



Seminário «Os desafios da Segurança em Portugal»

(ISCPSI, 14 e 15MAR2013)

Conclusões finais

A organização do seminário internacional “Os desafios da Segurança em Portugal” resulta de um repto impulsionador lançado por S. Excelência o Ministro da Administração Interna, Dr. Miguel Macedo, em Novembro de 2012, aquando da cerimónia de abertura solene do ano letivo no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).

O ISCPSI, mais uma vez, abriu as portas à sociedade civil para uma reflexão conjunta sobre matérias estratégicas de interesse nacional. Representantes das Magistraturas Judicial e do Ministério Público, deputados da Assembleia da República, representantes dos três ramos das Forças Armadas, de outras Forças e Serviços de Segurança, dos estabelecimentos de ensino militar, das estruturas sindicais das áreas da justiça e da segurança, órgãos de comunicação social, entre outros, tiveram oportunidade de assistir a um leque diversificado de intervenções, fomentadoras da reflexão e que, seguramente, contribuíram para a consolidação do pensamento nacional estratégico em matéria de segurança interna.

As importantes trocas de saberes e experiências produzidas neste seminário justificam a divulgação das respetivas conclusões finais.

Em Portugal, a discussão sobre Segurança é marcada por um notório desequilíbrio dialético que, de forma reiterada, enfatiza os aspetos da Defesa em detrimento de um conceito mais abrangente de Segurança (Nacional) e Justiça.

O aprofundamento do conceito do *duplo uso* das Forças Armadas deve passar por uma discussão descomplexada e alargada a todas partes interessadas, incluindo o cidadão contribuinte, não se podendo ignorar as disposições constitucionais que balizam esta matéria.



Nos últimos vinte anos, mas com especial enfoque na última década, os três ramos das Forças Armadas já têm vindo a assumir um crescente papel na área da segurança interna – papel dissuasor e preventivo face às novas ameaças e riscos (não convencionais).

Mas a tendência de alargar o conceito de Defesa a áreas que lhe são substancialmente estranhas deve ser ponderada, até porque pode induzir a intervenção das Forças Armadas em domínios para os quais não estão genética e constitucionalmente vocacionadas e a um aumento desnecessário da despesa pública. O combate às novas ameaças e riscos, muitos de natureza transnacional, deve contar com o empenhamento do sistema nacional de forças, mas deve ser prioritariamente suportado pelas três ferramentas que os *fora* internacionais da especialidade consideram mais adequadas: a comunidade de informações, o sistema de investigação criminal e o sistema judicial.

Apesar dos diversos constrangimentos conceptuais, nomeadamente os de cariz ideológico, há oportunidades na área da Segurança e Defesa que podem ser aproveitadas, nomeadamente as que indiquem ganhos potenciais em termos operacionais e económico-financeiros. Neste domínio, devem ser desenvolvidos protocolos que definam e clarifiquem o nível de empenhamento e de articulação funcional – comando e controlo -, quando esteja em causa o envolvimento das Forças Armadas, numa lógica de complementaridade, nos cenários em que seja expectável um aumento da intensidade da ameaça contra a Segurança Nacional. Donde se conclui:

Conclusão n.º 1

O conceito de *duplo uso* das Forças Armadas já tem previsão constitucional. O alargamento de competências no domínio da Segurança Interna está condicionado pela indispensável revisão constitucional. Uma adequada articulação do sistema de forças (Polícia ou Forças e Serviços de Segurança e Forças Armadas), suportado numa lógica de análise de riscos – importância da função *intelligence* - potencia a segurança do cidadão e, tendencialmente, favorece a redução da despesa pública.



A escassez crónica de recursos deve potenciar a exploração de complementaridades dos sistemas e subsistemas.

Não obstante o constante processo de modernização que as Polícias têm vindo a viver, o *macro modelo* organizacional de segurança interna em Portugal praticamente não sofreu alterações em termos legislativos desde os anos 20 do século passado, ao contrário do que aconteceu na generalidade dos restantes países europeus, mantendo-se uma tendência para uma progressiva pulverização e disseminação de Polícias, tornando-o numa espécie híbrida (modelo *dual tendencialmente atomizado*).

O facto de existirem várias Polícias e, conseqüentemente, múltiplos organismos de coordenação do sistema de segurança nacional, alguns deles com competências sobrepostas, evidencia que podemos e devemos ponderar sobre a necessidade de uma nova arquitetura do modelo de segurança interna em Portugal. E esta necessidade torna-se mais evidente quando Portugal está sujeito a um rígido e difícil programa de assistência económico-financeira, considerado por muitos como debilitador da nossa soberania.

Na ótica dos interesses do cidadão, Portugal tem capacidade para garantir mais e melhor segurança a mais baixo custo.

A imagem que os parceiros internacionais têm sobre a nossa capacidade na área da segurança nacional também não pode ser descurada, sob pena de sermos vistos como um elo fraco no contexto europeu – segurança cooperativa. A este propósito, foi aventada a hipótese de haver uma justa repartição de custos em função das particularidades de cada país em termos de exposição natural às ameaças globais, discussão que já está a germinar no seio da União Europeia.



As intervenções das Polícias nacionais em contexto internacional, ou, por outras palavras, a componente externa da segurança interna, nomeadamente através de mecanismos de cooperação operacional, técnica e informacional, bem como de missões de cariz humanitário, poderão contribuir para a construção de uma imagem mais sólida das instituições policiais e de Portugal.

Face à conhecida limitação dos meios postos à disposição das Forças e Serviços de Segurança em Portugal, que acaba por impossibilitar a correspondência às legítimas expectativas dos seus «clientes» – os cidadãos –, deverá ser incentivada uma criteriosa gestão de riscos para direccionar os recursos para as ameaças mais impactantes, apostando crescentemente na função *intelligence* no domínio da segurança. Esta aparente escassez crónica de recursos deve, inclusivamente, ser um permanente incentivo para que se potenciem os efeitos de complementaridade de meios policiais e militares na área da segurança interna, aspeto que, apesar de constantemente sinalizado, nunca foi operacionalizado nas suas dimensões mais críticas, nomeadamente no que toca ao sacrossanto princípio da unidade de comando e controlo, obviamente sem descurar a separação nítida entre missões de cariz policial e militar.

A crescente desmilitarização da segurança interna é uma tendência incontornável em todo o mundo desenvolvido. Uma qualquer tentativa no sentido contrário em Portugal seria considerada um autêntico retrocesso civilizacional e uma agressão ao espírito da Constituição de 1976, quando as instituições de segurança deixaram de estar focadas na salvaguarda das instituições governamentais, colocando-se ao serviço do cidadão, ascendendo a segurança ao estatuto de verdadeiro direito fundamental. Donde se conclui:



Conclusão n.º 2

No mundo ocidental, constata-se uma tendência para a desmilitarização da segurança interna. Na Europa, por exemplo, e para além do nosso País, existem apenas mais três países (Espanha, França e Itália) que optaram pela manutenção de um modelo dual, cujas Forças (uma de natureza civil e outra de natureza militar) assumem competências similares, em função de uma divisão da área territorial (áreas urbanas e ambientes rurais, respetivamente).

Conclusão n.º 3

Um processo de militarização da segurança em Portugal seria um «retrocesso civilizacional» e constituiria uma agressão ao espírito constitucional – foco no cidadão e na sua dignidade;

Uma Polícia nacional é, por definição, uma Polícia integral. Uma Polícia integral não é necessariamente uma Polícia nacional.

A sedimentação do conceito de *Polícia integral* no seio da Polícia de Segurança Pública, que ocorreu essencialmente a partir do evento UEFA EURO 2004, é hoje considerada uma referência no plano internacional e está na base dos resultados obtidos, desde então, em termos de controlo da criminalidade e da insegurança em geral.

Na verdade, a extrema volatilidade das ocorrências policiais, onde um simples caso de ruído excessivo num local pode degenerar rapidamente num incidente tático-policial de elevada dimensão, exige da parte de uma Polícia urbana o máximo aproveitamento sinérgico das suas múltiplas valências com base numa sólida estrutura de comando e controlo, doutrinação e atuação comuns, interoperabilidade de equipamentos e tecnologia e partilha aberta de informações.



É nesse figurino, sempre numa lógica de progressividade do uso da força, que a Unidade Especial de Polícia (UEP) da PSP se integra de forma harmoniosa, podendo ter também que intervir, através do Grupo de Operações Especiais (GOE), em situações extremas de violência. Mas, ao fazê-lo, ancora-se sempre numa filosofia típica das chamadas *operações especiais policiais*, as quais, ao contrário das de cariz militar, têm uma natureza mais cirúrgica, assentam em lógicas de responsabilização individual e não corporativa, privilegiam o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, visam a neutralização do adversário ao invés da sua eliminação e sobrepõem-se a critérios de pura eficácia no cumprimento da missão – nas operações especiais policiais o conceito de *danos colaterais* está sujeito à apreciação jurisdicional. Podemos afirmar que, também nas operações especiais em contexto de segurança interna, a opção pela desmilitarização é hoje uma realidade indiscutível no espaço europeu. Donde se conclui:

 Conclusão n.º 4

O conceito de «Polícia integral» é já uma referência nacional e uma parte da explicação para o sucesso no combate à criminalidade e insegurança nas áreas urbanas deve-se à sua efetiva implementação;

 Conclusão n.º 5

A natureza contingencial e volatilidade das ocorrências policiais exigem uma elevada flexibilidade e coordenação operativa. Cada Força de Segurança deve estar dotada das ferramentas necessárias para responder, com eficácia, aos novos desafios da segurança;

 Conclusão n.º 6

A UEP insere-se harmoniosamente nesta lógica progressiva do uso da força. Opções que visem mutilar esta “cadeia integrada de operações multifacetadas” são graves, por porem em causa a segurança do cidadão e a integridade física dos profissionais da PSP. Estes operam em cenários de ameaças e riscos acrescidos.



O GOE desenvolve operações especiais de cariz policial (por oposição às operações militares) e segue uma tendência europeia de desmilitarização das operações especiais dos sistemas de segurança interna (modelos alemão, austríaco, belga, holandês e inglês);

Num país social e culturalmente homogéneo como o nosso, mesmo reconhecendo o peso do fator histórico, a transição do sistema dual em Portugal rumo a um sistema monista, de matriz civilista, é por muitos considerada uma inevitabilidade, não só por questões de eficácia e de eficiência, mas também puramente concetuais, já que a preservação de Polícias de cariz militar deve apenas ser justificada com a existência de ameaças internas da mesma natureza, o que obviamente não acontece em situações de normalidade democrática.

Será, decerto, um processo moroso, complexo, e que deverá começar desde já a ser preparado, sendo que a indispensável prudência na sua conceção e implementação não deve ser confundida com inércia nem com indecisão. A ideia é de que deve prevalecer o interesse do Cidadão e não o da Corporação.


Como foi possível apurar a partir do balanço de algumas experiências internacionais nesse sentido (casos da Bélgica e Áustria, já neste século), os constrangimentos serão inúmeros, sejam eles de ordem política, ideológica, cultural, estatutária, orçamental ou meramente corporativista. No entanto, podemos sempre aprender aquilo que correu bem e menos bem, de forma a evitar incorrer nos mesmos erros e potenciar o sucesso desse processo de mudança.

As experiências belga e austríaca trouxeram-nos um importante ensinamento: a transição de um sistema dual para um monista, seja por imposição (espoletado por um incidente grave de segurança, como o «caso Dutroux» na Bélgica), seja de forma mais consensualizada, terão sempre as seguintes traves-mestras: vontade e consenso político, forte envolvimento das partes, comunicação contínua, planeamento e controlo da implementação.



Mesmo os casos aparentemente mais complicados, onde figuravam diferenças culturais e estatutárias bastante acentuadas entre as organizações policiais, acabaram, com o tempo, por ser naturalmente esvaziados, sendo hoje os resultados bastante elogiados por parte dos diversos atores de segurança interna envolvidos e da própria população que servem. Já os modelos dualistas espanhol e francês, como era de esperar, revelam-se extremamente complexos e inflexíveis e, pelo menos aparentemente, bastante dispendiosos. O caso italiano é o mais extremado neste capítulo.

É inequívoco que a opção por um modelo monista em Portugal, alinhada com a realidade genericamente verificada no mundo desenvolvido, e que, no limite, poderia incorporar integralmente todas as valências de segurança interna (monista puro), possibilitaria inúmeros ganhos no plano operacional, nomeadamente em termos de saneamento de conflitos de competência, coordenação e controlo, troca de informação e uniformidade de doutrina e atuação. Donde se conclui:

 Conclusão n.º 7

Deve ser seriamente ponderada a transição do nosso sistema de segurança interna, de natureza dual atomizado, rumo a um sistema monista de base civilista. Sendo um processo complexo, moroso e “doloroso”, importa iniciar o seu estudo e planeamento quanto antes. Apesar dos constrangimentos políticos, ideológicos, históricos, culturais e, acima de tudo, corporativos, estamos perante opções que devem assentar no primado do interesse do Cidadão e da Comunidade;

 Conclusão n.º 8

As experiências internacionais relatadas e já consolidadas demonstraram que o sistema monista possibilita ganhos operacionais e económicos expressivos.



Conclusão n.º 9

A mudança não deve ter como objetivo primordial a poupança do Estado em matéria de segurança. O processo de mudança também deve contribuir para a mudança de paradigma: na última década, Portugal é um dos países da Europa que mais afeta do seu PIB para os orçamentos das Polícias. De forma recorrente, políticos, dirigentes e outros atores de relevo no sistema, denunciam a falta de meios e exigem mais recursos financeiros. A mudança preconizada também pretende garantir que os elevados recursos alocados à segurança são eficazmente aplicados na prossecução dos interesses do Cidadão e dos polícias.

Para garantir uma discussão academicamente abrangente, livre de quaisquer dogmas ou preconceitos, o ISCPSI contou com a oportunidade de discutir dois trabalhos de investigação. O primeiro, denominado “Os Custos da Segurança”, desenvolvido por um investigador do ISCPSI, revela-nos que Portugal, nesta última década, sempre alocou recursos financeiros acima da média europeia. O discurso público, muitas das vezes de natureza política, de que faltam de recursos para as forças e serviços de segurança, é falacioso. Donde se conclui:

Conclusão n.º 10

Um estudo recentemente desenvolvido por um investigador do ISCPSI demonstra que Portugal aloca recursos financeiros, na área da segurança interna, acima da média europeia. O excesso de protagonistas, assentes em modelos de mão-de-obra intensiva, favorece situações de ineficiência global.



O segundo trabalho, desenvolvido por uma estrutura sindical da PSP e que já se encontrava no domínio público incidia sobre a temática da fusão das três Forças e Serviços de Segurança do MAI – PSP, Guarda Nacional Republicana (GNR) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Mesmo ignorando as restantes Polícias, como a Polícia Judiciária (PJ) e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), o processo de integração permitiria a obtenção de ganhos relevantes no plano económico e financeiro. Assim, e a título exemplificativo, um processo dessa natureza permitiria uma redução de 50% do número de quadros dirigentes, a eliminação de 47% das estruturas superiores e intermédias de nível territorial e a diminuição em cerca de 40% do pessoal policial afeto à área de suporte e apoio operacional, implicando a libertação de cerca de 4.611 efetivos com funções policiais. Estaríamos a falar de uma poupança global, na vertente económica, de pelo menos 145 milhões de Euros por ano. Se quisermos, de uma forma ou de outra, esse será, para os contribuintes, o custo mínimo anual da opção corrente pelo sistema dual atomizado em detrimento do monista.

A pergunta inevitável, na perspetiva dos autores do estudo, é esta: se as coisas estão a correr bem em termos de produto operacional (segurança objetiva e subjetiva), porquê mudar? Não é Portugal hoje um País reconhecidamente seguro em termos mundiais? A questão remete-nos invariavelmente para a velha dicotomia eficácia e eficiência. É que, mesmo sem perder a eficácia – ou até melhorando-a –, é sempre possível intensificar os índices de produtividade de forma a tornar o sistema mais eficiente e menos oneroso para o contribuinte, aumentando a componente de racionalidade económica associada ao processo produtivo.

Na verdade, referem os mesmos autores, pode até considerar-se o sistema de segurança interna português como relativamente ineficiente face à realidade de outros países, onde os gastos em segurança interna são notoriamente inferiores face ao respetivo PIB.



A multiplicidade de atores, para mais num figurino de excessivo peso das despesas com pessoal (cerca de 90% do total), remetendo-os para um paradigma de mão-de-obra intensiva, leva tendencialmente a situações de ineficiência global, também por força da constante necessidade de suprir com novos ingressos as constantes saídas para situações de reserva e pré-aposentação, por força da especial penosidade e desgaste da profissão.

Para além disso, a iniquidade estatutária e remuneratória entre corporações gera uma pressão permanente por melhorias salariais e afins, acentuando os custos globais do sistema. Donde se conclui:

Conclusão n.º 11

O estudo, recorrendo a um exercício simulatório, demonstra que a integração da GNR, da PSP e do SEF potencia uma significativa racionalidade no sistema - poupança estimada, na dimensão económica, na ordem dos 145 M € / ano;

Conclusão n.º 12

O estudo também demonstra que as diferenças remuneratórias entre as várias organizações pressionam em alta as condições salariais, o que se traduz numa tensão permanente e numa propensão para o aumento de custos;

Mas, mesmo que a opção acabe por ser sempre pelo modelo dual puro, parece-nos claro que as duas Forças de Segurança, PSP e GNR, em virtude de o critério essencial de repartição de competências ser o territorial (à imagem do que ocorre nos poucos países que efetuaram semelhante opção), ambas terão que manter todas as valências de intervenção necessárias para debelar qualquer problema de segurança que venha a ocorrer na sua área de jurisdição, em nome do já aludido conceito de *Polícia integral*.



A delegação de qualquer valência policial numa outra entidade congénere, interrompendo a cadeia de uso progressivo e controlado da força, provocará sérios inconvenientes ao funcionamento de uma qualquer Força de Segurança de natureza integral. O conflito institucional, atualmente atenuado, poderá recrudescer face às dificuldades acrescidas de articulação/cooperação operacional em modelos de funcionamento não integrados. Não faz, assim, sentido qualquer elucubração doutrinária que aponte para a existência de uma força de segurança *forte* e uma outra *fraca*.

E o cerne do problema não reside na duplicação de valências – ela terá sempre de existir num modelo dual – mas sim na duplicação de meios humanos e materiais. Esses serão os custos inerentes a essa opção política. Donde se conclui:

Conclusão n.º 13

Numa solução organizacional do sistema de segurança interna assente num modelo dual (predominância do critério territorial), cada uma das Forças de Segurança terá que estar dotada de todas as valências operacionais;

Conclusão n.º 14

A defesa de um sistema dual com uma força de segurança “fraca” e outra “forte” não faz qualquer sentido e é contraproducente: promove o aumento da despesa pública, constitui um entrave à cooperação e colaboração entre Forças e Serviços de Segurança e, não menos importante, põe em causa a segurança e a integridade física dos profissionais de Polícia.



Uma nota final passa pelo justo e merecido reconhecimento público que deve ser atribuído ao ISCPSI, entidade organizadora do seminário. Criado em 1982, na altura denominado Escola Superior de Polícia, o ISCPSI é o único estabelecimento de ensino universitário público que contribui ativamente para o pensamento estratégico na área da segurança interna.

O trabalho desenvolvido nestas últimas décadas possibilitou o estudo aprofundado das políticas públicas de segurança, das Ciências Policiais e da Segurança Interna, a conceção e a consolidação de doutrina policial nacional num vasto espetro de atividades. O seu espaço de influência (e concomitantemente do Ministério da Administração Interna) já não se esgota no território nacional. De facto, o trabalho que está a ser desenvolvido na Europa, em África, na Ásia e no continente americano é bem demonstrativo da externalização dos saberes e do conhecimento científico além-mar.

Neste sentido, o Ministério da Administração Interna, por via do ISCPSI, está a ir ao encontro das estratégias da política externa portuguesa e, de forma direta ou indireta, está a contribuir para a afirmação da diplomacia económica de Portugal no Mundo.

Lisboa e ISCPSI, 30 de abril de 2013.