



## 2.20 • A dimensão externa da segurança interna

### SEGURANÇA INTERNA – (DES)CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Bruno Miguel Fena Torres

É FUNÇÃO DO ESTADO PROMOVER o interesse público — a segurança —, principalmente face a condutas consideradas perigosas à vivência quotidiana em sociedade, com o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constitucionalmente consagrados na lei. O cidadão percebe este tipo de condutas de forma real ou abstrata em detrimento da dimensão característica da própria segurança — a segurança nacional, a segurança comunitária, a segurança humana, entre outras, de cuja proteção é, igualmente, função do Estado.

É nesta dimensão securitária que os Estados têm sido confrontados com um paradoxo difícil de resolver, onde se tornaram, por um lado, demasiado pequenos para resolver os grandes problemas e, por outro, demasiado grandes para resolver os pequenos (Daniel Bell citado in Giddens, 1992); de onde se depreende que por “demasiado pequenos” assenta na incapacidade de resolução de alguns problemas globais, como o terrorismo, onde é necessária a cooperação policial, e por “demasiado grandes” o afrontar da criminalidade e dos problemas locais.

Neste último paradoxo, temos vindo a assistir a uma tendência para uma descentralização das competências securitárias, porque a segurança não é sinónimo de polícia e forças armadas. O Estado deixa de ser, somente, distribuidor e fornecedor de segurança passando, também, a ser o elemento legislador, fiscalizador e regulador das competências atribuídas às demais entidades, tais como, as polícias municipais e as entidades camarárias e privadas (empresas de segurança privada, de videovigilância, de alarmes, entre outras) que, igualmente, concorrem para a promoção securitária.

Resultado de uma política de fazer frente ao quadro de ameaças e riscos emergentes no domínio da segurança surge a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna (LSI).

Com esta Lei assistimos a uma vertente mais liberal da segurança interna e afastámo-nos da vertente tradicional de segurança imposta pela primeira versão da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, baseada nas áreas de atuação de manutenção e reposição da ordem pública, de prevenção e repressão criminal e das informações, onde se incluiu a prevenção e reação a acidentes graves ou catástrofes, a defesa do ambiente e a prevenção da saúde pública.

#### Das características aos atores do Sistema de Segurança Interna

O fim da LSI é o garante da proteção da vida e da integridade física das pessoas e bens, assegurar a paz pública e a defesa da ordem democrática, conforme princípios expostos no n.º 1 do

artigo 1.º da própria lei.

A segurança interna não surge de forma expressa na Lei Fundamental, mas decorre diretamente dos princípios e das disposições constitucionais, nomeadamente dos artigos 3.º (soberania e legalidade), 9.º (tarefas fundamentais do Estado), 27.º (direito à liberdade e à segurança) e, principalmente, do artigo 272.º (Polícia). Conforme estabelece o artigo 1.º, n.º 2 da LSI, rege-se pela Constituição, pelas leis penal e processual penal, pelas leis sobre política cri-

“  
Temos vindo a assistir a uma  
tendência para uma  
descentralização das  
competências securitárias.”

cional e também pelas leis orgânicas das forças e serviços de segurança.

De acordo com o n.º 1 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa, a prossecução da segurança interna constitui um objetivo constitucional atribuído à Polícia na sua tripla vertente de polícia administrativa *strictu sensu*, de polícia de ordem, tranquilidade e segurança públicas e de polícia judiciária, cujo fim é a defesa da “legalidade democrática e a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos”. Este artigo 272.º e o artigo 27.º são o próprio alicerce dos princípios fundamentais da segurança interna (artigo 2.º da LSI), pois é onde estão vinculadas as funções e as medidas de Polícia. Este é o limite da segurança interna, ou seja, não é o instrumento para um determinado fim ou objetivo e de caráter absoluto.

O sistema policial assenta num modelo centralizado, plural e especializado (Oliveira, 2006), que “concorre para garantir a segurança interna” (artigo 25.º da LSI), onde temos ao nível do Estado central, no Ministério da Administração Interna, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); no Ministério da Justiça, a Polícia Judiciária (PJ); no Ministério da Defesa Nacional, o Sistema de Autoridade Marítima Nacional e a Polícia Marítima (PM); e na dependência do primeiro-ministro, o Sistema de Informações da República Portuguesa, o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). Ao nível municipal/local, temos as Polícias Municipais que, ao abrigo do n.º 3 do 237.º da Constituição, “cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades

locais”. Outros atores de segurança existem, que não estão contemplados na LSI, mas que igualmente contribuem para o mesmo fim. É o caso da extinta Direção-Geral dos Serviços Prisionais, que deu origem à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, sob a dependência do Ministério da Justiça; a Autoridade Nacional de Proteção Civil e a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, dependentes do ministro da Administração Interna; da Autoridade Nacional de Aviação Civil sob a dependência do Ministério da Economia e Emprego.

Vemos então que a segurança pública é repartida tendo em conta o critério do território e o critério funcional ou de especialidade (Oliveira, 2006), porque temos atores distintos e especializados, onde a “lei fixa o regime das forças e dos serviços de segurança, sendo a organização de cada um deles única para todo o território nacional” (artigo 2.º, n.º 3, da LSI).

O sistema policial caracterizado na LSI não faz qualquer distinção entre forças e serviços de segurança, porque todos contribuem para a *governance* de segurança (Oliveira, 2006), cabendo ao secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, assistido pelo Gabinete Coordenador de Segurança (do qual fazem parte as Autoridades de Polícia Criminal das respetivas forças e serviços de segurança), as competências de cooperação entre todas as Polícias, em matéria de informações ou inteligência, cujo dever se extrai do n.º 2 do artigo 6.º da LSI.

#### Das competências da GNR e da PSP na segurança interna

A GNR e a PSP são polícias civis administrativas e de ordem pública, com caráter geral, ao contrário da PJ, da PM, da ASAE, da Polícia Municipal e do SEF, que detêm um caráter especial, com a respetiva especificidade e reserva das suas áreas de atuação.

A Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR), Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, caracteriza a GNR como uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotado de autonomia administrativa (artigo 1.º da LOGNR).

Desde a sua criação (pelo decreto de 3 de maio de 1911), foram muitas as mudanças na orgânica da GNR, tornando-se numa instituição vasta e multifacetada, acompanhando uma sociedade que se tornou cada vez mais complexa e onde surgem sempre novas necessidades.

Sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, a GNR tem as suas missões elencadas no artigo 3.º da LOGNR, que

foi a condicionante para, a partir do início de 2009, com a aprovação da sua lei orgânica e da subsequente legislação regulamentar, reorganizar a sua estrutura orgânica. Articula-se entre unidades especializadas, de representação e de intervenção – unidade de controlo costeiro, unidade de ação fiscal, unidade de segurança e honras de Estado, unidade nacional de trânsito, unidade de intervenção, uma escola da guarda e comandos territoriais.

A PSP é uma força de segurança uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa, conforme artigo 1.º da Lei n.º 53/2008 de 31 de agosto – a Lei Orgânica da PSP (LOPSP). Articula-se entre a Unidade Especial de Polícia e Comandos Territoriais de Polícia – Comandos Regionais, Comandos Metropolitanos e Comandos Distritais).

Extrai-se do artigo 1.º das respetivas leis orgânicas que a GNR e a PSP têm a mesma missão – assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos nos termos da Constituição e da lei, porém a LOGNR acrescenta ainda que a sua missão é desenvolvida no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção e que também é a sua missão colaborar na política de defesa nacional. Atendendo ao critério funcional ou de especialidade relacionado com a reserva de competência e respetivas áreas específicas ou reservadas de atuação, facilmente se prevê que é ténue o campo de atuação de cada força ou serviço de segurança indicado na LSI.

Indicador de uma linha orientadora confusa deste critério, temos assistido, nos últimos anos, a uma reforma do sistema de segurança interna, com múltiplas alterações nos diversos atores materiais de segurança pública onde, a par da reforma do sistema de informações, do sistema de investigação criminal e do sistema de proteção civil, está a racionalização das estruturas da GNR e da PSP e consequente alteração das suas leis orgânicas internas e dos estatutos do pessoal.

A data de publicação das leis orgânicas permitiu que a da GNR, publicada dois meses mais tarde do que a da PSP, ocupasse os “espaços” deixados por esta e pelas demais.

Extrai-se do artigo 3.º das leis orgânicas da GNR e da PSP que ambas possuem atribuições idênticas, com exceção de a GNR possuir ainda a competência para participação na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas, que são uma competência “específica” da PSP.

Também âmbito de proteção civil, cuja competência é da Comissão Nacional de Proteção Civil, a GNR possui uma atribuição neste campo, através da criação do Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro.

No campo de polícia criminal, a par da PJ, também a PSP e a GNR têm competências genéricas. Mas a GNR ainda possui atribuições nos crimes tributários [alínea d) do n.º 2, artigo 3.º, da LOGNR], que são uma das competências de in-

vestigação específicas da PJ [artigo 7.º, n.º 4, a), da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização de Investigação Criminal]. É notório que “a PSP tende a ser uma polícia das pessoas e das atividades, em contraste com a GNR, que tende a dedicar-se ao território e às coisas” (Guerra, 2017, p. 74). Em tempo de paz, a GNR, organicamente, depende diretamente do ministro da Administração Interna, e em tempo de guerra do ministro da Defesa Nacional, tal como a PSP. Contudo, mais modestamente e de forma coerente, a PSP só depende da Defesa Nacional no estado de sítio e de emergência. Certamente que a forma como a dupla dependência da GNR está redigida na lei teve o seu propósito, pois foi a medida encontrada para demonstrar a necessidade da sua existência e constituir-se como um corpo especial de tropas [e de reserva], tal como a mesma é definida pelo próprio diploma. Desta forma, a GNR, com base na LSI e na própria lei orgânica, inscreve-se como uma polícia civil, de segurança uniformizada e armada ao lado da PSP, e como um corpo militar, em paralelo com as forças armadas, vincando o seu cariz militar. A descentralização do mesmo tipo de competências e de tarefas pelas diversas forças e serviços de segurança tem certamente implicações na forma de organização de atuação do Estado, principalmente relacionados com a racionalização de recursos humanos, materiais e de verbas atribuídas a cada ator de segurança. Isto revela que, a nível das políticas públicas de segurança, não houve uma visão partilhada com a estruturação do sistema de segurança interna, nem com o papel de cada força e serviço de segurança nas mais diversas situações (Gomes, 2010). ■

## Referências

- Almeida, Maria Cândida Guimarães Pinto de (2005), *A Ação Penal Catafula da Segurança Interna?*, I Colóquio de Segurança Interna. ISCPSP: Almedina.
- Canas, Vitalino, Texto escrito correspondente à conferência proferida na Universidade Autónoma de Lisboa, em 3 de novembro de 2004, inserida no colóquio “O Terrorismo Global e os Novos Desafios à Segurança Interna”.
- Fernandes, Luís Fiães (2005), *As Novas Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito «Segurança»*. In Valente, Manuel Monteiro Guedes (coord.) – I Colóquio de Segurança Interna, Coimbra: Almedina.
- Fernandes, Luís Fiães e Valente, Manuel Guedes (2005), *Segurança Interna, Reflexões e Legislação*. Coimbra: Almedina.
- Giddens, Anthony (1992), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta.
- Gomes, Paulo Jorge Valente (2010), *A Reforma do Sistema de Segurança Interna: o Caso Português*. In *Revista Portuguesa de Ciência Política* (0). Lisboa: Observatório Político.
- Guerra, Luís Filipe Jorge de Almeida. (2017), *As Polícias Municipais e a Municipalização da Segurança. Tendências, Caminhos e destinos* (Trabalho de investigação de conclusão do 4.º Curso de Direção e Estratégia Policial). ISCPSP.
- Matos, Hermínio Joaquim (2016), *Terrorismo e Contraterrorismo. Sistemas de Segurança Interna*. Lisboa: Caleidoscópio.
- Oliveira, José Ferreira (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento*, Almedina.
- Pereira, Manuel (1990), *Política de Segurança Interna*, Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e Porto em 19 de maio.
- Pereira, Rui (2005), *Informações e Investigação Criminal*, I Colóquio de Segurança Interna, ISCPSP: Almedina.