

SEGURANÇA E DEFESA EM PORTUGAL –

POTENCIALIDADES E CONSTRANGIMENTOS



ANTERO LUÍS
Secretário-Geral do Sistema de
Segurança Interna

Sumário: A Segurança e a Defesa e as suas políticas são largamente influenciadas pelo contexto internacional e pelo ambiente político. Se considerarmos que a Lei de Segurança Interna em vigor foi aprovada em 2008 e que a sua antecessora, no período após 1974, data de 1987, facilmente se percebe que há uma forte consolidação de normas e conceitos operativos. Há alguma semelhança entre os processos legislativos que ditaram nas últimas duas décadas as transformações nos aparelhos de Segurança e Defesa. Em meados da década de 90 do séc. XX pela primeira vez desde o fim da Guerra Colonial há militares e membros das FSS (GNR e PSP, sobretudo) em missões de paz e em teatros de operações estranhos ao território de Portugal continental. São os teatros de operações no Iraque e no Afeganistão que, internacionalmente, mais influenciam a visão que actualmente temos, em Portugal, da Segurança e Defesa. A tranquilidade e o bem-estar internos levaram a uma viragem do foco para o exterior. Foi uma forma de se contornarem previsíveis constrangimentos, criando oportunidades e desenvolvendo potencialidades. A proposta de um novo Sistema de Segurança Nacional incluiria, na formulação apresentada no programa eleitoral do PSD, as funções de Defesa Nacional, Defesa Militar, Protecção Civil e Emergência, Segurança Interna e Informações da República e Sistema de Justiça. Os programas eleitorais do PSD e do CDS/PP nunca foram coincidentes em matérias como a Segurança e a Defesa e o Programa do XIX Governo Constitucional acolheria alguns fragmentos do que era o programa eleitoral do PSD. As ambições do PSD em matéria de Segurança e Defesa tinham tido, no passado, alguns afloramentos. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional é um documento político que se limita, nos termos da Lei, a definir as prioridades do Estado em matéria de Defesa da República. Parte da ambição reformista, nesta área, do actual governo e dos partidos que o apoiam tem eco e colhe simpatias em alguns sectores da população. É possível encontrar complementaridades nas atribuições e competências

dos componentes dos sistemas de Segurança e de Defesa, representados pelos seus mais visíveis atores, as FSS e as FA's. O CEDN contém dados relevantes para a caracterização da actual situação em Portugal e no mundo, nomeadamente ao nível dos riscos, ameaças e desafios que se nos apresentam. A cooperação e a partilha de informações, que são a essência do funcionamento do Sistema de Segurança Interna, são um bom exemplo da metodologia a adoptar na inclusão de vectores da Segurança, Justiça e Defesa, num esforço que deve ser nacional, na redução e potencial eliminação de ameaças e riscos para a nossa Comunidade.

1. O tema que me foi proposto no âmbito deste *Seminário*, subordinado ao tema *Os desafios da Segurança em Portugal* é, em si mesmo, um desafio. E não resisto a partilhar o desabafo de um dos meus colaboradores ao tomar conhecimento da proposta: *“Potencialidades e constrangimentos? Actualmente só há constrangimentos. Não há potencialidades na Segurança e Defesa.”* Naturalmente que, atentas as atuais circunstâncias, se entende perfeitamente o alcance do comentário. Aliás, interpreto tal comentário como uma *retaliação* ao que, em si mesmo, tem de provocatório o tema proposto. Devo, no entanto, desde já manifestar a minha posição de princípio sobre esta matéria. Há constrangimentos, obviamente, mas há, igualmente, oportunidades e potencialidades. E é isso que poderá justificar a minha presença neste *Seminário*.

2. Para dar *substância* a esta alocução e lançar um desafio à audiência, peço a cada um dos presentes que tentem o seguinte exercício intelectual: qual o enquadramento que seria feito deste tema – potencialidades e constrangimentos na Segurança e Defesa em Portugal – há 20, 10 ou 5 anos atrás? Haveria uma política de Segurança autónoma da política de Defesa? Haveria mais potencialidades ou mais constrangimentos que actualmente? Não darei uma resposta a estas questões nem a outras que eventualmente vos terão ocorrido, entretanto. Deixo esse exercício no ar para todos os que quiserem reflectir e até densificar o tema em trabalhos

académicos, nesta ou noutras casas. E fica uma derradeira pergunta: Mudou alguma coisa em Portugal, nos últimos 20 anos, nos capítulos da Segurança e Defesa? E, repito, é uma pergunta, não uma afirmação.

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

4. Na Defesa Nacional foram necessários **27 anos** para que o legislador entendesse imperativo modificar as normas estruturais que vinham do período imediatamente após a *revolução de Abril*. Na verdade a Lei de Defesa Nacional aprovada em 2009 (Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho) revogou a conhecida Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (sucessivamente alterada em 1983, 1991, 1995, 1999, 2001 e 2007). Também na Defesa não será rigoroso que se apontem alterações profundas, dado que a grande

mudança tinha ocorrido em 1982 (incluindo uma revisão constitucional, a primeira) com a extinção do modelo *revolucionário* de transição pós-1974. Em 1982 a Defesa e as Forças Armadas (FA's) acolhem as estruturas e os conceitos de *Democracia* e de *Estado de Direito* que queria ser moderno e progressista. Era assim Portugal, em vésperas da sua adesão às Comunidades Europeias e atravessando, também nessa época, uma grave crise económica e social.

5. Há alguma semelhança entre os processos legislativos que ditaram nas últimas duas décadas as transformações nos aparelhos de Segurança e Defesa. O que, entretanto, aconteceu em termos internos e internacionais teve uma clara influência no momento em que tais alterações sobrevieram. Do ponto de vista cronológico é importante lembrar que Portugal conheceu, na década de 80 do séc. XX os fenómenos do terrorismo interno e internacional que inculcou a matriz da luta contra o terrorismo nos genes das forças e serviços de segurança (FSS) para o futuro. A adesão às Comunidades Europeias, em 1986, e a queda do *Muro de Berlim*, em 1989, que iniciou um processo que conduziria à extinção da União Soviética, em 1991, marcaram dramaticamente diversas mudanças de percepção política, mas não só, em matéria de Segurança e Defesa.

6. A década de 90 do séc. XX é o momento em que a Europa assiste ao deflagrar de vários focos de guerra às suas portas, nos Balcãs, a partir de 1991 e durante toda a década, incluindo alguns que continuaram perpetuando-se durante boa parte da primeira década do séc. XXI. Estes conflitos, bem como os que ocorreram em África (na região dos *Grandes Lagos* (Ruanda, Burundi, RDC), em meados da década de 90 do séc. XX, imprimiram uma importante marca nas nossas FA's e nas nossas FSS. Pela primeira vez desde o fim da *Guerra Colonial* e não considerando a participação em exercícios e manobras da OTAN, há militares e membros

das FSS (GNR e PSP, sobretudo) em teatros de operações estranhos ao território de Portugal continental, com particular destaque para o Kosovo.

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

8. Com níveis de criminalidade e ameaças à segurança dentro de padrões relativamente baixos para um país com as características de desenvolvimento sócio-económico de Portugal, as nossas forças de segurança e as nossas FA's tiveram, no contexto internacional uma franca oportunidade de crescer, em recursos e experiência. A tranquilidade e o bem-estar internos levaram a uma viragem do foco para o exterior. Foi uma forma de se contornarem previsíveis constrangimentos, criando oportunidades e desenvolvendo potencialidades.

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

10. Desde logo a crise financeira internacional, com início em 2008, e a subsequente crise das *Dívidas Soberanas* associada à falta de crescimento económico e à recessão, vieram introduzir dados novos no

enquadramento a dar ao nosso tema. Curiosamente as alterações legislativas no panorama da Segurança e Defesa, em 2008 e 2009, não reflectiram, por ainda não serem totalmente visíveis, os efeitos dessas crises.

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

12. A *Segurança Nacional* é apresentada pelo PSD, partido que viria a formar governo em coligação com o CDS/PP, no seu programa eleitoral como um dos *Eixos para a Mudança* do chamado *Pilar Cívico e Institucional*. O novo *Sistema de Segurança Nacional* incluiria, na formulação apresentada, as funções de Defesa Nacional, Defesa Militar, Protecção Civil e Emergência, Segurança Interna e Informações da República e Sistema de Justiça, vistos como sistemas funcionais articulados e coordenados, sendo o principal objectivo *obter os melhores resultados ao mais baixo custo possível*.

13. O referido Programa Eleitoral detalha em pormenor o modo como pensa que deve ser organizada a Defesa Nacional, com propostas bastante

inovadoras, ainda que não consensuais, como por exemplo colocar a Protecção Civil na área da Defesa ou dar aos Negócios Estrangeiros um papel na reestruturação do Instituto de Defesa Nacional. Na Segurança Interna o programa propugnava uma maior articulação entre as forças de segurança *optando pela existência de um sistema dual com apenas duas vertentes, uma de natureza civil (PSP, PJ e SEF) e outra de natureza militar (GNR).*

14. A caminho de se completarem quase dois anos de governação, em Junho de 2013, muito pouco do ambicioso programa do *Eixo* que incluía o *Sistema de Segurança Nacional* foi traduzido em medidas legislativas. A circunstância de se tratar de um governo de coligação foi, aparentemente, um dos motivos que limitou a consecução de tais medidas. Na verdade, os programas eleitorais dos partidos depois coligados nunca foram coincidentes em matérias como a Segurança e a Defesa e o *Programa do XIX Governo Constitucional* acolheria certos fragmentos do que era o programa eleitoral do PSD. A forma demasiado racionalista e estruturalista como foi adornado o novo *Sistema de Segurança Nacional* não terá tomado em linha de conta que harmonizar um todo composto por múltiplas partes que se inter-relacionam é uma operação complexa que deve considerar a atitude -e a chamada *resistência à mudança-* dos indivíduos que integram cada uma das partes.

15. Mas as ambições do PSD em matéria de Segurança e Defesa tinham tido, no passado, alguns afloramentos. O conceito de *Segurança Nacional*, que é de uso generalizado nos EUA, tanto ao nível institucional como doutrinário, tinha feito o seu aparecimento junto de meios académicos e militares em Portugal, muito antes de ser inscrito no programa eleitoral do PSD. A *fusão das polícias*, numa simplificação do conceito ao estilo do que por vezes surge na nossa comunicação social, já tinha tido uma

interessante abordagem, em 2006, no *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna*, protagonizado por NUNO SEVERIANO TEIXEIRA e coordenado por NELSON LOURENÇO, do IPRI/Universidade Nova de Lisboa. O SPRING, Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal era visto nesse relatório como o *núcleo duro* do Sistema de Segurança Interna, sendo apontados vários cenários e metodologias para a sua construção.

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

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

Segurança Nacional e, neste sentido, é preconizada a cooperação entre as FA's e as FSS no *combate a ameaças transnacionais*.

18. Esta cooperação não se traduz, verdadeiramente, em algo novo porquanto a mesma já resulta hoje das leis de segurança e defesa e do próprio conceito em vigor ao prever a atribuição de um poder/dever de articulação operacional entre o SG/SSI e CEMGFA no que respeita à cooperação entre as FSS e FA's nomeadamente no combate às ameaças transnacionais (artigos 35º da LSI; 4º nº 1 al. e) e 26º da LOBOFA; 48º da LDN e penúltimo § do Ponto1.1 do CEDN).

19. O CEDN tem um enquadramento jurídico tipificado, regulado pelo art.º 7.º da Lei de Defesa Nacional. Assim, previamente à adopção do CEDN, aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro-ministro e do Ministro da Defesa Nacional (ouvidos o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) e o Conselho de Chefes de Estado Maior (CCEM), há debate das *Grandes Opções* na Assembleia da República. Não obstante a importância e o ruído mediático que este assunto gerou recentemente, designadamente o conteúdo do CEDN, devemos ter sempre presente que se trata de um documento político que se limita, nos termos da lei, a definir as prioridades do Estado em matéria de Defesa. Querer incluir no CEDN outras matérias do Estado que em alguns casos dependem de diferentes departamentos ministeriais, estando algumas delas reservadas à Constituição e à lei pode ser excessivo e contraproducente, sobretudo se as partes interessadas não estiverem envolvidas no processo.

20. Chegados a este ponto importa notar que a situação de carência financeira, que é dramática para as famílias e para próprio Estado, deve ser aproveitada como momento de reflexão acerca dos modelos de organização que têm imperado em Portugal nas áreas da Segurança e

Defesa. É de referir que parte da ambição reformista, nesta área, do actual governo e dos partidos que o apoiam tem eco e colhe simpatias em alguns sectores da população. Não entrando na discussão do conceito de *Segurança Nacional* ou na bondade do *modelo dual* para a Segurança Interna, há um caminho para percorrer no sentido de encontrar uma nova e mais eficiente organização para as partes componentes do Sistema de Segurança Interna. Por muito tentador e cómodo que seja nada fazer, a omissão não é opção para esta reforma que se exige e que não pode esperar muito mais. O que deve ser, todavia, evitado, é levar por diante reformas precipitadas e facilmente reversíveis, que apenas consumirão tempo e recursos escassos. A consensualização das opções é a metodologia mais adequada a seguir neste desafio imenso. É a forma mais segura para obter sucesso.

19. É possível encontrar complementaridades nas atribuições e competências dos componentes dos sistemas de Segurança e de Defesa, representados pelos seus mais visíveis atores, as FSS e as FA's. Também aqui há um amplo espaço para trabalhar, no respeito pela Constituição e pela lei, com uma atitude séria e construtiva, sempre no pressuposto de que a missão é servir os cidadãos, garantindo a sua liberdade e segurança. Se o foco for colocado no cidadão, no individuo, na população que o Estado tem de servir, e não o contrário, há um potencial muito grande na articulação entre as FA's e as forças de segurança. É mister dos competentes departamentos do Estado estudarem, se o não fizeram já, modelos apropriados e ajustados de colaboração, cooperação e articulação para produzir *os melhores resultados, com os menores custos*, no profundo respeito pelo Estado de Direito Democrático, representado pela Constituição e demais Leis da República.

E é esse o desafio no tempo presente: há potencialidades! Resta

aproveitar as oportunidades!

20. Independentemente das críticas que possam ser feitas à extensão, estilo dogmático e metodologia de elaboração, deve sublinhar-se que o CEDN contém dados relevantes para a caracterização da actual situação em Portugal e no mundo, nomeadamente ao nível dos riscos, ameaças e desafios que se nos apresentam. Ao nível global registe-se o terrorismo e a criminalidade transnacional, incluída a cibercriminalidade, os conflitos regionais e as guerras civis, a disputa por recursos naturais escassos e os desastres naturais e as alterações climáticas. No plano nacional as ameaças e riscos são, em grande parte, comuns aquelas que pendem sobre outros Estados. De referir o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional, as ciberameaças (incluída a cibercriminalidade, os ciberataques e a espionagem e o *hacktivismo*). O CEDN dá destaque aos riscos de natureza ambiental, que se nos apresentam quer sob a forma de alterações climáticas, riscos sísmicos e ambientais, ondas de frio e calor, atentados aos ecossistemas terrestre e marítimo e as pandemias e outros riscos sanitários.

21. Em conclusão: sendo verdade que a situação actual do país impõe severos constrangimentos, nomeadamente na atribuição de recursos financeiros que permitam às componentes dos sistemas de Segurança e Defesa funcionarem e cumprirem as suas respectivas missões, há potencialidades para explorar. A cooperação e a partilha de informações, que são a *essência* do funcionamento do Sistema de Segurança Interna (recentemente reforçada por um poderoso instrumento de cooperação: a PIIC), são um bom exemplo da metodologia a adoptar na inclusão de vectores da Segurança, Justiça e Defesa num esforço que deve ser nacional, na redução e potencial eliminação de ameaças e riscos para a nossa *Comunidade*.

22. Da parte do SSI fica a disponibilidade para congregar boas iniciativas e facilitar a emergência de projectos mobilizadores de fundo reformista, que tragam mais-valias para a segurança.

23. Por estas razões, uma futura reestruturação dos organismos de Segurança e Defesa deve ter em consideração a visão e a missão de servir os portugueses e Portugal.

Lisboa, 14 de Março de 2013.