

A SEGURANÇA INTERNA NO SÉCULO XXI: TENDÊNCIAS E DINÂMICAS

COMUNICAÇÃO

Um Novo Paradigma para a Segurança

Painel II - ACTORES DE SEGURANÇA INTERNA

Autores: André Inácio e Dalila Araújo

UNL/IPRI, Investigadores no Projeto SIM4Security

A segurança, direito fundamental dos cidadãos, revela-se hodiernamente como um fenómeno complexo, associado a um quadro assimétrico e imprevisível de ameaças, riscos e incertezas, difícil de perceber e de operacionalizar no modelo tradicional de organização dos sistemas de segurança, por mais sofisticados e ágeis que sejam nos seus mecanismos de informação, dispositivos operacionais, estruturas e cadeias de comando, recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

Perante a multiplicidade de riscos decorrentes da globalização, da evolução tecnológica, da livre circulação de pessoas, do alargamento das áreas de atuação ao ambiente, saúde, catástrofes naturais e segurança rodoviária, a emergência de uma nova tipologia de criminalidade e a necessidade de cooperação à escala global, os Estados vêm-se obrigados a redefinir os seus modelos de segurança.

Assim, vão sendo atribuídas novas missões às Forças Armadas bem como às Forças e Serviços de Segurança, reforçando as suas competências tecnológicas e apostando de forma clara, repetida e inequívoca na *intelligence* policial, criando mecanismos de coordenação e cooperação, impondo uma efetiva partilha de informação entre forças, serviços de segurança e órgãos de polícia criminal, alargando o âmbito ao domínio da segurança da Aviação Civil¹, exponenciando os orçamentos em segurança, na investigação tecnológica e na necessidade de recolha, análise e tratamento de informações.

A “Segurança”, condição primeira da liberdade, sendo uma das funções de soberania do Estado, exige hoje a participação de outros atores, envolvendo entidades públicas e privadas, bem como a sociedade civil – não devendo porém fragilizar a autoridade do Estado – contemplando novos *player’s* desde a Autoridade de Proteção Civil aos Contratos Locais de Segurança, a Academia, as Associações Cívicas e os cidadãos *de per sí*. Este conceito de segurança enquanto Direito, Dever e Responsabilidade de todos e de cada um, integra-se no conceito de “Prevenção Primária”² o qual visa dar resposta ao fenómeno designado como “*Sociedade de Risco*”³, englobando-se nessa noção toda uma panóplia de riscos que se caracterizam pela sua invisibilidade, incalculabilidade e potencialidade ilimitada, que não reconhecem fronteiras, credos ou raças e dos quais todos somos potencialmente agentes e/ou vítimas.

¹ Face há sua atratividade enquanto alvo para grupos terroristas, devido ao impacto mediático, pela onda de choque que provoca na opinião pública, pelo embate que tem na economia e ainda pelo grau de exposição em que coloca os Estados.

² O Conceito de Prevenção Primária é oriundo da Medicina, sobretudo em matéria de pandemias, mas foi rececionado pela doutrina da segurança pela sua base concetual comum. Trata-se de atuar no primeiro nível do risco, minimizando as vulnerabilidades por ação de todos.

³ BECK, Ulrich. «*A Sociedade Global de Risco, Um diálogo entre Danilo Zolo e Ulrich Beck*», João Pessoa. Prima Facieano 1, Jul./dez. 2002. Obra recentemente reeditada.

O SSI em Portugal pode caracterizar-se como um modelo *multi-level* com identificação dos atores e competências, com *layers* de atuação definidos e dotado dos instrumentos normativos que lhe estão associados⁴, em matéria de investigação criminal, serviços de informação, plataformas tecnológicas, coordenação do sistema, estruturas de combate à criminalidade organizada e ao terrorismo, evidenciando a complexidade do conceito e do sistema.

As novas realidades criminais, nas suas distintas e complexas tipificações e *modus operandi*, exigem uma rápida e concertada resposta, revendo as políticas criminais tradicionais, de pendor essencialmente punitivo. Impõe-se pois um novo paradigma para a Segurança, garante do Estado Social de Direito, alicerçado em soluções integradas implementadas numa lógica global, descentralizando a decisão e assegurando o equilíbrio das liberdades individuais com a defesa do interesse coletivo.

O Terrorismo, em face das atuais derivações – em que o proselitismo religioso vai dando lugar à mera mobilização em razão de princípios de anomia social –, constitui o mais grave exemplo da desadequação do atual modelo de segurança pública, de cariz eminentemente reactivo. De que serve punir com penas elevadas indivíduos que estão predispostos a ser mártires?

Assim, na busca de um novo paradigma, vão ocorrendo experiências mais ou menos polémicas, como por exemplo a “punição prévia”,

⁴ O sistema de segurança interna encontra-se alicerçado num sólido quadro normativo de referência de que se destacam a Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto; a Lei de Organização da Investigação Criminal, Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto; Lei-Quadro da Política Criminal, Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio e consequente Lei de Política Criminal, Lei n.º 72/2015, de 20 de Julho; Lei que Estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal, Lei n.º 73/2009, de 12 de Agosto; a Lei 5/ Lei de Combate ao Terrorismo, Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto e o Regime da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, Decreto Regulamentar n.º 2/2016 de 23 de agosto; a que acrescem todos os regimes previstos nas respetivas leis orgânicas das forças e serviços de segurança.

punindo-se os doutrinadores, nomeadamente se recorrerem à *internet* para difusão de propaganda, mensagens de sublevação ou adestramento à distância. Ou seja, a política criminal, na ânsia de encontrar respostas, foca-se na punição de quem pretenda gerar no outro a ideia, a provocação, quem produza um texto na *internet* que possa motivar terceiro à prática de crime, punindo tais comportamentos como “crimes de perigo abstrato”.⁵⁶

A necessidade de um novo paradigma tem sido objeto de discussão pública ao nível político, estratégico e científico, indiciando uma nova era das políticas de segurança, alargando os domínios de intervenção social, criando espaço para novos atores institucionais e privados, projetando políticas de descentralização e proximidade e apelando à participação dos cidadãos.

O modelo *multi-level* tende a alargar a sua base no sentido horizontal – mais atores – não devendo o Estado, em circunstância alguma, abdicar da sua posição no controlo e *overview* do sistema de segurança, como ator principal e soberano. Ao mesmo tempo, a prolixidade dos sistemas de informação exige mais *intelligence* e atuação *on-time*, na prevenção e combate ao crime. Se é certo que as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) se constituem hodiernamente como a base capital de

⁵ O Crime de Perigo Abstrato é o crime presumido. Contempla os comportamentos que o legislador tipifica como crime por presumir, inidivemente (presunção *júris et de jure* de perigo), que o mesmo contempla em si danosidade social suficiente para não necessitar que ocorram consequências para ser punido. Constitui-se como motivo de incriminação por ser contrário às normas pelas quais se pretende prevenir determinados crimes de consequências bem mais gravosas, independentemente de vir a criar efetivamente qualquer perigo concreto, ou seja, independentemente de resultar, como consequência dessa ação, qualquer perigo real.

⁶ São exemplos desta nova tipologia criminal, o crime de galvanizar, apreciar positivamente (dar mérito) a actos ou movimentos que sejam terroristas ou a um texto que “justifique” de alguma forma a causa ou um acto terrorista, uma indefinição sobre a catalogação (que impacto real tem esse texto na opinião pública).

Não tem que induzir, basta que divulgue a doutrina terrorista, o que é considerado perigoso por alguma doutrina, por aparentemente consubstanciar uma manifesta violação do Direito fundamental à liberdade de expressão, ao punir a difusão de opiniões. Importa porém manter presente que se tratam de intervenções que espelham ideologias terroristas, logo apelam à luta armada, ao ataque a alvos civis

suporte à vida em sociedade, a verdade é que, ao mesmo tempo, colocam novas questões nos domínios do Direito, da Ética e, naturalmente da Segurança.

Face ao atual cenário de ameaças o modelo de reação está cada vez mais obsoleto. A tónica encontra-se na prevenção, na antecipação de cenários, o que implica tratamento de informação em tempo útil. Os recentes acontecimentos na Europa são mais um exemplo de inproveitamento da informação existente. A partilha de informação é fundamental, crítica até – esbatendo forçosamente a relação Forças/ Serviços de Segurança, com incontornáveis consequências ao nível da compressão dos Direitos Fundamentais, compactação essa que tem de ocorrer nos limites do quadro legal, num difícil mas imprescindível equilíbrio entre direitos fundamentais individuais e o direito fundamental coletivo que é a segurança da sociedade e do Estado.

Somos atores e expectadores numa nova era no domínio das políticas de segurança, onde afloram novos conceitos e novos atores, onde se promovem e interrelacionam políticas de descentralização e proximidade e se apela à participação dos cidadãos, onde a cooperação e a troca de informação têm papel central.

Ao mesmo tempo, importa assegurar a equidade das medidas adotadas, a defesa de Direitos Fundamentais que se constituem como o corolário do nosso modelo civilizacional. Para tal a fronteira entre a segurança das pessoas e do Estado face ao Direito não pode ser um “muro”. A dimensão da ameaça, efetivada por via de actos de caris catastrófico, exige antecipação. Hoje, em face da dimensão da potencial agressão, importa evitar mais do que punir.

Nesta perspetiva, o *profiling* assume-se como ferramenta fundamental, cumprindo ao Direito regular os limites e punir os excessos, para que o

Direito Fundamental à privacidade não faça perigar os Direitos Fundamentais à Vida, à Integridade Física e à Segurança do Estado⁷. Tal só é possível com base num regime de *accountability* eficaz.

Cumpra ainda ao Estado educar para a cidadania, promovendo a “consciencialização” da população relativamente às grandes questões da segurança e do potencial que resulta da utilização correta dos sistemas de informações, no respeito pelos limites legais, fomentando o conhecimento das linhas mestras que balizam as estruturas de resposta estatais e não estatais, bem como as respetivas relações de poder e processos de decisão. Esse conhecimento, resultante da necessária transparência dos mecanismos – que é distinta do conhecimento dos conteúdos – contribuirá de forma indelével para o sentimento de segurança da população, ao mesmo tempo que garante os valores fundamentais do Estado de Direito Democrático.

CONCLUSÃO:

Perante a dimensão da ameaça, impõe-se uma mudança de paradigma. O modelo de segurança europeu exige respostas integradas, numa lógica de produção de informações em rede, por via do desenvolvimento de modelos de análise de risco que reduzam a incerteza, alicerçado numa cooperação entre Forças e Serviços de Segurança e envolvendo a Academia e a Sociedade Civil, fomentando sinergias que sejam o garante de um sistema equilibrado de defesa do coletivo, no respeito pelos direitos individuais, devidamente regulados e sindicalizados, em que o cidadão se sinta informado, acredite no sistema e confie nos respetivos mecanismos de controlo. Só assim se poderão incrementar os níveis de segurança coletiva no respeito pelos Direitos Fundamentais.

⁷ Como curiosidade, a tese de doutoramento do autor André Inácio, a publicar, defende de forma naturalmente mais exaustiva, esta perspetiva.

Concomitantemente, exige políticas públicas de segurança adequadas à realidade nacional e que levem em consideração o quadro internacional. Por tal motivo, o projeto SIM4SECURITY (Modelo prospetivo e de Análise Espacial aplicado à Segurança Pública) tem como desiderato a concepção de uma solução tecnológica de apoio à decisão que permita, através dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e de cenários demográficos, potenciar a eficácia das políticas de segurança por via da racionalização do empenhamento das Forças de Segurança.

Academia Militar, 18 de janeiro de 2017

Currículo Vitae

André Inácio

- Professor Doutor em Direito Público, (Universidade San Pablo CEU, Madrid);
- Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa;
- Pós-graduado em “Criminologia” e em “Direito Penal Económico e Europeu”,
- *Diploma de Estudios Avanzados* em Direito Penal (San Pablo CEU, Madrid);
- Auditor de Defesa Nacional (2003);
- Investigador Criminal na PJ (1988-2009);
- Auditor de Segurança da Aviação Civil na Autoridade Nacional de Aviação Civil (atualmente);
- Vogal em diversas Direções da AACDN;
- Membro fundador do OSCOT;
- Professor convidado nas áreas da Segurança, Criminologia e Direito Penal e Processual Penal;
- Vários artigos em temas de segurança e criminalidade, em publicações da especialidade, em Portugal e no estrangeiro.

Dalila Araújo

- Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais- Políticas de Segurança de Proximidade, FCSH – Universidade Nova de Lisboa;

- Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, FCSH – UNL;
- Licenciada em Línguas e Literaturas Modernas/Estudos Portugueses, FCSH – UNL;
- Investigadora da FCT e IPRI,
- Membro da equipa de investigação do projeto SIM4Security, financiado pela FCT;
- Docente convidada na FCSH/UNL, na cadeira Políticas de Regionalização;
- Membro do da Direção do OSCOT- Observatório Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo;
- Membro do Conselho Editorial da Revista Segurança e Defesa;
- Autora de vários artigos sobre Contratos Locais de Segurança e Segurança de Proximidade;
- Secretária de Estado da Administração Interna no XVIII Governo Constitucional
- Governadora Civil de Lisboa
- Secretaria- Geral da Área Metropolitana de Lisboa