



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

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

Relatório Final – Modelo e Cenários

Nelson Lourenço

(Coordenador Científico)

Célia Costa Cabral

Paulo Machado

José Jorge Duque

(Assessor)

Lisboa, Dezembro de 2006

Nota prévia

O Coordenador Científico do projecto, em seu nome e dos autores do presente documento, agradece a disponibilidade e amabilidade evidenciadas pelas muitas pessoas, que a título individual ou em representação das instituições a que pertencem, colaboraram com opiniões livres, sugestões oportunas e propostas credíveis, oferecendo saber e concedendo o seu precioso tempo. Esses contributos foram decisivos para que os objectivos do Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna se tivessem cumprido.

Assim este estudo é, em particular, credor da colaboração empenhada e valiosa de:

- Os ex-Ministros da Administração Interna que, acedendo ao convite do coordenador científico, disponibilizaram o seu saber e experiência no tratamento e discussão de temas correlacionados com o Estudo, durante o *workshop* organizado em Fevereiro de 2006, cujos nomes são:

Engº José Ângelo Correia (MAI: 1981 - 1983)

Engº Eduardo Ribeiro Pereira (MAI: 1983 - 1985)

Dr. José Silveira Godinho (MAI: 1987 - 1991)

Dr. Manuel Dias Loureiro (MAI: 1991 - 1995)

Dr. Jorge Coelho (MAI: 1997 - 1999)

Dr. António Figueiredo Lopes (MAI: 2002 - 2004)

Dr. Daniel Viegas Sanches (MAI: 2004 - 2005)

- Os titulares, ao longo do tempo, dos cargos mais elevados nas instituições do Sistema de Segurança Interna, designadamente ex-Inspector Geral da Administração Interna, ex-Comandantes e Directores Nacionais/Gerais das Forças e Serviços de Segurança e do Sistema de Autoridade Marítima e do Sistema de Autoridade Aeronáutica, os quais acedendo a idêntico convite, prestaram valiosas colaborações ilustradas pelas experiências vividas, e cujos nomes se referem:

Dr. António Rodrigues Maximiano (IGAI: 2000 - 2004)

Tenente General Alípio Tomé Pinto (CG/GNR: 1982 - 1988)

Tenente General Francisco Cabral Couto (CG/GNR: 1988 - 1993)

Tenente General Rui Antunes Tomaz (CG/GNR: 2001 - 2003)

Tenente General Jorge Gabriel Teixeira (CG/PSP: 1996 - 1997)

Superintendente Chefe Mário Gonçalves Amaro (DN/PSP: 1997 - 2002)

Juiz Desembargador Mário Belo Morgado (DN/PSP: 2002 - 2004)

Juiz Desembargador Mário Mendes (DN/PJ: 1991 - 1997)

Dr. Júlio Pereira (DG/SEF: 2001 - 2003)

Juíza Desembargadora Margarida Blasco (DG/SIS: 2003 - 2004)

Vice Almirante António Bettencourt (DG/Autoridade Marítima: 2000 - 2004)

Capitão Joaquim Carvalho (Director FALSEC/INAC: 2000 - 2006)

- Os representantes dos Ministérios da Defesa Nacional e da Justiça, bem como da Polícia Judiciária e do Sistema de Autoridade Marítima que participaram em reuniões de trabalho para expor e discutir, nas respectivas áreas, os seus pontos de vista sobre as suas áreas funcionais interessantes para o Estudo:

Tenente General José Pinto Ramalho, em representação do Ministério da Defesa Nacional

Vice Almirante, Luís da Franca Medeiros Alves DG/ Autoridade Marítima

Contra Almirante João Manuel Penteado da Silva Correia, Vice DG/Autoridade Marítima

Dr. Diogo Luís, Assessor Jurídico da DG/Autoridade Marítima

Dr. Rui Pereira, em representação do Ministério da Justiça

Dr. Ramos Caniço, em representação da Polícia Judiciária

A equipa do Estudo beneficiou ainda da valiosa colaboração, continuada e voluntariosa, de um grupo de oficiais superiores da GNR e da PSP e de quadros superiores do SEF e do SIS que, em especial ao longo da primeira fase, contribuíram com o seu conhecimento profundo das questões de segurança para o diagnóstico aprofundado do sistema segurança interna apresentado no Relatório Preliminar - Diagnóstico. Com o agradecimento da Equipa do IPRI, refiro aqui os seus nomes: Tenente-coronel Jorge Esteves, Intendente Paulo Valente Gomes, Intendente José

Ferreira Oliveira, Subintendente Luís Fiães Fernandes, Dr. Francisco Alves e Dr. José Coutinho. Agradecendo pessoalmente a todos, destaco os nomes de Paulo Gomes e Fiães Fernandes por uma colaboração mais intensa e longa no tempo.

Cabe mencionar que não sendo este Relatório Final assinado pelo Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira, lhe é devido o protagonismo da proposta e a condução dos trabalhos até ter sido chamado a desempenhar tarefas da mais alta responsabilidade na área da Defesa Nacional. O meu colega e ilustre académico Nuno Severiano Teixeira passou de autor a um dos principais interessados nos resultados do Estudo, na qualidade de Ministro da Defesa e tutelando um dos componentes do Sistema de Segurança Interna - o Sistema de Autoridade Marítima.

Nelson Lourenço
Coordenador Científico

FICHA TÉCNICA DO ESTUDO

RELATÓRIO FINAL – MODELO E CENÁRIOS

Coordenação científica

Nelson Lourenço

Professor Catedrático, Doutor em Sociologia

Equipa

Célia Costa Cabral

Professora Auxiliar, Doutora em Economia

Paulo Machado

Investigador, Doutor em Sociologia

Assessor

José Jorge Duque

Coronel Tirocinado (R)

RELATÓRIO PRELIMINAR – DIAGNÓSTICO

Coordenação científica

Nuno Severiano Teixeira

Professor Auxiliar, Doutor em Ciência Política

Equipa

Nelson Lourenço

Professor Catedrático, Doutor em Sociologia

Nuno Piçarra

Professor Auxiliar, Doutor em Direito

Assessor

José Jorge Duque

Coronel Tirocinado (R)

Siglas mais utilizadas no Relatório

(ordem alfabética)

CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
LOG	Lei Orgânica do Governo
MAI	Ministério da Administração Interna
OPC	Órgão de Polícia Criminal
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
SAM	Sistema de Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSI	Secretário-Geral da Segurança Interna
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil
SPRING	Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal
SSI	Sistema de Segurança Interna

ÍNDICE

Nota prévia	1
Introdução	10
1. O Sistema de Segurança Interna actual: diagnóstico e linhas de orientação para a sua reforma	17
1.1. Diagnóstico dos pontos críticos do Sistema de Segurança Interna.....	17
1.2. O que se pretende com a reforma do SSI.....	23
1.2.1. Objectivo global das propostas e sentido das transformações em curso e necessárias	23
1.2.2. Objectivos operacionais pretendidos	27
2. Conceito alargado de segurança interna: para um novo Sistema de Segurança Interna.....	28
2.1. Conceito alargado de SSI.....	28
2.1.1. O actual SSI.....	30
2.1.2. O SSI proposto	31
2.1.3. Principais actores no SSI proposto	37
3. O Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING)	41
3.1. O SPRING como núcleo duro do SSI.....	41
3.2. Cenários para o SPRING e metodologia para a sua construção.....	42
3.2.2. O Cenário Y – dependência única	49
3.2.3. O Cenário Z – dependência única.....	51
3.3. Análise Comparativa dos Cenários do SPRING	52
3.3.1. As reformas de base propostas	52
3.3.2. Custos e benefícios das reformas.....	53
3.3.2.1. Análise dos benefícios da reforma sobre os pontos críticos identificados no actual sistema	55
3.3.2.2. Pontos críticos: comparação inter-Cenários e inter-domínios.....	59
3.3.2.3. Benefícios Adicionais.....	59
3.3.2.4. Os custos dos diferentes Cenários	61
3.3.2.5. Outras considerações Comparativas entre os Diferentes Cenários	63
3.4. Uma visão prospectiva dos Cenários: linhas de evolução possível do SPRING.....	64
4. Síntese e propostas complementares.....	66
4.1. Justificação do modelo proposto	66
4.2. Síntese do modelo proposto	69
4.3. Implementação da reforma.....	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Processo adoptado no Estudo e respectivo faseamento	14
Figura 2	Representação esquemática do actual Sistema de Segurança Interna.....	17
Figura 3	Domínios fundamentais do Sistema de Segurança Interna	19
Figura 4	Alargamento dos domínios fundamentais do Sistema de Segurança Interna.....	24
Figura 5	<i>Multi-level governance</i> da segurança	25
Figura 6	Configuração de base do Sistema de Segurança Interna proposto	31
Figura 7	Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto.....	33
Figura 8	Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto: situação de catástrofe natural	34
Figura 9	Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto: situação de vaga imigratória ilegal através de redes de tráfico organizadas	35
Figura 10	Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto: situação de importação ilegal de antibióticos para animais destinados ao consumo interno.....	36
Figura 11	Domínios fundamentais do Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING).....	41
Figura 12	Actual SSI com sobreposição do SPRING	43
Figura 13	Dimensões de análise e pressupostos de base para a construção dos Cenários de configuração do SPRING	43
Figura 14	Amplitude teórica da mudança sugerida pelos diferentes Cenários de configuração do SPRING, segundo o impacto no SSI e no número de actores político-estratégicos e actores operacionais.....	45
Figura 15	Composição do Cenário X	46
Figura 16	Composição do Cenário Y	50
Figura 17	Composição do Cenário Z.....	51
Figura 18	Domínios fundamentais do Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING).....	62
Figura 19	Modelo de Segurança Interna.....	74
Figura 19	Metodologia e fluxograma do processo de reforma do Sistema de Segurança Interna .	76

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1	Áreas de atribuição das FSS, de acordo com o Cenário X para a configuração do SPRING	48
Tabela 2	Sinopse dos benefícios e custos das reformas	54
Tabela 3	Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio da prevenção	55
Tabela 4	Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio da ordem pública.....	56
Tabela 5	Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio da investigação criminal	57
Tabela 6	Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio das informações.....	58
Tabela 7	Síntese dos Cenários propostos para o SPRING	73

Introdução

Em Novembro de 2005, o Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-UNL) e o Ministério da Administração Interna (MAI) firmaram um protocolo para o desenvolvimento, pelo Instituto, de um estudo sobre a “Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna”, a concretizar no prazo de um ano.

O entendimento que originou este estudo foi sugerido pela consideração partilhada de que profundas transformações nas formas e intensidade das ameaças à segurança das sociedades contemporâneas, ameaças das quais Portugal não se isenta, exigem uma nova capacidade de resposta institucional e a promoção de uma diferente cultura de segurança por parte da comunidade nacional e internacional.

Uma renovada capacidade institucional pressupõe, como foi mutuamente reconhecido, e mereceu aplauso unânime da parte dos muitos interlocutores que no quadro deste estudo foram contactados, a actualização do Sistema de Segurança Interna, conferindo-lhe modernidade, adaptabilidade e funcionalidade diante dos desafios contemporâneos e vindouros.

Contribuir para a promoção de uma diferente cultura de segurança por parte da comunidade nacional exige, desde logo, que o Sistema de Segurança Interna seja dotado de inteligibilidade para os actores institucionais e individuais que o integram, e aos quais cabe a missão de produzir a segurança pública que a ordem constitucional determina e a população deseja. Mas exige, simultaneamente, que em todas as manifestações da vida colectiva, a segurança se revele e seja reconhecida como um bem comum valioso, para o qual todos devem ser chamados a contribuir.

No que respeita à promoção de uma nova cultura de segurança por parte da comunidade internacional, importa perceber que não existe, no momento em que vivemos, e naquele que se perfila que venha a ser o nosso futuro comum, interesse estratégico, justificação técnica-operacional, cultura política prevalecente e contexto geopolítico favorável para que o tópico da segurança interna das sociedades livres e democráticas se mantenha

fechado e avesso à cooperação entre os Estados. É igualmente indefensável que não se procurem mitigar os riscos conhecidos, grande parte dos quais partilhados, e não se beneficie maximamente das sinergias, do capital acumulado de experiência e dos recursos existentes, nomeadamente informacionais.

O quadro macroscópico desta mudança conceptual, atitudinal e procedimental está, assim definido: conhecer cada vez mais para (pró)agir cada vez melhor e cooperar para proteger adequadamente. A mudança de que nos habituámos a falar, e que acreditamos necessária e imperativa, é aquela que devendo ser adaptativa, afasta o imprevisto em favor do conhecimento e do profissionalismo, prefere a socialidade dos povos e a solidariedade dos seus Governos ao isolamento serôdio e ao autismo político, a pró-actividade como princípio e a reacção como recurso. Essa mudança, que se deseja que afecte positivamente a estrutura e o funcionamento da organização social, influenciando o seu devir, será afinal o produto do esforço de cada um de nós, nas suas respectivas áreas de competência profissional e campo de acção individual.

Nesse sentido, à assunção programática, por parte do XVII Governo Constitucional, e como lhe compete, de reforço da autoridade do Estado de direito e do combate aos processos e aos actores que procuram desafiar e minar essa autoridade, nomeadamente através do recurso a práticas anti-sociais e juridicamente criminalizadas, correspondeu o IPRI-UNL com a sua responsabilidade científica e social, procurando contribuir para que a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna beneficie de um diagnóstico o mais exaustivo possível sobre a realidade actual, e se apoie na formulação de Cenários para a sua transformação.

O entendimento dos responsáveis pelo Estudo foi o de que esse objectivo material se poderia traduzir num conjunto de cinco objectivos específicos, a saber:

1. Identificar o actual quadro da Segurança e contribuir para a caracterização de um novo conceito de segurança interna;
2. Caracterizar o modelo de *governance* da Segurança;

3. Identificar os problemas e as eventuais disfunções do actual modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, no quadro do novo conceito de Segurança e do modelo de *governance* da Segurança;
4. Estudar em perspectiva comparada outros modelos de organização do Sistema de Segurança Interna, considerados pertinentes;
5. Gizar Cenários para o desenvolvimento de um novo Sistema de Segurança Interna e para a sua implementação, para o qual o Governo, quando entender, e no exercício pleno da sua legitimidade para a reforma do actual modelo, definirá as respectivas linhas de orientação estratégica.

O objectivo material e estes objectivos específicos clarificam bem o estatuto deste Estudo. Com efeito, o IPRI-UNL levou a cabo um **estudo para a acção** de outrem (entenda-se para apoiar a decisão do MAI sobre a futura organização do Sistema de Segurança Interna), observando, para tal, os seguintes parâmetros de caracterização:

- Foi desencadeado por quem tinha necessidade de informação sobre um tema, a fim de agir sobre ele e solucionar os problemas diagnosticados;
- Garantiu a separação total dos processos da investigação (estudo) e da acção (decisão), proporcionando a autonomia do trabalho dos elementos da equipa, no que respeita à recolha e tratamento da informação, bem como à definição das propostas gizadas;
- Beneficiou da independência da equipa perante o objecto da pesquisa e o MAI.

Do ponto de vista das fontes recorridas, para além da necessária mobilização da literatura científica mais recente e disponível sobre os temas e sub-temas envolvidos, foram também utilizadas diversas fontes oficiais, jurídicas e estatísticas. O testemunho vivo dos protagonistas do Sistema de Segurança Interna no último quarto de século, em particular dos responsáveis políticos e de antigos directores e comandantes das Forças e Serviços de Segurança (FSS), foi captado e entendido como crucial para a efectivação deste Estudo. O cotejo de informação sobre as experiências reformistas austríaca, belga, espanhola e

francesa foi igualmente muito relevante para compreender o sentido das transformações contemporâneas em termos dos sistemas de segurança interna.

No plano das metodologias adoptadas, recorreu-se a uma metodologia jurídica para a análise legal dos sistemas de segurança interna, e a uma metodologia sociológica para análise das estruturas e do funcionamento real do sistema (com apoio da técnica SWOT). Os dados sobre a criminalidade foram objecto de uma análise estatística descritiva dos principais tipos de crimes, por distrito e Regiões Autónomas, de 1998 a 2004.

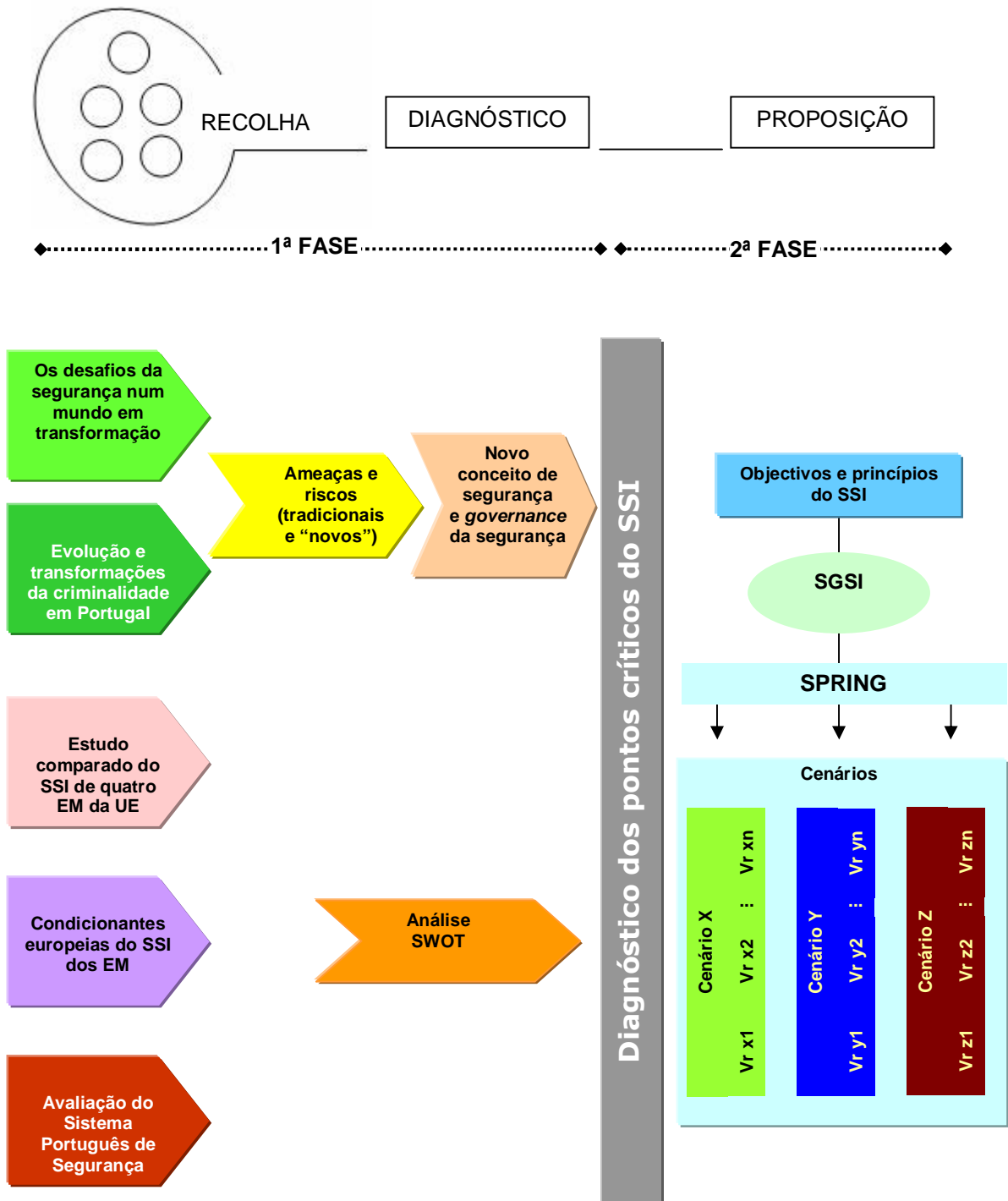
No que respeitou ao faseamento do Estudo, privilegiaram-se duas fases distintas (no tempo) mas complementares (face aos objectivos definidos):

1ª FASE Levantamento da bibliografia teórica e da documentação normativa e a informação estatística necessária, bem como a concretização do conjunto das audições atrás mencionadas, extensivas também a entidades estrangeiras, das quais resultou um diagnóstico, materializado num relatório e vários outros documentos anexos, já apresentado em Junho, e cujo conteúdo se entende reflectido neste documento;

2ª FASE Tratamento dos dados e o desenvolvimento conceptual e a sistematização das propostas para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, as quais constituem o cerne do presente Relatório. Assim, procedeu-se nesta Fase à construção de um novo modelo de segurança interna e de Cenários alternativos para um sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal.

Este faseamento correspondeu ao cumprimento de um processo, representado através de um simples diagrama (Figura 1), que ajuda a compreender que as propostas agora avançadas assumem um carácter recomendatório decorrente do método de recolha dos dados, da auscultação efectuada e do exercício reflexivo empreendido pela equipa, devendo essas propostas ser interpretadas com respeito pela coerência que se procurou estabelecer entre os seus elementos constitutivos.

Figura 1 Processo adoptado no Estudo e respectivo faseamento



Tal significa que estas propostas respeitam à arquitetura de um novo sistema de segurança interna, à sua composição, apoiada pela criação da figura de um Secretário-Geral da Segurança Interna (órgão que funcionará como pedra angular/pivô do novo SSI), e ao seu funcionamento, que se defende apoiado pela criação de um Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING), e para o qual se apresentam três Cenários de configuração possíveis. Finalmente, esse modelo não se dissocia, nem se compreenderia, sem uma estratégia para a sua implementação.

Por conseguinte, insiste-se no facto das recomendações deverem ser entendidas integradamente: um conceito alargado de Sistema de Segurança Interna que se materializa numa composição multidimensional, com um funcionamento pivotado num Secretário Geral da Segurança Interna, apoiado por um Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING). Estes elementos assentam numa estratégia de implementação que a todos respeita e implica.

Insiste-se na necessidade sobre o entendimento integrado deste modelo para sublinhar que eventuais decisões futuras sobre a adopção desta ou daquela mudança no Sistema de Segurança Interna, sendo sempre legítimas, poderão comprometer o modelo gizado e a sua coerência, caso não observem o carácter integrado destas recomendações.

Existem dimensões associadas a esta proposta de reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna que este estudo deliberadamente não contemplou, como de resto havia sido acordado. São os casos:

- a) Da análise do impacto financeiro do modelo proposto, sem prejuízo de algumas referências sobre esta matéria, integrada na reflexão sobre os chamados custos de transição e permanentes, e
- b) Dos projectos de legislação que tal mudança exigirá. Faz, todavia, sentido que assim seja, dado que a decisão sobre qual dos Cenários de composição e organização do SPRING adoptar trará evidentes implicações no formato legislativo e igualmente nos impactos financeiros (transitórios e permanentes da mudança).

Procurou-se que o corpo principal deste Relatório Final assumisse a expressão mais sintética possível do trabalho realizado nos últimos doze meses. Daí a opção por fazer transitar para Anexos a documentação e dados dos quais o diagnóstico beneficiou.

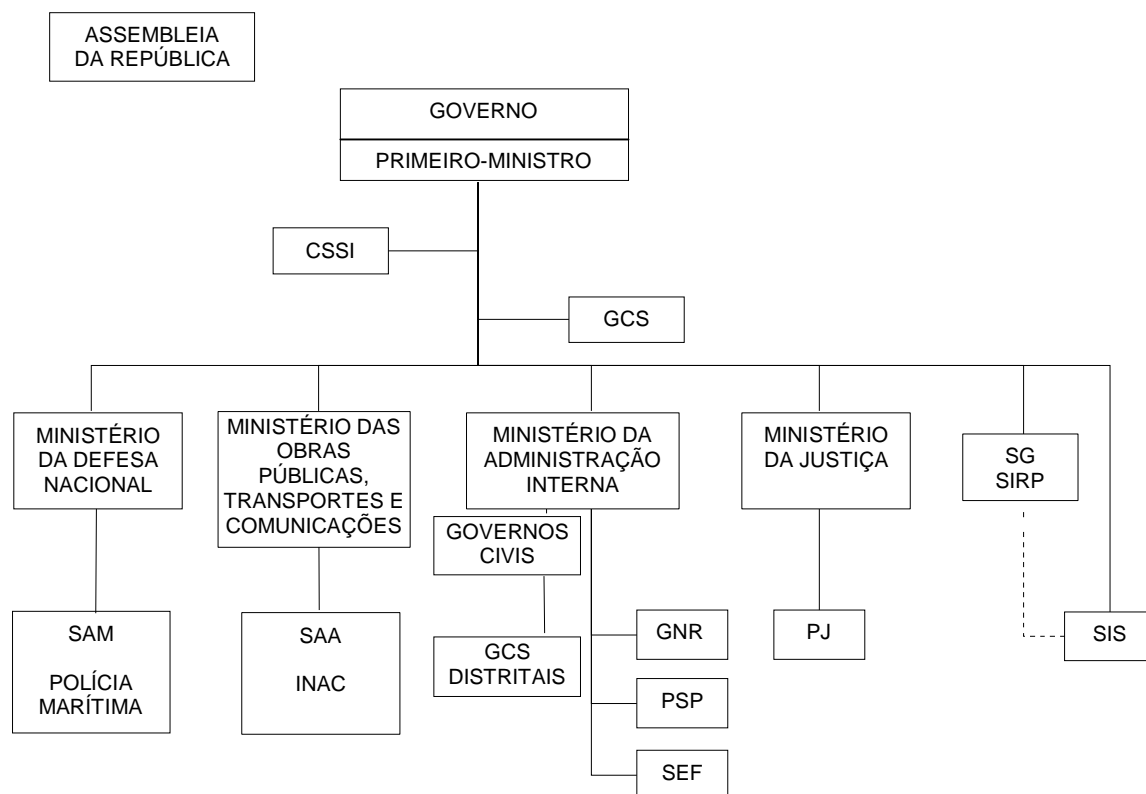
1. O Sistema de Segurança Interna actual: diagnóstico e linhas de orientação para a sua reforma

1.1. Diagnóstico dos pontos críticos do Sistema de Segurança Interna

O diagnóstico efectuado ao Sistema de Segurança Interna (SSI), tal como se encontra a funcionar no presente – decorrente da Lei n.º 20/87, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril, e de legislação subsequente e conexas com o domínio da segurança interna – permitiu identificar factos (pontos críticos) que podem condicionar o seu bom desempenho (equilíbrio) e comprometer a missão que a Lei lhe atribuiu. Esses pontos críticos resultam da conjugação dinâmica de factores cuja influência se vai exercendo cumulativamente no tempo, com graus diferenciados em termos da perturbação da eficácia do SSI.

Convém, no entanto, ter presente que a Lei em vigor não define especificamente o conceito de SSI, tal como ele é habitualmente esquematizado e reconhecido (ver Figura 2).

Figura 2 Representação esquemática do actual Sistema de Segurança Interna



Porém, esta noção de sistema é oportuna porque designa e integra um conjunto de entidades distintas mas ligadas entre si, seja por relações de interação/cooperação, seja também por relações de interdependência. O SSI é, assim, e em sentido sociológico, uma *totalidade*, com propriedades próprias, cuja complexidade não é redutível às entidades que o compõem. Por outro lado, e enquanto sistema, o SSI interage com o exterior, sofrendo influências resultantes das transformações do exterior, tornando-se necessário provocar alterações que o actualizem e permitam responder aos novos desafios. Estes novos desafios correspondem ao que no Estudo se designou pela alteração do quadro de ameaças e riscos que se colocam à segurança nas sociedades contemporâneas, quer em termos de presente, quer também em termos prospectivos mais imediatos.

O diagnóstico dos pontos críticos resultou, igualmente, de dois níveis de análise distintos, mas complementares, pondo em evidência as diferenças entre o que o espírito do legislador consagra e o que a realidade dos factos determina. Por um lado, o nível jurídico, correspondendo à análise, a partir dos diplomas legais, da ordem jurídica do SSI (input). Por outro lado, a análise sociológica da estrutura e do funcionamento real do sistema (output), a partir da análise documental, dos testemunhos recolhidos e da realidade criminal existente.

Numa leitura mais macroscópica, os pontos críticos identificados podem ser sistematizados nos seguintes termos gerais:

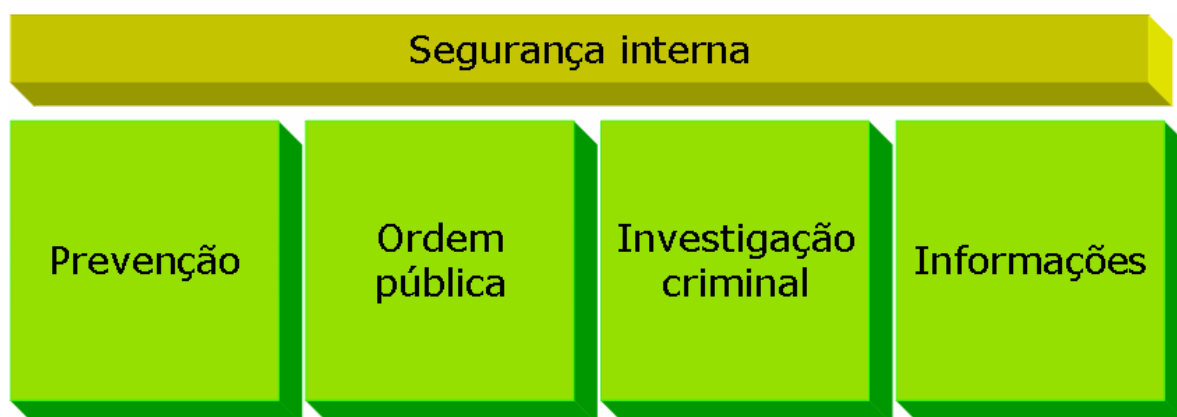
- Multiplicidade de actores
- Multiplicidade de tutelas
- Ausência de uma efectiva instância de coordenação operacional
- Duplicações funcionais e territoriais
- Separação entre os dois níveis de investigação criminal
- Dispersão da cooperação policial internacional
- Deficiente articulação do SSI com o SIRP
- Duplicação de órgãos de apoio

Existem três condicionantes que poderão explicar, maioritariamente, estes pontos críticos:

- Em primeiro lugar, o desajustamento do quadro legal ao novo quadro de ameaças e riscos, domésticos e transnacionais;
- Em segundo lugar, a 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, a descontinuidade e desajustamento entre a lei e o real funcionamento do sistema.

Estes pontos críticos podem ser identificados nos quatro domínios fundamentais que compõem o SSI: **prevenção**; **ordem pública**; **investigação criminal** e **informações** (cfr Figura 3).

Figura 3 Domínios fundamentais do Sistema de Segurança Interna



No domínio da **prevenção** esses pontos críticos exprimem-se através dos seguintes factos¹:

- 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;

¹ Para cada domínio, as setas (→) distinguem a primazia concedida ao respectivo ponto crítico elencado, do ponto de vista do seu grau de importância.

- O enfoque, quase exclusivo, na reacção, por parte das várias Forças e Serviços de Segurança (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** esses pontos críticos exprimem-se através dos seguintes factos:

- 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 Gabinete Coordenador de Segurança (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** esses pontos críticos exprimem-se através dos seguintes factos:

- 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 SSI, 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** esses pontos críticos exprimem-se através dos seguintes factos:

- A existência de várias tutelas e multiplicação de FSS que produzem informações (segurança, criminais e não criminais), 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 conseqüente acréscimo de custos de exploração;
- O entendimento rígido e polissémico do conceito de ‘informações’, gerando disfuncionalidade operacional entre as ‘informações’ das polícias e as ‘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 direito²;
- A exteriorização, em relação ao sistema de segurança interna, dos serviços competentes para produzir informações relativamente a ameaças e riscos internos e transnacionais.

Estes factos – que se podem identificar pelo seu grau de importância em cada um dos domínios (ver → anteriores) – condicionam o bom desempenho (equilíbrio) do SSI, sobretudo no que ele deveria significar precisamente em termos sistémicos, ou seja, enquanto realidade funcional não redutível à actividade funcional das entidades que o compõem. Eles são parcialmente explicáveis pela vetustez da concepção do SSI (com vinte anos de vida), combinada com alterações que não impediram (e porventura até reforçaram) estes mesmos pontos críticos.

Há, com efeito, dois paradoxos que o tempo se encarregou de pôr em evidência. Em primeiro lugar, não obstante o SSI ter uma considerável extensão que abrange as FSS propriamente ditos (GNR, PSP, PJ, SEF, SIS), assim como os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica, o facto é que nem todos os domínios que (hoje) interessam e pertencem à segurança das populações estão representados nesse SSI. Em segundo lugar, o SSI, enquanto sistema, deveria exercer uma função depuradora que evitasse as sobreposições de competências entre entidades e favorecesse a cooperação entre elas. Tal não parece acontecer, e os órgãos do sistema que deveriam zelar por essa depuração (CSSI e GCS) aparentemente não conseguem fazê-lo.

Estes dois paradoxos (*incompletude da extensividade e sobreposição em modo sistémico*³) manifestam-se nos nossos dias com uma expressão cada vez mais acentuada, não só

² 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.

³ Essa sobreposição de competências verifica-se 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.

porque se dispõe hoje de uma visão mais abrangente do que significa a *segurança*, mas também pelas intervenções mais pontuais que o legislador tem provocado (por vezes, de modo aparentemente avulso ou casuístico), e que evidenciam que existe a percepção, da parte do próprio poder político, que é chegada a hora de erradicar os pontos críticos do SSI, através da sua renovação. A questão é que algumas destas intervenções, por terem sido adoptadas por acumulação ou adição, introduziram ainda mais entropias e antinomias.

O significado da *segurança* equivale nas sociedades contemporâneas Ocidentais ao 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 de interacção social que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos geradas pela desordem e imprevisibilidade. As instituições policiais têm um papel fundamental, um lugar central e uma importância acrescida nesse processo de interacção e quando os cidadãos reclamam a sua liberdade com a exigência de mais garantias de protecção regular, profissional e pró-activa por parte das instituições que têm competência para o fazer.

1.2. O que se pretende com a reforma do SSI

1.2.1. Objectivo global das propostas e sentido das transformações em curso e necessárias

Com a proposta de reforma do modelo de organização do SSI pretende-se actualizar o modo como em Portugal se responde às necessidades de segurança ditadas pelas profundas mudanças que ocorreram nas últimas décadas no Mundo, e que se fazem sentir na sociedade portuguesa em moldes semelhantes aos que ocorrem noutras sociedades contemporâneas Ocidentais. De resto, a experiência recente – ou ainda em curso – de actualização de alguns dos sistemas de segurança interna de países europeus serve de mote

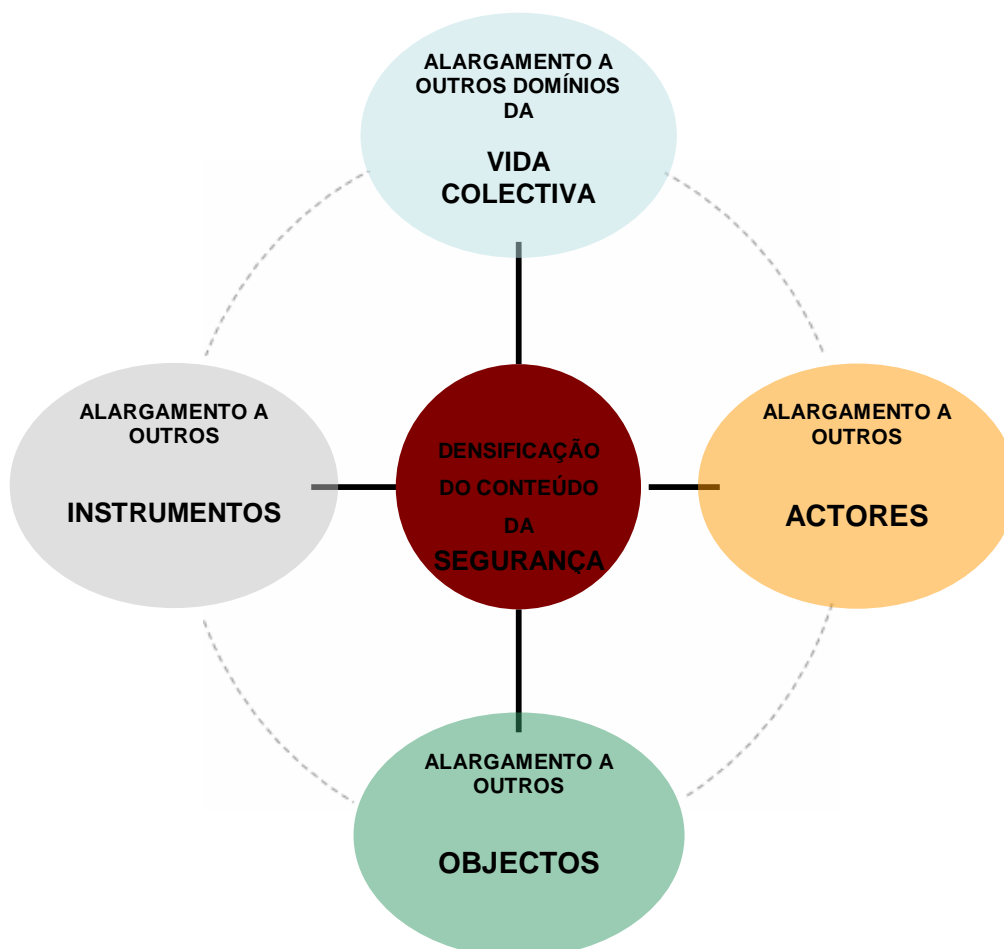
inspirador às propostas avançadas neste Estudo, e justifica que na fase de diagnóstico a elas se tivesse dado particular atenção.

Para atingir este objectivo global torna-se necessário acolher a densificação do conteúdo da segurança, 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 seguradores - *do monopólio do Estado aos 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*.

Esta densificação pode esquematizar-se nos termos que se apresentam na Figura 4.

Figura 4 Alargamento dos domínios fundamentais do Sistema de Segurança Interna



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

Este novo quadro exige, portanto, 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 realidade social que emergiu, a um mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados.

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), o nacional (polícia nacional) e o internacional (por exemplo, EUROPOL e INTERPOL).

Figura 5 *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, (ELSJ) Portugal passou a cooperar activamente com actores europeus com um papel cada vez mais importante na cooperação policial, informações, protecção civil (Schengen, EUROPOL), e num plano internacional mais alargado com a INTERPOL. O SSI português não pode ignorar as fundas repercussões da integração europeia 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 renúncia parcial, por parte dos Estados-membros, à prerrogativa soberana de decisão sobre quem entra, permanece e sai dos respectivos territórios, criando um *continuum* territorial inédito na história europeia;
- 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; na segurança interior dos recintos desportivos; também na segurança em espectáculos culturais, entre muitas outras situações);
- Ao nível da participação dos cidadãos, a mudança tem-se revelado mais difícil mas alguns passos decisivos já foram dados. 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. Cabe aqui mencionar que há sinais muito significativos de que os arquitectos, através de iniciativas próprias desencadeadas pela Ordem, querem conferir à segurança passiva e preventiva um papel na promoção da qualidade vida dos cidadãos⁴.

Neste novo quadro e processo de actuação (*governance* da segurança), o Estado 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

⁴ O argumento transversal a uma área interdisciplinar emergente que caracteriza o CPTED (*crime prevention through environmental design*) pode ser sintetizado nos seguintes termos: uma comunidade (urbana) segura e sustentável deve ser caracterizada por uma imagem de regulação ou, pelo menos, por algum controlo das ameaças, reais ou percebidas, ao bem-estar dos seus habitantes.

segurança. Na qualidade de regulador, enfrenta o desafio da definição das competências, dos procedimentos e dos limites dos outros actores.

Mas uma das mais importantes transformações, que cabe sinalizar inequivocamente e acolher nos instrumentos normativos e nos programáticos, é a que corresponde ao Estado deixar de estar só (como actor único) na prestação da segurança das populações.

1.2.2. Objectivos operacionais pretendidos

Os objectivos operacionais traduzem-se na definição de uma configuração do SSI ajustada às necessidades identificadas no diagnóstico e no modelo de funcionamento deste SSI orientado para a resolução dos problemas, superando designadamente os pontos críticos mencionados.

Essa configuração do Sistema não se furta a quatro questões essenciais:

- Que actores institucionais privilegiar?
- Quais os órgãos de coordenação adequados?
- Como se processará a gestão das informações?
- Qual a adequada racionalização dos recursos existentes (ou ainda a captar)?

A reforma do SSI deve procurar, afinal, aumentar a eficiência e a eficácia global da actividade das FSS, reduzindo os custos (tangíveis e intangíveis) do actual modelo. A situação presente não se compagina com estes objectivos. Importa, igualmente, ter em consideração que para além da configuração ou arquitectura do SSI, precedendo as questões do seu funcionamento, encontram-se outras questões, deveras importantes, e que se prendem com a implementação de um novo modelo de organização. A implementação suscita aspectos normativos jurídicos (ligados à regulamentação do novo modelo) e temporais (velocidade e faseamento das mudanças). Sobre o primeiro domínio, este Estudo não tem por objectivo operacional trabalhá-lo. Sobre o segundo, são feitas algumas considerações de carácter propositivo no Capítulo 4 do presente Relatório.

2. Conceito alargado de segurança interna: para um novo Sistema de Segurança Interna

2.1. Conceito alargado de SSI

No capítulo anterior procurou clarificar-se que não pode existir uma mudança no SSI sem que lhe assista um novo conceito de segurança interna, profundamente influenciado pelas alterações no quadro de ameaças e riscos que hoje caracteriza as sociedades contemporâneas Ocidentais, tanto quanto pelas condicionantes europeias e internacionais existentes. O Sistema de Informação Schengen, o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros (FRONTEX) são exemplos que elucidam quanto à necessidade de uma cooperação policial internacional em rede cada vez mais expressiva, e que situam o esforço exercido pelas autoridades nacionais em matéria de segurança interna muito para lá do que se poderia pensar quando o actual SSI foi desenhado.

Na mesma linha de raciocínio poder-se-ão invocar as transformações observadas na criminalidade, nomeadamente na transfronteiriça, e em especial na ameaça terrorista, cujo desenvolvimento beneficia das vulnerabilidades estruturais que os Estados-nação revelam em termos dos respectivos modelos de organização dos sistemas de segurança interna e do seu concreto funcionamento.

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 FSS tenham de reagir a fenómenos transnacionais e globalizados, obtendo respostas num quadro de cooperação reforçada, interna e internacionalmente, reacção que será feita em simultâneo com a necessidade de responder a fenómenos “clássicos” e a desafios sobejamente conhecidos e que decorrem da própria estrutura e dinâmica da sociedade portuguesa. O ‘velho’ o ‘novo’, o ‘esperado’ e o ‘inesperado’, o ‘conhecido’ e o ‘desconhecido’ coexistem e são parte de uma mesma realidade social. É para esta realidade, e a partir dela, que o SSI português tem que se renovar em termos de composição e funcionamento.

2.1.1. O actual SSI

Como se mencionou na Secção 1.1. e ilustrou na Figura 2, o actual SSI decorre principalmente da concepção introduzida pela Lei nº 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei nº 8/91, de 1 de Abril, e secundariamente das alterações legislativas subsequentes. Em rigor, a legislação não explicita o conceito de sistema de segurança interna, mas contém a definição de segurança interna, os princípios fundamentais, as orientações e as medidas tendentes à prossecução permanente dos seus fins:

- 1. A segurança interna é 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.*
- 2. A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da lei, designadamente da lei penal e processual penal, das leis orgânicas das polícias e serviços de segurança.*
- 3. As medidas previstas na presente lei visam especialmente proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo.*

(Artº 1º da Lei 20/87, de 12 de Junho)

Os órgãos de soberania (Assembleia da República, Governo, Primeiro-Ministro) têm competências próprias e definidas no actual sistema, que também consagra a existência de um órgão de auscultação e consulta – o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) – e um “*órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das forças e serviços de segurança [que] funciona na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna*” (cfr. 12º da Lei 20/87, de 12 de Junho), designado por Gabinete Coordenador de Segurança (GCS).

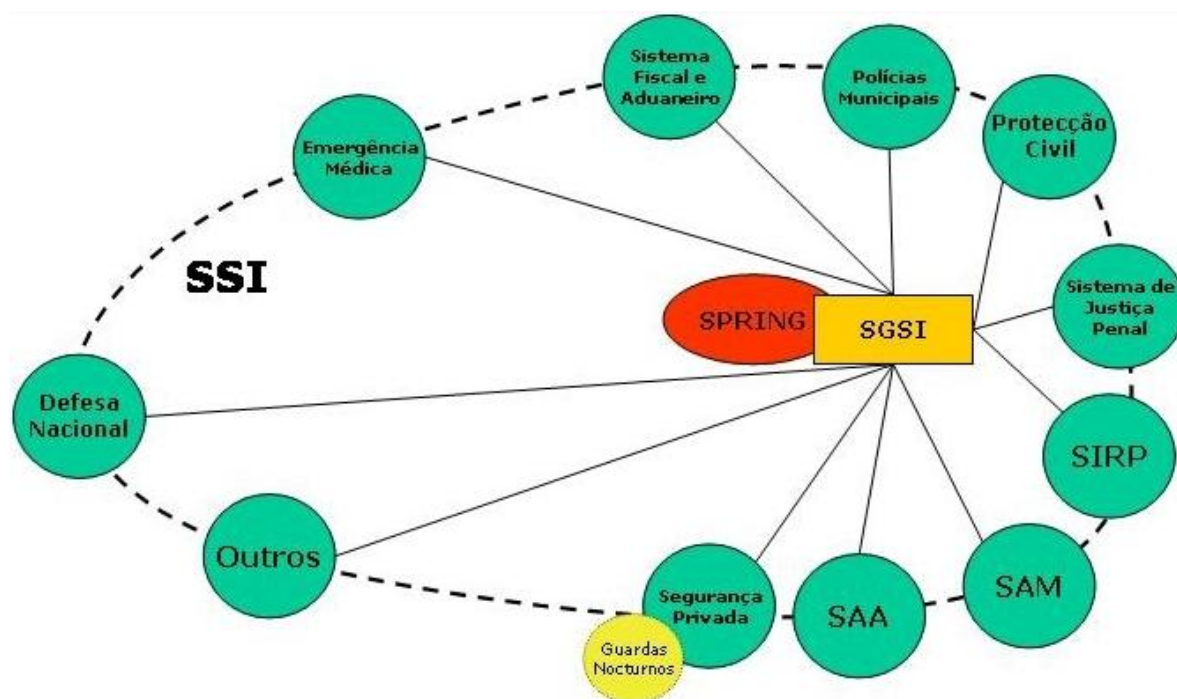
No âmbito do sistema encontram-se os organismos públicos que concorrem para garantir a segurança interna do País, ou seja, o conjunto das Forças e Serviços de Segurança (FSS), cujas competências constam das respectivas leis orgânicas.

Por último, as autoridades e as medidas de polícia constituem o substrato da actividade desenvolvida pelos actores do sistema de segurança interna.

2.1.2. O SSI proposto

O Sistema de Segurança Interna proposto está esquematizado na Figura 6.

Figura 6 Configuração de base do Sistema de Segurança Interna proposto



Legenda:

- SGSI Secretário Geral da Segurança Interna
- SPRING Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal, integra as Forças e Serviços de Segurança
- SIRP Sistema de Informações da República Portuguesa
- SAM Sistema de Autoridade Marítima
- SAA Sistema de Autoridade Aeronáutica

Trata-se de um sistema alargado, com uma arquitectura baseada numa geometria variável e que tem como principais características ser suportado por um conceito interdisciplinar de segurança interna⁵ e possuir uma composição robusta, coerente e com flexibilidade. Estas características entendem-se fundamentais para tornar o SSI mais eficaz na prevenção, na contenção e na resposta a transformações rápidas e imprevisíveis no espectro das ameaças e riscos e, ao mesmo tempo, em resistir às várias pressões que se exercerão sobre o mesmo. Para além destas características, sobressai em relação ao actual SSI a diversidade de entidades que não são da *esfera policial*, mas que com esta se relacionam e interagem sempre que está em causa a segurança das populações e os direitos dos cidadãos. Assuma-se, por conseguinte, que tal configuração privilegia o conceito de segurança extensível a diferentes domínios da vida colectiva, e que engloba, sem descaracterizar, as dimensões próprias que respeitam à segurança dos indivíduos, à segurança pública e ao socorro e protecção civil.

O SSI será assim o sistema formado pelo conjunto dos vários sistemas, entidades, órgãos e serviços cuja actividade é relevante 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, sendo que alguns desses órgãos detêm competências específicas para esse efeito, e outros possuem competências e desempenham actividades que se relacionam e contribuem muito proximamente para a segurança da comunidade (em sentido lato).

Pela centralidade que detém no SSI proposto, e também pelas responsabilidades que lhe serão atribuídas no funcionamento do SPRING, ao órgão SGSI (órgão que se pretende que seja a pedra angular do SSI) devem ser garantidas condições de perdurabilidade e estabilidade que gerem a confiança dos actores institucionais e a sua inteligibilidade por parte dos cidadãos e da comunidade em geral. Essas condições de perdurabilidade (i.e., a consolidação para lá do âmbito de uma legislatura) e estabilidade (i.e., a manutenção da orientação definida para os efeitos estruturantes previstos) não se confundem nem prejudicam a rotatividade necessária e inerente ao exercício de direcção de um órgão

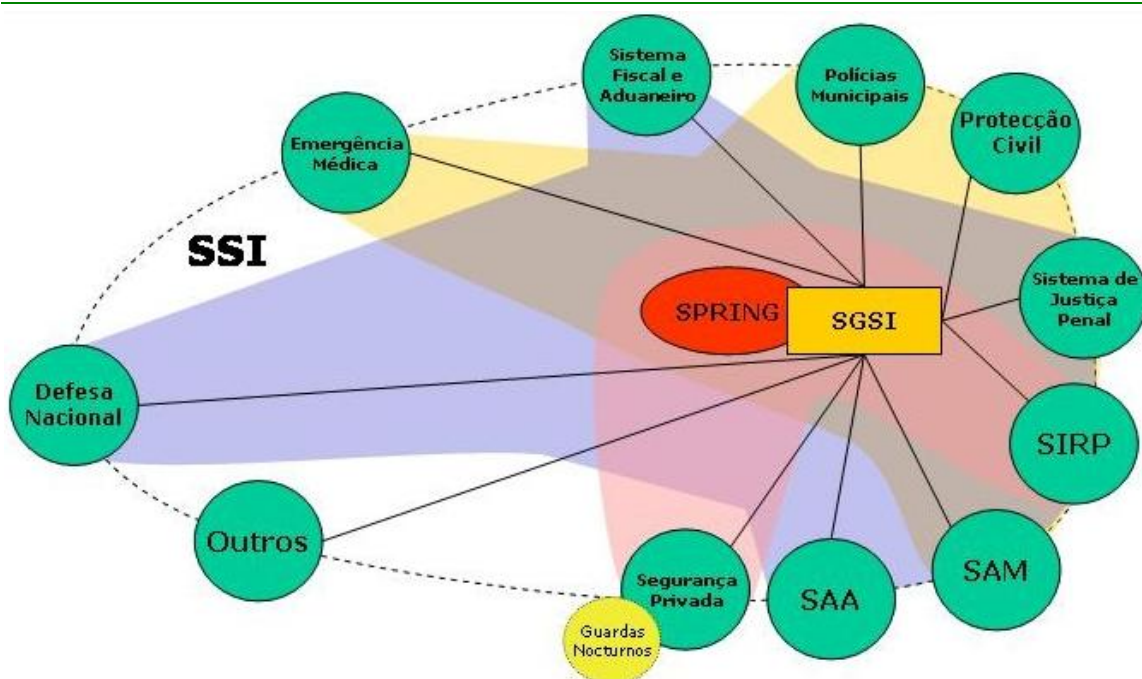
⁵ O termo interdisciplinar é aqui utilizado para reforçar a integração no SSI de entidades que não são restritamente do foro policial, mas cuja actividade deve ser considerada relevante para a garantia do bom funcionamento e do incremento dos processos de regulação social que apoiam a protecção dos cidadãos e salvaguardam a sua segurança.

como o SGSI, nem são impeditivas da realização de alterações decorrentes da necessidade de acertos na composição do SPRING. Respeitam, isso sim, à perdurabilidade e estabilidade do órgão SGSI em termos da sua tutela política e das competências que lhe devem ser atribuídas. Tal significa que deve ficar assegurado que a dependência funcional do SGSI e a composição do SPRING não deverão sofrer modificações impostas, por exemplo, por eventuais transformações da orgânica do Governo. Esta mesma recomendação é válida para a composição nuclear do SSI.

Para o efeito, admite-se que a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna agora proposta muito beneficie de soluções de pacto entre as principais forças políticas com representação parlamentar e com capacidade de gerar maiorias políticas dotadas de capacidade governativa, garantindo a estabilidade das opções que vierem a ser tomadas.

Com esta nova arquitectura do SSI pretende-se evitar as sobreposições e os conflitos de competências entre sistemas e entre FSS, obter uma melhor articulação e coordenação das actividades dos vários actores e aumentar a eficácia e a eficiência do SSI, pela eliminação de pontos de estrangulamento, deficiências e custos desnecessários. Cabe a propósito da necessidade de uma melhor articulação e coordenação explicitar o conceito de geometria variável (ver Figura 7).

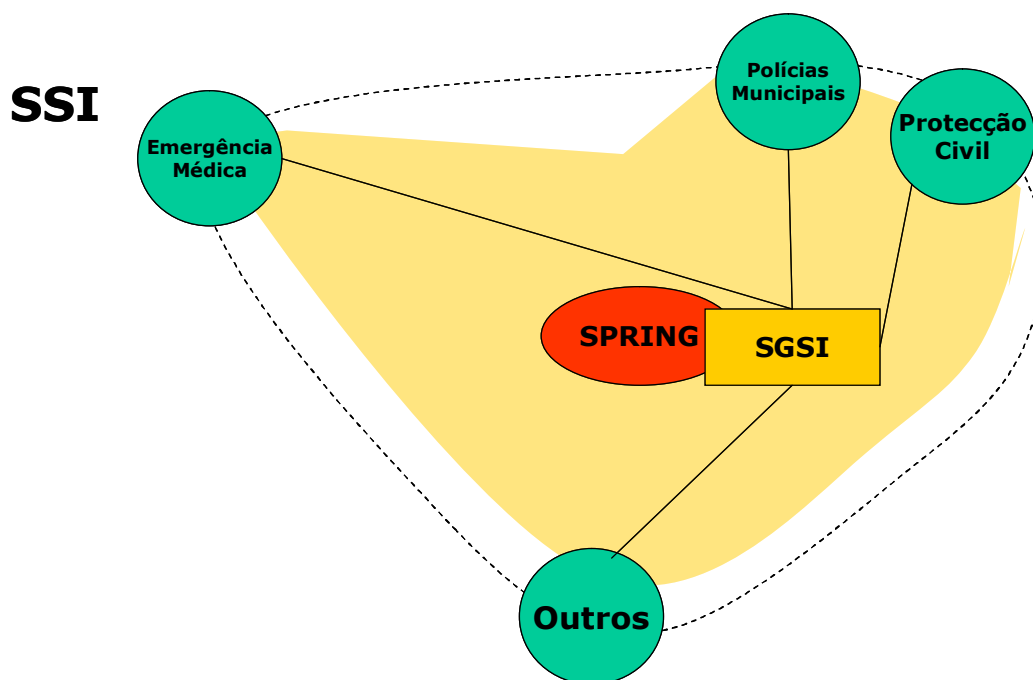
Figura 7 Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto



Com efeito, ao ampliar o número de sistemas que contribuem para a segurança da comunidade e dos seus cidadãos, pretende-se dar consistência ao conceito alargado de segurança, ao mesmo tempo que se concentra numa única entidade, o SGSI, a responsabilidade pela monitorização, coordenação e avaliação de todo o SSI. Porém, essa coordenação não se faz diariamente em plenário, sendo expectável que se estabeleçam diferentes parcerias (em composição e intensidade) para as questões que estão a ser trabalhadas. É esse o sentido das configurações exemplificadas na Figura 7, e cuja decomposição pode ser observada nas Figuras seguintes (Figuras 8 a 10).

Assim, na Figura 8 o SSI circunscreve-se às entidades que mais directamente se relacionam com a resposta pública a uma situação de catástrofe natural (seja, por exemplo, uma cheia por ruptura de barragem com afectação significativa de bens materiais e elevado número de sinistrados).

Figura 8 Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto: situação de catástrofe natural

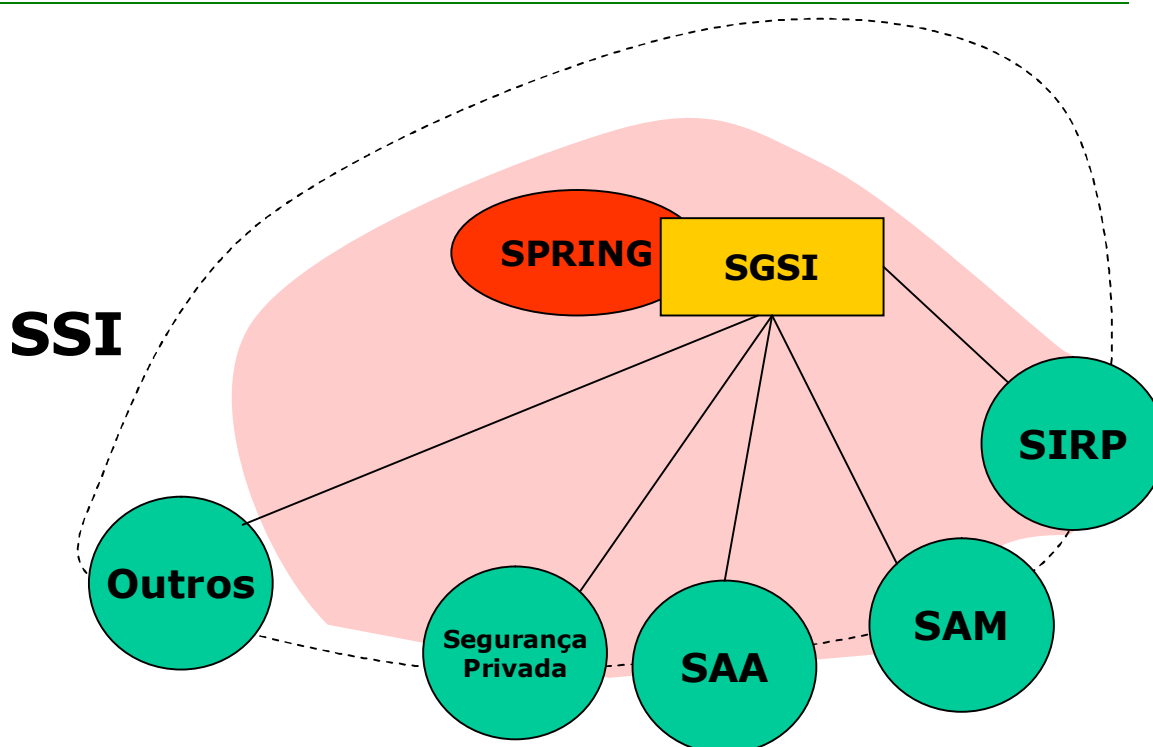


Neste exemplo, o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC) é a entidade coordenadora da resposta de socorro, para a qual se convocam os meios necessários, nomeadamente as forças de segurança enquanto agentes de protecção civil. O SGSI desempenha, nessa ocorrência, um papel de interlocutor privilegiado com o SNBPC, tendo em vista a obtenção mais célere dos recursos solicitados. Porém, a dimensão da catástrofe

pode determinar a necessidade de acautelar outros problemas, designadamente de ordem pública, com mobilização de meios policiais diferentes (i.e., por exemplo GNR, PSP e PJ) oriundos de regiões não afectadas, cabendo ao SGSI a supervisão da operação de reposição da normalidade (em termos de ordem pública).

No exemplo seguinte (cfr. Figura 9) o SSI está circunscrito, pelo menos numa fase inicial, aos actores institucionais que se encontram mais directamente relacionados com a segurança interna, mas mobiliza desde logo os órgãos com competências específicas no controlo do tráfego aéreo, incluindo as empresas de segurança privada que operam nos aeroportos, do controlo dos portos marítimos, sendo neste exemplo particularmente relevante a interacção entre o SGSI e o SIRP (porventura através do SIS).

Figura 9 Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto: situação de vaga imigratória ilegal através de redes de tráfico organizadas

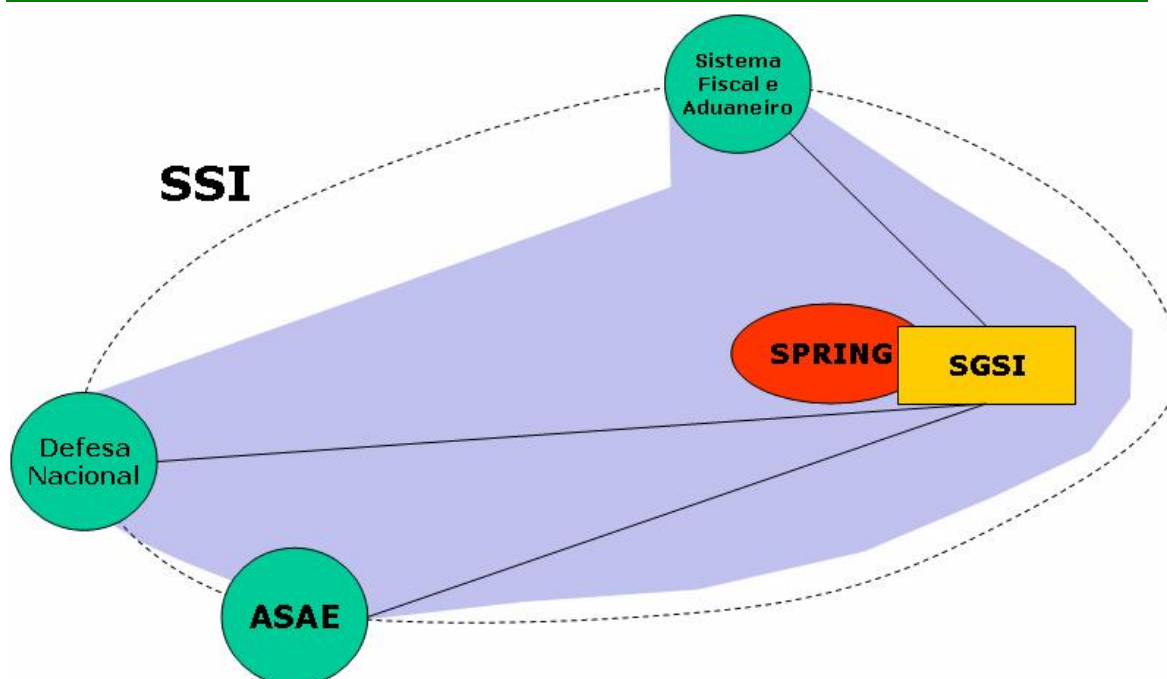


Outras entidades, por exemplo o ACIME, podem ser solicitadas a colaborar no âmbito do SSI com o SGSI, através do esclarecimento de determinados aspectos relacionados com as comunidades imigrantes que apresentam maior vulnerabilidade aos fenómenos de tráfico ilegal de mão-de-obra. Neste exemplo, e por maioria de motivos que se prendem com a natureza do crime em causa, a articulação entre o SGSI e o SIRP é absolutamente

necessária. A existência de um órgão como o SGSI facilita e simplifica bastante a interlocução entre o Serviço que elaborou informações de segurança vitais para a identificação destas ocorrências (seja o caso do SIS) e as diferentes FSS que cooperam, no terreno, para reprimir este tipo de crime.

No exemplo ilustrado pela Figura 10 o SSI está orientado para o estabelecimento de parcerias, através de um protocolo de cooperação entre as entidades identificadas (ASAE, Defesa Nacional, Sistema Fiscal e Aduaneiro), de forma a desenvolver acções de natureza preventiva do risco de importação ilegal, por via marítima, de produtos químicos (antibióticos) para animais destinados ao consumo interno. Esta situação configura uma ameaça que pode começar por ser identificada pelo SGSI, pelo facto de ser o ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidos no âmbito dos mecanismos da União Europeia (cfr., adiante, proposta de funções para o SGSI), e que sugere um interface com as autoridades veterinárias, o reforço da fiscalização nas fronteiras marítimo-portuárias e nos trâmites alfandegários, bem como o reforço do controlo do espaço marítimo com a participação da Marinha.

Figura 10 Ilustração sobre a geometria variável do Sistema de Segurança Interna proposto: situação de importação ilegal de antibióticos para animais destinados ao consumo interno



De notar que neste conceito de geometria variável do SSI, o SGSI assume sempre uma posição central e não se dissocia do sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal (SPRING). Neste caso, o SGSI, para além das funções de monitorização, coordenação e avaliação, exercerá sempre as funções de direcção, comando e controlo desse SPRING. Da arquitectura exposta resulta que o modelo de dependência orgânica do SGSI será determinante para o exercício eficaz de tal elenco de funções.

2.1.3. Principais actores no SSI proposto

Os principais actores neste sistema são as Forças e Serviços de Segurança (FSS), independentemente do Cenário que venha a ser escolhido para o SPRING. Tal proposição justifica que se dedique o Capítulo 3 a esses Cenários e à caracterização das FSS que os integrarão. Importa, todavia, destacar o Conselho Superior de Segurança Interna e muito especialmente o Secretário-Geral da Segurança Interna.

O Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI)

Trata-se de um órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de segurança interna, cabendo-lhe, entre outras, assistir o Primeiro-Ministro, que o preside, no exercício das suas competências no domínio da segurança interna.

Recomenda-se que as suas funções de auscultação e consulta se mantenham inalteradas (nos termos do artº 10º da Lei 20/87, de 12 de Junho). A sua composição actual deverá ser alargada e actualizada de modo a reflectir o novo conceito de Sistema de Segurança Interna, devendo a composição nuclear do CSSI reflectir a composição proposta para o SPRING.

Para além deste alargamento, recomenda-se também que:

- a) Para além desse núcleo duro, continue a existir a faculdade de o Presidente do CSSI convidar outras entidades relevantes, em função das matérias a tratar ou das ameaças e riscos em presença, dando expressão prática a uma lógica de geometria variável do sistema de segurança interna;

- b) Seja equacionada, face ao novo conceito alargado de segurança interna e à sua crescente interligação com a defesa, a forma de articulação do CSSI com o Conselho Superior de Defesa Nacional;
- c) Seja pensada uma nova arquitectura ao nível dos órgãos superiores de consulta, que atravessam a área da segurança e defesa, de molde a evitar a sua pulverização e garantir, assim, uma coordenação global e uma visão de conjunto sobre todo o sistema; alguns exemplos actuais são o Conselho Superior de Informações, o Conselho Superior de Protecção Civil e o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência ou o Conselho Coordenador da Autoridade Marítima.

O Secretário-Geral da Segurança Interna (SGSI)

Esta entidade é a pedra angular (ou pivô) do novo SSI. A sua dependência orgânica será definida pela Lei Orgânica do Governo (LOG), podendo depender do Primeiro-Ministro ou ser delegada num Ministro (ou em vários, em regime de dupla ou múltipla dependência). O SGSI deverá ser equiparado, para todos os efeitos legais, excepto os relativos à sua nomeação e exoneração, a Secretário de Estado, detendo sobre os restantes actores do sistema o grau de autoridade que lhe for definido por lei.

Recomenda-se, contudo, e em coerência com o entendimento que presidiu à formulação do modelo de organização proposto para o SSI, que o SGSI tenha também funções de coordenação, direcção, comando e controlo operacional do Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING), sistema nuclear e essencial da Segurança Interna, pelo que o SGSI e o SPRING fazem sempre parte de qualquer geometria de coordenação.

Assim, o SGSI terá como principais funções⁶:

⁶ Algumas destas funções já estão previstas na Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, tendo sido adaptadas à nova figura do SGSI.

1. *Direcção/comando/controlo*

- Controlo/comando operacional da actuação conjunta das FSS – ou seja, com autoridade para atribuir missões ou tarefas e para articular os recursos disponíveis;
- Gestão integrada e partilha de informações no âmbito da segurança interna;
- Direcção do Gabinete Nacional SIRENE e do Gabinete Nacional de Segurança⁷;
- Centralização e coordenação da cooperação policial internacional, designadamente através dos Gabinetes Nacionais INTERPOL e EUROPOL;
- Ponto nacional de contacto permanente, para situações de alerta e resposta rápidos, no âmbito dos mecanismos da União Europeia;
- Gestão da base de dados nacional especializada e interoperável, sobre o dispositivo e meios das FSS e de protecção e socorro, bem como sobre a criminalidade e delinquência;
- Recolha, análise e divulgação das estatísticas da criminalidade participada, bem como a participação na realização de inquéritos de vitimação e sentimento de insegurança, e a elaboração do relatório anual de segurança interna.

2. *Coordenação (em sentido próximo ao de autoridade para coordenação mas sem imposição de decisões)*

- Termos e condições da cooperação das FSS com as Forças Armadas, bem como a sua actuação conjunta, no âmbito do Conceito Estratégico de Defesa Nacional;
- Estrutura nacional para a prevenção da criminalidade;
- Interfaces do SPRING com o SIRP e com os restantes actores do SSI;
- Acções conjuntas de formação, aperfeiçoamento e treino das FSS.

⁷ O PRACE prevê a aproximação deste Gabinete ao actual Gabinete Coordenador de Segurança.

3. Estudo, proposição, monitorização e avaliação de

- Políticas públicas de segurança (interna);
- Esquemas de cooperação das FSS;
- Aperfeiçoamento do dispositivo das FSS;
- Condições de emprego, normas de actuação e procedimentos das FSS a adoptar em situações de grave ameaça à segurança interna;
- Formas de coordenação e cooperação internacional das FSS;
- Estratégias e planos de acção nacionais na área da prevenção da criminalidade.

3. O Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING)

3.1. O SPRING como núcleo duro do SSI

O SPRING constitui o sistema nuclear do SSI. É neste sistema que se encontram as actividades fundamentais de Segurança Interna (cfr. Figura 8): a prevenção da criminalidade, a ordem pública, a imigração e fronteiras, a investigação criminal e as informações inerentes. Assim, o **núcleo duro do sistema de segurança interna** deve integrar apenas três grandes vertentes – prevenção, ordem pública e investigação criminal (cfr. Figura 11) –, dada a relação particularmente estreita entre estes três pilares no quotidiano da actividade policial, reunidas num sistema (SPRING), claramente identificável e reconhecível dentro e fora do SSI. Esta configuração parece, de resto, justificada pela relativa autonomização do SIRP, ocorrida recentemente por força da entrada em vigor da sua nova lei orgânica (Lei Orgânica 4/2004, de 6 de Novembro).

Figura 11 Domínios fundamentais do Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING)



Tal não desvaloriza nem ostraciza o sistema de informações de segurança, que está indissociavelmente ligado àquele. Pelo contrário, é de vital importância para qualquer dos domínios (prevenção, ordem pública e investigação criminal) e clarifica a necessidade da relação que cabe estabelecer entre o sistema de informações e o sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal, no quadro do SSI. Como se referiu, os principais actores institucionais neste sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal são as Forças e Serviços de Segurança (FFS).

O SPRING requer que se construam Cenários sobre a sua composição, operacionalizando propostas estruturais de reforma ao nível dos Ministérios da Administração Interna e da Justiça e instituições policiais deles dependentes.

3.2. Cenários para o SPRING e metodologia para a sua construção

Neste Estudo considera-se que a identificação inequívoca do SPRING é o facto reformador que poderá dar coerência e consistência à reforma do modelo de organização proposta para o SSI. Daí a importância a atribuir à sua composição, justificando que se olhe para a actual estrutura do SSI, sobrepondo-lhe um hipotético SPRING sem qualquer alteração orgânica dos elementos que o constituirão (cfr. Figura 12).

Assim, deste Sistema fariam parte o actual GCS e os GCS Distritais, e inerentemente os Governadores Civis pelas competências que detêm nestas estruturas desconcentradas, a GNR, a PSP e o SEF (do Ministério da Administração Interna), e a PJ (do Ministério da Justiça). Por conseguinte, tratar-se-ia de um sistema duplamente tutelado e encimado por um GCS cuja dependência directa é do Primeiro-Ministro, delegável no Ministro da Administração Interna.

O facto é que um renovado sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal (claramente identificado enquanto sistema) dificilmente cumprirá a missão que convém lhe seja atribuída, se os actores institucionais constituintes não beneficiarem, eles próprios, de uma actualização orgânica e funcional.

Na metodologia que presidiu à estruturação dos Cenários de configuração do SPRING atendeu-se às seguintes **dimensões de análise** e pressupostos de base (cfr. Figura 13).

Figura 12 Actual SSI com sobreposição do SPRING

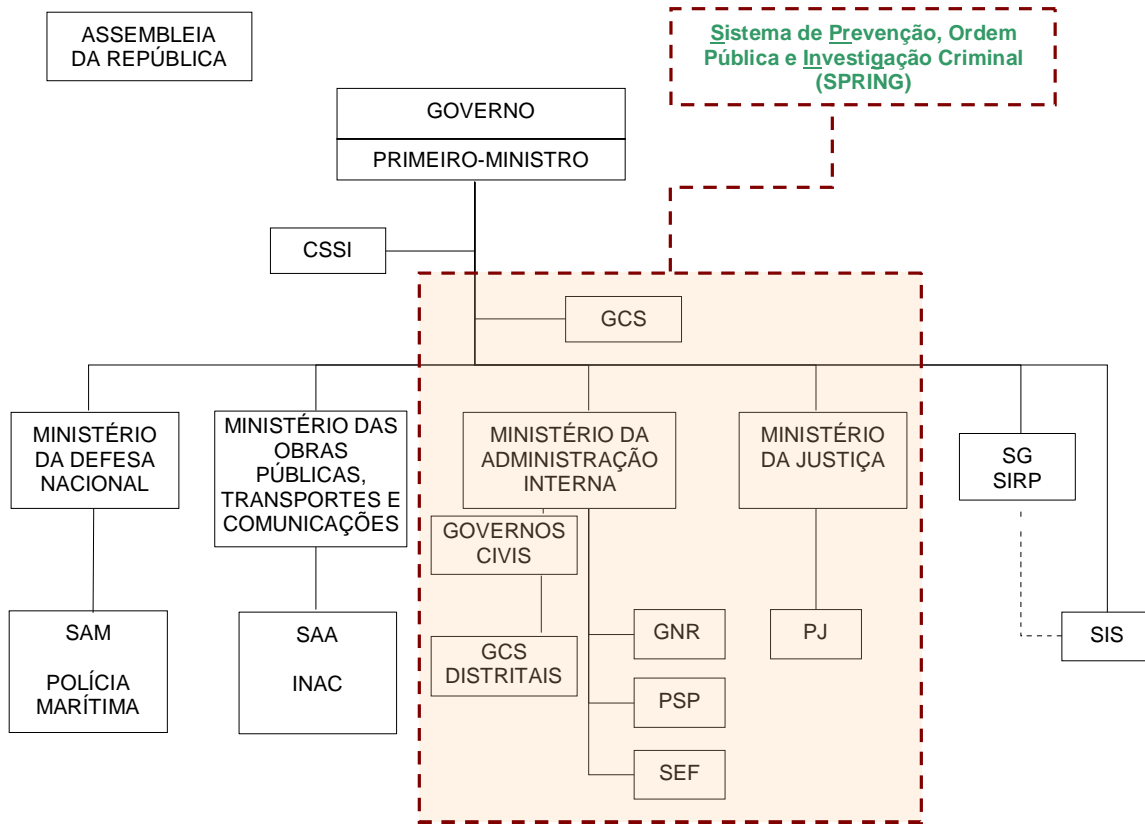
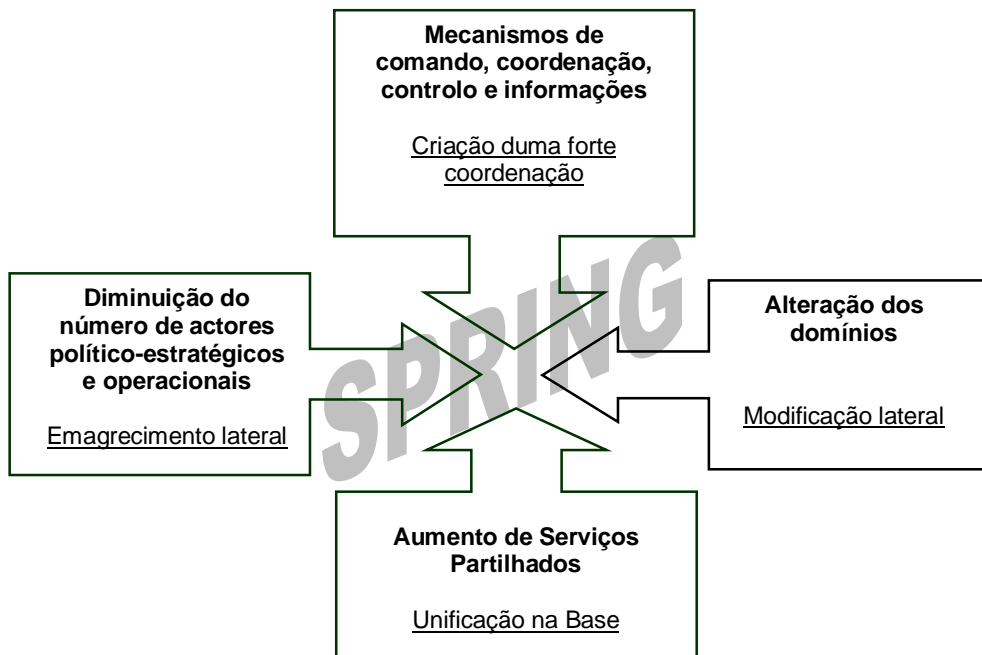


Figura 13 Dimensões de análise e pressupostos de base para a construção dos Cenários de configuração do SPRING



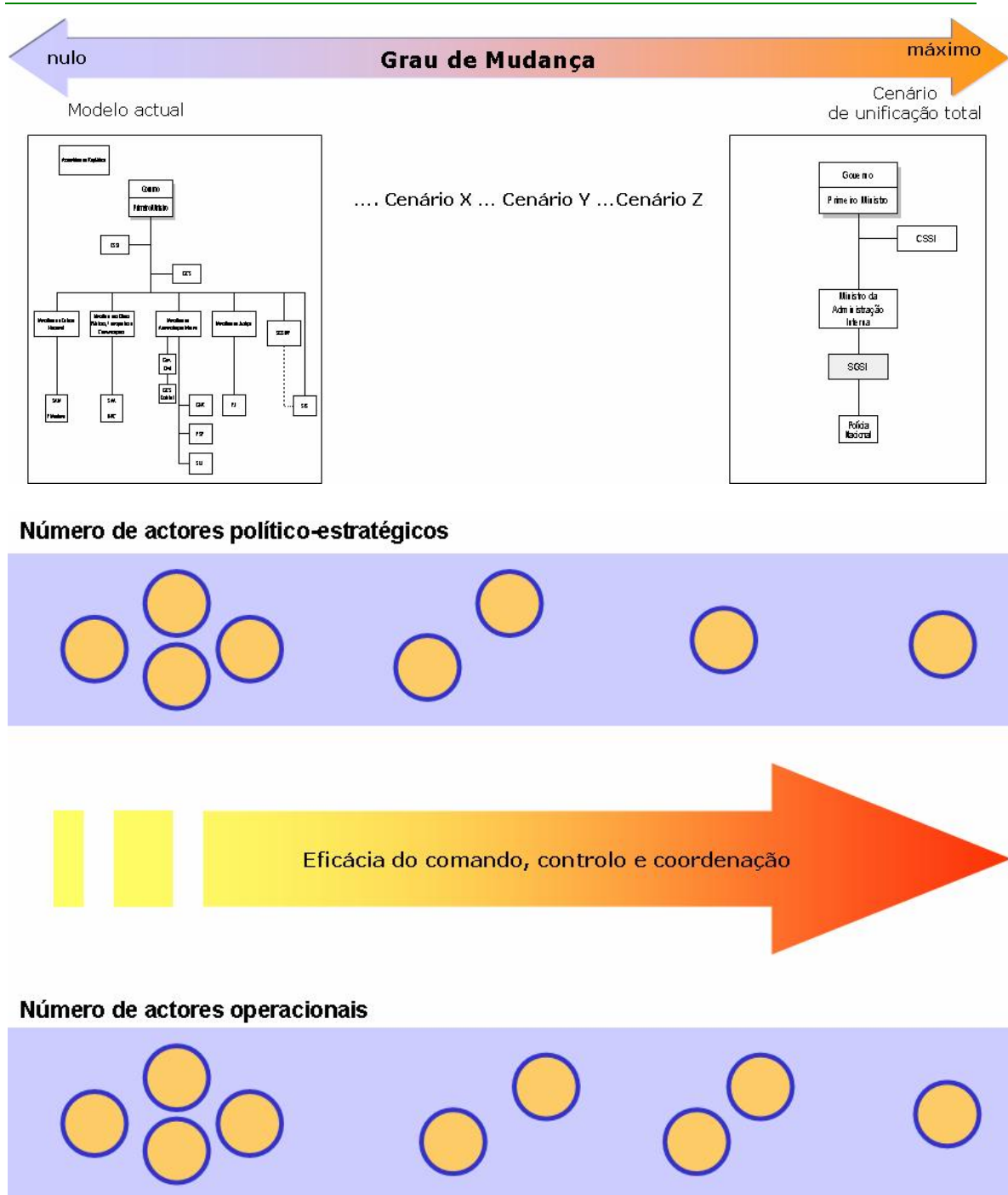
No SSI proposto, estas dimensões de análise geram um espectro de mudança com uma amplitude muito considerável, e que decorre da combinação de variações que se podem equacionar em termos das tutelas directamente envolvidas, actores institucionais e quanto ao sistema de comando, controlo e coordenação que vier a ser adoptado.

A Figura 14 esquematiza esse espectro teórico de mudança. O que se pretende relevar nesta representação gráfica é que a adopção de qualquer dos Cenários de configuração do SPRING, acompanhada da assunção da necessidade de reformular o modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, correspondem à introdução de um grau de mudança em todo o sistema, sendo máximo o grau de mudança se a opção recair sobre o Cenário da unificação total das FSS.

Por outro lado, o sentido da reforma proposta corresponde sempre a uma redução no número de actores político-estratégicos (tutelas), no número de actores operacionais (FSS) e, concomitantemente, a um aumento na eficácia em termos do comando, controlo e coordenação do SSI. De notar que todo este espectro está orientado para a resolução do mais relevante ponto crítico do actual SSI, significando que a reforma do modelo de organização deste sistema implica, inexoravelmente, a indispensabilidade de reforçar a eficácia do comando, do controlo e da coordenação das FSS. E este pressuposto reitera a centralidade, em toda a reforma, do modelo de dependência orgânica do SGSI, o qual determinará a sua efectiva capacidade de protagonizar essa eficácia e dotar o SSI de maior eficiência (relativamente aos padrões actuais).

A diferenciação dos Cenários propostos para o SPRING, isto é, da configuração do futuro sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal consta das páginas seguintes.

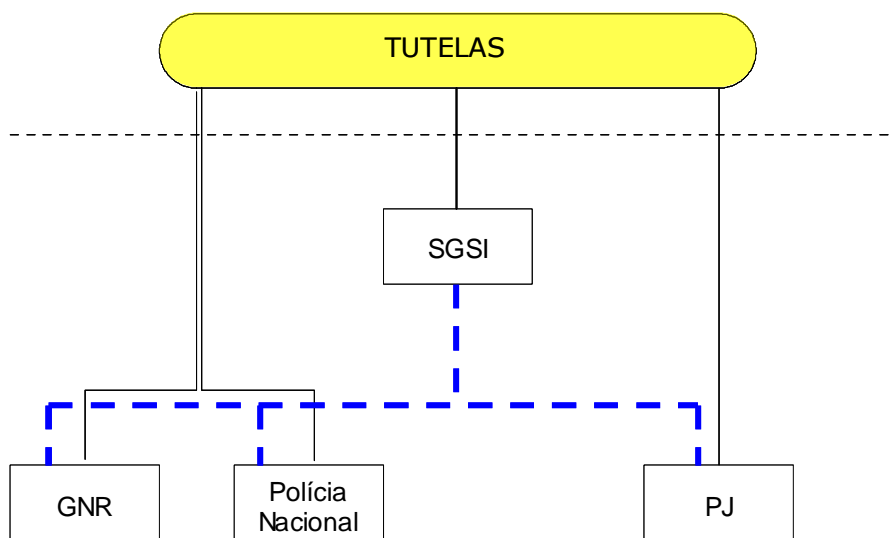
Figura 14 Amplitude teórica da mudança sugerida pelos diferentes Cenários de configuração do SPRING, segundo o impacto no SSI e no número de actores político-estratégicos e actores operacionais



O Cenário X – múltipla dependência

O organograma representado na Figura 15 ilustra a composição proposta para o designado Cenário X. Neste Cenário, a PSP e o SEF serão agregados numa nova instituição, que passará a designar-se por Polícia Nacional (PN). Esta e a GNR continuarão sob a mesma tutela, e a PJ sob outra (actualmente, sob a tutela do MAI e do MJ, respectivamente).

Figura 15 Composição do Cenário X



Legenda:

- Dependência hierárquica
- - - - Direcção, comando e controlo operacionais

Este Cenário possibilita, virtualmente, a clarificação das actuais competências das FSS, designadamente:

- Manter duas Forças de competência genérica (GNR e PN) e a PJ como polícia de competência especializada;
- Atribuir à PN competências de polícia administrativa e criminal, bem como as funções administrativas, processuais e periciais inerentes, no âmbito dos serviços de estrangeiros e fronteiras, mas sem as competências eminentemente burocráticas, como

a emissão e renovação de documentos, que passa a ser atribuição de uma autoridade administrativa a designar, dotada de requisitos de segurança necessários.

- A constituição da PN não implicará a perda da unidade funcional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Com efeito, a área funcional do actual SEF e as competências inerentes (excepto as de ordem burocrático - administrativa), a nível nacional, manter-se-ão agregadas, constituindo uma unidade de linha da futura Polícia Nacional. A nível regional e local, as soluções passarão por uma racionalização das estruturas da PN⁸.
- Reforçar as competências da Polícia Marítima, com uma clara vocação de guarda costeira, em matéria de fiscalização das actividades no espaço marítimo e reforço dos mecanismos de segurança marítima, abrangendo as dimensões de *security* e *safety*. cujos meios devem ser acrescidos proporcionalmente à avaliação da importância dos novos riscos e ameaças que pesam sobre as fronteiras marítimas nacionais, que também são fronteiras externas europeias. Ou seja, e tendo em conta:
 - i) A especificidade dos meios e respectivos sistemas logísticos;
 - ii) A especificidade da formação do pessoal;
 - iii) A necessidade de infra-estruturas portuárias;
 - iv) A economia resultante do regime de duplo uso praticado actualmente,

as funções atribuíveis (convencionalmente) a uma guarda costeira deverão permanecer no SAM⁹. Esta opção implica, com efeito, redefinir claramente a divisão de competências entre o Sistema de Autoridade Marítima e o SPRING no domínio público marítimo. Essa divisão de competências abrangerá os seguintes tópicos: combate ao contrabando, ordem pública e investigação criminal. Recomenda-se que o domínio hídrico (rios, lagos) seja da responsabilidade da GNR. Faz-se notar que com o SSI proposto esta coordenação é da competência do SGSI.

A Tabela 1 resume as áreas de atribuição, por FSS, no Cenário X.

⁸ A PN articulará com a GNR e a PJ o funcionamento dos Postos Mistos de Fronteira (futuros Centros de Cooperação Policial e Aduaneira).

⁹ Recomenda-se fortemente a constituição de um grupo misto com a missão específica de desenvolver os detalhes da partilha de responsabilidades entre a Polícia Marítima e Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana e a Polícia Nacional.

Tabela 1 **Áreas de atribuição das FSS, de acordo com o Cenário X para a configuração do SPRING**

Força ou Serviço de Segurança	Áreas de atribuição
GNR	Ordem e segurança públicas Investigação criminal (específica da actividade) Trânsito Polícia fiscal Polícia ambiental e florestal Protecção civil Missões internacionais de polícia com estatuto militar Domínio hídrico
PN	Ordem e segurança públicas Investigação criminal (específica da actividade) Imigração e controlo de fronteiras Missões internacionais de polícia civil
PJ	Investigação criminal Polícia científica
PM	Fiscalização das actividades no espaço marítimo Segurança marítima

Em resumo, este Cenário X representa uma mudança na continuidade, sem grandes reformas estruturais, com as seguintes **vantagens**:

- Melhoria da eficácia e eficiência do sistema, devido às atribuições do SGSI;
- Melhoria da resposta no plano europeu e internacional;
- Economia de recursos, nomeadamente por via da gestão dos serviços partilhados entre as FSS;
- Menores resistências ao nível das culturas organizacionais do que os Cenários seguintes.

Na análise dos **pontos fracos** deste Cenário X, não devem negligenciar-se os efeitos negativos de uma co-tutela, em especial sobre o SGSI, sobretudo em contextos que

requerem um processo de tomada de decisão expedito e simplificado. Com efeito, coabitará com este Cenário a dependência hierárquica já existente (da Força ou Serviço de Segurança à respectiva tutela), independentemente da coordenação operacional por parte do SGSI, facto que se admite poder vir a prejudicar a simplificação procedimental desejada.

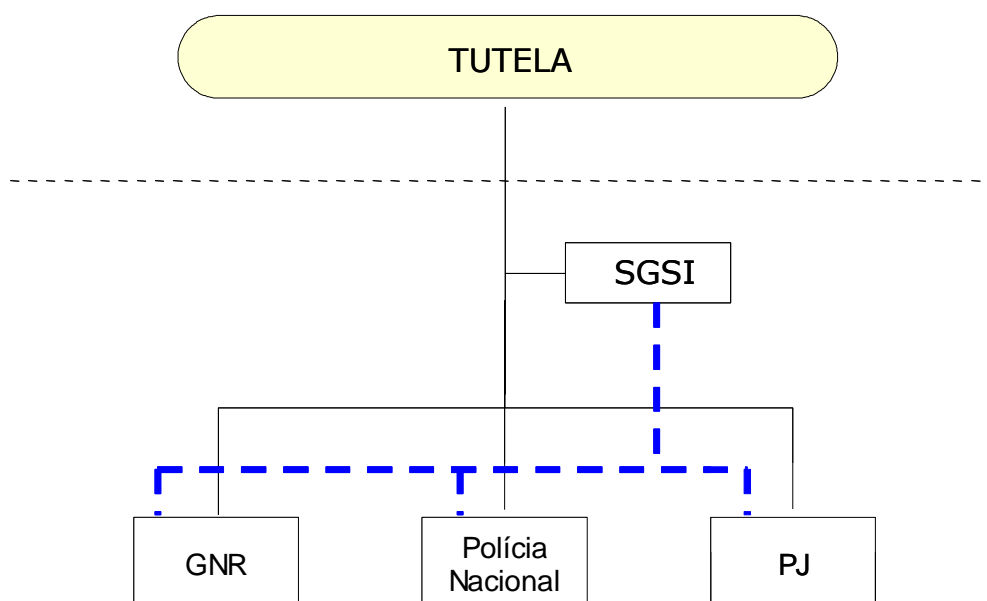
Este Cenário tem em conta que:

- As novas ameaças e riscos internacionais obrigam a uma resposta mais eficaz e eficiente, coordenada e sob comando único em situações limite;
- As restrições orçamentais implicam estruturas mais especializadas, sem sobreposição de competências e com recurso a serviços partilhados;
- As estruturas nacionais devem estar articuladas de modo a adequarem-se à nova arquitectura de segurança interna da União Europeia e aos mecanismos internacionais de resposta a situações de crise.

O Cenário Y – dependência única

O organograma representado na Figura 16 ilustra a composição proposta para o designado Cenário Y. Ele adopta as atribuições do SGSI e a clarificação das competências das FSS, tal como definidas para o Cenário X.

Neste Cenário Y operar-se-á uma reforma com impacto relativamente importante, com as FSS a dependerem do mesmo membro do Governo, sendo o SGSI o órgão intermédio de coordenação e controlo dos actores do SPRING.

Figura 16 Composição do Cenário Y**Legenda:**

- Dependência hierárquica
- - - Direção, comando e controlo operacionais

Este Cenário representa uma mudança orgânica com reformas importantes, com as seguintes **vantagens**:

- A melhoria da eficácia e eficiência do sistema e da resposta no plano europeu e internacional, bem como a economia de recursos serão neste Cenário muito potenciadas;
- Este Cenário exprime adequadamente a filosofia, os conceitos e as potencialidades que enformam a proposta de criação do SGSI, do SPRING e a reforma do SSI.

Todavia, o Cenário apresenta um eventual **ponto fraco** a ter em conta:

- As resistências no que respeita às culturas organizacionais das FSS.

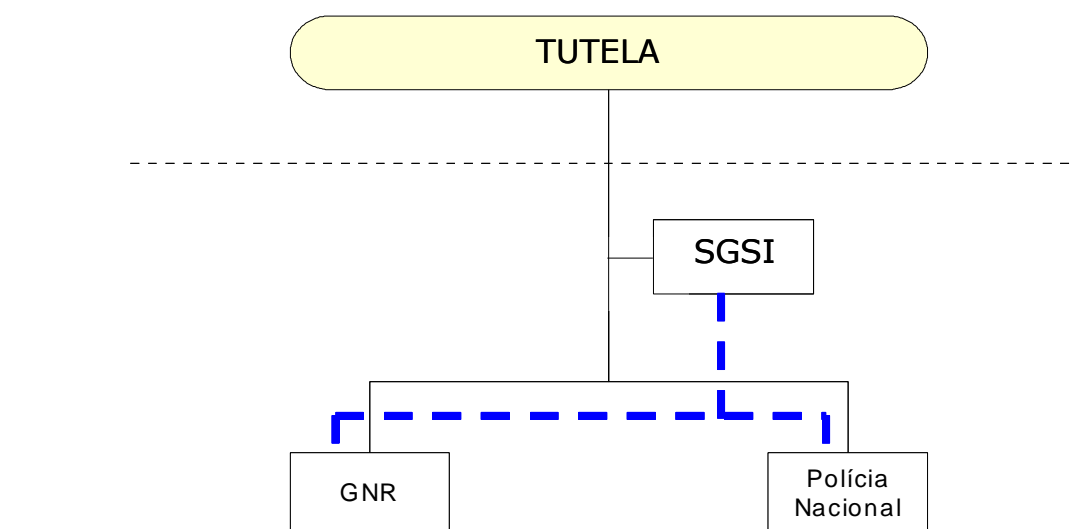
Este Cenário continua a ter em conta que:

- As novas ameaças e riscos internacionais obrigam a uma resposta mais eficaz e eficiente em matéria de combate à criminalidade organizada transnacional e ao terrorismo, coordenada e sob comando único em situações limite;
- As restrições orçamentais implicam estruturas mais especializadas, sem sobreposição de competências e com recurso a serviços partilhados;
- As estruturas nacionais devem estar mais adequadas à nova arquitectura de segurança interna da União Europeia e aos mecanismos internacionais de resposta a situações de crise.

O Cenário Z – dependência única e redução do número de actores

O organograma representado na Figura 17 ilustra a composição proposta para o designado Cenário Z. Neste Cenário, semelhante aos actuais modelos espanhol e francês, a Polícia Nacional agregará a PSP, SEF e PJ, mantendo cada uma delas, no entanto, a sua autonomia funcional e técnica (sustentada pela criação de Direcções Centrais).

Figura 17 Composição do Cenário Z



Legenda:

- Dependência hierárquica
- - - - Direcção, comando e controlo operacionais

A GNR mantém as mesmas competências dos cenários anteriores.

O SGSI dependerá directamente de uma só tutela, tendo poderes alargados de coordenação e controlo operacional sobre as duas Forças de Segurança e autoridade para coordenar, numa lógica de geometria variável, os restantes actores do SSI alargado.

3.3. Análise Comparativa dos Cenários do SPRING

3.3.1. As reformas de base propostas

O modelo de organização do sistema de segurança interna proposto diferencia-se materialmente do modelo actual pela criação do SGSI e do SPRING e conceptualmente acolhe conceitos actualizados de segurança, segurança interna e *governance* de segurança.

A implementação do SPRING pressupõe a adopção de um dos Cenários atrás desenvolvidos, mas qualquer que seja a decisão que venha a ser tomada, o modelo proposto acarreta sempre três reformas de base adicionais, embora de carácter não obrigatório para os três Cenários, a saber:

- A. Criação da Polícia Nacional por agregação da PSP e do SEF (Cenários X, Y e Z);
- B. Passagem de todas as Forças de Segurança para a mesma tutela política (Cenário Y e Z);
- C. Agregação da PSP, da PJ e do SEF numa Polícia Nacional (Cenário Z).

A. Criação da Polícia Nacional (PN)

A agregação da PSP e do SEF constituindo a PN, preconizada nos Cenários X, Y e Z, ajudará à racionalização do actual sistema de segurança interna, conferirá maior agilidade e simplicidade de planeamento, facilitará a coordenação e a execução de operações/missões de controlo de fronteiras ou de imigrantes.

Esta vantagem surge mitigada nos Cenários X e Y no que respeita à coordenação da investigação criminal, visto que esta actividade se mantém partilhada entre as três principais polícias criminais (PJ, PN e GNR).

A criação da PN trará economias de escala, quer em meios logísticos, quer em órgãos de direcção e de apoio.

B. Passagem de todas as Forças de Segurança para uma única tutela

Os Cenários Y e Z preconizam uma tutela única para o SGSI e para as FSS (PN, GNR e PJ). Surge assim um SPRING mais coerente, com a vantagem de facilitar a resolução dos eventuais conflitos de competências e a missão do SGSI.

C. Agregação da PSP, da PJ e do SEF numa Polícia Nacional

No Cenário Z, preconiza-se a criação de uma Polícia Nacional resultante da agregação da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Esta reforma propiciará uma coordenação mais estreita no domínio da investigação criminal e das informações criminais, ganhando sinergias pela redução muito considerável de estruturas de comando e de decisão, e administrativas.

Esta agregação arrasta consigo outra importante mudança, relacionada com a possibilidade de uma partilha de recursos (nomeadamente materiais), que passam a ser comuns, e a consequente economia nos custos de investimento e mesmo de funcionamento. Admite-se, todavia, como adiante se desenvolve, que estes ganhos não sejam imediatamente obtidos após a decisão de agregar três instituições policiais, criando uma só (PN).

3.3.2. Custos e benefícios das reformas

A análise comparativa dos Cenários envolve, pois, uma enorme multiplicidade de aspectos que devem ser cuidadosamente considerados e ponderados – já que, se por um lado a reforma poderá introduzir inúmeros benefícios, as alterações introduzidas não deixarão também de gerar custos de vária índole, alguns transitórios e outros permanentes, como não pode deixar de se tornar evidente na discussão imediatamente acima. É necessário estruturar os argumentos para se proceder a uma avaliação fundamentada das reformas propostas. Essa estruturação passará pela clara avaliação dos benefícios bem como dos custos associados às mudanças propostas.

Acerca da avaliação dos custos das reformas propostas, deve deixar-se claro que quando se referem custos se recorre a uma noção mais ampla do que uma visão monetária, e inclui todos os factores que impliquem qualquer tipo de redução do bem-estar, como custos sociais (tais como os resultantes de alterações relativas entre diferentes grupos, por exemplo) e outros.

Desta forma, neste ponto, estrutura-se a reflexão respeitante à análise comparativa dos Cenários do seguinte modo:

- Descrever-se-ão os benefícios que resultam, sob os vários Cenários, da redução ou eliminação dos pontos críticos, como já anteriormente identificados no funcionamento do actual sistema;
- Serão descritos outros benefícios, para além destes, decorrentes das alterações propostas sob os diferentes Cenários;
- Abordar-se-á a questão dos custos de transição que a reforma irá também produzir;
- Finalmente, tecer-se-ão algumas considerações acerca da escolha do Cenário a adoptar.

As principais conclusões desta análise concluem este ponto. A Tabela 2 resume os elementos-chave a analisar.

Tabela 2 Sinopse dos benefícios e custos das reformas	
<p>Benefícios resultantes da redução dos Pontos Críticos</p> <ul style="list-style-type: none"> - nos quatro domínios previamente identificados (prevenção, ordem pública, investigação criminal e informações) <p>Outros Benefícios</p> <ul style="list-style-type: none"> - melhoria da comunicação com a tutela, da comunicação interna, economias de escala, redução dos conflitos de competências – territoriais, funcionais e materiais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Custos de Transição (financeiros, administrativos, sociais e organizacionais) - Custos Permanentes (decorrentes do aumento da dimensão e da concentração de poder)

3.3.2.1. Análise dos benefícios da reforma sobre os pontos críticos identificados no actual sistema

Conforme anteriormente sinalizado, os pontos críticos do actual sistema abrangem quatro domínios: o domínio da prevenção, o domínio da investigação criminal, o domínio da segurança pública e o domínio das informações. Nas Tabelas 3 a 6 sintetizam-se os efeitos decorrentes da reforma, sob os diferentes Cenários, sobre os pontos críticos em cada um destes domínios.

Tabela 3 Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio da prevenção

<i>Pontos críticos no domínio da prevenção</i>	<i>Redução/eliminação do ponto crítico</i>
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	<i>A redução do número de tutelas é um contributo para a redução deste ponto crítico, daí que os Cenários Y e Z tenham uma vantagem comparativa relativamente ao Cenário X. A redução do número de actores ocorre nos três Cenários, sendo maior o benefício no Cenário Z., em relação aos Cenários X e Y</i>
A inexistência de um órgão coordenador da prevenção, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da administração e entre esta e a sociedade civil	<i>A criação de uma SGSI contribuirá para uma forte atenuação deste ponto crítico. A existência de uma tutela única reforça esta contribuição nos Cenários Y e Z</i>
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	<i>Apesar de se tratar de uma decisão política, a criação de uma SGSI contribuirá para a concepção, definição e operacionalização de uma estratégia nacional de prevenção. Não existe qualquer diferença entre os três Cenários neste ponto, isto é, o benefício introduzido é idêntico em qualquer um dos Cenários</i>
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	<i>Uma maior pró-actividade depende de factores exteriores aos Cenários, no entanto, a criação da SGSI contribuirá para uma maior facilidade no desenvolvimento de uma maior pró-actividade nas práticas dos actores</i>
A inexistência de um sistema de avaliação sistemática dos programas que se encontram em curso	<i>Tendo a SGSI esta função, este ponto crítico é eliminado em qualquer um dos Cenários no que respeita ao sistema de avaliação da eficácia e da eficiência das actividades de prevenção, sem prejuízo da avaliação externa a realizar por outras entidades</i>

Em termos da **prevenção** (cfr. Tabela 3) pode afirmar-se que **os benefícios introduzidos pelos Cenários Y e Z são idênticos e ligeiramente superiores aos do Cenário X**. Em dois dos pontos integrando este domínio há uma equivalência entre os três Cenários e nos restantes três pontos o Cenário X apresenta um benefício ligeiramente inferior relativamente aos restantes dois. De referir que os benefícios introduzidos são elevados nos três casos, e apenas ligeiramente superiores nos Cenários Y e Z, como referido. Ou seja, a mera adopção do Cenário X gera elevados benefícios neste domínio.

Tabela 4 Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio da ordem pública

<i>Pontos críticos no domínio da ordem pública</i>	<i>Redução/eliminação do ponto crítico</i>
A existência de concorrência institucional entre as principais forças de segurança (GNR e PSP), que afecta o desempenho da cooperação e articulação entre elas	<i>Redução nos três Cenários, em virtude das competências de coordenação da SGSI</i>
A limitação das competências do GCS, que afecta a sua capacidade para impor soluções operacionais quando as várias FSS têm de actuar em conjunto	<i>Eliminação do ponto crítico nos três Cenários, devido ao escopo de competências do SGSI</i>
A sobreposição de áreas territoriais e funcionais com a consequente duplicação de meios e potenciais conflitos (positivos e negativos) de competências	<i>Redução nos três Cenários, em virtude das competências de coordenação da SGSI.</i>
A existência de doutrinas tácticas, regras de empenhamento distintas, e de níveis de formação e enquadramento diferentes, que dificulta a articulação operacional	<i>Redução nos Cenários X, Y e Z, em virtude das competências de coordenação da SGSI.</i>
A falta de interoperabilidade de equipamentos e duplicação de meios, gerando problemas de articulação em situações de actuação conjunta	<i>A redução ocorre nos três Cenários, devido à implementação de uma prática de aquisições de equipamento comuns e/ou compatíveis</i>

Em termos da **ordem pública** (cfr. Tabela 4), **os benefícios introduzidos pelos Cenários X, Y e Z são idênticos e sempre elevados**.

Tabela 5 Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio da investigação criminal

<i>Pontos críticos no domínio da investigação criminal</i>	<i>Redução/eliminação do ponto crítico</i>
A existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal (OPC), alguns dos quais exteriores ao sistema, potenciando conflitos de competências	<i>A redução do número de tutelas é um contributo para a redução deste ponto crítico; daí que os Cenários Y e Z tenham uma vantagem comparativa relativamente ao Cenário X</i> <i>A redução do número de actores ocorre nos três Cenários, sendo maior o benefício no Cenário Z, em relação aos Cenários X e Y</i>
A existência de uma cultura de concorrência institucional entre os vários OPC, constituindo um forte obstáculo à cooperação e coordenação	<i>Redução nos três Cenários, em virtude das competências de coordenação da SGSI e da redução do número de OPCs. Maior redução no Cenário Z, em virtude da agregação da PSP, da PJ e do SEF numa Polícia Nacional.</i>
A existência de mecanismos de coordenação fora do sistema de segurança interna, colocando o GCS à margem das actividades neste domínio	<i>Eliminação do ponto crítico nos três Cenários, devido ao âmbito das competências do SGSI</i>
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	<i>Eliminação do ponto crítico nos três Cenários, devido ao âmbito das competências do SGSI</i>
A separação artificial entre criminalidade de massa e criminalidade organizada, e entre criminalidade doméstica e criminalidade transnacional, que dificulta o reconhecimento do <i>continuum</i> actual que se estabelece entre a criminalidade local e global	<i>Redução no Cenário X, em virtude das competências de coordenação da SGSI, sendo maior no Cenário Y, em virtude da tutela única, que reforça a coordenação e redução no Cenário Z, em virtude da agregação da PSP, da PJ e do SEF numa Polícia Nacional.</i>
A inexistência de um organismo especializado na centralização da cooperação internacional, que cumpra os requisitos da União Europeia	<i>Eliminação do ponto crítico nos três Cenários, devido ao âmbito das competências do SGSI</i>
A insuficiência do sistema de avaliação da eficácia da investigação criminal	<i>Tendo a SGSI esta função, este ponto crítico é atenuado em qualquer um dos Cenários, sem prejuízo da avaliação externa a realizar por outras entidades</i>

Em termos de **investigação criminal** (cfr. Tabela 5) pode dizer-se que **os benefícios introduzidos pelo Cenário X são ligeiramente inferiores aos do Y**, apesar de serem idênticos para cinco dos sete pontos, o benefício atingido sob o Cenário Y é superior para os restantes dois pontos. **Os benefícios para o Cenário Z são também ligeiramente superiores aos do Cenário Y**. Em cinco dos sete pontos não existem diferenças, mas em dois os benefícios são superiores no caso do Cenário Z. De referir que os benefícios introduzidos são elevados nos três casos, sendo de notar que sob o Cenário Z, se verifica uma redução do ponto crítico em quatro dos cinco itens e mesmo eliminação num deles.

Tabela 6 Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos: domínio das informações

<i>Pontos críticos no domínio das informações</i>	<i>Redução/eliminação do ponto crítico</i>
A existência de várias tutelas e multiplicação de FSS que produzem informações, dificultando a convergência de esforços e potenciando conflitos de competências	<i>Devido ao âmbito das competências do SGSI este ponto é atenuado de forma idêntica nos três Cenários. Na concepção alargada de segurança interna proposta, o SGSI é o interlocutor com o SIRP, contribuindo para a convergência de esforços no âmbito das informações de segurança</i>
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	<i>Atenuação do ponto crítico nos três Cenários, devido ao âmbito das competências do SGSI e agregação de actores, sendo maior no Cenário Z</i>
A falta de interoperabilidade entre as infra-estruturas tecnológicas das várias FSS, com o consequente acréscimo de custos de exploração	<i>A redução ocorre nos três Cenários, devido à implementação de uma prática de aquisições de equipamento comuns e/ou compatíveis, sendo maior no Cenário Z</i>
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	<i>Atenuação do ponto crítico nos três Cenários, devido ao âmbito das competências do SGSI.</i>
A exteriorização, em relação ao sistema de segurança interna, dos serviços competentes para produzir informações relativamente a ameaças e riscos internos e transnacionais;	<i>Na concepção alargada da Segurança interna, proposta, o SGSI é o interlocutor com o SIRP, contribuindo para a convergência de esforços no âmbito das informações de segurança.</i>

No domínio das informações (ver Tabela 6), o factor determinante na resolução dos pontos críticos são as competências propostas para o SGSI, que são transversais aos três Cenários, pelo que a diferenciação obtida entre os Cenários é mínima. As competências do SGSI são, como se havia referido, as seguintes:

- Gestão integrada e partilha de informações no âmbito da segurança interna;
- Direcção do Gabinete Nacional SIRENE e do Gabinete Nacional de Segurança;
- Centralização e coordenação da cooperação policial internacional, designadamente através dos Gabinetes Nacionais INTERPOL e EUROPOL;
- Ponto nacional de contacto permanente, para situações de alerta e resposta rápidos, no âmbito dos mecanismos da União Europeia;
- Gestão da base de dados nacional especializada e interoperável, sobre o dispositivo e meios das FSS e de protecção e socorro, bem como sobre a criminalidade e delinquência.

3.3.2.2. Pontos críticos: comparação inter-Cenários e inter-domínios

Observa-se que, em todos os domínios, os benefícios gerados pelo Cenário Z são sempre idênticos ou superiores aos do Cenário Y, e que os benefícios gerados pelo Cenário Y são sempre idênticos ou superiores aos do Cenário X. Deste facto, conclui-se que é sob o Cenário Z que os benefícios obtidos serão superiores, e podem ordenar-se os três Cenários qualitativamente, de acordo com o grau de benefícios introduzidos no sistema, da seguinte forma: os benefícios associados com o Cenário Z são superiores aos benefícios associados com o Cenário Y e estes são superiores aos associados com o Cenário X, ou $Z > Y > X$.

3.3.2.3. Benefícios Adicionais

Para além da redução dos pontos críticos já existentes, deve ainda ser tomado em conta o facto de se introduzirem novos benefícios com a reforma. Assim, deverão ainda ser tidos em conta os seguintes aspectos:

- **Melhoria da Comunicação com a Tutela Política** – Em qualquer um dos Cenários verifica-se uma diminuição do número de interlocutores da tutela política, resultando daí uma comunicação mais facilitada. O facto de se reduzir, nos Cenários Y e Z para uma única tutela a responsabilidade das Forças de Segurança reforça bastante este efeito.
- **Melhoria da Comunicação** – Da agregação das FSS resultará uma melhoria da comunicação em termos intra e inter instituições policiais.
- **Economias de Escala** - As alterações sugeridas permitem, devido a economias de escala, uma melhor gestão dos recursos (humanos, financeiros e de informação) potenciando um mais eficiente funcionamento que resulte numa melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. À semelhança do que se passará com a introdução do SIRESP¹⁰ – que permitirá uma redução dos custos com a integração dos sistemas de comunicações – outras importantes economias de escala se podem conseguir com a recomendação de agregar algumas FSS (do Cenário minimalista da agregação da PSP e SEF ao Cenário maximalista da agregação da PSP, SEF e PJ), ao mesmo tempo que permite combater a diversidade e a falta de interoperabilidade hoje existente.
- **Redução das condições que levam a eventuais conflitos de competências** (funcionais, territoriais e materiais) - A delimitação clara de competências do SGSI resulta numa redução de situações geradoras de conflitos de competências funcionais, territoriais e materiais das FSS.
- **Maior inteligibilidade para o conjunto da sociedade** - A clarificação do modelo do Sistema de Segurança Interna e, em particular, a redução do número de actores institucionais presentes no sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal, poderá facilitar a compreensão da reforma por parte da população, contribuindo para melhorar a imagem pública das instituições que integram o sistema (e, porventura, favorecendo o aumento da participação das ocorrências).

Também no que respeita a estes benefícios adicionais se verifica a mesma ordenação dos três Cenários, com benefícios em Z superiores aos de Y e neste superiores aos de X.

Em todas as vertentes se mantêm as condições enunciadas na comparação inter-domínios, ou seja, (**Z > Y > X**).

¹⁰ Mas também da Rede Nacional de Segurança Interna para permitir a intercomunicação entre todos os organismos e estruturas do Ministério da Administração Interna, ou ainda o Sistema de Contra-Ordenações de Trânsito – que suporta o registo de infracções ao Código da Estrada e a tramitação associada aos respectivos processos de contra-ordenação.

3.3.2.4. Os custos dos diferentes Cenários

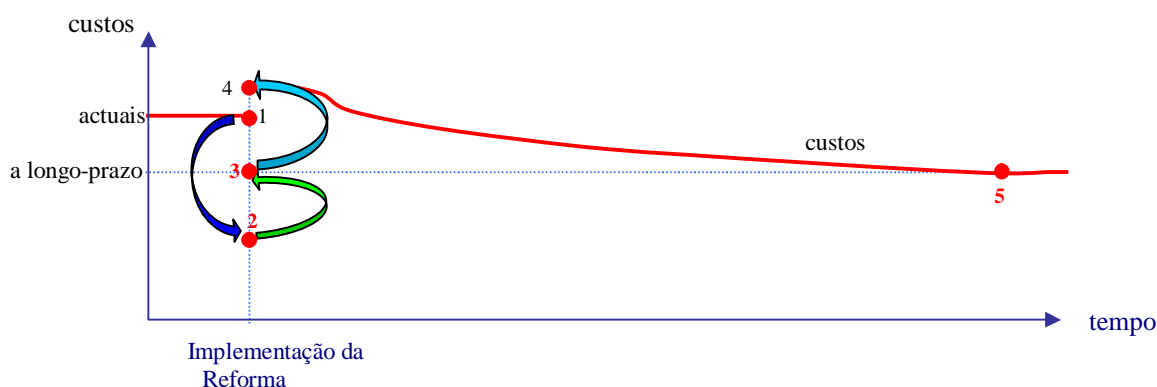
Se a reforma potencia enormes ganhos, ela acarretará também custos. Esses custos de curto-prazo dirão respeito ao processo de transição¹¹ (inerentes à agregação de estruturas institucionais, às adaptações administrativas e organizacionais necessárias, e aos efeitos provocados sobre alguns grupos sócio-profissionais e sobre alguns indivíduos). Em todo o caso, e prevalecendo-se nesta matéria o interesse do conhecimento e compreensão das reformas já empreendidas por outros países, é indispensável que estes custos de transição sejam conhecidos (através de uma quantificação exaustivamente discriminada), antecipados (em termos da sua oportunidade) e tanto quanto possível mitigados. As modalidades de mitigação passam, nomeadamente, pela oportunidade da introdução de processos de simplificação administrativa e de racionalização de procedimentos, pelo que a reforma do modelo de organização do SSI e de criação do SPRING, que são mudanças apoiadas na criação do órgão SGSI, será inerentemente uma reforma de alcance gestor. Um dos grandes desafios que se coloca a este tipo de mudanças consiste em evitar que os custos de transição (e de curto-prazo) se transformem em custos permanentes (de médio e longo-prazo), a adicionar aos já hoje existentes o sistema actual, onerando a mudança mais do que se entende indispensável e aceitável.

Quanto à mitigação dos custos de índole sócio-profissional e individual, importa enunciar com clareza que neste modelo de organização do SSI, em que se prevêem fusões de Forças e Serviços de Segurança, se admitem dificuldades ligadas à gestão dos recursos humanos (ou seja, uma maior complexidade na gestão de pessoal) em particular no que respeita à diferenciação de carreiras e estatutos remuneratórios, cuja resolução não passará por igualização salarial com nivelamento por baixo (em perda para alguns e sem qualquer ganho para os restantes).

A Figura 18 procura ilustrar a dinâmica destes efeitos, explicitando-se de seguida os factores que determinam a amplitude dos movimentos nela descritos.

¹¹ Os chamados custos de investimento na instalação do órgão SGSI são absorvidos ou anulados em larga medida pela extinção do actual Gabinete Coordenador de Segurança, transitando para o primeiro os recursos, designadamente materiais (instalações, equipamentos) do GCS.

Figura 18 Domínios fundamentais do Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING)



Movimento de 1 → 2: Redução dos pontos críticos (na implementação da Reforma)
Amplitude: $Z > Y > X > \text{Situação Actual}$

Movimento de 2 → 3: Aumento dos Custos Permanentes (na implementação da Reforma)
Amplitude: $Z > Y > X > \text{Situação Actual}$

Movimento de 3 → 4: Aumento dos Custos de Transição (na implementação da Reforma)
Amplitude: $Z > Y > X > \text{Situação Actual}$

Movimento de 4 → 5: Esbatimento dos Custos de Transição (ao longo do tempo)
Duração até à convergência: semelhante nos três Cenários (está dependente de outros factores) mas dependente de factores associados à gestão da mudança.

Em síntese, tanto os benefícios gerados pela reforma como os custos introduzidos poderão ser maiores ou menores consoante o Cenário a adoptar. No entanto, parece-nos que os ganhos gerados serão suficientemente importantes para compensar os custos resultantes das alterações – e desta hipótese resulta, no gráfico, o posicionamento dos custos a longo prazo a um nível inferior aos actuais custos do sistema.

Os custos de transição poderão ser maiores ou menores dependendo de outros factores – sobretudo da eficácia da gestão da mudança. Estes custos serão suficientemente elevados para que, a curto prazo (no momento da reforma e num curto período de tempo seguinte), os custos do sistema se tornem temporariamente mais elevados do que actualmente são. Sendo, afinal, estes custos apenas temporários, com o esbatimento temporal dos mesmos, o sistema acabaria por conseguir atingir custos inferiores aos actuais.

3.3.2.5. Outras considerações Comparativas entre os Diferentes Cenários

A análise qualitativa sobre a severidade dos custos resultantes das alterações associadas a cada Cenário permite ordenar os três Cenários da seguinte forma: o Cenário Z implica custos mais elevados do que o Cenário Y, e este implica custos mais elevados do que o Cenário X. O aumento marginal dos custos parece ser bastante superior na passagem do Cenário Y para o Cenário Z do que na passagem do Cenário X para o Cenário Y, já que será a agregação da Polícia Judiciária com a Polícia Nacional o facto que envolverá maiores custos a todos os níveis mencionados.

Como em qualquer decisão acerca de qualquer mudança, sabendo que a mudança irá gerar quer custos quer benefícios, o critério pode ser apenas um: *a mudança deverá ocorrer se a análise custo-benefício assim o indicar* (chamando a atenção que não se consideram apenas os custos e benefícios monetários¹²) – i.e., se o benefício gerado superar o custo introduzido. Em particular, se o benefício de passar da actual situação para o Cenário que envolve o menor grau de mudança (e.g. o Cenário X) superar o custo desta transição (custo a longo prazo ponderado do custo político de gerir a transição), deduz-se que um qualquer tipo de mudança deverá ocorrer.

Por outro lado a opção entre um cenário e outro com um grau de mudança superior só deverá ocorrer se implicar um custo-benefício marginal positivo – i.e., se o benefício marginal (ou adicional) gerado pela mudança superar o custo marginal (ou adicional) introduzido com a mudança. O que se traduz no seguinte raciocínio:

- *Se o benefício adicional resultante da passagem do Cenário X para o Cenário Y superar o acréscimo nos custos resultantes dessa passagem, então dever-se-á adoptar pelo menos um grau de mudança superior e adoptar (pelo menos) o Cenário Y. Dado este resultado, a análise repetir-se-ia para uma passagem do Cenário Y para o Z.*

¹² Há, nomeadamente, uma estimativa a fazer sobre os ganhos de eficácia que a criação do órgão SGSI pode trazer para todo o sistema, com uma correspondente e expectável redução da criminalidade geral em geral e, em particular, da criminalidade contra o património e económica. Para estas o País dispõe das estimativas dos danos patrimoniais envolvidos (cfr. Estatísticas da Criminalidade Denunciada, GPLP), mas poder-se-ão estimar os lucros cessantes, as indemnizações pagas, os danos não cobertos, os prémios de seguro, cujos montantes devem entrar na equação.

Conclui-se que os elementos cruciais nesta tomada de decisão se prendem com uma adequada valorização dos benefícios e custos marginais gerados pela sucessiva mudança entre os Cenários apresentados para o SPRING. Daí a importância que deve ser atribuída à análise e discussão das comparações entre Cenários e das comparações entre domínios constantes das Tabelas 3 a 6.

3.4. Uma visão prospectiva dos Cenários: linhas de evolução possível do SPRING

Qualquer sistema aberto deve comportar a possibilidade da sua adaptação e adequação. O SPRING não será excepção ao imperativo da dinâmica inerente a um sistema com forte interacção com o exterior. Esta capacidade de evolução não poderá prejudicar, porém, a perdurabilidade e estabilidade já mencionadas como características vitais para o seu bom desempenho.

Qualquer que venha a ser o Cenário escolhido, importa ter bem presente que cada um deles comporta variantes, sem que daí resulte necessariamente a descaracterização do trabalho efectuado e da sua filosofia. A sensibilidade da equipa do Estudo aponta para a possibilidade de uma evolução (a observar em X, Y ou Z) que corresponderá ao reforço de estrutura de coordenação estratégica com competências operacionais e de comando de forma a superar as insuficiências do actual modelo. Esta é uma evolução que se poderá considerar ditada por exigências provenientes do topo das instituições policiais, que legitimamente quererão uma clarificação das competências atribuídas ao SGSI, tanto quanto ditada pela força da opinião pública, cada vez menos receptiva a ineficiências geradores de mais ruído (e de mais despesa pública).

Ainda como uma evolução possível e comum a cada um dos três Cenários, mas com perspectivas de concretização diferentes entre si, apontam-se as seguintes tendências:

- a) Centralização da partilha, análise e utilização operacional das informações, eliminando o seu espartilhamento por vários subsistemas, como a UCAT, a LOIC, ou as estruturas a prever na futura Estratégia e Plano de Acção Nacional de Contra-Terrorismo;

- b) Centralização das estruturas, redes, pontos de contacto de cooperação policial internacional – designadamente, os Gabinetes Nacionais SIRENE, EUROPOL e INTERPOL –, garantindo uma resposta articulada no plano da UE e internacional, sobretudo em casos de alerta rápido;
- c) Centralização de uma futura estratégia e estrutura de prevenção criminal;
- d) Dependência funcional das estruturas descentralizadas de segurança interna relativamente ao SGSI, sem prejuízo da sua dependência hierárquica;
- e) Manutenção do actual quadro legal em termos das competências dos Ministros da República nas Regiões Autónomas e sem afectar o normal exercício das competências constitucionais e estatutárias dos órgãos de governo próprio das Regiões.

Há uma evolução possível que os Cenários deixam antever e que se prende com a GNR. Esta Força de Segurança, de natureza militar, organizada num corpo especial, poderá reforçar algumas das suas competências funcionais enquanto polícia administrativa e polícia criminal, com grande ênfase para a vigilância do território (na perspectiva de uma segurança ambiental cada vez mais exigente, extensiva ao policiamento dos grandes equipamentos fixos), das infra-estruturas críticas (incluindo não só a fiscalização e a regulação rodoviárias mas também o controlo das infracções fiscais, designadamente as previstas na lei aduaneira), sem perder a vocação de interface com as Forças Armadas, designadamente no plano internacional, e as missões decorrentes da actividade honorífica e de representação.

Esta evolução da GNR será tanto mais pronunciada e necessária, quanto se verificar que a criação de uma Polícia Nacional faz convergir numa só instituição o policiamento mais urbano e os serviços de estrangeiros (Cenários X e Y), ou mesmo a investigação criminal de especialidade (Cenário Z).

O SPRING, enquanto “sistema nervoso central” do SSI poderá vir a ter, finalmente, uma evolução muito marcada pela sua própria capacitação tecnológica, se beneficiar dos efeitos de escala e de partilha que um sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal sugere, e que em grande parte decorrerão da implementação plena dos programas de modernização que estão em curso ou foram anunciados, e cujos destinatários são, em particular, as Forças de Segurança (GNR e PSP).

4. Síntese e propostas complementares

4.1. Justificação do modelo proposto

A proposta para o novo Sistema de Segurança Interna (SSI) procura responder às mudanças que são unanimemente reconhecidas como influentes na resposta à procura de segurança nas sociedades contemporâneas Ocidentais. Compreender como se exprime esta procura de segurança nestas sociedades é a chave de que os Governos necessitam para actualizar os sistemas de segurança interna existentes, e é igualmente fundamental para se perceber porque se exige reformar os modelos de organização dos dispositivos que asseguram a tranquilidade dos cidadãos e o respeito pelos seus direitos e liberdades fundamentais.

A noção de segurança interna evolui em função das ameaças e riscos que impendem sobre um Estado, as suas instituições democráticas e a sociedade civil. A sua imutabilidade espelha a inadequação à realidade criminal nacional e internacional, e constitui um sério obstáculo ao combate a esta mesma criminalidade. De igual modo, um sistema de actores institucionais que tenham por missão a protecção do Estado e dos seus cidadãos não pode manter-se imutável diante das transformações que vêm ocorrendo. A sua adaptabilidade é condição *sine qua non* da segurança interna. Por sua vez, a consideração da progressiva artificialidade da separação entre segurança interna e segurança externa, a natureza comum de parte das ameaças e riscos, e o impacto sobre ambas que o crime, sobretudo o transnacional, pode despoletar, leva a que a noção de segurança diga cada vez mais respeito aos aspectos internos e externos que afectam a segurança de uma sociedade e o bem-estar dos seus cidadãos.

A reforma dos modelos de organização destes dispositivos deve ser entendida como uma actualização dos processos de regulação social, ajustando-os às transformações sociais que vão ocorrendo noutros domínios da vida colectiva, nomeadamente pelo facto de outros processos de regulação social perderem importância.

Os dados compilados pela equipa deste Estudo, sobre as reformas que se vêm observando na última década em muitos países europeus Ocidentais, confirmam que esse tem sido o

caminho percorrido. A actualização dos modelos de organização dos sistemas de segurança interna surge como um imperativo, sob pena de se alimentar uma dissociação crescente, e perigosa, entre as necessidades e aspirações dos cidadãos e a capacidade colectiva de as satisfazer, prejudicando esses direitos.

Neste Estudo foram identificadas três fontes privilegiadas de mudança social que alimentam uma nova procura de segurança. Desde logo, identificou-se uma procura que decorre da natureza global, diversificada, invisível, imprevisível e assimétrica das novas ameaças e riscos que impendem sobre estas sociedades, designadamente o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça e o crime organizado transnacional - contemplando o tráfico de droga, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, o branqueamento de capitais, entre outros tipos de crime. Essas ameaças, riscos e crimes convocam para a emergência da adopção de respostas também elas globais, transversais, flexíveis e multidimensionais, implicando uma revisão profunda das tradicionais fronteiras teóricas e institucionais, mais ou menos estanques, entre segurança interna e externa, entre informações, prevenção e investigação criminal, entre oferta pública e privada de segurança, que se traduz numa nova *governance* da segurança, a qual convoca todos os actores relevantes, públicos e privados, numa relação de *partnership*.

Depois, pôs-se em evidência que a procura de segurança nas sociedades contemporâneas Ocidentais se modificou bastante nas últimas décadas, como resultado das suas próprias *transformações sócio-morfológicas* (diversidade étnica, envelhecimento demográfico, urbanização e concentração populacional, reforço da exposição de uma classe de pessoas socialmente deserdadas), *culturais* (traduzidas por novas práticas de apropriação do espaço público, generalização da fruição nocturna junto de camadas sociais cada vez mais jovens, consumos de drogas ilícitas, permeabilidade a práticas anti-sociais ocorridas no espaço público) e *económicas* (aumento e persistência do desemprego, em particular do desemprego jovem, acentuação das desigualdades e do desequilíbrio na distribuição da riqueza disponível, alargamento dos grupos sociais com mais recursos materiais). Estas são algumas das alterações que explicarão, sob determinadas condições – que só o ambiente próprio de cada sociedade e de cada comunidade (urbana ou rural) poderá ajudar a caracterizar e ordenar em termos do jogo de inter-influências – a necessidade colectiva de (mais) segurança, não necessariamente pelo reforço em termos quantitativos (no que

isso pudesse significar em termos de mais efectivos policiais), mas adaptada à necessidade e desejo de mitigar o sentimento de medo ou de insegurança vividos.

Por último, chamou-se a atenção para o facto da nova procura de segurança decorrer do desenvolvimento de uma consciência social sobre o carácter diversificado das vulnerabilidades que sobre a sociedade impendem, estabelecendo-se pontes entre domínios da vida colectiva que, até há bem pouco tempo, não eram susceptíveis de serem relacionados pelos cidadãos e de se relacionarem de facto. Imaginam-se, neste caso, as questões que aproximam a gestão da mobilidade (política de acessibilidades e transportes) à gestão da segurança física e à tranquilidade dos utentes dos transportes públicos; as questões que exigem o diálogo para a concertação de estratégias de prevenção entre a política do ordenamento do território e a política de segurança pública, de evidente interesse mútuo; ou ainda as questões que se prendem com a optimização da prevenção de riscos e da capacidade de socorro às populações em situações de catástrofe, calamidade ou acidente grave.

Para responder aos novos desafios, às transformações sociais morfogénicas (isto é, àquelas que não são apenas modificações quantitativas, mas também mudanças qualitativas básicas) e a uma emergente consciência social sobre o risco e as vulnerabilidades nas sociedades contemporâneas, é necessário um novo modelo de organização do sistema de segurança interna: mais alargado, melhor coordenado, mais orientado para os problemas do Mundo contemporâneo. Nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, aprovadas no Conselho de Ministros de 14 de Julho de 2005, e já posteriormente reiteradas pela Lei nº 52/2006, de 1 de Setembro, o Governo deixa claro que é esta a sua intenção:

(...)

- *“desenvolver e implementar um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) que optimize e projecte as capacidades operacionais existentes, de forma planeada, que crie uma coesão nacional, em torno do princípio de que a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos;*
- *reformular o sistema de forças e serviços de segurança e os serviços de protecção civil, articulando-os, melhorando a coordenação e a utilização de meios partilhados e fomentando a participação das autarquias e da sociedade civil;*

- *projectar em Portugal, de forma coordenada com os nossos parceiros europeus, as políticas comuns, sem prejuízo das nossas relações privilegiadas com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa;*

(...)

O cumprimento destes objectivos requer uma acção, que embora consistente, se reparte por vários vectores de intervenção, dos quais se elegem os seguintes:

- *incremento da capacidade coordenadora integrada no âmbito do sistema de segurança e realização de projectos de segurança com natureza transversal*
- *reorganização do dispositivo territorial das forças de segurança e revisão de instrumentos orgânicos estruturantes;*
- *política de renovação dos meios e condições operacionais ao dispor das Forças e Serviços de Segurança, adequando-o às actuais formas de criminalidade e às inovações decorrentes da evolução tecnológica;*

(...)

- *garantia da operabilidade dos mecanismos de cooperação internacional, com realce para a formação de quadros e para a resposta e ajuda solidária perante crises e cataclismos naturais;*
- *reforço das políticas de prevenção e controle da segurança ambiental enquanto bem do interesse geral comum” (...)*

Ora, o actual sistema de segurança interna (SSI) tem dificuldade em se adaptar a estas transformações, malgrado algumas actualizações a que tem sido sujeito, porquanto tem prevalecido uma concepção mais restritiva de segurança, menos exigente em termos de respostas transversais e com ausência de um centro nevrálgico com efectiva capacidade de coordenação.

4.2. Síntese do modelo proposto

Neste Estudo desenvolveu-se uma proposta para a organização de um novo sistema de segurança interna. Não se trata de uma revisão do actual, no sentido da sua adaptação, ainda que não se anteveja a necessidade de alterar quer as competências da Assembleia da República, do Governo e do Primeiro-Ministro em termos da política de segurança interna e da sua execução, quer as funções do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI)¹³, nos termos que a Lei hoje prevê.

¹³ Já em relação à composição do CSSI, admitem-se alterações que decorrerão da própria transformação do SSI, uma vez alargado a outras instituições.

Trata-se, isso sim, de uma organização diferente, com mais actores institucionais envolvidos, assente na existência de um elemento pivô, o Secretário-Geral da Segurança Interna (SGSI). Estes actores institucionais serão chamados a participar, de forma integrada, na resolução de problemas ou incidentes de segurança, consoante a sua natureza e âmbito, e serão estimulados a desenvolverem parcerias com uma vocação fortemente preventiva dos riscos que impendem sobre a sociedade portuguesa e, em concreto, sobre os residentes no território nacional (riscos naturais, tecnológicos, e dos que resultam da criminalidade em geral), partilhando de um conceito alargado de segurança e de uma nova prática de produção dessa mesma segurança, assente num sistema liderado e apoiado com recursos partilháveis.

Assim, e acolhendo os conceitos modernos e abrangentes de segurança nacional e de segurança interna, o novo sistema de segurança interna (SSI) deve:

- Incluir instituições do domínio privado, como as empresas de segurança privada ou os guardas-nocturnos,
- Interagir com outros sistemas ou subsistemas nacionais, como:
 - ✓ a defesa nacional,
 - ✓ o sistema de informações,
 - ✓ a segurança aeronáutica,
 - ✓ a segurança marítima,
 - ✓ a emergência médica,
 - ✓ o sistema de justiça penal,
 - ✓ a autoridade de segurança alimentar e económica,
 - ✓ a segurança rodoviária e transportes,
 - ✓ a segurança ambiental.
- Fazer interagir a área da *security* com a do *safety*, como a protecção civil e bombeiros;

- Articular as instituições nacionais com as de âmbito local, como as polícias municipais;
- Interligar o sistema policial com o fiscal e aduaneiro, bem como com o judiciário, como sucede na UE.

As funções do SGSI poderão agrupar-se em dois níveis:

- 1) Em relação aos sistemas que cooperam de alguma forma com o SSI, o SGSI tem autoridade para cooperação no que respeita às acções ou situações em que esteja em causa um problema fundamentalmente de segurança interna;
- 2) Em relação às FSS, ele tem um grau de autoridade que abrange o comando/controlo operacional de acções conjuntas.

Assim, no SSI proposto o SGSI deve estabelecer os necessários interfaces, expeditos e simplificados, numa lógica de geometria variável, com outros actores nacionais exteriores ao núcleo central do sistema, em função da natureza e âmbito dos problemas, incidentes ou crises a resolver. Para esse efeito, por iniciativa do SGSI serão acordados os interfaces do SSI com cada um desses outros Sistemas. Esses interfaces poderão assumir diferentes formas: protocolos acordados ponto a ponto, reuniões periódicas de coordenação, que poderão vir a ser institucionalizadas, ou reuniões parcelares dentro da filosofia de geometria variável. Na área das informações de segurança preconiza-se uma forma diferente (cfr. adiante).

Pelas razões expostas e pela centralidade que detém no SSI proposto, e também pelas responsabilidades que lhe serão atribuídas no funcionamento do SPRING, ao SGSI e ao próprio SPRING devem ser garantidas condições de perdurabilidade e estabilidade que geram a confiança dos actores institucionais e a sua visibilidade junto dos cidadãos.

O SSI proposto contempla a definição de um núcleo duro central, composto por instituições que representam o essencial da actividade de segurança em situações de normalidade da vida democrática de um país, a saber: a prevenção, a ordem pública e a investigação criminal. SPRING foi o acrónimo escolhido para este núcleo duro, coordenado pelo SGSI, e que para o efeito dispõe de autoridade de coordenação, controlo

e comando operacionais (em situações específicas de grande complexidade). O estatuto e competências atribuíveis ao SGSI devem ser, portanto, compatíveis com os graus de autoridade que deterá. Esclareça-se que esta proposta constitui, relativamente às competências que actualmente a Lei atribui ao Gabinete Coordenador de Segurança, um reforço significativo para o SGSI, sendo indispensáveis para o seu desempenho enquanto pivô do SPRING e elemento central de todo o SSI.

No quadro do SSI, o SPRING estabelece e beneficia das relações privilegiadas que caberá ter com o SIRP, que para o efeito se verá representado neste sistema através do Serviço de Informações de Segurança (SIS). Convém esclarecer que a relativa autonomização da área das informações, recentemente ocorrida, corporizada no SIRP, não secundariza o sistema de informações de segurança relativamente ao SPRING, pertencendo ambos ao sistema mais vasto da segurança interna. O Secretário-Geral da Segurança Interna (SGSI) e o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SG-SIRP) estabelecerão os adequados mecanismos de cooperação institucional de modo a beneficiarem as respectivas missões com a necessária gestão da partilha de informações. Neste domínio das informações de segurança preconiza-se desde já que o interface deva assumir uma forma permanente, através da existência, junto do SGSI, de uma representação operativa permanente de um dos seus Serviços (porventura, do SIS, como agora se defendeu), mantendo porém a dependência do serviço de origem. Ao nível descentralizado a fórmula poderá ser mais ligeira, considerando-se adequado a colocação de oficiais de ligação do SG-SIRP ou de um dos seus Serviços quando a situação o exigir.

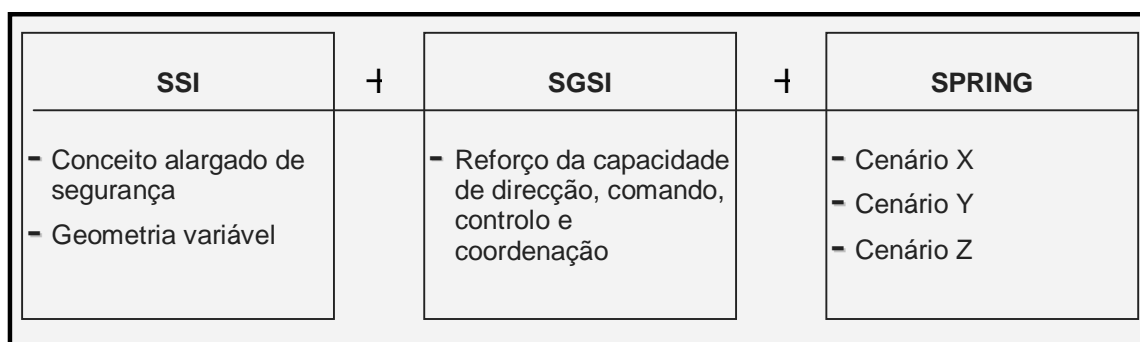
Foram apresentados três Cenários para a estrutura do SPRING: o Cenário X, o Cenário Y e o Cenário Z. Estes Cenários distinguem-se entre si em função do alcance transformador que se pretenda atingir com a reforma do modelo do Sistema de Segurança Interna, mas não devem ser entendidos como sequenciais numa lógica etapista. Cabe reafirmar, também, que qualquer decisão sobre o Cenário do SPRING a adoptar deve ser sempre tomada com os pressupostos enunciados ao longo deste Estudo, e que se relacionam com a coerência entre a configuração do Sistema de Segurança Interna, o reforço do pivô do sistema (SGSI) e a própria definição do sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal. A Tabela 7 sistematiza as principais características de cada um dos Cenários.

Tabela 7 Síntese dos Cenários propostos para o SPRING

Cenários		CENÁRIO X	CENÁRIO Y	CENÁRIO Z
Características				
Existência de um órgão de direcção e coordenação, com funções de comando operacional		SIM (SGSI)	SIM (SGSI)	SIM (SGSI)
Tutela do SGSI (dependência hierárquica)		Múltipla	Única	Única
Forças e Serviços de Segurança envolvidos		Guarda Nacional Republicana Polícia Nacional (por agregação da PSP e do SEF) Polícia Judiciária	Guarda Nacional Republicana Polícia Nacional (por agregação da PSP e do SEF) Polícia Judiciária	Guarda Nacional Republicana Polícia Nacional (por agregação da PSP do SEF e da PJ)
Efeitos da reforma do SSI sobre os pontos críticos	Domínios	Comparação inter-Cenários dos benefícios previstos		
	Prevenção	Inferior a Y e Z (elevado)	Idêntico a Z (muito elevado)	Idêntico a Y (muito elevado)
	Ordem Pública	Idêntico a Y e Z (muito elevado)	Idêntico a X e Z (muito elevado)	Idêntico a X e Y (muito elevado)
	Investigação Criminal	Inferior a Y e Z (elevado)	Superior a X e inferior a Z (elevado)	Superior a X e Y (muito elevado)
	Informações Criminais	Idêntico a Y e Z (muito elevado)	Idêntico a X e Z (muito elevado)	Idêntico a X e Y (muito elevado)
Comparação global		$X < Y < Z$	$Y > X < Z$	$Z > Y > X$

A coerência da reforma da Segurança Interna pode ser sistematizada com a apresentação dos três elementos fundamentais e indissociáveis que integram o modelo proposto:

Figura 19 Modelo de Segurança Interna



4.3. Implementação da reforma

Como em qualquer outro processo de mudança, o sucesso da reforma do sistema beneficiará do reconhecimento da sua necessidade, do modelo de liderança que for adoptado, dos instrumentos de comunicação que serão postos ao serviço da divulgação desta mesma reforma, da capacidade de remoção dos obstáculos que possam surgir e da definição de estratégias claras e de faseamentos realistas.

A informação recolhida sobre processos de reforma ocorridos mais recentemente, alguns dos quais amplamente analisados no âmbito deste Estudo (veja-se o caso Austríaco, em anexo), aponta para a importância de uma implementação num período muito curto, salvaguardando-se sempre que durante a transição de um sistema para outro o funcionamento dos serviços e a missão que lhes foi acometida não terá quaisquer discontinuidades. Isto significa que o Sistema de Segurança Interna não deve perder eficácia durante a fase de transição, e também que:

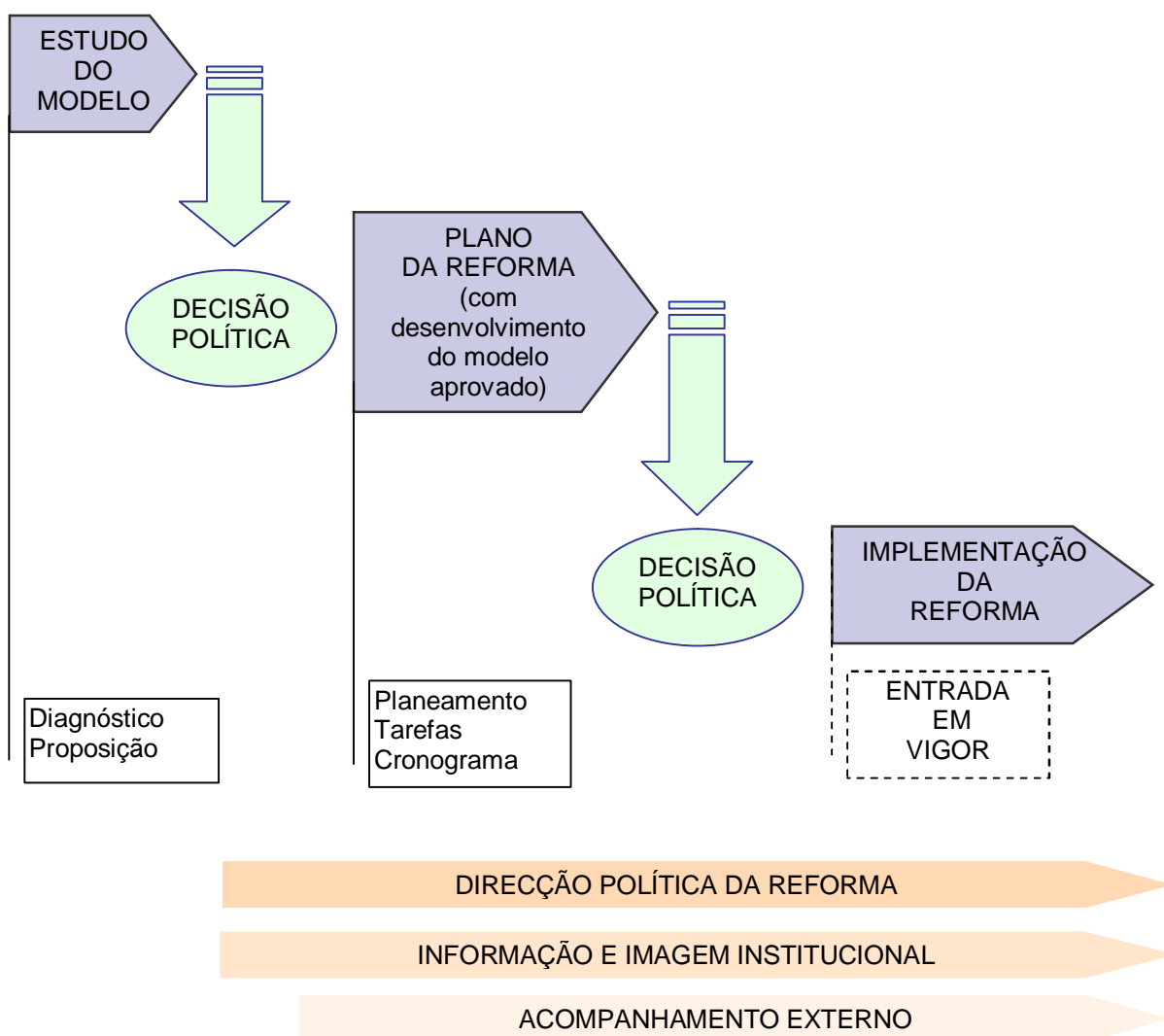
- Os custos de transição estarão mais concentrados no tempo;
- Haverá necessidade de um planeamento muito detalhado;
- Haverá necessidade de um sistema de controlo muito rigoroso;
- Se deverá recorrer a estruturas complexas e competentes para a implementação, designadamente para o desenvolvimento de uma agenda informativa orientada para o interior das instituições e para a comunidade.

É expectável alguma resistência à implementação das mudanças propostas, cuja gestão é adequado e imperativo fazer-se. Essa resistência está, como ocorre frequentemente em processos desta natureza e amplitude, associada à incerteza que uma mudança acarreta.

Daí que os elementos chave que determinarão uma efectiva e eficaz concretização da reforma serão aqueles que reduzam a incerteza dos indivíduos por ela abrangidos e que os envolvam na mudança. Tal implica a necessidade de uma clara definição do conteúdo da reforma, das suas motivações, dos seus resultados e das suas implicações (com particular ênfase na clarificação dos resultados em termos do *status quo* dos envolvidos), com uma temporalidade bem descrita e com a percepção que os recursos necessários para a implementação da reforma (de formação, logísticos, administrativos, financeiros) estarão garantidos.

Se a mudança deve acontecer, ela deverá acontecer o mais rapidamente possível dentro das contingências determinadas pela participação dos envolvidos e pelas restrições orçamentais relevantes.

Pensando na operacionalização, tendo em vista aumentar a eficiência da sua aplicação, o processo de reforma do Sistema de Segurança Interna poderá apoiar-se na seguinte metodologia e fluxograma simplificados:

Figura 20 Metodologia e fluxograma do processo de reforma do Sistema de Segurança Interna

Cabe ainda sublinhar o facto do edifício legislativo adequado a esta reforma, em qualquer dos Cenários adoptados, não prescindir de mudanças significativas na actual lei de Segurança Interna, nas leis orgânicas das FSS envolvidas em processos de agregação, sendo indispensável legislação complementar que enquadre e regule a actividade do SGSI.

Por outro lado, considera-se fundamental que as propostas contidas neste Estudo sejam objecto de uma análise relacional com as propostas contidas noutros estudos em curso para o MAI e o MJ, e sejam, designadamente, relacionadas com a reestruturação decorrente do PRACE e das reformas orgânicas subsequentes que agora entram em vigor.

Por último, recomenda-se fortemente que as reformas agora propostas sejam, durante a sua implementação, objecto de uma observação permanente por parte de um *Grupo Externo de Acompanhamento*, especificamente constituído para esse efeito, e nomeado pelo Governo. Deve este *Grupo* proceder a uma monitorização e avaliação de cada fase da reforma, produzindo relatórios de acompanhamento com uma periodicidade regular e que tenham como objectivo informar e apoiar o Governo no tocante à implementação da solução adoptada, identificando eventuais dificuldades que surjam durante esse processo. Para o efeito, deverá propor ao Governo uma grelha de indicadores de avaliação.

Este Grupo de Acompanhamento deverá ser presidido por uma personalidade que não integre qualquer uma das estruturas orgânicas das Forças e Serviços de Segurança, ou quaisquer outras dos Ministérios mais directamente envolvidos nesta reforma, e por outros dois elementos a nomear sob proposta do Presidente do Grupo de Acompanhamento. Poderão ser indicados outros elementos, provenientes das FSS e dos Ministérios mais directamente envolvidos, com o objectivo de servirem como interlocutores privilegiados com o respectivo organismo.