimos ao longo do trabalho é chegada a altura da afirmação inequívoca do binómio Municípios-Bombeiros, enquanto suporte “infra-estrutural” da segurança e socorro das comunidades, sob auspícios “super-estruturais” da Associação Nacional de Municípios e do Governo (via ANPC), no sentido de se definir um modelo de financiamento protocolado que, baseado numa análise objectiva dos riscos municipais, garanta condições adequadas de operacionalidade ao pleno exercício das missões que em cada município, legalmente, estão confiadas aos respectivos corpos de bombeiros.

De facto, cada vez mais, ganha terreno, a tese de que “*a resolução de 90 a 95% das ocorrências que se manifestam hoje em dia na área da protecção civil podem e devem ser resolvidas ao nível municipal. Para que isso aconteça os municípios devem assumir as suas responsabilidades, pois, não é em vão que, tantas vezes, se ouve dizer que os municípios são um pilar essencial da protecção civil e depois tudo lhes passa ao lado. Considero que é fundamental e urgente a criação e implementação do Centro Municipal de Operações de Socorro (CMOS). Este seria o primeiro centro de triagem e de despacho de meios de nível municipal e que se interligará, segundo o princípio da subsidiariedade com o CDOS, de acordo com as necessidades.*” (Silva, 2009:8).

Outras questões tão importantes como a mobilização, comando, coordenação e controlo, níveis de competência e treino, equipamentos

de socorro e de segurança individual e auto-suficiência logística, entre outros, permanecem assuntos-chave a clarificar antes do estabelecimento de mecanismos definitivos.

Em todo este processo, de mudança e transformação do sistema, a formação e o treino são cruciais para um socorro eficaz e de qualidade em áreas com vulnerabilidades previsíveis.

Se os voluntários forem adequadamente formados e treinados (de acordo com os riscos em presença) e tiverem disponibilidade, podem desempenhar as suas tarefas melhor do que ninguém, uma vez que têm conhecimento das ameaças e do meio social e físico onde vivem, podendo sensibilizar, difundir informações sobre os riscos, fazer pedagogia à população local das técnicas de autoprotecção e mitigação – ou seja, serem verdadeiros “prevencionistas” da segurança das respectivas comunidades, na perspectiva eufemística de que *“os fogos não se apagam, previnem-se”, e “os bombeiros não se podem fechar nos quartéis e isolar-se da sua comunidade”*.

Em suma, só a superação do défice do binómio, formação e cultura de segurança, poderá criar condições para a mudança organizacional dos CB's e construir os bombeiros do século XXI, baseados na convergência entre desempenhos voluntários com verdadeira competência profissional e desempenhos profissionais com sensibilidade voluntária.

Por outro lado, considerando a importância crescente atribuída à avaliação de riscos, fruto de uma maior consciencialização individual e colectiva na sua gestão, parece-nos que a pedra de toque para reduzir as vulnerabilidades das populações face aos riscos naturais, antrópicos e mistos será a de integrar as medidas de prevenção, mitigação e preparação numa política de desenvolvimento integral aos níveis local, regional e nacional.

Nesta linha, a concepção de protecção civil (centrada nas abordagens reactivas da gestão dos desastres, tem de ceder o passo à priorização e institucionalização do planeamento preventivo e à preparação comunitária, na governação dos territórios, ligando todos os agentes na filosofia de que **“a protecção civil somos todos nós”** e reaprendendo o viver solidariamente neste mundo de riscos globalizados, porque **“o problema do meu vizinho passa também a ser meu”**.

Finalmente, considerando a proximidade e o conhecimento privilegiado que os CB's têm das comunidades em que estão sediados, é de importância crucial desenvolver e implantar o conceito de “Prevenção”, e a sua prática, em todos os corpos de bombeiros, de molde a que a prevenção passe a constituir a sua principal missão e papel na comunidade (...)” *os bombeiros não se podem fechar nos quartéis e isolar-se da sua comunidade (..) é preciso ouvir a rua, dar oportunidade aos cidadãos para conhecerem melhor os seus bombeiros e de participarem na resolução dos seus problemas*” (Caldeira, 2009:3).

Desta forma, é possível contar com cidadãos mais informados com conhecimentos sobre os perigos, as normas de prevenção e auto-protecção e capazes de se integrarem e participarem na organização da resposta à emergência, porque ninguém é suficiente e muito menos auto-suficiente.

Tal significa, bombeiros qualificados, na pluridimensionalidade das suas capacidades técnicas, físicas, motoras, psíquicas e afectivas, reconhecidos na comunidade, porque incorporam e transportam o espírito e a filosofia do “**saber para servir**” e do saber “**para prevenir, salvar e salvar-se**”, em suma, é necessário que o cidadão bombeiro, “**homem cultural e solidário**”, nos orgulhe e se imponha no contexto europeu, neste século XXI.

BIBLIOGRAFIA

- AMARO, António, (2001) – “Fundamentos da Qualidade e vida das Associações de Bombeiros”, *Cadernos ENB*, Sintra, pp. 15-25.
- ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses (2000) – Relatório do XII Congresso da Associação Nacional de Municípios, 6 de Maio, Vilamoura, 29 p.
- CALDEIRA, Duarte, (2008) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 23-05-2007, 7 p. (inédito)
- CALDEIRA, Duarte (2009) – “A Hora da Verdade”, *Bombeiros de Portugal*, Abril 2009, p. 3

- CALLE, Angel Luis (2008) – “Bombeiros queimam 260 milhões”, *Jornal Expresso* de 16.2.2008, 1.º caderno, p. 28.
- CERDEIRA, Patrícia, (2009) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 15-01-2009, 15 p. (inédito)
- CURTO, Fernando, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, 10-03-2008, 20 p. (inédito)
- GASPAR, Paulo (2009) – “O papel dos Serviços Municipais de Protecção Civil”, *Revista Segurança em Protecção Civil*, n.º 3, Março/2009, pp. 9-11.
- GOMES, Artur, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 18-06-2007, 22p. (inédito)
- LARANJEIRA, José, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 3-12-2007. 13p. (inédito)
- LOURENÇO, Luciano, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 5-07-2007, 22 p. (inédito)
- LOURENÇO, Luciano, (2007) – Riscos Naturais Antrópicos e Mistos, *Revista Territorium*, 14, pp. 109-113
- MACEDO, Mário, (2008) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 6-06-2008, 23 p. (inédito)
- MARTINS, Gil, (2008) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 3-03-2007, 8 p. (inédito)
- MARTINS, Leal, (2009) – *Protecção Civil: importância da Análise de Risco na Prevenção, Socorro ...e Reabilitação*, comunicação apresentada ao V Encontro Nacional e I Congresso Internacional de Riscos, Coimbra (inédito).
- MEDEIROS, José (2008) – “Não me deixo paralisar pelo diálogo”, *Jornal Bombeiros de Portugal*, Maio/2009, p. 24-25.
- MEDEIROS, José (2009) – “Fico triste quando põem em causa a operacionalidade dos bombeiros”. *Jornal Bombeiros de Portugal*, Abril/2009, pp. 31-33.
- PENA, António de Oliveira (2005) – *A comunicação como forma para realizar a incerteza em situações complexas de decisão. Processos decisórios envolventes da integração dos corpos de bombeiros no sistema de protecção civil português*. Dissertação de Doutoramento em Ciências da Comunicação na UNL. (Inédito)
- RIBEIRO, Manuel João (2009) – *A Protecção Civil Municipal*, comunicação apresentada ao V Encontro Nacional e I Congresso Internacional de Riscos, Coimbra. (inédito)

SILVA, Helder Sousa (2009) – “A resolução de 90 a 95% das ocorrências que se manifestam hoje em dia na área de protecção civil pode e devem ser resolvidas ao nível Municipal”, *Revista Segurança em Protecção Civil*, n.º 3, Março/2009, pp. 5-8.

A Crise do Estado e a Segurança Internacional¹

FRANCISCO PROENÇA GARCIA²

MÓNICA FERRO³

Resumo: O debate sobre segurança, e o seu conteúdo operacional, apaixona académicos, políticos e sociedade civil. A securitização de objetos resulta de um processo de tomada de decisão política que corre, lado a lado, com a definição do que é segurança.

Este debate tem sido alimentado com a introdução do conceito de segurança humana, com a ameaça percebida oriunda dos estados frágeis e com a tentativa de dar uma resposta estratégica a esses desafios. A procura de respostas aos desafios de Segurança, Defesa e Desenvolvimento passa pela conceptualização de uma nova legitimidade para intervenções, impondo forçosamente a definição dos mecanismos nacionais e internacionais com capacidade para garantir a Paz e a Estabilidade Internacional e de permitir orientar a ação dos atores com responsabilidade na sociedade internacional. A Responsabilidade de Proteger, a Construção de Estados, as Estratégias Militar, Político-Diplomática, Socioeconómica, Psicológica e de Informações são respostas a esse desafio: como garantir a segurança internacional face às novas ameaças e com os novos recursos.

Abstract: Few debates mobilize as much attention and resources as the debate on security and its meaning. Securitizing objects is a result of a political decision making process that goes hand in hand with the debate of security is all about.

Feeding this debate you can find the birth of human security as both an end and an instrument, the perceived threat that state fragility represents and also with the attempt to provide an answer to all this challenges. To deal with the security, defense and development challenges one must rebuild the legitimacy for foreign interventions, the definition of national and international mechanisms with the ability to keep international peace and stability, and to guide internatio-

¹ Entreeque: 10.10.2012. Aceite: 15.12.2012.

² Tenente-Coronel, Agregado em Relações Internacionais. Professor do Instituto de Estudos Superiores Militares.

³ Deputada à Assembleia da República.

nal actors' behavior. The Responsibility to Protect, State Building engagements, Military, Political-Diplomatic, Socio-Economical, Psychological and Intelligence Strategies are the answers to that core challenge: to guarantee international security with the newly made available resources against the backdrop of new challenges and threats.

Palavras-Chave: Segurança Internacional, Estados Frágeis, Segurança Humana, Construção de Estados, Responsabilidade de Proteger, Estratégia

Key Words: International Security, Fragile States, Human Security, State Building, Responsibility to Protect, Strategy

Nota introdutória

O conceito de segurança e as ameaças transnacionais

Há poucos temas cujo debate suscite tanto interesse, académico, político e de outra índole, como o da operacionalização do conceito de segurança. A securitização de certos objetos em detrimento de outros é alvo de um processo de tomada decisão que tem a montante a definição do que é segurança. De facto, este é um conceito que não consegue consenso internacional, sendo definido de diversas formas, de acordo com a época histórica, a escola interpretativa, ou mesmo com a região geográfica ou país. No fundo, é um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e uma forte carga ideológica⁴.

Embora haja nos estudos anteriores a 1990 o reconhecimento das dimensões não-estatal e não-militar da segurança, será o fim da guerra fria que vai provocar a libertação de atenções e de recursos para uma análise em que o referente da segurança deixa de ser exclusivamente o estado para passar a ser também o indivíduo, como que humanizando a segurança e abrindo uma nova linha de estudo e de acção – que é a da segurança humana.

⁴ A este propósito podemos consultar as obras de Buchan; Mackintosh (1973); Buzan (1991), Thomas, (1992).

O conceito de segurança humana resulta, sobretudo, do trabalho do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, mormente de Mahbuq ul Haq que chefiava a equipa do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH).

A segurança humana aparece no RDH de 1994 (PNUD) como algo centrado no ser humano e não no estado, focado no bem-estar dos povos e não na segurança das fronteiras do estado, como um bem político que se materializa no viver livre de medo mas também ao abrigo de necessidade dos indivíduos e não somente nas realizações militares dos seus estados (Ferro, 2009).

É neste contexto que, com fenómenos como a globalização, se tornou perceptível a incapacidade por parte do Estado para fazer face a todos os problemas securitários, abandonando-se uma concetualização presa ao estatal-militar (Brandão, 2004; p. 39-40), para outras novas abordagens. Atualmente tem vindo a afirmar-se a tendência para o alargamento do conceito e para nele incluir outras dimensões, tais como a segurança económica, a segurança do ecossistema e outros conceitos alternativos de segurança, que incluam o crime internacional organizado, a propagação transnacional de doenças, os movimentos migratórios internacionais em grande escala, a segurança societal (Buzan, 1991)⁵ e a já referida segurança humana (PNUD, 1994)⁶.

De uma forma mais vasta, podemos considerar a segurança como a busca da libertação relativamente à ameaça, sendo a resultante da

⁵ O conceito de “segurança societal” inicialmente avançado por Barry Buzan, é, posteriormente, desenvolvido por um grupo de investigação do *Centre for Peace and Conflict Research*, no sentido de diferenciar segurança do Estado (soberania) e segurança da sociedade (identidade).

⁶ Esta nova abordagem assenta nos seguintes pressupostos: centralidade da pessoa humana; universalidade, transnacionalidade e diversidade dos riscos; interdependência das componentes da segurança. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*, 1994.

Para uma discussão detalhada sobre o conceito de segurança humana ver Vigilante, Van Langenhove, Fanta, Ferro, Scaramagli, *Delivering Human Security Through Multilevel Governance*, UNDP, UNU-CRIS, Brussels, 2009.

interação entre as vulnerabilidades de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta (Waeber *et. al.*, 1993; p. 23-24).⁷

Tipicamente as ameaças revelavam-se nos Estados pela sua própria natureza intrínseca (poluição) ou devido à porosidade das suas fronteiras. As ameaças da atualidade, emergidas num primeiro momento do esbatimento bipolar e num segundo momento acentuadas pela crise económico-financeira, distinguem-se das tradicionais sobretudo pela natureza desterritorializada, pela tendência de não se manifestarem num simples evento ou período de tempo e, por vezes, não terem um ponto focal, onde os políticos e governantes possam concentrar as suas atenções e energias (Smith, 2000; p. 78). Acresce ainda que muitas destas ameaças provêm de novos atores que se manifestam no Sistema Internacional, e que procuram constantemente iludir ou evadir-se às autoridades formais, impossibilitando quaisquer negociações.

Numa abordagem tradicional, por ameaça entendíamos qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objetivo que, por norma, é causador de danos, materiais ou morais; no fundo, o produto de uma *possibilidade* por uma *intenção* (Couto, 1998; p. 329). Este é, no entanto, um conceito pouco abrangente e que não permite a inclusão de algumas manifestações com implicações tão sérias que podem ser classificadas como ameaças não tradicionais à segurança.

Neste ensaio optámos por adotar a definição de ameaça transnacional do relatório das Nações Unidas Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade comum⁸, que adota uma definição bastante ampla de ameaça, reconhecendo que qualquer acontecimento ou processo que possa levar a um grande número de mortes ou à diminuição das probabilidades de vida ou ponha em causa o Estado como a unidade basilar do sistema internacional pode ser considerada uma ameaça à segurança internacional (2004 a, p. 12). Uma abordagem tão ampla, produzida em 2004 pelas Nações Unidas, tinha como objetivo por em

⁷ Barry Buzan considera que as ameaças podem ser de cinco tipos: militares, políticas, sociais, económicas e ecológicas (Buzan, 1991; p. 116-142).

⁸ A More Secure World: our shared responsibility, título no original em inglês.

destaque as várias facetas do que é uma ameaça e concomitantemente do que é a resposta securitária à mesma.

Não obstante a variedade qualitativa e quantitativa dos critérios que permitem identificar o que é uma ameaça, optámos simplesmente pela análise do conceito suprarreferido, de onde inferimos que a grande ameaça se encontra no minar do Estado enquanto unidade básica do sistema político internacional

Fracasso / Fragilidade do Estado

A análise da ameaça pressupõe, pelo que foi dito, uma fase prévia de reflexão sobre o que pode pôr em causa o Estado, dos fatores que contribuem para a sua consolidação ou, pelo outro lado, para a sua fragilidade e eventual colapso.

Quando se fala de fracasso, falhanço, ou fragilidade do Estado, ou qualquer um dos vários termos entretanto popularizados quando se avalia o desempenho de um Estado, há uma referência mais ou menos explícita aos elementos constitutivos do mesmo: ao seu território, o povo e ao poder político soberano. A este, a expressão dessa soberania, cabe-lhe, compete-lhe o garantir o fornecimento dos bens políticos constantes no contrato social fundador, isto é, a segurança, a justiça e o bem-estar social. Claro está que à falta de um contrato social fundador escrito e assinado pelas partes, os bens políticos expectáveis variam de acordo com o tempo, o espaço e até a ideologia dominante.

É clássica a definição de Jean Bodin, percecionando o Estado como uma entidade que não conhece igual na ordem interna, onde é supremo, e que não reconhece superior na ordem externa, pelo que é independente. Quer isto dizer que o Estado decide por si mesmo como irá enfrentar os seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros e, ao fazê-lo, limitar a sua liberdade chegando a compromissos com eles (Waltz, 2002; p. 135-136).

Porém, nem todas as unidades políticas conseguem garantir aos seus habitantes os referidos fins. Apenas com objetivos pragmáticos de mapear demograficamente de que estamos a falar, a análise de índices

como o índice de Estados falhados da *Foreign Policy* de 2012⁹, facilmente nos apercebemos que cerca de um terço da população mundial vive em áreas consideradas críticas ou em perigo. São inúmeros os exemplos, sendo o fenómeno mais notório em certas partes do Continente Africano e em partes do Sudeste Asiático; os casos mais prementes são, há algum tempo, a Somália e o Chade.

Também aqui verificamos a inexistência de um conceito único, pois são várias as definições disponíveis de Estados frágeis, falhados ou colapsados. Verifica-se, outrossim, é que o conceito de Estado falhado é um conceito a contrário¹⁰, em referência ao que é um Estado bem-sucedido¹¹.

⁹ Para a *Foreign Policy* um “estado está a falhar quando o seu governo está a perder o controlo físico sobre o seu território ou não tem o monopólio do uso legítimo da força. Outros sintomas de falhanço do estado incluem a erosão da autoridade para tomar decisões coletivas; uma incapacidade para fornecer serviços públicos razoáveis; e a perda da capacidade de interagir em relações formais com outros estados enquanto membro pleno da comunidade internacional. [...] Os estados podem falhar em graus variáveis de declínio através da explosão, implosão ou erosão”.

Podemos consultar detalhadamente este índice em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings

Para este cálculo, a *Foreign Policy* recorre a uma metodologia assente no desempenho de 12 indicadores que podem ser agrupados em 3 categorias: indicadores sociais, indicadores económicos e indicadores políticos. Dentro dos indicadores sociais temos (1) Pressões demográficas crescentes; (2) Movimentos maciços de Refugiados ou de Pessoas Internamente Deslocadas que geram emergências humanitárias complexas; (3) um legado de ódios grupais em busca de vingança ou de dinâmicas negativas grupais; (4) um sofrimento humano crónico e sustentado. Os indicadores económicos incluem (5) um desenvolvimento económico desigual com assimetrias grupais, (6) Declínio económico agudo e/ou severo. Os indicadores políticos agregam (7) a criminalização ou deslegitimação do estado, (8) a progressiva deterioração dos serviços públicos, (9) a suspensão ou aplicação arbitrária do estado de direito e uma violação generalizada dos direitos humanos, (10) a existência de um aparelho de segurança que funcione como um “Estado dentro do estado”, (11) a ascensão de elites alinhadas em fações e (12) a intervenção de outros estados ou de atores políticos externos

¹⁰ Podemos detalhar em PUREZA, José Manuel, ROQUE, Sílvia, RAFAEL, Mónica, CRAVO, Teresa (2007) – *Do States Fail or Are They Pushed, Lessons Learned From Three Former Portuguese Colonies*, Oficina do CES, n.º 273, Abril.

¹¹ A inexistência de um conceito de estado falhado, a pluralidade de conceitos feitos à medida de cada ator que o quer invocar para legitimar intervenções por exemplo leva ao debate sobre o fracasso do próprio conceito. Para mais ver Ferro, Mónica,

Partindo de um empirismo pragmático, os Estados falhados são entidades “que não são capazes ou não estão dispostos a garantir as condições mínimas para as suas populações: paz interna, lei e ordem e boa governação” (Robert, 2009). São Estados onde “o governo está a perder o controlo físico sobre o seu território ou onde não tem o monopólio do uso legítimo da força”¹². O Estado falhado é considerado, “em última instância, incapaz de se sustentar a si mesmo como membro da comunidade internacional” (Helman e Ratner, 1992) e depende de fluxos regulares de assistência externa. A lista de Estados falhados está em crescimento, à medida que a mesma incide sobre aquilo que Chase, Hill e Kennedy (1996) se referem como um “*estado pivot*” e a sobre a sua importância enquanto ameaça para essa região e para a segurança global.

Também Fukuyama (2006)¹³ e Rotberg Robert (2004)¹⁴ têm dedicado as suas energias a tentativas de concetualização destas realidades; há ainda que referir esforços institucionais como a *CIA State Failure Task Force* que tenta definir estado falhado. Aí pode ler-se que “definido de uma forma mais restrita, o fracasso de um estado traduz-se em exemplos nos quais a autoridade central do estado colapsa durante vários anos.” A Task Force, contudo, adota uma definição mais abrangente porque mesmo os acontecimentos que não atravessam esse patamar de colapso total podem afetar os interesses da política externa

“O que falha quando falham os Estados?,” in *Estratégia*, Vol. XXII, Lisboa, 2008, p. 392

¹² Sobre este assunto podemos detalhar no document “The Fund For Peace and Foreign Policy”, disponível in http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3111

¹³ Fukuyama (2006; p. 105) classifica o termo “fraco”, referindo-se à *força do Estado e não ao seu alcance, significando “(...) uma falta de capacidade institucional para implementar e impor políticas, muitas vezes induzida por uma falta subjacente de legitimidade do sistema político como um todo”*.

¹⁴ Este autor diferencia Estados falhados de Estados colapsados. Um Estado falha em resultado “da violência interna, o governo perde a credibilidade [...] tornando-se ilegítimo para a sua população”. Um Estado colapsado, corresponde «a uma versão extrema de um Estado falhado» em que a segurança é garantida pela lei do mais forte e onde «existe um vácuo de autoridade», no qual «os senhores da guerra ou actores não-estatais adquirem o controlo de regiões » (Rotberg, 2004; p. 5-9).

norte-americana¹⁵. De referir, também, que a política externa portuguesa se refere a estados de governação deteriorada no documento “Nova Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa” (2005)¹⁶.

Destas definições resultam outras que embora mais limitadas traduzem análises das mesmas realidades; falamos, por exemplo, do conceito de *quasi-Estado* de Robert Jackson (1990), que o mesmo usa para descrever, mormente, estados do terceiro mundo e cujos atributos de soberania se exercem de uma forma limitada, para usar um eufemismo. Intrinsecamente ligado a este está o conceito de *Estado de facto*, “uma entidade secessionista que recolhe apoio popular e atingiu capacidade suficiente para fornecer serviços governamentais a uma dada população numa determinada área territorial sobre a qual mantém um controlo efetivo por um período longo de tempo” (Pegg, 1998).

No final de um percurso descendente, está o *Estado em colapso*, sendo que “[c]olapso significa que as funções fundamentais do Estado já não são cumpridas” (Zartman, 1995).

Para este Ensaio entendemos operacionalizar um conceito como instrumento útil. Assim, dentro do conceito de Estado Fracassado, *latu sensu*, inserem-se três categorias que nos aparecem de uma forma gradativa:

- Estados fracos;
- Estados falhados;
- Estados colapsados.

Por “Estado fraco” entendemos aquele cujos órgãos de soberania e as suas instituições não conseguem exercer a sua atividade plena em toda a extensão do território, são incapazes de garantir os serviços básicos à população e, perante esta são tidos como ilegítimos. É verificável, de forma recorrente, que a sua elite política tem uma visão

¹⁵ Para mais produtores de conceitos, individuais e institucionais, ver: Ferro, Mónica, “O que falha quando falham os Estados?”.

¹⁶ Neste documento os Estados frágeis são “aqueles que correm o risco de degenerar e desagregar, fazendo alastrar a insegurança não só por entre os seus próprios cidadãos como também por entre os cidadãos da região a que pertencem” (VECP, 2006; p. 20).

patrimonial do Estado, transformando-se em gestores de um complexo sistema de relações sociais, que premeia o indivíduo próximo e leal, punindo os restantes, sobretudo os competidores.

Já o “Estado falhado”, e numa escala de insucesso superior, é aquele em que surgem outras entidades (milícias, exércitos privados), que competem com o poder formal, por vezes controlando partes significativas do território e da sua população, não tendo necessariamente responsabilidade social sobre esta última.

O “Estado colapsado” aparece-nos no fim desta escala crescente de inviabilidade do Estado, o poder formal simplesmente não existe, os órgãos de soberania e as instituições num determinado território, que no passado já possuiu os atributos tradicionais de um Estado, colapsaram; ou seja, no caos jurídico, legislativo e administrativo prevalece a lei do mais forte, surgindo ou subsistindo diversas formas de organização social e comunitária, *lumpen*, etno-linguísticas ou popular, que possuem capacidade de exercer a força e conduzir operações armadas, que competem entre si pelo controlo de território e pelo acesso a recursos, e que controlam e exercem alguma forma de responsabilidade social sobre as populações residentes.

O fracasso do Estado pode e deve ser relacionado com as outras ameaças aqui referidas, pois, não possuindo poder ou controlo sobre a totalidade do seu território, ficam permeáveis a que dentro de si germinem e se desenvolvam as mais diversas formas de terrorismo e de criminalidade organizada. Esta combinação pode comprometer ainda mais a já de si frágil existência destes países como realidade política. Não se trata da defesa do mito “Estados falhados como incubadoras de terroristas” mas sim da verificação de uma prática: são estes Estados os mais permeáveis a redes de tráficos vários que são causa e efeito de mais instabilidade.

Nos anos mais recentes esta linguagem tem sido progressivamente substituída por referências a graus variáveis de governação deteriorada, de fragilidade do Estado. Esta visão é a preferida dos teóricos do desenvolvimento que veem na linguagem do fracasso uma carga negativa que politicamente prejudica as relações com essas unidades de poder. Aqui, neste ensaio, a linguagem não tem denotações nem conotações pejorativas; apenas traduz uma aproximação metodoló-

gica, mais empírica do que teorizadora ou doutrinal, de fenómenos que se constituem como ameaças à paz e segurança regional e global e, mormente, aos seus cidadãos: os estados que fracassam ou estão à beira do fracasso.

Ação estratégica para fazer face ao fracasso do Estado

A procura de resposta aos desafios de Segurança, Defesa e Desenvolvimento passa pela conceptualização de uma nova legitimidade para intervenções, impondo forçosamente a definição dos mecanismos nacionais e internacionais com capacidade para garantir a Paz e a Estabilidade Internacional e de permitir orientar a ação dos atores com responsabilidade na sociedade internacional.

A preocupação com o estabelecimento desses mecanismos reguladores, ou para poder acorrer às situações de instabilidade, de forma a diminuir ou reduzir as suas consequências, engendrou diversos projetos, competindo às Nações Unidas (na sequência lógica da Agenda para a Paz do ex-Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali), o papel primordial, assim como às organizações regionais (em consonância com o Capítulo VII da própria Carta das Nações Unidas), das quais são referência na área Euro-Atlântica, para além da OTAN, a OSCE.

O fracasso do Estado é uma ameaça de múltiplas dimensões, pelo que a resposta será necessariamente uma ação estratégica, sendo a eficácia da mesma subsidiária da adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitetura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, diferenciadas nos objetivos e capacidades, se complementarão (Viana, 2003; p. 6)¹⁷.

¹⁷ No caso específico de Portugal, as mentalidades vigentes ainda condicionam muito a forma de encarar os assuntos de defesa e segurança; o conceito de Defesa Nacional está muito ligado apenas à atividade militar, mas sabendo que não basta a Defesa para se obter a Segurança, o conceito a adotar deve assim ser o de Segurança Nacional, resultante de um conjunto de políticas do Estado, devidamente articuladas, na vertente militar, mas também em outras políticas sectoriais como a económica, cultural, educativa, que englobe ações coordenadas de segurança externa e interna, cuja fronteira está atualmente desvanecida (Viana, 2003; p. 10-18).

Assim, a resposta deve entrar em linha de conta com as diversas estratégias gerais (militar, política, psicológica, económica, de informações), todas interrelacionadas e interdependentes, e que integram os estilos de ação direta ou indireta. A ação direta com o emprego do *hard power*, mostrando a utilidade do uso da força (Smith, 2006), e a ação indireta a recorrer frequentemente ao designado *soft power* (Nye, 2004)¹⁸ mas sobretudo ao *smart power*.

Qualquer ação estratégica a concretizar, na sua formulação tem a montante um estudo da situação estratégica¹⁹. Neste estudo, o estrategista deve ter em conta que o grande objetivo deve ser o da alteração das relações de poder e que a decisão sobre a sua adoção deve ser o produto de um efeito psicológico (Couto, 2004; p. 228), ou seja, que no jogo dialético, a gestão das perceções e as mensagens que se pretendem passar ao adversário são fundamentais, sendo que o efeito pretendido só é alcançado se existir comunicação com o Outro antagonista e da sua parte uma assimilação clara do que se pretende. Assim, desde o momento da elaboração, devem ser tidos em conta os diferentes padrões culturais, civilizacionais bem como os critérios de racionalidade. A partir desta análise pode efetuar-se então a formulação das possíveis modalidades de ação para alcançar o objetivo definido.

São inúmeras as ações a adotar, quer a nível global, quer a nível regional. Hoje o instrumento mais utilizado ficou conhecido por construção de Estados (*State Building*). Boutros Boutros-Ghali, em 1992, com a Agenda para a Paz vulgarizou o conceito de construção da paz (*peacebuilding*)²⁰ apresentada por Galtung (1975) na década de sessenta do século XX. Boutros-Ghali distingue naquele documento a

¹⁸ A capacidade de um ator das relações internacionais obter o que deseja através da atracção e não pela coacção, aplica-se por norma através de relações com aliados, auxílio económico e intercâmbio cultural com outros atores, projetando uma perceção de comportamento coerente com a retórica em apoio da democracia e dos direitos humanos, e mais genericamente, mantendo uma opinião pública favorável e uma credibilidade fora das suas fronteiras. Sobre este assunto podemos detalhar em Nye (2004).

¹⁹ Consiste na análise dos fatores de decisão: o objetivo político a alcançar, as características do ambiente operacional, os potenciais estratégicos dos adversários e o tempo (Couto, 1998; p. 328).

²⁰ A Organização terá que “Estar preparada para prestar assistência à construção da paz em diferentes contextos: na reconstrução das instituições e das infraestruturas

situação de construção da paz pós-conflito, do pré-conflito, ou seja, a diplomacia preventiva, definindo ainda construção da paz como uma “ação de identificação e apoio às estruturas que possam reforçar e consolidar a paz visando evitar uma recaída no conflito.” (Boutros-Ghali, 1992). Posteriormente, no suplemento àquela Agenda, datado de 1995, o então Secretário-Geral das Nações Unidas referiu explicitamente que a construção da paz pós-conflito seria levada a cabo por operações multidimensionais das Nações Unidas, que deviam adoptar diversas medidas, tais como a desmilitarização, o controlo de armas ligeiras, a reforma institucional, a melhoria do sistema judicial, a monitorização dos Direitos Humanos, a reforma eleitoral e o desenvolvimento económico e social (Boutros-Ghali, 1995).

Nos últimos tempos vulgarizou-se o emprego das expressões *State Building* ou mesmo *Nation Building*²¹, que em rigor, e tendo em consideração o enquadramento que tem sido dado para criar as operações como as de Administração Transitória das Nações Unidas, são operações de construção da paz (Ferro, 2006; p. 54). O apogeu destas operações e, por isso mesmo, o seu exemplo mais cabal foi a missão criada pela Resolução 1272, de 25 de Outubro de 1999, em que o Conselho de Segurança estabeleceu a *Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste* (UNTAET), a maior operação multidimensional de sempre, na qual as Nações Unidas exerceram, em nome do povo timorense, todos os poderes que no sistema jurídico contemporâneo estão reservadas aos Estados, fazendo desta a operação de construção de estados modelo.

das nações destruídas por guerras civis e conflitos; e construindo laços pacíficos com benefícios mútuos entre nações que tinham estado em guerra.”

“To stand ready to assist in peace-building in its differing contexts: rebuilding the institutions and infrastructures of nations torn by civil war and strife; and building bonds of peaceful mutual benefit among nations formerly at war” A/47/277 – S/24111, 17 de Junho de 1992, *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, parágrafo 15 (Boutros-Ghali, 1992).

²¹ Cynthia Watson define *Nation Building* como “ending military conflict and rebuilding economic and political infrastructures, along with basic services, to include the armed forces, police, government, banks, transportation networks, communications, health and medical care, schools and the other basic infrastructures” (2004; p. 9).

Estas operações multidimensionais de *construção da paz* têm como objetivo primário a constituição de um Estado novo e legítimo, com capacidade para proteger a sua população e assegurar o respeito pelos direitos humanos, e podem surgir em sociedades que necessitem da criação de um novo Estado, como foi o caso de Timor-Leste, ou em sociedades cujo Estado consegue desempenhar algumas funções, mas tem de ser reabilitado ou reconstruído, como foi o caso das Autoridades Transitórias no Camboja (UNTAC) e no Kosovo a Administração Interina das Nações Unidas (UNMIK).

Em nosso entender, a construção de estados deve procurar que o Estado possa no mínimo garantir os seus três grandes fins: segurança, bem-estar e justiça, bem como o exercício da actividade política, ou seja, governar. Para conseguir este desiderato, a construção de estados, quer seja preventiva, quer seja pós-conflito, tem várias fases e formas de aplicação.

Esta linha de reflexão traz à colação o debate pós 2005 sobre a soberania como responsabilidade e a Responsabilidade de Proteger (popularizada pelo seu acrónimo R2P). A R2P ficou consagrada no Documento Final da Cimeira das Nações Unidas de 2005 (Setembro), no qual os chefes de Estado e de Governo unanimemente afirmaram que cada Estado tem a responsabilidade de proteger as suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade²², desde logo prevenindo-os. Esta ideia de soberania como responsabilidade resulta de um processo de auto-crítica da própria Organização das Nações Unidas depois da sua incapacidade de deter e responder ao genocídio no Ruanda, implica que caso um Estado se revele incapaz de proteger o seu povo, a comunidade internacional, através das Nações Unidas, tem a responsabilidade para, usando os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos,

²² Sobre este assunto ver: Gareth Evans, *The Responsibility to Protect, Ending Mass Atrocities Crimes Once and For All*, Washington, Brookings Institution Press, 2008; Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect, The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge, Polity Press, 2009; Mónica Ferro, “Segurança Humana – quando é que nos protegemos?” in *Boletim do Centro Regional das Nações Unidas*, Fevereiro 2009, disponível in http://unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal43.pdf

em conformidade com os Capítulos VI e VII da Carta, providenciando essa protecção²³.

Trata-se de um princípio ético, a caminho de se tornar um conceito operativo com um ainda muito longo percurso até que atinja o grau de normatividade²⁴ ambicionado pelos promotores da R2P, que nasce do discurso da ingerência humanitária dos anos de 1960.

Em Janeiro de 2009, o Secretário-Geral das Nações Unidas lança o relatório sobre a implementação da R2P, assente em três pilares: Pilar 1: as responsabilidades de protecção do Estado; Pilar 2: a assistência internacional e a construção de capacidades nacionais; Pilar 3: uma reposta atempada e decisiva da comunidade internacional.

Esta estratégia valoriza a prevenção e quando a mesma falha prescreve uma acção desenhada à medida de cada caso, adequada às circunstâncias. A resposta deve vir sempre, em primeira mão, do Estado em causa. Mas caso o Estado não seja capaz dessa protecção, a comunidade internacional deve estar preparada para actuar através de vários mecanismos diplomáticos indo até à assistência militar a Estados que, por exemplo, vejam a segurança das suas populações posta em causa pela acção de movimentos armados competidores dentro do seu território. A força não é mais vista como último recurso, mas sim como uma possibilidade preventiva e embora não haja uma abordagem sequencial dos pilares, uma acção colectiva ou institucional de imposição da paz estará sempre em último lugar no rol das opções disponíveis.

O Relatório do SG pretende avançar com propostas para a implementação deste conceito que, por exemplo, para a União Europeia não é mais do que um novo rótulo para o direito de ingerência; para a comunidade humanitária a cobertura para todas as situações em que a dignidade humana está posta em causa; e para alguns think tanks, como o International Crisis Group cujo Presidente (Gareth Evans) se tem desdobrado para popularizar o conceito, o mesmo aparece ligado à ideia de guerra justa. Nenhuma destas interpretações se pode consi-

²³ Ver Parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cimeira de 2005.

²⁴ Para uma discussão sobre se a R2P é um princípio, um conceito ou uma norma podemos detalhar em Bellamy (2009).

derar como encarnando em pleno o espírito de 2005, dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cimeira²⁵.

Kofi Annan, no relatório para o Conselho de Segurança, intitulado *As causas de Conflito e a Promoção de uma Paz Duradoura e um Desenvolvimento Sustentável em Africa*, datado de 1998, entende que a necessidade fundamental nas situações de *construção da paz* pós-conflito é a segurança das pessoas, entendida como uma paz real e com a garantia de acesso às infraestruturas sociais básicas. Há fatores que são considerados fundamentais, sendo mencionado logo à cabeça o fator tempo; em segundo, vem a necessidade de uma abordagem holística e multidisciplinar; em terceiro, a adequação financeira ao esforço e, por último, a necessidade de uma coordenação estratégica e administrativa entre os vários atores em presença.

Ciente de que as sociedades pós-conflito se encontram extremamente fragilizadas e com necessidades especiais, neste mesmo relatório Kofi Annan estabelece as prioridades da *construção da paz* nas áreas que considera mais críticas, como o forjar a reconciliação comunitária e nacional; o respeito pelos direitos humanos; a promoção da inclusão política e da unidade nacional; o assegurar do regresso rápido e em segurança dos deslocados e refugiados e a reintegração de ex-combatentes e de outros na sociedade produtiva, mobilizando ao mesmo tempo os recursos internos e internacionais fundamentais para a recuperação económica (Nações Unidas, 1998; p. 18).

O ex-Secretário-Geral da ONU (Nações Unidas, 1998; p.19-28) estabeleceu duas áreas e um conjunto de premissas por cada uma delas para que se consiga promover uma paz durável e um desenvolvimento sustentável²⁶:

²⁵ Ver Ferro (2009).

²⁶ Miall (1999; p. 188-194) detalha os desafios que são enfrentados pelos *peacebuilders* após conflitos de longa duração, distinguindo duas vertentes importantes e inúmeras tarefas associadas: a prevenção do relapso na guerra e a criação de uma paz autossustentada. William Zartmann (1995 b; p. 95-105) apresenta-nos as linhas orientadoras para a preservação da Paz em África: adoção de mecanismos padronizados para lidar com o conflito, construção da capacitação africana, desarmamento e desmobilização; reconstrução das estruturas; construção de coligações; lidar com fações adversas; democratização; definição de fronteiras e apoio à gestão de conflitos.

- Boa Governação:
 - o Garantia do respeito pelos direitos humanos e estado de direito;
 - o Promoção da transparência e da responsabilização na administração pública;
 - o Melhoria da capacidade administrativa;
 - o Fortalecimento da governação democrática.
- Desenvolvimento sustentável:
 - o Criar um ambiente apropriado para o investimento e crescimento económico;
 - o Acelerar o desenvolvimento social;
 - o Reestruturar a ajuda internacional;
 - o Reduzir o serviço da dívida;
 - o Abertura ao mercado internacional;
 - o Apoiar a cooperação e a integração regional;
 - o Harmonizar as iniciativas bilaterais e multilaterais;

Para Fukuyama (2006, p. 109), que vê a construção de Estados como “a criação de novas instituições de governo e o fortalecimento das já existentes”, são três as fases distintas para a construção de Estados:

1. A reconstrução pós-conflito, que se aplica a países recém saídos de conflitos violentos, onde a autoridade do Estado ruiu por completo e precisa de ser reconstruída a partir dos alicerces. Aqui o problema a enfrentar pelos poderes externos é a garantia de estabilidade no curto prazo;
2. Esta fase inicia-se quando e se o Estado tiver alcançado alguma estabilidade com o apoio internacional. Neste caso, o objectivo principal é a criação de instituições do Estado auto-sustentadas, com capacidade para resistir à retirada da intervenção externa;
3. Esta última fase sobrepõe-se à anterior e assenta no fortalecimento dos Estados fracos, mas em que a autoridade do Estado existe de forma razoavelmente estável, porém debilitado para a realização de algumas funções necessárias.

Pelo exposto, pensamos que a ação estratégica para enfrentar a ameaça que o fracasso dos Estados representa passará sempre pela ajuda pública ao desenvolvimento e pela cooperação bi-ou multilateral, feita por um Estado ou uma Organização Internacional. Os Estados não são bons construtores de Estados pois estão sujeitos a programas de governo e a mudanças no mesmo que não são compatíveis com o empenhamento de longo prazo que a construção de estados pressupõe (Ferro, 2006).

Neste Ensaio, aplicamos à construção da paz um modelo holístico²⁷, onde as ações a implementar, que têm de ser vistas numa perspectiva de longo prazo²⁸, devem prever a capacitação a todos os níveis, do indivíduo às organizações e instituições, com o objetivo final de fortalecer o Estado no seu todo. Note-se, no entanto, que antes da adoção de qualquer modalidade de ação estratégica se deve primeiro responder à seguinte questão: “pode um processo de construção de estado ser apresentado a um povo ou tem que ser gerado internamente?”²⁹ (Watson, 2004; p. 10), uma vez que a história tem confirmado que é impossível impôr esta actuação às populações e garantir o seu sucesso sustentado no tempo.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento identifica claramente esta visão interna do processo afirmando que a *construção da paz* pode ser entendida como um processo guiado pelas relações estado-sociedade, que procura reforçar, construir ou reconstruir a capacidade e a legitimidade das instituições do Estado, para que possa criar as condições necessárias para uma segurança sustentável e para o desenvolvimento.³⁰

²⁷ O modelo das Nações Unidas para a reconstrução de Estados assenta fundamentalmente em cinco áreas: militar e de segurança, política e constitucional, económica e social, psicológica e social e ainda internacional. Este assunto pode ser aprofundado em Ferro (2006) e em Hugh Miall (1999; p. 186-188).

²⁸ “For development to succeed – in almost any context – we know we need to take the long view and stay engaged for the long haul. There are no quick fixes to strengthen governance or build a country’s ability to improve the lives of its citizens” (USAID, 2005; p. v).

²⁹ “Can Nation-Building be brought to a people or does it need to be home grown?” no original.

³⁰ Draft do Relatório do PNUD sobre State-Building a que o autor teve acesso.

Estratégia Militar

A ação de partida de qualquer operação *de construção da paz* deve incidir na Reforma do Sistema de Segurança e Defesa (RSSD) e na desmilitarização da sociedade (USAID, 2005; p. 5)³¹. A RSSD é um esforço sistematizado, holístico de, abordando segurança e desenvolvimento como se dois gémeos virtuosos se tratassem, construir, reconstruir, reformar ou transformar sectores de segurança (onde se incluem todos os atores envolvidos no mesmo desde o Parlamento que faz as leis, aos Ministérios que as executam, aos agentes que a aplicam e aos organismos que supervisionam a democraticidade e transparência deste processo e, ainda, às forças de segurança que operam à margem deste quadro de referência) tornando-os mais adequados aos desafios que os países têm que enfrentar: o desenvolvimento humano sustentável e a consolidação da paz.

Dado que estes são conceitos vagos e fluídos, os processos concebidos para melhorar a governação, a gestão do sector de segurança (incluindo responsabilidade e transparência), melhorar a capacidade operacional das agências de segurança, reformar os seus sistemas orçamentais, moderar a sua influência política e económica, devem ser incluídos na RSSD (Hutchful, 2004).

Como principais tarefas surgem-nos a reestruturação dos sistemas de Comando e Controlo, constituindo-se umas novas Forças Armadas e uma nova polícia; o adoptar de novos conceitos e missões, bem como o desarmar e desmobilizar os antigos combatentes para serem depois reintegrados na sociedade civil³².

Na estratégia militar deve ser ainda equacionado o papel a desempenhar pelas Organizações Internacionais, Regionais e Sub-Regionais de Segurança e Defesa.

³¹ A USAID (2005; p. 5) apresenta quatro prioridades para o fortalecimento do Estado: “Enhance stability, Improve security, Encourage reform related to the conditions that are driving fragility and that will increase the likelihood of long-term stability. Develop the capacity of institutions that are fundamental to lasting recovery and transformational development”.

³² Sobre esta temática podemos ver a publicação *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. A practical field and classroom guide*, de Douglas et. al. (2004).

Estratégia Político-diplomática

Na manobra interna, o Governo deve ser capaz de lidar com a *partilha do poder* e com todos os problemas relativos à criação de uma autoridade transitória, caso esta seja criada, e a sua ação deve centrar-se na(o):

- Reforma ou criação de órgãos de soberania;
- Criação de condições para a realização de eleições;
- Garantia que o governo é capaz de responder a novas e diferentes exigências;
- Edificação e capacitação da administração pública;
- Estabelecimento de critérios e padrões de boa governação, incluindo o respeito pelos direitos humanos e estado de direito;
- Edificação de um sistema judicial;
- Democratização e apoio à consolidação da sociedade civil.

Na manobra externa, a ação estratégica do poder deve preparar a transferência de responsabilidade para o controlo local, (caso tenha sido estabelecida uma autoridade transitória/temporária); deve procurar angariar apoios de países e OI; integrar estruturas regionais (Miall, 1999; p. 204-205) e harmonizar as iniciativas bi e multilaterais.

Estratégia Socioeconómica

A ação estratégica nesta vertente deve ser centrada numa atuação de curto prazo, que no essencial visará minimizar o sofrimento humano e proporcionar o acesso aos serviços essenciais de ajuda humanitária, recorrendo ao realojamento e se necessário ao reordenamento de populações (Miall, 1999; p. 205-206), à revitalização dos serviços básicos, como os da saúde e educação (USAID, 2005; p. 7) e à iniciação de programas de reintegração na sociedade civil dos ex-combatentes.

No médio e longo prazo devem ser implementados planos de desenvolvimento do tecido socioeconómico, procurando garantir um desenvolvimento sustentável, apostando na:

- Recuperação de infraestruturas físicas, como estradas, barragens, áreas portuárias, escolas, hospitais, caminhos-de-ferro, etc.;
- Criação de um ambiente apropriado para o investimento e crescimento económico;
- Criação de emprego, procurando ao mesmo tempo assegurar a abertura ao mercado internacional.

Estratégia Psicológica

A ação estratégica psicológica a desenvolver tem por finalidade última restaurar a tessitura social esventrada pelo conflito, apoiando a transformação de uma cultura de violência numa cultura de perdão, que conduza à criação de um ambiente de confiança nas comunidades. Assim, e tendo em consideração que a resolução do conflito só se alcança após a remoção “das causas bem como das manifestações de um conflito entre as partes e eliminando as fontes que causam a incompatibilidade das suas posições,” (Zartman e Rasmussen, 2001: p. 11), é necessário efectuar a gestão da reconciliação a longo prazo, recorrendo a diversas técnicas, tais como os rituais de purificação, que possibilitam o regresso de ex-combatentes ao seio da sua comunidade, ou no recurso a comissões da verdade e reconciliação³³, como ocorreu na África do Sul, nos Balcãs e mais tarde em Timor.

Estratégia de Informações

A resposta à questão formulada anteriormente e, que aqui relembramos, “pode um processo de construção de estado ser apresentado a um povo ou tem que ser gerado internamente?” (Watson, 2004; p. 10) deve entrar em linha de conta com a estratégia psicológica a adoptar e com a sua estreita ligação a uma estratégia de informações, entrando aqui em jogo a necessidade de gestão das percepções, pelo que é neces-

³³ No sentido que Miall (1999: p. 209-211) lhe deu: harmonização de histórias diferentes, aquiescência face à situação e restauração das relações amistosas.

sário efetuar-se um profundo estudo das populações (grupos alvo), verificar a sua sensibilidade e respetivos coeficientes de reatividade às mensagens que se lhes fazem chegar. Deve recorrer-se a todos os processos e técnicas disponíveis, procurando sempre criar ou apoiar a criação de um pano de fundo de reconciliação. Caso haja intervenção internacional, é com base nas estratégias de informações e psicológica que se vai efetuar a gestão do consentimento aos diversos níveis (estratégico, operacional e tático) para a anuência da presença internacional.

Fundamental para o sucesso integral deste modelo é o apoio a prestar pelos *meios de comunicação social*. Estes devem ser livres e independentes, não identificados com as partes em conflito.

Reflexões Finais

Os estados frágeis, de governação deteriorada no léxico da OCDE, falhados da escola realista, designam uma mesma realidade: espaços onde o contrato social fundador não está a ser cumprido e, consequentemente, as populações não vivem em maior liberdade, livres de medo mas também ao abrigo da necessidade. Espaços onde quando há segurança, a mesma não é a humana.

Visitamos algumas tentativas de definição desta realidade, bem como vários ramos que imbricam neste mesmo debate sobre a eficácia do estado, para vestir a questão de uma roupagem positiva: o que significa a soberania, quais são os bens políticos expectáveis pelas populações, o que implica construir e consolidar a paz e, finalmente, o que fazer quando falham os estados.

Aqui exploramos o princípio a caminho de norma que é a Responsabilidade de Proteger e as várias estratégias multidimensionais, hipercomplexas que são as operações de construção de estados.

Qualquer que seja o quadro teórico de referência, uma coisa parece premente: a necessidade de encontrar respostas e enquadramento para os atores legítimos encarregues de garantir a paz e segurança internacionais quando os estados falham, quando a responsabilidade de proteger é imperativa. As várias ações descritas não são autoexclusivas;

pelo contrário, são cumulativas e partem de uma abordagem holística à paz e à consolidação do Estado.

E embora essas várias estratégias pressuponham, frequentemente, apoio internacional, as mesmas só serão sustentáveis se contarem com a participação dos nacionais na elaboração das mesmas e se forem por eles apropriadas.

A aposta é claramente na prevenção e na consolidação dos Estados como forma de evitar situações de fragilidade e de fracasso de estado; as terapias são sempre mais caras que a prevenção e, por vezes, custas vidas que reparação alguma pode compensar.

Mas os modelos são, como as definições, tentativos. A comunidade internacional tem conseguido chegar a patamares mínimos de proteção, de garantias de intervenção face aos crimes mais graves, a regras de empenhamento para os atores e a fora internacionais onde as ações são concertadas. Mas enquanto não houver uma doutrina aceite como aquela que deve orientar a nova ordem mundial na manutenção da paz e segurança, todos os ensaios são provisórios e os planos de contingência.

Foi um exercício de planeamento provisório de contingência aquele que fizemos ao longos destas páginas.

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

- BELLAMY, Alex J. (2009) – *Responsibility to Protect, The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge, Polity Press.
- BUCHAN, Alaster; MACKINTOSH, John R. (1973) – *Security*. In *Marxism, Communism and Western Society: A Comparative Encyclopedia*, ed. C. D. Kerning. Vol. 7. (New York).
- BUZAN, Barry (1991) – *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era*. New York.
- BUZAN, Bary, WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de (1998) – *Security: A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner.
- CHASE, Robert, HILL, Emily, KENNEDY, Paul (1996) – Pivotal States and U.S. Strategy. In, *Foreign Affairs*, 75 (1).

- CONSELHO DE MINISTROS – *Nova Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: 2005. CPLP – Declaração Final da III Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP. Secretariado Executivo CPLP, Maputo, 17 e 18 de Julho de 2000.
- COUTO, Abel Cabral (1988) – *Elementos de estratégia – apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Alto Estudos Militares. Vol. I.
- DOUGLAS, Ian [et. Al.] (2004) – *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. A practical field and classroom guide*. Stuttgart: GTZ.
- EVANS, Gareth Evans (2008) – *The Responsibility to Protect, Ending Mass Atrocities Crimes Once and For All*. Washington, Brookings Institution Press.
- FERRO, Mónica (2008) – O que falha quando falham os Estados?. In, *Estratégia*, Vol. VXII, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa.
- FERRO, Mónica (2009) – Segurança Humana – quando é que nos protegem?. In *Boletim do Centro Regional das Nações Unidas*, Fevereiro, disponível in http://unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal43.pdf
- FERRO, Mónica (2006), *Construção de Estados, As administrações internacionais das Nações Unidas*, ISCSP, Lisboa
- FERRO, Mónica, (2009) "Segurança Humana – de que estamos a falar (III)", *Boletim Português do Centro Regional de Informação das Nações Unidas*, Março 2009, disponível in http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal44.pdf
- Ferro, Mónica, (2009) – Segurança Humana, quem tem a responsabilidade de nos proteger (I)", *Boletim Português do Centro Regional de Informação das Nações Unidas*, Janeiro, disponível em http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal42.pdf
- Ferro, Mónica, (2009) – Segurança Humana, quando é que nos protegem? (II), *Boletim Português do Centro Regional de Informação das Nações Unidas*, Fevereiro, disponível iem http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal43.pdf
- FERRO, Mónica, (2009) – A Responsabilidade de Proteger, contributos para um debate. In, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, Junho, disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/opiniao_v.asp?id=706
- FOREIGN POLICY (2012) – *The failed states index*. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings.

- FUKUYAMA, Francis (2006) – *A construção de Estados: governação e ordem mundial no século XXI*. Lisboa: Gradiva.
- HELMAN, Gerald, RATNER, Steven (1993) – Saving Failed States. In, Foreign Policy.
- JACKSON, Robert (1990) – *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- JACKSON, Robert (2000) – *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford, Oxford University Press.
- MIALI, Hugh, RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom, (1999) – *Contemporary conflict resolution*. Cambridge: Polity Press.
- NAÇÕES UNIDAS (1992) – *An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* [Em linha]. Disponível em <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> > .
- NAÇÕES UNIDAS (2004) – *A more secure world: our shared responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. [Em linha]. Disponível em <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p77.html>
- NYE, Joseph (2004) – *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- PEGG, Scott (1998) – *De Facto States in the International System*. Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper No. 21, February.
- PUREZA, José Manuel, ROQUE, Sílvia, RAFAEL, Mónica, CRAVO, Teresa (2007) – *Do States Fail or Are They Pushed, Lessons Learned From Three Former Portuguese Colonies*, Oficina do CES, n.º 273, Abril.
- ROTBURG, Robert (2004) – *When states fail: causes and consequences*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- SMITH, Paul (2000) – Transnational security threats and State survival: a role for the military. *Parameters*, Carlisle: U.S. Army War College, Autumn.
- The Fund For Peace e Foreign Policy, in http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3111
- USAID – *Fragile states strategy* [Em linha]. Consultado em 18 de Abril de 2007. Disponível em http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf.
- VIANA, Rodrigues (2002) – *Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Cosmos.

- VIGILANTE, Van Langenhove, FANTA, FERRO, SCARAMAGLI (2009) – *Delivering Human Security Through Multilevel Governance*. UNDP, UNU-CRIS, Brussels.
- WATSON, Cynthia (2004) – *Nation-Building: a reference handbook*. Santa Barbara: ABC – CLIO.
- WAEVER, Ole [et. al.] (1993) – *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publishers.
- WALTZ, Kenneth (2002) – *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- ZARTMAN, William (1995) – *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Lynne Rienner.
- ZARTMAN, William (1995 b) – Guidelines for preserving Peace in Africa. In, CROCKER, Chester and SMOCK, David, *African Conflict Resolution. The US role in peacemaking*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização¹

JORGE BACELAR GOUVEIA²

Resumo: O presente texto versa sobre os serviços de informações em Portugal, apresentando uma simultânea perspetiva quer quanto à sua evolução histórica e organização atual, quer quanto ao tema específico da sua fiscalização externa.

Abstract: This paper analyzes the intelligence services in Portugal, with a simultaneous perspective both as to its historical evolution and current organization, either as to the specific topic of their external oversighting.

Palavras-chave: segurança nacional, Estado de Direito, direitos, liberdades e garantias, serviços de informações, fiscalização

Key-words: national security, rule of law, fundamental rights, intelligence services, oversighting

¹ Versão atualizada do texto publicado na obra coletiva AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (coord. de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), I, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 171-192 (ISBN 978-972-40-3053-1). Entregue: 11.11.2012. Aceite: 13.12.2012.

² Antigo Presidente do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (2004-2008). Doutor e Agregado em Direito e Professor Cate-drático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa. Email: jbg@fd.unl.pt. Website: www.jorgebacelargouveia.com

I

O ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-POLÍTICO

1. A III República Portuguesa

Com a implantação da III República, após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a aprovação da atual Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), Portugal entrou num novo período da sua história, libertando-se de um regime autoritário e fascizante de direita, que tinha uma forte inspiração nacionalista e que prevaleceu durante 48 anos (de 28 de maio de 1926 a 24 de abril de 1974).

Gradualmente foram sendo estabelecidas as diversas estruturas de democratização do país, simultaneamente que se concedeu a independência política às antigas colónias portuguesas – hoje os Estados independentes de Angola (11 de novembro de 1975), Cabo Verde (5 de julho de 1975), Guiné-Bissau (24 de setembro de 1973), Moçambique (25 de junho de 1975) e São Tomé e Príncipe (12 de julho de 1975)³.

De então até aos nossos dias, muitos dos procedimentos e das práticas institucionais foram mudadas, tendo sido provavelmente a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (agora União Europeia), em 1 de janeiro de 1986, a reforma que mais profundamente transformaria Portugal, modernizando a economia, qualificando a sociedade e os seus recursos e abrindo o país a novos espaços e a novas culturas.

O próprio texto da CRP, aprovado em 2 de abril de 1976, já conheceu 7 revisões constitucionais, as quais alteraram bastante a sua versão original. As datas das revisões constitucionais havidas foram as seguintes: 1982, 1989, 1991, 1997, 2001, 2004 e 2005⁴.

³ Para uma apreciação geral sobre este período constitucional revolucionário, bem como os seus reflexos nas colónias portuguesas africanas que na altura alcançariam a independência política, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 4.^a ed., Coimbra, 2011, pp. 135 e ss.

⁴ Sobre as diversas revisões da Constituição Portuguesa de 1976, que sensivelmente modificaram a sua versão inicial, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 482 e ss.

2. A Constituição Portuguesa e a segurança nacional

Com a aprovação de um texto constitucional democrático, tributário de uma forte conceção de Estado de Direito⁵, naturalmente que a segurança não podia deixar de se refletir no conjunto das opções constitucionais que foram sendo feitas, ora no momento inicial, ora mais tarde aquando das diversas revisões constitucionais posteriores.

É assim que a ideia de segurança nacional está presente em diversos dos preceitos constitucionais, com essa verificação se comprovando bem a importância constitucional e democrática de tão relevante desígnio⁶.

A manifestação mais geral do relevo do objetivo da segurança é alcançada num dos preceitos introdutórios do articulado constitucional, no qual se estabelece, com clareza, que duas das tarefas fundamentais do Estado são:

- “Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam”⁷;
- “Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático”⁸.

Mas esta é uma preocupação que também aflora, agora mais especificamente, em disposições constitucionais atinentes aos direitos fundamentais das pessoas, não apenas se associando o direito à segurança com o direito à liberdade⁹, em contexto da intervenção restrita do Direito Penal e do Direito Processual Penal, bem como se esclarecendo que outros direitos fundamentais – além daquele direito fundamental à liberdade e à segurança – são suscetíveis de limitação em nome de

⁵ Cfr. o art. 2.º da CRP.

⁶ Sobre a segurança nacional e a sua projeção constitucional, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços Secretos em Portugal – Os Serviços de Informação e a Comunicação Social*, Lisboa, 2002, pp. 50 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa-Díli, 2012, pp. 537 e ss.

⁷ Art. 9.º, al. a), da CRP.

⁸ Art. 9.º, al. b), da CRP.

⁹ Como expressamente se afirma no art. 27.º, n.º 1, da CRP: “Todos têm direito à liberdade e à segurança”.

*finalidades de segurança do Estado pela alusão ao segredo de Estado e à investigação criminal*¹⁰.

Do mesmo modo, a parte organizatória da CRP, enquanto estatuto jurídico do poder político, se mostra sensível aos aspetos da segurança, indexando a atividades e organizações específicas – às Forças Armadas¹¹ e à Polícia¹² – as dimensões, respetivamente, externa e interna da segurança Nacional.

Pensando particularmente na atividade de informações como instrumento de segurança do Estado, *só a partir de 1997, com a aprovação da IV revisão constitucional, é que tal realidade seria constitucionalizada*, ainda que apenas no plano meramente organizacional, dizendo-se que a legislação em causa é da autoria da Assembleia da República, não do Governo e muito menos de outras entidades legislativas não estaduais¹³: é da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República legislar sobre o “Regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado”¹⁴.

Claro que a relevância constitucional da atividade de produção de informações do Estado não adquire apenas uma importância formal e organizatória, desde logo porque a sua admissibilidade em Estado

¹⁰ O art. 268.º, n.º 2, da CRP, limitando o direito à *open file Administration*, invoca a necessidade da proteção daqueles bens: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”.

¹¹ Competindo-lhes, nos termos do art. 275.º, n.º 1, da CRP, a “A defesa militar da República”, consistindo a defesa nacional, nos termos amplos em que o art. 273.º, n.º 2, da CRP, a concebe, em algo de muito equiparável à ideia comum de segurança externa: “A defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”.

¹² Atividade policial que beneficia de um estatuto constitucional próprio no art. 272.º da CRP, em cujo n.º 1 se prescreve que “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

¹³ Como é o caso em Portugal, sendo um Estado unitário politicamente regionalizado, com Regiões Autónomas, que também dispõem de competência legislativa. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 4.ª ed., Coimbra, 2011, pp. 965 e ss.

¹⁴ Art. 164.º, al. q), da CRP.

de Direito, se bem que numa certa configuração genérica, fica sendo constitucionalmente aceite.

Simplesmente, essa relevância é ainda primacialmente organizatória, situando-se aquelas normas numa linha de exercício legislativo na definição do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), quanto à sua essência, em favor do Estado, através da Assembleia da República, que se deve revelar num tipo especial de ato legislativo, que é a lei orgânica¹⁵.

3. A dificuldade de implantar a atividade de informações do Estado

Contudo, se é verdade que em 30 anos Portugal avançou rapidamente na modernização e aperfeiçoamento das suas estruturas políticas, económicas, sociais e culturais, não é menos verdade que o mesmo ritmo não se aplicou a todas essas importantes reformas.

*Estamos a pensar precisamente na trajetória seguida para a criação – legislativa e institucional – da atividade de informações de Estado, que se foi desenvolvendo com dificuldades, incompreensões, recuos e avanços, além de algumas dúvidas existenciais quanto ao modelo institucional a seguir*¹⁶.

Havia um grande trauma a vencer, trauma psicológico, trauma histórico e trauma político: a necessidade de criar serviços de informações do Estado. Mas tal nunca poderia significar qualquer regresso ao passado, protagonizado que foi pela atividade de informações levada

¹⁵ Quanto ao regime constitucional das leis orgânicas, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1237 e ss.

¹⁶ Para um percurso histórico da atividade de informações do Estado, desde a fundação de Portugal até aos nossos dias, v. PEDRO CARDOSO, *As informações em Portugal*, 2.^a ed., Lisboa, 2004, pp. 19 e ss.; VIZELA CARDOSO, *As informações em Portugal*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Coimbra, 2006, pp. 1 e ss.

Especialmente PEDRO CARDOSO (*As informações em Portugal*, pp. 19 e ss.) distingue três períodos: 1.º período – da fundação de Portugal (1143) até ao início dos Descobrimentos (1415); 2.º período – dos Descobrimentos até à independência do Brasil (1822); 3.º período – desde esta data até à descolonização pós-25 de Abril de 1974, particularmente a independência de Angola (1975).

a cabo por duas instituições que tinham ficado com as cicatrizes do horror do regime do Estado Novo autoritário, derrubado na madrugada de 25 de Abril de 1974: eram elas a PIDE – a Polícia Internacional de Defesa do Estado – e a DGS – a Direção-Geral de Segurança¹⁷, esta substituindo aquela na passagem de Oliveira Salazar a Marcello Caetano no lugar central do sistema político, que era para a anterior Constituição de 1933 o cargo de Presidente do Conselho de Ministros.

Tudo se agravava ainda mais pela ideia – que atualmente se vai tornando crescentemente mais nítida, à medida que os estudos históricos também avançam – de que a atividade da PIDE-DGS nem sequer era primordialmente de informações do Estado, mas fundamentalmente de controlo e de perseguição dos opositores do regime político de então.

Prova mais evidente dessa dificuldade foi o próprio facto de o reconhecimento constitucional específico da atividade de informações do Estado só ter sido feito em 1997, ainda que anteriormente essa mesma atividade se pudesse legitimar com base em instrumentos legislativos, sendo certo que no plano constitucional haveria sempre um mínimo de fundamento jurídico ao nível mais abstrato da proteção da segurança do Estado.

II

A CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA

4. A lenta criação e posterior desenvolvimento dos serviços de informações

Não é por isso de espantar que a criação dos serviços de informações em Portugal, mais tarde densificado na ideia consolidada de um sistema de informações, não tivesse sido uma prioridade da democra-

¹⁷ Cfr. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, p. 85.

cia política e económica implantada em Portugal¹⁸ na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974¹⁹.

Verdadeiramente, só a partir da década de 1980, é que se assumiria a vontade política da criação de um serviço de informações internas – o Serviço de Informações de Segurança (SIS) – e tendo ficado para alguns anos mais tarde a criação de um serviço de informações externas – o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED).

Sendo esse um caminho que tem sido feito com alguma tergiversação, justifica-se distinguir *cinco períodos na evolução da atividade dos serviços de informações em Portugal*:

- a) 1.º período (1974-1984): *de ausência de serviços de informações*, com a ocupação desse espaço vazio por parte dos serviços de informações militares²⁰;
- b) 2.º período (1984-1995): *de criação do Sistema de Informações da República Portuguesa* (SIRP), apoiado na previsão legal do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e no Serviço de Informações Militares (SIM), mas só o segundo e o terceiro efetivamente funcionando;

¹⁸ Para o que muito terá contribuído também um certo jeito de a comunicação social portuguesa encarar este assunto da atividade da produção de informações do Estado. Cfr. o trabalho de PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 91 e ss.

¹⁹ Sobre a criação e a evolução dos serviços de informações em Portugal em geral, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 36 e ss.; RAMIRO LADEIRO MONTEIRO, *Subsídios para a história recente das informações em Portugal*, in AAVV, *Informações e Segurança – estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa, 2003, pp. 459 e ss.; ANTÓNIO PINHEIRO e ANTÓNIO PARADELO, *Segurança e Defesa em Portugal*, in AAVV, *Pensar a Segurança e a Defesa* (coordenação de JOSÉ MANUEL FREIRE NOGUEIRA), Lisboa, 2005, pp. 253 e ss.; ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Lisboa, 2006, pp. 4 e ss.; VIZELA CARDOSO, *As informações...*, pp. 14 e ss.; SÓNIA REIS e MANUEL BOTELHO DA SILVA, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 67, III – Lisboa, Dezembro 2007, pp. 1251 e ss.

²⁰ Cfr. a opinião de ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, *O Sistema de Informações...*, p. 5.

- c) *3.º período (1995-2004): de estabilização apenas de dois serviços de informações*, mantendo-se o Serviço de Informações de Segurança, e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM) alterando parcialmente a sua natureza, ao incluir atribuições no domínio das informações militares, além de se ter operado a sua criação efetiva, sem esquecer ainda a transformação do Sistema de Informações Militares (SIM) na Divisão das Informações Militares (DIMIL) em 1993;
- d) *4.º período (2004-2009): de aproximação da atividade dos dois serviços de informações – o SIED e o SIS – através da criação do cargo do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP)*, incumbido da coordenação das suas atividades, com a faculdade da partilha de serviços administrativos comuns àqueles dois serviços, sem ainda olvidar a perda nas atribuições do SIED das informações militares, remetidas ao âmbito do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- e) *5.º período (2009-....): de criação de estruturas administrativas comuns no âmbito do SIRP, além do reforço de meios operacionais dos serviços de informações*, com a aprovação da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro.

Numa palavra: *o momento atual corresponde, na história político-constitucional democrática do Portugal da III República, ao 5.º período*, justificando-se uma explicação mais minuciosa dos diversos elementos do Sistema de Informações da República Portuguesa.

5. A configuração atual do Sistema de Informações da República Portuguesa

A situação que hoje se vive é radicalmente diversa daquela que foi sendo percorrida ao longo destas três décadas de regime democrático, sob a égide da CRP.

Do ponto de vista da opinião pública portuguesa, entendimento reforçado depois do 11 de setembro de 2001, a importância da ativi-

dade de informações do Estado passou a ser encarada com mais determinação, num sinal de amadurecimento do relevo a dar à proteção dos valores do Estado.

Noutra perspetiva, a versão atual da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (LQSIRP) confirma esta mesma importância, tendo sido introduzidas – por ação da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro – profundas alterações com vista a melhorar a eficiência da produção de informações, ao mesmo tempo reforçando os poderes de fiscalização sobre essa mesma atividade, assim se explicando o tal 4.º período assinalado, dessas alterações se salientando estas *cinco* mais significativas:

- *a centralização da coordenação da atividade de informações*, até então diretamente tutelada por Ministros sectoriais, *ao nível do próprio Primeiro-Ministro*, ao atuar por intermédio de um Secretário-Geral, por ele livremente nomeado e exonerado;
- *a condução da atividade de cada um dos serviços de informações* – o SIED e o SIS – *atribuída ao Secretário-Geral*, que para o efeito dispõe de um gabinete de apoio, com estruturas administrativas comuns àqueles dois serviços de informações, em matéria de “... gestão administrativa, financeira e patrimonial”²¹;
- *a manutenção da autonomia administrativa e financeira de cada um dos serviços*²² – o SIED e o SIS – e o reforço dos recursos financeiros e de meios humanos com vista ao aperfeiçoamento da sua atividade;
- *a exclusão das informações militares do SIRP*, embora mantendo uma conexão com a sua vertente fiscalizadora, porquanto a nova orgânica do SIRP, constante da LQSIRP, “...não prejudica as atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”²³;

²¹ Art. 35.º, n.º 1, da LQSIRP.

²² Cfr. o art. 16.º da LQSIRP.

²³ Art. 34.º, n.º 1, da LQSIRP.

- a criação em 2009 das estruturas administrativas comuns permitidas pela LQSIRP, com isso se obtendo ganhos de eficiência na atividade não operacional.

6. O quadro legislativo do Sistema de Informações da República Portuguesa

Além da particular alusão constitucional que houve ocasião de assinalar, o SIRP, do ponto de vista das suas fontes legislativas, apoia-se num diploma legal fundamental, que tem a sua origem na Lei n.º 30/84, cujo objeto é, de resto, estabelecer “...as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa”²⁴, o qual se distribui por seis capítulos:

- Capítulo I – *Princípios gerais* (arts. 1.º a 7.º);
- Capítulo II – *Fiscalização* (arts. 8.º a 13.º);
- Capítulo III – *Orgânica do Sistema* (arts. 14.º a 22.º);
- Capítulo IV – *Uso da informática* (arts. 23.º a 27.º);
- Capítulo V – *Deveres e responsabilidades* (arts. 28.º a 33.º);
- Capítulo VI – *Disposições finais* (arts. 34.º a 36.º).

A versão atual da LQSIRP – dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro – não é, porém, a sua versão inicial, pois que foram vários os momentos de intervenção legislativa, os quais modificaram as opções iniciais, ao sabor dos períodos que pudemos sinteticamente retratar:

- a criação do SIRP pela Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (2.º período);
- a primeira alteração, dada pela Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro (3.º período), que estabeleceu a obrigatoriedade do porte de documento de identificação;
- a segunda alteração, dada pela Lei n.º 15/96, de 30 de abril (3.º período), que reforçou as competências do Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações;

²⁴ Art. 1.º da LQSIRP.

- a terceira alteração, dada pela Lei n.º 75-A/97, de 22 de julho (3.º período), que pontualmente alterou o modo de eleição dos membros do Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações;
- a quarta alteração, dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro (quarto e atual período), que profundamente reconfigurou o SIRP, dando-lhe a modelação que dele hoje se conhece.

Entretanto, foi aprovada a Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, a Lei da Orgânica do SIRP (LOSIRP), que reuniu a legislação dispersa referente a cada serviço de informações, além de ter criado quatro departamentos administrativos comuns ao SIED e ao SIS, segundo o enquadramento previsto pela LQSIRP.

7. A natureza e os princípios estruturantes do Sistema de Informações da República Portuguesa

O SIRP apresenta uma orgânica consolidada²⁵, cabendo-lhe exclusivamente “...assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna”²⁶.

Contudo, a atividade do SIRP está especificamente limitada por alguns importantes princípios:

- *o princípio da constitucionalidade e da legalidade*: a atividade dos serviços de informações está sujeita ao escrupuloso respeito pela Constituição e pela lei, designadamente em matéria de proteção dos direitos fundamentais das pessoas, especialmente frente à utilização de dados informatizados, pois que “Não podem ser desenvolvidas atividades de pesquisa, processamento e difusão

²⁵ Sobre o atual enquadramento legal do SIRP, v. SÓNIA REIS e MANUEL BOTELHO DA SILVA, *O sistema...*, pp. 1267 e ss.

²⁶ Art. 2.º, n.º 2, da LQSIRP.

- de informações que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei”²⁷;
- o *princípio da exclusividade*: a atividade dos serviços está rigorosamente limitada às suas atribuições, não podendo desenvolver uma atividade de produção de informações em domínio que lhe não tenha sido concedido, já que “Cada serviço só pode desenvolver as atividades de pesquisa e tratamento das informações respeitantes às suas atribuições específicas...”²⁸;
 - o *princípio da especialidade*: a atividade dos serviços de informações reduz-se ao seu estrito âmbito, não podendo a sua atividade confundir-se com a atividade própria de outros organismos, como no domínio da atividade dos tribunais ou da atividade policial, na medida em que “Os funcionários ou agentes, civis ou militares, dos serviços de informações previstos na presente lei não podem exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”²⁹.

8. A orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa

De acordo com a atual versão da LQSIRP, introduzida pela Lei Orgânica n.º 4/2004, o SIRP deixou de contar com dois isolados serviços de informações e passou a ser concebido articuladamente, incorporando os seguintes órgãos:

- o *Conselho Superior de Informações* (CSI);
- o *Secretário-Geral do SIRP* (SGSIRP);
- o *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa* (SIED); e
- o *Sistema de Informações de Segurança* (SIS).

O CSI é o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro e dele

²⁷ Art. 3.º, n.º 1, da LQSIRP.

²⁸ Art. 3.º, n.º 3, da LQSIRP.

²⁹ Art. 4.º, n.º 1, da LQSIRP.

fazendo parte os Ministros de Estado e da Presidência, os Ministros da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República e dois Deputados designados pela Assembleia da República³⁰.

O CSI, com uma natureza de órgão consultivo, tem competências de aconselhamento e coadjuvação do Primeiro-Ministro no âmbito da coordenação dos serviços de informações, podendo pronunciar-se sobre todos os assuntos em que tenha sido solicitada a sua opinião, sem ainda esquecer a competência para propor a orientação das atividades a executar pelos serviços de informações³¹.

O SGSIRP é nomeado e exonerado livremente pelo Primeiro-Ministro, sendo equiparado a Secretário de Estado, e tem competências de condução superior dos serviços de informações, de natureza administrativa para a nomeação do pessoal de informações e de natureza financeira na presidência dos conselhos administrativos dos serviços, de entre outras competências³².

O SIED – só criado em 1995 como Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM)³³, mas que na versão da atual LQSIRP deixou de ter a componente militar³⁴ – é o organismo “... incumbido da produção de informações que contribuam para a sal-

³⁰ Cfr. o art. 18.º, n.ºs 1 e 2, da LQSIRP.

³¹ Cfr. o art. 18.º, n.º 5, da LQSIRP.

³² Cfr. o art. 19.º da LQSIRP.

³³ Sobre o SIEDM, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 86 e ss.; PEDRO CARDOSO, *As informações...*, pp. 257 e ss.

³⁴ Havendo a opinião, como é o caso de VIZELA CARDOSO (*As informações...*, p. 31), de que a atividade de informações militares, tanto estratégicas como operacionais e táticas, terão ficado no exclusivo âmbito da atividade da DIMIL – Divisão de Informações Militares: “As alterações à Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro, implicaram que as Forças Armadas reassumissem as atividades de informações militares, de natureza estratégica e operacional, indispensáveis ao cumprimento das suas missões específicas, para além da das atividades de contrainformação necessárias à salvaguarda da segurança militar, devendo ainda constituir um instrumento de apoio à decisão política, no âmbito do planeamento e execução da componente militar da política de defesa nacional”.

vaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”³⁵.

O SIS³⁶ foi o primeiro serviço de informações que dentro do atual SIRP veria a luz do dia, em 1985, sendo agora concebido pela LQSIRP como “...o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido”³⁷.

III

A FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA

9. A fiscalização dualista da atividade dos serviços de informações

Praticamente contemporânea da preocupação em torno da efetivação de uma atividade de informações do Estado tem sido o interesse pela existência de estruturas capazes de levar por diante a sua cabal fiscalização, não fazendo cair sobre esta melindrosa atividade administrativa do Estado qualquer sombra ou obscuridade antidemocrática.

É por isso que a criação de organismos de fiscalização do sistema de informações tem sido sempre o contrapeso da autorização democrática para a intensificação das respetivas estruturas³⁸. Essa mesma intenção alimentou algumas das alterações que, na década de 90, foram feitas à LQSIRP.

³⁵ Art. 20.º da LQSIRP.

³⁶ Sobre o SIS, v. PEDRO SIMÕES, *Os Serviços...*, pp. 55 e ss.; PEDRO CARDOSO, *As informações...*, pp. 243 e ss.

³⁷ Art. 21.º da LQSIRP.

³⁸ Sobre a fiscalização dos serviços de informações em geral, v. PEDRO ESTEVES, *Estado e informações: uma perspetiva sistémica*, in AAVV, *Informações e Segurança – estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa, 2003, pp. 441 e ss.

Nos termos da atual LQSIRP, a *fiscalização da atividade do Sistema de Informações em Portugal, numa perspetiva específica, está atribuída a dois órgãos*³⁹:

- ao Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP); e
- à Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFDSIRP).

Quer isto dizer que a fiscalização externa do SIRP está cometida a dois órgãos diversos, com competências diferenciadas⁴⁰, *numa lógica dualista porque fundada em duas legitimidades separadas*:

- *uma fiscalização político-parlamentar*, na base de uma legitimidade conferida pela Assembleia da República, que é o órgão maximamente representativo da democracia portuguesa⁴¹; e
- *uma fiscalização jurisdicionalizada*, na base de uma legitimidade conferida pelo Ministério Público, a partir da escolha dos seus membros pelo Procurador-Geral da República⁴².

Porém, tal não quer dizer que a fiscalização não se possa fazer de outros modos:

- por um lado, há a própria *fiscalização interna*, através do autocontrolo a que a atividade de informações se submete dentro

³⁹ Sobre a fiscalização do SIRP em especial, v. PEDRO ESTEVES, *Estado e informações...*, pp. 451 e 452.

⁴⁰ No pensamento de PEDRO ESTEVES (*Estado e informações...*, p. 452), “Apesar do relativo equilíbrio entre o vetor de controlo governamental e os mecanismos de fiscalização externa (parlamentar e judicial), é de ressaltar a amplitude das atribuições do Parlamento em matéria de acompanhamento, fiscalização genérica, inspeção e consultoria relativamente aos serviços de informações, sem paralelo nos sistemas democráticos conhecidos em matéria de acesso ilimitado a toda a documentação considerada necessária para o respetivo desempenho”.

⁴¹ Fiscalização que se mostra ainda evidente pela seguinte circunstância, prevista no art. 36.º, n.º 1, da LQSIRP: “A Assembleia da República pode requerer a presença do Conselho de Fiscalização, em sede de comissão parlamentar, com o objetivo de obter esclarecimentos sobre o exercício da sua atividade”.

⁴² Art. 26.º, n.º 2, da LQSIRP.

da organização do SIRP, com as suas estruturas superiores de direção e de disciplina, sem ainda esquecer o controlo que se pode exercer, ao mais alto nível, a partir do próprio Governo e do Primeiro-Ministro;

- por outro lado, há a *fiscalização externa geral*, tanto *política* – da Assembleia da República e do Governo – como *judicial* – nos termos em que os tribunais são chamados a aplicar o Direito nos casos em que o mesmo tenha sido violado⁴³.

10. O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa como principal órgão de fiscalização

O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP) é, nos termos da LQSIRP, o principal órgão de fiscalização do SIRP, já que se lhe atribui a seguinte finalidade para a sua ação: “O controlo do Sistema de Informações da República Portuguesa é assegurado pelo Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República...”⁴⁴.

Daí que esta proeminência na função fiscalizatória que lhe está atribuída – sem obnubilar as competências (que são mais reduzidas) da Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa, além de descritiva das amplas competências de que beneficia – sirva de critério residual de atribuição de outras competências que não tenham sido explicitadas, dentro daquela genérica atribuição de controlo do SIRP.

O CFSIRP é um órgão composto por três membros eleitos pela Assembleia da República, por maioria qualificada de dois terços dos Deputados: “O Conselho referido no número anterior será composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, eleitos pela Assembleia da República por voto

⁴³ Nos termos da parte final do n.º 1 do art. 8.º da LQSIRP, a atividade de fiscalização do CFSIRP faz-se “...sem prejuízo dos poderes de fiscalização deste órgão de soberania nos termos constitucionais”.

⁴⁴ Art. 8.º, n.º 1, 1.ª parte, da LQSIRP.

secreto e maioria de dois terços dos Deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções”⁴⁵.

O mandato dos membros do CFSIRP é de quatro anos, sendo a eleição válida para esse período⁴⁶, beneficiando das necessárias imunidades para o exercício da sua função de fiscalização⁴⁷, além de sobre eles impenderem os seguintes deveres: exercer o respetivo cargo com a independência, a isenção e o sentido de missão inerentes à função que desempenham, contribuir, pelo seu zelo, a sua dedicação e o seu exemplo, para a boa aplicação da presente lei, e guardar o sigilo em relação aos elementos de que tomem conhecimento⁴⁸, nos termos da LQSIRP.

Da perspetiva do funcionamento e apoio logístico, o CFSIRP “... funciona junto à Assembleia da República, que lhe assegura os meios indispensáveis ao cumprimento das suas atribuições e competências, designadamente instalações condignas, pessoal de secretariado e apoio logístico suficientes, e inscreverá no seu orçamento a dotação financeira necessária, de forma a garantir a independência do funcionamento do referido Conselho, baseando-se em proposta por este apresentada”⁴⁹.

No âmbito do controlo do SIRP, o Conselho de Fiscalização tem amplos desígnios, definindo-os a LQSIRP do seguinte modo: “O Conselho de Fiscalização acompanha e fiscaliza a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente do regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos”⁵⁰.

As finalidades da atuação do CFSIRP são de natureza geral, tanto de uma perspetiva de eficiência organizativa como sobretudo de respeito pela juridicidade, sendo esta peculiarmente sinalizada pela alusão que se faz ao cumprimento dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Quanto às suas competências, elas são hoje extensas, o que se tem explicado pela tomada de consciência da necessidade de qualquer atividade de informações, em regime democrático, ser tanto mais aceite

⁴⁵ Art. 8.º, n.º 2, da LQSIRP.

⁴⁶ Cfr. o art. 8.º, n.º 3, da LQSIRP.

⁴⁷ Cfr. o art. 11.º da LQSIRP.

⁴⁸ Cfr. o art. 12.º, n.º 1, da LQSIRP.

⁴⁹ Art. 9.º, n.º 4, da LQSIRP.

⁵⁰ Art. 9.º, n.º 1, da LQSIRP.

quanto maior for a atividade de fiscalização que sobre ela incida, sendo elas as seguintes, nos termos da LQSIRP⁵¹:

- a) “Apreciar os relatórios concernentes à atividade de cada um dos serviços de informações;
- b) “Receber, do Secretário-Geral, com regularidade bimensal, lista integral dos processos em curso, podendo solicitar e obter os esclarecimentos e informações complementares que considere necessários ao cabal exercício dos seus poderes de fiscalização;
- c) “Conhecer, junto do Primeiro-Ministro, os critérios de orientação governamental dirigidos à pesquisa de informações e obter do Conselho Superior de Informações os esclarecimentos sobre questões de funcionamento do Sistema de Informações da República Portuguesa;
- d) “Efetuar visitas de inspeção destinadas a colher elementos sobre o seu modo de funcionamento e a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações;
- e) “Solicitar elementos constantes dos centros de dados que entenda necessários ao exercício das suas competências ou ao conhecimento de eventuais irregularidades ou violações da lei;
- f) “Emitir pareceres com regularidade mínima anual sobre o funcionamento do Sistema de Informações da República Portuguesa a apresentar à Assembleia da República;
- g) “Propor ao Governo a realização de procedimentos inspetivos, de inquérito ou sancionatórios em razão de ocorrências cuja gravidade o justifique;
- h) “Pronunciar-se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objeto o Sistema de Informações da República Portuguesa, bem como sobre os modelos de organização e gestão administrativa, financeira e de pessoal dos respetivos serviços”.

⁵¹ Art. 9.º, n.º 2, als. a) a h), da LQSIRP.

11. O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa e as informações militares

A reconfiguração do atual SIRP, feita com a aprovação da versão vigente da LQSIRP, através da Lei Orgânica n.º 4/2006, motivou a redefinição das atribuições do SIED em relação à atividade das informações militares.

Até à entrada em vigor daquele diploma legislativo, o SIED igualmente dispunha de atribuições nas informações militares, pois que o Decreto-Lei n.º 254/95 (que ainda estabelece a sua orgânica geral, mas estando neste ponto já derogado) dizia que “O SIEDM é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa do Estado Português, para o cumprimento das missões das Forças Armadas e para a segurança militar”⁵².

Depois da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 4/2004, esta dimensão da atividade de produção de informações para as Forças Armadas e de segurança militar deixou de pertencer ao SIRP, admitindo-se a existência de “...atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”⁵³, o que na prática tem sido exercido no limitado âmbito dos organismos da estrutura militar previstos na legislação do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA): antes era a DIMIL – Divisão de Informações Militares e agora, depois da recente alteração legislativa ocorrida no EMGFA, é o CISMIL – Centro de Informações e Segurança Militares.

A separação da atividade de informações militares do SIED não impede, todavia, que sobre ela se possa identicamente exercer a fiscalização do CFSIRP, tal como o prevê a LQSIRP: “As disposições constantes dos artigos 1.º a 6.º da presente lei, bem como as disposições relativas aos poderes do Conselho de Fiscalização e da Comissão de

⁵² Art. 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 254/95, de 30 de setembro.

⁵³ Art. 34.º, n.º 1, da LQSIRP.

Fiscalização de Dados, são aplicáveis às atividades de produção de informações das Forças Armadas”⁵⁴.

12. O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa e a conexão do SIRP com outros organismos

Por força do princípio da especialidade, os serviços de informações não podem confundir-se com a atividade que é protagonizada por outras funções, atividades e estruturas públicas, mesmo que de um modo geral concorram para a segurança do Estado.

Só que de tal entendimento não se pode inferir que a atividade de informações que levem a cabo, dentro das atribuições próprias do SIED e do SIS, não devam ser apreciadas por outras entidades, a quem possam interessar, e delas assim tirem um máximo proveito, havendo um saudável dever de colaboração por parte do SIRP para com essas outras entidades.

É por isso que a LQSIRP estabelece importantes mecanismos de cooperação entre as diversas instituições do Estado que estão vinculadas a uma preocupação de proteção da segurança nacional, ainda que estabelecendo as devidas distâncias, em razão da natureza dessas mesmas instituições e atividades, de que cumpre dar o seguinte exemplo: “As informações e os elementos de prova respeitantes a factos indiciários da prática de crimes contra a segurança do Estado devem ser comunicados às entidades competentes para a sua investigação ou instrução”⁵⁵.

Ora, é precisamente nesta ótica da colaboração externa do SIRP que o CFSIRP assume a competência específica de conhecer tais modalidades de relacionamento, assim igualmente exercendo as suas definidas tarefas de fiscalização: “O Conselho de Fiscalização acompanha e conhece as modalidades admitidas de permuta de informações entre serviços, bem como os tipos de relacionamento dos serviços com

⁵⁴ Art. 34.º, n.º 2, da LQSIRP.

⁵⁵ Art. 32.º, n.º 3, da LQSIRP.

outras entidades, especialmente de polícia, incumbidos de garantir a legalidade e sujeitos ao dever de cooperação”⁵⁶.

13. A relação do Conselho de Fiscalização com a Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa

A Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFDSIRP) é o outro órgão de fiscalização específica do SIRP, mas que tem menos competências comparativamente àquelas que são cometidas ao CFSIRP.

No entanto, sendo composto por três magistrados do Ministério Público, designados pelo período do mandato do Procurador-Geral da República, exerce as suas competências, de um modo exclusivo, no domínio da proteção dos dados pessoais informatizados⁵⁷.

Tal como dispõe a LQSIRP, “A atividade dos centros de dados é exclusivamente fiscalizada pela Comissão de Fiscalização de Dados...”⁵⁸, fiscalização que se exerce “...através de verificações periódicas dos programas, dados e informações por amostragem, fornecidos sem referência nominativa”⁵⁹.

No caso de deteção de violação dos direitos e das regras, este organismo “...deve ordenar o cancelamento ou retificação de dados recolhidos que envolvam violação dos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei e, se for caso disso, exercer a correspondente ação penal”⁶⁰.

Não obstante esta exclusividade de fiscalização que se comete à CFDSIRP, no domínio dos centro de dados e quanto ao uso da

⁵⁶ Art. 9.º, n.º 3, da LQSIRP.

⁵⁷ Nos termos do art. 26.º, n.º 3, da LQSIRP, “A Comissão de Fiscalização de Dados tem sede na Procuradoria-Geral da República, que assegura os serviços de apoio necessários, sendo os seus membros designados e empossados pelo Procurador-Geral da República, aplicando-se-lhes, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 11.º a 13.º”.

⁵⁸ Art. 26.º, n.º 1, da LQSIRP.

⁵⁹ Art. 26.º, n.º 4, da LQSIRP.

⁶⁰ Art. 26.º, n.º 5, da LQSIRP.

informática, é competência do CFSIRP receber a informação daquela Comissão a respeito de violações ocorridas de direitos fundamentais dos cidadãos, podendo desencadear as iniciativas que entenda por convenientes: “Das irregularidades ou violações verificadas deverá a Comissão de Fiscalização de Dados dar conhecimento, através de relatório, ao Conselho de Fiscalização”⁶¹.

14. Uma panorâmica geral da atividade do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

Deixando de lado as competências de fiscalização jurisdicionalizada, que têm um carácter mais reduzido, *interessa agora sintetizar as opções fundamentais no tocante à fiscalização político-parlamentar do SIRP, que são levadas a cabo pelo CFSIRP.*

Não integrando propriamente o SIRP, este órgão exerce as suas competências sobre a *totalidade do sistema português de informações*, não havendo espaços imunes à respetiva intervenção fiscalizadora, o que quer dizer que o SGSIRP, e o seu Gabinete, bem como o SIED e o SIS se lhe submetem sob o ponto de vista da atividade de fiscalização que empreendem.

Noutro prisma, a fiscalização do SIRP é feita com *carácter periódico*, já que os serviços de informações são obrigados a fazer-lhe chegar regularmente elementos que digam respeito a aspetos centrais da sua atividade de informações, como as listas de processos abertos e os relatórios atinentes às suas atividades.

A *profundidade da efetivação da fiscalização político-parlamentar* é ainda evidente pelo facto de o CFSIRP poder atuar mesmo através de uma atividade de inspeção nas próprias instalações dos serviços de informações, que lhe devem facultar o acesso livre, sempre que o requeira, jamais se limitando a cuidados meramente administrativos ou burocráticos.

O alcance da atividade fiscalizadora do CFSIRP não se resume finalmente a ser meramente informativo, dado que na presença de situa-

⁶¹ Art. 27.º, n.º 3, da LQSIRP.

ções de violação dos direitos fundamentais ou em face de anomalias de funcionamento dos serviços tem *a possibilidade de fazer acionar os mecanismos próprios de aplicação de sanções* – pedindo inquéritos e sindicâncias – ou *propor medidas legislativas apropriadas* – dando sugestões aos órgãos legislativos competentes.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV – *Informações e Segurança Interna*, Porto, 1998
- CARDOSO, Pedro – *As Informações em Portugal*, 2.^a ed., Lisboa, 2004
- CARDOSO, Vizela – *As informações em Portugal*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Lisboa, 2006
- FERREIRA, Arménio Marques – *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in AAVV, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (direção de JORGE BACELAR GOUVEIA), III suplemento, Lisboa, 2006
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa-Díli, 2012
- MONTEIRO, Ramiro Ladeiro – *Subsídios para a história recente das informações em Portugal*, in AAVV, *Informações e Segurança – estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa, 2003, pp. 459 e ss.
- REIS, Sónia/SILVA, Manuel Botelho da – *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 67, III – Lisboa, Dezembro 2007, pp. 1251 e ss.
- SERRA, Paula – *DINFO – Histórias secretas do Serviço de Informações Militares*, Lisboa, 1998
- SIMÕES, Pedro – *Os Serviços Secretos em Portugal – Os Serviços de Informação e a Comunicação Social*, Lisboa, 2002

Globalização, Metropolização e Insegurança: América Latina e África¹

NELSON LOURENÇO²

Resumo: A questão da segurança, quer na sua dimensão objectiva quer na sua dimensão subjectiva ocupa um lugar central no quadro das preocupações da sociedade global do nosso tempo. Violência, crime e segurança são aqui utilizados como conceitos reflexivos. O recurso à noção de modernidade reflexiva permite integrar a análise da violência e segurança urbanas no quadro do processo de globalização, que desempenha um papel crucial na constituição da sociedade e dos processos sociais actuais. Assumiu-se que o paradigma da globalização possui uma inegável capacidade explicativa das mudanças sociais e culturais, sendo significativa a sua importância no quadro da moderna teoria social. A interacção definida pela globalização e pela urbanização e a vulnerabilidade acrescida das cidades devido ao aumento da insegurança é o fio condutor deste artigo. A leitura das relações entre estes conceitos é sustentada pela análise de informação relativa à América Latina e a África.

Palavras-chave: Globalização, Urbanização, Modernidade, Violência, Segurança

Abstract: The issue of security, both in its objective and subjective dimensions, occupies a central place in the context of the concerns of the global society of our time. Violence, crime and security are used here as reflexive concepts. The use to the notion of reflexive modernity allowed integrating the analysis of urban violence and security in the context of the globalization process, which plays a pivotal role in the constitution of society and of current social processes. It was assumed that the paradigm of globalization has an undeniable explanatory power of social and cultural change, and its importance is significant in the context of modern social theory. The interaction defined by globalization

¹ Entregue: 2.1.2013. Aceite: 22.2.2013.

² Reitor da Universidade Atlântica e Professor Catedrático de Sociologia.

and urbanization and the increased vulnerability of cities due to the growth of insecurity is the main subject of this paper. The understanding of the relationships between these concepts is supported by the analysis of information related to Latin America and Africa.

Keywords: Globalization, Urbanization, Modernity, Violence, Security

Introdução³

A violência e segurança urbanas são questões societais centrais ocupando um espaço significativo no quadro da preocupação dos indivíduos e da vivência democrática, em todo o Mundo. A sua análise pressupõe uma leitura ampla das dinâmicas urbanas e dos processos de metropolização que, associadas ao processo de globalização, dão forma à modernidade tardia nas suas dimensões social, cultural, política e económica.

Um dos desafios que se colocou à elaboração deste artigo decorre da não consensualização e estabilização de noções e conceitos centrais à análise da violência urbana. Resulta daqui uma dupla dificuldade. A primeira é conceptual, que se traduz na difícil tarefa de definição dos objectos em análise, dada a variação e as diferenças terminológicas e conceptuais. Noções centrais como cidade, *bairros de lata* (*bidonvilles* ou *slums*), violência urbana, têm definições variadas consoante os autores e os contextos. A segunda dificuldade assenta no uso das estatísticas. A definição de *urbano* varia muito de um país a outro, não se registando uniformidade quer nos parâmetros demográficos quer nas funções desempenhadas e exigíveis para ser considerado como cidade; muitos dos sistemas de recolha de informação são de credibilidade duvidosa. Em jeito de ensaio, tentou-se ultrapassar estas dificuldades operacionalizando as definições e estabilizando as fontes estatísticas.

A interacção definida pela globalização e pela urbanização e a vulnerabilidade acrescida das cidades devido ao aumento da insegu-

³ Este artigo retoma a análise desenvolvida em “*Globalização e Insegurança Urbana*” a publicar, em 2013, na Revista Angolana de Sociologia.

rança é o fio condutor deste artigo. A leitura das relações entre estes conceitos é sustentada pela análise de informação relativa a contextos geográficos social e economicamente diferenciados: América Latina, África e Europa.

Globalização da Modernidade

Embora os mecanismos e as etapas da evolução não sejam uniformes e apresentem traços e singularidades específicas dos vários contextos nacionais, a urbanização é um processo universal e assente, no essencial, na mesma lógica global (Cavallier, 2001). A globalização da economia e o desenvolvimento científico e tecnológico, as transformações estruturais dos sectores produtivos com a terciarização da economia e a diminuição da população activa na indústria e particularmente na agricultura e o consequente e acentuado êxodo rural, são factores estruturais associados à urbanização. Mas o processo de urbanização é biunívoco. Se as cidades e o seu crescimento são resultantes deste processo de mudanças estruturais, o seu papel no desenvolvimento e crescimento económico emerge em todos os estudos pela sua capacidade competitiva e de inovação e de geração de riqueza.

No entanto, e na altura em que mais de metade da população mundial vive em cidades, o que faz da urbanização um dos elementos constitutivos essenciais da modernidade, e em que as cidades surgem como espaços sociais com maior capacidade de satisfazer as expectativas de largas camadas da população em termos de condições de vida, materiais e culturais, progressivamente se vem afirmando a realidade de uma *cidade* incapaz de vencer uma pobreza crescente e de oferecer os serviços inerentes a uma sociedade moderna. Robert Muggah chamou-lhe o *dilema urbano*: “*The dilemma is exemplified by the paradoxical effects of urbanization in the twenty first century: as a force for unparalleled development on the one hand, and as a risk for insecurity amongst the urban poor on the other.*” (Muggah, 2012: vi).

Anthony Giddens (1995: 52) define a globalização “*como a intensificação das relações sociais à escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas*

por acontecimentos que são dão a muitos quilómetros de distância". A globalização emerge, assim, como um processo dialéctico entre o global e o local: "A globalização diz respeito à intersecção da presença e da ausência, ao entrelaçar de eventos sociais e de relações sociais 'à distancia' com as contextualidades locais" (Giddens, 1994: 19).

A modernidade é inerentemente globalizante – na expressão de Grazina Skapska (1997: 48), "*Globalisation means therefore globalisation of modernity, or currently late modernity*" – assim como é uma ordem pós-tradicional, descontextualizada e reflexiva. A revolução científica e tecnológica que acentuou os factores constitutivos da modernidade confere-lhe um dinamismo, um ritmo de mudança, que nenhuma outra sociedade conheceu. Como Giddens (1994: 14) afirma, "*O mundo moderno é um 'mundo desenfreado': não só o ritmo de mudança é muito mais rápido do que em qualquer outro sistema anterior, como também é o seu âmbito ou a profundidade com que afecta as práticas sociais e os modos de comportamento preexistentes*".

A globalização da modernidade não significa o fim do *local*, enquanto realidade social. Anthony Giddens destaca a natureza dialéctica da globalização, enquanto processo assente na interacção do global e do local. Roland Robertson, na sua perspectiva culturalista da globalização, defende que é um erro pensar que a globalização signifique um processo que "*overrides locality*" (Robertson, 1995: 26). O que a globalização significa de facto é que "*ninguém pode pôr-se à margem das transformações trazidas pela modernidade*", porque a "*conexão do local e do global tem estado ligada a um conjunto profundo de transmutações da vida quotidiana*" (Giddens, 1994: 18).

Outro dos elementos constitutivos da modernidade e o que mais activamente contribui para a dinâmica da sociedade moderna é a reflexividade. Giddens define a reflexividade como o uso sistemático e regular da informação para orientar e controlar os sistemas sociais. Como afirma em *As Consequências da Modernidade*, "*a reflexividade da vida moderna consiste no facto de as práticas sociais serem constantemente examinadas e reformadas à luz da informação adquirida sobre essas mesmas práticas*" (Giddens, 1995: 31).

A noção de reflexividade assume um lugar determinante na análise compreensiva da violência e da segurança urbanas, tal como pro-

posta neste artigo. A reflexividade refere-se ao escrutínio permanente, embora anónimo e porventura abstracto, e à vigilância e ao controlo das instituições, isto é, à *“possibilidade de a maioria dos aspectos da actividade social serem revistos radicalmente à luz de novas informações ou conhecimentos. Essa informação ou conhecimento não é um mero incidente nas instituições modernas, mas sua parte constituinte”* (Giddens, 1994: 18). A compreensão do fenómeno da violência e da criminalidade assim como, aliás, o da sua prevenção e combate pressupõe sempre o conhecimento do modo como os indivíduos reflectem e usam sistemática, regular e continuamente a informação que dispõem. E em nenhuma outra época histórica os indivíduos tiveram um acesso tão facilitado a tanta informação.

Reflexividade, intensificação das relações sociais à escala mundial, descontextualização das instituições, não linearidade dos processos de mudança social são os elementos determinantes da complexidade da modernidade. A crescente complexidade da sociedade⁴ actual é um produto da globalização e decorrente das profundas e muito rápidas transformações sociais, culturais, políticas e económicas e obviamente da inovação científica e tecnológica iniciadas com a Revolução Industrial e acentuadas nas últimas décadas, particularmente no pós II Guerra Mundial, com ênfase para as tecnologias da informação e da comunicação.

Globalização do crime e da violência

A definição do que é crime e do que é violência⁵ pressupõe a sua contextualização, nas suas dimensões espaciais e temporais. O crime

⁴ Segundo o *Oxford Dictionary of Social Sciences*, “*The term complex society remains most widely in use as shorthand for designating highly differentiated, large-scale societies with developed systems of political authority and widespread use of technology in economic production*” (Calhoun, 2002: 85).

⁵ Para facilitar comparações a nível internacional, utiliza-se a definição de violência proposta pela Organização Mundial de Saúde (Krug *et al.*, 2002: 5): “*violence is the intentional use of physical force or power, threatened or actual, against oneself, another person, or against a group or community, that either results in or has a high likelihood of resulting in injury, death, psychological harm, maldevelopment or depri-*

refere-se sempre a um determinado espaço social, a um determinado quadro normativo e, naturalmente, a uma ordem económica específica. A noção de crime é, assim, indissociável da modernidade e, por essa razão, intrínseca do processo de globalização.

Violência, crime e segurança são aqui utilizados como conceitos reflexivos. O recurso à noção de modernidade reflexiva, proposta por Anthony Giddens (1987) na sua teoria da estruturação social, permitiu integrar a análise da violência e segurança urbanas no quadro do processo de globalização. Opção justificada pelo papel crucial que a globalização desempenha na constituição da sociedade e dos processos sociais actuais e pela inegável capacidade explicativa do paradigma⁶ da globalização das mudanças sociais e culturais, sendo significativa a sua importância no quadro da moderna teoria social (Featherstone e Lash, 1995).

O desenvolvimento das tecnologias de comunicação e de informação resultantes da revolução digital intensificaram os efeitos do processo de globalização mudando a natureza do tempo e do espaço, alterando a noção de distância, cruzando fronteiras e descontextualizando muitas das instituições e das práticas sociais. A globalização da modernidade emerge, assim, como um processo de *compressão do tempo e de aniquilação do espaço*, na definição de David Harvey (1989) a que se associa a internacionalização do capital, o consumismo e a construção de um mercado global. Estas mudanças são também componentes essenciais no 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 relação entre crime e globalização ganha contornos particulares a partir da emergência de dois *fenómenos* de proporções socialmente relevantes, com impactos significativos à escala local e global. Refiro-me à violência urbana (Lourenço, 2010; Lourenço, 2012) e à criminalidade transnacional organizada.

vation.” A definição de crime utilizada corresponde à dos organismos internacionais: é crime a prática de um acto que seja punido nos termos da lei.

⁶ Segundo Raymond Boudon (1985: 25), a noção de paradigma refere-se a um conjunto de orientações teóricas coerentes que servem de referência a um programa de investigação.

Pensar a violência e insegurança urbanas exige reter o crescimento exponencial das cidades em número e dimensão: vivem hoje mais pessoas em cidades do que o total da população mundial em 1960 (Davis, 2004). Crescimento particularmente acentuado nos países em desenvolvimento onde se situam a maioria das megacidades e onde se encontram as percentagens mais elevadas de população vivendo em *bairros de lata* e se registam as mais elevadas taxas de crime e de violência urbana.

Apesar de não ser um fenómeno novo, a violência urbana atingiu em algumas zonas do Globo níveis preocupantes. É o caso particular da América Latina, em que o crime e a violência apresentam um crescimento nas últimas décadas que algumas agências internacionais adjectivam de *dramático* (World Bank, 2003; UN-Habitat, 2007b), sendo reconhecido como um grave problema social e económico e constituindo uma séria ameaça à construção de uma sociedade democrática.

Em 2007, o Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, sintetizava deste modo a planetarização da insegurança urbana: “*urban violence and crime are increasing worldwide, giving rise to widespread fear and driving away investment in many cities. This is especially true in Africa, Latin America and the Caribbean, where urban gang violence is on the rise*” (UN-Habitat, 2007a: 2).

O discurso sobre a criminalidade transnacional organizada emerge nas cenas científica e política internacionais na década de 1990. Reteinha-se o seu impacto no quadro internacional com a atenção que lhe passa a ser prestada pelas organizações internacionais, nomeadamente pelas Nações Unidas com a aprovação, em 2003, da Convenção Contra a Criminalidade Transnacional Organizada.

A definição das Nações Unidas de criminalidade transnacional organizada centra-se mais nos actores do que nas infracções e reagrupo, numa única designação, um conjunto heterogéneo de actos o que não tem impedido as organizações internacionais de assumirem esta questão e de a colocar no centro do debate político⁷. Os crimes

⁷ A diversidade de actores e de organizações dificultou a criação de um consenso para uma definição internacionalmente aceite de crime organizado. Em 1995, as Nações Unidas aceitaram como definição que crime organizado se refere “*a uma organização que perdure no tempo, tenha uma hierarquia e que se envolva numa*

incluídos na definição são, o tráfico de seres humanos, o tráfico de estupefacientes, o tráfico de armas de fogo, o tráfico de recursos naturais, o tráfico de produtos de contrafacção, a pirataria marítima e o cibercrime (UNODC, 2002).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas tem reiteradamente expresso a sua preocupação pelas “*graves ameaças que o tráfico de droga e a criminalidade transnacional organizada constituem para a segurança internacional em certas regiões do mundo*” (UN, 2010). Em 2000, Kofi Annan, então Secretário-geral das Nações Unidas, no seu discurso à Assembleia Geral para apresentação do Relatório *We the peoples: The role of the United Nations in the twenty-first century* (Annan 2000a), considerava a criminalidade transnacional organizada como uma ameaça real ao crescimento económico e à estabilidade política e como uma das mais graves ameaças às sociedades do séc. XXI (Annan 2000b).

Uma ecologia da segurança e sustentabilidade urbana

Global, dinâmica, rica, pobre, multiétnica, multicultural, multirreligiosa, centro de tensões e de inovação, centro de poder e de insegurança, *a cidade* é um dos elementos definidores da modernidade. De igual modo, o processo de urbanização é certamente um dos traços constitutivos mais marcantes do processo de globalização.

As cidades de hoje foram formatadas pela revolução industrial num processo de standardização dos sistemas urbanos, com as suas avenidas, edifícios altos, bairros socialmente diferenciados e zonas de segregação étnica. O aparecimento de redes de transportes públicos assegurou a integração das diferentes áreas de actividades, “distribuindo os fluxos internos segundo uma relação espaço/tempo suportável” (Castells, 2000: 54). O automóvel contribuiu para a dispersão urbana ao possibilitar o aparecimento de zonas de residência individual.

multiplicidade de crimes” enquanto “*crime transnacional se refere a actividades criminais que envolvam mais do que um país*” adoptando uma definição em uso desde 1990 (UNODC, 2002); para a definição do Conselho da Europa, *vide* Conseil de l’Europe, 2004.

O progresso técnico aparece, assim, associado à criação das condições para a emergência e constituição de grandes zonas urbanas, ou metrópoles que caracterizam a paisagem da modernidade. Importa, no entanto, reter que uma região metropolitana não é apenas definida pela sua dimensão mas por uma nova forma de organização do espaço: “O que distingue esta nova forma das precedentes não é só o seu tamanho (que é consequência da sua estrutura interna) mas também a *difusão no espaço das actividades, das funções e dos grupos, e a sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica*” (Castells, 2000: 53, em itálico no original).

O crescimento da população urbana não é por si algo positivo ou negativo. Historicamente as cidades têm desempenhado um papel fundamental na modernização e desenvolvimento das sociedades, evidenciando uma maior capacidade de atrair investimentos e de gerar oportunidades de emprego, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população. Este progresso assenta na capacidade de assegurar um ritmo de crescimento económico capaz de satisfazer as necessidades acrescidas por um aumento rápido da população.

No entanto, a evidência também mostra que, apesar do seu potencial intrínseco de gerarem prosperidade, a riqueza criada nas cidades não é condição suficiente para eliminar a pobreza. Pelo contrário, muitas cidades, particularmente as do hemisfério Sul que apresentam os ritmos mais intensos de crescimento demográfico, têm sido espaços potenciadores de pobreza e de desigualdades sociais a que se associa, quase sempre, risco acrescido de emergência de instabilidade social. A vulnerabilidade das *mega e metacidades* do hemisfério Sul está inscrita neste quadro.

A cidade é uma realidade em permanente mudança, influenciada pela inovação tecnológica e pelas dinâmicas sociais e económicas. Heterogénea na sua composição social, a cidade vive num equilíbrio precário e frágil como todos os sistemas sociais. É assim de evitar generalizações excessivas na leitura e análise do processo de urbanização, sendo aliás preferível falar em processos. Os desafios e ameaças que as cidades e áreas urbanas enfrentam são naturalmente diferentes consoante os contextos geográficos em que se situam.

Crescimento da população urbana⁸

Em 2007 e pela primeira vez, a população mundial urbana igualava a população rural. Um em cada dois indivíduos passava a viver num centro urbano. Mesmo considerando a heterogeneidade classificatória à escala mundial do que é “urbano”, este número significa um crescimento brutal: a população urbana em 2007 representava o quádruplo da de 1950, com os países em desenvolvimento a assumirem grande parte deste crescimento.

Se as previsões se confirmarem a população urbana continuará a aumentar até 2030. No final da década, cerca de dois terços dos 8 mil milhões de habitantes da Terra residirão então em cidades. Registe-se que este crescimento é o resultado de um processo geograficamente assimétrico.

Em 1950, um pouco mais de metade da população urbana (54% ou 442 milhões) vivia nos países desenvolvidos. Actualmente, sete em cada 10 residentes em meio urbano são de países em desenvolvimento onde vive, aliás, grande parte da população mundial (82%). Nas últimas décadas, a população urbana nos países em desenvolvimento crescia a uma média de 1,2 milhões de pessoas por semana, ou seja, praticamente o mesmo valor do crescimento anual da população urbana na Europa. Nos países desenvolvidos, pelo contrário, o crescimento da população urbana praticamente estagnou (0,67% ao ano, desde 2010). O fraco crescimento demográfico e a opção por padrões de desenvolvimento urbano mais descentralizado conferem às cidades europeias ritmos de crescimento mais lento.

O grande contribuinte para o rápido crescimento da população urbana, verificado nas últimas décadas, tem sido a África que continuará, no entanto, a ser o Continente menos urbanizado. Entre 1950 e 2000 a sua população urbana multiplicou-se por 9, passando de 32 para 279 milhões de pessoas; em 2015, cerca de metade da sua população viverá já em centros urbanos: 53,5% contra valores acima dos

⁸ Salvo referência específica, toda a informação estatística apresentada neste ponto consta de UN-Habitat, 2006; UN-Habitat, 2008; UN-Habitat, 2012; UNDESA, 2012.

70% nas restantes regiões do mundo que iniciaram décadas antes o seu processo de urbanização.

Cidades e metropolização

As formas e modalidades assumidas pelo crescimento exponencial da população urbana à escala mundial, essencialmente associado aos países em desenvolvimento, não se definem pela sua homogeneidade e suscitam natural preocupação quanto à sua sustentabilidade e capacidade de assegurarem padrões de qualidade de vida compatíveis com a sociedade moderna.

De acordo com os estudos recentes das Nações Unidas, o processo de urbanização em curso nos países em desenvolvimento assume duas formas diferentes. Registe-se primeiro o crescimento das *megapólis* – megacidades, na designação de algumas agências internacionais – grandes centros urbanos com mais de 10 milhões de habitantes e a emergência das primeiras *metacidades*, enormes conurbações de mais de 20 milhões de habitantes. Verdadeiras cidades-região situam-se essencialmente na Ásia, América Latina e África e constituem grandes áreas metropolitanas policêntricas, resultantes frequentemente da agregação de cidades mais pequenas e com enorme impacto ambiental no seu *hinterland*.

Os processos de metropolização são uma das expressões geográficas mais significativas da globalização pelos seus efeitos na reorganização do território e pela sua posição dominante no contexto nacional, decorrente do seu peso demográfico e a sua capacidade de especialização funcional das actividades económicas. A formação destas conurbações resulta frequentemente em áreas urbanas desiguais e segmentadas, na aglomeração de espaços descontínuos e de densidades variadas, na segregação socioeconómica e no crescimento de desigualdades espaciais intrametropolitanas.

As áreas urbanas constroem-se à custa das suas periferias, de um modo anárquico, ocupando territórios dando origem a enormes conglomerados heterogéneos e frequentemente com um ritmo de crescimento populacional superior ao do núcleo original. As causas deste

processo serão várias, mas a multiplicação de zonas com funcionalidades diversas, as facilidades de transporte, nomeadamente do automóvel, a diferença de preços dos terrenos e a especulação imobiliária explicam grande parte do *gigantismo espacial* (Cavallier, 2001: 112) das áreas metropolitanas e das suas periferias. Nas grandes metrópoles dos países em desenvolvimento esta expansão territorial atinge proporções superiores ao verificado nos países europeus e nem a verticalização do construído urbano parece constituir elemento de contenção da expansão territorial das cidades e suas periferias.

No entanto, e apesar da emergência das *megacidades* e das *metacidades*, grande parte do crescimento da população urbana deve-se ao aumento das cidades com menos de um milhão de habitantes. Mais de metade dos indivíduos vivendo em cidades vive em centros urbanos com menos de 500.000 habitantes e um quinto em cidades cuja população se situa entre um e cinco milhões. Refira-se, contudo, que muitos destes centros urbanos são resultantes do rápido crescimento de pequenos aglomerados populacionais que por via administrativa adquirem o estatuto de cidades. Esta requalificação de áreas rurais em áreas urbanas não é, regra geral, acompanhada da criação das infra-estruturas inerentes aos centros urbanos, como estradas, abastecimento de água potável, tratamento de resíduos e esgotos, comunicações, etc., dando origem a cidades pouco competitivas e de baixa qualidade de vida.

Cidades e metropolização: riscos e vulnerabilidades

A aceleração do processo de urbanização tem vindo a constituir um motivo de crescente preocupação devido aos elevados níveis de insegurança que caracterizam as cidades dos países em desenvolvimento constituindo uma séria ameaça à sustentabilidade das cidades pelo consequente aumento dos riscos e vulnerabilidades das populações urbanas.

Refrescando a memória: ameaça refere-se à probabilidade de ocorrência de um *evento* que, num determinado contexto, tem potencial de gerar risco; enquanto risco, corresponde à probabilidade de danos –

mortes, ferimentos, destruição de bens materiais, diminuição de rendimento, ruptura da actividade económica ou degradação ambiental – em resultado da ocorrência de um determinado *evento* num determinado contexto; por sua vez, vulnerabilidade refere-se à susceptibilidade de um indivíduo – ou de uma comunidade – sofrer danos decorrentes de um *evento* com capacidade de produzir risco.

As ameaças mais frequentemente referidas na maioria dos estudos sobre as cidades e áreas metropolitanas dos países em desenvolvimento são a criminalidade e a violência e os desastres ambientais, as duas com elevada probabilidade de gerarem riscos afectando os grupos sociais mais pobres e desfavorecidos e também mais vulneráveis. A pobreza emerge, assim, como uma variável determinante na análise do risco e da vulnerabilidade urbana.

A pobreza e a exclusão social têm sido associadas ao quadro de violência e de insegurança que caracteriza as cidades dos países em desenvolvimento, sendo referidas em estudos das Nações Unidas como “*the more salient operative factor affecting crime rates*” (UN-Habitat, 2007a: 67). Com efeito, a análise comparada fornece a evidência empírica a nível internacional que permite associar a pobreza continuada e a grande desigualdade social a níveis elevados de violência e de criminalidade, particularmente de crimes graves como os homicídios. A maioria dos estudos refere também que os grupos sociais mais desfavorecidos da população urbana são aqueles que apresentam valores mais elevados de vitimação.

O ritmo de urbanização aparece também associado à relação pobreza, criminalidade e violência. Estudos realizados em vários países da América Latina mostraram como um muito rápido crescimento da população residente é frequentemente um factor determinante no aumento da violência e da criminalidade. A instabilidade resultante de dinâmicas urbanas muito acentuadas associada à incapacidade de criação de estruturas adequadas à recepção dos migrantes conduz ao aumento de *bairros de lata*, crianças de rua e marginalidade social, que constituem um ecossistema favorável à delinquência.

A consequência mais visível do ritmo intenso de crescimento das cidades no Hemisfério Sul é o aumento sem precedente, nas últimas décadas, dos *bairros de lata*. Segundo dados das Nações Unidas

(UN-Habitat, 2006), o número de pessoas vivendo em zonas de *habitat* informal tem crescido praticamente ao mesmo ritmo que a população urbana *stricto sensu*. A morfologia destas cidades é, assim, significativamente marcada por estas zonas urbanas demograficamente densas e sem os quesitos indispensáveis ao bem-estar das populações.

O processo de urbanização deve ser analisado tendo em consideração que ele é a resultante da agregação de um conjunto de factores – demográficos, económicos, sociais e biofísicos – que contribuem para a definição quer do seu ritmo quer da sua forma. As cidades são simultaneamente grandes contribuintes do processo de degradação ambiental – são responsáveis pela produção de 70% dos gases com efeito de estufa, à escala global (Fragkias e Seto, 2012: 16) – e muito vulneráveis aos efeitos da mudança ambiental global.

A segurança ambiental constitui uma das variáveis fundamentais da sustentabilidade das cidades. A sua vulnerabilidade tem aumentado devido às alterações climáticas e ao aumento da frequência de fenómenos climáticos extremos e, de um modo geral, também aqui são os grupos sociais mais desfavorecidos que apresentam uma maior vulnerabilidade e consequentemente um maior risco. Os bairros mais degradados localizam-se em áreas mais expostas ao risco de cheias e de derrocada de terras, onde a poluição industrial é mais elevada.

Não cabe no contexto deste artigo proceder a uma leitura mais pormenorizada dos conceitos de risco e vulnerabilidade. Refira-se apenas que a questão da vulnerabilidade das cidades deve ser analisada enquadrando o conceito de risco no que se poderá designar por *cadeia do risco* (*risk chain*) de modo a poder convocar dimensões como a capacidade de resposta ao risco (*risk response*) – que se refere ao modo como os indivíduos ou as comunidades respondem e gerem o risco e que permite determinar a sua resiliência ou capacidade efectiva de resposta – e o resultado do risco (*risk outcome*), isto é, os danos efectivamente resultantes. A associação destes elementos à capacidade das instituições permite determinar a vulnerabilidade, neste caso, das cidades.

Globalização e cultura urbana

A mobilidade à escala mundial de pessoas e bens, consequência e substância do processo de globalização, transformou *a cidade* num complexo universo de culturas e de identidades diferenciadas, reforçando os seus traços distintivos, tal como Wirth (1964) a tinha definido: dimensão, densidade e heterogeneidade. Isto é, a *grande concentração* de indivíduos num local o que facilita a especialização funcional, a *densidade* das relações sociais que contribui para diferenciação dos indivíduos e a *heterogeneidade* social, que facilita a mobilidade social.

Nas últimas duas décadas, a revolução digital foi responsável por novas e significativas mudanças deste quadro de referência, conferindo uma complexidade acrescida à sociedade global da modernidade tardia. As novas tecnologias de informação e de comunicação ligam, em tempo real, através de redes transnacionais, indivíduos e grupos espacialmente distantes, criando novas identidades e representações sociais e contribuindo activa e intensamente para a mudança da vida das cidades e da sociedade, em todas as dimensões societais.

A informação, a intensificação dos processos de mediatização⁹, a crescente mobilidade de pessoas e a internacionalização da economia contribuem activamente para a desterritorialização e a descontextualização de experiências e a aceleração e aumento de trocas de símbolos culturais num movimento à escala mundial capaz de influenciar e de alterar identidades culturais locais.

Seria um erro pensar que a cidade e o processo de urbanização constituíssem apenas o resultado e o mecanismo de concentração de pessoas. A urbanização é essencialmente um poderoso instrumento de mudança dos quadros social e cultural, contribuindo activamente para a alteração de costumes, atitudes, valores e comportamentos, em suma, das relações sociais e da organização política e económica. Na

⁹ De acordo com Stig Hjarvard (2008: 2) a mediatização “...deve ser considerada como um dos processos constitutivos da modernidade tardia. Neste quadro, os *media* emergem, simultaneamente, como instituições independentes – com uma lógica própria à qual as outras instituições sociais se têm de acomodar – e como parte integrante de outras instituições, tais como a política, o trabalho, a família e a religião, à medida que estas actividades institucionais são realizadas através dos meios de comunicação.”

síntese de Georges Cavallier, a urbanização “*ouvre la voie à une nouvelle civilisation porteuse de nouvelles valeurs sociétales*” (Cavallier, 2002: 112).

As fronteiras invisíveis da cidade¹⁰: espacialização e desregulação social

A análise da relação estabelecida entre a morfologia urbana, o modo como os indivíduos e os grupos sociais se distribuem espacialmente e a emergência de fenómenos sociais como a desregulação social, a delinquência juvenil e a violência urbana e a criminalidade violenta tem sido uma constante da Sociologia Urbana desde os trabalhos pioneiros da *Escola de Chicago*. A literatura sobre segregação social e espacial é abundante e frequentemente radical e extremada na sua leitura das relações sociais no quadro urbano (Castells, 1999; Lefebvre, 1968).

O vocábulo segregação refere-se quer a políticas que relegam determinados grupos de uma população a viver em zonas específicas de uma cidade, que constituem medidas de segregação espacial, quer a políticas de discriminação legal e económica, isto é, de segregação social. A segregação pode ter origem em motivos raciais ou religiosos. Exemplos deste tipo de políticas, combinando segregação social e espacial, foram os guetos judeus nas cidades europeias da Idade Média, a discriminação racial que vigorou nas cidades americanas até 1964 ou o sistema de segregação racial, designado por *Apartheid*, aplicado na África do Sul até 1990. De um modo geral, as cidades coloniais reflectiam, embora variando consoante o Estado colonizador, práticas de segregação social e espacial.

Actualmente a segregação espacial e social visível nas cidades, com maior ou menor intensidade, deve-se a um conjunto de factores económicos e de organização do território urbano, nomeadamente das políticas de gestão fundiária e da capacidade institucional de controlo da especulação imobiliária.

¹⁰ Tomamos de empréstimo o sugestivo título de um artigo de Christiane Chauviré e Yvan Chauviré: *Des frontières invisibles dans la ville?* (Chauviré e Chauviré, 1990).

Para alguns autores, a organização espacial da população da cidade moderna tenderia a reproduzir a estrutura social da sociedade. Tese defendida por Manuel Castells (1972 e 1999) e presente na noção de cidade dual. No entanto, na maioria das cidades, o mapeamento das zonas de residência mostra uma realidade dinâmica, complexa e muito diversificada e não correspondente com este modelo dual. Tendo como referência a realidade europeia, a decisão relativa ao lugar de residência é frequentemente resultado de escolhas atípicas (Chauviré e Chauviré, 1990). A dicotomia bairros burgueses *versus* bairros operários, defendida por muitos autores, não corresponde à realidade da distribuição espacial dos grupos socialmente diferenciados verificando-se, pelo contrário, uma diversidade de situações intermédias, dando origem a uma complexa malha social de ocupação do território.

Esta complexidade crescente da realidade urbana, nomeadamente no que se refere à espacialização das relações sociais, mostrando os limites do paradigma da segregação não retira interesse e importância ao conhecimento do modo como os indivíduos e os grupos sociais se organizam no espaço urbano nem os factores de ordem social e económica que regulam esses processos, pressupõe apenas uma leitura diferente.

Apesar de os estudos sobre a segregação social e espacial se debruçarem mais frequentemente sobre o local de residência é fundamental reter outras dimensões associadas à discriminação espacial e geradoras de novas desigualdades. Aos bairros mais periféricos, mais degradados e espaço de residência das populações mais carenciadas correspondem, quase sempre, mais escassos e mais precários equipamentos sociais, nomeadamente educativos, menores facilidades de transporte, dificultando a mobilidade dos moradores, maiores níveis de insegurança e mais elevadas taxas de desemprego. Viver nesses bairros, representados como lugares de desregulação social, constitui frequentemente um factor de estigmatização dos seus moradores. A noção de exclusão social é mais próxima da pertença a esses lugares do que apenas à pobreza. De igual modo, a noção de violência estrutural, definida por J. Galtung (1996), refere-se a estas formas extremas de desigualdade e associa-a a formas de violência reactiva.

No quadro europeu, muito da violência urbana que episodicamente e com maior ou menor intensidade perturba a ordem social das cidades tem origem nestes contextos sociais desfavorecidos (Preteceille, 1995). De igual modo e como adiante se refere, parte significativa da delinquência juvenil, em alguns casos associada a um ingresso numa carreira criminosa, tem como actores jovens moradores nestes bairros. Estudos recentes parecem confirmar o que vem sendo designado por *efeito de bairro*, mesmo em países em que os sistemas de apoio social são muito eficazes. Assentes em análises comparativas e com recurso a sofisticados tratamentos estatísticos, estes estudos mostram como a segregação espacial contribui para o insucesso escolar, uma maior probabilidade de desemprego, a diminuição do capital social e encoraja a entrada num percurso associado à prática de comportamentos delinquentes e anti-sociais (Galster *et al.*, 2008; Bouzouina, 2008).

Alisa Winton (2004), num estudo sobre a literatura internacional dedicada à violência urbana nas cidades dos países do Hemisfério Sul, refere evidências empíricas análogas. Os bairros dos grupos socialmente mais desfavorecidos constituem quadros sociais mais violentos do que o resto da cidade: em 2002, no Rio de Janeiro, a taxa de homicídios nos bairros mais desfavorecidos era de 177 por 100.000 habitantes e de 57 nos bairros de classe média (Winton, 2004: 166). O clima social desses bairros favorece comportamentos delinquentes: “*in situations of widespread and severe inequality, the urban poor are undervalued and marginalized, and their daily living conditions heighten the potential for the emergence of conflict, crime or violence*” (Winton, 2004: 167).

O livro de Teresa Caldeira (2003), *Cidade de Muros*, sobre a cidade de São Paulo, debruça-se sobre uma outra face da divisão social do espaço, e é um importante contributo para a compreensão da relação definida entre as formas urbanas e os grupos sociais. Teresa Caldeira estuda o modo como “*A violência e o medo [do crime] se combinam a processos de mudança social nas cidades contemporâneas, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social*” (Caldeira, 2003: 9). Este trabalho é essencialmente sobre a emergência de uma segregação espacial procurada pelas classes afluentes e a construção do que chama de “enclaves fortificados”, assumindo como justificação

o medo do crime e que acabam por ser uma reconfiguração da segregação social da cidade (Caldeira, 2003: 211).

Um último comentário sobre a divisão social do espaço. Nas últimas décadas várias abordagens e noções têm sido formuladas para compreender e designar este processo: cidade-arquipélago, fractura social, dualização, segmentação, polarização socio-espacial e fragmentação. Como foi dito atrás, o modo como os indivíduos e os grupos se organizam e se distribuem espacialmente é um importante elemento para a análise das relações sociais urbanas e, neste caso, para o estudo da violência urbana, particularmente no contexto de processos de metropolização. O seu estudo pressupõe, no entanto, uma análise fina do processo de evolução das formas urbanas e da segregação espacial que permita a compreensão profunda, e em todas as suas dimensões, da complexidade da construção social da cidade.

Globalização e dimensões sociais da violência urbana

Embora o processo de urbanização, o seu ritmo de crescimento e a constituição de grandes áreas metropolitanas estejam intimamente associados à globalização, e constituam um traço caracterizador da modernidade, é essencial que se tenha presente a existência de padrões de desenvolvimento urbano diferenciados na América do Norte, na Europa e de um modo geral nos países em desenvolvimento, incluindo nesta designação realidades também distintas como a América Latina, a África e as regiões da Ásia ainda integradas nesta etiqueta. A cada um destes contextos urbanos correspondem formas de desregulação social diferente e assentes em dinâmicas e mudanças naturalmente divergentes que se acentuaram a partir do último quartel do séc. XX. De igual modo as vulnerabilidades e, particularmente, os elementos de risco mais associados à violência e insegurança urbanas não são comparáveis.

A partir da segunda metade da década de 1960 a Europa e o restante mundo industrializado assistiram, com algum *desfasamento* no tempo, a um aumento da criminalidade, seguido da sua diminuição ou estabilização, em muitos países, a partir do final dos anos 1990. A

reação a esta evolução mostrará alguma homogeneidade no quadro europeu no que toca a políticas de combate e prevenção da criminalidade.

Num primeiro momento a atenção é essencialmente prestada à pequena criminalidade patrimonial, então em aumento, e na delinquência urbana e nas perturbações da ordem social a ela associadas. Por arrasto, emerge a questão da integração da população imigrante ou sua descendente, considerada como tendo uma ligação forte ao questionamento da ordem pública e aumento das incivildades.

Mas desta preocupação pela pequena criminalidade e a delinquência, o discurso político sobre a segurança, construído nos anos 1960 e 1970, na maioria dos países industrializados, evoluiu para o tema mais amplo da violência urbana (Bonelli, 2010: 359) dando particular atenção, a partir dos anos 1990, às perturbações da ordem social sob a forma de manifestações ou de motins (Mucchielli, 2011: 27).

A globalização e a expansão da ideologia neoliberal, acompanhada da diminuição das políticas de intervenção social, a desindustrialização e a deslocalização das indústrias (Hagedorn, 2007), a polarização das cidades, são as causas referidas por muitos autores como estando na origem da violência urbana. Para além das diferenças de pontos de vista sobre as causas, a violência urbana é apontada pela maioria dos estudiosos como um problema social dominante da sociedade urbana e global.

Realidades da violência urbana

As definições propostas para violência urbana são quase sempre ou meramente descritivas ou redutoras do objecto que se quer definir. Abrangendo quer actos associados à criminalidade geral quer actos que com frequência caem na figura do vandalismo. Há contudo pontos fortes de convergência nas definições comumente utilizadas para referir este tipo de acção: que os seus actores são jovens, embora a definição do que é ser jovem não seja clara quanto ao seu limite superior; que se refere a acções de fraca organização; que define como objecto frequente de agressão os espaços públicos, físicos ou simbólicos; o

carácter gratuito dos actos, que podem assumir formas diversas, indo do vandalismo ao motim; o terem efeitos colaterais vastos e de frequentemente não serem dirigidos a ninguém em concreto.

Assim, violência urbana é o furto por esticção, a mendicidade agressiva ou a *gratagem* desenfreada ou o furto de viaturas para passeios nocturnos que podem acabar em actos de violência criminal. Violência urbana é ainda a delinquência juvenil nas suas variadas formas e ilicitudes. Violência urbana é o que leva a que cerca de três dezenas de milhar de viaturas sejam anualmente incendiadas nas ruas de várias cidades francesas (ONZUS, 2010; 2011; e 2012); na origem destes actos estão conflitos entre grupos de jovens ou entre estes e a polícia.

Violência e insegurança urbanas

A primeira dificuldade no estudo da violência e criminalidade urbanas na América Latina e África consiste na pouca fiabilidade das estatísticas disponíveis. A maioria dos dados provém de estudos por amostragem, na sua maioria muito localizados. A dificuldade em construir indicadores sobre a criminalidade nas suas diferentes formas e intensidades que possibilitem análises comparativas é reconhecida pela maioria dos autores (Heinemann e Verner, 2006: 4; Montclos, 2004: 89). De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a África é a região menos bem documentada em termos de dados sobre a criminalidade (Krug, 2002: 11).

Neste ponto faz-se uso apenas das estatísticas sobre homicídios¹¹, uma vez que é internacionalmente reconhecido que os homicídios tendem “*to be recorded effectively by law enforcement and criminal justice institutions and thus police homicide data are relatively accurate in comparison to that of other crime types, such as assault or rape, for which the ‘dark figure’ (number of unreported crimes) tends to be higher.*” (UNODC, 2011: 17). Não é naturalmente pertinente, dada a disparidade dos valores, proceder a comparações entre a realidade da violência e criminalidade urbana registada na Europa e a verificada

¹¹ As estatísticas internacionais referem-se a homicídios intencionais.

na América Latina e em África, nem é esse o propósito deste artigo. Os dados a seguir referidos têm como único objectivo referenciar o quadro social violento da maioria das cidades dessas regiões.

O valor médio do número de homicídios, nos 27 países da União Europeia, entre 2007 e 2009, situava-se abaixo de 2 por 100.000 habitantes, de acordo com Valores do EUROSTAT. As taxas mais altas registaram-se na Lituânia (8,31) e Estónia (5,74) e as mais baixas na Áustria (0,54) e na Alemanha (0,89). As taxas nas maiores cidades tendiam a acompanhar os valores do país, embora em alguns casos com valores ligeiramente mais altos. No mesmo período, Lisboa com 0,48 homicídios por 100.000 habitantes registava o valor mais baixo das cidades europeias, enquanto Vilnius, capital da Lituânia, registava o valor mais elevado (7,90), na maioria das cidades os valores eram inferiores a 2 homicídios por 100.000 habitantes, como por exemplo, Berlim 1.93, Copenhaga 1.81, Londres 1.92, Paris 1.40 (Tavares, Thomas e Bulut, 2012).

Os países da África Austral, da América Central e do Sul e das Caraíbas são os que registam as taxas mais elevadas do conjunto de 207 países incluídos na análise das Nações Unidas, com 33, 22 e 21 por 100.000 habitantes respectivamente. Não sendo possível proceder a uma leitura de tendências das taxas de homicídio em África¹², devido à inexistência de séries de dados, registre-se a sua diminuição na América do Sul e o seu aumento na América Central e Caraíbas, no período de 1995 a 2010 (UNODC, 2011: 22). Mas é no quadro de algumas cidades que os valores registados traduzem uma situação extremamente preocupante. Em África, os valores mais elevados registavam-se em Maseru, no Lesotho, com 61,9 homicídios por 100.000, em 2009, e na Cidade do Cabo com 86 e 59,9 nos anos de 2002 e 2007, respectivamente. Os valores mais elevados registavam-se na América Central e Caraíbas, região que apresenta as taxas mais elevadas do conjunto dos países constantes das estatísticas das Nações Unidas: Port-au-Prince: Haiti, com 40,1 homicídios por 100.000, Cidade do Belize com 106,4,

¹² Não existindo na maioria dos países africanos sistemas de estatística criminal, os dados sobre homicídios são modelizados a partir das estatísticas de mortalidade da Organização Mundial de Saúde; cf. UNODC (2011: 91) e Krug (2002: 9).

Cidade da Guatemala com 116,6, em 2010 e Tegucigalpa, Honduras, com 72,7 e Caracas com 122, em 2010 (UNODC, 2011: 118-125).

Os dados parecem confirmar a ideia de que as taxas de homicídio mais elevadas correspondem no espaço a países em desenvolvimento. Não avançando para uma análise causal, o Relatório *Global Homicide* (UNODC, 2011) chama a atenção para associação de variáveis como desenvolvimento, crescimento económico e equilibrada distribuição dos rendimentos com a oscilação das taxas de homicídio. No entanto, e a nível global, a relação entre indicadores de desenvolvimento e variação das taxas de homicídio pode ser perturbada por outros factores como a importância assumida pelo crime organizado (UNODC, 2011: 29-35).

A presença e participação de grupos de jovens com comportamentos delinquentes são uma constante em todo o mundo e sempre associada à urbanização, à pobreza e à exclusão social. A violência urbana perpetrada por grupos de jovens ou *gangs juvenis* emerge assim como um fenómeno global e caracterizador da modernidade. Dada as dificuldades anteriormente referidas, resultantes da ausência de uma terminologia consensual, utilizar-se-á indiferentemente a designação grupos de jovens delinquentes e *gangs*, constituindo esta última a mais frequentemente utilizada em textos relativos à América Latina.

Referidos na criminologia clássica como um fenómeno essencialmente americano, os *gangs* são hoje considerados como uma realidade comum no contexto das grandes áreas metropolitanas quer em países industrializados quer em países em desenvolvimento e destacada a sua forte e significativa contribuição para a violência urbana e o sentimento de insegurança que lhe está associado.

Podendo assumir objectivos e formas organizacionais diferenciadas, nos seus traços caracterizadores estes grupos são constituídos por jovens de origem social baixa, oriundos de bairros degradados e/ou periféricos, que cresceram em meios sociais expostos à delinquência e à violência, que abandonaram a escola, que não trabalham, a sua identidade é por vezes fundada na pertença étnica, ou racial ou religiosa e no sentimento de discriminação. Vários estudos realizados em ambientes particularmente violentos tem associado a filiação em grupos de jovens delinquentes, ou *gangs*, pode ser motivada por moti-

vos de autodefesa, tornando-se no que John Pitts (2008) designa por *Reluctant Gangsters*.

Alguns autores referem, com evidência empírica, que nas cidades com taxas elevadas de criminalidade persistentes no tempo, os *gangs juvenis* desenvolvem-se e institucionalizam-se¹³, como é caso de Chicago, Los Angeles, Rio de Janeiro, Medellín, Caracas, Kingston, Cidade do Cabo, Lagos, Mogadíscio e Belfast (Hagedorn, 2005: 165). Sediados nas zonas mais desfavorecidas das cidades e com controlo formal fraco, estes *gangs* mais organizados têm por vezes uma capacidade efectiva de controlo dos seus territórios de acção (World Bank, 2011a: 25).

A delinquência juvenil é apontada em muitos estudos como um elemento essencial da violência e criminalidade urbana da América Central e do Sul. Só na América Central estima-se haver 900 *gangs juvenis* com cerca de 70.000 membros. Em algumas cidades brasileiras, como o Rio de Janeiro e São Paulo, a actividade dos *gangs juvenis* é referenciada pela sua extrema violência. Cerca de dois terços dos homicídios incluem jovens na qualidade de agressores ou de vítimas. Na Guatemala, El Salvador e Honduras, os três países com as mais elevadas taxas de criminalidade da região, a actividade destes *gangs* inclui o tráfico de droga, o rapto, o roubo, o tráfico de armas e actos de vandalismo e crimes sexuais (World Bank, 2011b: ii; UN-Habitat, 2007a: 67)

A rápida urbanização associada a indicadores socioeconómicos muito desfavoráveis da África ao Sul do Sahara, deu azo a que larga percentagem dos jovens tenha uma socialização de rua e viva em contextos socialmente desregulados e de grande proximidade com a delinquência. Para muitos destes jovens os *gangs* funcionam como subs-

¹³ Diz-se que um gang é institucionalizado quando: “...persiste apesar das mudanças de liderança (resultantes da morte, prisão ou abandono do gang), tem uma organização suficientemente complexa para manter as múltiplas funções dos seus membros (incluindo as funções das mulheres e crianças), consegue adaptar-se, sem dissolução, a ambientes em mudança (resultantes da repressão policial), cumpre algumas necessidades (económicas, segurança, serviços) da comunidade e constrói uma imagem diferenciada dos seus membros (rituais, símbolos e regras).” Hagedorn, J. M. (2005: 165).

titutos da organização familiar providenciando-lhes “*economic and social values not found in mainstream society*” (UN-Habitat, 2007a: 67). A existência de *gangs juvenis* é reconhecida em algumas cidades de África como um fenómeno não recente com é o caso de Lagos e de várias cidades da África do Sul que apresentam as mais elevadas taxas de homicídio do Continente.

Conclusão

No fim da primeira década do séc. XXI, a globalização assume-se na sua plenitude como um processo acelerador e intensificador, à escala mundial, da interacção do capital, da produção de bens e serviços, das ideias e da cultura, da mobilidade dos indivíduos e da fluidez das fronteiras. No entanto, e como diz Saskia Sassen (2001), a globalização enquanto processo só é entendível se referida a um espaço social e cultural particular, a cidade. As cidades constituem, assim, o espaço social e físico da interconectividade económica, social, cultural resultante da globalização (Friedmann, 1995).

No contexto global da sociedade moderna, as cidades surgem como quadros sociais diferenciados. Nos países desenvolvidos a urbanização emerge como um processo associado à industrialização e foi acompanhada de uma alteração do regime demográfico. Um dos aspectos diferenciadores do processo de urbanização de África e de muitos dos países da América do Sul e Central é que este não é acompanhado de um significativo crescimento industrial e mantém ainda um regime demográfico de elevada natalidade.

Nestes contextos geográficos, a rápida urbanização assume uma relação mais contingente com o desenvolvimento e é muito marcada pela fraca capacidade de gerar emprego, pela fraqueza das instituições e pelas desigualdades económicas e sociais (Wyly, 2012). Na América Latina e em África, o desemprego, as desigualdades sociais, o fácil acesso aos mercados de armas e de drogas ilícitas constituem factores que fragilizam a coesão social e aumentam a vulnerabilidade das cidades, como mostram os elevados indicadores de criminalidade e de violência urbana.

Um último apontamento. A questão da segurança, quer na sua dimensão objectiva (número de crimes por 100.000 habitantes) quer na sua dimensão subjectiva (resultante da percepção dos indivíduos de poderem vir a ser vítimas de um crime ou de um acto violento) ocupa um lugar central no quadro das preocupações da sociedade global do nosso tempo, visível no crescente tom securitário do discurso político na Europa e nos EUA (Lourenço, 2010). A incerteza gerada pela violência e pelo crime, particularmente entre as populações urbanas (Lourenço, Lisboa, Frias, 1998), expressa-se no sentimento de insegurança e no medo do crime e este é constantemente referido, em relatórios das agências das Nações Unidas, como uma das cinco maiores preocupações dos cidadãos que vivem em cidades, quer dos países desenvolvidos quer dos países em desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- ANNAN, Kofi. 2000a. *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Millenium Report of the Secretary-General of the United Nations*. New York: United Nations
- ANNAN, Kofi. 2000b. *Address to the General Assembly (April 3, 2000) presenting the Report “We the peoples: The role of the United Nations in the twenty-first century”*. New York: General Assembly of the United Nations
- BONELLI, Laurent. 2010. *La France a peur. Une histoire sociale de l’insécurité*. Paris: La Découverte
- BOUDON, Raymond. 1985. *La Place du désordre. Critique des Théories du Changement Social*, Paris: Presses Universitaires de France
- BOUZOUINA, Louafi. 2008. *Ségrégation Spatiale et Dynamiques Métropolitaines*. Lyon: Université Lumière Lyon 2.
- CALDEIRA, Teresa. 2003. *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34 / EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo.
- CALHOUN, Craig (ed.). 2002. *Dictionary of the Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press
- CASTELLS, Manuel. 1972. *La question urbaine*. Paris: Maspero.

- CASTELLS, Manuel. 1999. *L'ère de l'information. Vol. II: Le pouvoir de l'identité*. Paris: Fayard
- CASTELLS, Manuel. 2000. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CAVALLIER, Georges. 2001. Les Villes, acteurs de la mondialisation. in Thierry Montbrial e Pierre Jacquet (dirs.) *RAMSÈS 2002 – Les grandes tendances du monde* (pp. 107-124). Paris: Dunod.
- CHAUVIRÉ, Christiane; CHAUVIRÉ, Yvan. 1990. Des frontières invisibles dans la ville? *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, 5: 1-5
- CONSEIL DE L'EUROPE. 2004. *La lutte contre le terrorisme. Les normes du Conseil de l'Europe*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe.
- DAVIS, Mike. 2004. Planet of Slums, *New Left Review*, 26: 5-34.
- FEATHERSTONE, Mike; LASH, Scott. (1995). Globalization, Modernity and Spatialization of Social Theory: An Introduction. in Mike Featherstone; Scott Lash; Roland Robertson (Eds.). *Global Modernities* (pp. 1-24). London: Sage Publications.
- FRAGKIAS, Michail; SETO, Karen C. 2012. The Rise and Rise of Urban Expansion, *Global Change*, 78: 16-19
- FRIEDMANN, John. 1995. Appendix: The World City Hypothesis. in Paul Knox; Peter J. Taylor (Eds.). *World Cities in a World System*. (pp. 317-332). Cambridge: Cambridge University Press.
- GALSTER, George; Andersson, Roger; Musterd, Sako; Kauppinen, Timo M. 2008. Does Neighborhood Income Mix Affect Earnings of Adults? New Evidence from Sweden. *Journal of Urban Economics*, 63(3): 858-870
- GALTUNG, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Meanings: Peace and Conflict. Development and Civilization*. Oslo: International Peace Research Institut.
- GIDDENS, Anthony. 1987. *La constitution de la société*. Paris: Presses Universitaires de France.
- GIDDENS, Anthony. 1994. *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta Editora.
- GIDDENS, Anthony. 1995. *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- HAGEDORN, John M. (Ed.). 2007. *Gangs in the Global City. Alternatives to Traditional Criminology*, Champaign, IL: University of Illinois Press.
- HAGEDORN, John M. 2005. The global impact of gangs. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 21(2): 153-169

- HARVEY, David. 1989. *The Condition of Post Modernity. An enquiry into the origin of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.
- HEINEMANN, Alessandra; Verner, Dorte. 2006. *Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean*. World Bank Policy Research Working Paper 4041. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- HJARVARD, Stig. (2008), A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change, *Nordicom Review*, 29: 105-134
- KRUG, Etienne G.; DAHLBERG, Linda L.; MERCY, James A.; ZWI, Anthony B.; LOZANO, Rafael. 2002. *World Report on Violence and Health*. Geneva: World Health Organization
- LEFEBVRE, Henri. 1968. *Le droit de la ville*. Paris: Ed. du Seuil, 2^e ed.
- LOURENÇO, Nelson. 2010. Cidades e Sentimento de Insegurança: Violência Urbana ou Insegurança Urbana? In Antônio Edmilson Pereira Júnior; José Francisco da Silva; Juliana Maron (Org.). *Um Toque de Qualidade. Eficiência e Qualidade na Gestão da Defesa Social* (pp. 15-39). Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Defesa Social.
- LOURENÇO, Nelson. 2012. Violência Urbana e Sentimento de Insegurança. In Bacelar Gouveia, J. (coord.) *Estudos de Direito e Segurança – Vol. II* (pp.347-366). Coimbra: Almedina.
- LOURENÇO, Nelson; Lisboa, Manuel; Frias, Graça. 1998. Crime e insegurança: delinquência urbana e exclusão social. *Sub Judice. Justiça e Sociedade*, 13: 51-59
- MONTCLOS, Marc-Antoine Pérouse de. 2004. Violence Urbaine et Criminalité en Afrique Subsaharienne: un état des lieux. *Déviance et Société*, 28(1): 81-95.
- MUCCHIELLI, Laurent. 2011. *L'invention de la violence: Des peurs, des chiffres, des faits*. Paris: Fayard.
- MUGGAH, Robert. 2012. *Researching the Urban Dilemma: Urbanisation, Poverty and Violence*, Ottawa: Centre de Recherches pour le Développement International.
- ONZUS. 2010. *Rapport 2010 – Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles*. Paris: Comité Interministériel des Villes et du Développement Social Urbain
- ONZUS. 2011. *Rapport 2011 – Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles*. Paris: Comité Interministériel des Villes et du Développement Social Urbain

- ONZUS. 2012. *Rapport 2012 – Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles*. Paris: Comité Interministériel des Villes et du Développement Social Urbain
- PITTS, John. 2008. *Reluctant Gangsters: The Changing Face of Youth Crime*. London: Willan Publishing
- PRETECEILLE, Edmond. 1995. Ségrégations Urbaines. *Sociétés Contemporaines*, 22(22-23): 5-14
- ROBERTSON, Roland. (1995). Glocalization. Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. in Mike Featherstone; Scott Lash; Roland Robertson (Eds.). *Global Modernities* (pp.25-44). London: Sage Publications.
- SASSEN, Saskia. 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press
- SKAPSKA, Grazina. 1997. No Hope? An Essay on Globalisation Theories and the Legal Institution Bulding Processes in Postcommunist Europe. *Droit et Société*, 35: 47-60.
- TAVARES, Cynthia; THOMAS, Geoffrey; BULUT, Fethullah. 2012. Crime and Criminal Justice, 2006-2009. *Statistics in focus. Population and social conditions*. Bruxelles: EUROSTAT
- UN. 2010. *Report of the Security Council (1 August 2009-31 July 2010)*. New York: United Nations
- UNDESA. 2012. *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UN-Habitat. 2006. *State of the World's Cities Report 2006/7*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat. 2007a. *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme
- UN-Habitat. 2007b. A Safe City is a Just City, *HABITAT DEBATE*, 13(3).
- UN-Habitat. 2008. *State of the World's Cities 2008/9: Harmonious Cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat. 2012. *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- UNODC. 2002. *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime

- UNODC. 2011. *Global Study on Homicide. Trends, Contexts and Data*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime
- WINTON, Ailsa. 2004. Urban Violence: A Guide to the Literature. *Environment and Urbanisation*, 16(2): 165-185
- WIRTH, Louis. 1964. *On Cities and Social Life*, Chicago: The University Chicago Press
- WORLD BANK. 2003. *A Resource Guide for Municipalities: Community Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America*. Washington: The World Bank Department of Finance, Private Sector and Infrastructure – Latin American Region
- WORLD BANK. 2011a. *Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- WORLD BANK. 2011b. *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- WYLY, Elvin. 2012. *Contemporary Urbanization and Global City-Systems*. Vancouver: University of British Columbia

II – I CONSEDE CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA

I CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA

AUDITÓRIO A DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

CAMPUS DE CAMPOLIDE, 3-4 DE DEZEMBRO DE 2012, 18 HORAS

PROGRAMA

1º dia – 3 de dezembro de 2012

18h00 – Sessão de Abertura

- *Jorge Bacelar Gouveia*, Coordenador do I CONSEDE – Congresso de Segurança e Democracia e Diretor do Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- *Helena Pereira de Melo*, Subdiretora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- *Adriano Moreira*, Presidente do Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa
- Sua Excelência, *Miguel Macedo*, Ministro da Administração Interna

18h30 – 1º Painel: “Segurança pública e privada: reforma ou revolução?”

- *Rui Pereira*, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa
- *Pedro Clemente*, Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
- *Luís Salgado de Matos*, Investigador Principal com Agregação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- *Francisco Oliveira Pereira*, Antigo Diretor Nacional e Superintendente-Chefe da Polícia de Segurança Pública
- *Francisco Proença Garcia*, Professor do Instituto de Estudos Superiores Militares e da Academia Militar
- Debate

2º dia – 4 de dezembro de 2012

18h00 – 2º Painel: “Segurança e Defesa Nacional: que conceito estratégico?”

- *José Manuel Anes*, Professor Convidado do Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Lusíada de Lisboa e do Porto
- *Garcia Leandro*, Presidente do Conselho Geral da Universidade Aberta e antigo Presidente do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- *Armando Marques Guedes*, Professor Associado e Diretor-Adjunto do Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- *Ângelo Correia*, antigo Ministro da Administração Interna

19h30 – Sessão de Encerramento

- *Jorge Bacelar Gouveia*, Coordenador do I CONSEDE – Congresso de Segurança e Democracia e Diretor do Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- *Victor Ângelo*, Antigo Secretário-Geral-Adjunto da Organização das Nações Unidas

Inscrições: até 30 de novembro de 2012 (www.consede.pt)

Dr^a Isabel Falcão (ifalcao@fd.unl.pt)

Certificado de participação

Apoio: IESM, IDN, ISCPsi, OSCOT, Justiça TV, Revista de Segurança e Defesa

Abertura do I CONSEDE

JORGE BACELAR GOUVEIA¹

Muito boa tarde a todos, sejam muito bem-vindos à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e permitam-me também cumprimentar, nesta circunstância, Sua Excelência, o Senhor Ministro da Administração Interna, o Senhor Professor Adriano Moreira, o Professor Esteves Pereira, Vice-Reitor da Universidade Nova de Lisboa, e também a Professora Helena Melo, Subdiretora desta Faculdade.

Também gostaria de agradecer a presença de todos, das diferentes autoridades aqui presentes. Vejo também muitos congressistas, muitos alunos dos vários cursos de Mestrado em Direito e Segurança que esta Faculdade tem vindo a organizar. Portanto, é com muita satisfação que, como organizador deste I Congresso de Segurança e Democracia, tenho a possibilidade de falar neste momento, referindo a importância desta ocasião. E também dizer ao Senhor Ministro da Administração Interna que está num sítio muito bom porque esta é a melhor Faculdade de Direito do país.

Ora bem, perguntam-me em primeiro lugar o que é que vem a ser este I Congresso de Segurança e Democracia. É realmente a primeira vez que ele se organiza e tem por finalidade discutir, de preferência anualmente, as principais questões que se colocam à Segurança Nacional.

A Segurança Nacional é um tema, feliz ou infelizmente, do nosso dia-a-dia, da agenda política mas também da preocupação dos cidadãos e entendemos que, para este primeiro congresso, seria interessante

¹ Coordenador do I CONSEDE – Congresso de Segurança e Democracia e Diretor do Mestrado em Direito e Segurança na Nova Direito.

discutir dois temas, em dois painéis, um já a seguir e o segundo painel amanhã à mesma hora.

Hoje vamos discutir a segurança privada e considero que o painel tem um título um pouco provocador, “Reforma ou Revolução”: saber os fundamentos e os limites da segurança privada. Claro que há um contexto, também próprio, que é o de estas questões terem vindo a ser discutidas na opinião pública e, em particular, no plano da política legislativa.

Amanhã teremos um outro painel, “Segurança e Defesa Nacional, que Conceito Estratégico?”, uma vez que neste momento está a ser preparado um novo conceito estratégico englobante. Poderia talvez chamar-se, até melhor, conceito estratégico de Segurança Nacional, mas pretende ser fiel à tradição e designar esse conceito global como conceito global de estratégia da Segurança e Defesa Nacional.

Por isso, o meu agradecimento aos oradores de hoje e de amanhã, num painel que me parece muitíssimo bom, com pessoas de grande capacidade, de grande gabarito e, por coincidência, nestes dois dias reunimos três Ministros da Administração Interna, o atual, naturalmente, e dois antigos ministros que também usarão da palavra, o Dr. Rui Pereira hoje e, amanhã, o Eng. Ângelo Correia, para além de outras personalidades que terão ocasião de intervir.

Já agora, permitam-me ainda uma palavra final a respeito do esforço que esta Faculdade de Direito tem feito em relação aos estudos de Direito e Segurança, até porque estando aqui connosco o Senhor Ministro da Administração Interna, penso que também lhe devemos uma prestação de contas, até porque o nosso curso de mestrado, como sabem, foi certificado pelos Ministérios da Administração Interna e da Justiça, há uns anos, com a atribuição do título de Auditor de Segurança Interna.

Mas Senhor Ministro, saiba que nós aqui temos sido muito produtivos, em quantidade e em qualidade. Temos neste momento já doze cursos de mestrado, dez completos e dois em funcionamento: um curso que é feito só aqui e um segundo curso paralelo, resultado de uma parceria entre esta Faculdade, a GNR e o IESM, que tem corrido muitíssimo bem. Também recentemente a Faculdade deliberou dar um passo em frente nestes estudos de Direito e Segurança, através do

funcionamento, no próximo ano, de um doutoramento em Direito e Segurança.

É com orgulho que posso dizer que esta Faculdade de Direito, no contexto nacional e mesmo dentro da Universidade Nova de Lisboa, é a única instituição que confere graus académicos de mestrado e, no futuro, de doutoramento, nesta área global dos Estudos de Direito, Segurança e Defesa. Nesta matéria, temos vindo a trabalhar muito e aqui estamos a fazer jus ao nome da nossa universidade porque é realmente uma universidade nova, ao pretendermos inovar constantemente nos graus académicos e nos conteúdos que temos vindo a oferecer aos nossos estudantes.

Claro que isto não significa que no futuro não estejamos disponíveis para colaborar noutros âmbitos. O futuro é cada vez mais de parcerias com outras instituições, incluindo também as instituições da área da Segurança Nacional, quer seja na área da formação dos efetivos, quer também no domínio da legislação.

Portanto, senhor Ministro, o meu profundo agradecimento pelo facto de aqui estar. Já não o via desde que estivemos juntos noutra “encarnação”, noutra legislatura, noutros tempos que, enfim, fazem saudade. E também gostaria de deixar aqui um sinal do nosso agradecimento, ao oferecer-lhe dois livros, o que também faço ao Professor Adriano Moreira. Este é um livro que eu publiquei há cerca de um mês: também tenho andado muito pelos países de expressão portuguesa e sei que o Senhor Ministro veio hoje de Cabo Verde; pois tem aqui alguns textos sobre Cabo Verde, “Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos de um Constitucionalismo Singular”. É um livro com alguns textos meus sobre o Direito Constitucional de Língua Portuguesa.

Mas o que mais interessa certamente será este outro livro, que é um conjunto de estudos de Direito e Segurança, editado, aliás ambos, pela Almedina. Neste, fui apenas coordenador e temos aqui um conjunto de textos de professores do nosso mestrado e espero que alguns do nosso curso de doutoramento em Direito e Segurança, textos aliás muito bons nas diferentes áreas da Defesa, da Segurança Interna, da Proteção Civil, do Sistema de Informações: no fundo, os quatro pilares, digamos assim, da Segurança Nacional.

Senhor Ministro, muito obrigado por ter vindo.

Saudação de Boas-Vindas

HELENA PEREIRA DE MELO¹

Senhor Ministro da Administração Interna, Dr. Miguel Macedo:

É uma honra para a nossa Faculdade poder contar com a presença de V.^a Ex.^a na abertura do I Congresso de Segurança e Democracia, organizado pelo Instituto de Direito Público, em particular pelo seu Director, o Senhor Professor Jorge Bacelar Gouveia.

Senhor Professor Adriano Moreira, Professor Jubilado do Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Ministro do Ultramar do Estado Novo (qualidade em que aboliu o Estatuto do Indigenato, o que permitiu o acesso de grande parte da população à educação e à nacionalidade portuguesa), Deputado à Assembleia da República, Presidente do CDS, Presidente do Instituto de Altos Estudos da Academia das Ciências de Lisboa e um dos Mais Ilustres Pensadores Portugueses deste século:

Como Sub-Directora desta Escola, é para mim um privilégio saudá-lo e agradecer-lhe o ter aceite o nosso convite para vir aqui abrir este Congresso.

Senhor Professor Jorge Bacelar Gouveia, Professor Catedrático da FDUNL, Director do seu Centro de Investigação, do Instituto de Direito de Língua Portuguesa, Coordenador do Mestrado em Direito e Segurança e do Doutoramento – em preparação – na mesma área científica:

É para mim um grato prazer dar-lhes em nome da Direcção da FDUNL as boas-vindas e estar presente na abertura deste congresso que incide sobre matérias da maior importância. Basta, para o efeito,

¹ Sub-Directora da Nova Direito.

relembrar as palavras do Senhor Ministro no passado mês de Outubro: “A matéria da segurança é uma prioridade política porque ter segurança é uma vantagem estratégica para o País”. Portugal apresenta dos melhores índices de segurança do mundo, o que constitui inegavelmente um factor de competitividade que deve ser protegido e assegurado. Constitui também uma condição *sine qua non* da democracia: sem segurança, não existem as condições indispensáveis para que os cidadãos possam expressar livremente a sua opinião e exercitar os seus direitos, nomeadamente na esfera política. Sem segurança, não há paz, direito humano de quarta geração, indispensável para que todos possamos desenvolver de forma harmoniosa a nossa personalidade.

Por isso é indispensável estudar as condicionantes da segurança e como a assegurar no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos. Por isso, são tão importantes iniciativas como a de hoje.

Permitam-me, deste modo, que felicite o Senhor Professor Jorge Bacelar Gouveia pela organização deste I CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA, em que intervem um conjunto impressionante de excelentes especialistas nas matérias em causa, e que deseje que os trabalhos prossigam, hoje e amanhã, da melhor maneira possível.

Intervenção na Abertura do I Congresso de Segurança e Democracia

MIGUEL MACEDO¹

SENHOR PROFESSOR JORGE BACELAR GOUVEIA, COORDENADOR DESTES
1º CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA,
ILUSTRES CONFERENCISTAS E AUDITORES,
MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES,

Começo por agradecer o amável convite que me foi dirigido felicitando a Organização por esta iniciativa que, sendo a primeira, espero que possa abrir um ciclo de reflexão pública relevante no domínio da Ciência Política e dos Estudos de Segurança.

Os dois temas centrais que dominarão este congresso são, certamente, oportunos e merecem toda a atenção da nossa parte.

O papel da segurança privada constitui um assunto que consta na agenda internacional mas que, em Portugal, merece maior reflexão e debate públicos do que aquela que tem existido, nomeadamente no que respeita ao seu enquadramento e organização, à sua interação com as forças de segurança e às suas funções no domínio, por exemplo, da prevenção criminal. Por essa razão, vou dedicar parte da minha intervenção a esta temática.

O mesmo ocorre com a articulação das funções de Defesa e de Segurança do Estado e sua conceptualização estratégica. Como é público, está em curso a revisão do atual Conceito Estratégico de Defesa, no qual participaram alguns dos presentes e tenho estado, naturalmente, muito atento às mais diversas posições sobre este assunto.

¹ Ministro da Administração Interna.

MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES,

Se há domínio onde o papel do Estado é insubstituível é precisamente o da Segurança Interna e o da Defesa Militar.

A função regulatória e estruturante do Estado exerce-se através da definição e da aplicação de normas legais e pelo exercício da efetiva fiscalização e imposição desse normativo.

O monopólio legítimo do uso força constitui, por isso, condição para o exercício da função Soberana do Estado através das instituições que o representam nos domínios da Justiça, Defesa e Segurança.

Mas o conceito de Soberania que constitui, mais do que que um direito do Estado, a sua verdadeira essência, não é nem absoluto nem acabado em democracia.

Não é absoluto porque os seus limites são os estritamente necessários para o exercício da função reguladora que executa, na lógica da divisão dos poderes que resultam dos limites impostos pela Lei, num exercício de autolimitação que caracteriza o sistema democrático representativo.

Um Estado sem poder soberano é inconcebível mas um Estado com poder soberano sem Lei ou limites mais não é que um fenómeno meramente coercivo, desarticulado e ilegítimo.

Mas também não é acabado porque, desde os processos revolucionários do século XVIII até aos dias de hoje, o exercício e o próprio conceito de soberania não deixaram de evoluir, fruto de contingências internas e externas.

O redimensionamento do conceito de soberania nacional tem assimilado, em muitos casos, realidades que limitam esse mesmo exercício numa lógica de cedência e de partilha intencional de soberania pelos Estados, como o processo de integração europeia que a todos nos respeita.

Porém, a emergência de fenómenos mundiais dotados de amplitude e ritmo tais que excedem a capacidade de adaptação dos Estados, como o fenómeno da globalização da informação e da comunicação, têm igualmente colocado em causa a função social e regulatória do Estado, provocando, em muitos casos, a alienação da sua soberania.

Cada vez mais, fruto de fenómenos globais, o Estado vem perdendo a sua posição de vanguarda nas transformações sociais e de expressão da vontade geral, assumindo-se como um entre os vários atores nacionais.

É, por isso, desejável que os próprios objetivos e contornos das políticas públicas, designadamente das políticas de segurança, sejam capazes de se adaptarem aos ventos da mudança.

Neste contexto, a segurança constitui, talvez como nunca no passado, um processo dinâmico e transversal aos atores sociais públicos e privados.

As visões “estadocêntricas”, que apontam para a militarização e territorialização da segurança, constituem hoje conceitos ultrapassados pela evolução do conceito de segurança interna, crescentemente “antropocêntrica”, centrada na proteção das pessoas e da vida humana, condição de liberdade e de bem-estar.

O paradigma da segurança enquadra-se, assim, numa agenda social que vai muito além da proteção do Estado e do território, projetando-se sobre fenómenos como a delinquência organizada, as incivilidades, a violência doméstica, os novos circuitos do narcotráfico, a exclusão social, a deterioração do meio ambiente, os desastres naturais, a criminalidade económica, o tráfico de seres humanos, a cibercriminalidade ou um conjunto de crimes patrimoniais com elevados prejuízos para a comunidade nacional.

A paralisação do Estado perante estes riscos acarretaria efeitos devastadores sobre o nosso sistema democrático de justiça e liberdade e as soluções a implementar deverão conter em si mesmas novas abordagens, eminentemente práticas e realistas, crescentemente eficientes e sustentáveis e, porventura, nem sempre populares.

Diria mais: sem democracia, o envolvimento e a interação da comunidade na “governança” efetiva da segurança interna, essenciais na prevenção e no combate à criminalidade, não existem porque só a democracia consubstancia um modelo político feito de escolhas e de vontades livres.

A “governança” é, por isso, uma responsabilidade partilhada entre o governo e a sociedade, um estado de equilíbrio entre o objetivo de bem-estar social e a capacidade de implementação de soluções realistas, numa lógica de eficácia e de estabilidade.

MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES,

Por tudo isto, a segurança privada desempenha aqui um papel que, não podendo nem devendo concorrer com as funções indelegáveis de segurança do Estado, se consubstancia num complemento relevante da ação pública.

A importância deste setor nas sociedades modernas não resulta tanto da ineficácia das forças de segurança ou de um eventual aumento da criminalidade mas da evolução própria das organizações sociais, económicas e até políticas.

Gostaria de apontar cinco razões que sustentam esta constatação.

Assim, *em primeiro lugar*, as pessoas frequentam, atualmente, mais o espaço privado aberto ao público que o espaço público sendo que, a segurança nestes espaços é, na esmagadora maioria dos casos, gerida por entidades de segurança privada.

Em *segundo lugar*, os dados disponíveis sobre a criminalidade registada provam que um número significativo de delitos criminais é perpetrado nestes espaços.

Em *terceiro lugar*, a responsabilidade social corporativa integra hoje, com cada vez maior ênfase, os domínios do “safety” mas também da “security”, alargando o leque de responsabilidades da vertente privada da segurança.

Em *quarto lugar*, a proliferação e a sofisticação das tecnologias de segurança, que o mercado nos oferece e que abastecem as próprias forças e serviços de segurança, são instrumentos auxiliares essenciais na prevenção e na investigação criminal assim como na securitização das instalações, sistemas e equipamentos policiais e não policiais.

Em *quinto lugar*, o peso de certos setores económicos na relação de vitimização criminal – casos do setor do comércio, transportes ou turismo – é significativo, impelindo os operadores a municiarem-se de meios complementares de proteção.

Ou seja, a segurança privada é claramente um parceiro dos órgãos de polícia no apoio à chamada prevenção situacional, ou seja, na criação de uma envolvência social que minimize as condições para a prática do crime.

Os dados sobre o setor da segurança privada em Portugal expressam a importância desta atividade:

Assim, em finais de 2011, existiam 112 empresas licenciadas de segurança, sendo de registar, em relação ao ano anterior (2010), uma taxa de crescimento de 2,7%.

Mais de 40 mil vigilantes ativos estão empregados na segurança privada.

Face a esta realidade, o Governo não podia deixar de reconhecer a função social dos operadores de segurança privada em Portugal, representados pelo Conselho de Segurança Privada.

Por isso mesmo, decidiu que é o momento de se rever e de melhorar o quadro do exercício da atividade de segurança privada, através da produção de uma proposta de lei, a submeter nos próximos dias à aprovação do Conselho de Ministros.

Visou-se, nas suas linhas gerais, identificar as disfunções existentes face à realidade atual, acentuar a prevenção da prática de atos ilícitos e adaptar o ordenamento jurídico nacional ao direito comunitário.

Em particular, esta proposta vai assim no sentido da consolidação do normativo, que se encontrava disperso numa pluralidade de diplomas, tendo-se procedido à sua codificação.

Avançou-se também na clarificação do objeto da atividade de segurança privada, excluindo-se expressamente a sua aplicabilidade à atividade de porteiro de hotelaria e de porteiro de prédio urbano destinado a habitação, e concretizaram-se os conteúdos funcionais do pessoal da vigilância tendo-se redefinido a figura do coordenador de segurança e revisto as competências do diretor de segurança.

Reformularam-se as categorias de pessoal de vigilância, qualificadas agora como especialidades e apuraram-se as incompatibilidades funcionais.

Estabeleceu-se a obrigatoriedade de forma escrita para os contratos de trabalho do pessoal de segurança privada e contratos de prestação de serviços.

Reformulou-se o modelo de formação profissional e definiram-se os requisitos para as entidades formadoras e consultoras tendo em vista a sua adaptação e conformação às normas comunitárias e sujeitaram-se as entidades consultoras de segurança privada, para efeitos de elabo-

ração de estudos, planos e auditorias de segurança, a autorização e registo prévio.

Também as entidades que procedam ao projeto, instalação, manutenção ou assistência técnica de material e equipamento de segurança ou de centrais de alarme ficam sujeitas a registo prévio.

Foi também abordada a introdução de medidas de segurança específicas e prévias a serem cumpridas por empresas ou entidades industriais, comerciais ou de serviços sujeitas a riscos específicos decorrentes da sua atividade, contribuindo para o aumento dos níveis de segurança implementados, com destaque para as medidas a adotar por instituições de crédito e sociedades financeiras, grandes superfícies comerciais, estabelecimentos de jogo e de exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte, farmácias, postos de abastecimento de combustível, locais de diversão e na instalação de ATMs.

Procedeu-se à proibição da intervenção do pessoal de segurança em manifestações e reuniões públicas, ou conflitos de natureza política, sindical ou laboral, à regulação da instalação de sistemas de segurança que possam fazer perigar a vida ou a integridade física de pessoas e à interdição da formação profissional que verse sobre matérias de âmbito militar ou policial.

Estabeleceu-se a obrigatoriedade de sinalização e de autorização prévia da utilização de sistemas de videovigilância operados por entidades de segurança privada.

Aumentou-se valor do seguro de responsabilidade civil obrigatório e do seguro contra roubo e furto assim como a possibilidade de pagamento das taxas de emissão de alvarás, licenças e autorizações em 6 prestações mensais.

Finalmente, procedeu-se à revisão do regime sancionatório atualmente em vigor, punindo-se, por exemplo, situações não licenciadas pelo necessário alvará, licença ou autorização, com pena de prisão de 1 a 5 anos ou com pena de multa até 600 dias, assim como o exercício de funções de vigilância por não titulares de cartão profissional com pena de prisão até 480 dias, se penas mais graves não couberem por força de outra disposição legal.

A regulação da segurança privada em Portugal não esgota outras opções que deverão ser incentivadas, nomeadamente ao nível de uma

maior intervenção na formação por parte das instituições de ensino policiais ou no crescente aprofundamento da cooperação, para efeitos de prevenção criminal, entre a segurança privada e pública, prevista, aliás, na lei.

Também a nível conceptual e estratégico, torna-se igualmente necessário repensar o enquadramento da segurança privada no sistema de segurança interna, numa lógica de maior integração e participação.

Dito isto, faço votos para que importantes contributos para este e outros domínios da segurança interna possam emergir destes dois dias de debate.

Obrigado.

A Segurança Global e os Sistemas Democráticos: Desafios e Perspetivas

ADRIANO MOREIRA¹

É tradicional que as guerras terminem com a proclamação de que será a última das guerras, tal como aconteceu depois da guerra de 1914-1918, com a promessa inscrita na Sociedade das Nações, e como se passou no fim da guerra de 1939-1945, com a promessa inscrita na Carta da ONU.

De facto tratou-se de acontecimentos comandados pelas descontroladas e depois reconciliadas vontades de poderes ocidentais que, ao mesmo tempo que implantavam uma hegemonia mundial, veriam crescer no seio das suas relações a convicção de que os *regimes democráticos* evitariam, pela doutrinação que muito deveria a Kant, subir aos extremos da guerra para resolver as suas diferenças de interesses.

A formulação do tema escolhido para o presente colóquio, autonomiza, em época de globalismo, e no quadro da polemologia em mudança, a relação entre a segurança global e a democracia, e por isso apenas me ocuparei desta variável. E por isso lembrarei, como em várias outras ocasiões, que o tema não pode esquecer o discurso de Péricles (499-429 A. C.), proferido nas exéquias dos soldados mortos durante o primeiro ano da guerra do Peloponeso, e na sua qualidade de Estratega, ou comandante chefe como diríamos hoje, cargo que exerceu quinze vezes por eleição.

Curiosamente, o conceito não é enunciado como de validade universal, antes é ateniense, particularista, dizendo ele expressamente que

¹ Presidente da Academia das Ciências de Lisboa Presidente do Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa.

“a nossa constituição política (ateniense) não segue as leis de outras cidades, antes lhes serve de exemplo”.

O que não previu, ao assumir uma posição tão exclusivista, foi que o conceito de governo, esperando todavia séculos, viesse a transformar-se numa ideologia de vocação universalista, na linha que os iluministas chamaram a salvação terrena, um conceito que não escapou a Aron.²

Talvez possamos ultrapassar os tempos, para colocar em relevo que foi no século XVIII, no seguimento da renovação do liberalismo de Locke (1632-1704), por Montesquieu (1689-1755), e Bentham (1748-1832), que Rousseau (1712-1778), cujo terceiro centenário mobilizou as atenções europeias, formulou a doutrina da democracia que se tornou paradigmático para os ocidentais, com limitada atenção à sua reserva de que apenas um povo de deuses estará habilitado a praticá-la com pureza.³ Lembremos apenas esta passagem do Contrato Social, que nos parece tornar bem claro o seu propósito: “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum as pessoas e os bens de cada associado, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes”.

Porque as palavras podem ser agressivas ou submissas, enquanto este conceito de Rousseau punha em evidência e *vontade geral*, revelada pelo *voto da maioria*, e apelando ao consentimento misterioso da minoria, *obrigada a ser livre*, sendo este o enigma não resolvido do discurso, o certo é que a palavra *democracia* foi utilizada para designar outras conceções do mundo e da vida, sobretudo política.

Sobretudo depois da intervenção teórica de Max (1818-1893), e do apelo à ação do Manifesto Comunista (1848), que escreveu com F. Engels, este, no consequencialismo que não previu, serviu de fundamento ao *sovietismo*, totalitário do ponto de vista ocidental, mas

² Adriano Moreira, *O Discurso de Péricles*, in *Legado Político do Ocidente*, Difel, Rio de Janeiro, 1978, coordenação com Alejandro Bugallo e Celso Albuquerque.

³ Jean-Paul Jouary, *Rousseau citoyen du futur*, Librairie Générale Française, Paris, 2012. Rousseau, *Œuvres Politiques*, Bordas, Paris, 1990. *Confessions*, *Le Livre de Poche*, e *Du Contrat Social*, Livre de Poche, Paris, 1996. Rousseau Juge de Jean-Jacques, Flamarion, Paris, 1999. Rousseau, *O Contrato Social*, tradução de Manuel João Pires, introdução e notas de João Lopes Alves, Circulo de Leitores, Maio, 2012.

proclamando-se *democracia popular*, não por obedecer ao *voto da maioria*, mas por se intitular justificada por servir os *interesses da maioria*.

Outros, mais atentos ao *institucionalismo*, e portanto defensores das tradições, valores, e interesses que ao longo da história formaram as identidades coletivas, com a forma mais perfeita nas *nações*, falaram na defesa dos *interesses maiores*, e chamaram-se, como entre nós, *democracias corporativas*, com a influência de homens como Charles Maurras (1868-1952), que deu causa ao famoso estudo de Julien Benda (1972) intitulado *La Trahison des Clercs* (1972), adversário do mito de Platão sobre o “filósofo” Rei.

Independentemente desta derivação semântica, o facto é que o conceito que se aperfeiçoou e integrou na cultura ocidental, de Péricles a Rousseau, está hoje em causa, porque os factos desafiam a convicção de que a *paz* é um corolário essencial dos regimes democráticos.

Talvez haja vantagem metodológica em separar os estudos da vida interna das organizações políticas, que revestem em geral a natureza de Estado, e as relações internacionais, um conceito que utilizaremos provisoriamente sem cuidar da sua complexidade atual de conteúdos.

Pelo que toca à vida interna dos países, a evolução do *liberalismo* para a *democracia*, tem a sua justificação valorativa na *dignidade do homem*, reconhecida como paradigma da *salvação terrena* pelos movimentos que foram chamados de *primavera dos povos*, e que sucedeu a época do *regime dos reis*, um resultado que se ficou a dever à pregação cristã a tender para ser omitida, às Revoluções de Filadélfia e Francesa, no que toca aos direitos políticos, e depois à convergência da tradição cristã e do socialismo democrático para acrescentar os direitos sociais, hoje em revisão burocrática orçamental como resultado de exigências da crise económica e financeira mundial.

Tal evolução não se fez sem crises de soberania interna no Ocidente que temos em vista, bastando lembrar que a afirmação de Jefferson segundo o qual “todos os homens nascem livres e iguais e com igual direito à felicidade”, excluía os índios, os escravos, as mulheres, os negros, os operários, tudo dando origem a lutas que incluem a guerra civil americana que transformou a União em Federação, sem adotar a última designação.

Entre nós não pode omitir-se que a passagem do liberalismo para a democracia, da Monarquia para a República, da República corporativa para a Democracia, também não dispensaram a violência. A lição é que a decisão pelo *voto da maioria*, decidindo a *vontade geral*, e obrigando as *minorias*, como obscuramente afirmou Rousseau, a serem livres, é o procedimento mais respeitador dos direitos humanos, da dignidade dos homens, e da preservação dos recursos humanos e materiais da comunidade. As lutas que foram travadas para passar do liberalismo à democracia traduziram-se em passar *cada homem* de *indivíduo* para *cidadão*, uma linha que parece hoje contestada pela política neoliberal que substituiu o *valor* das coisas pelo *preço* das coisas, a *sabedoria* pelas *estatísticas*, as *homens* por *números*.

Este é um desafio ao *Estado Social* que, em situação de crise financeira e económica aguda, esquece que é uma *principiologia* que está em causa, não são imperativos independentes das capacidades do Estado, mas a sua recusa afeta gravemente a esperança, a confiança entre governantes e governados, e por isso a paz que a democracia promete e tem por essencial. Conviria não esquecer o livro de Alain Peyrefitte sobre a sociedade de confiança para compreender o que está em causa.⁴

Do ponto de vista internacional, tendo os Estados por agentes principais, o projeto plasmado na Carta da ONU, foi posto em suspenso pela Ordem Militar da NATO – Pacto de Varsóvia, duas concepções ideológicas em confronto, ambas dizendo-se democráticas, ambas capazes de destruir o mundo com as armas atómicas, ambas de facto combatendo guerras marginais dolorosas como foram o Vietnam, a Coreia, o Iraque, ou o Afeganistão. A democracia não impediu a guerra, nem as guerras marginais efetivas, nem a guerra fria no Norte rico do mundo, esta terminando com a queda do Muro de Berlim e do regime soviético.

Mas no mundo dominado pelo Império Euromundista, em que Portugal teve parte no início e no fim, a hegemonia ocidental procurou o domínio das matérias primas, das energias não renováveis, e o mercado dos produtos acabados, acrescentando, com pluralismo estadual, a evangelização, as luzes, e a civilização.

⁴ Alain Peyrefitte, *La société de confiance*, Editions Odile Jacob, Paris, 1995.

Mas o processo não foi democrático em nenhuma das colónias, onde o representante do dominador se chamava Vice-Rei, Governador, Alto-Comissário, quer o território se chamasse mandato, protetorado, colónia, ou província, porque era a unidade do poder que estava nas mãos do representante da potência colonizadora.

Por isso, a *democracia ocidental* não foi um regime que se reproduzisse na maioria das colónias que se tornaram independentes como em África, ou eliminaram a hegemonia imposta como na China, e os conflitos militares internos, como se passou nas antigas colónias portuguesas, foram duradouros, com notável exceção de Cabo Verde, exemplo a seguir. A democracia ainda espera por consolidação, tal como se passa em Estados que se libertaram da URSS.

Finalmente, e para não alongar excessivamente este comentário, o mundo muçulmano está agora em turbilhão no Mediterrâneo, onde começa o cinturão que, de Marrocos à Indonésia, divide o Norte do Sul do mundo.

Conviria ler o recente livro do *Padre Carreira das Neves*, intitulado *Deus existe?* (Lisboa, 2012) para avaliar em que medida o conceito ocidental de democracia se acomoda facilmente com o Corão que não deixa de ser ensinado pelos que reclamam mudanças de regime: o Iraque, o Líbano, a Síria, o Egipto, e assim por diante, não estão a atravessar uma época tranquilizante, mesmo para a Europa: isto porque a fronteira da pobreza ultrapassou o norte do Mediterrâneo, a crise económica e financeira atinge a viabilidade de todos os projetos euroafricanos, as migrações forçadas são de esperar, a complexidade da situação ultrapassa as previsões e capacidades disponíveis de uma Europa que precisa de unidade política, e que mostra fraturas que lembram passados menos felizes da história europeia, quer interna, quer externamente.

A pobreza é uma ameaça tão grave como as armas de destruição maciça, e acontece que na Europa não se encontra hoje uma só potência que tenha capacidade para enfrentar os desafios do globalismo. Também aqui a democracia deve pensar que se a Europa perder o projeto de unidade, e não aparecer como uma região unida perante o mundo, a sua voz não será ouvida.

Tudo significa que, se as promessas da ONU continuarem a ser a melhor expressão da democracia, e esta o melhor instrumento que na

ordem internacional substitui o combate pelo diálogo, e o confronto pelo compromisso, de facto a *anarquia* em que o mundo se encontra como que cerca a democracia, a qual não pode deixar de oferecer o paradigma do interesse geral que advogou Rousseau. Mas não pode esquecer, lembrando o título do livro de Pierre Rosanvallon, que a contra-democracia não é uma atitude do passado, nem algo que a construção do futuro em paz possa ignorar.⁵

A probabilidade é que falte um longo e acidentado caminho para que se tornem efetivas estas palavras de Yadh Ben Achour, constitucionalista da Tunísia: “a legalidade na democracia, o respeito pela vida, o respeito pela integridade física, não são problemas culturais, é a constituição do homem! A democracia é a nova constituição psíquica”.

A posse simultânea do poder militar e do poder financeiro e económico, foram um dos pressupostos visíveis da hegemonia dos EUA, quer para ganhar a guerra mundial de 1939-1945, quer para conseguir o equilíbrio de meio século de guerra fria, com benefício evidente da Europa ocidental, e das esperanças mantidas para mudança além do Muro de Berlim. Depois, à medida que outras circunstâncias se tornaram evidentes e participantes na mudança imparável da suposta ordem, com áreas culturais esquecidas a recuperarem a voz na vida internacional, com a semântica a ajudar no arrumo de novos surpreendentes agentes, as linhas de inquietação sobre o futuro multiplicaram-se, umas cobrindo as tentativas de racionalizar a globalização, outras discutindo os destinos alternativos de áreas como a europeia, algumas mais limitadamente a pensar nos desafios à sua pequena comunidade estadual, e, mais despegados de interesses próprios, alguns a pensar na evolução da terra casa comum dos homens. Todos finalmente relacionados pela incerteza, o que não impede que essa atitude contribua para reforçar as solidariedades e ultrapassar os quadros de pensamento dominados pela continuidade do jogo das supremacias. É nesta área que o tema das potências emergentes agrava as inquietações sobre o desastre humano que entretanto alastra, embora não haja dúvidas sobre riscos globais, como a incapacidade que até agora se traduz, designadamente, em não impedir a circulação do poder nuclear, nem

⁵ Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie*, Editions du Seuil, 2006.

a eliminação do terrorismo sobretudo radicado em valores religiosos, nem a necessária precaução contra os conflitos que nasçam pela luta de recursos, nem sequer a catástrofe ecológica que não poupará projetos nem interesses de qualquer dos poderes em exercício. É neste quadro que Joseph S. Nye Jr., um dos mais destacados peritos universitários no domínio da ciência política, e por isso bom conhecedor da desordem mundial e dos perigos que ameaçam a morada comum dos homens, surpreendeu quando, como que respirando fumos dos erros da administração republicano que envolveram os EUA em tantas situações que os ameaçam de não saírem delas nem com vitória nem com honra, veio propor uma “estratégia inteligente” baseada no “aprender a evolução a longo prazo da ordem mundial e entender a responsabilidade do maior país no sistema internacional de produzir bens públicos ou comuns globais” (*O futuro do poder*, 2010). Aquilo que o preocupa é mais ou exclusivamente a hegemonia americana, do que o ocidente, do que a inclusão da Europa no problema abordado nessa perspectiva, do que a crise global que não poupa nenhuma parcela das hierarquias passadas. Não parece suficiente admitir que “a preponderância económica e cultural americana virá a ser menos dominante do que no início deste século”, ou que uma ameaça nova, nesse ponto de vista, “virá da capacidade de navegar nas vias da informação do ciberespaço”. O que parece questionável é limitar a avaliação dos riscos de decadência aos EUA, aconselhados a “voltar a descobrir como ser uma potência inteligente”, com “alicerces, instituições e redes que reajam ao novo contexto de uma era de informação global”, dando a impressão de que tudo se concentra nos EUA, e não, para começar, no Ocidente, tudo afetado por um globalismo sem regulação, com as instâncias internacionais cada vez mais empurradas para a inoperância, e com a realidade chamada Atlântico a desafiar a ideologia antiga do que a marcha em direção ao Pacífico é a linha permanente da história do país. Duas guerras chamadas mundiais pelos efeitos, na mesma geração, obrigaram a uma solidariedade de terríveis custos humanos que aconselham a repensar na política de partilha de riscos e de futuros, admitindo que os riscos da decadência em curso do ocidente não se referem a parcelas, e que à visão simplesmente americana faltará sempre reconhecer que o globalismo tem um trajeto diferente.

Rumos da Segurança em Portugal

PEDRO CLEMENTE¹

“Se o Senhor não guardar a cidade, em vão vigiam as sentinelas.”

(SALMOS 127, 1)

“A minha segurança face ao estrangeiro: é o papel da Defesa Nacional. A minha segurança face à delinquência: é o papel da Polícia. A minha segurança face aos meus vizinhos: é o papel da Justiça.”²

Resumo: Portugal assiste à mudança do paradigma da segurança: a crise actual cria uma oportunidade de reformar o processo de produção da segurança: no horizonte desponta a nova agenda de segurança.

Abstract: Portugal is witnessing the reform in the security paradigm. The current crisis creates an opportunity in the field of security production. The new security agenda is on horizon.

Palavras-chave: Cidadania – Polícia – Segurança.

Keywords: Citizenship – Police – Security.

¹ Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna.

² VOLKOFF, Vladimir (2000). Pequena História da Desinformação – do cavalo de Tróia à Internet. Lisboa: Editorial Notícias, p. 256.

PORTUGAL

Os riscos

As oportunidades. Ergue-se um novo mundo; impõem-se escolhas...

O futuro de Portugal constrói-se dia-a-dia: a segurança sustenta o bem-comum – promove a liberdade cívica: segurança sem liberdade é vil opressão. Ser parte da solução, sonhar a visão, ter ousadia na acção: eis o desafio de Portugal, embora haja ainda uma aversão ao risco, logo ao empreendedorismo – é a hora da Polícia subir a montanha em prol da segurança cidadã: *res non verba*.

I. O novo paradigma de segurança

Portugal assiste ora à mudança do paradigma de segurança, quando o Estado refaz o seu papel social, por imperativo orçamental, enquanto a tecnologia facilita a automatização do processo produtivo policial e novos atores se juntam ao universo de segurança interna. Agora, a segurança é uma responsabilidade de todos – da governança e da Administração Pública à sociedade (cidadãos e empresas): “La seguridad es hoy responsabilidad de todos.”³

A divergência entre a oferta do Estado Social e a procura da sociedade civil é irreconciliável, no sentido em que a sociedade procura no Estado o que este já não pode oferecer-lhe, por ser incapaz de gerar a receita suficiente, face à despesa resultante das actividades prosseguidas e dos compromissos assumidos, maiormente após a fundação da III República Portuguesa (1974): “Toda a nação vive do Estado.”⁴ Na última década, Portugal registou um baixo crescimento económico e uma fraca subida da produtividade. De facto, no “período 1999-2010, o PIB cresceu a uma média anual de 1%.”⁵

³ Estratègia Española de Seguridad. Gobierno de España, Madrid – 2011, p. 9.

⁴ QUEIRÓZ, Eça (s/d). Cartas de Paris. Lisboa: Edição Livros do Brasil, p. 114.

⁵ Documento de Estratègia Orçamental 2011 – 2015. Lisboa: Ministério da Finanças, Agosto de 2011, p. 5.

A reforma do Estado há-de consistir num processo e nunca num evento episódico; só a reforma refaz o aparelho do Estado, porque a revolução limita-se a derrubá-lo, agora que o comunismo regressou ao futuro e o anarquismo se esvaziou da sua ferocidade selvagem.

A crise gera o desafio – cria a oportunidade; basta que haja ousadia, ou melhor, o empreendedorismo, aliado à inovação: os períodos de crise sempre fizeram parte da dinâmica económica e a maioria gerou transformações que impulsionaram o progresso da humanidade. Aliás, a crise actual das finanças públicas portuguesas cria a oportunidade de reformar a produção de segurança pública, ou seja, o quadro das finanças públicas estimulam, hoje, a reforma do sistema de segurança interna e o aumento da eficiência do serviço policial. No horizonte nacional emerge a nova agenda de segurança, orientada por objectivos e capaz de gerar valor acrescido.

A segurança pertence ao foro da soberania interna: a tutela pública policial prevalece sobre a tutela privada (autodefesa). Embora Portugal seja membro da União Europeia, a liberdade de prestação de serviços de seguridade no território nacional, por entidades comunitárias, não abrange os serviços de segurança privada, nem sequer os serviços policiais.⁶

A prossecução (quase) exclusiva da função administrativa da segurança pela polícia atingiu o seu apogeu no Estado social. Com a emergência do Estado pós-social, novos actores surgiram no espectro produtivo da seguridade, maiormente as empresas privadas de segurança, com os quais a polícia partilha a produção da segurança, a par do incremento do seu papel de agente regulador.

Tal como o Estado, a administração policial está a transformar-se numa entidade reguladora – das armas e explosivos à segurança privada –, mantendo, todavia, uma forte componente produtora – como actor principal – no domínio da ordem em público e da prevenção da incivilidade, a par da exclusividade quanto órgão de polícia de criminal. Brevemente, assistir-se-á à passagem do modelo administrativo-burocrático de polícia (instituído em 1867) para o modelo administrativo-

⁶ Artigo 3.º, n.º 3, alíneas i) e j), do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho.

-empresarial⁷ (de gestão pública) no seio da Polícia de Segurança Pública (PSP), optando-se pelo princípio de gestão em detrimento do princípio (tradicional) de comando, como resposta à expansão da sociedade do conhecimento e dos novos espaços quasi-públicos, bem como à transformação do papel do Estado português, face aos limites financeiros do país: a emergência do Estado pós-social e regulador em Portugal reflectir-se-á no modelo policial e na rede de produtores de seguridade, no contexto de dominância da teologia do mercado.

Na verdade, urge aplicar os princípios da gestão empresarial à gestão pública, para que cada ente público gere mais valor e diminua as despesas, porém, o modelo de negócio do sector público policial precisa sempre de se focar no cumprimento das obrigações legais (decorrentes da missão) e jamais na maximização de rendimentos (lucros); enfim, urge um melhor Estado e mais participação da sociedade nos destinos da Nação. Decerto, as forças de segurança posicionam-se como parte interessada no processo de modernização da Administração Pública e de contenção das despesas (anexo I).

II. Democracia e mercado livre

A democracia e o mercado livre marcam a condição humana: o mercado atribui recursos escassos à produção de bens privados, enquanto a democracia distribui recursos escassos à produção de bens públicos. Enquanto regime político, e legado do Ocidente ao mundo, a democracia precisa do mercado, porque “não pode haver liberdade política sem liberdade económica”. Por sua vez, o mercado, nunca infalível e jamais justo, necessita da democracia “para proteger os direitos de propriedade”⁸ e a liberdade empresarial. Todavia, a democracia restringe-se ao território do Estado, enquanto o mercado funciona sem fronteiras. Por enquanto, não há um Estado planetário;

⁷ DIAS (2011), Helder Valente Dias. «O Mundo passa e a polícia também: metamorfoses da polícia no contexto do Estado pós-social», *Revista Segurança e Defesa*, n.º 18, Julho-Setembro de 2011. Lisboa: Diário de Bordo, p. 99.

⁸ ATTALI, Jacques (2009). *A crise, e agora?*. Lisboa: Tribuna da História, p. 116.

apenas o mercado é global, sem que o Estado o seja, sucedendo de modo inédito na história humana.

No horizonte irradia a ameaça de desfalecimento do modelo ocidental de Estado democrático, perante o sucesso económico de certos regimes autoritários e compressores dos direitos cívicos, emergindo quão modelo alternativo, para algumas franjas sociais dos países em vias de desenvolvimento, já frustradas pela incapacidade dos seus Estados em prover as suas necessidades básicas – eis mais um desafio ao ideal democrático e à condição humana.

A vida social no Ocidente centra-se no mercado – na Europa impera a sociedade do ter em vez do ser –, cuja via mais fácil de obter o acesso a certos bens (escassos e caros) ou rendimentos passa, quantas vezes, pela prática criminal, sobretudo o furto, o que se reflecte no sentimento de segurança da grei e alimenta a distopia do Estado ocidental. A Europa nasceu de Atenas e de Jerusalém, mas a alma europeia perdeu-se no consumismo desenfreado e no individualismo exacerbado, incentivados na última década.

Agora, a crise traz à ribalta que “*nem só do pão vive o homem*”⁹, mas também de valores e do sentido transcendental: ter e ser são os dois lados da moeda – só a visão de ambos há-de conduzir à superação da crise, porque nenhum cidadão se reduz a ser um número... A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)¹⁰ brota do Direito natural e nunca de qualquer contrato social positivado: ser-se Homem é ser-se cidadão, jamais um bem transaccionável: há valores inegociáveis numa sociedade aberta, sob pena de coisificação do Homem.

Necessidade básica da vida social da humanidade, a segurança é um bem público, sempre escasso, cuja produção cabe, tradicionalmente, ao Estado de Direito: “A public good is a ‘good’ or service which is available to all. Pure public goods are those which are produced by the state, rather than by the market.”¹¹ E, hodiernamente, incumbe também ao sector privado a co-produção da segurança, muito embora a Polícia continue a ser o actor principal do processo. Facto emergente,

⁹ Deuteronomio (8, 3).

¹⁰ Publicada no Diário da República n.º 57, 1.ª série, de 09 de Março de 1978.

¹¹ PARSONS, Wayne (1997, reprinted). Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policing Analyses. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 10.

certas funções públicas são, cada vez mais, assegurados por entidades privadas e, paralelamente, os cidadãos delegam, cada vez mais, no contrato privado aquilo que antes resultava do contrato social no domínio da segurança, reflectindo a passagem do Estado-providência ao Estado-regulador.

Certamente, a inovação permite poupar, para investir onde seja mais necessário. Aliás, o próprio legislador aponta nesse sentido ao indicar que uma adjudicação pode ser feita segundo o critério “da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante”¹². Na escolha influem factores como a qualidade, o custo de utilização, as características ambientais, entre outros, e não apenas o preço de aquisição do bem ou serviço.

III. Erupção da crise financeira

Tudo corria bem no Ocidente, graças à liberdade política, à iniciativa individual, ao crédito acessível e ao progresso técnico: a euforia grassava nos mercados, sobretudo no imobiliário. Eis que surgiu a crise financeira (no icónico dia 15 de Setembro de 2008), quando o Banco Lehman Brothers pediu a protecção ao abrigo da lei americana das falências, deixando o sistema financeiro internacional à beira do abismo. Os efeitos nefastos atingiram a Europa, logo, fortemente, Portugal, perdurando ainda no tecido económico nacional; isso sucedeu de tal modo, que obrigou ao resgate financeiro internacional do país¹³ em 2011 e aponta para uma refundação das funções do Estado e sobretudo da sua dimensão social.

A humanidade sempre passou por várias crises – das económicas às religiosas – e quase sempre as superou na Europa no último milénio. Aliás, a crise é parte estrutural do capitalismo. A actual crise financeira não representa a primeira da história ocidental – é tão-só a

¹² Artigo 74.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

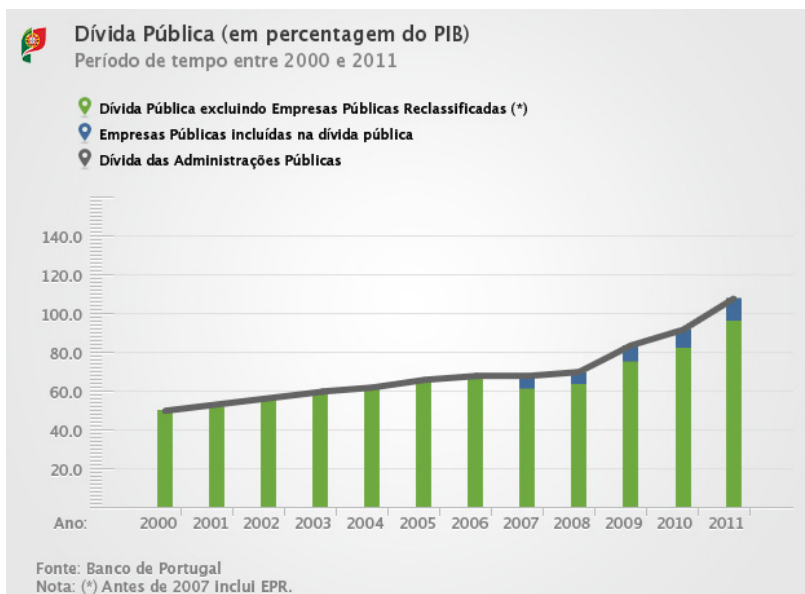
¹³ Em 06 de Abril de 2011, o ex-Primeiro-Ministro de Portugal – José Sócrates – endereçou à Comissão Europeia um pedido de assistência financeira, isto é, de ajuda financeira externa, recebido no dia seguinte.

primeira à escala planetária; surgiu após um período de crescimento ímpar, proporcionado pela queda do Muro de Berlim (1989) e pela conversão da China à economia de mercado, a par da desregulação do mercado financeiro.

Presentemente, Portugal enfrenta uma das maiores crises económico-financeiras da sua história, a qual deriva de desequilíbrios macroeconómicos e de debilidades estruturais, mais visíveis após 2007. Ao longo da última década, o sector público nacional atingiu um endividamento excessivo, por mor da acumulação excessiva de défices orçamentais, quase sempre superior a 3% do PIB.

A par do peso excessivo do Estado português na economia, o país registou também um baixo crescimento da produtividade, o que *per si* condiciona o bem-estar social, e um agravamento das condições de financiamento da economia, conduzindo ao pedido de assistência financeira internacional, quer dizer, face à perturbação grave da actividade económica e financeira, Portugal pediu, oficialmente, assistência financeira à União Europeia, aos Estados-Membros da zona do euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 7 de Abril de 2011. O acordo de empréstimo foi aprovado pelo Conselho Europeu e assinado em 17 de Maio de 2011, enquanto o FMI aprovou o acordo de financiamento em 20 de Maio de 2011. No cômputo geral, o Governo português recebe, em empréstimos, da União Europeia um montante de 52 mil milhões de euros, e do FMI um montante de 26 mil milhões de euros, sob o compromisso de executar várias reformas no sector público, incluindo o policial, e de controlar o défice público, com uma meta de 3% para 2013.

Gráfico 1 – Dívida Pública Nacional



Não obstante isso, ergue-se a esperança no horizonte, porquanto Portugal partilha a língua portuguesa com outros países e a qual representa não só um património imaterial da humanidade, mas também um canal facilitador da cooperação económica, a par de uma plataforma marítima extensa, com recursos inexplorados, e de um clima de seguridade, capaz de atrair um turismo de qualidade...

IV. Portugal – da crise à oportunidade na segurança interna

Portugal possui uma sociedade dependente do Estado¹⁴, desde da sua fundação em 1139, seja no domínio da segurança, seja noutros domínios – da saúde à educação –, o que se traduz na dimensão

¹⁴ AMARAL, Luciano (2010). *Economia Portuguesa – as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 51.

excessiva do Estado-providência, face à capacidade económica do país, visível na sucessão de défices orçamentais, após 1974: no ano de 2012, a dívida pública portuguesa ascendia a 119% do PIB. Por ser improvável o aumento do subsídio público, as políticas públicas de segurança precisam de soluções inovadoras que acrescentam valor público, através do fomento da responsabilização dos actores e da eficiência da acção policial.

Pura verdade, a República Portuguesa vive uma grave crise financeira, cuja opção da governança se limita à redução da despesa pública, maiormente pela deflação salarial do funcionalismo público, para diminuir o peso do Estado na economia, e ao aumento da produtividade, a par do incentivo à exportação de bens, do incremento da remessa dos emigrantes e da recuperação da competitividade fiscal. A solução da governança reflectir-se-á no sistema de produção da segurança.

A crise cria oportunidades – mesmo no domínio da segurança. Portugal superou sempre as piores crises da sua história – de 1383 a 1974...

Quanto a Portugal, encontra-se numa encruzilhada financeira, desde 2011, cujas opções eram ou a redução da despesa pública, isto é, a diminuição do peso do Estado na economia nacional e o aumento da produtividade – a opção indicada –, ou a saída da União Económica e Monetária – impensável – ou a atracção do investimento estrangeiro e a descoberta de recursos valiosos – difícil de concretizar. A solução a adoptada – redução da despesa pública – reflectir-se-á, assim, na co-produção de segurança (pública e não-institucional) em Portugal.

Mais, o sistema de segurança pública tem sido sempre subsidiado, desde da fundação da Polícia Civil em 1867. Por ser improvável o aumento do subsídio público, a solução há-de passar pelo incremento da eficiência policial e pela reforma do sistema policial – um devir inevitável. De facto, não há uma falta de recursos públicos (financeiros) alocados à área da segurança pública, mas sim uma menor eficiência no emprego desses recursos,¹⁵ que deriva da (des)organização do sistema

¹⁵ OLIVEIRA (2012), José Ferreira de. Definir uma política pública, de equidade, de reorganização do sistema policial, a médio / longo prazo, *in* O Poder Político e a Segurança, coord. Eduardo Correia e Raquel Duque. Lisboa: Editora Fonte da Palavra e Observatório Político, pp. 177-178.

policial, o qual consumiu 1,03% PIB e, por conseguinte, representou 1,81% da despesa do Estado no ano de 2010.

V. Nova agenda da segurança pública

Mais do que um símbolo, a segurança é um desígnio nacional e uma função prioritária do Estado. Em Portugal, a prossecução da função securitária não sucede num sistema integrado¹⁶ de diferentes subsistemas – da segurança interna e da protecção civil à comunidade de informações. No domínio da segurança interna, a nova agenda de segurança tem de apostar:

- Na racionalização e convergência funcionais dos modelos produtivos dos serviços policiais, incluindo a automatização de tarefas e a partilha da informação criminal, a par da renovação da arquitectura do sistema policial, um legado da Primeira República (1910-1926);
- Na estratégia de prevenção da incivilidade, ancorada na videovigilância das áreas de maior incidência criminal (ou de percepção de insegurança), aliada ao policiamento orientado pelas informações preditivas.

Aquém disso, ter-se-á de pugnar pelo reforço do apoio social ao pessoal das forças de segurança (via serviços sociais) e pela sustentabilidade financeira dos corpos policiais (com redução de custos de contexto¹⁷ e a captação de receitas adicionais. A redução de custos, através da externalização¹⁸ de certas actividades, permitiria a liberta-

¹⁶ CHAVES (2011), Carlos. «Sistema de Segurança Nacional – Ensaio de uma nova visão», Revista Segurança e Defesa, n.º 18, Julho-Setembro de 2011. Lisboa: Diário de Bordo, p. 18.

¹⁷ Por exemplo: externalizar a gestão do parque de impressão do dispositivo operacional das forças de segurança, incluindo os equipamentos e os consumíveis.

¹⁸ A externalização (*outsourcing*) é o uso de recursos externos para efectuar actividades antes realizadas por recursos internos e em que o serviço público, sem deixar de ser responsável pela função, contrata a terceiro a sua execução.

ção de fundos para investir na melhoria das condições de trabalho dos profissionais policiais e do atendimento ao público.

Figura 1 – Eixos Da Reforma Das Forças De Segurança



Enfim, a reforma há-de assentar nas perspectivas do processo interno e do cliente (interno e externo), na vertente financeira e, por fim, na organizacional (figura 1), envolvendo as partes interessadas, incluindo as associações sindicais: não basta olhar só a dimensão operacional e fazer ajustes na estrutura orgânica ou na repartição de competências, sem, primeiramente, se modernizar e integrar o processo produtivo. Só assim haverá sucesso!

VI. Impulso reformador

O programa do XIX.º Governo Constitucional da República Portuguesa¹⁹ preconiza certas mudanças no sistema de segurança interna, através da racionalização de recursos, do reforço da cooperação operacional e da partilha de informações táticas, entre os serviços policiais.

¹⁹ Consultável em: <http://www.portugal.gov.pt> (05/10/2011).

Nesse sentido aponta também a 3.^a Opção – Cidadania, Solidariedade, Justiça e Segurança – das Grandes Opções do Plano²⁰ para 2013.

A segurança pública tem sido palco de reformas avulsas, sempre inacabadas, desde 1992. Agora, o quadro das finanças públicas estimula quer o aprofundamento do vector tecnológico no patrulhamento proximal e na investigação da criminal das forças de segurança, quer o incremento das competências dos seus recursos humanos, quer ainda a primazia do princípio de gestão sob o princípio de comando, assente na relação custo-benefício²¹, projectada em centros de custos operacionais.

Na perspectiva financeira, é de realçar que, em 2011, a PSP foi a polícia criminal com o menor orçamento *per capita* – 26.996 euros. De igual modo, a PSP possui o *ratio* de 1 dirigente para 283 funcionários, embora tenha um dispositivo territorial que integra 425 Esquadras, repartidas por 57 Divisões Policiais, inseridas em 20 Comandos Territoriais, além da Unidade Especial de Polícia e de dois estabelecimentos de ensino – um deles de ensino superior universitário²² – e de uma direcção nacional), enquanto a média na Administração Pública posiciona-se em 1 para 45.

Afinal, para onde ir?

Ciente disso, a direcção nacional da PSP traçou as Grandes Opções Estratégicas da PSP²³ para 2013-2016, desenhando um rumo de futuro, o qual assenta nos seguintes objectivos gerais:

- Mitigar o paradigma da mão-de-obra intensiva, por gerar ineficiências, optando, mormente, por reforçar a qualificação do potencial humano e o enquadramento hierárquico no plano operacional;

²⁰ Aprovadas pela Lei n.º 66-A/2012, de 31 de Dezembro.

²¹ Apoiada no Plano Oficial de Contabilidade Pública, vulgo POCP (anexo ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro), sobretudo nos centros de custos operacionais.

²² O Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

²³ TORRES (2011), José. «Segurança “Just In Time”: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva». Lisboa: Politeia – Revista do ISCPPI, Ano VIII – 2011, pp. 240 e 246.

- Aplicar o modelo *Just In Time Security* no policiamento urbano das áreas urbanas mais problemáticas, através do patrulhamento dirigido pelas informações, e baseado na gestão do risco de incivilidade, emparelhado na mobilidade inteligente dos meios e na adopção de táticas inovadoras e de novas técnicas de intervenção, complementada por um apoio tecnológico mais intensivo às operações policiais;
- Aperfeiçoar a matriz orgânico-funcional, incrementando uma logística enxuta de apoio à vertente operacional;
- Melhorar a imagem institucional junto do cliente externo;
- Reforçar o apoio social e as condições de trabalho do pessoal com funções policiais.

No próximo quinquénio, o devir da PSP pode passar por:

- Transformá-la numa Polícia Nacional, agregando o SEF (componente de licenciamento e fiscalização) e outros serviços de polícia administrativa – a maioria emancipados da Polícia Civil e mesmo da PSP, durante a I.^a República e o Estado Novo –, como parte da evolução do sistema policial português para um modelo de dualismo quase puro;
- Reforçar a vinculação funcional das competências exclusivas e a qualidade do serviço prestado na óptica do cliente;
- Apostar na investigação criminal de proximidade;
- Reorganizar o dispositivo territorial por áreas metropolitanas e regiões;
- Rever a rede de Esquadras da PSP em Lisboa e Porto, baseando-se em critérios de risco;
- Apostar nas informações policiais – conhecer para agir com sucesso;
- Desenvolver a e-polícia (balcão virtual);
- Focar o patrulhamento nas áreas e horas de maior risco criminal, associado ao incremento da videovigilância no espaço público urbano;
- Substituir o modelo de recrutamento de agentes e de formação inicial, um legado militarizado do Estado Novo, potenciando uma reserva de recrutamento plurianual, com formação cíclica;

- Integrar a valência da saúde nos serviços sociais;
- Incrementar a imputação de custo-benefício das solicitações externas, via contabilidade analítica (centros de custos operacionais);
- Apostar na eficiência energética, aquando da aquisição de equipamento informático, de climatização e de iluminação, para diminuir a factura do consumo eléctrico;
- Fomentar a poupança energética das viaturas, através da adopção de regras de condução urbana no giro de patrulhamento;
- Adquirir veículos híbridos, aquando da renovação da frota automóvel, ou, pelo menos, evitar a aquisição de veículos de baixa eficiência energética;
- Universalizar a separação de papel para reciclar, enquanto não ocorre a desmaterialização documental.

Por certo, o quadro das finanças públicas, aliado ao impulso de racionalização de meios e de simplificação de processos internos, estimula a revisão do dispositivo orgânico da PSP. Nesse registo, importa apostar na regionalização dos Comandos Territoriais (18), através da agregação de distritos²⁴ limítrofes, ainda que parcial, face ao esvaziamento dos Governos Cíveis, e na revisão da rede de esquadras em Lisboa e Porto, com a segregação do sector operacional da função de atendimento presencial, através da criação do balcão único de atendimento em Lisboa e Porto.

Obviamente, a PSP enfrenta, também, um desafio sem precedentes no sector da saúde, o qual impõe a “reforma do sistema de saúde”²⁵, com a maximização da capacidade instalada, e decorre do Memorando de Entendimento da Troika²⁶: “To achieve a self sustainable model for

²⁴ Com o esvaziamento de competências dos Governos Cíveis distritais (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro), o distrito deixou de ser o marco de referência organizacional para a PSP, que nasceu numa dimensão distrital em 1867, centrada, inicialmente, nas cidades de Lisboa e do Porto.

²⁵ Administração Interna – Programa do XIX Governo da República Portuguesa, p. 69. Consultável em: <http://www.portugal.gov.pt> (15/09/2011).

²⁶ Memorando de Entendimento entre o Governo Português e o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, vulgo Troika.

health-benefits schemes for civil servants the overall budgetary cost of existing schemes – ADSE, ADM (Armed Forces) and SAD (Police Services) – will be reduced by 30% in 2012 and a further 20% in 2013, at all levels of general government.”²⁷ O desiderato final visa o autofinanciamento dos subsistemas de saúde das forças de segurança (GNR e PSP) em 2016. O Orçamento de Estado²⁸ para 2013 determina a transferência dos encargos, com as comparticipações dos sistemas de assistência à doença das forças de segurança, logo da PSP, para o Serviço Nacional de Saúde, processo esse em marcha.

No futuro próximo, será de equacionar a agregação dos subsistemas de saúde das forças de segurança aos respectivos serviços sociais, particularmente em sede da PSP, à imagem do sucedido no universo militar., sem inviabilizar financeiramente aqueles.

E o futuro está em aberto... Resta caminhar com visão, sem mesianismo.

VII. Governança electrónica da segurança

O advento da Internet revolucionou a relação do cidadão com a Administração Pública, facilitando o contacto e a produção desmaterializada de actos: o *e-Government* projecta-se no serviço policial, com impacto na esfera cívica (Portal da Segurança²⁹).

As novas tecnologias de comunicação e de informação (TIC) revolucionaram a forma de pensar a segurança, porque favorecem a previsão e a contenção de comportamentos desviantes. Uma solução é o recurso ao sistema de segurança sobre IP (*Internet Protocol*), porque possibilita a análise do conteúdo de imagens e, logo, a tomada de decisão em tempo real, mormente numa situação de violência, durante um evento desportivo.

²⁷ Point 3.52. Attachment I: Portugal – Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, May 17, 2011, p. 48. Consultável em: <http://www.portugal.gov.pt> (05/10/2011).

²⁸ Artigo 151.º n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro.

²⁹ Portaria n.º 1019/2009, de 10 de Setembro.

De facto, a sociedade de informação marca a Administração Pública: o Governo Electrónico (*e-government*) abrange o serviço policial, conferindo-lhe, assim, uma vantagem competitiva sobre a delinquência organizada. Hoje, a polícia electrónica (*e-policing* ou e-polícia) é uma realidade visível no Portal Perdidos e Achados³⁰, no Portal Verão Seguro³¹ ou no Sistema de Queixa Electrónica³², qual abriu um canal de atendimento virtual, paralelo aos canais tradicionais de atendimento ao público (presencial e telefónico).

Por outro lado, em tempo de execução orçamental rigorosa, ao gestor público cabe controlar os custos e otimizar os recursos. Para tanto, afigura-se imprescindível reforçar a componente tecnológica dos serviços públicos, sobretudo dos serviços policiais, com especial foco na desmaterialização dos processos administrativos (*no paper or paperless*), associada à gestão documental e ao sistema de informação inteligente (*business intelligence*). Além de se automatizar tarefas, libertar-se-ia recursos financeiros para serem aplicados noutros domínios.

Agora, a PSP possui a maturidade organizacional apropriada: em termos de eficiência, a PSP é uma das organizações públicas menos dispendiosa para o erário nacional, captando uma receita significativa no domínio do licenciamento de armas e explosivos e da segurança privada, embora as despesas com pessoal representem cerca de 92% da estrutura orçamental.

No plano estratégico, as tecnologias de comunicação e de informação na PSP emergiram em 2002. Em termos práticos, o uso dessas tecnologias tem vindo a marcar profundamente a vertente operacional – do policiamento paroquial à recepção de queixas-crime –, central executiva da missão atribuída à PSP, daí que a gestão do conhecimento seja um pilar da sua estratégia organizacional, presente nas Grandes Opções Estratégicas da PSP para 2013 – 2016.

³⁰ Portaria n.º 1513/2007, de 29 de Novembro.

³¹ Acedível em: <https://veraoseguro.mai.gov.pt>

³² Portaria n.º 1593/2007, de 17 de Dezembro.

VIII. Segurança interna privada

Hodiernamente, a segurança privada³³ representa uma componente da segurança interna³⁴, complementar da segurança pública³⁵ em sentido estrito: a participação do sector privado na produção da segurança tem vindo a crescer, representando uma parcela significativa em termos de empregabilidade e de rendimento gerado.

O texto constitucional contempla só a segurança pública na esfera da segurança interna, embora consagre a autodefesa privada, adentro do direito de resistência. Pura verdade, a acção policial não esgota o âmbito material da segurança pública,³⁶ entendida como a actividade dirigida à protecção de pessoas e bens no domínio público e no privado aberto ao público, quer dizer, em sentido funcional, a segurança pública “ne se limite pas aux seuls acteurs publics et fait aussi bien participer les entreprises privées que les citoyens”³⁷, isto é, a segurança pública envolve não só atores públicos, como privados, porque, hoje em dia, a segurança é uma responsabilidade de todos.

A segurança privada pertence à esfera da segurança pública, porque visa a protecção de pessoas e bens e possui um carácter instrumental e complementar, face às actividades das forças de segurança – a segurança privada é uma segurança pública não-institucional. No espaço quasi-público do centro comercial, o policiamento privado caminha a par do policiamento público, no que tange à vigilância, embora sem poder de autoridade pública; no fundo, “Private security holds an important and growing role within policing.”³⁸

³³ Artigo 6.º, n.ºs 6 e 7, do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, na redacção do artigo 1.º da Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto.

³⁴ Do transporte de valores ao patrulhamento dos grandes espaços comerciais.

³⁵ Da gare aeroportuária ao espectáculo desportivo, com a aplicação de medidas preventivas de segurança, como a revista – uma medida administrativa, portanto, sem natureza processual penal.

³⁶ CLEMENTE, Pedro José Lopes (2006). *A Polícia em Portugal*. Op.cit., pp. 67-69.

³⁷ ROCHE, Jean-Jacques (2010). «Sécurité et défense globales», in *Sécurité global*. Cahiers de la Sécurité n.º 14, octobre – décembre 2010. Paris: Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice, p. 17.

³⁸ WAKEFIELD, Alison (2003). *Selling Security – The private policing of public space*. Wffculme (Devon): William Publishing, p. 235.

Actualmente, a execução da tarefa de protecção de pessoas e bens cabe, em larga medida, às empresas de segurança privada; o Estado surge como garante do interesse público, através da regulação dessa actividade – é uma expressão do Estado-regulador³⁹ e nunca um apelo de *governance without government*.

A prestação privada de serviços de segurança é uma manifestação autêntica do exercício privado de uma função pública⁴⁰ – trata-se da privatização material de uma função administrativa de polícia, nomeadamente na protecção de passageiros contra uma conduta incívica ou na revista de prevenção e segurança aos espectadores de um jogo de futebol de alto risco. Nesse registo, em 2004, a responsabilidade de operação dos equipamentos de rastreio da bagagem, carga e correio nos aeroportos portugueses passou para o domínio de intervenção das empresas de segurança privada.

Aliás, desde 2008, a segurança privada é parte da segurança pública, porquanto, a título de mero exemplo, “compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada.”⁴¹ Anteriormente, isso estava só implícito no dever legal de colaboração, perante uma situação “de intervenção das forças ou serviços de segurança em locais onde também actuem entidades de segurança privada, estas devem colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direcção do comando daquelas forças.”⁴²

A consolidação do sector empresarial da segurança pode contribuir para a resolução do défice financeiro do Estado, indirectamente por incentivar um turismo de qualidade e, directamente, por fomentar a transformação da segurança privada empresarial num sector transac-

³⁹ Recentemente, o Estado português estabeleceu os procedimentos de protecção das infra-estruturas críticas nacionais e institucionalizou o agente de ligação de segurança em cada infra-estrutura crítica europeia em território nacional, equiparando-a a director de segurança privada (artigo 11.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de Maio).

⁴⁰ CARRASCO, Manuel Izquierdo (2004). *La Seguridad: Régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Colección Derecho Público, Editorial Lex Novo, pp. 44 e 153.

⁴¹ Artigo 16.º, n.º 3, alínea g), da Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto

⁴² Artigo 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

cionável, via exportação de serviços e produtos, ajudando a diminuir a dívida externa. Nesse registo, importa rever, a curto prazo, a lei base da segurança privada, tendo por horizonte os seguintes objectivos estratégicos, alinhando-a mais com a realidade europeia, sobretudo a espanhola:

- Incrementar a auto-regulação do sector empresarial dedicado à segurança privada, incluindo a segurança electrónica;
- Institucionalizar as representações associativas, como parceiras activas da governança da seguridade;
- Aprofundar o regime do exercício da actividade da segurança privada⁴³.



Em suma, a crise gera a oportunidade de reformar o sistema de produção da segurança (pública e privada) em Portugal, capaz de gerar valor acrescentado para o Estado e a sociedade.

Lisboa, 03 de Dezembro de 2012.

⁴³ Para, nomeadamente, legitimar a fiscalização de bilhetes nos transportes públicos colectivos urbanos.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Luciano (2010). *Economia Portuguesa – as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ATTALI, Jacques (2009). *A crise, e agora?*. Lisboa: Tribuna da História.
- CARRASCO, Manuel Izquierdo (2004). *La Seguridad: Régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Colección Derecho Público, Editorial Lex Novo.
- CHAVES (2011), Carlos. «Sistema de Segurança Nacional – Ensaio de uma nova visão», *Revista Segurança e Defesa*, n.º 18, Julho-Setembro de 2011. Lisboa: Diário de Bordo.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (2006). *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Coleção Cadernos INA, n.º 26, Instituto Nacional de Administração.
- , (2011). «Segurança Privada – Novos Rumos». *Revista Proteger*, n.º 11, Abril-Junho de 2011. Lisboa: APSEI.
- DIAS (2011), Hélder Valente Dias. «O Mundo passa e a polícia também: metamorfoses da polícia no contexto do Estado pós-social», *Revista Segurança e Defesa*, n.º 18, Julho-Setembro de 2011. Lisboa: Diário de Bordo.
- OLIVEIRA (2012), José Ferreira de. *Definir uma política pública, de equidade, de reorganização do sistema policial, a médio / longo prazo*, in *O Poder Político e a Segurança*, coord. Eduardo Correia e Raquel Duque. Lisboa: Editora Fonte da Palavra e Observatório Político.
- PARSONS, Wayne (1997, reprinted). *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policing Analyses*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- ROCHE, Jean-Jacques (2010). «Sécurité et défense globales», *Sécurité global*. Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 14, octobre – décembre 2010. Paris: Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice.
- TORRES (2011), José. «Segurança “Just In Time”: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva». Lisboa: Politeia – *Revista do ISCP*, Ano VIII – 2011.
- VOLKOFF, Vladimir (2000). *Pequena História da Desinformação – do cavalo de Tróia à Internet*. Lisboa: Editorial Notícias.
- WAKEFIELD, Alison (2003). *Selling Security – The private policing of public space*. Wffculme (Devon): William Publishing.

ANEXO I

Orçamento <i>per capita</i> (euros) –2011						
PSP	GNR		PJ	SEF		
26.996	31.319		44.807	53.813		
Ratio Dirigentes / Funcionários						
PSP	SEF		Estado Central			
1/283	1/38		1/45			
Despesa em Segurança Pública						
País	PIB		Despesa do Estado			
Portugal	1,03 %		1,81 %			
França	0,83 %		1,48 %			
Espanha	0,63 %		1,72 %			
Força de Segurança		PSP				
Paradigma actual		Rendimento marginal decrescente do factor de trabalho				
Devir: Polícia inteligente		Gestão de risco / just in time security – investimento em tecnologia				
PSP: Estrutura orçamental						
Orçamento da PSP		92 % despesas com pessoal				
Outros países		Reino Unido – 55 %				
		França – 67 %				
		Austrália – 60 %				
		Noruega – 73 %				
Polícias por mil habitantes*						
Média UE	Reino Unido	Alemanha	Itália	Grécia	Portugal	Espanha
3,7	2,7	3	4,1	4,5	4,6	5,1
Taxa (%) de assaltos*						
Média UE	Reino Unido	Alemanha	Grécia	Espanha	Itália	Portugal
3,7	1,9	3,6	3,7	4,2	4,7	4,9

* Fontes: EUROSTAT (Polícias/1000 HAB em 2009, inclui PSP/GNR) e OCDE (Taxa de assaltos em 2011)

Segurança Pública e Privada: Transição Casuística, sem Reforma nem Revolução

LUÍS SALGADO DE MATOS¹

O tema proposto é sedutor. Estará em curso uma transformação revolucionária no relativo às relações entre segurança pública e privada?

Descontada a ambiguidade da família semântica da revolução, que aqui interpretamos como transformação rápida e radical, procuraremos dar uma resposta objetiva à pergunta, ainda que sob a forma aparentemente ensaística. Para tanto, examinaremos preliminarmente a segurança como se de um mercado se tratasse e examiná-la-emos de três ângulos: a procura, a oferta e a organização do próprio mercado. Salvo indicação em contrário, analisamos a situação em Portugal, embora algumas afirmações sejam válidas para outros países europeus.

Procura de segurança

A procura de segurança aumenta. Apesar de falta uma medida de segurança universalmente aceite, a procura solvente de segurança tem aumentado: há hoje mais seguranças privados (agentes) do que em qualquer momento do passado que consigamos recordar. Ao mesmo tempo, o cidadão eleitor tem apoiado ou requerido o aumento da segurança pública, paga pelos seus impostos. As duas componentes especializadas da segurança aumentam em simultâneo, a pedido dos

¹ Investigador Principal com Agregação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

beneficiários, e por isso a procura não pode ter deixado de aumentar. Medimos a procura de segurança pela oferta, mas é indubitável o seu aumento.

Este aumento é surpreendente porque falta uma das principais causas de criminalidade: a juventude, em particular a masculinidade juvenil.

Outras causas sociais compensam o envelhecimento da população e explicarão o aumento da procura de segurança:

- Acréscimo do individualismo, destrutor de laços sociais desincentivadores de riscos de segurança;
- Urbanização;
- Liberdade de deslocação, que favorece o estabelecimento de comunidades alogéneas; em momento de desintegração social, estas constituem acrescidos riscos de segurança;
- Formação de novos ghettos, por vezes ligados a minorias alogéneas, ou devido a urbanização social. Em vários países europeus, a cidade rica e envelhecida é cercada por subúrbios jovens, pobres e muitas vezes alogéneos;
- A droga: generalizado desrespeito da sua generalizada proibição, acarretando riscos de segurança;
- Desenvolvimento do crime «de colarinho branco» o qual, embora sem violência, tem efeitos sociais e individuais perturbadores.

Alguns destes fatores interpenetram-se e assim se potenciam.

Nenhum deles é desconhecido dos observadores da vida social. O único novo, passe oparadoxo, é o envelhecimento da população inteira de um país.

Anotemos que o estigma oitocentista «classes laboriosas, classes perigosas» não se renovou. Continuou desaparecida a antiga identificação entre o revolucionário e o preguiçoso. Há porém o risco de outro brocardo se tornar verdadeiro, pelo menos no imaginário: «pessoal imigrado, pessoal criminalizado».

Antes de concluirmos este breve exame da procura de segurança, anotemos o seguinte: ignoramos se ela aumenta por haver um incre-

mento objetivo dos riscos de segurança, como tal percecionado pela opinião pública, ou se, pelo contrário, a procura resulta de receios infundados dos cidadãos – por terem envelhecido e por isso serem mais receosos; pela tão falada influência da comunicação social; ou por outros fatores. Seria interessante recolher e analisar séries longas de indicadores de segurança e modelizá-las, para tirarmos a limpo esta questão. Ainda que a insegurança objetiva não tenha aumentado, ou tenha aumentado menos do que o percecionado, é certo que aumenta a procura de segurança.

Oferta de segurança

Já vimos que a oferta de segurança aumentou, medida pelo número de agentes e por certo também pelas verbas nela despendidas.

Tão significativo como este aumento, é a mudança da estrutura dessa oferta. Diminui a segurança fornecida pelos corpos intermédios: família, aldeia-local de habitação, empresa, para apenas citar os principais. Contudo, notam-se tendências, por enquanto dominadas para a especialização privada da oferta de segurança: é o caso dos condomínios privados e murados.

A oferta de segurança tornou-se mais especializada e institucionalizada. A *ordem segurança* enfraquecera. *Ordem* é a primeira forma de sociabilidade. A *ordem segurança* é a primeira organização social para obter a segurança. Pode ser a família, por exemplo. O Estado de Direito generalizou a convicção que só a instituição Estado tinha a faculdade de manter a segurança.

Há um nítido reforço da diferenciação institucional da oferta de segurança: setor público e setor privado. Há 25 anos, na Europa continental e em termos de segurança terrestre, havia apenas o Exército milícia, isto é, de serviço militar obrigatório; hoje, o exército milícia desapareceu quase em toda a parte, substituído pelo exército profissional, e surge (ou ressurge) a empresa privada de segurança – eliminando a milícia. O Exército profissional, pago pelo Estado, transformar-se-á numa empresa de segurança, rocurando maximizar o lucro? Essa transformação seria uma revolução, pois as Forças Armadas são a

instituição de segurança. Seria talvez uma transformação aterradora. Foi autorizada em certos países europeus a formação de exércitos privados, mas apenas para agirem no estrangeiro; é o caso do Executive Outcomes, britânico, autorizado por Tony Blair para intervir na Serra Leoa. Terá sido um expediente excepcional.

Custa-nos classificar de revolução a institucionalização de empresas de segurança privada: elas são apenas a especialização de uma segurança privada, transplantada do mundo rural para o mundo urbano. São a adequação à urbanização do primado da segurança privada em tempo de paz civil. Por outro lado, essas empresas privadas são homologadas e fiscalizadas pelo Estado e estão submetidas a Forças Armadas cujo poder de fogo é incomparavelmente superior ao delas.

Não teremos em conta a incessantes inovações tecnológicas, por serem um fator exterior às relações sociais em si mesmas consideradas e não está provado que exerçam um efeito assimétrico sobre os fatores de insegurança.

Em termos internacionais seria necessário analisar os fenómenos de Estados criminosos (Estado narcotraficantes), de *no go areas* em certas zonas de Estados organizados e a ligação entre movimentos ditos revolucionários e a droga (produção e tráfico).

Organização do mercado

A organização do mercado da segurança conhece duas transformações significativas.

1) *A reformulação do direito de legítima defesa > direito à arma própria*

O primeiro sinal da revalorização da legítima defesa, que é uma manifestação da *ordem segurança*, ocorreu no anos 1970 em França, quando era Presidente da República Valéry Giscard d'Estaing.

Esta revalorização é a consequência da impossibilidade de concretização de um Estado de Direito no qual a segurança pertence em

exclusivo às instituições e os indivíduos têm apenas o direito de, em caso de perturbação da ordem, alertarem as autoridades. Com efeito, até há pouco, o menor crime contra as pessoas era mais grave do que o pior crime contra a propriedade, pelo menos nas cidades; está a deixar de ser assim. O que impossibilitava, ou quando menos tornava muito arriscado, o exercício do direito de legítima defesa da propriedade e, por vezes da própria vida, pois os tribunais reconheciam com certa facilidade o excesso de legítima defesa.

Esse movimento de revalorização da legítima defesa parece ser internacional, e interessar os dois lados do Atlântico norte. Não é de excluir que assistamos apenas a um ligeiro reequilíbrio em detrimento de um Estado de Direito que tentara dar uma passada maior do que a perna.

2) Reformulação da relação entre a ordem e a instituição da segurança

O fim do comunismo russo determinou o enfraquecimento global da instituição de segurança; desaparecido o inimigo, a instituição militar, especializada na segurança, vê diminuídos os seus créditos e efetivos.

O atentado contra as Torres Gémeas, o 11 de Setembro, alterou a situação. Esse atentado deve ser encarado como uma manifestação da *ordem segurança*, contra uma instituição de segurança estatal. Na sua sequência, as forças de segurança foram reforçadas e a *ordem segurança* reivindica mais poderes próprios por isso que se sente ameaçada.

Devemos assinalar o carácter cíclico desta mudança das relações *ordem/instituição de segurança*.

Conclusão

Julgamos ter demonstrado ser abusivo caracterizar a situação como revolução. Há mudanças fortes, dependentes da mudança social.

Também custa afirmar que há reforma, pois ela pressupõe um objetivo, em função do qual são articulados meios, e no campo da segurança as políticas públicas são definidas *ad hoc*, sem um plano metódico, sem objetivos institucionais estáveis.

No campo da segurança vivemos, e por certo continuaremos a viver, um processo de transição acelerada com navegação à vista e sem fim à vista (fim no duplo sentido de objetivo e de conclusão). O que em si mesmo não é um mal, embora fosse desejável aumentar a recolha de informação e reflexão sobre assuntos de segurança.

Segurança Pública e Privada

FRANCISCO OLIVEIRA PEREIRA¹

Gostaria de iniciar a minha apresentação cumprimentando Vossas Excelências aqui presentes e, em particular, o Sr. Professor Adriano Moreira, bem como agradecer ao Sr. Professor Bacelar Gouveia o honroso convite.

Como é do conhecimento geral, a actividade de Segurança Privada teve início em Portugal em 1965 com a constituição da primeira empresa, de nome “Custódia” de capitais suecos. Estão, portanto, a completar-se praticamente 50 anos, meio século, tempo suficiente para que a sua existência esteja, decisivamente, consolidada em Portugal.

Se é verdade que nos primeiros anos da sua existência, a segurança privada tenha passado despercebida aos olhos das forças de segurança, também é verdade que com o passar do tempo e, particularmente, quando o estado começou a encarar esta nova realidade e a regular, de forma mais sistemática e objectiva, ou melhor, a assumir o controlo e fiscalização da sua acção, ela passou a constituir-se como uma nova e importante realidade, ocupando um espaço, cada vez mais importante, no espectro da segurança nacional.

Não vamos de forma nenhuma omitir que este novo paradigma não tenha, umas vezes de forma clara, outras de forma camuflada, criado condições de homeostasia no círculo fechado das forças de segurança ou, melhor, no círculo fechado da segurança em Portugal.

¹ Antigo Diretor Nacional e Superintendente-Chefe da Polícia de Segurança Pública.

O corporativismo, existente nas forças de segurança, o conceito mais que consolidado de que a segurança pública era um primado do estado, conjugado com o retirar de atribuições e competências operacionais, muitas vezes com prejuízos claros em termos financeiros dos próprios agentes policiais, aliado ainda, numa primeira fase da sua existência à também óbvia e objectiva falta de preparação e profissionalismo dos agentes de segurança privada, fizeram com que esta fosse objectivamente desconsiderada e nunca assumida como um semelhante. Esta era insofismavelmente a realidade vivida até há bem pouco tempo.

O mundo mudou, Portugal mudou e a segurança pública e privada também.

A indústria de segurança privada constitui hoje uma autêntica potência financeira, de carácter internacional, com lucros de biliões de euros e acima de tudo com uma capacidade de investimento em recurso humanos, materiais e em novas tecnologias (hoje como sabemos consideradas essenciais) que, na maior parte das áreas de segurança, ultrapassa os meios que o estado dispõe e se constitui como referência e suporte do próprio estado.

As crises financeiras internacionais, aliadas ao empobrecimento dos estados, conjugadas com políticas neoliberais e particularmente com as políticas chamadas de externalização ou *outsourcing* que, no fundo (segundo a definição do professor José Fontes), não representam mais do que a deslocalização de parte dos serviços de competência do estado para as empresas de segurança privada e, ainda, à concepção, já enraizada, de que a segurança não é mais da exclusiva responsabilidade do estado ou do poder central, aliás, bem definidas nas decisões da união europeia, nomeadamente, na decisão JAI 902 de 2009, ao incluir os sectores privados como co-responsáveis para reduzir os factores potenciadores das causas da criminalidade, nomeadamente na prevenção da criminalidade, deram origem ao que poderemos chamar o primeiro e grande passo para a consolidação do conceito de segurança privada em Portugal. Poderemos então, já considerar este estádio não uma revolução mas uma evolução (embora enorme) na continuidade.

“O presente é complexo e o futuro é radicalmente incerto”, como diz o Professor Adriano Moreira.

Em 2006 quando terminei o curso de defesa nacional, realizei um trabalho final a que dei o título de “Segurança Privada, Segurança Pública, Concorrência ou complementaridade”. Iniciei o trabalho reproduzindo uma notícia do “Courrier International” que na altura considerei, para além de inédita, revolucionária, segundo a qual “as polícias sul-africanas eram protegidas por empresas de segurança privada, que facturavam todos os anos 8,3 milhões de euros. Cerca de 200 esquadras eram defendidas por guardas e vigilantes armados.

Aquilo que me parecia arrojado e evidenciava, em última análise, uma promiscuidade difícil de entender e controlar, entre os conceitos de segurança pública e segurança privada, melhor, aquilo que me parecia ser o sistema levado às últimas consequências veio agora provar-se, no decorrer da investigação que realizei para esta apresentação, constituir quase que a norma.

A Grã-Bretanha assume-se a nível europeu e mundial como uma referência em termos de inovação e novas práticas de segurança que são objecto de estudo e adaptação por todos os países, em particular, da união europeia, dos quais Portugal não é excepção. São múltiplos os casos que determinam uma mudança radical de conceitos e princípios, de que destaco, a título de exemplo, o facto de recentemente a polícia do condado de Lincolnshire ter contratado cinco empresas de segurança privada, no valor de 200 milhões de libras, por um período de 10 anos, com o objectivo da prestação de serviços, de guarda de bens e recursos humanos, bem como de tecnologias de informação, passando a dispor, assim, de um capital de informação policial, considerada de grande sensibilidade.

Mais perto de nós, em Espanha, as notícias são várias apontando no sentido, de uma clara e redundante transferência de competências e externalização do estado para as empresas de segurança privada.

Eis um exemplo sintomático: a polícia integral do país basco, numa perspectiva de reduzir o seu orçamento para um quinto do valor actual (a crise é geral), cedeu algumas das suas atribuições, a empresas de segurança privada nomeadamente, a segurança do perímetro e de acesso ao complexo policial, onde se encontra a funcionar a direcção geral da polícia basca, bem como a segurança da academia de polícia.

São, portanto, inúmeros os exemplos demonstrativos de que algo está mudar na segurança privada, particularmente, no âmbito e missões da sua aplicação e acima de tudo no relacionamento entre o estado, as forças e serviços de segurança e, porque não, os cidadãos.

Brevemente será aprovado novo diploma legislativo que regulará a segurança privada em Portugal. A sua necessidade e oportunidade é por demais evidente e necessária. Constitui factor de sucesso e de melhoria da qualidade do serviço, a prestar aos cidadãos, que as normas, que, venham a regular o sector, sejam claras e exequíveis, delimitando muito objectivamente as funções e atribuições de todas as partes que constituem o espectro de segurança do país. Só assim será possível vir a ser reconhecido o mérito e a qualidade de todos os actores da segurança.

Nessa perspectiva, e porque os exemplos que vêm do exterior quando adaptáveis à nossa realidade, claramente constituem uma mais-valia para a segurança dos cidadãos, sugiro a análise e adaptação à realidade portuguesa do Plano Rede Azul, concebido pelo Corpo Nacional de Polícia Espanhol.

O Plano Rede Azul, implementado em Março do corrente ano, para além de se constituir como plano integral de colaboração entre o Corpo Nacional de Polícia e a Segurança Privada, constitui –se, também, como um modelo integrador dos recursos afectos ao sector público das forças de segurança e aos do sector privado. Visa, em última análise, a resolução da maioria dos diferendos existentes entre a segurança pública e a segurança privada, reconhecendo e incrementando a sua complementaridade e, porque não, o respeito mútuo; constituindo-se como um congregante da experiência e boas práticas acumuladas, com o valor incalculável que daí decorrerá.

Em termos práticos, e na perspectiva da sua eventual e hipotética adaptação e implementação em Portugal, imagine-se, o potencial que não representaria para a segurança dos cidadãos, a aplicação dos princípios e boas práticas acumulados pela PSP e GNR, nos programas de grande sucesso como o “Comércio Seguro”, “Farmácia Segura”, “Idosos em Segurança” e outros, quando conjugados com a experiência, conhecimentos técnicos e tecnológicos, já prevaletentes na segurança privada.

Em termos gerais, e numa tentativa de conclusão, diria que há, indubitavelmente, 6 factores determinantes para o estado actual da segurança (vista como conceito geral) em Portugal e que influenciam, sobremaneira, a correlação entre a segurança pública e a segurança privada e que, por essa razão, devem ser analisados de modo muito concreto e se possível urgente, dada a extraordinária rapidez com que todos esses factores evoluem.

O primeiro factor prende-se com o número de elementos que constituem a segurança privada. Em Portugal o número de funcionários de segurança privada ultrapassa já o número de agentes da segurança pública, mais de 50.000, situação idêntica vivida no Brasil (com 600.000 elementos mais 100.000 do que a polícia federal e militar juntas), em Espanha, Africa do Sul, são inúmeros os exemplos.

O segundo factor tem a ver com o indubitável investimento das empresas de segurança privada com orçamentos extraordinários mesmo comparados com os dos próprios estados, reafirmando o seu poder a nível nacional e internacional. Como diria Jacques Mourgerson – “O poder só conhece grupos”.

Como terceiro factor determinante sobressai o desenvolvimento tecnológico, proporcional aos orçamentos extraordinários, já referidos, conhecendo a transversalidade da sua utilização, bem como o comércio internacional dos equipamentos. Segundo o Swiss Hub South Africa a indústria de segurança privada na África do Sul representa 6 biliões de US dólares por ano.

O quarto factor consiste no elevado nível técnico profissional já atingido pelos funcionários de segurança privada, fruto de um cada vez maior controlo e supervisão das entidades competentes, conjugado com o aumento e qualidade da formação e da investigação desenvolvida nessa área no âmbito das instituições de ensino superior, conforme se prova na realização deste congresso.

O quinto factor reporta-se à evolução extraordinária das competências cedidas ou deferidas às empresas de segurança privada, em particular pela observação do exemplo espanhol. O caso paradigmático da medida a tomar a curto prazo, pela Unidade Central de Segurança Privada espanhola, autorizando os elementos de segurança privada a usarem armas de calibre de guerra no serviço de protecção à frota

pesqueira espanhola que atua no Índico, para protecção contra a pirataria.

Por último, a crise internacional instalada, uma vez que esta se constitui como factor limitador e castrador ao investimento, desenvolvimento e consequente modernização de todo o sistema de segurança e em particular da segurança privada. As consequências negativas da crise só poderão ser contrariadas caso a sociedade civil mantenha a mesma dinâmica e espírito empreendedor que a tem caracterizado.

Face aos factores e exemplos enunciados e tendo em consideração que a Segurança Pública em Portugal evolui lenta mas consistentemente, apesar dos percalços e inúmeras limitações, e que a segurança privada, pelo contrário, se encontra num estado que podemos chamar de pré-revolucionário, cujos contornos, limites e consequências dificilmente poderão ser avaliados, julga-se imprescindível, dando resposta à questão inicialmente formulada, – “Segurança Pública e Privada: reforma ou revolução?”, que o estado tome consciência da necessidade de proceder à reforma dos princípios, métodos e sistemas por que se têm regido as instituições e organizações nacionais, de segurança pública e privada, em ordem à criação das condições necessárias para que, num futuro próximo, o país possa estar preparado para fazer face à nova realidade de relacionamento, em regime de complementaridade, entre a segurança pública e a segurança privada, à semelhança do que já se verifica noutros países da união europeia e do mundo.

Muito obrigado.

As Empresas Militares Privadas

FRANCISCO PROENÇA GARCIA¹

Na conflitualidade atual, devemos ter em consideração o novo paradigma que surge com a alteração significativa na estrutura das Forças Armadas e no emergir da *civilinização*, onde assumem grande relevância as modernas Empresas Militares Privadas (EMP), que prestam serviços e tarefas de natureza militar.

A privatização do conflito e o uso de mercenários não são um fenómeno novo. Porém, o presente contexto é substancialmente diferente e as *Corporate Warriors*, na expressão de Singer (2003), têm um enquadramento jurídico distinto dos mercenários tradicionais.

Podemos considerar como elementos de diferencialidade das EMP em relação aos mercenários²: a sua estrutura organizacional com diretores e accionistas, estarem legalmente registadas; prestarem contas ao fisco e à segurança social, visarem o lucro a longo prazo, operarem em vários teatros e para vários clientes ao mesmo tempo. Trata-se assim, de organizações privadas de natureza comercial, cujo objeto é o fornecimento de um largo espectro de serviços de natureza militar e de segurança a entidades nacionais e não nacionais, apresentando-se

¹ Tenente-Coronel, Agregado em Relações Internacionais. Professor do Instituto de Estudos Superiores Militares.

² De acordo com o primeiro Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, e segundo o seu artigo 47.º um mercenário apresenta as seguintes características: (a) “é especialmente recrutado localmente ou fora do local de conflito para lutar nesse mesmo conflito” (b) toma de forma direta parte nas hostilidades”, (c) “é motivado pelo desejo de ganhos privados”, (d) “não é um nacional da parte em conflito nem um residente do território controlado por uma parte do conflito”, (e) “não é um membro das forças armadas de uma parte no conflito”.

como alternativa aos serviços tradicionalmente consagrados às Forças Armadas dos Estados.

Existem várias tentativas para categorizar estas empresas, normalmente incidindo sobre o tipo de serviços prestados, que segundo Singer (2003) são os seguintes:

- **Military Provider Firms** (empresas fornecedoras de militares) que se centram no ambiente tático, fornecendo serviços na linha da frente do espaço de batalha, através do empenhamento direto dos seus especialistas em operações de combate; ;
- **Military Consulting Firms** (empresas de consultoria militar) que fornecem serviços de aconselhamento e treino. Oferecem análise estratégica, operacional e/ou organizacional e têm empenhamento com o cliente a todos os níveis, mas sem haver “contacto directo”. Não operam no espaço de batalha: embora a sua presença possa dar forma ao ambiente estratégico, operacional e tático, é o cliente que corre o risco final no espaço de batalha;
- **Military Support Firms** (empresas de apoio militar) que fornecem serviços militares suplementares, incluindo auxílio não letal; apoio logístico, aprovisionamento e transportes, assim como apoio técnico.

As modernas EMP emergem a partir de 1967, ano em que Sir David Stirling, um dos fundadores do *Special Air Service* (SAS) britânico, criou a *Watch Guard International*, uma companhia que empregava antigo pessoal do SAS britânico para treinar militares no exterior. A partir dos anos 70 do século XX, destaca-se em África a *Executive Outcomes*, com grande envolvimento nas guerras civis de Angola e da Serra Leoa (Garcia, 2010).

Com o esboroar do antigo império soviético, e a sequente redefinição dos dispositivos militares, ficaram disponíveis inúmeros homens e material que, com iniciativa, se organizaram e criaram diversas empresas que passaram a estar activas e a desempenhar um papel diferenciador em zonas de conflito ou de transição, um pouco por todo o planeta. A partir dos anos 90 do mesmo século o termo EMP começa a ser vulgarizado no léxico militar.

Com a Guerra nos Balcãs a actividade sofre um grande incremento, mas o grande *boom* vem com o actual conflito no Iraque. A actuação destas empresas é hoje global, estando contabilizadas mais de 250 companhias que funcionam em mais de 50 países nos diversos continentes, da Libéria a Timor, da África do Sul à Chechénia, dos Balcãs à Colômbia, sendo, no entanto, os seus principais teatros de intervenção o Afeganistão e o Iraque, com 90 mil *contractors* para 99 mil soldados norte-americanos, no Afeganistão, e no Iraque 64 mil *contractors* para 45 mil soldados norte-americanos (Schwartz; Swain, 2011).

O Comando Central (CENTCOM), gastou perto de 30 mil milhões de dólares em 2008, ano em que no Afeganistão os *contractors*, correspondiam a 69% do efetivo total de norte-americanos (Schwartz; Swain, 2011).

As EMP vendem os seus serviços a multinacionais, ONG's, Organizações Internacionais como as Nações Unidas, contando como seus principais clientes os Estados. Em termos financeiros, e só para se ter uma pequena ideia dos montantes envolvidos, entre 1994 e 2002, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos negociou contratos no valor de 300 mil milhões de dólares, e estima-se, que o rendimento desta indústria atinja em 2013 o valor de 200 mil milhões de dólares (Schwartz; Swain, 2011).

Porém, a existência destas empresas afeta as Forças Armadas dos diversos Estados, que investem montantes elevadíssimos na formação e treino dos seus homens, assistindo depois à transferência de muitos dos seus militares para os quadros das EMP, que não têm assim que suportar qualquer encargo com a sua qualificação.

A sangria dos quadros das Forças Especiais tem as suas consequências, ficando muitas das especialidades sem peritos suficientes para o cumprimento de determinadas missões e, dado que o principal motivo para a passagem destes militares para as EMP se prende sobretudo com os salários (quatro a cinco vezes superiores) (MilTech, 2007), tronam-se necessárias medidas urgentes para evitar uma perda de capacidades nas Forças Armadas. Neste sentido, as SAS britânicas transformam em Julho de 2006, a incorporação nas suas forças numa opção definitiva em vida ativa, isto é, qualquer elemento que integre aquela força, só tem duas possibilidades de a abandonar por morte ou por reforma.

São inúmeras as justificações que levam os Estados a contratar estas empresas (Vaz, 2005). Nos Estados considerados fracos, o recurso a este tipo de empresas prende-se, sobretudo, com a incapacidade de dar resposta às necessidades básicas de segurança das populações, ao passo que no mundo pós-moderno esse recurso apresenta-se mais como uma consequência de considerandos económicos, sociais e políticos. No caso particular dos EUA, foi o paradoxo entre a efetiva redução de efectivos, por um lado, mas manutenção de ambições e responsabilidades globais, por outro lado, conduziram a uma reflexão sobre o seu papel no mundo.

A necessidade de ponderação de índole económica, social e política conduziram a uma progressiva diminuição de efectivos, no momento em que se defrontavam (defrontam) com as exigências do desafio da sua longa luta “contra o terrorismo” a nível global, e a necessidade de, ao mesmo tempo, terem que assegurar níveis de prontidão operacional para fazerem face a outras ameaças e manterem uma presença militar mundial. Assim, o recurso às EMP surgiu como inevitável, cabendo a estas sobretudo a substituição das Forças Armadas em missões não consideradas vitais para a segurança nacional.

O crescimento destas empresas e a diversificação dos serviços por si prestados não foi, no entanto, acompanhado de regulamentação internacional específica. Não podemos no entanto considerar que haja um vazio legal, havendo um conjunto de legislação nacional e internacional que direta ou indiretamente regulam esta atividade.

Normalmente as EMP devem operar de acordo com o enquadramento legal do país objecto do contrato e a nível internacional lembramos, entre outras, o Direito Internacional Humanitário e diversas legislações sobre mercenários. Porém equacionam-se vários problemas, como a aplicação directa da legislação sobre mercenários³, e muitas vezes os

³ O problema com o artigo 47 do Protocolo Adicional I prende-se sobretudo com as alíneas a) pois tem que ser provado que um recrutamento especial para um determinado conflito ocorreu. Como o pessoal contratado pelas EMP é, muitas vezes, contratado a longo prazo ou até numa base permanente, não pode, desta forma, ser considerado mercenário. Com a alínea b) o problema coloca-se relativamente à exclusão de conselheiros e formadores, entre outros. E como quase todas as EMP não entram em combate (na definição da NATO de combate), não podem ser consideradas

Estados que contratam esta prestação de serviços têm um sistema judicial debilitado para que possam efectuar o controlo destas empresas.

No Iraque, por exemplo, estão protegidas contra a responsabilidade criminal, como aconteceu no caso dramático da prisão de Abu Ghraib, onde os abusos foram cometidos quer por profissionais das EMP quer por militares, mas apenas os militares foram responsabilizados pelos seus actos.

Em março de 2007, os EUA deram um passo significativo para contrariar esta situação, tendo sido aprovada legislação que coloca as EMP sob a alçada da lei e dos Tribunais Militares. Anteriormente, esta modalidade aplicava-se apenas em situações em que o Congresso tivesse declarado formalmente guerra. Com a alteração agora introduzida, a lei passa a contemplar Operações de Contingência (MilTech, 2007), onde se incluem as realizadas no Iraque e no Afeganistão.

Estas iniciativas são o indicador de esperança na regulamentação. No entanto, ficam ainda a faltar os **mecanismos de controlo e inspeção a nível internacional**, pois enquanto a regulamentação e fiscalização não forem eficientes, receamos que este tipo de empresas não possam ou não queiram entender, na mira do lucro, a “natureza complexa dos interesses nacionais e aceitem participar num jogo em que a sua posição, sem ser claramente oposta aos interesses do seu país, também não possa considerar-se favorável” (Vaz, 2005), subsistindo assim o perigo real de existir um poder militar armado não-residente na legitimidade do Estado.

Em síntese, as EMP configam uma nova realidade, complexa e ainda mal estudada, que carece de regulamentação e fiscalização, mas também do nosso estudo e aprofundamento como académicos e acompanhamento enquanto cidadãos.

mercenárias. A alínea c) acrescenta um elemento perigoso: a motivação. É difícil julgar alguém como mercenário argumentando que está envolvido só por desejo de lucro. Não só há mais motivações, como a ideológica ou a política, como também seria fácil contornar este ponto. Com as alíneas e) e f) a questão seria facilmente resolvida com o Estado cliente, dando nacionalidade ou residência, ou integrando simplesmente o indivíduo nas Forças Armadas. Um exemplo deste tipo de prática é a integração dos *Gurkhas* dentro das Forças Armadas Britânicas. Outro problema com este artigo é o facto de apenas contemplar conflitos armados internacionais e não guerras civis.

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

- GARCIA, Proença (2010) – *Da Guerra e da Estratégia. A nova polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- MILITARY TECHNOLOGY (MILTECH) (2007) – *Private Security Companies*. February; p. 41-45.
- SCHWARTZ, Moshe; SWAIN, Joyprada (2011) – *Department of Defence contractors in Afghanistan and Iraqe. Background and analysis*. Congressional Research Service. May 13.
- SPEARIN, Christopher (2006) – Special Operations Forces a special resource: Public and private divides. In, *Parameters*. Carlisle: U.S. Army War College, Winter. p. 58-70.
- SINGER, Peter (2003) – *Corporate Warriors – The rise of the privatized military industry*. New York: Cornell University.
- VAZ, Mira (2005) – As Empresas Militares Privadas Vieram para ficar? In *Revista Militar*. Lisboa; Agosto/Setembro, p. 819-833.

Reflexões sobre o Novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacionais

JOSÉ MANUEL ANES¹

Tomei Contacto com este NCESDN quer na conferência que o Eng^o. Ângelo Correia fez na apresentação do último número (24) da revista “Segurança e Defesa”, em 27 de Novembro de 2012 (que já está disponível ao público) quer na mesa subordinada ao mesmo tema que integrou o “I Congresso de Segurança e Democracia”, realizado em 3 e 4 de Dezembro e organizado pelo Prof. Doutor J. Bacelar Gouveia na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, com a participação do organizador, de eu próprio, do Gen. Garcia Leandro, do Prof. A. Marques Guedes e do Dr. Vitor Ângelo.

Devo dizer que este documento tem uma introdução que é uma verdadeira reflexão sobre o país, seu presente e seu futuro, e que constitui um bom enquadramento para situar o NCESDN e a arquitectura que dele decorrerá.

Do novo conceito estratégico ressalto o seguinte:

- dada a dispersão de interesses estratégicos de Portugal – enumerada na mesa pelo Prof. A. Marques Guedes – será necessário reduzir o seu número – para 3 ou 4 como salientou o Dr. Vitor Ângelo – de acordo com a prioridade dos nossos interesses e a possibilidade de os assefurar;

¹ Professor Convidado do Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e das Universidades Lusíada de Lisboa e do Porto.

- parece claro que toda a zona marítima que actual ou futura que ficará a nosso cargo no domínio da exploração de recursos – por exemplo os recursos minerais submarinos – e sob nossa responsabilidade quanto à vigilância (sobretudo aérea devido à sua enorme extensão) e socorro, serão do nosso interesse estratégico;
- mas também serão do nosso interesse estratégico as zonas do Mediterrâneo Ocidental confinantes com o Magrebe e as do Atlântico Sul que banham as costas dos países da África Ocidental onde se têm detectado riscos de pirataria (no Golfo da Guiné) e crime organizado (Nigéria, Guiné-Bissau, etc) e ainda os riscos associados ao islamismo radical e terrorista que já estava implantado no Sahel através da AQMI – Al Qaida no Magrebe Islâmico – que se tem associado a grupos de touaregues que se dedicam ao crime organizado –, risco agora reforçado com a presença de grupos islamistas seus aliados, vindos da Líbia, da Tunísia, etc., que tentam implantar um estado islamista e salafista no Mali, isto para além do grupo islamista Bokko Haram da Nigéria; por hora não se considera a ameaça nesta região das milícias Al Shabbab – também aliadas da Al Qaida e com actividades de pirataria e sequestros –, devido à grande distancia;
- naturalmente que a cooperação com os países da CPLP fora destas regiões é também de interesse estratégico de Portugal e, apesar da crise que nos assola, deve ser feito o possível para a assegurar.

No que diz respeito à “Segurança Interna”, às Polícias e às FSS – forças e serviços de segurança, salientemos o seguinte:

- a PSP, civil (“civilista” como se costuma dizer), com vocação urbana e assegurando a polícia de proximidade e a ordem pública, através de equipamento, armamento e táticas policiais; em minha opinião há um grande campo de unidades de intervenção policial para reposição de ordem pública, sendo de desejar que as Brigadas de Intervenção Rápida (com este ou outro nome, integradas ou não nas unidades especiais de polícia) adquiriram uma formação especializada e possuam corpos próprios com

maior permanência para poderem assegurar mais eficazmente as suas missões. De salientar ainda a necessidade de aumentar – por exemplo “navegando” as actividades da polícia de proximidade – a já existente e competente actividade de informações policiais (criminais), sendo certo que ela é um instrumento privilegiado (mas não o único) de prevenção criminal;

- a GNR, militar (“militarizada” como se costuma dizer), com vocação rural e assegurando a cobertura da “quadrícula” do país, assegurando também a protecção das infra-estruturas críticas e, segundo nos parece, integrando ainda as unidades de intervenção com capacidade militar, como por exemplo os GOE; dispondo de meios (equipamento e armamento) e tácticas militares, ela será um segundo nível de intervenção de reposição da ordem pública quando se esgotarem as intervenções policiais;
- saliente-se que a P.J. está (por hora) de fora desta arquitectura, o que se compreende, por questões circunstanciais e de fundo,, mas isso não impede nem dispensa a continuação e a cada vez maior necessidade de articulação das suas actividades com as outras FSS, com respeito pela história e filosofias próprias;
- a Protecção Civil e os Serviços de Informações serão considerados numa segunda fase desta r4forma. É de salientar que não só o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) não dispensa as necessárias informações militares, corporificadas actualmente no CISMIL – não seria preciso dizê-lo mas estranhos acontecimentos relativamente recentes levam-me a (re)afirma-lo!
 - nem dispensa as informações policiais que têm de existir não só no âmbito das FSS mas também na PJ. A cooperação entre todas é indispensável.

No âmbito das FA – forças armadas, a necessária racionalização de custos não deverá por em causa a sua actividade e operacionalidade, quer no contexto doméstico, quer no domínio das nossas obrigações internacionais. A situação instável e perigosa que se vive no Mali pode determinar uma participação militar portuguesa e Portugal deve estar preparado para projectar forças neste contexto.

É claro que muito haverá a fazer, face a estas ideias (e partindo do princípio de que vão realizar-se total ou parcialmente), particularmente a resolução difícil de:

- a) A articulação entre as diversas FSS evitando sobreposições e promovendo racionalizações;
- b) A articulação entre as FA e as FSS, particularmente no que diz respeito aos impedimentos constitucionais enquanto não houver uma revisão da Constituição;
- c) A coordenação entre todas estas estruturas de Segurança e Defesa acima referidas através de:
 - ou um Secretário Estado de Segurança e Defesa nacionais, junto ao PM;
 - ou um Conselho Nacional de Segurança (tal como existe em Inglaterra, como referiu o Dr. Vitor Ângelo) presidido ao mais alto nível e que integrasse nesse Conselho o SGSSI, o CEMGFA, o SGSIRP e a Autoridade Nacional de Protecção civil.

Conclusão: de tudo isto é visível que há áreas de sobreposição entre as actividade de Segurança Interna que será preciso racionalizar também é indispensável articular melhor a cooperação entre estas e as da Defesa militar.

Reflexões sobre o Conceito Estratégico Nacional 2013

GARCIA LEANDRO¹

Encontra-se novamente em revisão, em fase de trabalho e de debate, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional que se pode vir a chamar de Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional e que deveria ser um Conceito Estratégico Nacional, até pelo modo como o projeto existente está estruturado

Nenhuma destas designações ocorrem ao acaso e merecem ser explicadas.

Uma reflexão sobre este tema é um estudo sobre Portugal e o seu futuro, em moldes que este possa ser seguro e se conheçam os passos a dar. Se for sério e correto pode ser o caminho de saída para a crise em que nos encontramos. Por outro lado, atendendo à situação de vergonha e de dificuldades colossais a que chegámos o verbo e discurso têm de ser claros e frontais, fugindo definitivamente à ambiguidade do politicamente correto.

Desde 1976, com a Constituição de III República, que esta é a quarta revisão que acontece; depois da Constituição que deu o grande enquadramento legal e estratégico para o novo Portugal, foram aprovados os CEDN de 1985 (muito marcado pelo contexto da Guerra Fria), o de 1994 (pós queda do Muro de Berlim e implosão da URSS, reforço das Missões de Paz da ONU, Tratado de Maastrich e o acordar de União Europeia para questões de Segurança e Defesa, novo CE da NATO de

¹ General, Presidente do Conselho Geral da Universidade Aberta e antigo Presidente do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo. Texto já publicado na *Revista Segurança e Defesa*, de 26 de fevereiro de 2013.

1991 e depois da I Guerra do Golfo), o de 2003 (marcado pela globalização, pelos atentados de 11 de Setembro de 2001, pelo terrorismo transnacional, pelo CE da NATO de 1999 e pela invasão do Iraque), tendo-se iniciado em 2012 nova revisão que deve ser aprovada em 2013.

Curiosamente, verifica-se que a vida real aponta para uma periodicidade de 9 anos; trata-se de pura coincidência, mas é um período que, por razões nacionais e internacionais, se tem vindo a repetir.

Há agora uma (aparente) grande alteração qualitativa que mereceria todos os aplausos se pudesse ser levada avante.

Enquanto que no passado o enfâse era dado à Defesa Nacional (alargada) dentro do quadro internacional existente, embora chamando a atenção para as componentes não militares da Defesa (a que era dada muito pouca importância pelos responsáveis políticos setoriais), agora parece que se quer olhar para o Conceito Estratégico como Nacional (depois da insistência de muitos especialistas) tendo ocorrido dois factos (aparentemente) contraditórios.

O Governo nomeou um grupo muito alargado de personalidades seniores de todas as áreas de atividade (26), a chamada Comissão Fontoura (do nome do seu Presidente), que preparou um dos melhores documentos feitos sobre estas matérias desde 1976 a que chamou de Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional (com mais de 100 páginas) que sendo já de conhecimento público nunca foi assumido oficialmente e distribuído

Além do seu rigor conceptual, honestidade, coragem para pôr o dedo nas várias feridas existentes, encarando de frente os grandes problemas nacionais, o documento, dando o salto de (pela primeira vez) considerar o planeamento da Segurança e Defesa de modo integrado é muito mais do que um CESDN para se aproximar de um verdadeiro Conceito Estratégico Nacional (CEN) já que todas as áreas da vida nacional são abordadas com detalhe.

Depois do lançamento da Comissão com grande publicidade, o Governo parece que se assustou com o texto, seus considerandos, conclusões e propostas, tendo o titular do MDN declarado que se tratava de apenas mais um documento de trabalho.

Em consequência, e no processo institucional de aprovação pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), teve o Governo de

apresentar à AR as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN), segundo a designação tradicional; na AR, as GOCEDN não são votadas, apenas recebendo o parecer de cada um dos Grupos Parlamentares, após o que voltam ao Governo que introduzindo as alterações que considere adequadas finaliza o projeto de CEDN e o apresenta para aprovação ao CSDN, presidido pelo Chefe de Estado.

Até agora, entre as intenções anunciadas pelo Governo e a realidade existe uma aparente contradição. Aquilo que no Projeto Fontoura era o CESDN (significando um necessário e realista passo em frente) e sendo verdadeiramente uma primeira experiência de CEN, passou nas GOCEDN à designação tradicional, significando um recuo e alterando também algumas das opções do projeto do CESDN. As GOCEDN (tal como foram para a AR) dão para tudo, devendo ser o envelope que cobre o CEDN ou CESDN ou CEN.

Parece que o Governo teve medo; de quê não se percebe, até porque estava no caminho certo.

Feito este enquadramento cronológico e conceptual será preciso um pouco de História para se perceber o passado que nos trouxe até aqui.

Verdadeiramente só houve três Grandes Períodos do CEN na nossa História:

- 1139/1415 – Independência, Afirmação e Consolidação;
- 1415/1975 – Expansão e Ultramar (passando pelo Norte de África, Costa Africana, Oriente, Brasil e África);
- 1976 – Regresso à Europa.

De toda esta História Nacional, existem elementos e preocupações permanentes a reter, tais como:

- Proteção do Inimigo Continental, qualquer que ele fosse;
- Expansão e Ultramar, obrigando à proteção do Ultramar e das linhas de comunicação marítimas, o que significava ser uma Potência Naval ou ter uma Aliança privilegiada com a Potência Naval dominante;

- Afastamento intencional das questões europeias, que se alterou a partir de 1640 com a Restauração, levando depois a um envolvimento permanente e inevitável em todos os grandes conflitos europeus;
- Tendência permanente para uma importância crescente e excessiva de Lisboa;
- Devido aos Objetivos Políticos e ao CEN existiu um grande peso da Componente Militar até 1982 que, naturalmente, tem vindo a decair;
- Grandes deficiências estruturais no Portugal europeu, vivendo-se muito à custa das receitas do Ultramar e das remessas dos emigrantes;
- Em virtude da sua expansão mundial, atualmente o Português é a sexta língua mais falada no mundo e a terceira europeia, o que reforça o nosso potencial estratégico.

A grande e mais importante conclusão de quase nove séculos de História é que Portugal foi obrigado à expansão por não dispor de recursos próprios no seu território europeu e a leste estar bloqueado por Castela/Espanha; assim teve de sair para o mar para todas as zonas geográficas que a História regista, fazendo a sua colonização por necessitar de recursos inexistentes na Europa.

Lembro-me de ter ouvido o Prof. Marcelo Caetano, então PM, nas suas “Conversas em Família” afirmar que não via alternativas para a continuação da guerra em África. Inicialmente não o percebi; o que se passava é que, não havendo então os Fundos da CEE, aquele PM considerava indispensável as chamadas Províncias Ultramarinas como fonte de recursos e não tinha, na altura, outras opções. E não via capacidades próprias em Portugal.

O regresso à Europa em 1976/1986 não alterou esta necessidade de recursos externos, quer os Fundos Europeus (quantas vezes mal aplicados), quer os empréstimos realizados sempre em crescendo, quer ainda as remessas dos emigrantes e o investimento estrangeiro; ora parece que alguns responsáveis políticos a partir de 1976 não perceberam a situação ou não tiveram engenho, arte e poder para implementar as medidas indispensáveis. Apesar desta afirmação, os

anos até 1982, e mesmo até 1986, devem merecer uma compreensão especial.

Houve também uma mudança dos paradigmas políticos e económicos, nacionais e internacionais, dos quais não se retiraram todas as conclusões (ou que não foram compreendidos).

Portugal após 560 anos de potência ultramarina passou (1974/76) a deter apenas o seu território europeu, integrando a CEE desde 1986; foram duas grandes alterações sem que as mentalidades tivessem mudado.

A isto acresce que a situação mundial, em que nos integramos, vive desde 1989/91 (queda do muro de Berlim e implosão da URSS) em convulsão permanente, agravada pelas consequências da globalização na economia, finanças, crime organizado e terrorismo.

No período de 2001/03 ocorreram o ataque do 11 de Setembro, o lançamento do Euro como nova moeda internacional e a invasão do Iraque, para mais recentemente (desde 2008) ter rebentado a grande crise financeira mundial (capitalismo financeiro desregulado, segundo o Papa Bento XVI), os problemas agravados com o Irão, as várias Primaveras Árabes de final problemático, além da ascensão mundial, económica e militar da China para os primeiros lugares do Poder.

Com este pano de fundo, devia ter havido um comportamento nacional que lhe desse a devida resposta, o que não teve lugar. Se nos dedicarmos agora ao período pós 1986, verificamos que aconteceram em Portugal, em simultâneo, quatro fragilidades:

- Erros Estratégicos;
- Falhas de Liderança, agravadas a partir de 1995;
- Incompetência Executiva;
- Comportamentos Criticáveis.

Assim, o que agora nos está a acontecer era previsível e evitável, tendo ocorrido dezenas de avisos (reforçados desde 1995) aos quais não foi dada qualquer importância.

Vamos tratar de cada um dos casos:

1. Erros Estratégicos (o que não deveria ter sido feito e o que devia ter sido realizado)

- Não havendo mais espaço geográfico para nos deslocarmos ou para conquistar, haveria obrigatoriamente de nos concentrarmos no espaço sobrando e na qualidade do ensino e da produção doméstica;
- Devia ter sido feito o aproveitamento completo do nosso espaço marítimo; em vez de desenvolvermos e modernizarmos as pescas ajudou-se à sua destruição (no mesmo período, desde 1986, a Espanha triplicou a sua frota pesqueira); simultaneamente deveria ter sido feito todo um esforço na investigação e no aproveitamento dos recursos marítimos (só há poucos anos é que acordámos e devido à pressão de entidades sem responsabilidades governativas, mas ainda sem resultados concretos). Eu próprio, escrevi há anos que o Mar poderia ser o novo ouro do Brasil;
- Não ter deixado que a nossa Agricultura tivesse sido destruída, bem como apostar na modernização de algumas indústrias tradicionais;
- Apostar na Prospetiva Estratégica, tentando perceber que novos caminhos se iriam abrir para o Mundo, aproveitando novas oportunidades e concretizando novas Alianças (também, enquanto Diretor do IDN insisti neste assunto, tendo apenas sido apoiado pelo Prof. Freitas do Amaral, que na altura escrevia semanalmente na última página da VISÃO);
- Criar condições legais e burocráticas que facilitassem e atraíssem o investimento estrangeiro;
- Apostar fortemente na investigação e nas novas tecnologias, criando empresas tecnologicamente muito avançadas;
- Ter uma linha firme de orientação na Educação (recuperando o ensino técnico-profissional), em vez de serem feitas experiências ad-hoc cada vez que o Governo mudava, e evitando o descontrolo na abertura de cursos universitários, alguns com poucas possibilidades de emprego;
- Necessidade de, nas grandes questões nacionais, existirem (independentemente do Partido governante e da sua percentagem de

votos) programas de atuação a 8/10 anos, devidamente consensu-
alizados com os outros Partidos do Arco Governamental; quem
pensa atualmente que pode resolver grandes questões nacionais
em períodos de 4 anos (mesmo com maioria parlamentar) é
completamente irresponsável.

Sobre esta questão tem sido feita grande insistência pelo antigo
Presidente Jorge Sampaio.

2. Falhas de Liderança

- Os responsáveis governamentais (independentemente do Partido Político de origem) têm ficado muitas vezes reféns dos interesses e dos jogos políticos locais, dos interesses corporativos e sindicais e da visão limitada das suas juventudes partidárias; em consequência, a qualidade dos dirigentes governamentais, bem como as suas práticas têm-se ressentido e progressivamente tem aumentado a sua fraca qualidade;
- Frequentemente os responsáveis nacionais têm demonstrado estar reféns destes interesses sectoriais (basta citar, entre muitos, o exemplo desastroso dos 10 estádios de futebol construídos ou modernizados para o EURO 2004, quando a UEFA só preconizava a necessidade de 6). O chamado poder central não se afirmou e ficou refém do triângulo futebol, autarquia e cimento, com mais empréstimos sem rentabilidade, esquecendo o interesse nacional, mas na perspectiva de ganhar popularidade localmente, ou de não ter capacidade para aguentar a pressão regional;
- A visão de curto prazo dos Partidos nacionais faz com que sejam feitas todas as cedências para a conquista de votos, ficando posteriormente muito limitados na sua ação (a questão da revisão do Estatuto da Região Autónoma dos Açores é uma paradigma do oportunismo e irresponsabilidade dos Partidos representados na AR).

3. Incompetência Executiva

- Já se verificou que do modo como os dirigentes governamentais são escolhidos, em muitos casos, não podem ter qualidade;
- Até muito recentemente a ação do Banco de Portugal foi meramente simbólica; com outro tipo de atuação e vigilância poderiam terem sido detetados atempadamente os casos do BPN e do BPP, além de outras questões menos graves, que todos estamos a pagar;
- O modo como a questão dos empréstimos públicos tem sido tratada demonstra à saciedade enorme incompetência; períodos houve que o próprio Governo não só se auto-endividava como influenciava os cidadãos para esse objetivo.

Se o atual caso da dívida pública e do deficit nacional foram agravados pela crise mundial surgida em 2008, o mal já cá estava, porque o trabalho de casa não tinha sido feito.

Não é preciso ser um economista reputado para perceber que não se pode aumentar indefinidamente a dívida; os seus limites estão na capacidade programada de pagamento. Acresce que a dívida nacional é o somatório de todas as dívidas, incluindo empresas, institutos e fundações públicas, autarquias, etc. Como foi possível?

Não existia uma entidade estatal que soubesse fazer contas de somar e a tal estivesse obrigada? O PM não precisa de as saber fazer, mas o MF e as Universidades estão cheios de especialistas; acresce que os técnicos e os cientistas têm de ser rigorosos nas suas opiniões, não se sujeitando à pressão dos detentores do poder político; não podem ser politicamente corretos, mas sim profissionalmente competentes e honestos nas suas posições.

No final de 2001, depois de eleições autárquicas que o PS perdeu, o PM António Guterres demitiu-se, declarando que o país tinha entrado num pântano;

Em 2002, depois de ter ganho as eleições, o PM Durão Barroso afirmou que o País estava de tanga; a sua Ministra das Finanças, M. Ferreira Leite, instaurou um período de grandes restrições orçamentais e teve de utilizar receitas extraordinárias para reduzir o deficit.

Em 2003, no IDN, eu escrevi que “os países também se abatem sem necessidade de inimigos externos, apenas pela ação dos seus cidadãos”, texto que foi guardado pelo então Presidente, Jorge Sampaio, que presidia à sessão, e publicado pela Revista Nova Cidadania do UEP/UCP;

Em 2004, o PM Durão Barroso foi para Presidente da Comissão Europeia e o governo do PM Santana Lopes, depois de ter prometido reduzir o deficit rapidamente, foi de muito curta duração;

Em 2005, o novo PM José Sócrates, mesmo com estes avisos promete criar mais 150.000 empregos numa legislatura...; tudo isto são factos que não mereceram uma mínima reflexão. Como foi olhada a questão estrutural da economia e das finanças nacionais durante tão longo período e com tantos avisos?

- Incapacidade dos Tribunais, que tem muito a ver com a legislação produzida a jorros pela AR e pelo Governo (muitas vezes contraditória e mal feita), fracas condições de trabalho, conflitos entre os vários componentes da Justiça, mas também desinteresse, espírito doentamente corporativo da parte de alguns Juizes e do Ministério Público, organização e métodos desadequados da realidade;
- O deslumbramento que muitas vezes encadeia aqueles que são nomeados para cargos públicos e que pouco conhecem da máquina do Estado, levando-os a tudo ter de aprender, a atrasos incompreensíveis ou a erros e ideias impensáveis;

4. Comportamento e Críticas

Nos princípios dos anos 90, em debate parlamentar, ouvi o PM Cavaco Silva, responder na AR, irritado, que “Portugal não era um país de corruptos”.

Fiquei muito admirado e perguntei-me: “Mas será que o nosso PM conhece o país em que vive?”

O futuro, claramente, tem vindo a demonstrar que Portugal é um país com muitos deslumbrados e de muitos corruptos; os casos são às centenas e já há alguns anos o DR publica os contratos e aquisições

sem concurso para que não restem dúvidas; a AR tem o cuidado de legislar sempre a favor dos seus membros; os casos das reformas e das viagens dos Deputados tudo deixa claro.

Por outro lado, os dois maiores partidos do centro embora aparentemente se confrontem não deixam que os lugares mais apetecidos (nas empresas, fundações e institutos públicos) caiam noutras mãos ou que as suas remunerações e senhas de presença sejam limitadas, mesmo quando o País atravessa uma crise sem precedentes.

Bem pode o grande esforço feito pelo Tribunal de Contas para regular, ensinar e fiscalizar ser realizado com muito denodo que os resultados ficarão sempre aquém do necessário, pois o grande polvo e os polvos menores estão devidamente instalados.

Acresce que este Bloco Central de Interesses deixou (e ajudou) que se colasse à máquina do Estado (incluindo Autarquias, Fundações e Institutos Públicos, etc) um conjunto de milhares de lapas bem agarradas que sendo o seu apoio, pouco produzem e será difícil retirar.

Quem será capaz de retirar estas lapas que são o apoio dos dois grandes Partidos Nacionais?

Não se tem conhecimento de políticos que sejam responsabilizados pelas suas más práticas, pelos prejuízos que trouxeram ao erário público ou por decisões que prejudicaram o todo nacional (mesmo quando existem decisões dos quatro níveis hierárquicos dos nossos Tribunais).

Penso que não vale a pena continuar, pois os avisos têm sido muitos (Ernâni Lopes, Medina Carreira, João Cravinho, Vítor Bento, Marques Mendes, M. Ferreira Leite, João Duque, Peres Metello, Camilo Lourenço, José Gomes Ferreira, etc, etc) e todos os portugueses terão conhecimento de muitos casos que ignoro.

E não será preciso falar nos sucessivos apelos dos antigos Presidentes da República!

O QUE SE PODE CONCLUIR DE TUDO ISTO?

Não é a arquitetura constitucional que está mal; é o modo como alguma legislação está feita e os sucessivos responsáveis dos maiores

Partidos Políticos se têm comportado, sem nunca serem responsabilizados.

Acresce que o povo português tem demonstrado um apego à Democracia e uma capacidade de resistência que merecem registo e são de elogiar; no meio de grandes crises não aconteceu qualquer procedimento violento ou descontrolado como ocorreram noutros países. É mais um sinal de que merecemos ser bem governados e que os governantes devem sempre apresentar as situações de modo claro e com verdade, pois a população está em condições de compreender e de apoiar as soluções, ainda que difíceis.

Nunca se deve esquecer o exemplo de Churchill que, em plena II Guerra Mundial e quando Londres estava a ser bombardeada pela aviação alemã, declarou ao seu povo: “Nada tenho para vos dar, a não ser sangue, suor e lágrimas”; é, evidentemente, um exemplo limite, mas que demonstra a estatura de um governante e um comportamento a seguir. Verdade seja dita que o nosso atual PM tem tido preocupação semelhante, mas fá-lo muitas vezes de modo totalmente desajeitado.

Os milhões de euros que têm vindo da CEE/UE nalgum lugar hão-de estar, havendo certamente mais dinheiro distribuído democraticamente pelos membros dos grandes Partidos e pelas redes de influência criadas sob a sua capa do que se possa imaginar.

O grande drama nacional da Corrupção está essencialmente ligada ao comportamento dos Partidos Políticos (toda a gente o sabe, não vale a pena disfarçar); por isso nunca haverá leis anti- corrupção feitas em condições, nem processos anti- corrupção que cheguem ao fim (com muito raras exceções).

Enquanto não se alterar o comportamento dos Partidos Políticos e dos seus responsáveis, o País não tem solução, pelas diferentes razões que aqui aduzi.

Sabe-se o que há a fazer, mas é preciso que alguém o faça; doutro modo podemos vir a desaparecer. Para ser credível o esforço deste Governo também tem de se concentrar na luta anti- corrupção (acredito que o queira fazer; será capaz?).

É da História, muitos países, mesmo com longo historial têm desaparecido por “suicídio coletivo”. Com este comportamento, tal também nos pode vir a acontecer...

E nós? Alguém acredita nas promessas que os Partidos Políticos fizeram para as eleições legislativas de 5 de Junho de 2011?

A nossa resposta será a prova do Estado do Regime! E a resposta já existe!

Por vezes, tem havido honestos cidadãos, de grande fé democrática, que creem que seria necessário refundar o Regime, criando a IV República e aprovando uma nova Constituição.

Também já acreditei nessa hipótese; hoje duvido que resulte, já que os Partidos aparentemente se transformariam, mas os procedimentos continuariam a ser os mesmos, assim como os seus membros.

O problema está na falta de valores, de formação cívica individual e de falta de sentido de Estado, de rigor e de responsabilidade nacional daqueles que dominam algumas empresas, bancos e as máquinas político-partidárias.

...e que não irão mudar.

Por outro lado, a Ordem Mundial está em grande mudança e a própria UE atravessa grandes dificuldades.

No desenhar das ações que devem orientar o nosso esforço coletivo estes dois fatores, que não desenvolverei agora, devem ser tratados com especial prioridade e saber.

Apenas quero sublinhar que a mudança mundial que está em curso terá consequências tão profundas como a Revolução Francesa e a Revolução Industrial e os finais das I e II Guerras Mundiais.

É uma ideia que espero fique registada nos espíritos de quem me lê! E que se pense e se aja do melhor modo. É no quadro destas grandes alterações que temos de encontrar o melhor caminho para Portugal.

ISTO FOI O PASSADO QUE NOS TROUXE ATÉ AQUI

São conhecidas as soluções e as grandes dificuldades do atual Governo PSD/CDS, bem como o sério esforço que tem vindo a fazer com perseverança e permanência tudo fazendo para cumprir o acordo com a “troika” que não assinou, mas que quer honrar.

Este Governo tem um modelo de solução que não tem provado; tem tido como grande objetivo o rigor orçamental e das contas públi-

cas, envolvendo a redução do deficit e da dívida pública, o que nos atirou para uma situação de austeridade sempre crescente (já que as projeções e previsões feitas têm sido periodicamente desmentidas pela realidade), com graves problemas económicos e sociais (as falências, a falta de investimento, o desemprego, a crescente emigração de quadros qualificados), sem que se consigam encontrar sinais de esperança no retorno ao crescimento económico e ao investimento.

Mesmo nos sacrifícios pedidos não tem havido equidade, pois são sempre abertas exceções.

AS PROPOSTAS DO PROJETO DE CESDN

Interessa agora saber o que de útil se pode retirar e ganhar com o Documento Fontoura (Projeto do CESDN).

Este documento faz uma análise muito detalhada da situação nacional, bem como da evolução internacional e apresenta propostas que podem ser aproveitadas, desde que encontre uma nova metodologia de trabalho.

Para agora, interessa salientar o seguinte:

- São ali considerados como Pilares da Estratégia de Segurança e Defesa Nacional o Crescimento Económico e Social, a Diplomacia e as Forças Armadas (estes três elementos são o grande enquadramento nacional).
- No seu Conceito de Ação Estratégica são considerados 20 Vetores de Ação Estratégica distribuídos por três grupos:

I. Combater os principais constrangimentos e vulnerabilidades nacionais

1. Resolver a crise de endividamento externo para recuperar a liberdade de ação;
2. Retomar o crescimento económico e reposicionar-se na globalização;
3. Desenvolver o potencial de recursos humanos;

4. Gerir o envelhecimento da população de forma solidária e integradora;
5. Garantir a segurança do abastecimento energético e alimentar;
6. Ordenamento do Território e proteção das populações dos riscos naturais;
7. Conectividade internacional e controlo do espaço marítimo e aéreo;
8. Melhorar a eficácia do Sistema de Justiça;

II. Exercer Soberania, Prevenir e Combater Riscos e Ameaças à Segurança Nacional

1. Uma diplomacia (bem) integrada;
2. As Informações – conhecer para prevenir e combater;
3. Adequar a política de segurança e defesa nacional ao novo quadro estratégico;
4. Afirmar e aprofundar as relações externas da Defesa;
5. Valorizar as outras missões de interesse público das Forças Armadas;
6. Adaptar e racionalizar estruturas;
7. Rentabilizar meios e capacidades;
8. O âmbito da Segurança Interna;

III. Valorização de Recursos Distintivos (casos específicos de Portugal)

1. Apostar no conhecimento, na tecnologia e na inovação;
2. A exploração dos recursos na Plataforma Continental alargada;
3. A fachada atlântica do país ao serviço do crescimento e emprego;
4. Valorizar a língua e a cultura portuguesas;

É ainda dedicado um curto capítulo ao modo como deve ser feita a operacionalização e o controlo do CESDN, o que é indispensável.

Dito isto, definidos que foram estes 20 Vetores de Ação Estratégica, como fazer para lhes dar corpo e execução?

Para a sua implementação correta e coerente há cinco questões que têm de ser compreendidas e aceites pelo todo nacional:

1. Trata-se de um projeto de longo prazo (10 anos);
2. Para a sua implementação terá de ser encontrado um consenso entre os Partidos Políticos do arco governamental, único modo de lhe dar continuidade;
3. Os Partidos Políticos têm de alterar a sua conduta, procedendo de modo a evitar as fragilidades e os defeitos existentes até hoje e de todos conhecidos; precisam de reconquistar a confiança dos eleitores e de ser capazes de se entenderem para resolverem os problemas nacionais, única razão pela qual existem;
4. Tem de existir suporte financeiro, o que significa que têm de ser definidas fases, já que nunca há meios financeiros para tudo abarcar simultaneamente (a definição de prioridades é das mais importantes decisões estratégicas que se apresentarão aos sucessivos Governos);
5. Há que definir as prioridades para a primeira fase que, a meu ver, devem ser:
 - a) Resolver o problema do deficit e da dívida pública,
 - b) Conseguir aumentar o investimento e o emprego;
 - c) Melhorar a eficácia da Justiça;
 - d) Garantir o apoio à saúde e segurança social da população;
 - e) Garantir a Grande Segurança (vulgo, Defesa e Segurança Interna) a que, aparentemente, o MDN não está a dar importância;

Esta metodologia permitirá saírmos da crise em que nos encontramos, o que passa pela aceitação das condições postas e por uma gestão muito rigorosa dos meios humanos, materiais e financeiros.

Poder-se-á dizer que este é o caminho que está a ser seguido pelo Governo; talvez e apenas nalgumas questões ligadas ao controlo orçamental, mas não nos conceitos, na necessidade crucial dos prazos, con-

sensos e continuidade. O Governo parece que navega à vista e (muitas vezes) isolado; com aquilo que se propõe passaria a ter um Programa de Médio e Longo Prazo.

O atual Governo ainda olha apenas para a primeira fase e com resultados aquém do esperado por si próprio, o que é consequência de conhecer mal o País e a máquina do Estado.

Mas a rara importância da questão e desta crise nacional sem precedentes, obriga a que a solução envolva todos os Partidos Políticos e a Sociedade Civil (tão mencionada, mas quase sempre esquecida e maltratada).

Mas há uma questão de Conceitos onde creio haver uma visão errada.

Num mundo a caminho da globalização completa, nomeadamente na economia, finanças, crime organizado e terrorismo, os Estados Médios e Pequenos não podem cair na armadilha simplista e na leitura direta “de menos Estado, mas melhor Estado”. O Estado pode ser mais pequeno em muitas áreas, mas tem de ser forte (não quer dizer grande) nos Ministérios da Soberania (Estrangeiros, Defesa, Administração Interna, Justiça e Finanças); doutro modo será dominado sem qualquer dificuldade por multinacionais de diferentes atividades e origens e pelos representantes dos países mais fortes (muitos querem a globalização no exterior, mas não em sua casa).

Por alguma razão, continuam a existir economistas que defendem que os países devem manter grandes reservas de ouro em vez de confiarem exclusivamente no jogo volátil das reservas de divisas.

E se este caminho que preconizo não for seguido?

Bem! Se assim não for, com este modelo ou outro semelhante, mas que tenha as mesmas preocupações, não sei o que acontecerá; poderá ser o pior.

Este modelo ou algo de muito parecido permitirá dispor de um pensamento estratégico coerente, consensualizado, de longa duração, que evitará improvisos ou voluntarismos indesejáveis, garantindo resistência a pressões setoriais e que será um carril a seguir por sucessivos Governos.

Se tal metodologia e comportamentos não forem aceites os documentos aprovados (GOCEDN, CEDN ou CESDN ou CEN) não servirão para nada, pois nunca serão executados.

Trata-se de um caminho novo, difícil e trabalhoso, mas na grave situação em que nos encontramos não imagino grandes alternativas para sobreviver como Nação e Estado independente e respeitado.

Lisboa, 13 de Fevereiro de 2013.

Teses sobre Segurança

VICTOR ANGELO¹

1. O grau de desenvolvimento da economia portuguesa não permite o financiamento adequado das funções essenciais na área da segurança nacional

Quer no domínio interno, em termos da protecção dos cidadãos, dos seus direitos fundamentais e das suas liberdades, quer no plano externo, no que respeita à garantia da independência e da integridade da nação, a que se junta a obrigação de participar na segurança colectiva dos estados que fazem parte da nossa comunidade de interesses e alianças, a nossa capacidade para responder aos desafios e às exigências colectivas encontra-se seriamente limitada pela fraqueza da nossa economia. Há um défice entre o que se espera de nós, enquanto país da NATO e da UE, e aquilo que podemos efectivamente oferecer.

Chegámos, além disso, a uma situação em que somos vistos por alguns observadores estrangeiros como um elo fraco e incerto do sistema colectivo de defesa e segurança. A preocupação é tanto maior quanto a nossa área de responsabilidade é uma das fronteiras da Europa, que inclui igualmente corredores importantes de navegação no Atlântico Norte.

A consequência lógica é que será preciso definir muito claramente quais são as principais ameaças que teremos que enfrentar e concentrar uma proporção elevada dos pouco recursos disponíveis nas forças e

¹ Antigo Secretário-Geral-Adjunto da Organização das Nações Unidas.

estruturas que têm a responsabilidade directa de dar resposta a esse tipo de ameaças.

2. A opinião pública portuguesa está distante das questões de segurança nacional

O debate público raramente aborda a problemática da segurança nacional. O alheamento é quebrado de vez em quando, mas demasiadas vezes numa perspectiva negativa e simplista, como foi a discussão pública sobre o caso dos submarinos ou uma ou outra referência ligeira aos privilégios e o número de oficiais gerais, assunto que foi objecto recente de um correio electrónico transmitido em cadeia, de modo viral e irresponsável.

Mais ainda, alguns diriam que Portugal se habituou à ideia que, em caso de crise internacional, será sempre protegido por outros, pelo que não valerá a pena investir na preparação e capacidade de resposta pronta, por parte das forças nacionais. Outrora fora a Inglaterra, repetidamente desde 1373, agora seria a NATO. Estaríamos, assim, numa situação bizarra por contraditória, sendo os portugueses muito nacionalistas, por um lado, e pouco atentos às ameaças externas e internas, pelo outro. Neste contexto, o prestígio e o papel das forças armadas e de segurança acabam por ser injustamente afectados ou mal compreendidos.

Daqui resulta uma visão que marginaliza a importância das estruturas de segurança nacional, que se traduz na atitude de considerar as despesas com o sector como algo que faz pouco sentido.

Este défice de percepção da opinião pública, agravado pela incompreensão, é certamente um obstáculo importante para a modernização do sector de defesa e segurança.

3. Existe uma lacuna no entendimento entre as elites políticas e as de segurança

A minha experiência dos últimos anos permite-me verificar que um fosso similar existe noutros países da UE, não sendo esse pois um

fenómeno unicamente português. No nosso caso, constato que a partir da segunda metade da década de 80 a liderança política de Portugal mostrou falta de sensibilidade para as questões militares e de inteligência. O diálogo dos responsáveis políticos com as forças de defesa e segurança passou a ser num só sentido e mais pobre de conteúdo. Deixou, mais exactamente, de haver diálogo, para passar a haver um monólogo, da responsabilidade de políticos que pouco ou nada conheciam sobre o assunto e a quem as forças não reconheciam subliminarmente autoridade substantiva na matéria. Alguns dos ministros e altos dirigentes civis do Ministério da Defesa nesses anos revelaram uma por vezes total desconexão com as chefias militares, escondendo mal muitas vezes a incompetência por detrás de um biombo erudito, mas revelador de soberbia intelectual.

Hoje, analisando o processo à volta da elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, podemos chegar, com agrado, à conclusão que há mais diálogo. Esse novo tipo de relacionamento precisa, no entanto, de ser institucionalizado. Noutros países, e o caso da Grã-Bretanha é um bom exemplo, os principais responsáveis políticos do governo, a começar pelo primeiro-ministro, sentam-se regularmente à mesa – nalguns casos, uma vez por semana – com as chefias militares, de inteligência e de polícia, no quadro de um Conselho Nacional de Segurança, para debater os riscos que vão surgindo e tomar medidas e acertar respostas, coerentes e coordenadas.

Portugal deveria seguir uma via semelhante, reforçando e elevando significativamente o que é hoje uma prática sem periodicidade fixa, ao nível apenas do ministro da Defesa Nacional e das chefias militares. Esta prática ad hoc precisa de passar a um escalão de responsabilidade diferente, tornar-se regular, amiúde e abrangente.

4. A cooperação e as parcerias internacionais de segurança são indispensáveis para o reforço da nossa segurança nacional

Estudos demonstram que a participação em missões de paz, quer no quadro na ONU quer da NATO, foi – e continua a ser – benéfica para a modernização, o aumento da eficácia e a motivação das for-

ças armadas e de segurança portuguesas. Veja-se, a esse propósito, o trabalho dirigido por Adriano Moreira e coordenado por Carlos Branco, Francisco Proença Garcia e Carlos Santos Pereira, “Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional”, publicado pela Fundação Mário Soares em 2010.

Deve ainda ter-se em conta que algumas destas missões são inteiramente reembolsadas pela organização internacional que as patrocina, como é o caso nomeadamente das operações da ONU.

Por outro lado, a filiação internacional de Portugal e a sua inclusão na UE, na NATO e nas Nações Unidas acarretam a obrigação de um certo nível de preparação e apetrechamento, participação e responsabilidade internacionais. Para além da obrigação, o prestígio e a imagem do nosso país estão igualmente em causa. Participar aumenta a credibilidade de Portugal.

O Conceito Estratégico tem que reservar uma parte importante das suas orientações para este tipo de compromissos internacionais.

Deve, igualmente, definir as parcerias bilaterais prioritárias. Esta é uma área que precisa de ser aprofundada. Na minha opinião, uma dessas parcerias passa por um posicionamento diferente em relação à Espanha. Sei que a relação de defesa com a Espanha é um assunto complexo. Terá, no entanto, que fazer parte do debate.

5. Considerações finais

Vamos supor que tive ontem à noite acesso ao projecto que está para ser aprovado.

O CESDN é **muito abrangente**, o que pode ser uma vantagem mas também um grande inconveniente, por não permitir uma focalização nas ameaças de maior risco e maior probabilidade.

Parte de uma **noção muito ampla** do que é a Segurança e a Defesa Nacional —são mais de cem páginas; estou habituado a documentos de outros países bem mais curtos e mais focados no que é verdadeiramente da área da segurança e da defesa. O documento UK tem menos de 30 páginas.

O nosso projecto tem muita reflexão de natureza idílica, numa perspectiva idealista das relações internacionais, grandes tiradas com poucas recomendações práticas, **imagina Portugal no mundo como gostaríamos que acontecesse, não como de facto acontece**. Tenta cobrir tudo e em relação a tudo faz recomendações, desde a reforma da justiça às políticas demográficas.

Contém igualmente extensas referências irrealistas **ao papel da CPLP** numa área, a da nossa segurança e soberania nacional, em que a CPLP não tem qualquer possibilidade de desempenhar um papel significativo. Não permite decidir quais deverão ser as prioridades, qual deve ser o tipo de FA do futuro, é vago em matéria de inteligência – uma área onde existem hoje sérias deficiências e uma notória escassez de recursos.

É incorrecto ou tímido no que diz respeito às funções da **GNR e da PSP**, defendendo um modelo dual que claramente não funciona e que deveria ser discutido, dissecado e revisto, nomeadamente à luz das práticas adoptadas noutros países europeus e no quadro das nossas dificuldades orçamentais. Para que serve, a que ameaças responde uma força de segurança militarizada?

Uma estratégia só é útil se for seguida de uma reestruturação do sector de segurança e defesa. Não parece haver, neste momento, condições políticas para que isso aconteça.

Na área das **parcerias**, para além de referências magníficas à nossa relação com os EUA – sem se interrogar sobre a maneira como somos vistos por Washington – **não discute outras parcerias possíveis**, com outros aliados nossos no quadro da NATO. Digo da NATO, por considerar que a prioridade de defesa deve estar aí, não na UE.

Também é tímido na discussão da nossa relação de segurança com o nosso vizinho imediato.

Finalmente, mais três pontos.

Ao propor uma **célula técnica do gabinete do PM** – um “núcleo – desvaloriza a ideia da necessidade de criar um CNS. Para além de propor a atribuição de **funções a esse “núcleo” que deveriam pertencer a outros serviços**, inclusive ao SIRP – o “núcleo faria análises perspectivas de conjuntura” ou “monitorizar a aplicação das medidas determinadas pelo CSDN”, uma tarefa que deverá competir às chefias

militares e de segurança – a sugestão **reduz a coordenação a uma função meramente técnica**, sem ter em conta os seus aspectos estratégicos e a necessidade de sentar todas as chefias que contam – políticas e de defesa e segurança – à volta da mesma mesa. Neste sentido, embora afirme que “seria aconselhável” uma maior intervenção do PM nas reuniões do CSSI, do CSDN e do CSI, não advoga nem a integração destas estruturas num **Conselho Nacional de Segurança** nem debate a sua composição e funções, tornando a recomendação frágil, pouco sustentada.

Segundo ponto: Nas recomendações finais, não há qualquer menção dos serviços nacionais de **protecção civil**.

E, terceiro ponto, não faz qualquer referência à **responsabilidade dos cidadãos**, à **responsabilização** dos Portugueses em matérias relativas à sua própria segurança, nem mesmo, a um nível mais simples, ao envolvimento da **opinião pública**. Nisso é muito diferente do que é hoje a prática noutros países da NATO.

Fora isso, é um documento fácil de ler, informativo, agradável para o intelecto e o ego português. É, certamente, um passo em frente na formulação do Conceito.

III – ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO

MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

A SEGURANÇA NACIONAL EM PORTUGAL: QUE REFORMAS?

Colóquio de Abertura dos IX e X Cursos

25 de Outubro de 2011, 18 horas

ANFITEATRO A DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

PROGRAMA

Abertura:

- **Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia**, *Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Diretor do Mestrado em Direito e Segurança*

Intervenções:

- **Professor Doutor João Caupers**, *Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*
- **Professor Doutor Luís Salgado de Matos**, *Investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*
- **Professor Doutor José Manuel Anes**, *Professor Convidado da Universidade Lusíada do Porto e Presidente do OSCOT*
- **Professor Doutor Nelson Lourenço**, *Professor Catedrático Aposentado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e Reitor da Universidade Atlântica*
- **Debate**

IX E X CURSOS DE MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

CONFERÊNCIA DE ENCERRAMENTO

4.ª Feira, dia 9 de maio de 2012

18:30H – ANFITEATRO A

“A SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO”

RUI CARLOS PEREIRA

Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Antigo Ministro da Administração Interna dos XVII e XVIII Governos Constitucionais

Presidente do OSCOT – Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo

Antigo Diretor do Curso de Mestrado em Direito e Segurança da FDUNL

MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

“SEGURANÇA HUMANA E ORDEM INTERNACIONAL”

Colóquio de Abertura dos XI e XII Cursos

24 de outubro de 2012, 18 horas

ANFITEATRO A DA FACULDADE

PROGRAMA

18.00 – Abertura:

- Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia, Diretor do Curso de Mestrado em Direito e Segurança

18.15 – Intervenções:

- *Prof. Doutor Marcos Faria Ferreira*, Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa e Coordenador do Observatório de Segurança Humana
- *Prof. Doutor Luís Tomé*, Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa e Coordenador Científico do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores
- *Prof. Doutor Luís Pereira Coutinho*, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
- *Prof. Doutor Miguel Santos Neves*, Professor da Universidade Autónoma de Lisboa e Investigador do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais
- Debate

19.30 – Lançamento dos livros:

- AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (coordenação de Jorge Bacelar Gouveia), II volume, Almedina, Coimbra, 2012; António Duarte Amaro, *O Socorro em Portugal*, IDP, Lisboa, 2012

Entrada livre

NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail presidente@idireitopublico.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 *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, 3ª 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 sublinhado).
- 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	“ <i>Esta decisão</i> ”, 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 Público: Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: presidente@idireitopublico.com

Sítio eletrónico: www.idireitopublico.com

RDeS – REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

Conselho Científico

Por ordem alfabética do primeiro nome

Prof. Doutor Amadeu Recasens i Brunet

Prof. Doutor Armando Marques Guedes

Prof. Doutor Carlos Feijó

Prof.^a Doutora Constança Urbano de Sousa

Prof.^a Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Prof. Doutor Daniel Frazão

Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral

Prof. Doutor Fernando Horta Tavares

Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho

Prof. Doutor Hermenegildo Avelino

Prof. Doutor Joannisval Brito Gonçalves

Prof. Doutor José João Abrantes

General Doutor José Loureiro dos Santos

Prof. Doutor José Manuel Anes

Professor Doutor Luciano Lourenço

Prof. Doutor Raúl Araújo

Prof. Doutor Rosângelo Rodrigues de Miranda

Prof. Doutor Sebastien Roché

Prof.^a Doutora Sofia Santos

I – DOUTRINA

António Duarte Amaro

O Socorro em Portugal: Mudança de Perspetiva

Francisco Proença Garcia e Mónica Ferro

A Segurança Internacional e o falhanço do Estado

Jorge Bacelar Gouveia

Os serviços de informações em Portugal: organização e fiscalização

Nelson Lourenço

Globalização, Metropolização e Insegurança: América Latina e África

II – I CONSEDE – CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA

Jorge Bacelar Gouveia

Abertura do I CONSEDE

Helena Pereira de Melo

Saudação de Boas-Vindas

Miguel Macedo

Intervenção na Abertura do I Congresso de Segurança e Democracia

Adriano Moreira

A Segurança Global e os Sistemas Democráticos: Desafios e Perspetivas

Pedro Clemente

Rumos da Segurança em Portugal

Luís Salgado de Matos

Segurança Pública e Privada: Transição Casuística, sem Reforma nem Revolução

Francisco Oliveira Pereira

Segurança Pública e Privada

Francisco Proença Garcia

As Empresas Militares Privadas

José Manuel Anes

Reflexões sobre o Novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacionais

Garcia Leandro

Reflexões sobre o Conceito Estratégico Nacional 2013

Victor Angelo

Teses sobre Segurança