



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

**ESTUDO PARA A REFORMA DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO
DO
SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA**

Relatório Preliminar

*Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira
(coordenador científico)*

Prof. Doutor Nelson Lourenço

Prof. Doutor Nuno Piçarra

Lisboa, 5 de Junho de 2006

Índice

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introdução..... | 3 |
| 2. | Os desafios da segurança num mundo em transformação | 5 |
| 3. | Evolução e transformações da criminalidade em Portugal | 13 |
| 3.1. | Evolução da criminalidade por categorias de análise | 13 |
| 3.2. | Síntese da evolução da criminalidade | 30 |
| 4. | Novo conceito de segurança e <i>governance</i> da segurança | 32 |
| 5. | Experiências e evolução recente do sistema de segurança interna de quatro Estados-membros da União Europeia | 37 |
| 5.1. | França | 38 |
| 5.2. | Espanha | 43 |
| 5.3. | Bélgica..... | 53 |
| 5.4. | Áustria | 63 |
| 5.5. | Apreciação global..... | 69 |
| 6. | As condicionantes europeias do sistema de segurança interna dos Estados-membros | 72 |
| 6.1. | O Sistema de Informação Schengen..... | 72 |
| 6.2. | O Serviço Europeu de Polícia | 75 |
| 6.3. | A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros..... | 78 |

| | | |
|------|--|-----|
| 6.4. | Os órgãos centrais de cooperação policial e os pontos de contacto das redes de cooperação policial | 79 |
| 7. | O sistema português de segurança interna em avaliação | 82 |
| 7.1. | Descrição | 82 |
| 7.2. | Apreciação global..... | 109 |
| 8. | Diagnóstico dos pontos críticos do sistema de segurança interna | 114 |

1. Introdução

O presente relatório constitui o Relatório Preliminar do Estudo Preparatório sobre a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna previsto no protocolo celebrado entre o Ministério da Administração Interna e o Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa.

Como o seu próprio nome indica, trata-se de um relatório preliminar que coincide com o meio do cronograma previsto e marca a primeira metade do trabalho. Trata-se, pois de um *Work in progress*, que necessita de consolidação e aprofundamento de algumas das questões tratadas e do tratamento de outras questões.

No estado actual do estudo o objectivo não é avançar quaisquer propostas de solução. É, antes, traçar um diagnóstico tão sólido quanto possível do estado actual do sistema de segurança interna.

De acordo com o disposto no referido protocolo, os objectivos específicos do estudo são:

- Identificar o quadro actual da Segurança e caracterizar o novo conceito de Segurança;
- Caracterizar o modelo da *Governance* de Segurança;
- Identificar os problemas e as eventuais disfunções do actual modelo de organização do sistema de segurança interna;
- Estudar em perspectiva comparada outros modelos de organização do sistema de segurança interna considerados pertinentes;

- Propor linhas de orientação estratégica para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna.

Com excepção do último objectivo que não cabe nesta fase do estudo e será objecto da próxima fase, todos os outros objectivos foram alcançados e os seus resultados constam do Relatório Preliminar.

Para a obtenção destes objectivos foram utilizados três tipos de fontes e duas metodologias distintas, mas complementares.

No plano das fontes, foi utilizada a literatura científica actualizada relativa aos campos teóricos envolvidos, as fontes oficiais, jurídicas e estatísticas e o testemunho dos protagonistas, em particular dos responsáveis políticos e de antigos directores e comandantes das Forças e Serviços de Segurança (FSS).

No plano das metodologias, foi usada a metodologia jurídica para análise legal dos sistemas de segurança interna e a metodologia sociológica para análise das estruturas e do funcionamento real do sistema.

O diagnóstico resulta, assim, do confronto entre o legal e o real.

Neste quadro, o plano do Relatório é o seguinte:

- Os desafios da segurança num mundo em transformação
- Evolução e transformações da criminalidade em Portugal
- Novo conceito de segurança e governance da segurança
- Experiências e evolução recente do sistema de segurança interna de quatro Estados-membros da União Europeia
- As condicionantes europeias do sistema de segurança interna dos Estados-membros
- O sistema português de segurança interna em avaliação
- Diagnóstico dos pontos críticos do sistema de segurança interna

2. Os desafios da segurança num mundo em transformação

A instabilidade, imprevisibilidade e incerteza do mundo actual colocam a problemática da segurança no centro do debate das sociedades modernas. A sua centralidade é indissociável da sensação de vulnerabilidade da sociedade a um conjunto de novas ameaças e riscos que agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos.

A globalização, fenómeno multifacetado de natureza política, económica, cultural e social de alcance civilizacional, tem repercussões directas e indirectas no campo da segurança. A globalização não aumentou apenas a intensidade das trocas e transacções societais transfronteiriças positivas (comunicações, cultura, pessoas, serviços, bens), mas também permite a transacção de riscos e ameaças. Cada vez mais, certos eventos que ocorrem num qualquer ponto do planeta têm uma elevada probabilidade de serem influenciados por forças que são geradas a uma distância indeterminada desse local, pelo que os resultados materializados localmente não são necessariamente consequência de processos ou mudanças actuando numa direcção uniforme, mas resultado de tendências que se opõem mutuamente, onde frequentemente se cruza o local e o global, o público e o privado.

O efeito de aproximação gerado pela globalização faz com que ameaças e riscos longínquos gerem a mesma insegurança que aquelas que estão mais próximas e, ao mesmo tempo, quando se materializam em território nacional - como o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de droga, a corrupção, o branqueamento de capitais, as questões ambientais e de saúde - têm, frequentemente, origem em factores genéticos distantes, situados no exterior das fronteiras, obrigando os Estados a buscar na cooperação internacional a resposta

para os prevenir e combater. Este fenómeno conduz inexoravelmente ao aumento da interdependência dos Estados, na medida em os actores ou acontecimentos em diferentes partes do sistema se afectam mutuamente, esbatendo o significado da distância e a distinção entre o que é interno e o que é externo, colocando em causa as tradicionais distinções entre segurança e defesa e entre segurança interna e segurança externa, reclamando por uma “nova” segurança.

Num mundo globalizado a segurança é cada vez mais um factor estratégico de desenvolvimento e de competição entre países, regiões e cidades, determinante nas opções de investimento. Todavia, a globalização extravasa em muito o âmbito da segurança. A “compressão do tempo e do espaço”, que reforça o sentimento de proximidade funcional e de unicidade subjacente da sociedade mundial, em que todos vivemos num único mundo, numa civilização planetária, têm também consequências a outros níveis:

- Ao nível político, a consequência mais visível tem sido a perda de centralidade do Estado-nação, bem patente na crise de autonomia do Estado, uma vez que a maior parte dos problemas que actualmente se colocam são essencialmente supranacionais e transnacionais. À medida que a globalização progride, a crise de governabilidade acentua-se e os Estados têm cada vez mais dificuldade em actuar isoladamente;
- Ao nível cultural, a globalização é hoje visível ao nível da generalização dos padrões de consumo, dos modos de vida à escala planetária, fortemente influenciada pelos padrões ocidentais, potenciando simultaneamente diversas resistências identitárias;
- Ao nível social, o facto da globalização se processar a ritmos assíncronos e diferenciados tem como consequência padrões assimétricos de bem-estar. Apesar da sociedade contemporânea conhecer uma abundância de recursos e de objectos de consumo inigualável, paradoxalmente, um número crescente de indivíduos é excluído do bem-estar que supostamente deveria estar ao seu alcance. Os custos e as oportunidades que a

globalização produz são desigualmente distribuídos no sistema mundial aumentando não só as desigualdades entre países ricos e países pobres como também entre ricos e pobres do mesmo país.

O processo de mudança social em curso integra descontinuidades, pois as instituições sociais modernas são, em alguns aspectos, distintas das existentes nas sociedades tradicionais. Algumas dessas descontinuidades estão intimamente relacionadas com a descontextualização das relações sociais cujas consequências são, entre outras, a erosão dos mecanismos informais de controlo social e a quebra das solidariedades, aspectos que muitos autores associam ao aumento da criminalidade.

As alterações surgidas na família e as mudanças nas estruturas económicas são duas dimensões da mudança social, cujas descontinuidades são geralmente consideradas fundamentais para uma análise compreensiva da problemática do crime e da violência.

O enfraquecimento e a desorganização das estruturas familiares tradicionais têm favorecido as mudanças surgidas na família. Estes aspectos alteraram substancialmente o papel da família como agente de socialização primária antecipando e reforçando o papel de outras agências de socialização como o grupo de pares, a escola e os meios de comunicação social, particularmente a televisão, que têm ganho um espaço crescente na formação de comportamentos e atitudes dos adolescentes, correndo aqueles que provêm de famílias instáveis e socialmente desagregadas um maior risco de vir a reproduzir modelos de acção baseados na violência veiculados pelos diferentes media.

A agregação destes factores favorece a formação de subculturas e ambientes sociais que encorajam a prática de actividades anti-sociais e potencialmente criminosas, principalmente em ambiente urbanos desfavorecidos. A par dos factores mencionados, as mudanças ocorridas nas estruturas económicas da sociedade contemporânea originaram fenómenos como o desemprego de longa duração, o aumento das desigualdades sociais e o

alastramento de bolsas de pobreza. Embora a generalidade dos estudos não estabeleça uma relação directa entre desemprego e criminalidade, o desemprego de longa duração aparece frequentemente associado à emergência de novos problemas de delinquência e criminalidade.

O crescimento dos centros urbanos e o conseqüente esvaziamento do mundo rural é outro factor relevante. A desorganização urbana que acompanhou o crescimento da generalidade das grandes metrópoles fomentou o desenvolvimento de subúrbios, onde são visíveis os efeitos de exclusão e de marginalização de vastos segmentos de população, afectados pela precariedade da habitação, desemprego, e exclusão social.

Todos estes factores contribuem para a transformação da natureza do fenómeno criminal. Embora não se possa associar o sentimento de insegurança exclusivamente ao crime, o agravamento da criminalidade constitui um dos fenómenos contemporâneos que mais contribuem para o aumento dos níveis de ansiedade e de insegurança nas sociedades.

O sentimento de insegurança, em maior ou menor grau, é algo que afecta todos os cidadãos, e resulta de um processo interpretativo da realidade envolvente, que varia em função da percepção subjectiva de uma ameaça criminal potencial, da gravidade dessa ameaça, de vulnerabilidades pessoais, reais ou imaginadas, potenciadoras do risco, real ou imaginário, de ser vítima. Trata-se de um fenómeno que tem por base representações sociais do meio, em que estão presentes lógicas culturais e identitárias e manifesta-se em comportamentos pragmáticos de protecção que acabam por condicionar a liberdade individual.

Além de fazer aumentar a insegurança e a desconfiança, a criminalidade tem custos elevados não apenas para as vítimas de crimes, mas também para a sociedade. Quanto aos custos directos, as vítimas de crimes têm frequentemente elevados prejuízos morais e patrimoniais decorrentes da subtracção ou dano causado à sua propriedade, das verbas gastas com saúde, da perda de dias de

trabalho com conseqüente diminuição de produtividade e, por vezes, dos custos de tratamento psicológico. Todavia, além dos prejuízos patrimoniais, o crime tem conseqüências físicas e psicológicas que contribuem para uma acentuada redução dos níveis de qualidade de vida, não apenas dos que passaram por processos de vitimação, mas da população em geral, provocando com frequência mudanças de atitudes e comportamentos.

Os custos imputados à sociedade estão directamente associados com as polícias, tribunais, prisões, programas de tratamento e integração de delinquentes e sistemas de saúde e de segurança social. No que concerne aos custos suportados pelo criminoso e pela sociedade como resultado directo do seu comportamento criminal estão os custos de tempo e os recursos dispendidos com a preparação e execução do crime, assim como a ausência de produtividade durante o período passado na prisão.

Num quadro de globalização o papel do Estado-nação tem vindo a sofrer profundas transformações. É por vezes demasiado grande para responder aos problemas locais e demasiado pequeno para responder aos desafios globais. Face às novas ameaças e riscos, o Estado, na sua actual definição, já não consegue responder de forma eficiente e célere a tais desafios, o que acaba por afectar o próprio significado da segurança. À medida que a consciência das vulnerabilidades e do risco se difunde e aprofunda, maior é a incerteza e a insegurança que aos cidadãos sentem. O Estado, consciente que cada vez mais lhe é exigido pelo cidadão maiores níveis de segurança, é obrigado a substituir a forma tradicional de segurança por actividades que visam proporcionar uma segurança de carácter integral, alargando os seus domínios, de natureza transversal, assenta em múltiplos instrumentos, que permitam prevenir, conter e combater um largo espectro de ameaças e riscos.

Em resultado dos efeitos convergentes dos factores anteriormente abordados, o quadro de ameaças e riscos que impendem sobre o Estado e os indivíduos também se alterou. O Estado e os seus cidadãos estão submetidos a

ameaças e riscos diversos com o potencial de explorar com sucesso as vulnerabilidades estruturais e conjunturais da sociedade actual.

São riscos que afectam negativamente a probabilidade de alcançar resultados desejados ou que têm o potencial de alterar negativamente determinado *status quo*, e que compreendem, por um lado, desastres naturais e tecnológicos, onde não se encontra presente qualquer intenção antagónica contra qualquer alvo em particular e, por outro, os riscos que resultam da actividade intencional de indivíduos e organizações contra determinados alvos, estando associado a este tipo de risco, entre outras, a componente ameaça relativa a um determinado alvo.

As ameaças e riscos actuais podem ser caracterizadas por três dimensões: uma dimensão espacial, em que ameaças e riscos, como o terrorismo e a poluição, não conhecem fronteiras; uma dimensão temporal, em que determinados riscos perduram por períodos de tempo muito longos, como os riscos gerados pelos resíduos nucleares; e uma dimensão social, em que apesar certas ameaças e riscos estarem ligados à responsabilidade do homem, em termos juridicamente relevantes, torna-se difícil determinar a responsabilidade, pois resultam dos efeitos combinados de variados actores estatais e não estatais.

As ameaças tradicionais eram originadas por adversários politicamente identificados e geograficamente localizados. As novas ameaças são originadas por adversários múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização. São ameaças sem rosto e que são consequência de factores como:

- A tecnologia, factor de mudança e transformação do mundo com grande impacto na segurança, a qual permite disponibilizar aos vários actores (estatais e não estatais) instrumentos de multiplicação do seu poder;
- A escassez de recursos naturais, com profundas implicações geopolíticas, económicas e sociais;
- A degradação ambiental e os riscos de catástrofes naturais;

- As pandemias e outros riscos para a saúde pública;
- A contracção do crescimento populacional em muitos países desenvolvidos e, ao mesmo tempo, aumento da idade média da população, gerando problemas de sustentabilidade dos sistemas sociais instalados;
- A explosão demográfica nos países em desenvolvimento, podendo gerar pressões migratórias sobre os países desenvolvidos e, ao mesmo tempo, importantes desafios ao nível da integração de tais comunidades nos países de acolhimento;
- O aumento da percentagem de população a viver nas áreas urbanas, tendo como consequência o aumento da pressão urbanística sobre determinadas áreas e sobre os serviços públicos e um aumento do risco de vitimação por crime.

Estas mudanças implicam que as forças e serviços de segurança tenham de reagir a fenómenos transnacionais e globalizados, pelo que a resposta terá de forçosamente de se fazer num quadro de cooperação internacional.

No “espectro da ameaça”, ameaças “tradicionais” concorrem com “novas” ameaças, com carácter assimétrico e transnacional e com elevada imprevisibilidade quanto à sua emergência (tempo, local e forma), intensidade e ritmo de evolução.

A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança¹ identifica cinco ameaças à União Europeia: o terrorismo, considerado como uma crescente ameaça estratégica para toda a Europa; a proliferação das armas de destruição maciça, considerada como a maior ameaça à segurança da Europa; os conflitos regionais, que são uma ameaça à estabilidade regional; o fracasso dos Estados, pelo potencial dos mesmos se tornarem bases de apoio de grupos terroristas e a

¹ CONSELHO EUROPEU, *Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia europeia em matéria de segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003.

criminalidade organizada, por ser uma ameaça interna com uma importante componente externa e pela sua potencial simbiose com o terrorismo.

Para além destas novas ameaças transnacionais, mantêm-se e transformam-se as ameaças tradicionais emergentes no plano interno, consequência do aumento do urbanismo, da multiplicação dos espaços de anonimato e das transformações sociais, culturais e económicas, associadas à criminalidade e insegurança.

As consequências deste quadro não se projectam sobre o Estado de forma linear, mas de forma cumulativa, articulada e interdependente. Neste contexto, o Estado, embora mantendo a centralidade na questão da segurança, vê-se confrontado com um conjunto de actores não estatais que disputam o monopólio da segurança, obrigando a uma redefinição do seu papel. Nesta redefinição o Estado recorre a vários instrumentos de forma a produzir uma resposta multidimensional, associando vários actores e integrando várias áreas da sua actividade. Neste contexto, a segurança é um conceito em redefinição, quer quanto à relação interno – externo, à relação público – privado, quer quanto à relação Estado – cidadão.

É neste quadro que se vai analisar a realidade portuguesa.

3. Evolução e transformações da criminalidade em Portugal

O objectivo deste capítulo é a análise diacrónica das grandes tendências da criminalidade em Portugal, na assumpção de que uma correcta análise do fenómeno criminal facilitará, por um lado, a definição de um novo conceito de segurança e, por outro, a escolha do conteúdo e do processo das mudanças a implementar².

Face à escassez de estudos sobre esta matéria, utilizou-se como fonte de dados principal os Relatórios Anuais de Segurança Interna. Para algumas categorias de crime, utilizaram-se os dados das Forças de Segurança (GNR e PSP).

Com vista a este estudo foram construídas categorias de análise que possibilitam uma visão compreensiva da evolução e das transformações da criminalidade.

3.1. Evolução da criminalidade por categorias de análise

3.1.1. Crime violento

A categoria denominada por criminalidade violenta é constituída por 16 tipos de crimes³. Este conceito que engloba uma tipologia diversificada de

² No anexo D encontra-se uma análise da criminalidade participada por distrito e Região Autónoma.

³ Englobando os crimes de homicídio voluntário consumado; ofensa à integridade física voluntária grave; rapto, sequestro e tomada de reféns; violação; furto/roubo por esticção; roubo na via pública, excepto por esticção; roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito; roubo a tesouraria ou estação de correios; roubo a posto de abastecimento de combustível; roubo a motorista de transporte público; extorsão;

crimes tem como características comuns o grau de violência associada ao acto e ao resultado, pondo em causa bens jurídicos que as sociedades, em geral, consideram fundamentais, tais como a vida, a integridade física, a segurança pública, a ordem pública e o próprio Estado de direito. Pode-se dizer que a agregação deste conjunto crimes e a sua leitura no tempo, permite, entre outras coisas, perceber qualitativa e quantitativamente o grau de violência de uma determinada sociedade e a sua conseqüente repercussão social, expressa em sentimentos de insegurança.

Nos últimos 10 anos, o crime violento tem vindo a aumentar quantitativamente e qualitativamente, em Portugal, com especial destaque para a criminalidade violenta praticada no espaço público. Em geral, o crime violento passou de cerca de 14.000 casos participados, em 1998, para cerca de 21.000, em 2005. Registando-se um acréscimo acentuado no ano de 1999, de cerca de 25%. No entanto, em 2000 assiste-se a uma desaceleração muito acentuada, tendo-se registado um aumento de apenas 4%. A partir de 2003 assiste-se a uma pequena subida deste tipo de criminalidade, de apenas 0,3%, no ano 2003, e de 3,4%, no ano 2004, sendo que em 2005 se verifica um decréscimo de -3,7%.

Destacam-se pela sua importância, nesta categoria de análise e durante os anos em apreço, os crimes de roubo na via pública, que constituem, em média, 47% dos casos e os de roubo por esticção que representam aproximadamente 80% deste tipo de criminalidade. Neste dois casos está-se face aos típicos *crimes de via pública*, perpetrados com utilização efectiva ou ameaça de uso da violência.

Como se referiu, um dos crimes que mais cresceu foi o roubo na via pública, passando dos 5.613 casos, em 1998, para os 11.413, em 2005, registando um aumento de 103%. No entanto, o crime que mais aumentou em percentagem foi o de resistência e coacção sobre funcionário, com um crescimento, entre 1998

pirataria aérea/outros crimes contra a segurança da aviação; motim, instigação e apologia pública de crime; associação criminosa; terrorismo e organizações terroristas; resistência e coacção sobre funcionário.

e 2005, de 109%, aumento para o qual muito contribuem as agressões a agentes de autoridade.

Quadro 1 – Criminalidade violenta, entre 1996 e 2005

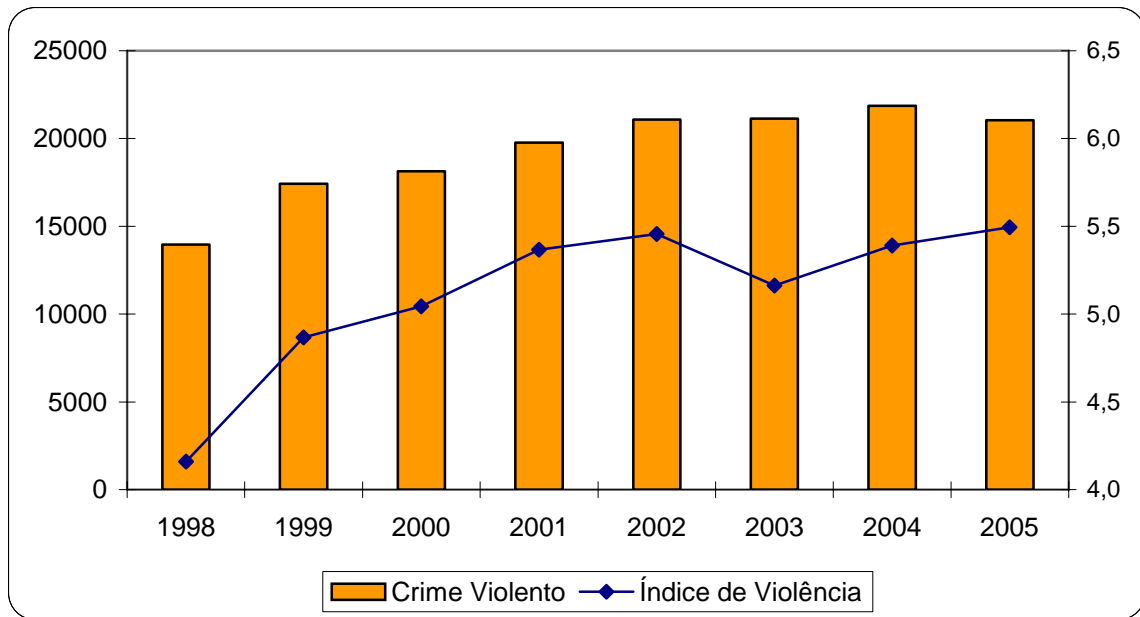
| Tipos de Crime | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Homicídio voluntário consumando | 340 | 299 | 247 | 282 | 266 | 271 | 187 | 161 |
| Ofensa à int. física voluntária grave | 947 | 894 | 805 | 862 | 841 | 894 | 773 | 684 |
| Rapto, sequestro e tomada de reféns | 349 | 421 | 315 | 418 | 442 | 482 | 446 | 438 |
| Violação | 404 | 383 | 385 | 349 | 404 | 391 | 338 | 363 |
| Roubo na via pública | 5.613 | 7.803 | 9.004 | 10.612 | 10.970 | 10.552 | 11.606 | 11.413 |
| Roubo em posto de combustível | 219 | 335 | 324 | 198 | 343 | 240 | 285 | 224 |
| Roubo a banco/estab. Crédito/Tesouraria ou Est Correios | 200 | 161 | 76 | 107 | 174 | 204 | 143 | 211 |
| Roubo a motorista de transp. público | 281 | 255 | 221 | 141 | 147 | 130 | 167 | 149 |
| Roubo/furto por esticção | 4.632 | 5.741 | 5.514 | 5.372 | 5.958 | 6.376 | 6.246 | 5.517 |
| Extorsão | 63 | 87 | 99 | 226 | 156 | 155 | 147 | 175 |
| Pirataria e crimes contra a aviação civil | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Motim, inst. apologia pública do crime | 15 | 5 | 6 | 5 | 6 | 2 | 11 | 5 |
| Associação criminosa | 24 | 14 | 16 | 40 | 64 | 46 | 31 | 16 |
| Terrorismo e organizações terroristas | 58 | 39 | 2 | 6 | 2 | 4 | 9 | 0 |
| Resistência e coacção sobre funcionário | 815 | 982 | 1.115 | 1.150 | 1.301 | 1.394 | 1.478 | 1.708 |
| | 13.960 | 17.419 | 18.129 | 19.769 | 21.867 | 21.141 | 21.074 | 21.055 |

Fonte: RASI

Constata-se, ainda, que o crime violento constitui, em média, sensivelmente 5% da criminalidade total (índice de violência⁴), apresentando uma tendência para um crescimento anual, à excepção do ano de 2003 e 2005. Assim e apesar do seu peso reduzido no conjunto da criminalidade é de destacar, pelo seu significado, que o crime violento tem tido, em regra, crescimentos superiores ao do conjunto da criminalidade.

⁴ Constituído pelo rácio formado pelo número de crimes violentos e pelo número total dos crimes.

Gráfico 1 – Evolução da criminalidade violenta e índice de violência

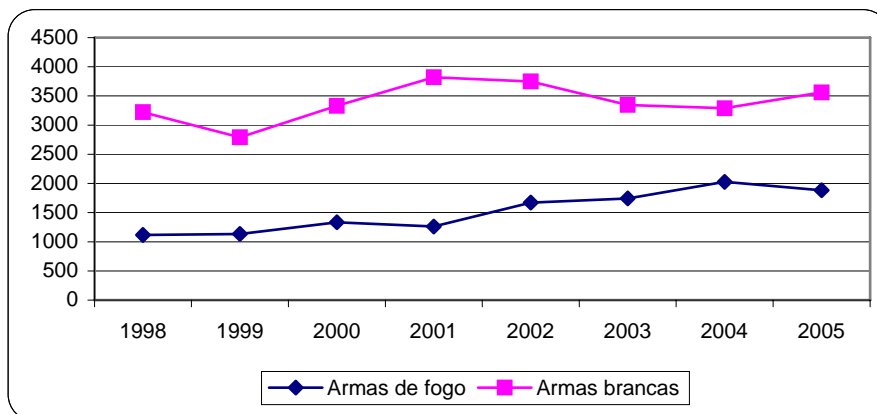


Fonte: RASI

De acordo com os dados disponíveis a criminalidade violenta ocorre maioritariamente na área urbana. A PSP regista, em média entre 75 a 77% dos casos, a GNR cerca de 20% e a PJ à volta de 3% dos casos.

Esta categoria tem merecido especial destaque pelos meios de comunicação social devido ao grau de violência associada, nomeadamente pela utilização de armas, sobretudo as armas de fogo.

Gráfico 2 – Utilização de armas



Fonte: GNR e PSP

Relativamente à utilização das armas de fogo na perpetração do crime violento, a leitura dos dados disponíveis, entre 1998 e 2004, aponta para um constante aumento na sua utilização, assistindo-se em 2005 a um decréscimo na sua utilização.

No caso das armas brancas, assiste-se a um acréscimo na sua utilização até ao ano 2001 sendo que, a partir deste ano, e até 2004, se verifica um decréscimo progressivo do uso das mesmas. Em 2005 volta a observar-se um acréscimo na sua utilização.

Quadro 2 – Armas de fogo e armas brancas utilizadas na prática de crimes

| Ano | Armas de fogo | | | Armas brancas | | |
|------|---------------|------------|---------------|---------------|------------|---------------|
| | <i>PSP</i> | <i>GNR</i> | <i>Totais</i> | <i>PSP</i> | <i>GNR</i> | <i>Totais</i> |
| 1998 | 838 | 279 | 1117 | 3060 | 161 | 3221 |
| 1999 | 747 | 387 | 1134 | 2622 | 169 | 2791 |
| 2000 | 838 | 496 | 1334 | 3060 | 270 | 3330 |
| 2001 | 901 | 360 | 1261 | 3575 | 244 | 3819 |
| 2002 | 1141 | 530 | 1671 | 3486 | 262 | 3748 |
| 2003 | 1113 | 630 | 1743 | 3051 | 293 | 3344 |
| 2004 | 1247 | 780 | 2027 | 3126 | 163 | 3289 |
| 2005 | 1121 | 761 | 1882 | 3313 | 246 | 3559 |

Fonte: GNR e PSP⁵

Entre 1998 e 2005 a PSP relatou, em média, cerca de 85% dos casos em que foram utilizadas armas, seguido da GNR com 15%. Quanto à utilização das armas de fogo, a PSP registou 65% dos casos, a GNR, 35%.

Uma das particularidades que merece um especial destaque diz respeito aos dados apresentados pela PSP, os quais, diferentemente dos da GNR, são na sua maioria, relativos à utilização de armas brancas na prática de crimes. Isto significa que, pese embora a dimensão distinta dos números participados pelas duas entidades, este dado é, de alguma forma, revelador das características da criminalidade com que se depara a PSP e a GNR nas suas áreas de intervenção.

⁵ Os dados da PJ não foram incluídos uma vez que não existiam dados para todos os anos em análise.

3.1.2. Criminalidade organizada

A definição de criminalidade organizada é construída a partir das características da estrutura ou organização responsável pela acção criminosa. Nesse sentido, apenas se pode falar em criminalidade organizada quando o crime é praticado por uma estrutura criminosa com carácter permanente, formada por mais de dois indivíduos, agindo de forma concertada e disciplinada, com divisão de tarefas e controlo, dedicando-se à prática, de forma sistemática, de crimes graves, envolvendo, directa ou indirectamente, a obtenção de lucros ou de outros benefícios materiais⁶.

Em Portugal, segundo alguns especialistas policiais, esta criminalidade, encontra sobretudo expressão nos crimes de narcotráfico e nos crimes associados aos fluxos migratórios. No que diz respeito ao tráfico de droga é nesta área que as estruturas estarão mais consolidadas. Portugal tem vindo a assumir-se como um espaço de trânsito de droga, para o restante espaço *Schengen*, especialmente a que é originária dos países da América do Sul.

Quadro 3 – Apreensões, em kg, de alguns produtos estupefacientes

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Haxixe | 5.544 | 10.635 | 30.460 | 6.472 | 7.022 | 31.522 | 28.977 | 28.255 |
| Cocaína | 621 | 823 | 3.075 | 5.574 | 3.140 | 3.017 | 7.421 | 18.084 |
| Heroína | 97 | 76 | 567 | 315 | 96 | 72 | 98 | 181 |
| Total | 6.262 | 11.534 | 34.102 | 12.361 | 10.258 | 34.611 | 36.496 | 46.520 |
| Ecstasy (unidades) | 1.127 | 31.319 | 31.237 | 126.436 | 222.466 | 155.488 | 107.353 | 118.161 |

Fonte: RASI

Uma atenta análise dos dados acima referidos permite constatar que o território nacional tem vindo a ser crescentemente utilizado pelos grupos

⁶ No âmbito da Proposta de Decisão-Quadro do Conselho, relativa à luta contra a criminalidade organizada, de 19 de Janeiro de 2005, apresentada pela Comissão Europeia, entende-se por “«organização criminosa» a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e actua de forma concertada, tendo em vista cometer infracções puníveis com pena privativa de liberdade ou medida de segurança privativa de liberdade cuja duração máxima seja de, pelo menos, quatro anos, ou com pena mais grave, a fim de obter, directa ou indirectamente, benefícios financeiros ou outro benefício material.”

Vide

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0006:PT:HTML>, em 14/02/2006.

organizados como potencial porta de entrada para o espaço da União Europeia. A esta situação não é alheia a elevada extensão da costa marítima e um conjunto de circunstâncias que garantem aos traficantes razoáveis hipóteses de não virem a ser detectados.

Quanto à criminalidade associada aos fluxos migratórios, os dados demonstram que as redes criminais organizadas de carácter transnacional encontraram neste fluxos, um campo propício para exercerem o seu controlo e daí obterem elevados proveitos. A influência destes grupos exerce-se, em geral, desde a origem dos imigrantes, passa pelo país de trânsito e termina no país de destino. A maioria dos crimes praticados reparte-se pelo crime de auxílio à imigração ilegal, mas também pelos crimes conexos com este fenómeno que vão desde a angariação de mão-de-obra ilegal, à falsificação de documentos, à subtracção de documentos, à burla relativa a trabalho, ao rapto, ao sequestro, à coacção física, às ofensas à integridade física, ao tráfico de seres humanos e, nalguns casos, ao homicídio. Os dados do SEF, relativos aos casos investigados, nos últimos 13 anos, parecem indiciar uma tendência de aumento deste tipo de criminalidade no território nacional.

Quadro 4 – Inquéritos Registados pelo SEF, entre 1993 e 2005.

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Art.º 84.º/119.º/117.º (processos de expulsão administrativa) | - | 1 | 20 | 143 | 8 | 234 | 702 | 733 | 379 | 276 | 289 | 220 | 470 |
| Angariação Mão Obra Ilegal | - | - | - | - | - | - | - | - | 29 | 30 | 17 | 12 | 6 |
| Associ.º Auxílio à Imig. Ilegal | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 8 | 3 | 2 | 4 |
| Associação Criminosa | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 5 | 4 | 1 | 2 |
| Auxílio à Imigração Ilegal | 10 | 11 | 18 | 27 | 27 | 35 | 44 | 78 | 86 | 93 | 78 | 127 | 108 |
| Falsificação de Documentos | 4 | 13 | 21 | 66 | 104 | 111 | 173 | 329 | 464 | 484 | 480 | 309 | 293 |
| Lenocínio | - | - | - | 1 | - | - | - | 1 | 4 | 7 | 14 | 12 | 22 |
| MC - Art.ºs 95.º/100.º CAAS | - | - | - | - | - | 1 | 3 | 1 | 77 | 42 | 15 | 9 | 19 |
| Extorsão | - | - | - | - | - | - | - | - | 18 | 21 | 6 | - | 3 |
| Tráfico de pessoas | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | - | 4 |
| Uso Documento Alheio | - | 2 | 3 | 14 | 11 | 17 | 12 | 14 | 44 | 38 | 75 | 54 | 27 |

Fonte: SEF

Segundo dados do SEF, Portugal assistiu, nos últimos 20 anos, à emergência de três tipos de fluxos migratórios⁷, isto é, os originários dos PALOP(s), do Brasil, que ainda se mantém, e dos países de Leste, com especial incidência no final da década de 1990.

No entanto, foi entre 1999 e 2003 que se situou a fase mais crítica do fenómeno da imigração ilegal e dos crimes conexos. A este facto não é alheio o fluxo migratório oriundo dos países da Europa de Leste, que contou com o apoio de associações criminosas do tipo mafioso, que aqui se instalaram, com o objectivo de controlarem a vida profissional dos imigrantes e desenvolverem actividades em torno de crimes como o auxílio à imigração ilegal, com conexão directa à extorsão, à angariação de mão-de-obra ilegal, ao sequestro e mesmo ao homicídio. Os dados parecem permitir a afirmação de que o fluxo migratório de Leste teve repercussões no aumento da criminalidade directamente associada à imigração.

O quadro 3, relativo aos inquéritos entrados no SEF dão conta dessa realidade. Em 1995, dos 49 inquéritos em investigação apenas 18 diziam respeito à imigração ilegal, sendo que, a maioria, isto é, 21 diziam respeito à falsificação de documentos. Já no ano de 2001, o SEF registou 29 processos por angariação de mão-de-obra ilegal, 86 por auxílio à imigração ilegal, 4 por lenocínio e 18 por extorsão. No ano de 2003, segundo dados do SEF, foram desmantelados cinco grupos criminosos de tipo mafioso. Entre 2001 e 2005 o número de inquéritos em investigação, evoluiu significativamente, como é visível pela leitura do quadro supra. Tal facto para além de ser revelador de uma maior proactividade e nível de *expertise* do SEF, nesta área, é também ilustrativo da dimensão quantitativa e qualitativa do fenómeno.

Hoje em dia, com o alargamento a Leste da União Europeia e a recessão económica que Portugal atravessa, parece verificar-se uma certa estabilização do

⁷ Este fenómeno levou a que passássemos de 50 mil residente legais, em 1980, para perto de 500.000, em finais de 2005.

fluxo migratório, oriundo dos países de Leste, mantendo-se, apenas, com o mesmo grau de intensidade o fluxo migratório do Brasil. Neste último caso, não é de desprezar os reflexos que alguma desta imigração ilegal tem na alimentação nas redes de tráfico de mulheres para a prostituição, no lenocínio e noutra tipo de criminalidade conexas com esta actividade.

Apesar deste abrandar dos fluxos imigratórios ilegais, Portugal não está imune aos riscos que poderão advir de uma evolução qualitativa deste tipo de criminalidade, englobando também a que lhe possa vir a estar associada, devido à presença de certos grupos com ramificações a outras actividades criminosas.

3.1.3. Criminalidade grupal

Por criminalidade grupal entende-se o conjunto dos crimes praticados por grupos de 3 ou mais indivíduos. Segundo fontes policiais, a maioria da criminalidade, praticada em contexto grupal, concentra-se nos assaltos a postos de revenda de combustível, a lojas de equipamento informático e de telecomunicações e a grandes superfícies, roubo na via pública e, nos últimos dois anos, no fenómeno de roubo de viatura designado por *carjacking*. Uma das características inerente a este tipo de acto, reside no facto dos mesmos autores cometerem uma série de incidentes do mesmo tipo, num curto espaço de tempo e dentro de uma mesma área geográfica, sobretudo, tendo em conta a grande mobilidade que desfrutam, facilitada pelo prévio furto de uma viatura, que lhes permite percorrer várias quilómetros, praticando vários assaltos ao longo do trajecto.

Apesar de se verificarem algumas incursões, por parte destes grupos, em cidades do interior, especialmente as que se situam mais perto de grandes centros urbanos, este fenómeno tem maior incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, Setúbal e Braga.

A criminalidade grupal aparece associada a contextos de exclusão social e frequentemente relacionada com uma incipiente integração social da segunda geração de imigrantes, relegada para bairros degradados e periféricos que muitas vezes se transformam em espaços de marginalidade. Estes ambientes de exclusão são, segundo muitos autores, referenciados como potenciadores dum espírito grupal, de natureza masculina e jovem, predominantemente vocacionado para acções delituosas.

Quadro 5 – Criminalidade grupal

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Criminalidade grupal</i> | 5.275 | 6.286 | 6.730 | 7.111 | 6.729 |
| <i>Variação</i> | - | 8,6% | 7,1% | 5,7% | -5,4% |

Fonte: RASI

De realçar que, considerando o ano de 2001 como ano de referência, este tipo de criminalidade tem apresentado uma tendência de crescimento, só se verificando uma diminuição de 5,4% no ano 2005.

3.1.4. *Delinquência juvenil*

O conceito de delinquência juvenil compreende os actos ilícitos qualificados como crimes, cometidos por menores de 16 anos.

Quadro 6 – Criminalidade juvenil

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Delinquência juvenil</i> | 5.383 | 4.790 | 4.965 | 4.664 | 4.649 |
| <i>Variação</i> | | -11% | 3,7% | -6,1% | -0,3% |

Fonte: RASI

Os dados relativos à delinquência juvenil, apresentados no quadro 6, e tendo como referência o ano de 2001, têm vindo a apresentar decréscimos, com excepção do aumento de 3,7% observado no ano 2003.

Os actos ilícitos praticados por menores estão maioritariamente ligados aos crimes contra o património, especialmente os vários tipos de furtos e roubos.

3.1.5. Violência urbana

A violência urbana é um fenómeno criminal que apresenta características específicas que o distinguem da restante criminalidade tradicional. Essa diferenciação assenta em cinco critérios: na origem geográfica dos autores e nos locais onde são praticados os actos; nas características intrínsecas aos autores das violências (na maioria são jovens, numa faixa etária até aos 24 anos, desempregados, sem escolaridade e fora do sistema de ensino e com pouco ou nenhum controlo parental); no carácter gratuito dos actos; no seu carácter colectivo, e no facto das vítimas deste tipo de violência, serem maioritariamente os detentores da autoridade do Estado.

Pode-se assim definir violência urbana como actos de delinquência ou de desvio cometidos essencialmente em bairros degradados/problemáticos, na sua periferia e extensões (especialmente nos transportes públicos e centros comerciais) por jovens oriundos desses locais, que actuam de forma gratuita e colectiva. Esta violência é dirigida na sua maioria contra os depositários da autoridade do Estado, contra as instituições e as pessoas que representam a sociedade da qual esses indivíduos se sentem excluídos. Os actos praticados poderão ir desde o arremesso de pedra sobre a Polícia, ruídos, furtos de viaturas para um passeio nocturno, incêndios de viaturas e, na sua forma mais grave, os motins. Os motins que tiveram lugar em Novembro de 2005, em França, são o paradigma da forma mais grave da violência urbana.

A informação que poderia ilustrar este fenómeno, em Portugal, não é tratada, tendo em conta as especificidades referidas, daí a dificuldade em analisar a sua evolução. No entanto, crê-se que muitos dos casos tratados como criminalidade grupal e delinquência juvenil poderiam integrar esta categoria.

Em Portugal, têm vindo a verificar-se um conjunto de indícios, como sejam, uma pressão demográfica sobre as periferias das grandes cidades, a existência de alguns espaços multiculturais, originados pelos recentes fluxos migratórios, com uma concentração de minorias étnicas não integrados, a existência de elevadas taxas de insucesso e abandono escolar nos jovens originários desse bairros, que poderão vir, no médio prazo, a estar na origem de fenómenos mais graves de violência urbana e no conseqüente aumento do sentimento de insegurança das populações.

3.1.6. *Terrorismo*

Definir terrorismo é uma tarefa complexa e ao mesmo tempo polémica, no entanto, juridicamente, os Estados-Membros da União Europeia acordaram numa definição legal do fenómeno, plasmada na decisão-quadro 2002/475/JAI do Conselho de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, e posteriormente adaptada ao direito interno através da Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, rectificada pela Declaração de Rectificação 16/2003, de 16 de Outubro. Uma decisão que visou aproximar e harmonizar a legislação penal dos diferentes Estados-Membros, essencial quando se trata de combater fenómenos criminais de natureza transnacional, que representam uma ameaça à segurança dos Estados e geradores de fortes sentimentos de insegurança.

Como referido anteriormente, apesar de Portugal não ser um alvo prioritário e estratégico para as organizações terroristas, não se pode excluir a possibilidade poder de ser utilizado para a realização de acções terroristas. No entanto, apesar do risco ser diminuto para o território nacional, este é um fenómeno com um elevado potencial de gerar sentimentos de insegurança nos cidadãos.

3.1.7. *Violência contra os elementos das forças e serviços de segurança*

A violência sobre os elementos das forças segurança tem vindo a aumentar significativamente nos últimos anos, como se pode observar no Quadro 7 que regista os casos verificados entre 2000 e 2005.

Quadro 7 – Relativo aos mortos e feridos na PSP e GNR, entre 2000 e 2005, em resultado de intervenções policiais.

| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | Totais |
|------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| | GNR | PSP | GNR | PSP | GNR | PSP | GNR | PSP | GNR | PSP | GNR | PSP | |
| Mortos | 1 | | 2 | | | 1 | 1 | 1 | 4 | | | 4 | 14 |
| Feridos graves | 10 | 10 | 1 | 11 | 2 | 9 | 7 | 4 | 15 | 9 | 3 | 13 | 94 |
| Feridos ligeiros | 2 | 265 | 29 | 288 | 31 | 329 | 84 | 375 | 459 | 375 | 185 | 379 | 2.801 |
| Totais | 13 | 275 | 32 | 299 | 33 | 339 | 92 | 380 | 478 | 384 | 188 | 396 | 2.909 |
| Total | 288 | | 331 | | 372 | | 472 | | 862 | | 584 | | |

Fonte: RASI (Nota: não estão incluídos os elementos agredidos sem necessidade de tratamento médico)

Este aumento pode ser observado por duas vias:

- Por um lado, devido ao aumento do crime denominado, resistência e coação sobre funcionário.
- Por outro lado, devido ao número de mortos e feridos que ocorreram, nos últimos anos, nas forças policiais, em resultado de intervenções policiais.

A evolução dos tipos de crime incluídos nesta categoria poderá significar: em primeiro lugar, a emergência de um novo tipo de violência, que tem como alvos privilegiados os próprios agentes de autoridade, depositários da autoridade do Estado, quer eles actuem enquadrados, quer isolados e que se associa ao fenómeno da violência urbana, tal como anteriormente foi definida; em segundo lugar, o aumento qualitativo dos níveis de violência, a que está associado a recorrente utilização de armas de fogo, mesmo que contra os agentes de autoridade; em terceiro lugar, estes dados deixam entender, também, uma certa desvalorização da ideia de autoridade, inerente à condição policial.

Estas constatações apelam a novas respostas que passam, designadamente, por novas intervenções técnicas e táticas, com reforço do nível de *expertise* e

intelligence, novos e adequados meios de actuação, processos de formação inicial e contínua, projectados para os vários cenários de actuação, em técnicas de intervenção policial.

3.1.8. Criminalidade económico-financeira

O número de casos, relativos à criminalidade económico-financeira⁸ tem apresentado um crescimento quantitativo e qualitativo significativo, nestes últimos anos. Esta realidade é confirmada pelo número de inquéritos entrados para investigação, pelo número de detidos e, também, pelo tipo e natureza das operações policiais realizadas, que resultaram, muitas delas, no desmantelamento de grupos, na detenção e constituição de arguido de dezenas de indivíduos, na apreensão de elevadas quantidades de material e de dinheiro. Este tipo de criminalidade, nestes últimos anos, apresenta duas grandes tendências de efeito distinto, por um lado, o elevado mediatismo de algumas operações, associado inevitavelmente às figuras públicas envolvidas, por outro lado, um maior direccionamento para a criminalidade cometida no designado ciberespaço, com o aparecimento dos primeiros grandes casos de furto on-line, pornografia infantil e pedofilia na Internet.

Num breve comentário a esta evolução refira-se que ela resulta, certamente, da existência de mais crimes nesta área, mas também de um maior nível de preparação e *expertise* da Polícia Judiciária e de mais cooperação internacional.

⁸ Integram esta categoria, designadamente, o conjunto de crimes respeitantes à corrupção, branqueamento de capitais, contrafacção de cartões de crédito, títulos de crédito e moeda, burla internacional, contrabando, fuga aos impostos, criminalidade em informática e telecomunicações.

Quadro 8 – Inquéritos entrados na Direcção Central de Investigação da Corrupção e da Criminalidade Económica e Financeira (DCICCEF)

| | Entrados | Saídos |
|-------------|-----------------|---------------|
| 2002 | 2489 | 2804 |
| 2003 | 3206 | 3339 |
| 2004 | 4058 | 2897 |

Fonte: RASI

Os dados de 2005 expressos no relatório de segurança interna dão uma ideia da dimensão das investigações realizadas nesta área ao descreverem oito operações realizadas pela Polícia Judiciária, que levaram ao desmantelamento de grupos, à detenção de indivíduos, à apreensão de material e de dezenas de milhares de euros em domínios da fuga aos impostos, da apropriação ilegítima de subsídios Estatais e/ou Comunitários, de furtos on-line de propriedade intelectual, da pedofilia e pornografia infantil na Internet, da corrupção e do contrabando de tabaco.

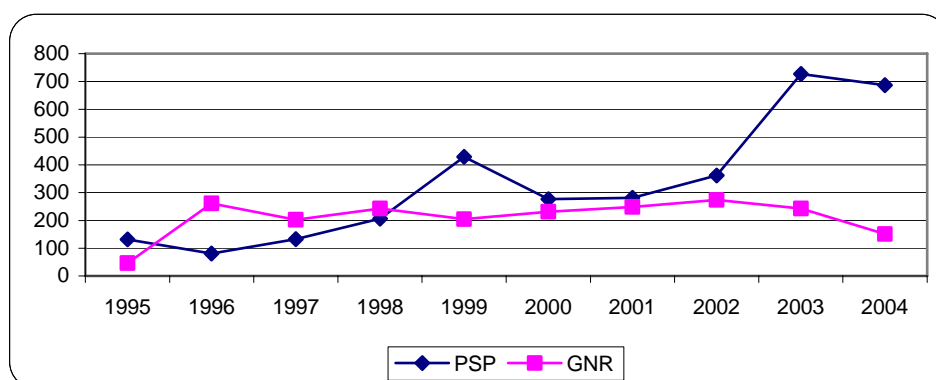
3.1.9. Segurança e ordem pública

Esta categoria pretende dar relevo ao conjunto de operações policiais levadas a cabo por formações ou unidades policiais de dimensão variável, com o objectivo de segurança e manutenção da ordem, em eventos de natureza colectiva, organizados ou espontâneos, hostis ou amigáveis, violentos ou pacíficos, de carácter reivindicativo ou festivo, que se desenrolam na via pública ou em lugares abertos ao público.

Neste caso a actividade policial tem uma natureza, essencialmente reactiva e programada, decorrendo do número, natureza e grau de ameaça dos eventos que têm lugar no nosso país. Note-se a este propósito, dois grandes eventos que decorreram no país, nos últimos dez anos, exigindo o planeamento de serviços de ordem com a afectação de meios e humanos e materiais, de natureza extraordinária, destinados à manutenção da ordem pública. Falamos da “Expo 98” e do Europeu de Futebol, realizado em 2004.

Contudo, as acções de manutenção e restabelecimento da ordem, de natureza rotineiro, com a afectação de forças policiais, visam dar resposta, na maioria das situações a eventos de natureza manifestante de natureza reivindicativa e desportiva. Quanto ao fenómeno manifestante os dados registados na área da PSP, apontam para um grau de violência quase inexistente, dado que, das 727 manifestações ocorridas, em 2003, só em dois casos houve confronto físico com as forças da PSP, o mesmo se passou em 2004, nesse ano, em 687 manifestações só num caso se registaram confrontos. Outros valores, apresentados nos relatórios de segurança interna de 2003 e 2004, reforçam o que se acabou de afirmar. O Corpo de Intervenção, no ano de 2003 e 2004, foi chamado a intervir em situações de alteração à ordem pública 24 e 21 vezes, respectivamente.

Gráfico 3 – Manifestações registadas pela PSP e pela GNR, na respectiva área de competência territorial entre 1995 e 2004



Fonte: Direcção Nacional da PSP e Comando-Geral da GNR

- a) O crescimento, acentuado a partir de 2003, advém, segundo fontes da PSP do só a partir dessa data, terem começado a ser introduzidos os dados na sua totalidade.

Quanto às manifestações desportivos é necessário referir, em primeiro lugar, que uma elevada percentagem dos eventos são competições de futebol. Os dados extraídos dos relatórios de segurança interna, entre 2001 a 2004, permitem fazer uma leitura do número de serviços de ordem, de agentes envolvidos e de incidentes ocorridos na área de responsabilidade da PSP. O número de incidentes, sobre o número de eventos, representa pouco mais de um 1%, o que é

manifestamente reduzido. O número de agentes envolvidos, em cada policiamento desportivo, oscilou entre os 3 e os 3, 5, no ano de 2001, 2002 e 2003, tendo passado para os 4,2 agentes, em 2004, em razão, certamente, do “EURO 2004”.

Os dados apresentados pela GNR, no relatório de segurança interna de 2004, não estão longe dos dados da PSP, dado que, em 37.942 policiamentos, foram empregues 115.172 elementos, correspondente a 3 militares da GNR por evento e registaram-se 343 incidentes.

Diga-se a este propósito que, quer no caso da GNR, quer no caso da PSP, a maioria dos serviços de ordem têm como destinatários as competições amadoras e os escalões mais jovens das diversas modalidades desportivas, com especial destaque para o futebol.

Quadro 9 – Relativo ao policiamento de manifestações desportivas na área de responsabilidade da PSP.

| | 2001 | | | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | |
|---------------------|---------|--------|---------------|---------|--------|---------------|---------|--------|---------------|---------|--------|----------------|
| | Futebol | Outros | Total | Futebol | Outras | Total | Futebol | Outras | Total | Futebol | Outras | Total |
| Policiamentos | 20.788 | 7.108 | 27.896 | 20.215 | 7.821 | 28.036 | 20.485 | 8.677 | 28.306 | 14.774 | 12.445 | 27.219 |
| Agentes envolvidos | 70.767 | 18.959 | 89.726 | 64.827 | 20.805 | 85.632 | 72.185 | 27.465 | 99.650 | 77.889 | 36.486 | 114.375 |
| Jogos de alto risco | 28 | | 28 | 54 | | 54 | 34 | | 34 | 40 | | 40 |
| Incidentes | 239 | 91 | 330 | 174 | 131 | 305 | 241 | 159 | 400 | 165 | 92 | 257 |

Fonte: RASI

Estes números não significam que a violência esteja afastada das competições desportivas. Os dados empíricos provam que existe um potencial de violência associado ao fenómeno desportivo, com particular incidência nas claques de futebol. Embora não se possa estabelecer essa relação, tendo por base estes números, fontes policiais associam alguns dos incidentes registados pela Polícia, sobretudo os de maior gravidade, ao comportamento violento de certos indivíduos que integram essas claques, apoiadas pelos principais clubes e que, nessa sede, encontram espaço para, de forma anónima, praticarem furtos, danos e violência sobre as forças policiais.

Os diversos estudos existentes, sobre a temática, provam que algumas dessas claques são compostas por jovens socialmente excluídos. Encontrando-se,

algumas delas, infiltradas por grupos extremistas, adeptos do ódio racial e da xenofobia tornando-as espaço propício para o desencadear de fenómenos de violência grupal e de desrespeito à autoridade.

Verifica-se, inclusive, por parte destes grupos organizados de adeptos um aumento progressivo dos contactos internacionais em “rede”, o que, não deixa de ser um elemento perturbador, principalmente nos acontecimentos desportivos importantes de carácter internacional

3.2. Síntese da evolução da criminalidade

Em termos gerais, a evolução da criminalidade registada em Portugal, entre 1998 e 2004, pode ser caracterizada nos seguintes termos:

- crescimento sustentado, até 2003, e inversão da tendência em 2004 e 2005, ainda que não se possa concluir que se esteja perante um novo ciclo;
- Continuação do predomínio do crime patrimonial;
- litoralização e urbanização do crime, que resulta directamente do crescimento populacional nas zonas mais povoadas;
- surgimento de novos fenómenos de delinquência juvenil e grupal nas grandes áreas metropolitanas, associado a um aumento dos níveis de violência, gratuitidade e fungibilidade;
- apesar do seu peso relativamente baixo, no conjunto da criminalidade participada, o crime violento apresenta uma tendência para o crescimento quantitativo e qualitativo;
- tendência do aumento, quantitativa e qualitativa, da violência sobre os elementos das forças de segurança;
- aumento da criminalidade transfronteiriça e pendular, em zonas do interior, por força da melhoria das acessibilidades, do processo de abandono e

envelhecimento das populações e da sua menor protecção, o que faz com que o volume da criminalidade participada à GNR tenha vindo a aproximar-se gradualmente e ultrapassado em 2005, pela primeira vez, o número de ocorrências registadas pela PSP;

- aumento significativo dos casos relativos à criminalidade económico-financeira. Associada a este fenómeno, a ciber - criminalidade terá tendência a aumentar potenciada pelo uso cada vez maior da Internet;
- surgimento de novas formas de criminalidade organizada transnacional, em resultado dos processos de abertura de fronteiras, globalização e redes de imigração ilegal, tráfico de seres humanos;
- embora Portugal não seja um alvo prioritário e estratégico, não se pode excluir a utilização do seu território por organizações terroristas.

A análise do caso português parece pois confirmar que também em Portugal se regista uma alteração do quadro das ameaças. A transformação das ameaças tradicionais, a emergência das ameaças transnacionais e a consequente emergência de novos riscos, apontam para que a segurança não se esgota no uso da força, mas reclama, entre outras, e pelo menos, a componente “protecção e socorro”.

É neste quadro, que terá de se repensar o conceito de segurança.

4. Novo conceito de segurança e *governance* da segurança

Desde o tratado de Vestefália, em 1648, que os Estados agiam num quadro internacional simples em que existia uma fronteira clara entre a ordem interna e a anarquia internacional e em que o Estado detinha não só o monopólio do uso da força, mas também o monopólio das relações internacionais. Era, por isso, o único actor da segurança. Desde o fim da guerra-fria que este modelo vestefaliano se vem alterando. Em primeiro lugar, tornou-se cada vez mais indefinida a fronteira interno – externo. Em segundo lugar, não só emergiram novos actores internacionais como, consequência da globalização, os Estados passaram a actuar num quadro internacional complexo, caracterizado pela interdependência, a transnacionalização e a *desterritorialização* das relações internacionais. Em resultado dos efeitos cumulativos de tais processos, o Estado é hoje colocado perante um conjunto de novos desafios à segurança. A tomada de consciência, a seguir ao 11 de Setembro, de que o mundo em que vivemos é imprevisível e vulnerável, e que a "segurança" não escapa à complexa rede de transformações e perturbações que caracterizam a nossa época, reforçou a necessidade de rever o conceito segurança.

A segurança adquire significados diferentes consoante os indivíduos, as sociedades e os momentos históricos em que é usado. Nas sociedades ocidentais a segurança adquiriu um estatuto de bem público e de direito fundamental, sendo percebida como um factor de desenvolvimento económico, coesão social e estabilidade política. Produzir mais segurança não passa, apenas, pela diminuição dos níveis de insegurança objectiva (associada à pequena e média criminalidade, à violência urbana, ao terrorismo), mas também, pela manutenção dos níveis de segurança subjectiva.

A segurança é um estado pessoal, mas simultaneamente um processo social de interacção entre indivíduos e sistemas que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos geradas pela desordem e imprevisibilidade.

A insegurança condiciona o comportamento do ser humano e o regular funcionamento das instituições do Estado democrático, colocando em causa o valor da liberdade e o exercício dos direitos civis, políticos e sociais. O Estado vê-se assim obrigado não só a prevenir e combater as ameaças e os riscos reais, mas também os fenómenos que são subjectivamente percebidos pelos cidadãos como afectando a sua segurança.

Como consequência do alargamento do “espectro da ameaça e do risco”, as áreas de impacto já não se limitam à domínio tradicional, da segurança militar, mas alarga-se a novos domínios como o económico, o societal, o político e o ambiental.

A cada vez maior consciência por parte dos cidadãos de que o conhecimento e domínio sobre os riscos não é completo, associada à exposição e às consequências dos mesmos, transporta para o âmbito da segurança riscos decorrentes, entre outros, de potenciais pandemias, do consumo de determinados bens alimentares, da circulação rodoviária, com consequências para a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

O alargamento dos domínios da segurança faz-se a par de um alargamento do número de actores que produzem e distribuem o “bem” segurança. Se tradicionalmente o Estado era o único responsável pela sua produção e distribuição, porque era o único detentor dos meios e da organização para essa actividade, hoje, apesar do Estado manter a sua centralidade, um conjunto de novos actores actuam de forma subsidiária e complementar à sua actividade.

Ao nível internacional, as organizações internacionais, desenvolvem actividades destinadas a reforçar a “segurança colectiva”, ao mesmo tempo que criam sistemas de informação e redes de peritos e de “pontos de contacto”,

fazendo com que a segurança dos Estados dependa, cada vez mais, de tais redes. Ao nível nacional, e numa tentativa de fazer face aos novos desafios da segurança, os Estados descentralizam competências para os poderes locais. Por último, mas não menos importante, um conjunto cada vez maior de actores privados passou também a fornecer segurança, quer aos particulares, quer ao próprio Estado.

O objecto segurança já não se limita à questão do Estado mas alarga-se também, à questão das pessoas.

Assim, consequência deste alargamento, os instrumentos da segurança não se limitam ao uso da força, mas passam a distribuir-se ao longo de um *continuum* que varia entre o *soft power* e o *hard power*. Um *continuum* que varia entre, por exemplo, prestar socorro a vítimas de uma catástrofe natural ou regular conflitos pela via da negociação e, no extremo oposto, o uso directo da coacção com a utilização da força física ou das armas de fogo, em situações extremas. Como consequência, a separação tradicional entre a segurança (*security*) e a protecção e socorro (*safety*) transforma-se e torna-se ela própria num *continuum*.

A densificação do conteúdo da segurança faz-se, assim, segundo quatro vectores essenciais:

- um primeiro vector, que alarga a segurança a vários domínios: do uso da força à qualidade de vida;
- um segundo vector, que alarga os actores securitizadores: do monopólio do Estado aos com novos actores que actuam de forma subsidiária e complementar;
- um terceiro vector, que alarga os objectos da segurança: da segurança do Estado à segurança das pessoas;
- um quarto vector, que alarga os instrumentos da segurança: do *hard power* ao *soft power*.

Enquanto bem público e direito fundamental, a segurança, neste novo conceito, exige uma abordagem política transversal e uma mobilização social que resulta de uma interação entre múltiplos actores.

Este novo quadro exige uma mudança de paradigma. E este novo paradigma pode ser encontrado na ideia de *governance*. A *governance* enquanto nova forma de intervenção pública visa responder a uma nova realidade, a um mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados.

No caso específico da segurança, trata-se de uma *multi-level governance* em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal e polícia local), o nacional (polícia nacional) e o internacional (por exemplo, EUROPOL e INTERPOL).

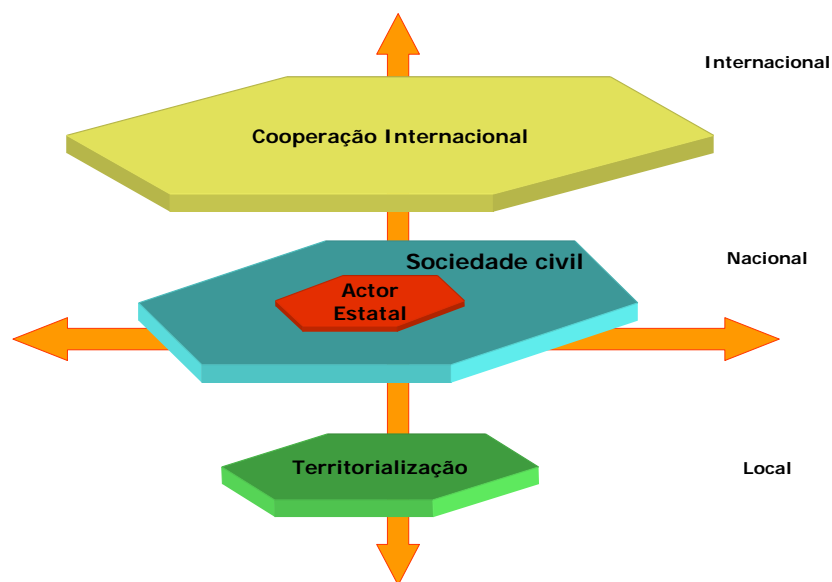


Figura 1 - Multi-level governance da segurança

Sem que tenha havido uma conceptualização sistemática neste domínio, alguns passos na *governance* da segurança têm sido dados em Portugal:

- Ao nível da descentralização e territorialização da segurança o Estado deixou de agir de forma isolada e unilateral passando a contratualizar com os municípios a adopção de medidas concretas, como seja, a constituição de polícias municipais;
- Ao nível da cooperação internacional, devido à participação no espaço de liberdade, segurança e justiça, Portugal passou a cooperar activamente com actores europeus com um papel cada vez mais importante na cooperação policial, informações, protecção civil (Schengen, Europol, etc.). E no plano global com a Interpol;
- Ao nível da privatização da segurança, as empresas têm vindo não só a crescer em número, como a assumir cada vez maiores responsabilidades em domínios que anteriormente eram da exclusiva competência dos corpos policiais (por exemplo, no controlo de bagagens e pessoas, no acesso às áreas internacionais dos aeroportos e na segurança interior dos recintos desportivos, no caso dos jogos de futebol de natureza profissional);
- Ao nível da participação dos cidadãos, tem-se revelado difícil leva-la à prática, apesar das tentativas de mobilização. A participação dos cidadãos é importante porque além de reforçar os mecanismos informais de controlo social contribui para fortalecer a natureza interdisciplinar das respostas de segurança.

Neste novo quadro, o Estado encontra um novo paradigma para responder aos novos problemas. O Estado, na governance da segurança, não sendo o único, continua a ser o actor central e a ter o papel preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança.

Na qualidade de prestador, enfrenta o desafio da territorialização e da proximidade, da eficácia e da eficiência. Na qualidade de dinamizador, enfrenta o desafio da mobilização e da participação dos outros actores na segurança. Na qualidade de regulador, enfrenta o desafio da definição das competências, dos procedimentos e dos limites dos outros actores.

5. Experiências e evolução recente do sistema de segurança interna de quatro Estados-membros da União Europeia

Analisa-se em seguida, em termos comparativos, os sistemas de segurança interna (SSI) da França, da Espanha, da Bélgica e da Áustria. Foram várias as razões que levaram à escolha destes quatro Estados-Membros da União Europeia.

No caso da França, por um lado, devido à influência tradicionalmente exercida quer sobre Portugal, quer sobre os restantes Estados-Membros seleccionados pelo modelo de segurança interna deste país – assente na dualidade de forças de segurança de nível nacional, uma de natureza militar e outra de natureza civil, e na dualidade de tutelas político-governamentais. Por outro lado, devido à circunstância de as reformas recentes que o SSI francês tem conhecido manterem intocada a aquela dualidade de forças de segurança.

No caso da Espanha, a escolha deveu-se antes de mais a evidentes razões de contiguidade geográfica e geopolítica, que não podem deixar de levar a abordar o tema da segurança interna em Portugal num contexto ibérico. Deveu-se ainda à circunstância de o SSI espanhol vir conhecendo importantes reformas – não coincidentes com as levadas a cabo em França – que, todavia, também não põem em causa a dualidade de forças de segurança.

No caso da Bélgica e da Áustria, a escolha deveu-se à circunstância de se tratar de Estados-Membros de dimensão populacional assimilável a Portugal, em ambos os casos, e territorial no caso da Áustria. Mas deveu-se sobretudo ao facto de ambos os países terem concluído, já no século XXI, profundas e aparentemente bem sucedidas reformas dos respectivos SSI's, de sentido global

convergente e marcadas pela ruptura com o modelo dual francês até então em vigor.

5.1. França

Introdução

A França, Estado unitário de tradição centralista, tem introduzido no seu SSI importantes reformas desde a última década, sem todavia pôr em causa a essência dual do mesmo.

É a caracterização desse sistema, nos seus traços fundamentais, que importa levar a cabo à luz da evolução sofrida ao longo do período assinalado e das tendências actuais de mudança.

Caracterização geral do sistema

O sistema de segurança interno francês apresenta-se de forma relativamente simples: o Governo e os seus representantes a nível desconcentrado – os Prefeitos – ocupam um lugar central de direcção e de coordenação; a *Police Nationale* e a *Gendarmerie Nationale* partilham as competências de segurança pública e de investigação criminal.

O princípio tradicionalmente subjacente a este sistema policial dual ou napoleónico é o de que uma só força policial, em situação de monopólio, disporia de poderes excessivos e poderia, em situações limite, pôr em causa o normal funcionamento das instituições democráticas.

Actualmente, à semelhança do que sucede em muitos outros países, aquele conjunto interage e concerta-se com outros novos parceiros da segurança, como as polícias municipais e os operadores privados.

O sistema francês de coexistência de duas forças de segurança nacionais de estatuto diferente parece a adaptar-se às características de um país que continua a ser fortemente centralizado e marcado pela dualidade tradicional entre Paris e a província.

Um dos traços mais característicos do SSI francês é o relativo consenso entre os vários quadrantes políticos e sociais sobre as grandes questões da segurança interna, da prevenção e luta contra a criminalidade urbana e contra os novos fenómenos de criminalidade violenta, organizada e transnacional. Tal tem permitido uma certa continuidade na implementação e avaliação dos resultados das políticas públicas de segurança, independentemente do partido que está no poder. Talvez a grande exceção a este “acordo de regime” sobre as questões de segurança interna e da criminalidade seja a política de estrangeiros e imigração, que é mais fortemente marcada pelos princípios ideológicos dos partidos do centro-direita ou de esquerda que têm alternado no poder.

Um segundo traço importante da política de segurança interna é a existência de uma visão estratégica sobre as questões da segurança, traduzida no facto de o Governo, ao longo da última década, ter adoptado um planeamento quinquenal das grandes opções e meios, plasmado numa lei de orientação e de programação da segurança (LOPS).

Um terceiro traço é o facto de as relações entre a Gendarmerie e a Polícia assentarem mais na complementaridade do que na concorrência. Nesse sentido concorrem os planos departamentais de segurança e os Prefeitos, que desempenham um papel importante na animação e coordenação em matéria de segurança, nos termos da LOPS, de 21 de Janeiro de 1995. Tem existido, da parte dos sucessivos governantes, a preocupação de evitar as duplicações ou as concorrências estéreis, privilegiando a optimização da utilização de meios à disposição do Estado.

Reformas recentes

Em 2002, o novo Governo fez da luta contra a insegurança uma das prioridades da sua acção. O Ministro do Interior, encarregado de conduzir esta política, fica legitimado para dispor directamente da Gendarmerie, alterando a arquitectura do sistema. Para o efeito, o Ministro do Interior em concertação com o Ministro da Defesa, define as missões da Gendarmerie, para além das relativas à investigação criminal, bem como as condições e modalidades da sua execução, nos termos do Decreto nº 2002-889, de 15 de Maio de 2002, relativo às atribuições do Ministro do Interior.

Por seu lado, a nova LOPS, de 29 de Agosto de 2002, também conhecida como “Lei Raffarin”, veio centrar-se nos seguintes objectivos: (1) estabelecimento de uma nova arquitectura institucional da segurança interna; (2) utilização das Forças de Segurança de forma mais coerente e eficaz, para fazer face às novas exigências da segurança; (3) melhor equilíbrio entre a polícia de proximidade e a investigação criminal das Forças de Segurança; (4) adaptação da organização, administração e gestão aos novos desafios da segurança; (5) atribuição à França de um papel motor na cooperação europeia e internacional em matéria de segurança interna; (6) criação de uma reserva civil da Polícia; (7) desenvolvimento do acompanhamento social no seio da Polícia e da *Gendarmerie*; (8) luta mais intensa contra a insegurança rodoviária; e (9) reforço da prevenção e inserção social.

Posteriormente, a Lei de Segurança de Março de 2003, para além de reorganizar o sistema de investigação criminal, tornando-o mais simples e mais abrangente, devolveu aos Prefeitos a gestão da segurança, numa lógica de desconcentração, passando estes a ser as autoridades territorialmente competentes na matéria, em articulação com os presidentes de câmaras municipais.

A par disso, introduziu-se no SSI um conceito importado do sector privado, ou seja, o de “grupo de projecto”, que se traduziu na criação dos Grupos de Integração Regionais (GIR) em número de 22. Trata-se de pequenas estruturas, muito ligeiras, com três ou quatro elementos permanentes, representativos de instituições várias. Os GIR podem mobilizar, num determinado território que lhe está atribuído, em função de instruções do Prefeito ou do Ministério Público, até 400 efectivos oriundos da Polícia, da Gendarmerie, das Alfândegas, dos Serviços Fiscais, dos Serviços Sociais e da Educação Nacional.

Tal permite um vasto leque de conhecimento sobre cada questão de segurança, numa lógica de crescente transversalidade, permitindo uma acção mais eficaz principalmente em quatro áreas: (1) luta contra a economia subterrânea, matéria muito sensível nos bairros problemáticos; (2) luta contra o tráfico de estupefacientes; (3) luta contra a média criminalidade; e sobretudo (4) restauração do Estado de Direito nos bairros problemáticos.

Outro âmbito tocado pelas reformas recentes é o da manutenção da ordem pública. Num mundo cada vez mais marcado pelo aumento dos fluxos – de pessoas, de bens materiais e imateriais –, a mobilidade das forças de segurança encarregadas da manutenção da ordem pública torna-se uma questão central no SSI. Nesse sentido, foram criados na Gendarmerie os Esquadrões Móveis e na Polícia as Companhias Republicanas de Segurança (CRS), distribuídas por sete Zonas de Defesa. O Prefeito de Zona tem à sua disposição um conjunto de CRS e de Esquadrões que só lhe podem ser retirados para actuarem noutras zonas por determinação do escalão central.

Além disso, foi introduzido no SSI uma nova parceria público-privada. Na sequência dos fracassados contratos locais de segurança, o Ministro do Interior Sarkozy criou os Conselhos Locais de Segurança e Prevenção da Delinquência (CLSPD), que colocam de novo o Prefeito no centro do dispositivo de segurança. Até ao momento, já foram criados 800 CLSPD, integrando três colégios (de funcionários, de eleitos e de associações).

Por outro lado, está em curso uma transferência de missões da Polícia e da Gendarmerie para outros sectores do Estado e para a iniciativa privada, em número que pode vir a ser elevado.

Por fim, e mais recentemente, uma circular do Primeiro-Ministro, de Janeiro de 2006, introduz um processo de experimentação em dois ou três departamentos, tendo por objectivo articular e integrar, no seio da Prefeitura, uma série de serviços dispersos por três Direcções-Gerais: a Direcção-Geral de Segurança; a Direcção-Geral de População e a Direcção-Geral do Território.

Serão integrados: (1) a Direcção Departamental de Segurança Pública; (2) a Direcção Departamental de Informações de Segurança (“Renseignements Généraux”); (3) o Serviço Interministerial de Defesa e Protecção Civil; e (4) o Gabinete de Polícia Administrativa da Prefeitura (armas, bebidas, etc.). Serão associados, sem serem integrados: (1) o Departamento Central de Incêndios e Socorro; (2) o Grupo da Gendarmerie Nacional (esperando-se que evolua para a integração completa); e (3) a Direcção Regional de Alfândegas.

Conclusão

O desafio, nos dias de hoje, para as duas Forças de Segurança, é trabalharem em simpatia e de forma coordenada, sem por isso perderem a sua especificidade, que faz toda a sua riqueza e eficiência. Polícia e *Gendarmerie* devem, igualmente, aprender a viver em harmonia com outros actores da segurança cada vez mais presentes: os Prefeitos, cuja autoridade se afirma de forma crescente; as polícias municipais e as empresas privadas, que tendem a investir, nomeadamente, no domínio da proximidade; os diversos intervenientes em domínios de competência específicos – alfândegas, guardas campestres, agentes de vigilância da via pública, educadores sociais, Forças Armadas.

Pode dizer-se que o sistema francês de segurança interna se caracteriza pela mudança na continuidade. Ou seja, mantendo na sua essência uma estrutura dual,

com uma força civil e outra militar, o sistema avança no sentido da racionalização de meios, na partilha de serviços, tendo em vista o aumento da eficiência, da eficácia e da economia de recursos e, no futuro, a criação de apenas um Ministério da Segurança Interna, que integre plenamente as duas Forças de Segurança.

A par disso, o sistema avança no sentido da especialização de determinados serviços de investigação criminal, do reforço das competências dos investigadores e de uma maior mobilidade das forças de manutenção da ordem, tendo em vista enfrentar de forma mais eficaz novas ameaças e riscos que não conhecem fronteiras.

5.2. Espanha

Introdução

O SSI espanhol e a sua evolução revestem-se de grande importância quando se reflecte sobre a reforma do sistema português, pela proximidade física, cultural e histórica, pela semelhança do modelo policial de partida e pela relevância de que se devem revestir as relações de cooperação policial bilateral, em razão da existência de fronteiras comuns.

Podem distinguir-se três grandes fases na evolução do SSI espanhol, desde a reimplantação da democracia: (1) uma fase de adaptação dos instrumentos jurídicos e da acção das instituições policiais ao regime democrático; (2) uma fase de consolidação e clarificação do sistema, com a reafirmação do modelo dual; (3) uma terceira fase, traduzida na criação de novas unidades de coordenação e de novos serviços especializados na prevenção e luta contra

fenómenos criminais emergentes, como o terrorismo e o crime organizado transnacional.

A descrição do SSI espanhol será sistematizada de acordo com estas três fases.

A Constituição de 1978 e a Lei Orgânica de 1986

Em 1978, a Espanha dota-se de uma nova Constituição que veio concretamente estabelecer princípios propulsores das fortes mudanças operadas num SSI muito centralizado.

Em primeiro lugar, a Constituição estabelece como missão fundamental das forças e corpos de segurança a protecção do livre exercício dos direitos e liberdades e a garantia da segurança pública. Este novo conceito obrigou a uma mudança total na forma de entender a segurança pública, que até então era considerada como “ordem pública”.

Em segundo lugar, a Constituição estabelece que a Administração Pública deve actuar de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação.

Em terceiro lugar, a Constituição determina que o Estado se organiza territorialmente em municípios, províncias e comunidades autónomas. Todos estes gozam de autonomia para a gestão dos respectivos interesses. Ainda que a segurança pública seja uma competência do Estado, contempla-se a possibilidade de criação de polícias pelas comunidades autónomas.

Em 1986, a Lei Orgânica dos Corpos e Forças de Segurança entrou em vigor, pretendendo abarcar todas as questões relacionadas com o SSI em Espanha, nos três níveis territoriais. Esta lei estabeleceu, no essencial, os seguintes princípios e regras: (1) a actividade policial deve ser entendida como serviço público; (2) as linhas mestras do regime jurídico das forças e corpos de

segurança devem valer para o conjunto; (3) a intercomunicação entre os corpos de segurança é obrigatória, de acordo com o princípio de cooperação recíproca e de coordenação orgânica; (4) os princípios básicos de actuação, ou seja, o código deontológico dos corpos policiais devem ser comuns.

A Lei Orgânica definiu também o quadro em que se pode concretizar a criação de polícias nas comunidades autonómicas e locais, bem como os termos em que estas podem assumir competências em matéria de segurança. Foi também ela que determinou a *unificação* de dois corpos policiais de âmbito nacional: por um lado, o Corpo Superior de Polícia, dedicado à investigação criminal e antiterrorista, à polícia científica e à aplicação do regime de estrangeiros; por outro lado, o corpo competente em matéria de prevenção, segurança e ordem pública. Desta fusão nasceu o Corpo Nacional de Polícia.

Os níveis do sistema

A) Polícias Locais

Os municípios têm determinadas competências em matéria de segurança pública, ordenamento, sinalização, direcção do tráfego urbano, vigilância e protecção de personalidades e de património locais. Para o efeito, dispõem de Corpos de Polícia Local, que participam cada vez mais activamente, no seu âmbito territorial, em funções de segurança pública, em dispositivos conjuntos policiais para prevenir o consumo e tráfico de drogas de pequena escala e a pirataria informática, em patrulhas preventivas, polícias de bairro, etc.

Em 2002, elaborou-se um convénio-quadro entre a Federação Espanhola de Municípios e Províncias (FEMP) e o Ministério do Interior, que permite firmar convénios específicos entre a administração central e os municípios.

Normalmente, os convénios contemplam medidas para reforçar a colaboração e coordenação do correspondente corpo policial estatal (Corpo Nacional de Polícia ou Guarda Civil) com a polícia local em matéria de

segurança pública nesse município e que se concretiza em: (1) intercâmbio de informação e documentação, incluindo o acesso a bases de dados, (2) interconexão de salas de comunicações, (3) frequências conjuntas de rádio para comunicações policiais em dispositivos específicos ou extraordinários; (4) uso conjunto de gabinetes de denúncias e atendimento ao cidadão; (5) apoio mútuo entre cada um dos corpos; (6) actuações conjuntas em citações judiciais, dispositivos de vigilância e prevenção em zonas de actividade criminosa, serviços de patrulha, localização de paradeiro de evadidos e desaparecidos, etc.

Além disso, nas cidades e localidades mais importantes está a ser considerada uma maior implicação das polícias locais no desenvolvimento de funções de polícia judiciária ou investigação criminal. Tal poderia incluir a gestão de denúncias de infracções penais menores.

B) Polícias Autonómicas

O segundo nível é o das polícias autonómicas. Neste domínio, distinguem-se três tipos de comunidades autónomas:

(1) as comunidades que dispõem de corpos de polícia próprios e que são três: Catalunha (Mossos D'Esquadra), País Basco (Ertzaintza) e Navarra (Polícia Foral);

(2) as comunidades cujos estatutos prevêm a possibilidade de criação de polícias, de acordo com a vontade política dos seus representantes. Nestes casos existe a possibilidade de afectação de unidades completas do Corpo Nacional de Polícia que actuam sempre sob o comando da sua hierarquia;

(3) as comunidades cujos estatutos não contêm tal previsão. Neste caso, a Guarda Civil ou Corpo Nacional de Polícia realizam as funções próprias da segurança pública.

A Lei Orgânica de 1986 atribuía competências limitadas a estas polícias, a saber, de: (1) protecção das personalidades autonómicas; (2) vigilância e protecção dos demais bens da comunidade; (3) vigilância de espaços públicos; (4) protecção de manifestações e manutenção da ordem em grandes concentrações humanas. Contudo, as exigências da realidade e a própria lei (em especial a lei processual penal) vieram permitir que estes corpos de polícia autonómica assumissem competências mais amplas, em especial as relativas à polícia judiciária, convertendo-se em polícias integrais, com um amplo leque de competências.

Os corpos policiais de âmbito nacional podem assim concentrar-se mais em questões específicas (terrorismo, crime organizado, criminalidade transnacional, controlo de estrangeiros, etc.).

C) Polícias Nacionais

São elas (1) o Corpo Nacional de Polícia, que é uma instituição armada de natureza civil, localizado em capitais de província e nos municípios e núcleos urbanos que o Governo determine (mais de trinta mil habitantes); (2) a Guarda Civil, que é uma instituição armada de natureza militar, competente no resto do território nacional e seu mar territorial. Ambas estão integradas no Ministério do Interior.

A Guarda Civil, em circunstâncias normais exerce funções unicamente policiais, sejam de tipo judiciário ou administrativo, dependendo exclusivamente do Ministro do Interior. Se, todavia, lhe forem atribuídas missões de carácter militar dependerá também do Ministro da Defesa. Em situação de guerra, depende exclusivamente deste último.

Constituem *missões gerais* de ambas as polícias nacionais: (1) a execução das leis e disposições gerais; (2) o auxílio e protecção de pessoas; (2) a conservação e custódia dos bens que se encontrem em situação de perigo por

qualquer causa; (3) a protecção dos edifícios e instalações públicos que o requeiram; (4) a protecção e segurança de altas personalidades; (5) a manutenção e restabelecimento da ordem e segurança públicas; (6) a prevenção da prática de actos ilícitos; (7) a investigação dos crimes para descobrir e deter os suspeitos, assegurar os meios de prova e colocá-los à disposição do juiz ou tribunal competente e elaborar os relatórios técnicos e periciais necessários; (8) a pesquisa, recepção e análise de informação de interesse para a ordem e a segurança públicas, bem como a planificar e execução dos métodos e técnicas de prevenção da criminalidade; (9) a colaboração com os serviços de protecção civil.

Constituem *missões específicas do Corpo Nacional de Polícia*: (1) a emissão do passaporte e bilhete de identidade; (2) o controlo da entrada e saída do território nacional de nacionais e de estrangeiros; (3) as relativas à administração de estrangeiros, refúgio e asilo, extradição, expulsão, emigração e imigração; (4) o combate ao tráfico de drogas; (5) a colaboração e a prestação de auxílio às polícias de outros países; (6) o controlo da segurança privada.

Por seu lado, constituem missões específicas da Guarda Civil: (1) o controlo das armas e explosivos; (2) a polícia fiscal do Estado e o combate ao contrabando; (3) a vigilância do tráfego, trânsito e transporte nas vias públicas interurbanas; (4) a protecção de vias de comunicação terrestre, costas, fronteiras, portos, aeroportos e centros e instalações que pelo seu interesse o requeiram; (5) a conservação da natureza e meio ambiente e dos recursos hídricos; (6) a condução interurbana de presos e detidos.

As estruturas de coordenação

A) As Juntas de Segurança

Para coordenar e harmonizar a actuação das diferentes polícias, sejam locais, autonómicas ou de âmbito nacional, criaram-se as Juntas Locais de

Segurança, nas quais participam o Presidente da Câmara, os responsáveis do Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil, o Chefe da Polícia Local, o Chefe da Polícia Autónoma (quando exista) e o Secretário da Câmara Municipal. Também pode participar o Delegado do Governo e outras entidades, tais como assessores técnicos ou comandos superiores policiais.

De entre as missões das Juntas de Segurança, destacam-se as seguintes: (1) análise e avaliação da segurança pública no município; (2) as propostas de coordenação entre corpos; (3) a elaboração de planos preventivos; (4) a facilitação do intercâmbio de informação e de dados; (5) o estudo e avaliação de relatórios e propostas (de entidades ou cidadãos); (6) o fomento da cooperação; (7) a adopção de *deliberações vinculativas* e o *acompanhamento da sua execução*; (8) a imposição do cumprimento de acordos concluídos.

B) O Conselho de Política de Segurança

Também foi criado o Conselho de Política de Segurança como órgão de coordenação entre o Estado e as Comunidades Autónomas em matéria de segurança pública. É composto pelo Ministro do Interior, que o preside, e pelos Conselheiros do Interior das Comunidades Autónomas (17 no total) e assistido por um órgão técnico denominado Comité de Peritos.

Este Conselho tem as seguintes funções: (1) elaboração das fórmulas de coordenação; (2) realização de acordos-programa de formação, de informação e de actuações conjuntas; (3) adopção de directrizes gerais e pareceres relativamente à aplicação das disposições legais que afectem os corpos de polícia; (4) aprovação de *directivas* e recomendações de carácter geral; (5) emissão de pareceres sobre a criação de corpos de polícia autónomos, bem como sobre a delimitação da respectiva competência; (6) emissão de pareceres sobre os convénios de cooperação em matéria de segurança entre o Estado e as Comunidades Autónomas.

C) Os Delegados e Subdelegados do Governo

Estes altos funcionários representam o Governo nacional no território correspondente (Delegados nas Comunidades Autónomas – 17; Subdelegados nas Províncias – 52).

Os Delegados e Subdelegados do Governo têm a direcção e a supervisão de todos os organismos e serviços da Administração Geral do Estado situados no respectivo território. Para tal, cabe-lhes a chefia das forças e corpos de segurança do Estado nessa zona, sob a dependência funcional do Ministério do Interior.

A especialização

Numa fase mais recente da evolução do SSI espanhol, o surgimento de novas ameaças e riscos globais precipitou, por um lado, a necessidade de uma maior coordenação superior das diversas valências de resposta e, por outro, a urgência da criação de unidades especializadas na prevenção e combate aos novos fenómenos criminais, como o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional.

A) Crime Organizado

Como iniciativa política do Governo, em 2004 criou-se um novo órgão, no Ministério do Interior, para melhorar a coordenação das forças policiais na sua luta contra todas as formas de criminalidade, com especial incidência na criminalidade organizada. Trata-se do Comité Executivo para o Comando Unificado dos Corpos e Forças de Segurança do Estado (CEMU), através do qual se aperfeiçoam os mecanismos que permitem exercer o comando unificado.

Este Comité veio modificar o tradicional sistema de funcionamento do Ministério ao constituir um núcleo de apoio básico que reforça a tarefa de direcção do Secretário de Estado da Segurança sobre a Guarda Civil e o Corpo Nacional de Polícia.

Os objectivos prioritários no momento da sua constituição foram: (1) a criação de unidades especiais conjuntas nomeadamente de combate à criminalidade organizada e ao terrorismo; (2) a criação e gestão de uma *base de dados policiais comum e de acesso partilhado* para as forças e corpos de segurança do Estado; (3) a promoção da criação de um organismo com competências em matéria de polícia científica, para garantir uma eficaz colaboração das unidades competentes das direcções-gerais da Polícia e da Guarda Civil; (4) o apoio à criação de um centro de estudos em matéria de segurança pública, de modo a que o aperfeiçoamento dos membros das forças e corpos de segurança do Estado seja homogéneo; (5) a criação e organização de salas únicas de atendimento aos cidadãos, para facilitar o seu acesso aos serviços policiais de maneira imediata e directa; (6) o aprofundamento da acção junto das diversas instâncias de cooperação policial internacional.

A finalidade do CEMU é garantir de forma permanente e continuada a actuação conjunta e coordenada, a nível operacional, do Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil, no exercício das suas funções em matéria de cooperação policial internacional, segurança pública, informação e investigação, polícia judiciária, infra-estruturas e material. Para o efeito, cabe-lhe elaborar e executar programas e procedimentos, bem como supervisionar os serviços de actuação integrada de ambos os corpos de polícia. As decisões do CEMU são, por conseguinte, *vinculativas* para eles.

O CEMU é presidido pelo Secretário de Estado da Segurança, sob a superior orientação do Ministro do Interior, fazendo parte dele: (1) o Director Geral do Corpo Nacional de Polícia; (2) o Director Geral da Guarda Civil; (3) o Director Geral de Infra-estruturas e Material de Segurança; (4) o Chefe do Gabinete do Ministro; (5) um assessor do Gabinete com funções de secretário.

B) Luta Anti-terrorista

Uma das iniciativas do CEMU, após os atentados de 11 de Março em Madrid, foi a criação do Centro Nacional de Coordenação Anti-terrorista (CNCAT). Este tem por objectivo dar resposta ao tratamento integrado da informação estratégica sobre terrorismo, tanto na sua projecção nacional como internacional, mantendo a iniciativa na luta anti-terrorista e identificando os cenários possíveis de intervenção. Para o efeito, actua como órgão de recepção, processamento e avaliação da informação estratégica sobre todos os tipos de terrorismo que constituem uma ameaça para Espanha, sem assumir missões operacionais.

Constitui uma estrutura profissional e não política, que depende organicamente da Secretaria de Estado da Segurança e funcionalmente do Comité Executivo para o Comando Unificado. É composto por membros do Corpo Nacional de Polícia, Guarda Civil e Centro Nacional de Inteligência (serviço de Informações dependente do Ministério da Defesa).

As funções de Director são desempenhadas alternativamente por um membro do Corpo Nacional de Polícia e por outro da Guarda Civil, que serão designados pelo Secretário de Estado da Segurança.

A vertente externa do sistema

Um sistema de segurança interna de um país, perante as ameaças e riscos que tem que enfrentar, necessita abrir uma parte da sua estrutura ao exterior. Uma rede adequada de oficiais de ligação e adidos policiais torna-se um canal de informação excepcional neste contexto.

Assim, foi acrescentado ao SSI espanhol uma equipa policial de apoio para fazer face a grandes ataques terroristas, capaz de actuar de forma imediata em

qualquer país que requeira a sua colaboração, transmitindo a experiência dos peritos que o compõem na investigação anti-terrorista, desactivação de explosivos e luta nuclear, bacteriológica, química e radiológica.

Conclusão

Como grandes linhas da evolução recente do SSI espanhol, destacam-se as seguintes:

(1) a crescente afirmação do modelo de descentralização, com um papel crescente das Polícias Autonómicas e Locais;

(2) a crescente especialização de organismos na prevenção e combate a novas ameaças e riscos, designadamente o terrorismo internacional e o crime organizado;

(3) a afirmação de estruturas de coordenação do sistema, ao nível central, regional e local;

(4) a consolidação de um processo de uniformização e racionalização de recursos, entre os dois corpos policiais nacionais, conduzida ao nível central.

Estas grandes linhas da evolução do SSI espanhol correspondem, em parte, ao rumo que também tem vindo a ser traçado no SSI francês e, nesse sentido, constituem o padrão de evolução dos sistemas policiais duais, como o português.

5.3. Bélgica

Introdução

A Bélgica é um Estado federal cuja estrutura administrativa inclui 10 províncias e por 589 comunas.

Desde a sua independência, em 1830, o Reino da Bélgica comportava dois grandes serviços de polícia, cujo leque de competências era similar. Por um lado, a *Gendarmerie*, fundada em 1796, claramente herdeira da tradição da *Gendarmerie* francesa, de natureza militar, composta por 17 000 elementos e 425 brigadas, integrada no exército e simultaneamente dependente dos Ministérios da Defesa, do Interior e da Justiça, que exercia funções de polícia administrativa e de polícia judiciária em todo o território. Por outro lado, 589 corpos de Polícias Comunais, que contavam com 20 000 elementos, na dependência directa das autoridades comunais locais – burgomestre e conselhos comunais – e cujo perfil variava muito em função da dimensão de cada comuna. Os polícias comunais tinham exactamente as mesmas competências da *Gendarmerie*, mas a sua actuação, por norma, processava-se exclusivamente ao nível do território da respectiva comuna.

Entretanto, em 1919, foi criado um terceiro corpo de polícia, a saber, a Polícia Judiciária, na dependência Ministério Público e que detinha apenas competências no âmbito criminal, ou seja, era um polícia de investigação criminal mais vocacionada para a criminalidade grave e especializada, composta por 1 500 elementos e 27 brigadas. A localização destas coincidia com as 27 circunscrições judiciárias.

Em Janeiro de 1992 a *Gendarmerie* foi objecto de uma primeira grande reforma, deixando de depender do Ministério da Defesa e tornando-se numa força policial de natureza civil de carácter federal. Em 1996, algumas centenas de elementos pertencentes a serviços de polícia especializados – polícia aeronáutica, marítima e dos caminhos-de-ferro – foram integrados na *Gendarmerie*.

Relativamente a estes três corpos de polícia pode afirmar-se que, à excepção das respectivas competências, que se entrecruzavam, tudo os distinguia entre si. Com efeito, quer as condições de recrutamento, a formação, o material, o uniforme, a organização, o estatuto de pessoal, quer a remuneração eram diferentes. Isto para além de existir um clima de rivalidade entre os seus

componentes, os quais normalmente se consideravam de qualidade superior aos das outras duas entidades.

Ao longo dos anos 90 foram ensaiadas tímidas tentativas legislativas tendo em vista alguma aproximação entre estes três corpos, designadamente em matéria de funções de polícia e de condições do seu exercício, repartição de competências de natureza criminal entre a *Gendarmerie* e a Polícia Judiciária e definição dos conceitos de criminalidade grave e criminalidade comum. Para além disso, um decreto-real de Julho de 1994 chegou mesmo a criar um Serviço Geral de Apoio Policial, composto por representantes das três entidades, que disponibilizava serviços comuns de gestão de informações policiais, de cooperação policial internacional e de informática.

O caso *Dutroux*, em 1996, constituiu a verdadeira e decisiva pedra de toque que deu lugar a uma reflexão profunda, na sociedade belga, quanto ao funcionamento da Polícia e da Justiça. Efectivamente, foi este caso que levou à constituição de uma comissão parlamentar de inquérito, a qual, em Abril de 1997, constatou a existência de toda uma série de aspectos negativos que caracterizavam a actividade polícia, tendo apresentado ao governo federal uma série de recomendações com vista à criação de um Serviço de Polícia Integrado.

O Parlamento acabou por concluir algo que já se tornara por demais evidente ao longo dos anos, ou seja, tornara-se de todo incomportável e inconveniente continuar a manter a existência de três corpos de polícia com competências similares e concorrenciais, que desenvolviam a sua actividade de costas voltadas uma para as outras e que não comunicavam de todo, entre elas, as informações policiais relevantes. Constatou, portanto, que as medidas correctivas introduzidas na década de 90 eram insuficientes e que se impunha a implementação de uma reforma profunda na organização dos serviços de polícia da Bélgica.

A espectacular e mediática fuga de *Dutroux*, em Abril de 1998, constitui mais um elemento de choque que finalmente fez acelerar o consenso parlamentar.

Logo no mês de Maio do mesmo ano, o denominado “Acordo Octopus” formalizou a vontade de oito partidos políticos em avançar com uma reforma tendo em vista a criação de um *Serviço de Polícia Integrado, estruturado em dois níveis, o federal e o local*, que deveriam trabalhar em perfeita complementaridade.

A reforma do sistema de segurança interno belga e a sua implementação

Com a finalidade de dar execução ao acordo parlamentar obtido, foi constituído, em Junho de 1998, um grupo de trabalho interministerial – Interior, Justiça, Finanças, Assuntos Sociais e Pensões – assistido por três peritos de polícia designados por cada um dos corpos atrás identificados, encarregado de redigir um projecto de lei num prazo recorde de dois meses. Tal projecto, após debate parlamentar que recolheu a votação favorável quase unânime de todos os partidos, traduziu-se na lei aprovada em Dezembro de 1998 que criou o serviço de polícia integrado e estruturado em dois níveis.

Até esta fase, os serviços de polícia nunca foram oficialmente consultados, estando apenas ao corrente dos trabalhos realizados através do respectivo representante no grupo de trabalho, ou seja, todo o processo foi conduzido por uma autoridade política.

O grupo de trabalho produziu igualmente, no decurso de 1999, o estatuto sindical e disciplinar. Para além disso, foram sendo constituídos subgrupos de trabalho especializados – deontologia, estatuto, remunerações, formação – que se encarregaram de começar a definir as linhas mestras da futura polícia integrada.

Foi também feita uma grande aposta ao nível da estratégia de comunicação adoptada. A difusão das informações acerca do decurso do processo ficou a cargo do grupo de trabalho, em duas vertentes específicas: por um lado a difusão em cada corpo policial, através de canais próprios e oficiais; por outro, por

intermédio da criação de uma *help desk* que integrava representantes das três polícias.

A realização de eleições legislativas em 1999 e a nomeação de um novo Ministro do Interior em nada comprometeram o andamento e a conclusão dos trabalhos. Para o assistir na conclusão de tal missão, o Ministro fez-se rodear de uma estrutura deveras original e articulada, assente em quatro componentes, a qual levou a cabo os respectivos trabalhos até ao fim do ano 2000:

(1) o *Grupo Piloto*, constituído por 4 colaboradores directos do Ministro, que deveria acompanhar a evolução dos trabalhos, dinamizando-os com impulsos concretos;

(2) o *Comité de Acompanhamento*, constituído pelos elementos do Grupo Piloto, por um alto funcionário do Ministério do Interior, pelo dirigente ou um representante de cada um dos três serviços de polícia, e por governadores de província, magistrados e inspectores de finanças; este comité ficou encarregado de preparar as decisões do Ministro, com base no trabalho dos diferentes grupos;

(3) dez *Grupos de Trabalho*, abarcando todas as áreas envolvidas na concretização da reforma, e cuja estrutura era normalmente caracterizada pelo facto de a presidência ser assegurada por um perito externo não membro dos serviços de polícia, um funcionário do Ministério do Interior que coordenava e representantes dos corpos policiais;

(4) a *Célula de Comunicação*, que desempenhou a tarefa fundamental de divulgação de todo um conjunto de informações relativas aos progressos alcançados na implementação da reforma, quer para os elementos dos corpos policiais, quer para o público em geral, de forma contínua e prudente, contribuindo para a gradual aceitação da mesma no interior das polícias, e pela criação de um clima de tranquilidade e de normalidade no progresso da reforma no seio da população belga.

A nova *Polícia Federal* belga nasceu assim a 1 de Janeiro de 2001, composta por um Comissário Geral, 5 Directores Gerais e 5 Directores Gerais Adjuntos. A *Polícia Local* entrou em funcionamento em Janeiro de 2002, tendo os chefes das 196 zonas criadas sido designados durante o ano de 2001. A Bélgica passou assim a dispor de um *Serviço de Polícia Integrado, estruturado em dois níveis*.

O novo sistema policial belga

O primeiro nível do Serviço de Polícia Integrado belga é o da *Polícia Local*. Para o efeito, o território belga foi dividido em *196 zonas de polícia local*. Cada zona pode ser constituída por apenas uma Comuna – o que sucede em 50 zonas, em especial nas grandes cidades, onde o número de efectivos pode ascender até aos 2 000 elementos – ou por mais do que uma comuna – no caso das restantes 146 zonas, compostas por um conjunto variável que vai de 2 a 11 comunas. Isto em zonas rurais onde o número de efectivos pode ir até aos 50 elementos.

A Polícia Local é composta por 29 000 elementos policiais e 4 000 não policiais, sendo aqueles provenientes da fusão operada entre as brigadas da *Gendarmerie* e as polícias comunais. Está encarregada do exercício, ao nível local, das funções policiais de base, as quais compreendem todas as funções de polícia administrativa e judiciária necessárias à gestão dos eventos e fenómenos de dimensão local no território correspondente de cada zona. Pode, ainda, exercer determinadas missões de carácter federal, tais como a participação em operações policiais de grande envergadura.

As polícias locais dispõem de um Chefe de Corpo e dependem das autoridades locais – burgomestre, ou colégio de burgomestres, conselho comunal ou conselho de polícia –, constituindo-se como empregadores dotados de personalidade jurídica distinta da do Estado federal. Os Ministros da Justiça e do Interior, que têm por função garantir a existência de uma polícia de base adequada em todo o território belga, fixaram uma série de normas mínimas

comuns ao funcionamento das polícias locais, em matéria de efectivos, de enquadramento da actividade e de dispositivo (por exemplo, é obrigatória a existência de pelo menos um posto de polícia em cada comuna). Para além disso, foi também imposto o cumprimento de seis diferentes funcionalidades: (1) o acolhimento; (2) a intervenção; (3) a assistência policial às vítimas; (4) a investigação local; (5) a manutenção da ordem pública; (6) a actuação em conformidade com o conceito de polícia de comunidade.

A polícia local desenvolve assim as suas actividades com base nos princípios e na filosofia inerentes à denominada *community (oriented) policing* ou polícia de comunidade/proximidade, traduzida esta em cinco pilares concretos: (1) a *orientação externa* – trata-se de uma polícia de segurança que visa atingir a tranquilidade pública através da integração das comunas na sociedade e da satisfação das necessidades da sua população; (2) o *trabalho orientado para a resolução e a prevenção de problemas* – propiciador de uma aproximação integral e integrada; (3) a *parceria* – com entidades externas e internas; (4) a *justificação* – fundamentando e explicitando a razão das suas decisões e intervenções; (5) o *comprometimento capaz e activo* – susceptível de permitir a cada polícia uma reflexão crítica sobre a sua actuação, no quadro de uma participação da população nos mecanismos de concertação.

O segundo nível do Serviço de Polícia Integrado é o nível da *Polícia Federal*. Esta depende principalmente do Ministério do Interior, mas também do Ministro da Justiça, no que respeita às questões de polícia judiciária, de polícia dos tribunais e de polícia das prisões. É composta por 10 000 elementos policiais e 2 500 não policiais, sendo aqueles provenientes da fusão dos membros da antiga Polícia Judiciária e de uma parte da *Gendarmerie*. É responsável por dois tipos de missões: (1) missões especializadas e supra-locais de polícia judiciária e administrativa e (2) missões de apoio às polícias locais.

A Polícia Federal desempenha as suas actividades baseada no respeito dos princípios da especialidade e da subsidiariedade, ou seja, é fundamentalmente uma *polícia de complementaridade* em relação às Polícias Locais. Só intervém,

portanto, quando estas não têm a capacidade, o *know-how*, ou o equipamento adequado para determinada actuação (por exemplo fornecendo meios especiais para a manutenção da ordem, como cães com treino específico, cavalos, aviões, helicópteros, e gerindo e disponibilizando um banco de dados policiais comuns).

A polícia de primeira linha é assim a Polícia Local. A Polícia Federal não se lhe substitui nunca. Pretendeu-se, assim, evitar os erros do passado, onde se podiam entrecruzar no mesmo território, e com as mesmas competências, diferentes polícias. Não existe pois entre ambas as polícias qualquer relação de dependência hierárquica, já que os dois níveis são autónomos. É neste sentido que não se pode falar de uma polícia única na Bélgica, mas antes de uma polícia integrada, com dois níveis.

Nesta conformidade, os Ministros do Interior e da Justiça devem garantir às autoridades e aos cidadãos a existência de um serviço mínimo equivalente de polícia em todo o território belga, organizando-o de forma a assegurar a efectiva e eficaz colaboração operacional entre os dois níveis. Tendo tal objectivo em vista, foi posto em prática um sistema de planificação das acções policiais, das suas prioridades e dos meios de que dispõe para a sua execução. Os referidos Ministros estabelecem assim, por períodos de quatro anos, um *Plano Nacional de Segurança* onde se inscrevem os fenómenos prioritários aos quais a Polícia Federal e as Polícias Locais devem conferir maior atenção, prescrevendo-se ainda a forma como a Polícia Federal se deverá organizar para a execução do mesmo.

Ao nível local é um *Conselho Zonal de Segurança*, composto por autoridades administrativas e judiciárias, pelo chefe do corpo de polícia local e por um representante desta, que têm a seu cargo a elaboração do denominado *Plano Zonal de Segurança*, igualmente válido por um período de 4 anos, que deve acompanhar as prioridades do plano nacional, sem prejuízo de estabelecer outras adaptadas à respectiva comunidade.

Para facilitar o acesso à Polícia Federal por parte dos diferentes corpos de Polícia Local existe ainda, em cada circunscrição judiciária, um serviço desconcentrado da Polícia Federal Administrativa. Este constitui na prática um verdadeiro interface entre os dois níveis de polícia. O papel de charneira desempenhado pelo responsável de cada um destes 27 serviços desconcentrados é assim de primordial importância.

A Polícia Federal é dirigida por um Comissário Geral e estrutura-se em cinco Direcções Gerais, a saber: (1) a Direcção Geral da Polícia Judiciária; (2) a Direcção Geral da Polícia Administrativa; (3) a Direcção Geral de Apoio Operacional; (4) Direcção Geral dos Recursos Humanos; e (5) Direcção Geral dos Meios Materiais e Financeiros. Cada uma delas dispõe de serviços centrais.

As Direcções Gerais de Polícia Judiciária e de Polícia Administrativa compreendem, ainda, serviços operacionais desconcentrados, dos quais se destacam: (1) os serviços judiciários, presentes nas 27 circunscrições judiciárias e compostos por 3500 elementos, encarregados da criminalidade especializada supra-local e dispendo de serviços de polícia técnica e científica; (2) a polícia aeronáutica, cujo campo de actuação se situa prioritariamente nos aeroportos e que tem a seu cargo o controlo nas fronteiras externas aéreas; (3) a Polícia Marítima; (4) a Polícia das Auto-Estradas; (5) a Polícia dos Caminhos-de-Ferro.

Os mecanismos de integração entre os dois níveis de polícia

Como se referiu, os dois níveis de polícia – Federal e Local – são autónomos mas devem colaborar e completar-se. Tendo em vista a concretização de tais objectivos, o legislador instituiu alguns mecanismos de integração entre os dois níveis, a saber:

(1) um *estatuto único*, de acordo com o qual para os dois níveis de polícia existem os mesmos postos e a mesma remuneração, o mesmo regime disciplinar e o mesmo uniforme;

(2) *selecção, recrutamento e formação* de base com regras similares para todos, sendo a formação de base comum ministrada nas mesmas escolas de polícia;

(3) *mobilidade*, que permite que durante a sua carreira, os polícias transitem da Polícia Federal para a Polícia Local, e vice-versa, podendo ainda mudar de zona policial se integrados nesta última, desde que possuam um mínimo de 3 anos de serviço;

(4) *destacamento mútuo* de elementos de polícias locais nos serviços centrais e de polícias federais nas polícias locais, em matéria de investigação criminal;

(5) *plataformas formais de concertação*, ao nível da circunscrição judiciária e ao nível provincial; encontros entre a direcção geral da Polícia Federal e o órgão representativo das Polícias Locais;

(6) *gestão comum das informações policiais* incluindo uma base de dados comum gerida pela Polícia Federal com a participação da Polícia Local;

(7) *cooperação policial* entre as polícias locais vizinhas e entre estas e a Polícia Federal, aquando da organização de grandes eventos, ou ainda em caso de acções judiciárias ou de segurança de grande envergadura.

Balanço de cinco anos de existência da nova polícia

Passados que são cinco anos sobre a implementação da reforma da polícia belga, constata-se que, em termos gerais, o balanço é positivo. Apesar disso, o Governo decidiu abrir um período de reflexão crítica, estando já preparados ou em estudo alguns projectos de adaptação. Será inclusivamente levado em breve ao Parlamento um projecto de lei que modifica a organização da Polícia Federal, pretendendo torná-la mais transparente e eficaz. Assim, as cinco Direcções Gerais serão reduzidas para três, mantendo-se as Direcções Gerais de Polícia

Judiciária e de Polícia Administrativa e passando a existir uma terceira Direcção Geral que agrupa todas as formas de apoio não operacional.

Quanto à Polícia Local, prevê-se a diminuição do número zonas, evoluindo estas para a concentração de um maior número de pequenas comunas.

Por último, refira-se que se equaciona a realização de uma operação de avaliação no que respeita ao estatuto do pessoal e a introdução de correcções no sentido de tornar o processo de recrutamento mais eficiente.

5.4. Áustria

Introdução

A Áustria é um Estado federal composto por nove Länder, regido por uma Constituição que remonta a 1929, tendo já sido revista várias vezes.

Até 1 de Julho de 2005, o SSI austríaco inspirou-se essencialmente no modelo dual ou napoleónico. Nessa data, porém, foi definitivamente posto em prática um sistema fortemente contrastante, caracterizado pelo surgimento de uma única Polícia Federal, em cumprimento de uma decisão nesse sentido tomada pelo Governo em 31 de Março de 2003.

Importa pois analisar sumariamente o ponto de partida da reforma, o seu resultado final e o procedimento através do qual ela foi levada a cabo.

O sistema policial austríaco anterior a 2005

Até 2005, existiram na Áustria três corpos de polícia de nível nacional, todos na dependência hierárquica do Ministro do Interior federal: a Polícia ou

Guarda de Segurança Federal, a *Gendarmerie* Federal e o equivalente a uma Polícia Judiciária (o *Bundeskriminalamt*). No Ministério do Interior existia uma Direcção-Geral de Segurança Pública, dividida em quatro departamentos: (1) o da Polícia Federal, (2) o supremo comando da *Gendarmerie*; (3) o da segurança do Estado e (4) o da investigação criminal incluindo o gabinete Interpol.

Tal como é característico do modelo dual, a Polícia de Segurança Federal, com cerca de 12.000 efectivos, exercia a sua competência nas áreas urbanas e a *Gendarmerie*, com cerca de 15 000 efectivos, exercia a sua competência essencialmente nas áreas rurais, sendo responsável pela segurança de cerca de dois terços da população do país.

A Polícia de Segurança, de natureza civil, tinha catorze comandos ou directorias – um em Viena e os treze restantes nas maiores cidades – e quatro níveis hierárquicos. A *Gendarmerie*, organizada numa base militar, tinha 10 comandos e três níveis hierárquicos. Na primeira força de segurança havia oito centros de formação e na segunda, nove.

Para além disso, quarenta e cinco comunas dispunham das suas próprias forças de polícia local, separadas da Polícia de Segurança e da *Gendarmerie*.

Entre as disfunções deste sistema dual apontavam-se a incompatibilidade dos sistemas de comunicações de ambas as forças (um era digital e o outro analógico), a diferença entre os sistemas informáticos e, ao nível dos comandos locais (32 na primeira e 52 na segunda), cada uma tinha o seu próprio corpo de investigação criminal.

Apesar de tudo, as diferenças estruturais entre as duas forças de segurança vinham-se progressivamente esbatendo.

Os objectivos e a implementação da reforma

A reforma do SSI austríaco pretendeu, por um lado, reduzir os custos económicos e financeiros que a situação descrita, com toda as suas duplicações, implicava. E pretendeu, por outro lado, aumentar a eficiência e a eficácia global da actividade de polícia, fortemente prejudicada pela “compartimentação” existente entre as duas forças de segurança. Assim, entre os principais objectivos da reforma contavam-se os de: (1) evitar a grande proliferação de postos de comando; (2) encurtar a cadeia hierárquica, designadamente através da delegação de poderes nos níveis hierárquicos inferiores; (3) acabar com as barreiras de funcionamento entre as forças e serviços de segurança, com vista à resolução mais rápida dos problemas; (4) simplificar os métodos de trabalho; (5) aumentar o número de efectivos disponíveis para policiamento nas ruas, através da redução de departamentos administrativos “em duplicado”; (6) pôr em prática novos instrumentos técnicos susceptíveis de permitir a cada oficial de polícia o acesso à informação relevante para a sua missão; (7) dar à instituição policial uma nova imagem, que passaria inclusivamente pela atribuição de um único uniforme.

O SSI austríaco deveria portanto passar a dispor uma força policial única, pondo-se fim a uma situação em que duas forças de polícia faziam essencialmente o mesmo em todo o país.

Tomada esta decisão a nível político, em 31 de Março de 2003, foi imediatamente criada uma equipa de projecto, denominada “*team 04 – die neue executive*”, composto no seu núcleo duro por quinze membros e incluindo três unidades (administrativa, de marketing e operacional), que se reuniria durante mais de dois anos. A sua primeira missão foi a de elaborar uma proposta para a fusão da Polícia de Segurança, da Gendarmerie e da Polícia Criminal num Corpo de Polícia unitário, com supressão de 36 postos de comando (de 45 para 9, ou seja, o mesmo número dos Länder da Federação). O novo corpo de polícia deveria ainda integrar a Polícia Aduaneira, sob tutela do Ministro das Finanças, e a Polícia Marítima, sob tutela do Ministro dos Transportes. Para o seu trabalho, a equipa excluiu todo e qualquer recurso aos serviços de consultadoria externa.

Em Maio de 2003, o director de projecto iniciou um circuito informativo por todo o território austríaco. Foi instalada uma *hotline* para que todos os membros das forças de segurança pudessem emitir a sua opinião e apresentar propostas. Em 21 de Julho de 2003, o director de projecto apresentou as primeiras propostas de reforma ao Ministro do Interior. Em 10 de Novembro seguinte, foi apresentado um documento com as bases e os princípios fundamentais da reforma para discussão pública. Nessa fase, os membros da equipa promoveram mais de 25 reuniões com cerca de 5 500 membros das forças de segurança em todos os Länder, por vezes com a presença do próprio Ministro do Interior. Foram recolhidas mais de 7 000 propostas e observações. Em 11 de Março de 2004, a equipa apresentou a proposta final de reforma, incluindo a calendarização da sua implementação.

Entre Julho e Setembro de 2004 passou-se à fase experimental, tendo-se nomeadamente testado alguns sistemas de turnos de trabalho. Em Setembro começam a ser adoptadas as medidas concretas de implementação, através de “líderes locais” designados em cada um dos Estados federados onde deveriam ficar sedeados os Postos de Comando da nova Polícia Federal. Chegaram então a ser criados 32 grupos de trabalho envolvendo mais de 400 funcionários.

Em 9 de Dezembro de 2004, o Parlamento austríaco aprovou a lei-quadro da segurança interna, base para a nova Polícia Federal.

No início de Abril de 2005, a Ministra do Interior apresentou os nove comandantes da polícia estadual que passaram a organizar os respectivos postos de comando. Entre Maio e Junho a equipa de projecto voltou a deslocar-se a todos os Länder, acompanhando a implementação da reforma. Em 1 Julho de 2005 nasceu a nova Polícia Federal e as suas estruturas começaram a funcionar. Em 1 de Novembro seguinte entraram em vigor os regulamentos internos e outros instrumentos jurídicos necessários para se poder dar por concluída a implementação da reforma.

A nova Polícia Federal austríaca

A nova força de segurança unificada articula-se em três níveis, a saber:

- (1) o nível federal, concentrado no Ministério do Interior onde se manteve uma Direcção-Geral da Segurança Pública com uma nova orgânica;
- (2) o nível federado ou estadual, composto, como já se disse, por nove postos de comando, tantos quanto os Länder em que a Áustria se divide;
- (3) o nível regional ou distrital (para as áreas rurais) e o nível urbano (para as cidades), incluindo o primeiro 83 postos de comando e o segundo 27 postos de comando, sob cuja alçada se encontra um número superior a um milhar de esquadras de polícia padronizadas, inclusive no que respeita ao sistema de turnos de trabalho.

No que respeita ao primeiro nível, a Direcção-Geral da Segurança Pública agrupa departamentos dedicados a todos os serviços policiais integrados na estrutura única. Assim, encontra-se nela, para além do departamento de informações, o departamento de investigação criminal, o departamento para a defesa da Constituição e o combate ao terrorismo, o departamento da polícia de estrangeiros e fronteiras, e o de polícia aeronáutica, mas também o departamento de gestão de crises e catástrofes. Alguns departamentos, como o de emissão de passaportes ou o de registo automóvel foram suprimidos, dada a opção pelo *outsourcing* nesses domínios.

No que respeita ao segundo nível, cada um dos nove postos de comando é responsável por tudo o que diga respeito à segurança no respectivo Land. Eles resultaram da fusão de todos os postos de comando das diversas forças e serviços de segurança que actuavam no respectivo território (Gendarmerie, Polícia de Segurança, Polícia de Fronteiras, Polícia Criminal), organizando-se, com excepção do de Viena, em cinco departamentos funcionalmente delimitados: de

investigação criminal, de tráfico, de planos e operações, de pessoal e de logística. Para além disso, cada um deles dispõe de uma secção de gestão de informações.

O único dos nove Postos de Comando estadual que assume algumas particularidades é o do Land de Viena, que é simultaneamente a capital e a cidade mais populosa da Áustria. Nele se inclui, por exemplo, um Departamento de Unidades Especiais de Intervenção que comanda uma força de polícia anti-motim.

Qualquer agente de nível federado está apto a actuar em todo o território do correspondente Land. Havendo necessidade de actuar a nível nacional, ficará sob a alçada do Ministério Federal do Interior.

No que toca, finalmente, às novas esquadras de polícia, elas são rigorosamente idênticas, quer se encontrem em zonas rurais e, por conseguinte, sob a alçada de um dos 83 postos de comando distritais, quer se encontrem em zonas urbanas e, portanto, sob a alçada de um dos 27 postos de comando cidadãos. Ao seu nível, dispõem de competência em matéria de segurança, de circulação, de investigação criminal, assim como em matéria de prevenção. Constituem as primeiras entidades a que os cidadãos se devem dirigir para todos aqueles efeitos. Qualquer agente que, numa dessas esquadras, receba a participação de um crime de rotina poderá sem mais investigá-lo. Se o crime tiver outras proporções, a responsabilidade pela investigação é transferida para investigadores especializados existentes no nível superior.

Nota final

Tendo em conta que a reforma do SSI austríaco acabada de referir foi posta em prática há menos de um ano, ainda é evidentemente demasiado cedo para se fazer qualquer balanço e para se saber ao certo se funciona sem nenhuma das disfunções detectadas no anterior sistema.

Tudo indica que acarreta grandes economias de recursos. E se efectivamente se traduziu *ab initio* pela intensificação do policiamento de rua, é natural que seja essa a sua face mais perceptível, em termos imediatos, para os cidadãos.

5.5. Apreciação global

O sentido da evolução do sistema de segurança interna dos quatro países analisados, todos eles marcados pelo modelo dual ou napoleónico não é especialmente difícil de apreender. Subsiste, é certo, uma clivagem fundamental entre, por um lado, os dois países que mantiveram a dualidade entre uma polícia civil e uma polícia militarizada, ambas com competências de polícia administrativa e de polícia judiciária – a França e a Espanha – e, por outro lado, os dois que romperam com esse modelo, instituindo uma polícia unificada ou integrada, naturalmente com ambas as competências – a Bélgica e a Áustria. Mas, à parte esse aspecto, os princípios fundamentais que presidiram às reformas recentes, relativamente coincidentes no tempo, que se verificaram nos quatro países analisados são, no essencial, os mesmos.

O primeiro princípio, fundamentalmente de natureza “relacional”, parece ser o da abertura e aproximação à sociedade civil e à evolução social. Dele se têm extraído diversas consequências práticas. Por um lado, está o reforço do nível local e/ou municipal como âmbito da actividade de polícia, de acordo com um princípio de descentralização, e por conseguinte a atribuição de um papel mais relevante às polícias municipais e locais. Por outro lado, está o envolvimento na actividade de segurança interna de actores tradicionalmente dela excluídos, tão díspares como alfândegas, empresas privadas, assistentes sociais ou até as próprias Forças Armadas, o que implica naturalmente o próprio alargamento daquele conceito.

O segundo princípio, de natureza essencialmente organizativa e funcional, manifesta-se na unificação e racionalização da actividade da segurança interna

desenvolvida pelo Estado. Isso passa, antes de mais, pela concentração ou, pelo menos, pela articulação da tutela política sobre tal actividade. Assim, mesmo em França e em Espanha – que mantêm a assinalada dualidade de forças de segurança – a tutela de ambas concentra-se no Ministro do Interior. No primeiro caso, este dispõe directamente da *Gendarmerie* para efeitos da execução da política de segurança de acordo com as prioridades fixadas, co-definindo, com o Ministro da Defesa, alguns aspectos dela. No segundo caso, a *Guardia Civil* só dependerá do Ministro da Defesa quando lhe forem atribuídas missões de carácter militar ou então em situação de guerra. Na Áustria, a tutela política da nova Polícia Federal está naturalmente concentrada no Ministério do Interior. Na Bélgica, em contrapartida, exige-se a co-tutela do Ministro do Interior e do Ministro da Justiça para as questões de polícia judiciária da competência do Serviço de Polícia Integrado.

O princípio em análise determina, por outro lado, quer o reforço e a unificação das estruturas de coordenação efectiva e de integração ao nível central, regional e local, quer a redução da dispersão orgânico-funcional, em toda a medida do possível. O caso da Bélgica, que já conhece uma polícia integrada, é bem ilustrativo disso, ao programar a redução das cinco direcções-gerais da Polícia Federal para três e a diminuição do número de zonas da polícia local. O mesmo princípio determina ainda o reforço da partilha de informações e de serviços entre unidades orgânicas que não foi possível ou não se mostrou conveniente fundir ou unificar, com vista uma maior eficácia, eficiência e economia de recursos.

Da conjugação de ambos os princípios tem resultado, por seu turno, a crescente especialização de organismos na prevenção e combate a novas ameaças e riscos sociais tipicamente transfronteiriços, designadamente o terrorismo internacional e o crime organizado.

Por último, mas não menos importante, em todos os quatro países, por uma via ou por outra, a tendência tem sido no sentido da unificação ou aproximação

profissional e estatutária, em todos os domínios que comporta, dos funcionários agentes que exercem actividades de polícia.

6. As condicionantes europeias do sistema de segurança interna dos Estados-membros

Tal como os sistemas de segurança interna de qualquer dos Estados-Membros da União Europeia integrados no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) – em que se trata de “assegurar a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração bem como de prevenção e combate à criminalidade” –, o SSI português não pode ignorar as fundas repercussões dessa integração tanto na sua organização, como no seu funcionamento. Na realidade, a supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras comuns que a integração no ELSJ implica – embora “compensada”, entre outras medidas, através do reforço desses controlos na fronteira externa e da cooperação policial – traduz-se, na prática, na “colocação em comum” dos territórios dos Estados-Membros e na renúncia parcial à prerrogativa soberana de decisão sobre quem entra, permanece e sai deles.

Não admira, por isso, que a própria União, para além de ter criado determinados organismos centrais competentes na matéria, imponha aos Estados-Membros especiais deveres de intercâmbio de informação e de cooperação operacional, a nível das suas forças e serviços de segurança.

6.1. O Sistema de Informação Schengen

“Pedra de fecho” das medidas compensatórias relacionadas com a supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas dos Estados-Membros, o Sistema de Informação Schengen (SIS) é certamente o primeiro instrumento da União Europeia a mencionar neste contexto, pelas fortes implicações que tem nos

respectivos sistemas de segurança interna. São treze os Estados-Membros actualmente integrados no SIS, bem como dois Estados não membros (a Islândia e a Noruega).

O SIS rege-se pelos artigos 92º a 119º da Convenção de Schengen, transformada em direito do IIIº Pilar da UE, com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1 de Maio de 1999 e ulteriormente objecto de diversas alterações. É constituído por uma rede de bancos de dados informatizados nacionais (N.SIS), um por Estado-Membro, e da sua exclusiva responsabilidade. Os bancos de dados nacionais estão ligados entre si através de um banco central (C.SIS) sedado em Estrasburgo. A principal função do C.SIS é garantir a integridade dos dados e a absoluta coincidência dos mesmos em cada N.SIS.

O SIS tem um duplo objectivo: por um lado, a preservação da ordem e da segurança públicas, incluindo a segurança do Estado; por outro lado, a correcta aplicação do regime de circulação de nacionais de Estados terceiros (os estrangeiros) no Espaço Schengen. Concretamente, o SIS permite que as autoridades nacionais – policiais, judiciárias e administrativas – às quais é dado acesso disponham, através de um processo de consulta automatizado, da lista de pessoas e objectos nele indicados, ao efectuarem os controlos fronteiriços e as outras *verificações policiais* e aduaneiras no interior do respectivo território. Em contrapartida, as autoridades competentes para a emissão de vistos, as autoridades competentes para a emissão de títulos de residência e para a administração de estrangeiros em geral, apenas têm acesso aos dados inseridos no SIS relativos aos estrangeiros indicados para efeitos de não admissão no Espaço Schengen.

Para o cumprimento da sua missão, o SIS regista e difunde indicações relativas a pessoas por motivo de: (1) procura para efeitos de extradição; (2) desaparecimento; (3) colocação provisória em segurança para prevenção de ameaças; (4) notificação para comparência perante as autoridades judiciárias; (5) vigilância discreta ou controlo específico (extensivos também a veículos); (6) não admissão no Espaço Schengen (limitada a estrangeiros). Para além disso, o

SIS regista e difunde indicações relativas a veículos, embarcações, aeronaves e contentores, armas de fogo, notas de banco, documentos em branco, documentos de identidade emitidos, títulos de registo de propriedade automóvel e chapas de matrícula, assim como valores mobiliários e meios de pagamento, tais como cheques, cartões de crédito, obrigações, acções e participações – quando tenham sido roubados, desviados ou extraviados. A lista das categorias de pessoas e objectos susceptíveis de serem indicados no SIS assim como o conteúdo que tais indicações podem ter são taxativamente fixados pela Convenção.

Nos termos do artigo 101º, n.º 1, da Convenção na sua actual redacção têm acesso aos dados inseridos no SIS, bem como o direito de os consultar directamente, embora sempre na medida do necessário para o cumprimento das suas tarefas as seguintes entidades: (1) as autoridades competentes para os controlos fronteiriços, (2) as autoridades competentes para as outras verificações de *polícia* e aduaneiras efectuadas no interior do país, *bem como a respectiva coordenação*, e (3) as autoridades judiciárias, nomeadamente as responsáveis pela instauração de acções penais e inquéritos judiciários antes de deduzida a acusação. Em contrapartida, entidades não policiais como as competentes para a emissão de vistos ou de títulos de residência, assim como as competentes para a emissão de certificados de matrícula de veículos, só têm acesso a determinados tipos de dados inseridos no SIS, de acordo com as suas necessidades funcionais. Nesta última categoria de entidades com “acesso limitado” ao SIS inclui-se também a Europol (ver infra).

Para poder ser plenamente operacional, o SIS, mera base de dados, carece de uma interface humana, isto é, de uma entidade central por Estado-Membro, permanentemente disponível, que seja responsável pelo bom funcionamento do respectivo N.SIS, e através da qual se efectuem as indicações nacionais. Esta entidade central nacional é designada por SIRENE (*Supplementary Information Requested at the Nacional Entries*). É através de tais entidades que os Estados-Membros devem trocar “todas as informações suplementares necessárias relacionadas com a inserção de indicações e destinadas a permitir a adopção de

medidas adequadas nos casos em que, na sequência de consultas feitas no Sistema de Informação Schengen, se detectem pessoas e objectos acerca dos quais tenham sido introduzidos dados no referido sistema”.

Os SIRENE nacionais destinam-se, pois, a (1) garantir a eficácia da troca de informações, (2) validar as indicações à luz do direito nacional aplicável, (3) disponibilizar de forma imediata toda a informação complementar necessária à execução, pelas autoridades nacionais competentes, das acções requeridas pelas diversas indicações, (4) gerir os conflitos de interesses entre os Estados-Membros sobre determinadas indicações e (5) velar genericamente pela licitude, actualidade e correcção das indicações inseridas no SIS.

Os SIRENE funcionam segundo regras e procedimentos comuns, pormenorizadamente fixados no chamado Manual SIRENE. Tendo em conta as competências de que dispõem, os SIRENE nacionais não podem, por conseguinte, ser considerados serviços de segurança, mas meros centros de troca de informações entre forças e serviços de segurança.

6.2. O Serviço Europeu de Polícia

Tem, por outro lado, consideráveis repercussões sobre a organização e o funcionamento dos sistemas de segurança interna dos Estados-Membros o Serviço Europeu de Polícia (Europol), organismo de cooperação policial da própria UE com sede na Haia, criado pela Convenção de 26 de Julho de 1995, alterada por último pelo Protocolo de 27 de Novembro de 2003 e em actividade desde 1 de Julho de 1999.

Nos termos do artigo 2º, n.º 1, da Convenção que a criou, a Europol tem por objectivo melhorar, no âmbito da cooperação policial entre os Estados-Membros, a eficácia dos *serviços competentes* destes e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e ao combate a formas graves de criminalidade internacional, “quando haja indícios concretos ou motivos razoáveis para supor o envolvimento

de uma estrutura criminosa organizada e quando dois ou mais Estados-Membros sejam afectados por essas formas de criminalidade de modo tal que, pela amplitude, gravidade e consequências dos actos criminosos seja necessária uma acção comum daqueles”.

As formas graves de criminalidade internacional abrangidas são, entre outras, as infracções cometidas, ou susceptíveis de serem cometidas, no âmbito de (1) actividades terroristas que atentem contra a vida, a integridade física, a liberdade das pessoas e os bens, (2) tráfico de estupefacientes, (3) actividades ilícitas de branqueamento de capitais, (4) tráfico de material nuclear e radioactivo, (5) redes de imigração clandestina, (6) tráfico de seres humanos e (7) tráfico de veículos roubados. A própria Europol funciona como ponto de contacto da UE relativamente a Estados e organizações terceiros no domínio da repressão da moeda falsa em euros (artigo 3º, n.º 4).

Para a Convenção, nos termos do seu artigo 1º, n.º 4, são serviços competentes todos os organismos públicos existentes nos Estados-Membros que, nos termos da legislação nacional, tenham competência para *a prevenção e o combate à criminalidade*.

O artigo 101º-A da Convenção de Schengen confere à Europol, “no âmbito do seu mandato e a expensas suas”, o direito de aceder e consultar directamente os dados inseridos no SIS relativos (1) às pessoas procuradas para detenção para efeitos de extradição ou entrega em execução de um mandado de detenção europeu, (2) às pessoas ou aos veículos sujeitos a vigilância discreta ou a controlo específico e (3) aos objectos procurados para efeitos de apreensão ou de prova em processo penal. Sempre que uma consulta revelar a existência de uma indicação no SIS, a Europol deverá informar do facto o Estado-Membro que inseriu a indicação, através dos canais definidos pela Convenção Europol para o efeito. A utilização das informações obtidas pela Europol através de uma consulta ao SIS está sujeita ao consentimento do Estado-membro em causa.

A Convenção Europol, no seu artigo 4º, impõe a cada Estado-Membro a criação de uma *unidade nacional* tendo nomeadamente por funções (1) facultar à Europol os dados e informações necessários ao desempenho das suas funções; (2) responder aos pedidos de dados, informações e consultas da Europol; (3) manter actualizados esses dados e informações; (4) explorar e difundir os dados e informações em proveito dos serviços nacionais competentes; (5) fazer consultas e pedidos de dados, de informações e de análises à Europol.

Cada Estado-Membro está obrigado a tomar todas as medidas necessárias para assegurar o desempenho das funções da unidade nacional, nomeadamente o *acesso desta aos dados nacionais pertinentes*. As unidades nacionais não são porém obrigadas a transmitir à Europol dados e informações se, com isso, (1) lesarem interesses fundamentais da segurança nacional; (2) comprometerem o êxito de uma investigação em curso ou a segurança de uma pessoa. Também não o são, se tais dados ou informações provierem “da esfera de serviços ou actividades específicas de informações em matéria de segurança do Estado”.

Tudo isto exige evidentemente uma estreita cooperação e concertação entre as forças e serviços que integram o SSI de cada Estado-Membro, tanto mais que, em princípio, a unidade nacional “é o elo de ligação exclusivo entre a Europol e os serviços nacionais competentes. E mesmo naqueles casos em que um Estado-Membro autorizar contactos directos entre os serviços competentes designados e a Europol, a unidade nacional recebe também da Europol todas as informações intercambiadas durante tais contactos (artigo 4º, n.º 2, na redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de 27 de Novembro de 2003).

Em cumprimento do disposto no artigo 30º, n.º 2, alínea a), do TUE, os agentes da Europol estão habilitados a desempenhar funções em equipas de investigação conjuntas dos Estados-Membros que tenham por objecto infracções que caibam no âmbito da competência da própria Europol. Dentro dos limites do direito do Estado-Membro em que a equipa de investigação conjunta opera, os agentes da Europol, sob a direcção do chefe de equipa, podem participar em todas as actividades, excepto as que envolvam a adopção de quaisquer medidas

coercivas, trocar informações com todos os membros da equipa e estabelecer com eles uma ligação directa. Os danos que causarem em missão no território de um Estado-Membro devem ser reparados por este, cabendo depois à Europol reembolsá-lo por todos os montantes pagos para o efeito.

Para além disso, a Europol está habilitada a solicitar aos Estados-Membros que iniciem, conduzam ou coordenem investigações em casos concretos, “dando a devida atenção a tais pedidos”. Normalmente através da unidade nacional, as respectivas autoridades competentes devem informar a Europol, quer sobre o eventual início da investigação solicitada, quer sobre a eventual decisão de indeferimento do pedido e dos motivos que a determinaram, excepto nos casos em que fazê-lo prejudique interesses nacionais essenciais em matéria de segurança, ou comprometa o êxito das investigações em curso ou a segurança das pessoas.

Tudo isto requer também uma clara repartição de competências bem como mecanismos de coordenação apropriados nos sistemas de segurança interna de cada Estado-Membro.

6.3. A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros

Esta agência europeia, abreviadamente designada por Frontex, com sede em Varsóvia e em funcionamento desde 1 de Maio de 2005, tem por finalidade facilitar e tornar mais eficaz a aplicação do dispositivo comunitário uniformizado em matéria de gestão das fronteiras externas, assegurando a coordenação das acções dos Estados-Membros neste domínio e contribuindo para a eficácia, a qualidade e a uniformidade do controlo de pessoas e da vigilância das fronteiras externas da UE. Compete-lhe concretamente: (1) coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio em causa, incluindo a investigação de crimes como o de imigração ilegal; (2) apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais e na definição de

normas de formação comuns; (3) efectuar análises de risco; (4) acompanhar a evolução da pesquisa em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; (5) facultar aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso; (6) apoiar os Estados-Membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas.

Cabe, por outro lado, à Frontex (1) apreciar, aprovar e coordenar propostas de operações conjuntas e de projectos-piloto apresentados pelos Estados-Membros; (2) lançar operações conjuntas e projectos-piloto em cooperação com Estados-Membros, por sua própria iniciativa e de comum acordo com estes. A aprovação de propostas relativas a actividades específicas a realizar na fronteira externa de cada Estado-Membro requer o voto favorável do respectivo representante no conselho de administração da Agência. No âmbito da sua competência, a Frontex pode ainda cooperar com a Europol e com organizações internacionais.

Parece evidente que uma tal agência aponta para a unificação das autoridades nacionais competentes para o controlo e a vigilância das fronteiras externas, ou pelo menos para a estreita coordenação e cooperação entre as mesmas.

6.4. Os órgãos centrais de cooperação policial e os pontos de contacto das redes de cooperação policial

A integração no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça determina para qualquer Estado-Membro a criação ou a designação de autoridades centrais de cooperação policial, bem como de pontos de contacto, o que não pode deixar de se repercutir nos respectivos sistema de segurança interna.

A este propósito importa destacar, em primeiro lugar, a obrigação que nesse sentido decorre dos artigos 39º e 46º da Convenção de Schengen. Aí se prevê que

os pedidos de assistência que os Estados-Membros se comprometem a prestar, “para efeitos da prevenção e da investigação de factos puníveis”, sejam em regra trocados entre os órgãos centrais de cada um encarregados da cooperação policial internacional. O mesmo vale para a comunicação de informações que se possam revelar importantes para um Estado-Membro que as não tenha solicitado, “com vista à assistência em matéria de repressão de crimes futuros, à prevenção de crimes ou à prevenção de ameaças para a ordem e segurança públicas”.

A aplicação do regime da vigilância transfronteiriça previsto pelo artigo 40º da Convenção de Schengen também exige órgão central naquela aceção para cada Estado-Membro. O mesmo vale para a aplicação do regime da perseguição transfronteiriça do artigo 41º.

Havendo, num Estado-Membro, mais do que uma força ou serviço de segurança com competência nestes domínios, será de toda a conveniência que os órgãos centrais cuja criação é exigida nos termos supra-referidos estejam concentrados ou mesmo unificados, mas não integrados em nenhuma dessas forças ou serviços. Unificados ou não, devem antes fazer parte da entidade encarregada da coordenação das mesmas forças e serviços.

Para além destes importantes órgãos centrais de cooperação policial internacional impostos pela Convenção de Schengen, diversos actos de direito da União Europeia relativos à cooperação policial determinam a criação de “serviços especializados” ou de “pontos de contacto” nacionais para o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros que, por isso mesmo, não deixam de se repercutir igualmente sobre os respectivos sistemas de segurança interna, implicando para estes exigências de definição clara de competências e de coordenação.

A título de exemplos de criação recente, podem citar-se, por um lado, a Decisão 2005/671/JAI do Conselho de 20 de Setembro, relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infracções terroristas, que impõe a cada Estado-Membro a designação, “a nível dos respectivos serviços de polícia

ou outras entidades responsáveis pela aplicação da lei, de um serviço especializado que, em conformidade com o direito nacional, terá acesso a todas as informações pertinentes que digam respeito ou resultem de investigações criminais sobre infracções terroristas, conduzidas pelas suas autoridades responsáveis pela aplicação da lei, e procederá à recolha dessas informações e ao seu envio à Europol. Por outro lado, cita-se a Decisão 2005/267/CE do Conselho, de 16 de Março, que estabelece uma rede segura de informação e de coordenação acessível, através da Internet, aos serviços encarregados da gestão dos fluxos migratórios nos Estados-Membros, para o intercâmbio de informações sobre a migração clandestina, a entrada e a imigração ilegais e ainda sobre o regresso de residentes em situação ilegal. Por força desta decisão os Estados-Membros ficam obrigados a designar pontos de contacto nacionais.

Vários outros instrumentos semelhantes poderiam citar-se como os que criam (1) a rede de agentes de ligação nacionais no domínio da imigração para ajudar a controlar os fluxos de migração ilegal através da região dos Balcãs Ocidentais, (2) a rede europeia de prevenção da criminalidade (2001), (3) a rede europeia de protecção de personalidades oficiais (2002), ou (4) a relativa à segurança por ocasião de jogos de futebol com dimensão internacional (2002).

A exigir um esforço de clarificação nos sistemas de segurança interna dos Estados-Membros no respeitante à definição de competências, à coordenação e ao comando estão ainda determinados programas aprovados pela UE, como o de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação no domínio da prevenção da criminalidade (Hipócrates), ou o programa-quadro de cooperação policial e judiciária em matéria penal (AGIS). O mesmo vale para a constituição de equipas multinacionais *ad hoc* para o intercâmbio de informações sobre terroristas.

7. O sistema português de segurança interna em avaliação

7.1. Descrição

7.1.1. O enquadramento constitucional e a lei de segurança interna

A) A Constituição

A Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976, incumbe o legislador de definir o sistema de segurança interna (SSI), bem como o regime das forças de segurança, estabelecendo como princípio fundamental, no seu artigo 272º, n.º 4, o de que a organização de cada uma delas deve ser única para todo o território nacional. A Constituição confere, pois, ao legislador discricionariedade política quanto ao número, atribuições e articulação de tais forças. Estas, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo, têm por funções “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Por força do n.º 2, as medidas a adoptar para o efeito devem ser legalmente tipificadas, ficando vinculadas ao princípio da proporcionalidade. O n.º 3, por seu lado, dispõe que a função cometida às forças de segurança de prevenção dos crimes, “incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”.

B) A Lei n.º 20/87 de 12 de Junho

O diploma que executa este dispositivo constitucional é a Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, relativa à segurança interna, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril. Aí se define a segurança interna como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade

públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (artigo 1º, n.º 1). O exercício dessa actividade está vinculado à lei, designadamente à lei penal e processual, e às leis orgânicas das polícias e dos serviços de segurança, bem como aos princípios constitucionais pertinentes (artigos 1º, n.º 2, e artigo 2º) e aos objectivos e finalidades da política de segurança interna (artigo 6º, n.º 1).

Para além disso, estabelece-se (1) o dever geral de colaboração dos cidadãos, (2) deveres especiais de colaboração dos funcionários e agentes do Estado (artigo 5º) e (3) o dever de cooperação das forças e serviços de segurança entre si, “designadamente através da comunicação recíproca de dados não sujeitos a regime especial de reserva ou protecção que, não interessando apenas à prossecução dos objectivos específicos de cada força ou serviço, sejam necessários à realização das finalidades de cada um dos outros” (artigo 6º, n.º 2).

As medidas gerais e especiais de polícia tipificadas nos artigos 16º a 18º (vigilância de pessoas, edifícios e estabelecimentos, exigência de identificação de pessoas, apreensão temporária de armas, encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos, etc.) “visam especialmente”, nos termos do artigo 1º, n.º 3, “proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta, ou altamente organizada, designadamente a sabotagem, espionagem ou terrorismo”.

O artigo 14º, numa interpretação actualista, atribui o exercício de funções de segurança interna às seguintes forças e serviços: (1) Guarda Nacional Republicana (GNR); (2) Polícia de Segurança Pública (PSP); (3) Polícia Judiciária (PJ); (4) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); (5) Sistema da Autoridade Marítima (SAM); (6) Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC); (7) Serviço de Informações de Segurança (SIS). Tais forças e serviços constituem “organismos públicos rigorosamente apartidários” cuja organização, atribuições e

competências constam das respectivas leis orgânicas e demais legislação complementar.

Legislação complementar nesta acepção é, desde logo, a Lei de Bases da Protecção Civil (Lei n.º 113/91 de 29 de Agosto, alterada pela Lei n.º 25/1996), que, depois de definir esta noção como “a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo quando aquelas situações ocorram”, atribui às forças de segurança elencadas pela Lei n.º 20/87, bem como ao SAM e ao INAC, *funções de protecção civil* nos domínios do aviso, alerta, intervenção, apoio e socorro, de acordo com as suas atribuições próprias (artigo 18º). Em consequência disso, embora não sem alguma incongruência, o artigo 15º, n.º 2, da Lei n.º 113/91 integra um representante do comando-geral da GNR e outro da directoria nacional da PSP, mas não do SAM ou do INAC, na Comissão Nacional de Protecção Civil – órgão especializado de assessoria técnica e de coordenação operacional da actividade dos organismos e estruturas de protecção civil.

Voltando à Lei n.º 20/87, ela não trata obviamente apenas das forças e serviços de segurança propriamente ditos, definidos como corpos de natureza operacional que, de forma regular e continuada, dão execução à política de segurança interna superiormente definida. Ela integra antes de mais no SSI, como não poderia deixar de ser num Estado de Direito democrático, os órgãos a quem cabe definir e conduzir essa política.

Assim, nos termos dos artigos 7º a 9º, a política de segurança interna é co-definida, mediante enquadramento legislativo, político e financeiro, pela Assembleia da República, a quem cabe ainda fiscalizar a sua execução, e pelo Governo, que a conduz. No seio deste, avultam o Conselho de Ministros – a quem cabe aprovar o *plano de coordenação e cooperação das forças e serviços de segurança* – e o Primeiro-Ministro – a quem cabe coordenar e orientar a acção dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a segurança interna.

Para além da intervenção dos dois órgãos de soberania a *nível da decisão política*, a Lei n.º 20/87 contempla nos seus artigos 10º e 11º a do Conselho Superior de Segurança Interna, definido como “órgão interministerial de *auscultação e consulta*” (ênfase acrescentada), a quem cabe emitir parecer sobre diversos aspectos da política e actividade de segurança interna, composto (1) pelo Primeiro-Ministro, que preside, (2) pelos vice-primeiros-ministros e os ministros de Estado se os houver, (3) pelos ministros responsáveis pelos sectores da administração interna, da justiça e das finanças (4) pelos dirigentes máximos das forças e serviços de segurança enumerados pelo artigo 14º, (5) pelo procurador-geral da República e (6) pelo secretário-geral do Gabinete Coordenador de Segurança previsto pelo artigo 12º.

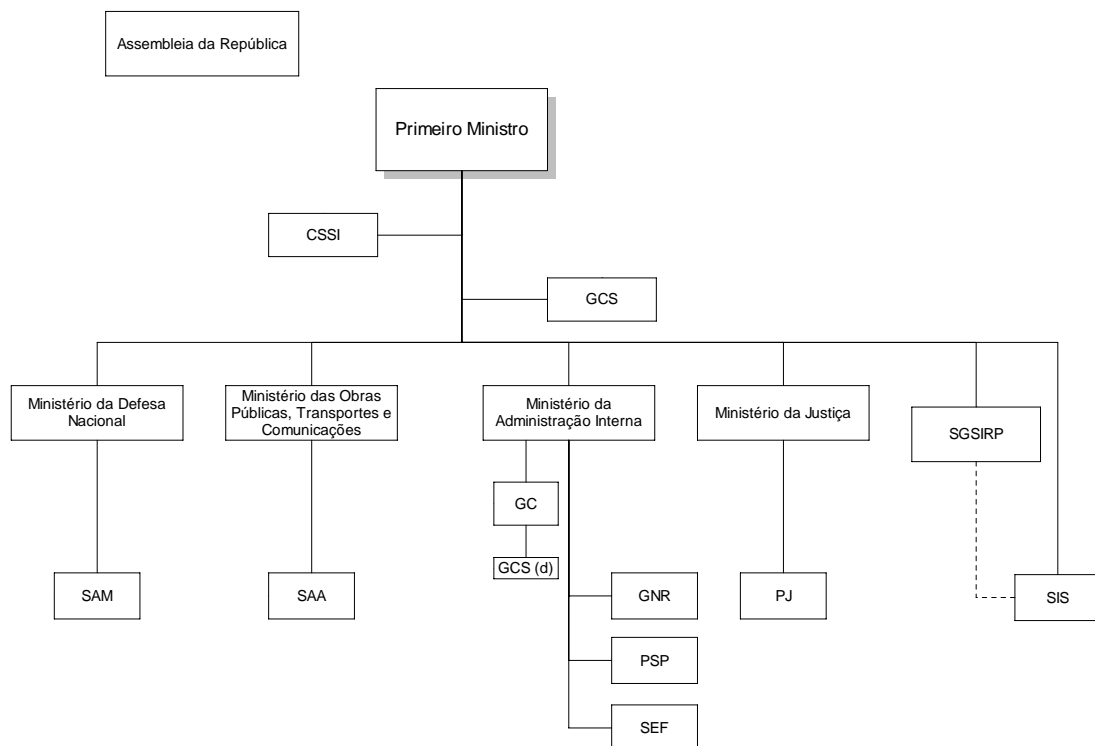


Figura 2 – O Sistema de Segurança Interna

C) O Gabinete Coordenador de Segurança

O Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), contemplado pelos artigos 12º e 13º da Lei n.º 20/87, conjugados com o Decreto-Lei n.º 61/88 de 27 de

Fevereiro (na redacção que lhe foi dada por último pelo Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de Maio) é definido como órgão especializado de *assessoria e consulta* para a coordenação técnica e operacional da actividade das forças e serviços de segurança, funcionando na directa dependência do Primeiro-Ministro, ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. É composto pelos dirigentes máximos das forças e serviços de segurança supra-enumerados, para além do seu secretário-geral e secretário-geral adjunto.

Cabe ao GCS “assistir de modo regular e permanente às entidades governamentais responsáveis pela execução da política de segurança interna e, designadamente, *estudar e propor*”, (ênfase acrescentada) diversos aspectos desta, como (1) “os esquemas de cooperação das forças e serviços de segurança”, (2) “o eventual emprego combinado do pessoal das diversas forças e serviços de segurança e dos seus equipamentos, instalações e demais meios”, ou (3) “as formas de coordenação da cooperação externa que as forças e serviços de segurança desenvolvam nos domínios das suas competências específicas”.

Resulta deste dispositivo que o GCS se caracteriza surpreendentemente pela *ausência de competências operacionais e de comando*, permanecendo portanto, tal como o Conselho Superior de Segurança Interna, no âmbito do “aconselhamento” ou da “auscultação e consulta”.

Finalmente, o artigo 9º, aditado pelo Decreto-Lei n.º 149/2001 ao Decreto-Lei n.º 61/88, manda instituir gabinetes coordenadores de segurança ao nível distrital, presididos pelos governadores civis e integrando os responsáveis distritais pelas forças e serviços de segurança acima enumerados, a quem cabe exercer “as funções de aconselhamento referidas no n.º 1 do artigo 2º, no âmbito das respectivas competências geográficas”.

7.1.2. A lei sobre a organização da investigação criminal

Prosseguindo a caracterização do SSI português e antes de passar à análise específica da organização, atribuições e competência de cada uma das forças e serviços que o integram, segundo as respectivas leis orgânicas, importa referir outro diploma de carácter transversal relativamente à GNR, à PSP, à PJ e ao SEF. Trata-se da Lei n.º 21/2000 de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 305/2002 de 13 de Dezembro, relativa à organização da investigação criminal – actividade esta definida como o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, visam averiguar a existência de um crime, determinar os seus autores e a sua responsabilidade, descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo, dirigidas pela autoridade judiciária competente em cada fase deste (artigos 1º e 2º, n.ºs 2 e 4).

Destes diplomas resulta que as três primeiras forças de segurança são definidas como órgãos de polícia criminal de competência genérica e o último, como órgão de polícia criminal de competência específica, impendendo sobre todos eles um dever de cooperação mútua no exercício das suas atribuições. Avulta, no entanto, o papel da PJ – referida pelo preâmbulo do Decreto-lei n.º 305/2002 como “um corpo superior de polícia altamente especializado e dotado de meios de recolha, análise e difusão de informação em permanente actualização e desenvolvimento” – a quem o artigo 4º, na redacção daquele decreto-lei, reserva competência para investigar, entre outros, os seguintes crimes: (1) homicídio voluntário, desde que o agente não seja conhecido; (2) contra a liberdade e contra a autodeterminação sexual a que corresponda, em abstracto, pena superior a cinco anos de prisão, desde que o agente não seja conhecido, ou sempre que sejam expressamente referidos ofendidos menores de 16 anos ou outros incapazes; (3) furto, roubo, dano, contrafacção ou receptação de coisa móvel que tenha valor científico, artístico ou histórico ou para o património cultural; (4) contra a paz e a Humanidade; (5) escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns; (6) organizações terroristas e terrorismo; (8) executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas; (9) roubo em

instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios; (10) associação criminosa; (11) branqueamento de capitais; (12) corrupção, peculato e participação económica em negócio e tráfico de influências; (13) fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e na obtenção de crédito bonificado; (14) infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática; (15) infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional; (16) contrafacção de moeda, títulos de crédito, valores selados, (17) abuso de liberdade de imprensa cometido através de órgão de comunicação social de difusão nacional; (18) ofensas, nas suas funções ou por causa delas, ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro-Ministro, aos presidentes dos tribunais superiores e ao Procurador-Geral da República; (19) crimes tributários de montante elevado e de especial complexidade, forma organizada ou carácter transnacional; (20) tráfico de armas organizado.

De acordo com o artigo 3º, constitui competência específica da GNR e da PSP a prevenção e a repressão dos crimes cuja competência não esteja reservada à PJ e ainda dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela respectiva lei orgânica ou pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo, nos termos do artigo 5º. O artigo 6º, n.º 2, impõe especificamente à GNR e à PSP a obrigação de comunicar de imediato à PJ os factos de que tenham conhecimento relativos à preparação e execução dos crimes cuja investigação é da competência reservada desta última, apenas lhes permitindo adoptar, até à intervenção da mesma, as medidas cautelares e urgentes para obstar à sua consumação e assegurar os meios de prova.

O Decreto-Lei n.º 305/2002, modificando o artigo 3º da Lei n.º 21/2000, veio atribuir à PJ competência partilhada com o SEF para a investigação dos crimes de (1) auxílio à imigração ilegal; (2) tráfico de pessoas, com o emprego de coacção grave, extorsão ou burla relativa a trabalho e (3) falsidade de testemunho, perícia interpretação ou tradução, conexos com aqueles crimes.

Contrariamente ao que poderia pensar-se, a coordenação nacional destes órgãos de polícia criminal não é feita pelo GCS, mas sim, nos termos do artigo 7º da lei, por um *conselho coordenador* composto, por um lado, pelo MJ e pelo MAI, que presidem, e, por outro, pelo dirigentes máximos da GNR, da PSP e da PJ, mas não do SEF, podendo ainda participar nas reuniões, por iniciativa própria ou a convite daqueles membros do Governo, o Presidente do Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República. Nos termos do artigo 8º, a coordenação operacional é assegurada, a nível nacional, apenas pelos próprios dirigentes máximos daquelas polícias e, nos diferentes níveis e áreas territoriais, pelas autoridades ou agentes de polícia criminal que aqueles designarem.

A Lei n.º 21/2000 separa assim, nos termos acabados de observar, a investigação criminal da actividade global de segurança interna, tornando a sua coordenação mais difícil, de resto em contracorrente com as tendências que se verificam em termos de direito comparado.

Pode agora proceder-se à análise sintética das leis orgânicas de cada uma das forças e serviços de segurança supra-elencados.

7.1.3. A Guarda Nacional Republicana

A GNR rege-se actualmente do Decreto-Lei n.º 231/93 de 26 de Junho, alterado pelos Decretos-Leis n.º 298/94 de 24 de Novembro e n.º 188/99 de 2 de Junho e, por último, pelo Decreto-Lei n.º 15/2002 de 29 de Janeiro. Criada por lei de 3 de Maio de 1911, a GNR continua a definir-se como uma força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas. Está sujeita a uma dupla tutela, dependendo do Ministro da Administração Interna quanto ao recrutamento, administração, disciplina e execução do serviço decorrente da sua missão geral, e do Ministro da Defesa Nacional, quanto à uniformização e normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.

O artigo 2º do Decreto-Lei n.º 231/93 atribui-lhe a ampla missão geral de (1) garantir a manutenção da ordem pública assegurando o exercício dos direitos, liberdades e garantias; (2) manter e restabelecer a segurança dos cidadãos e da propriedade, prevenindo ou reprimindo os actos ilícitos quanto a ela cometidos; (3) coadjuvar as autoridades judiciárias, realizando as acções que lhe são ordenadas como órgão de polícia criminal, nos termos da Li n.º 21/2000; (4) velar pelo cumprimento das leis, nomeadamente as relativas à viação terrestre e aos transportes rodoviários; (5) combater as infracções fiscais, designadamente as previstas na lei aduaneira, e, como autoridade de polícia fiscal aduaneira, fiscalizar, controlar e acompanhar as mercadorias sujeitas à acção aduaneira; (6) *colaborar* no controlo da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros no território nacional; (7) auxiliar e proteger os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontram em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza; (8) colaborar na prestação de honras do Estado; (9) colaborar na execução da política de defesa nacional.

De acordo com o disposto no artigo 34º, as atribuições em que se desdobra a sua missão geral “são prosseguidas em todo o território nacional e na zona marítima de respeito, com exclusão das zonas legalmente cometidas a outras forças ou serviços de segurança”. Na prática, é sabido que a GNR exerce tais atribuições principalmente nas áreas rurais, com excepção das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. A mobilidade social entretanto ocorrida desde a década de sessenta, levou a que esta força de segurança assumisse o policiamento nalgumas áreas limítrofes das grandes cidades, onde reside uma população tipicamente urbana, assim como nas principais zonas balneares, densamente urbanizadas em certas épocas do ano e com uma elevada margem de população flutuante.

Em termos organizativos, a GNR tem a dirigi-la um comandante-geral, responsável pelo cumprimento da sua missão, que é um general nomeado pelos Ministros da Administração Interna e da Defesa Nacional (artigo 36º). Para além do Comando-Geral, compõem-na as seguintes unidades: (1) a Escola Prática,

como unidade de instrução, “especialmente vocacionada para a formação moral, cultural, física, militar e técnico-profissional dos oficiais, sargentos e praças e ainda para a actualização e valorização dos seus conhecimentos”; (2) as Brigadas n.ºs 2, 3, 4 e 5, como unidades territoriais repartidas pelo território nacional; (3) a Brigada de Trânsito e a Brigada Fiscal (com relevantes competências no que toca à fiscalização e ao controlo da fronteira externa marítima), como unidades especiais; (4) o Regimento de Cavalaria e o Regimento de Infantaria, como unidades de reserva.

No que toca ao número de efectivos, a GNR tornou-se a partir de 1993 na primeira força de segurança, devido à integração de cerca de 7.260 membros da extinta Guarda Fiscal, passando de 17.253 para 24.989 militares (24.930 no início de 2006) e representando 53% dos efectivos do conjunto das forças de segurança nacionais. É também a primeira em termos de cobertura de população residente e área territorial: respectivamente, 87.728 km² e cerca de 6 milhões de pessoas. Para o exercício das missões de policiamento genérico, a GNR dispõe de 487 postos territoriais (a sua estrutura organizacional de base), de 43 postos fiscais e de 9.948 agentes militarizados, correspondente a cerca de 68% do efectivo das unidades territoriais e a 37% do total do efectivo da GNR.

Os militares da GNR têm os seus direitos restringidos no domínio sindical e não têm direito à greve.

7.1.4. A Polícia de Segurança Pública

A PSP, cujas origens remontam a 1867, rege-se pela Lei n.º 5/99 de 27 de Janeiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 137/2002 de 16 de Maio, que a define como uma força de segurança com a natureza de serviço público de natureza civil dotado de autonomia administrativa. Tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, na dependência do Ministro da Administração Interna (artigo 1º).

O artigo 2º confere-lhe uma vasta gama de atribuições, “sem prejuízo das atribuições legais de outras entidades”, no quadro da política de segurança interna, das quais se destacam: (1) a promoção das condições para o normal funcionamento das instituições democráticas, bem como para o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias fundamentais dos cidadãos; (2) a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas; (3) a prevenção da criminalidade e da prática dos demais actos contrários à lei; (4) a prevenção da criminalidade organizada e do terrorismo, em coordenação com as demais forças de segurança; (5) a garantia da segurança rodoviária, nomeadamente através do ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito; (6) a garantia da segurança nos espectáculos desportivos e equiparados; (7) a participação na segurança portuária e das orlas fluvial e marítima; (8) a garantia da segurança das áreas ferroviárias; (9) a garantia da segurança aeroportuária, através da adopção das medidas de prevenção e repressão dos actos ilícitos contra a aviação civil; (10) a prestação de ajuda às populações e de socorro aos sinistrados e o apoio em especial aos grupos de risco. São atribuições exclusivas da PSP em todo o território nacional, (1) o controlo do fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas; (2) a garantia da segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos quando sujeitos a situação de ameaça relevante.

No que toca ao âmbito territorial de exercício das atribuições da PSP, o artigo 3º utiliza estranhamente a mesma técnica remissiva da lei orgânica da GNR, ao determinar que tais atribuições “são prosseguidas em todo o território nacional, com exclusão das áreas legalmente cometidas a outras forças e serviços de segurança”. Apenas especifica que tais atribuições são prosseguidas com carácter de exclusividade nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira (n.º 2). Na prática, a PSP desempenha a sua missão nas zonas urbanas, especialmente nas capitais de distrito e nos principais centros urbanos. De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística, a população residente em aglomerados com mais de 10.000 habitantes passou de 19,6% em 1950, para 33,1% em 1991,

encontrando-se a maioria da população portuguesa a residir actualmente nas áreas urbanas ou à sua volta.

Porque não houve por parte da PSP, no que respeita à sua competência territorial, um acompanhamento dessa mobilidade social, há actualmente áreas urbanas policiadas pela GNR e pequenas localidades policiadas pela PSP. Um estudo elaborado pela Inspecção-Geral da Administração Interna revela que a PSP tem, actualmente, na sua área de responsabilidade menos de metade da população portuguesa (pouco mais de 4 milhões).

Em termos organizativos, a PSP é encabeçada por um director nacional nomeado por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Administração Interna, em comissão de serviço por um período de três anos renovável, e escolhido de entre superintendentes-chefes ou indivíduos licenciados de reconhecida idoneidade e experiência profissional, vinculados ou não à Administração Pública. Está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, com respeito pela diferenciação entre funções policiais e funções gerais de gestão e administração públicas. No âmbito das primeiras vigora a hierarquia de comando e no das segundas, a hierarquia da função pública.

Para além da Direcção Nacional compõem a PSP (1) os comandos metropolitanos (com sede em Lisboa e no Porto), regionais (com sede respectivamente em Ponta Delgada e no Funchal) e de polícia (com sede nas restantes capitais de distrito), unidades territoriais desconcentradas que prosseguem as atribuições na respectiva área de responsabilidade; (2) o Corpo de Intervenção, unidade de reserva na directa dependência do director nacional, especialmente preparada para acções de manutenção e reposição da ordem pública e o combate a situações de violência concertada; (3) o Grupo de Operações Especiais, unidade de reserva destinada fundamentalmente a combater situações de violência declarada, cuja resolução ultrapasse os meios normais de actuação; (4) o Corpo de Segurança Pessoal; (5) o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, organismo de ensino superior, que tem por missão

formar oficiais de polícia, promover o seu aperfeiçoamento permanente e realizar, coordenar ou colaborar em projectos de investigação e desenvolvimento no domínio da segurança interna; (6) a Escola Prática de Polícia, destinada a formar guardas, a organizar e a ministrar estágios e cursos de promoção de subchefes e guardas, e a preparar ou aperfeiçoar especialistas.

Até 1993, a PSP foi a primeira força de segurança em número de efectivos, tendo sido ultrapassada nessa data pela GNR, que recebeu a maioria dos elementos provindos da Guarda Fiscal então extinta. Representa actualmente 42,6% do conjunto dos efectivos das forças de segurança (20.693 elementos). Em Janeiro de 2002, a PSP tinha cerca de 9.500 elementos (correspondente a cerca de 44% do efectivo) em missões de policiamento urbano e dispunha de 191 esquadras de competência genérica. Em 2004, 88,3 % do efectivo encontrava-se a prestar serviços nos comandos de polícia.

Os agentes da PSP dispõem de liberdade sindical mas não do direito à greve.

7.1.5. A Polícia Judiciária

A PJ rege-se pelo Decreto-Lei n.º 275-A/2000 de 9 de Novembro de 2000, (alterado pela Lei n.º 103/2001 de 25 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 304/2002 de 13 de Dezembro e por último, pelo Decreto-Lei n.º 43/2003 de 13 de Março), que a define como um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente. Este diploma mantém-na na dependência do Ministro da Justiça, solução que remonta a 1927, quando a PJ, então denominada Polícia de Investigação Criminal, se autonomizou da PSP.

Compete à PJ, por um lado, coadjuvar as autoridades judiciárias, actuando sob sua direcção e dependência funcional, em processos relativos a crimes cuja investigação lhe incumba, a título exclusivo ou não, nos termos da Lei n.º 21/2000, ou que requeiram a prática de actos exigindo conhecimentos ou meios

técnicos especiais. Por outro lado, no domínio da prevenção criminal, compete-lhe detectar e dissuadir situações propícias à prática de crimes, nomeadamente através da (1) vigilância e fiscalização de lugares e estabelecimentos em que se proceda à exposição, guarda, fabrico, transformação, restauração e comercialização de antiguidades, arte sacra, joalheria e ourivesaria, electrodomésticos e quaisquer outros objectos que possam ocultar actividades de receptação ou comercialização ilícita de bens; (2) vigilância e fiscalização dos estabelecimentos de venda ao público de aparelhos electrónicos e informáticos ou que prestem serviços do mesmo tipo, sempre que, pela sua natureza, permitam, através de utilização ilícita, a prática de crimes de contrafacção de moeda, falsificação de documentos ou informáticos; (3) vigilância e fiscalização de locais de embarque ou de desembarque de pessoas ou de mercadorias, fronteiras, meios de transporte, locais públicos onde se efectuam operações comerciais, de bolsa ou bancárias, estabelecimentos de venda de valores selados, casas ou recintos de reunião, de espectáculos ou de diversões, casinos e salas de jogo e quaisquer locais que possam favorecer a delinquência.

É ainda à PJ que cabe assegurar a ligação dos órgãos e autoridades de polícia criminal portuguesas e de outros serviços públicos nacionais com a Europol e a Interpol.

A PJ dispõe de um sistema integrado de informação criminal, exclusivo e de âmbito nacional, visando a centralização, o tratamento e a difusão da informação, articulado com o sistema homónimo comum previsto pelo artigo 8º da Lei n.º 21/2000.

Encabeça a PJ um director nacional nomeado por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Justiça de entre licenciados em direito de reconhecida competência, de preferência magistrados judiciais ou do Ministério Público, assessores de investigação criminal e coordenadores superiores de investigação criminal (artigo 113º). Ao director nacional cabe, em geral, orientar e coordenar superiormente este corpo de polícia e dirigir a Directoria Nacional (artigo 26º). Incluem-se nesta, nomeadamente, as direcções centrais de combate

ao banditismo, de investigação de tráfico de estupefacientes e de investigação da corrupção e criminalidade económica e financeira, assim como o *Departamento Central de Cooperação Internacional*, em cuja dependência funcionam o Gabinete Nacional da Interpol e a *Unidade Nacional da Europol*, apesar de esta ter por missão explorar e difundir dados e informações em proveito não só da PJ mas também de todas as outras forças e serviços nacionais com competência para a prevenção e o combate à criminalidade.

Na dependência do director nacional funciona também o Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais, organismo especializado na formação profissional, investigação, promoção e divulgação de conhecimentos no domínio das ciências criminais e judiciárias (artigo 173º).

Para além da Directoria Nacional (com sede em Lisboa), integram a estrutura organizativa vertical da PJ as directorias (com sede em Lisboa, Porto, Coimbra e Faro) e os departamentos de investigação criminal (com sede noutras cidades do continente, assim como em Ponta Delgada e no Funchal), com a natureza de serviços operacionais. As directorias, dirigidas por directores nacionais adjuntos e compostas por secções e brigadas, áreas, sectores e núcleos, são competentes para a prevenção, investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciárias na respectiva área territorial de intervenção. Os departamentos de investigação criminal, dirigidos por coordenadores superiores de investigação criminal e compostos por secções, brigadas, sectores e núcleos, dispõem da mesma competência na respectiva área territorial de intervenção.

Nos termos do artigo 62º, o pessoal da PJ constitui um corpo superior e especial, integrado num quadro único. Goza de plena liberdade sindical e do direito à greve. Os efectivos da PJ (1298 oficiais de polícia num conjunto de 2527 elementos no início de 2004) representam 2,2% dos efectivos do conjunto das forças de segurança. Em 2001, cerca de 69% do pessoal de investigação criminal estava disperso pelas várias directorias e departamentos de investigação criminal do país e 31% pertencia aos serviços centrais.

7.1.6. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O SEF, actualmente regido pelo Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001 de 17 de Novembro, é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa. No quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, fiscalizar a permanência e as actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios (artigo 1º). Só em 1986 é que o SEF – cujas origens estão na Direcção de Serviços de Estrangeiros criada em Novembro de 1974 no interior do Comando-Geral da PSP – se autonomizou plenamente em relação a esta força de segurança, desdobrando-se simultaneamente num corpo policial profissional e num serviço de natureza administrativa.

Nos termos do artigo 2º, n.º 1, constituem atribuições do SEF, entre outras, (1) a vigilância e a fiscalização, nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, da circulação de pessoas; (2) a autorização e a verificação da entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves; (3) o controlo e a fiscalização da permanência e das actividades dos estrangeiros em todo o território nacional; (4) a investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal – praticados sob a forma singular ou sob a forma de associação – e de angariação de mão-de-obra ilegal, bem como de outros crimes com estes conexos; (5) a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de seguranças congéneres, nacionais e espanholas; (6) a emissão de pareceres relativamente a pedidos de vistos consulares; (7) a concessão em território nacional de vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como de documentos de viagem; (8) a instauração, instrução, e decisão dos processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e a execução das decisões administrativas e

judiciais; (9) a escolta de cidadãos destinatários de medidas de afastamento; (10) a garantia da gestão e da comunicação de dados relativos à Parte Nacional do Sistema de Informação Schengen (N.SIS) e do Sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para a aplicação efectiva dos critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro.

Na parte relativa ao N.SIS, esta última atribuição [artigo 2º, n.º 1, alínea r)] deve ser interpretada à luz, por um lado, do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 292/94 de 16 de Novembro que cria, “na dependência do Ministro da Administração Interna”, o Gabinete Nacional SIRENE. Este é aí definido como uma “unidade orgânica integrada no N.SIS” à qual cabe a responsabilidade exclusiva pela ligação com os restantes Estados Schengen, no âmbito do SIS. Por outro lado, há a ter em conta que o artigo 3º do Decreto-Lei n.º 292/94 confere ao Gabinete Nacional SIRENE competência para (1) inserir, modificar, completar, rectificar ou extinguir indicações no SIS (...) a pedido de forças e serviços de segurança” nacionais utilizadores deste, que são, nos termos do artigo 5º, para além do SEF, a GNR, a PSP e a PJ; (2) receber das instâncias estrangeiras informações relativas à descoberta, no seu território, das pessoas ou dos objectos indicados no SIS; (3) informar as autoridades nacionais que requereram a respectiva indicação; (4) comunicar à instância estrangeira que requereu uma indicação, sempre que as pessoas ou os objectos indicados forem descobertos em território nacional.

Ora, o artigo 2º, n.º 1, alínea r), do Decreto-Lei n.º 252/2000, ao atribuir directamente ao SEF a competência para “a *gestão* e a *comunicação* de dados relativos à Parte Nacional do Sistema de Informação Schengen (N.SIS)” integrou implicitamente o Gabinete Nacional SIRENE no próprio SEF, onde já se encontrava, de resto, o N.SIS. Com isso, e na sua qualidade de *lex posterior*, o Decreto-Lei n.º 252/2000 revogou, também de modo implícito, o artigo 1º do Decreto-lei n.º 292/94 na parte em que este preceito colocava o Gabinete Nacional SIRENE na directa dependência do Ministro da Administração Interna,

procurando conferir-lhe alguma “equidistância” em relação às forças e aos serviços de segurança utilizadores do SIS e representados no próprio Gabinete SIRENE. E isto sem prejuízo de, nos termos do mesmo artigo 1º, tal Gabinete constituir uma “unidade orgânica integrada no N.SIS”. Por outras palavras, o Decreto-Lei transferiu implicitamente *de jure* o Gabinete Nacional SIRENE para dentro do próprio SEF – do qual, aliás, sempre dependeu decisivamente *na prática* – com tudo o que isso significa para as outras forças e serviços de segurança utilizadores do SIS e representados naquele gabinete.

Em termos organizativos, o SEF é dirigido por um director-geral, a quem compete orientar e coordenar superiormente a sua actividade e assegurar a prossecução das suas atribuições, coadjuvado por quatro directores-gerais adjuntos. Compreende (1) uma directoria geral, (2) serviços operacionais, centralizados e descentralizados (os Postos de Fronteira, a Direcção Central de Fronteiras, a Direcção Central de Investigação, Análise e Pesquisa de Informação, e as Direcções e Delegações Regionais, integrados por pessoal da carreira de investigação e fiscalização) e (3) serviços de apoio à investigação e fiscalização, que servem de suporte ao desenvolvimento de acções de natureza operacional. Comporta, além disso, 6 Direcções Regionais, 24 Delegações Regionais, 8 Postos de Fronteira Aérea, 11 Postos de Fronteira Marítima e 4 Postos Mistos de Fronteira.

O quadro de efectivos policiais do SEF, que goza de liberdade sindical e do direito à greve, chegava a 575 em 2004 (86 inspectores e 489 sub-inspectores) num conjunto de 1247 funcionários, representando 1,06% dos efectivos do conjunto das forças de segurança. O corpo especial integra a carreira de investigação e fiscalização, de regime especial, e a carreira de vigilância e segurança.

7.1.7. O Sistema de Autoridade Marítima

O Sistema de Autoridade Marítima (SAM) é definido pelo artigo 2º do Decreto-Lei n.º 43/2002 de 2 de Março, como “o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima”, que “tem por fim garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de actuação permitidos pelos direito internacional e demais legislação em vigor” (artigo 6º). Entre os poderes de autoridade marítima contam-se, nos termos do artigo 3º, os de “execução de actos do Estado”, “de procedimentos administrativos e de registo marítimo”, bem como “de fiscalização e de polícia”.

Das atribuições do SAM fazem parte, entre outras, (1) a garantia da segurança e o controlo da navegação; (2) a preservação e a protecção dos recursos naturais; (3) a prevenção e o combate à poluição; (4) a prevenção e a repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria; (5) a prevenção e a repressão da imigração clandestina; (6) a garantia da segurança da faixa costeira e do domínio público marítimo e das fronteiras marítimas e fluviais (artigo 6º).

No quadro do SAM, exercem poderes de autoridade marítima, na acepção referida e “no âmbito das respectivas competências” (1) a Autoridade Marítima Nacional (AMN), que é “a entidade responsável pela coordenação das actividades de âmbito nacional, a executar pela Marinha e pela Direcção-Geral da Autoridade Marítima, na área de jurisdição e no quadro do SAM, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional” (artigo 2º do Decreto-Lei n.º 44/2002); (2) a Polícia Marítima, que integra a estrutura operacional da AMN e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM – e nomeadamente em matéria de vigilância da fronteira externa marítima portuguesa –, composta por militares da Marinha e agentes militarizados (em número de 512), dirigida por um comandante-geral (artigos 3º,

n.º 2, e 15º do Decreto-Lei n.º 44/2002). No mesmo quadro, por força do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 43/2002, exercem ainda poderes de autoridade marítima (3) a GNR; (4) a PSP; (5) a PJ; (6) o SEF.

A coordenação nacional no quadro do SAM é assegurada pelo Conselho Coordenador Nacional (CCN), composto pelos Ministros da Defesa Nacional, da Administração Interna, e da Justiça, pela AMN, pelos comandantes-gerais da Polícia Marítima e da GNR, pelos directores nacionais da PSP e da PJ e pelo director do SEF, mas não, incompreensivelmente, pelo secretário-geral do GCS. O CCN tem competência para “emitir orientações para assegurar a articulação efectiva entre entidades e órgãos de execução do poder de autoridade marítima”, mas a coordenação operacional destes é assegurada apenas pelos respectivos dirigentes máximos (artigos 8º e 9º).

7.1.8. O Instituto Nacional da Aviação Civil

O Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), que sucedeu à Direcção-Geral da Aviação Civil, rege-se pelo Decreto-Lei n.º 133/98 de 15 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis n.º 145/2002 de 21 de Maio e n.º 250/2003 de 11 de Outubro. É definido como uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, sob superintendência e tutela do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que tem por finalidade a supervisão, a regulamentação e a inspecção do sector da aviação civil. O INAC, encabeçado por um presidente, exerce as suas competências em todo o território nacional e no espaço aéreo sujeito a jurisdição do Estado Português (artigos 1º a 3º).

Entre as suas atribuições contam-se (1) a promoção da segurança aeronáutica, condicionando e inspeccionando as actividades, os equipamentos e as instalações do sector; (2) a garantia de bom ordenamento das actividades no âmbito da aviação civil, regulando e fiscalizando as condições do seu exercício e promovendo a protecção dos respectivos utentes; (3) a *participação nos sistemas*

nacionais (i) de coordenação civil e militar em matéria de utilização do espaço aéreo, (ii) de busca e salvamento, (iii) de protecção civil, (iv) de planeamento civil de emergência e (v) de *segurança interna*, bem como a cooperação com a entidade responsável pela prevenção e investigação de acidentes e incidentes com aeronaves civis; (4) em caso de incumprimento das suas determinações ou de infracção das suas normas, *solicitar a colaboração das autoridades policiais* para impor coercivamente aquelas que, por razões de segurança, devam ter execução imediata [artigos 6º, alíneas c), d) e p) e 11º, alínea c)].

O artigo 1º do Decreto-Lei n.º 322/98 de 28 de Outubro, relativo ao sistema nacional de facilitação e segurança na aviação civil comete ao presidente do conselho de administração do INAC a responsabilidade pelo estabelecimento dos sistemas de (1) facilitação do transporte aéreo e (2) segurança da aviação civil, em ordem à prevenção da prática de actos ilícitos contra esta, “em particular de atentados terroristas e de apropriação de aeronaves”. Cabe ainda ao presidente emitir “parecer prévio de concordância” relativamente aos programas de segurança aeroportuária para cada infra-estrutura desta natureza, elaborados, consoante a localização de cada infra-estrutura aeroportuária, respectivamente, pelo comando metropolitano, regional ou de polícia da PSP (artigo 11º).

É órgão consultivo do presidente a Comissão Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo e de Segurança da Aviação Civil (Comissão FAL/SEC) no domínio da prevenção de actos ilícitos contra a aviação civil, constituída por um representante permanente, entre outros, da PSP, da PJ, do SEF, do SIS e da Brigada Fiscal da GNR (artigos 2º e 3º).

Nos termos do artigo 25º, o pessoal do INAC que desempenhe funções de fiscalização é detentor dos necessários poderes de autoridade, como os de (1) aceder e inspeccionar a qualquer hora e sem necessidade de aviso prévio as instalações, equipamentos e serviços das entidades sujeitas a inspecção e controlo do INAC; (2) requisitar para análise equipamentos e documentos; (3) determinar a título preventivo e com efeitos imediatos, mediante ordem escrita e fundamentada, a suspensão ou cessação de actividades e encerramento de

instalações. Mas deve solicitar a colaboração das autoridades administrativas e policiais em caso de incumprimento dessas determinações e só pode identificar as pessoas que se encontrem em violação flagrante das normas cuja observância lhe compete fiscalizar, “no caso de não ser possível o recurso a autoridade policial em tempo útil”.

De tudo isto resulta por conseguinte que o INAC não pode ser considerado nem uma força nem um serviço de segurança *proprio sensu*, não tendo competência para adoptar nenhuma das medidas de polícia tipificadas pelo artigo 16º da Lei de Segurança Interna e pelos estatutos e leis orgânicas anteriormente analisados.

7.1.9. O Serviço de Informações de Segurança

Segundo o artigo 21º da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 30/84 de 5 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004 de 6 de Novembro), o SIS é 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 actos que pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido. Trata-se de um serviço público dotado de autonomia administrativa e financeira, pertencente ao Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), juntamente com (1) o Conselho de Fiscalização do SIRP, (2) o Conselho Superior de Informações, (3) o Secretário-Geral do SIRP e (4) o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). É o que resulta das disposições conjugadas dos artigos 7º, 14º e 16º).

O SIS é dirigido por um director, coadjuvado por um director adjunto. Ao director compete assumir, no quadro das orientações emanadas do Secretário-Geral do SIRP, a responsabilidade directa pela normal actividade e pelo regular funcionamento do serviço (artigo 22º, n.ºs 1 e 3). Ao Secretário-Geral do SIRP – equiparado a Secretário de Estado para todos os efeitos legais, “excepto os

relativos à sua nomeação [antecedida de audição do indigitado em sede de comissão parlamentar] e exoneração” (artigos 15º, n.º 3, e 19º, n.º 1) – compete, para além da (1) condução superior, através do director do SIS, da actividade deste serviço e da sua inspecção, superintendência e coordenação, em ordem a assegurar as finalidades institucionais do mesmo, (2) garantir a articulação entre os serviços de informações e os demais órgãos do SIRP, (3) presidir ao conselho administrativo do SIS (e também do SIED), (3) dirigir a actividade dos centros de dados de ambos (que funcionam sob orientação de um funcionário nomeado e exonerado pelo Primeiro-Ministro, mediante proposta do Secretário-Geral) e (4) aprovar os seus relatórios anuais (artigo 19º, n.º 3, e artigo 23º, n.º 2).

O SIS, tal como o Secretário-Geral do SIRP e o SIED, está actualmente colocado na dependência directa do Primeiro-Ministro, o qual pode delegar num membro do Governo que integre a Presidência do Conselho de Ministros as competências que lhe são legalmente conferidas no âmbito do SIRP (artigo 15º).

Do artigo 4º resulta que os funcionários ou agentes, civis ou militares do SIS “*não podem exercer poderes, praticar actos ou desenvolver actividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais*” (ênfase acrescentada), sendo-lhes expressamente vedado proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais. Do artigo 5º resulta, por seu lado, que os funcionários ou agentes que exerçam funções policiais só podem ter acesso e utilizar informações na posse do SIS para finalidades “da tutela da legalidade ou da prevenção e repressão da criminalidade”.

A competência, a organização e o funcionamento do SIS estão regulados nos seus pormenores pelo Decreto-Lei nº 225/85 de 4 de Julho (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 369/91 de 7 de Outubro e n.º 245/95 de 14 de Setembro), que deve naturalmente ser interpretado em conformidade com a Lei Orgânica n.º 4/2004.

Nos termos do artigo 5º, compete ao SIS, no âmbito das suas atribuições específicas, proceder por forma sistemática à pesquisa e análise, ao

processamento, à produção e à conservação de informações, devendo nomeadamente (1) accionar os meios técnicos e humanos de que tenha sido dotado para a recolha e o tratamento de informações; (2) estudar e propor a adopção de mecanismos de colaboração e de coordenação com as forças e os serviços de segurança, “em ordem a viabilizar a centralização e a análise globalizante das informações de segurança que aqueles possuam”; (3) comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da acção penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, “salvaguardado o que na lei se dispõe sobre segredo de Estado”; (4) mais genericamente, comunicar às entidades competentes as notícias e informações respeitantes à segurança interna e à prevenção e repressão da criminalidade.

O artigo 12º integra na estrutura orgânica do SIS um *conselho consultivo*, colocado na dependência directa do Ministro da Administração Interna, de que são membros por inerência a maior parte das entidades que integram o GCS, a saber: (1) o comandante-geral da GNR; (2) o director nacional da PSP; (3) o director nacional da PJ; (4) o director-geral do SEF; (5) o director do SIS (e o director adjunto); (6) o director-geral da AMN, por inerência comandante-geral da Polícia Marítima. Não fazem, no entanto, parte do conselho consultivo do SIS, nem o presidente do INAC, nem o secretário-geral do GCS, sem prejuízo das questões de duplicação de estruturas que possam suscitar-se a propósito da coexistência deste conselho consultivo do SIS e do GCS , tendo em conta que, em ambos os casos, se está sob o âmbito material da Lei de Segurança Interna – de que o SIS é parte essencial.

De acordo com o artigo 13º, n.º 1, cabe ao conselho consultivo, entre outras atribuições, (1) aconselhar o Ministro da Administração Interna na tomada de decisões respeitantes à articulação da actuação do SIS e das forças e serviços de segurança; (2) propor-lhe a adopção das medidas adequadas à centralização, exploração e utilização de toda a informação que interesse à prossecução dos objectivos legalmente cometidos ao SIS; (3) estudar os mecanismos necessários

para efectivar o “especial dever de colaboração que impende sobre as forças e serviços de segurança previstos na legislação da segurança interna”.

A este respeito, o n.º 2 especifica que a adopção das medidas propostas pelo conselho, quando se reflectam no funcionamento de forças e serviços de segurança não dependentes organicamente do Ministro da Administração Interna, como a PJ ou a AMN, carece de prévia concordância do ministro da tutela.

No que toca ao funcionamento do SIS, o “especial dever de colaboração” que o artigo 7º faz impender “sobre as [outras] forças e serviços de segurança previstos na legislação de segurança interna”, traduz-se na obrigação de facultar ao SIS, a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, directa ou indirectamente relacionados com as matérias referidas no n.º 1 do artigo 2º [a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido]”. Em contrapartida, o artigo 8º do Decreto-Lei n.º 225/85 na sua actual versão, continuando a fazer tábua rasa de que o artigo 14º da Lei da Segurança Interna (Lei n.º 20/87) inclui o SIS entre as entidades que “exercem funções de segurança interna”, em pé de igualdade com a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, e “os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica”, apenas impõe ao SIS um dever de cooperação, “dentro dos limites das suas atribuições específicas, com os demais serviços de informações instituídos pela Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro”.

Finalmente, nos termos do artigo 31º, os funcionários e agentes do SIS não podem exercer qualquer outra actividade pública ou privada, remunerada ou gratuita. Também não podem participar em associações de carácter sócio-profissional ou sindical, estando-lhes vedado o exercício do direito à greve.

O artigo 34º confere-lhes o direito de entrada em todas as áreas públicas de acesso condicionado, desde que devidamente identificados e em missão de serviço.

7.1.10. Outras entidades relevantes para a descrição do sistema português de segurança interna

Apesar de a Lei n.º 20/87 não as mencionar como entidades que exercem funções de segurança interna, convém ainda referir brevemente neste contexto determinadas entidades com relevância para a descrição do sistema português de segurança interna. Contam-se entre elas (1) as polícias municipais e (2) as entidades que exercem a actividade de segurança privada.

No que toca às primeiras, a Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio define-as como serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de *funções de polícia administrativa*. Compete-lhes (1) a fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja aplicação caiba ao município; (2) a vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança; (3) a vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança; (4) a guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade; (5) a regulação e a fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.

Neste âmbito, quando verificarem directamente a prática de qualquer crime, os agentes das polícias municipais estão habilitados a proceder à identificação, revista e detenção dos suspeitos *in loco*, para efeitos da sua entrega imediata à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia judiciária competente.

As polícias municipais devem cooperar com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais, “no respeito recíproco pelas esferas de actuação própria, nomeadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respectivas atribuições e na satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados”. Concretamente, quando o interesse público determine o uso de meios coercivos não autorizados ou não disponíveis para a polícia municipal, os seus agentes devem solicitar a intervenção das forças de segurança territorialmente competentes.

No que toca, em segundo lugar, às entidades que exercem a actividade de segurança privada, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 35/2004 de 21 de Fevereiro, há a observar antes demais que de acordo com o artigo 1º, n.º 2, tal actividade tem “uma função subsidiária e complementar das forças e dos serviços de segurança pública do Estado”. Ela consiste (1) na prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, assim como de prevenção da prática de crimes; (2) na organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, assim como à prevenção da prática de crimes. Inclui designadamente a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores.

O artigo 4º obriga o Banco de Portugal, as instituições de crédito e as sociedades financeiras a adoptar um sistema de segurança privada.

Segundo o artigo 5º, no exercício da actividade de segurança privada é vedada a prática de actividades visando “a prossecução de objectivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais”.

O Decreto-Lei n.º 35/2004 instituiu como órgão consultivo da Ministro da Administração Interna o Conselho de Segurança Privada, de que são membros permanentes, nomeadamente, o comandante-geral da GNR, o director nacional da PSP e o director nacional da Polícia Judiciária, mas não, estranhamente, o secretário-geral do GCS (artigo 20º).

A fiscalização da formação e da actividade de segurança privada é assegurada pelo secretário-geral do MAI, embora fosse certamente mais lógica e adequada a intervenção do secretário-geral do GCS, com a colaboração da PSP e da GNR “ sem prejuízo das competências das forças e serviços de segurança e da Inspeção-Geral da Administração Interna, diferentemente do que dispõe o artigo 31º.

7.2. Apreciação global

Do que precede, pode concluir-se, em primeiro lugar, que o conceito jurídico-positivo de segurança interna cobre, por um lado, a prevenção da criminalidade, com vista a evitar a ocorrência de factos atentatórios contra a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática e, por outro, a manutenção e reposição da ordem pública, que se traduzem, em geral, em acções preventivas e repressivas no sentido de criar ou restabelecer as condições indispensáveis à observância das leis, ao normal funcionamento das instituições e ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Por outras palavras, ele remete quer para o conceito de polícia administrativa, quer para o de polícia judiciária em sentido material, sendo a primeira tradicionalmente entendida como “a manutenção habitual da ordem pública em todo o território e em todos os sectores da administração geral” e a segunda, como a “investigação dos crimes, a reunião das provas a eles respeitantes e a entrega dos respectivos autores aos tribunais encarregados de os punir”.

Em segundo lugar, as actividades de segurança interna são exercidas por um vasto e heteróclito conjunto, que abrange as forças e serviços de segurança propriamente ditos (GNR, PSP, PJ, SEF, SIS), assim como os “órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica” – todos de âmbito nacional. Encontram-se dispersos pela tutela, nada menos, do que do Primeiro-Ministro e de quatro Ministros: o da Administração Interna, o da Justiça, o da Defesa Nacional e o das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Impera entre aquelas entidades a especificidade estatutária, orgânica e institucional de cada um delas, assim como uma considerável margem de sobreposição das atribuições e competências, não só no domínio da polícia administrativa, mas também no da polícia judiciária em sentido material – sendo desde logo manifestos os elementos comuns entre ambas as categorias de polícia, assim como a intercomunicabilidade das respectivas operações.

As leis orgânicas das forças e serviços de segurança analisadas reflectem uma procura de diferenciação estatutária, assim como de mais autonomia, mais prerrogativas profissionais e funcionais, nem sempre objectivamente justificáveis, a que o poder político democraticamente legitimado não tem sabido ou querido resistir devidamente. Também por isso, tais têm sido adoptadas por acumulação ou adição, numa base maioritariamente casuística, quase nunca revelando preocupações de articulação com as restantes. Não são raras, por conseguinte, as incongruências entre elas, quando não as antinomias. A circunstância de um determinado serviço ser fundamentalmente criado para exercer determinadas atribuições e competências nem sempre tem levado à concentração nele de tais atribuições e competências, mantendo-se portanto afectos ao mesmo domínio forças e serviços preexistentes.

Salvo porventura no que toca à própria lei de segurança interna de 1987, o legislador nunca revelou uma visão de conjunto ou uma preocupação sistémica ao longo das intervenções que foi fazendo neste actividade crucial do Estado.

Em terceiro lugar, a proliferação de forças e serviços de segurança interna, bem como a inevitável sobreposição de atribuições e competências e a multiplicação de estruturas orgânicas, funcionais e pessoais que acarreta, para além dos inerentes custos financeiros em termos de orçamento do Estado, não só não encontra o devido contrapeso numa instância de efectiva coordenação operacional – sempre deixada pelo legislador à inteira discricionariedade dos dirigentes máximos dessas forças e serviços –, como é ainda agravada pela própria multiplicação de instâncias de coordenação meramente consultivas. Reflexo disto é também a circunstância de as bases de dados próprias de cada uma das forças e serviços de segurança não conhecerem quaisquer conexões entre si, com vista à partilha de informações.

Pode dizer-se sem exagero que o conjunto, extremamente “original” em termos de direito comparado, roça a ingovernabilidade. Em todo o caso, comparando a evolução verificada neste domínio em Portugal com a dos restantes Estados atrás analisados, a conclusão é a de que ela foi em grande

medida de sentido inverso à de qualquer destes últimos. Tal não pode deixar de dificultar consideravelmente as reformas que agora se impõem.

A situação detectada não passou aliás despercebido à Comissão Permanente de Schengen, que em Setembro e Outubro de 2003 se deslocou a Portugal com vista a avaliar do cumprimento das obrigações que lhe incumbem por força da sua integração no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. No relatório dedicado à cooperação policial pode ler-se que seria aconselhável rever “a posição, o estatuto e o papel do Gabinete Coordenador de Segurança com vista a reforçar a sua autoridade” e, concretamente, a conferir-lhe, enquanto estrutura de coordenação, “poderes suplementares por forma a que ele não só aconselhe mas disponha também da autoridade para verificar se o seu conselho foi seguido a tempo, quando não para intervir ele próprio”.

Se é verdade que um evento como o Campeonato Europeu de Futebol realizado em Portugal em 2004, pelas exigências de coordenação operacional particularmente intensa das forças e serviços de segurança que implicou, permitiu ao GCS sair transitoriamente da subalternização a que vinha sendo votado e colmatar uma grave lacuna do SSI, continua por provar a sua capacidade de coordenação em situações de rotina, desprovido que está dos poderes operacionais e de comando necessários para o efeito.

O que acaba de ser verificado reflecte-se inevitavelmente na localização e nas atribuições dos organismos e unidades criados em cumprimento do dispositivo de cooperação policial da União Europeia.

Em primeiro lugar, e tal como observou a Comissão Permanente de Schengen, uma das razões pelas quais o SIS não é utilizado em Portugal em toda a sua extensão e capacidades pode estar na circunstância de, integrado no SEF, ser conotado como um mero instrumento de controlo da imigração pelas outras forças e serviços de segurança, na ausência das devidas acções de promoção como um instrumento de polícia comum de consulta obrigatória para estas. Em todo o caso, a dispersão e a sobreposição de competências entre forças e serviços

de segurança sob diferentes tutelas e sem uma instância de coordenação efectiva acarreta necessariamente ineficiências na utilização do SIS e nos outros instrumentos de cooperação policial europeus.

Em segundo lugar, o Gabinete Nacional Sirene, designado por decisão do Governo de 9 de Dezembro de 2001 como órgão central de cooperação policial internacional, nos termos dos artigos 39º, 41º e 46º da Convenção de Schengen, com competência para a assistência mútua para efeitos da prevenção e da investigação de factos puníveis, da perseguição transfronteiriça e da prevenção de ameaças para a ordem e a segurança públicas encontra-se *de jure* e *de facto* integrado no SEF, por sua vez sob tutela do Ministro da Administração Interna. Apesar destas competências, a direcção do Gabinete Nacional Sirene não dispõe de quaisquer poderes de comando relativamente às forças e serviços de segurança nele representados, contrariamente à recomendação da Comissão Permanente – que também criticou a exclusão deste gabinete, entre outras, da competência relativa à vigilância transfronteiriça prevista pelo artigo 40º da Convenção de Schengen.

Esta última competência cabe à PJ, sob tutela do Ministro da Justiça. É também na PJ que se encontra integrado o Gabinete Nacional Interpol, com que o Gabinete Nacional Sirene deveria colaborar estreitamente, tratando-se da difusão de dados relativos à cooperação policial, por forma a evitar duplicações. Com efeito, tal difusão para o Espaço Schengen deve ser feita através do SIS, e para fora do Espaço Schengen deve ser feita através da Interpol. É certo que o Decreto-lei n.º 292/94 atribui ao Gabinete Nacional Sirene competência para prevenir e remediar os problemas de coordenação que possam surgir entre uma indicação a nível do SIS e da Interpol. Mas isso não substitui a necessidade de uma cooperação que só a integração de ambos num único órgão central propiciaria.

É ainda na PJ, com se sabe, que se encontra integrada a Unidade Nacional Europol, “elo de ligação exclusivo” entre esta e os serviços nacionais competentes, ou seja, de acordo com o artigo 2º, n.º 4, da própria Convenção

“todos os organismos públicos existentes nos Estados-Membros que, nos termos da legislação nacional, sejam competentes para a prevenção e o combate à criminalidade”. A ligação destes organismos – para além da própria PJ, a GNR, a PSP e o SEF – à Unidade Nacional Europol também não pode considerar-se devidamente assegurada, por causa da sua localização.

Por último, a existência de dois órgãos centrais de cooperação policial internacional – o Gabinete Nacional SIRENE, por um lado, e o Departamento Central de Cooperação Internacional da PJ – ainda por cima nas condições descritas – é formalmente desaconselhada pela Comissão Permanente. Segundo ela, Portugal, como qualquer outro Estado Schengen, deveria ter um único órgão central responsável pela cooperação policial internacional e um único ponto de contacto neste domínio.

Ora, sucede que, na sua actual configuração orgânica e funcional, nenhuma das múltiplas instâncias de coordenação existentes no SSI português está em condições de integrar adequadamente tal órgão central.

8. Diagnóstico dos pontos críticos do sistema de segurança interna

Depois da análise sociológica da alteração do quadro de ameaças e riscos e da análise de direito comparado sobre os sistemas de segurança interna, poderá ensaiar-se um primeiro diagnóstico da situação actual do caso português.

O diagnóstico é o resultado conjugado de dois níveis de análise distintos, mas complementares:

- o nível jurídico, em que se analisou, detalhadamente, a ordem jurídica do sistema de segurança interna, a partir dos diplomas legais;

- o nível sociológico, em que se analisou a estrutura e o funcionamento do sistema, a partir da análise qualitativa dos testemunhos, de antigos responsáveis políticos, antigos comandantes e directores das FSS e do próprio contributo institucional das FSS.

O diagnóstico resulta, assim, do confronto entre o legal e o real.

Partindo de uma perspectiva macro, isto é, político-estratégica, o diagnóstico procura identificar um conjunto de pontos críticos que resultam de três condicionantes:

- Em primeiro lugar, do desajustamento do quadro legal ao novo quadro de ameaças e riscos, domésticos e transnacionais;
- Em segundo lugar, da evolução do quadro legal vigente sem que essa evolução tenha obedecido a uma visão de conjunto e a uma preocupação sistémica;
- Em terceiro lugar, e cumulativamente, da descontinuidade e desajustamento entre a lei e o real funcionamento do sistema.

O actual sistema de segurança interna compõe-se de quatro domínios fundamentais em interdependência e complementaridade: prevenção; ordem pública; investigação criminal e informações. Assim, os pontos críticos identificados em cada domínio são:

No domínio da prevenção:

- A existência de várias tutelas, múltiplos actores (alguns exteriores ao sistema de segurança interna) e numerosos programas de prevenção, dificultando a geração de sinergias entre eles, nomeadamente ao nível do financiamento e da partilha de recursos
- A inexistência de um órgão coordenador, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da administração e entre esta e a sociedade civil;
- O enfoque, quase exclusivo, na reacção, por parte das várias FSS, em detrimento da pró-actividade, criando-se uma assimetria entre as competências orgânicas e a operacionalização das mesmas;
- A inexistência de uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade, tendo como resultado a falta de uma visão global dos problemas de criminalidade e insegurança e de uma consequente actuação concertada e transversal dos organismos da administração central, local e da sociedade civil;
- A inexistência de um sistema de avaliação sistemática dos programas que se encontram em curso;

No domínio da ordem pública:

- A existência de concorrência institucional entre as principais forças de segurança (GNR e PSP), que afecta o desempenho da cooperação e articulação entre elas;
- A limitação das competências do GCS, que afecta a sua capacidade para impor soluções operacionais quando as várias FSS têm de actuar em conjunto;
- A sobreposição de áreas territoriais e funcionais com a consequente duplicação de meios e potenciais conflitos (positivos e negativos) de competências;
- A existência de doutrinas tácticas, regras de empenhamento distintas, e de níveis de formação e enquadramento diferentes, que dificulta a articulação operacional;
- A falta de interoperabilidade de equipamentos e duplicação de meios, gerando problemas de articulação em situações de actuação conjunta.

No domínio da investigação criminal:

- A existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal (OPC), alguns dos quais exteriores ao sistema, potenciando conflitos de competências;
- A existência de uma cultura de concorrência institucional entre os vários OPC, constituindo um forte obstáculo à cooperação e coordenação;
- A existência de mecanismos de coordenação fora do sistema de segurança interna, colocando o GCS à margem das actividades neste domínio;

- A inexistência, na prática, de um sistema de informação criminal, que promova a troca de informações criminais de forma transversal e partilhado de forma simétrica por todos os OPC;
- A separação artificial entre criminalidade de massa e criminalidade organizada, e entre criminalidade doméstica e criminalidade transnacional, que dificulta o reconhecimento do *continuum* actual que se estabelece entre a criminalidade local e global;
- A inexistência de um organismo especializado na centralização da cooperação internacional, que cumpra os requisitos da União Europeia;
- A insuficiência do sistema de avaliação da eficácia da investigação criminal.

No domínio das informações:

- A existência de várias tutelas e multiplicação de FSS que produzem informações (segurança, criminais e policiais), dificultando a convergência de esforços e potenciando conflitos de competências;
- A inexistência de uma cultura de partilha de informações, associada à competição institucional entre as várias FSS. A consequência é a compartimentação da informação, a inexistência de um fluxo contínuo e eficaz de informações entre serviços de informações e polícias, e vice-versa, e entre as próprias polícias e a duplicação de recursos;
- A falta de interoperabilidade entre as infra-estruturas tecnológicas das várias FSS, com o consequente acréscimo de custos de exploração;
- O entendimento rígido e polissémico do conceito “informações”, gerando disfuncionalidade operacional entre informações das polícias e informações dos serviços de informações;
- A inexistência de uma verdadeira fusão de informações de natureza diversa que potencie a coordenação de esforços e a acção conjunta, nos

estritos limites do Estado de direito; A ideia de fusão de informações já foi posta em prática com a criação, em Fevereiro de 2003, da Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo (UCAT), constituindo a sua criação um reconhecimento tácito de que o domínio das informações tem de ser compreendido de forma alargada, para além das informações de segurança. No entanto, a necessidade de fusão de informações ultrapassa a ameaça terrorista e abrange todo o espectro de ameaças e riscos anteriormente identificados;

- A exteriorização, em relação ao sistema de segurança interna, dos serviços competentes para produzir informações relativamente a ameaças e riscos internos e transnacionais;

O diagnóstico traçado neste Relatório Preliminar permite o desenvolvimento do trabalho futuro em torno de dois eixos fundamentais:

a) No que toca à evolução do actual sistema, o trabalho pode desenvolver-se em torno de quatro questões:

- a configuração dos actores;
- a configuração dos órgãos de coordenação;
- a gestão das informações;
- a racionalização dos recursos.

b) No que toca à resposta ao novo quadro de ameaças e riscos, o trabalho poderá desenvolver-se em torno:

- do alargamento do conceito de segurança;
- da conceptualização sistemática da governance da segurança

Embora não seja esta a fase das recomendações, a conjugação destes dois eixos aponta para a necessidade da mudança do quadro legal da segurança.