



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Universidade Técnica de Lisboa

**A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA INTERNA EM PORTUGAL,
NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO.**

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Francisco José Seixas Fonseca

ORIENTAÇÃO: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho

LISBOA
2010

ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 ESCOLHA E FUNDAMENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO.....	12
1.2 METODOLOGIA.....	15
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	16
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.1 CONCEITO.....	18
2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA	19
2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
3 SEGURANÇA INTERNA, SEGURANÇA PÚBLICA E NOVA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA.	32
3.1 SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA.....	32
3.2 SEGURANÇA PÚBLICA	39
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA.....	42
3.4 NOVA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA.....	48
4 A DIMENSÃO INTERNA DA SEGURANÇA INTERNA.....	53
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REALIDADE PORTUGUESA	53
4.1.1 <i>Criminalidade geral</i>	57
4.1.2 <i>Criminalidade violenta e grave</i>	58
5 DIMENSÃO EXTERNA DA SEGURANÇA INTERNA	62
5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS RISCOS E AMEAÇAS PARA A SEGURANÇA	62
5.2 TERRORISMO: A PERSPECTIVA ACTUAL.....	63
5.3 OS NOVOS “MODUS OPERANDI” DOS TERRORISTAS.....	65
5.3.1 <i>Terrorismo nuclear</i>	65
5.3.2 <i>Terrorismo biológico</i>	66
5.3.3 <i>Terrorismo químico</i>	66
5.5.4 <i>Terrorismo com “bombas sujas”</i>	67
5.5.5 <i>Utilização de suicidas</i>	68
5.3.6 <i>Ciberterrorismo</i>	68
5.4 CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL.....	69
5.4.1 <i>Narcotráfico</i>	70
5.4.2 <i>Tráfico de seres humanos</i>	71
5.4.3 <i>Tráfico de armas</i>	72
5.4.4 <i>O crime financeiro</i>	72
6 ANÁLISE DAS AGENDAS GOVERNAMENTAIS DOS ÚLTIMOS 30 ANOS.....	74
6.1 ANÁLISE DA AGENDA GOVERNAMENTAL	75
7 AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO DE RESPOSTA À DIMENSÃO EXTERNA	79

7.1. A cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa	79
7.2 A cooperação transatlântica.....	81
7.3 A cooperação no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça	83
8 CONCLUSÃO	86
BIBLIOGRAFIA.....	89
ANEXO.....	99

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3. 1 - Modelo de segurança pública nas sociedades contemporâneas.....	41
Figura 3.2 – Círculo virtuoso de uma política pública de segurança	43
Figura 3.3 - Multi-level governança da segurança	49
Figura 3.4 – Densificação do conteúdo da segurança.....	51
Figura 4.1 – Percepção da segurança em Portugal	54
Figura 4.2 - Indicadores de risco e medo do crime e de avaliação do desempenho policial - Portugal: evolução de 2000 a 2005.....	55

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 – Tipologias de Políticas Públicas.....	27
Tabela 3.1 – Políticas de Segurança: Áreas de abrangência.....	43
Tabela 3.2 – Políticas de Segurança: desafios do quadro operacional e estratégico.....	45
Tabela 3.3 – Níveis de implementação das políticas de segurança.....	46
Tabela 3.4 – Ameaças comuns para a Segurança Interna e Defesa Nacional.....	47
Tabela 4.1 - Factores que afectam o sentimento de insegurança.....	56
Tabela 4.2 – Criminalidade violenta, entre 1998 e 2009.....	59
Tabela 5.3 - A " <i>Clientela</i> " da droga mundial em 2000-2010.....	70
Tabela 6.1 - Análise de conteúdo dos Programas de Governo.....	77
Tabela A1 - Governos Constitucionais nos últimos 30 anos.....	100
Tabela A2 – Medidas de combate a pequena criminalidade constantes nos Programas.....	101
Tabela A3 – Medidas de combate a criminalidade violenta e grave constantes nos Programas.....	102
Tabela A4 - Medidas de combate ao tráfico e consumo de drogas constantes nos Programas.....	104
Tabela A5 - Medidas de coordenação entre forças e serviços de segurança constantes nos Programas.....	106
Tabela A6 – Medidas de combate à criminalidade organizada internacional constantes nos Programas.....	108
Tabela A7 - Medidas de combate ao terrorismo constantes nos Programas.....	110
Tabela A8 - Medidas de combate aos grandes tráficos transnacionais constantes nos Programas.....	111
Tabela A9 - Medidas de cooperação internacional em matéria de segurança constantes nos programas.....	112

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 – Evolução da criminalidade participada	58
Gráfico 4.2 – Evolução da criminalidade violenta e grave	70
Gráfico 6.1 – Síntese do tratamento por análise de conteúdo dos Programas de Governo	78

LISTA DE ACRÓNIMOS

AP	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CEDN	CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL
CEMGFA	CHEFE DO ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS
CESI	CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA INTERNA
CPLP	COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA
CSSI	CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA INTERNA
CTP	COOPERAÇÃO TÉCNICO POLICIAL
EM	ESTADO MEMBRO
ETA	EUSKADI TA ASKATASUNA
FARC	FORÇAS ARMADAS REVOLUCIONÁRIAS DA COLÔMBIA
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FSS	FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA
GCS	GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA
GIA	GRUPO ISLÂMICO ARMADO
GNR	GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
GOP	GRANDES OPÇÕES DO PLANO
INE	INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
IPRI	INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
IRA	IRISH REPUBLICAN ARMY
KGB	KOMITEYED GOSUDARSTVENNOY BEZOPASNOSTY
LDNFA	LEI DE DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS
LNEC	LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL
LOIC	LEI DE ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL
LRA	LORD`S RESISTANCE ARMY
LSI	LEI DE SEGURANÇA INTERNA
NGP	NOVA GESTÃO PÚBLICA
NPM	NEW PUBLIC MANAGEMENT
OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E DESENVOLVIMENTO
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
ONUDC	UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME PREVENTION
OSAMA	ÓRGÃOS DOS SISTEMAS DE AUTORIDADE MARÍTIMA E AERONÁUTICA
OSCOT	OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA, CRIMINALIDADE ORGANIZADA E TERRORISMO
OTAN	ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE
PESC	POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM
PIC	PROGRAMAS INDICATIVOS DE COOPERAÇÃO
PJ	POLÍCIA JUDICIÁRIA

PNCTSH	PLANO NACIONAL CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS
PSP	POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
RASI	RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA
RCM	RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS
SEF	SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS
SGSSI	SECRETÁRIO-GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
SIRP	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPUBLICA PORTUGUESA
SIS	SERVIÇO DE INFORMAÇÕES E SEGURANÇA
SMA	SECRETARIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
SSI	SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
TIC	TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
TUE	TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA
EU	UNIÃO EUROPEIA

RESUMO

A gestão da segurança interna tem sofrido alterações neste mundo dinâmico e em acentuada globalização. Esta dissertação pretende investigar as políticas públicas de segurança interna, que foram inscritas nas agendas governamentais, nos últimos 30 anos, de forma a responder aos problemas, que tem a sua origem fora das fronteiras nacionais e que se podem manifestar no seu interior. O objectivo desta investigação consiste em saber de que forma tem evoluído a resposta à dimensão externa da segurança interna.

Procedemos ao enquadramento das políticas de segurança, assim como, das dimensões internas e externa da segurança interna.

A pesquisa empírica consistiu na aplicação da abordagem qualitativa, aplicando a análise de conteúdo aos programas de Governo, desde o VI Governo Constitucional, até ao presente.

Os resultados apontam para uma preocupação, com a dimensão externa da segurança interna, a partir do mandato do XII Governo Constitucional. Os problemas como a criminalidade organizada internacional, o terrorismo, os grandes tráficos transnacionais e a cooperação internacional, passaram a dominar os programas governativos, em matéria de segurança interna, com o XII Governo.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Segurança; Governo; Globalização; Gestão; Agendas.

ABSTRACT

The internal security management has been suffering changing's in this dynamic world with an enlarged globalization. This essay intends to investigate the internal security public policies, which have been enrolled in the Government Agenda, in the last 30 years, in order to answer the problems that have origin out of the national borders and that can be manifested in their interior. The purpose of this investigation consists to know in which way it has been developed the answer of the internal security based in an external dimension.

We proceeded to the framing of internal security policies, as well as the internal and external dimensions of the internal security.

The empiric research consisted on a qualitative approach, by applying a content analysis to Government's Programs, since the VI Constitutional Government to the present.

The results indicate a concern, with the external dimension of the internal security, starting from the mandate of the XII Constitutional Government. Problems such as the international criminality, the terrorism, the great transnational traffics and the international cooperation started to dominate the governmental programs, regarding the internal security, with the XII Government.

Key-words: Public policies; Security; Government; Globalization; Management; Agenda.

AGRADECIMENTOS

Agradecer a todos aqueles que contribuíram para o desenvolvimento desta investigação, constitui uma tarefa difícil, pois corremos o risco de não prestar o devido tributo, a todos os que ofereceram os seus conhecimentos, para que os resultados obtidos nesta dissertação possam ser aqui apresentados.

As minhas primeiras palavras de agradecimento vão para a Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho, que demonstrou confiança no meu trabalho, ao aceitar orientar esta Dissertação de Mestrado. O seu auxílio e estímulo no arranque da caminhada foram fundamentais. Esta investigação não teria sido possível sem as suas valiosas sugestões, críticas, generosidade e o seu tempo cedido no apoio dos meus esforços.

A todos os docentes deste Mestrado, pela excelência demonstrada na transmissão de conhecimentos, que muito contribuem para elevar o nome do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, como instituição de referência no ensino superior.

Ao meu irmão Jaime Fonseca e à Ana Paula, às afilhadas Mariana e Matilde, o meu muito obrigado pelos conselhos e força que me deram em todos os momentos deste meu percurso.

Quero manifestar o meu agradecimento, de uma forma muito especial, à minha esposa Cláudia, pelo incentivo, apoio, compreensão, amor e carinho demonstrados durante esta jornada.

As palavras finais são de agradecimento profundo os meus pais, pelas referências, princípios, valores e responsabilidade que sempre me transmitiram. À minha Mãe, o meu obrigado eterno, pelo grande Amor e inesgotável Carinho que sempre me dedicou, até sempre!

1 INTRODUÇÃO

“As sociedades têm que confrontar-se com os seus demónios e que aprender a dominá-los: pela educação, pela cultura, pelo civismo e pela solidariedade”.

(Rodrigues, 1994: 320)

“O presente é complexo e o futuro é radicalmente incerto”.

(Moreira, 2004: 131)

1.1 ESCOLHA E FUNDAMENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

A fase da escolha do tema a investigar, constitui-se sempre como uma fase muito delicada; muitas ideias surgiram, muitas interrogações se colocaram quanto a relevância do estudo, mas a incerteza era a única coisa clara que se nos afigurava perante a necessidade imperiosa de tomar uma decisão. A pesquisa científica sobre a nossa área de interesse adensou-se e algumas ideias foram ficando mais claras, quanto ao que queríamos tratar em sede desta investigação.

A decisão pela abordagem nesta perspectiva deve-se à nossa área de trabalho e formação académica, mas também devido ao facto de ser um assunto muito pouco estudado em Portugal, pois são poucos os trabalhos de cariz científico dentro desta temática. Com este trabalho, por um lado, pretendemos construir um conjunto de reflexões sobre a problemática das políticas públicas de segurança interna, de forma a clarificar a dimensão interna e externa da segurança interna; por outro, é nosso objectivo principal, descortinar se as políticas introduzidas na agenda dos vários governos em análise respondem aos problemas de dimensão externa da segurança interna.

Neste caminho, abordámos o fenómeno da globalização, que transformou o mundo numa esfera global mais pequena, em que os indivíduos, os grupos e as nações tornam-se mais interdependentes (Giddens, 2004). Esta transformação traduz-se em factores de unificação e de cooperação, mas arrasta consigo também novos riscos e desafios, que ultrapassam as fronteiras geopolíticas dos Estados, que tornam os modelos de governação e as suas estruturas obsoletas para lidar com a nova realidade global. Podemos dizer que vivemos *“numa era em que a barbárie, a violência e a desordem crescem a uma escala global”* (Hobsbawn, 2008: 15). Assim, a globalização tem na sua origem um conjunto de factores do fórum económico, político, social e cultural.

A humanidade nunca antes tinha assistido a uma evolução científica, tecnológica e informacional, como a que estamos a presenciar. Esta é baseada na velocidade das tecnologias de informação, que

conjugada com os factores anteriormente apontados, provoca um *“ritmo acelerado da mudança e o surgimento de novos riscos”* (Giddens, 2004: 51) para as pessoas e novas oportunidades para as organizações criminosas.

A globalização trouxe novos desafios para a Segurança Interna dos Estados, pois novos capítulos se abriram como sejam *“o crime transnacional organizado e a segurança internacional, o crime transnacional e a globalização económica, a liberalização e o crime financeiro transnacional, a cooperação entre organizações criminosas”* (Moreira, 2004: 147).

A insegurança sentida a nível global prende-se com o facto de vivermos *“num Mundo cada vez mais desigual, interdependente, e dialógico”* (Guedes, 2007: 20). A sociedade passou a vivenciar *“um poder errático” (...)* *sem território, sem população, sem orçamento, sem legalidade objectiva, exactamente o negativo do Estado que conhecemos”* (Moreira, 2000: 67).

Em contrapartida, a segurança está plasmada na nossa Constituição como um direito fundamental, interligado com o direito à liberdade. Estes direitos têm uma relação de interdependência, pois podemos dizer que não existe liberdade sem segurança nem, efectivamente, segurança sem liberdade. Assim sendo, o Estado é responsável por assegurar este direito fundamental aos cidadãos, garantindo e preservando este bem social. Para qualquer *“cidadão informado, em todo o mundo, a segurança passou a ocupar o primeiro lugar das suas preocupações podendo por em causa os valores essenciais das Democracias”* (Leandro, 2008: 13). A segurança é tida hoje como um pilar fundamental de qualquer Estado de direito democrático e conseqüentemente, como *“importante área de intervenção pública e política, esta deve, a fortiori, encontrar-se na linha da frente da inovação industrial e da pesquisa”* (Almeida, 2009: 51), devendo merecer da parte dos investigadores e académicos, a maior atenção, no sentido de se encontrarem as melhores práticas e conceitos, para a segurança global, adaptáveis às novas realidades.

O conceito de segurança *“diz respeito à defesa externa do Estado e à garantia da ordem, a nível interno”* (Lara, 2004: 75). As estruturas do Estado de direito sentem-se minadas por um sentimento de *“aceitação da ideia que o mundo actual se caracteriza por um ambiente infinitamente complexo e caótico”* (Sarmiento, 2006: 161), onde as políticas públicas de segurança interna têm de ser orientadas para a prevenção das ameaças cada vez mais imprevisíveis e que têm a sua origem fora do território Nacional. Desta forma, *“a dimensão externa da segurança interna é, cada vez mais, imposta por um conjunto vasto e inovador de ameaças que não conhecem fronteiras nem limites territoriais”* (Pereira, 2009).

Assim, o conceito de dimensão externa da segurança interna tem a ver com todo o tipo de ameaças, que tem a sua génese fora das fronteiras, mas que colocam em causa valores do Estado de direito, como sejam os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, numa sociedade democrática. Exemplos destas novas ameaças transnacionais são o caso do terrorismo, da criminalidade organizada, com especial relevo para o narcotráfico, tráfico de armas, tráfico e exploração de seres

humanos e ainda a criminalidade económica e financeira, a que Portugal tem de fazer face, sendo que estes fenómenos criminais têm a sua origem no exterior das nossas fronteiras geopolíticas.

No âmbito desta dissertação, identificamos como problema o facto da segurança interna ter, na sua génese, cada vez mais uma dimensão externa, capaz de responder à nova conjuntura internacional, em termos de novos desafios criados aos Estados, pois a segurança *“apresenta-se agora como um conceito global.”* (Almeida, 2009: 51). Assim, quando identificamos problemas globais de segurança, que interferem na segurança interna de qualquer país *“coloca-se em relevo a necessidade de identificar os paradigmas para a definição de políticas”* (2009: 51) que dêem resposta aos novos problemas da segurança interna e que ajudem os governos na promoção e implementação de mecanismos eficazes e eficientes, em termos de segurança para todos os cidadãos e sociedade em geral.

Nesta problemática *“as sociedades de risco não se confinam, como anteriormente sucedia, aos limites geográficos do tradicional Estado-nação”* (Pereira, 2009). Constatamos que o conceito de segurança interna tem vindo a sofrer alterações, pois os Estados têm de abdicar de alguma soberania em prol de novo conceito global, ou seja, os Estados perdem alguma autonomia e as fronteiras de segurança vão para além dos próprios Estados; passa a existir uma componente supranacional da segurança, isto é, passamos a ter uma dinâmica transnacional. Desta forma *“os Estados são obrigados a reagir a acontecimentos internos que têm a sua génese no exterior, fora do seu controlo”* (Fernandes, 2005a: 55).

Neste domínio, os governos têm de criar políticas públicas que se ajustem a esta nova realidade, em termos de segurança interna. Os países terão de encontrar mecanismos e estruturas, capazes de projectar segurança no exterior das suas fronteiras físicas, com o recurso às novas tecnologias informacionais, a novos *modus operandi* e à cooperação e experiência internacional (Elias, 2009).

Chegados aqui, importava definir a nossa pergunta de partida em que se basearia a nossa pesquisa. Realizámos o percurso teórico indispensável, de forma a fazer a caracterização das categorias que nos permitisse distinguir claramente, entre dimensão interna e externa da segurança interna. Recorrendo à análise de conteúdo, a fazer aos programas de governo desde o VI Governo Constitucional até a actualidade, constitui nosso objectivo final dispor de dados para responder à questão de partida: Em que medidas as políticas públicas de segurança interna configuram, cada vez mais, uma dimensão externa?

Desta forma, pretendemos investigar se as políticas públicas de segurança interna, na era da globalização, dão resposta a esta nova abordagem de segurança, ou seja, que medidas em termos de políticas públicas de segurança interna foram inscritas nas várias agendas governamentais, no sentido de dar respostas à dimensão externa da segurança interna.

Neste sentido, as políticas públicas de segurança interna devem ter como principal finalidade, a resolução de problemas securitários, no sentido de promover a coesão social, o respeito por uma cultura democrática de segurança, a afirmação da cidadania e o desenvolvimento harmonioso da sociedade.

1.2 METODOLOGIA

Para a elaboração desta dissertação, utilizaremos conhecimentos no âmbito das ciências sociais, nomeadamente no domínio da Ciência da Administração Pública e das Políticas Públicas. A nossa opção recaiu por realizar um estudo de carácter descritivo, baseando-nos na análise documental, bibliográfica, quer de fontes nacionais, quer de fontes internacionais.

Procedemos ao levantamento do estado da arte nas ciências abordadas, através da revisão da literatura, de forma a ficarmos munidos de ferramentas que nos permitam fundamentar as exposições ao longo do texto. Consideramos que as obras citadas ao longo da dissertação, sendo que só essas são referenciadas na bibliografia, constituem o mínimo indispensável para a realização de uma investigação desta natureza.

De forma a garantir uma sustentação científica das conclusões que nos propomos atingir, recorreremos a abordagem qualitativa, fazendo uma análise de conteúdo¹ dos programas de Governo, desde o VI Governo Constitucional, até ao presente. Pretendemos, do ponto de vista categorial e inferencial, a desmontagem das tendências de evolução das categorias apontadas constantes do *corpus*² seleccionado. O estudo baseou-se numa codificação³, de acordo com os objectivos da investigação, explicitada num quadro de referência teórica, baseada na exploração dos textos que tratavam de forma específica as políticas de segurança interna. Identificamos duas categorias⁴ à partida: a dimensão interna e a dimensão externa da segurança interna.

Durante o trabalho de categorização e classificação das unidades de registo encontradas no *corpus*, não procedemos a uma análise da frequência com que os indicadores⁵ aparecem neste, foi nossa

¹ “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” Bardin (2008: 44).

² O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos (Bardin, 2008: 122).

³ “A codificação corresponde a uma transformação – efectuada segundo regras precisas – dos dados em bruto do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão; susceptível de esclarecer analista acerca das características do texto” (Bardin, 2008:129).

⁴ “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (...) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão das características comuns destes elementos” (Bardin, 2008: 145).

⁵ “É o conjunto de sub-categorias, e respectivos indicadores, que constitui uma definição operacional e compreensiva de cada categoria, definição valida em função dos critérios que presidem à análise” (Amado, 2000: 57).

opção apenas considerar a sua presença ou ausência. Sendo nosso objectivo constatar que medidas estavam a ser inscritas pelos decisores governamentais na respectiva agenda, não foi nossa preocupação verificar qual a intensidade com que determinado tema era citado.

Assim, pretendemos descortinar a evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal, na era da globalização, observando de que forma tem evoluído a dimensão externa da segurança interna.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Sendo a nossa linha de partida a análise da agenda governamental em termos de políticas públicas de segurança interna, procuramos no segundo capítulo, primordialmente, situar o nosso corpo teórico na Ciência da Administração Pública e nas Políticas Públicas, fazendo uma breve abordagem ao estado da arte.

No terceiro capítulo, descrevemos a estrutura do Sistema de Segurança Interna (SSI), enquadrámos o conceito de segurança pública e por fim fazemos a ligação das reformas na Administração Pública com a nova Governança da Segurança.

Segue-se o quarto capítulo, onde se faz a caracterização da dimensão interna da segurança interna, através dos principais indicadores, baseada principalmente nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI) e nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), devido a falta de outros estudos estatísticos publicados.

No quinto capítulo procedemos à caracterização dos perigos e das ameaças para a segurança global, de forma a estabelecermos os principais Indicadores que enquadram a dimensão externa da segurança interna. Para o efeito, recorreremos a um conjunto de documentos oficiais, como são o caso das várias agendas governamentais, os RASI e o estudo do IPRI, que nos possibilitaram fundamentar com mais precisão as categorias por nós estabelecidas.

No sexto capítulo, procedemos ao estudo da agenda governamental das Políticas de Segurança Interna nos últimos 30 anos de governação em Portugal, através da análise de conteúdo qualitativa dos últimos treze governos, da III República.

As Políticas Públicas de Segurança em matéria de cooperação são focadas no sétimo capítulo. Pretendemos, aqui descortinar que ferramentas são utilizadas para fazer face à dimensão externa da segurança interna. Em primeiro lugar, a cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), onde Portugal pode desempenhar um papel fundamental em termos da criação de estruturas de segurança e programas de ajuda ao melhoramento da segurança desses países, projectando, assim, segurança para fora das suas fronteiras. Em segundo, a cooperação

transatlântica, que neste caso tem uma importância estratégica para o nosso país, pois muito do conhecimento em termos de informações importantes, passa por esta cooperação. Finalmente, a cooperação no Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, onde estamos integrados. Nesta vertente, Portugal tem um papel mais passivo, limitando-se a cumprir as directivas emanadas da união Europeia, em matéria de segurança interna.

O último capítulo é dedicado à apresentação das conclusões finais da investigação e aos possíveis caminhos em termos de sugestões para trabalho futuro.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 CONCEITO

“O nosso governo chama-se democracia, porque a administração serve os interesses da maioria e não de uma minoria”.

(Péricles, 1988: 27)

A palavra administrar, segundo Queiró (1944) tem a sua origem nas expressões latinas *ad ministrare* (servir) e *ad manus trahere* (manejar). Assim, *“administrar é algo que passa por estruturar um grupo humano em função dos fins que este se propõe atingir”* (Caupers, 2007: 31).

A Administração Pública (AP) é a ferramenta a que o poder executivo do Estado recorre, com a finalidade de satisfazer as necessidades da colectividade, prosseguindo o interesse público.

A administração do Estado só muito recentemente é que passou a garantir, com alguma frequência, outras necessidades para além da segurança interna e externa e de justiça. A expansão do âmbito da AP acontece com o Estado pós-liberal, passando a abarcar todas as esferas da vivência social, como são exemplo a saúde, segurança social, ensino e a informação.

A AP pode ser definida, em sentido orgânico como, *“o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”* (Caupers, 2007: 37).

Quando nos referimos à actividade administrativa pública, ou seja, da actuação dos órgãos e serviços do Estado, estamos a fazê-lo em sentido material ou funcional.

A AP pode ser definida, em sentido material ou funcional como *“o conjunto de acções e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupados em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”* (2007: 38).

Assim sendo, a AP é o conjunto de órgãos criados pelo governo para dar respostas às necessidades dos cidadãos. Cada órgão tem uma função específica, e o conjunto de órgãos forma o serviço público. Esta realiza serviços que têm em vista satisfazer as necessidades da colectividade, constituindo-se esta como financiadora do Estado através da contribuição de impostos. Desta forma,

o Estado conduz a produção e implementação de políticas públicas no sentido de fazer uma redistribuição aos cidadãos através de bens e serviços, procurando o bem comum.

A Administração prossegue o seu fim através de um conjunto de princípios éticos e jurídicos de forma a dar segurança e confiança aos administrados. Por outro lado, os cidadãos têm o direito de exigir transparência, fiabilidade, clareza e racionalidade dos actos praticados pelos poderes públicos, de modo a poderem orientar as suas vidas de forma previsível, calculável e segura.

Assim, podemos dizer a este respeito que a AP está sob o controlo político (Rocha, 2000), mas também submetida a princípios norteados pelo direito. A jurisdição do Estado é cada vez mais uma preocupação, pretendendo-se:

- Respeitar a ordem jurídica que tutelava os direitos e deveres fundamentais (Mozzicafreddo, 1997);
- Controlar a actuação do Estado, em termos de limitação de poder, através da subordinação ao Direito (Chevallier, 2002).

A AP deve ser subordinada à lei e orientada pelo direito e pela ética, de forma que a legalidade se funda com os princípios éticos e morais em prol dos interesses dos cidadãos em geral. Por conseguinte, temos *“hoje a ideia de uma administração desinteressada e apostada apenas na imparcialidade e universalidade das medidas não é tão evidente ou pacífica”* (Mozzicafreddo, 2001: 3). Actualmente, na sociedade em que vivemos, cada vez mais competitiva e complexa, o *“interesse geral não é apenas racional, neutro e imparcial, mas também rodeado de jogos de influência, pressões e preferências políticas e valorativas”* (2001: 3).

Em conclusão, podemos dizer que a AP é o conjunto de órgãos instituídos para cumprir os objectivos do poder legislativo que, por sua vez, se traduz no conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, de forma a satisfazer as necessidades da comunidade.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Portugal tem percorrido um caminho de adequação da AP à evolução da sociedade, da economia e da cultura, prosseguindo um processo de modernização administrativa. Este tem sido um dos grandes desafios que, nos últimos vinte anos, os vários governos têm feito esforços no sentido de responder aos anseios dos cidadãos. A AP portuguesa, tem acompanhado as tendências europeias nas últimas décadas, adoptando reformas no sentido de modernizar e adequar os serviços, às novas concepções de Estado e às reclamações dos cidadãos. Reformas estas que seguiram directrizes neo-liberais de AP que se reflectem sobretudo na redução do peso da administração no orçamento

de Estado; na redução da complexidade burocrática dos serviços; e na actual tendência de descentralização, flexibilização e democratização da administração pública (Mozzicafreddo, 2001).

Com a evolução da sociedade, novos valores sociais e culturais de serviço público orientados para os cidadãos, foram reclamados. Isto deveu-se à globalização dos mercados, à revolução tecnológica e informacional e à necessidade imperiosa de reduzir a despesa pública. A gestão pública passa a basear-se na racionalização e optimização de recursos que estão ao dispor da administração, para que exista uma melhor adaptação às novas realidades emergentes. Tarefa que é tanto ou mais difícil no contexto da AP, onde os recursos são escassos, porém a necessidade de adaptação à nova realidade é fundamental para uma administração do futuro. Vivemos cenários de turbulência e de incerteza permanentes, situações de risco em consequência do desenvolvimento da sociedade e, sobretudo, da complexidade e das formas desse desenvolvimento, com que as administrações têm de se confrontar e adaptar constantemente (Madureira e Rodrigues, 2006).

A revolução informacional a que estamos a assistir, veio possibilitar a difusão da informação à velocidade da luz, acelerou a integração dos Estados-nação no processo de globalização da economia mundial e escancarou as portas à sociedade do conhecimento. Actualmente assistimos a um mundo cada vez mais globalizado, onde as diferenças entre os países são cada vez menores. Contudo, existem duas correntes em termos de cultura de AP: de um lado, temos os países de cultura legalista, ou seja, os países que herdaram a influência napoleónica; do outro lado, os países de cultura gestionária, isto é, os países anglo-saxónicos (OCDE, 1997: 28).

A cultura tem um papel importante no funcionamento das organizações e nos processos, assim como sobre o próprio processo reformador (Hofstede, 1980; Crozier, 1963). Segundo Schein, a cultura organizacional *“é o padrão de pressupostos básicos que um dado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, aprendendo a lidar com os problemas de adaptação externa e de integração interna, e que têm funcionado suficientemente bem para serem considerados válidos e serem ensinados aos novos membros como o modo correcto de compreender, pensar e sentir, em relação a esses problemas”* (citado por Bilhim, 2005: 186).

A cultura administrativa, para Ziller (1993), é a soma de valores e atitudes partilhados de uma forma consciente pelo conjunto de actores da máquina político-administrativa. O autor refere o tamanho do país, as tradições e o nível de formação como elementos determinantes nas culturas administrativas. A dimensão de um país pode implicar um maior anonimato nas relações entre a administração e os cidadãos, menor tendência para a desconcentração e descentralização das competências do Estado, na escolha de determinadas políticas públicas (1993).

As tradições influenciam grandemente a cultura administrativa. Um relatório da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE, 1997) sobre a gestão pública referia que na administração portuguesa existia uma forte desconfiança nas relações entre os cidadãos e a

administração, sendo o contrário, também verdadeiro⁶. Esta realidade tem a ver com o facto de em Portugal, o cidadão ser visto como um administrado, enquanto em outros países o cidadão é visto como um consumidor de serviços e sobretudo como um cliente.

Quanto à formação, outro factor que tem impacto na cultura administrativa, continuamos a ter uma massa trabalhadora na AP com baixa escolaridade, embora nos últimos anos se tenham lançado algumas políticas públicas, como é o exemplo das *“novas oportunidades”*, no sentido de aumentar os índices de escolaridade. Segundo Hofstede (1980) existe uma influência das culturas nacionais sobre as organizações, os cidadãos adquirem durante as suas relações de trabalho um tipo de programa mental, ou seja, uma cultura originária que leva a um determinado comportamento, tendo como objectivo a vivência em sociedade.

Podemos interrogar-nos se as reformas na AP poderão ser condicionadas por factores culturais. Paraphraseando Trosa, a autora refere que a herança cultural influencia o processo reformador, mas que a *“escolha de políticas públicas podem conduzir à inflexão da história”* (1995:269). Por outro lado, a sociedade não muda por decreto reformador, pois a cultura agrega um *“conjunto de valores, de regras e de representações colectivas que funcionam no mais profundo das relações humanas”* (Sainsaulieu, 1987: 142). Crainer explicita que *“é pouco provável que se possa fazer uma mudança cultural bem sucedida de um só golpe. Não se pode esquecer facilmente o passado, nem as organizações devem facilmente dispensar alguns dos modos positivos de pensar e agir já estabelecidos. Casar a velha e a nova cultura torna-se então num acto de formidável equilíbrio”* (citado por Carvalho, 2001: 135).

Como acabámos de ver, a cultura desempenha um papel determinante nas mudanças, sejam elas de processos, de estruturas ou de sistemas.

As reformas da AP devem ser sensíveis a esta questão, uma vez que para alterar e modernizar os seus procedimentos, tradicionalmente enraizados em aspectos de carácter normativo e burocrático, é fulcral o recurso à inovação tecnológica, mas principalmente a novos comportamentos. Só desta forma a administração portuguesa poderá dar resposta aos novos contextos sociais, económicos, políticos e organizacionais que a envolvem.

A evolução da AP está intimamente ligada à reforma e evolução do Estado (Mozzicafreddo, 2001). Com o advento da Segunda Grande Guerra Mundial, e todos os grandes problemas sociais e económicos daí resultantes, durante algumas décadas o Estado Providência (*Welfare State*), enquanto actor social e organizador da sociedade, recorreu a modelos mistos de economia, de forma a criar crescimento económico, estabilidade e protecção social. O Estado Providência entrou em crise

⁶ Em 2002 numa sondagem efectuada pela Marktest, o Diário de Notícias e TSF, verificou-se que 58% dos cidadãos portugueses consideravam a administração pública pouco eficiente, 13,6% consideravam-na nada eficiente, 15,2% achavam-na muito eficiente, 0,1% muitíssimo eficiente e 13,1% nada sabe ou não responde (Diário de Notícias, 25 de Fevereiro de 2002: 6).

no início da década de 70 devido, principalmente, à crise petrolífera. Anos mais tarde, a situação começava a tornar-se insustentável devido ao aumento das despesas dos serviços públicos num período de estagnação económica. Com a falência eminente do *Welfare State* devido à insustentabilidade orçamental e gestonária, criaram-se novos modelos e paradigmas de administração (Rocha, 2001), estando estes na origem do que se veio a chamar reforma administrativa. Este tema “*é omnipresente no domínio da Ciência da Administração Pública. Esta ciência estuda os fenómenos administrativos relacionados directa ou indirectamente com o sector público procurando descrevê-los, explicá-los e manipulá-los*” (Carvalho, 2008: 70).

As reformas gestonárias na AP tiveram como pano de fundo, atingir maior eficácia, eficiência e excelência, em todos os processos desenvolvidos conducentes à satisfação das necessidades públicas. A Escola Managerial na AP teve lugar a partir dos anos 80, materializando-se num conjunto de princípios fundamentais que passavam pela descentralização, desregulação e delegação das competências. Segundo Lane (1995), o *managerialismo* consiste numa filosofia de substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial, ou seja, a opção gestonária face à inoperância e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas (Citado por Madureira e Rodrigues, 2006).

Segundo Pollitt (1993), o managerialismo consiste num conjunto de práticas raramente testadas, de que uma melhor gestão será uma solução eficaz para um campo vasto de males quer económicos quer sociais. Pollitt defende ainda que, estas metas serão alcançadas através do progresso social, que reside na obtenção de aumentos sucessivos de produtividade, aumentos, esses, que resultam da aplicação das tecnologias cada vez mais sofisticadas, tais como as tecnologias de informação e comunicação (TIC); a aplicação e exploração destas tecnologias requerem uma força de trabalho altamente treinada e disciplinada, de acordo com as regras de produtividade; a gestão é uma função organizacional separada das demais; o sucesso do negócio dependerá das capacidades e qualidades do profissionalismo dos gestores; e para que os gestores possam desempenhar o seu papel deverão possuir um espaço grande de manobra (citado por Bilhim, 2000: 45).

A reforma administrativa tornou-se um *issue* obrigatório na agenda governamental a partir dos anos oitenta (Carvalho, 2007: 4). Este período coincidiu com a entrada do país para a União Europeia, sendo as reformas pautadas: pelo comprometimento político ao mais alto nível governamental com a alteração de paradigma; pela influência do movimento reformista da Nova Gestão Pública (NGP) iniciado em vários países da OCDE; e pelo papel desempenhado pela estrutura de missão responsável pela dinamização da reforma administrativa – a Secretaria para a Modernização Administrativa (SMA) (Araújo, 2004). O que na opinião de alguns autores (Araújo, 2004; Rocha, 2001) foi decisiva para a introdução do modelo gestonário na AP portuguesa. Surge desta forma um novo paradigma de gestão pública denominado, *New Public Management* (NPM).

O NPM demarcou-se do managerialismo público típico uma vez que apresenta uma maior nitidez nas

suas características (Madureira e Rodrigues, 2006). As mais relevantes prendem-se com a profissionalização da gestão, a criação objectiva de medidas de desempenho, o foco nos resultados e na redução dos custos e na segmentação das unidades administrativas demasiado grandes e complexas (Hood, 1991).

Alguns autores de referência ligados ao NPM advogavam uma maior responsabilização dos gestores públicos, maior competição entre os serviços públicos e avaliação dos resultados como factor fundamental dos desempenhos (Osborne e Gaebler, 1992). No seguimento, podemos dizer que o NPM é a designação atribuída a um conjunto de doutrinas semelhantes, que surgiu no Reino Unido, durante a década de oitenta do século XX e que têm vindo, desde então, a dominar a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE⁷. Para além do Reino Unido, a reforma sob influência deste modelo foi introduzida na Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos da América e noutros países da OCDE (Hood, 1991), incluindo Portugal.

O desenvolvimento do NPM, nas últimas décadas, ficou ligado a quatro mega tendências administrativas, que Hood (1991) enuncia:

- Tentativas de reverter ou abrandar o crescimento do Estado em termos de despesas e de recursos humanos;
- Mudança para a privatização ou quase privatização do sector público com ênfase nos serviços subsidiários;
- Desenvolvimento da automação, em particular das tecnologias de comunicação e informação (TIC), na produção e distribuição dos serviços públicos; e
- Desenvolvimento de uma agenda internacional com um grande foco em assuntos gerais de AP, design de políticas públicas, de estilos de decisão e cooperação pública.

Este foi um caminho objectivamente traçado por todos aqueles que seguiram estes princípios, pois Hood (1995) refere que a NGP não é um resultado inevitável de um conjunto de factores, mas sim o produto de escolhas intencionais feitas pelos governantes dos diversos países da OCDE, que desde então seguiram esta doutrina.

Por outro lado, importa dizer que o NPM oferece um conjunto de ferramentas limitadas e por isso, todos os governos agem de forma semelhante, sendo que uns estão mais avançados que outros. As

⁷ Estas personalidades foram consideradas carismáticas na década de 80: Margareth Thatcher, no Reino Unido (1979-1990); Ronald Reagan, nos EUA (1981-1989); David Lange e Sir Geoffrey Palmer, na Nova Zelândia (1984-1990); e Robert Hawke na Austrália (1983-1991). Todos eles introduziram inúmeras reformas nos seus países, com sabor neo-liberal, advogando um Estado minimalista e uma Administração Pública mais eficaz e eficiente (Carvalho, 2008: 72).

prioridades dadas aos diferentes componentes variam consideravelmente de país para país, por um lado porque nem todos os países partiram da mesma posição, e por outro, nem todos os governos possuem as mesmas capacidades para implementar reformas (Pollitt, 2000). Podemos mesmo afirmar que, *“não há políticas de reforma administrativas iguais. Aliás, no presente estágio de evolução, a Ciência da Administração Pública, em geral, continua a ser um assunto essencialmente nacional. A compreensão e explicação dos fenómenos administrativos estão dependentes do conhecimento e do contexto histórico, político, jurídico, económico e social de cada Estado”* (Carvalho, 2007: 6).

Ao abordar a reforma administrativa, em Portugal, temos de falar nas mudanças que ocorreram nos últimos 30 anos, depois da Revolução dos Cravos, em Abril de 1974, que repôs no nosso país um regime democrático (Araújo, 2004; Rocha, 2001). Parece-nos pacífico afirmar que a AP portuguesa é influenciada pelo seu passado, ou seja, pelas mudanças introduzidas ao modelo tradicional, baseado no sistema Napoleónico. Porém, *“os estudos nacionais dedicados a esta área científica (Ciência da Administração Pública) são escassos e relativamente recentes”* (Carvalho, 2001; 31).

Assim, no caso português, temos numa primeira fase (1986-1992), uma reforma orientada para solucionar o problema orçamental, ou seja, redução de custos principalmente com as políticas sociais, em que o objectivo principal era o emagrecimento do Estado, com recurso ao sector privado e às leis do mercado, tudo em nome da eficiência e controlo de custos; numa segunda fase (1993-1995), as reformas têm a ver com a gestão da qualidade dos serviços públicos, mais orientada para o cidadão (Rocha, 2001).

Estas reformas tiveram lugar num período de governação do PSD, nomeadamente, o X, XI e XII Governos Constitucionais, tendo como Primeiro-ministro o Professor Cavaco Silva, sendo um período de estabilidade política. Neste período, muitas organizações internacionais como a OCDE, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as próprias Nações Unidas tiveram um papel activo na difusão das ideias do NPM, nomeadamente em relação à redução da despesa pública, à eficiência, à qualidade e à *accountability* (Carvalho, 2008).

A partir destas novas ideias gestionárias da administração pública *“a reforma exige que se questione o papel do Estado, a natureza das suas missões dos serviços públicos, a responsabilização destes perante os cidadãos e o governo, pela implementação das políticas públicas e, em última análise, a resposta às necessidades sociais e a rentabilização de recursos financeiros comuns”* (Neves, 2002: 27), devendo o Estado *“subordinar-se aos constrangimentos da concorrência a gerir o seu património com critérios de eficácia e excelência”* (Moreira, 1996).

As reformas administrativas introduzidas pelos governos que se seguiram, a que Rocha (2001) chamou de reinvenção da administração, tiveram impacto em áreas específicas de intervenção, na relação da administração com o cidadão e na sua qualidade. Na reforma administrativa dos governos

socialistas de António Guterres (XIII e XIV Governos Constitucionais, entre 1995 e 2002), “*preconiza-se o desenvolvimento de novos sistemas de gestão assentes numa maior autonomia dos serviços da Administração Pública e na responsabilização dos seus dirigentes*” (Carvalho, 2008; 176). Neste período, foram encontrados 9 elementos, segundo Carvalho (2007), nos programas de governo, sendo eles: autonomia de gestão, agencificação, qualidade, eficiência, eficácia, privatização, Estado regulador, TIC, avaliação do desempenho e autonomia de gestão.

Na Reforma Administrativa dos Governos Sociais-democratas de Durão Barroso e Pedro Santana Lopes (XV e XVI Governos Constitucionais, entre 2002 e 2005), foram encontrados oito dos nove elementos antes definidos, nos programas de governo. Foram eles: avaliação do desempenho, autonomia de gestão, qualidade, eficiência, eficácia, privatização, Estado regulador, e tecnologias da informação e comunicação (Carvalho, 2007).

Na Reforma Administrativa dos Governos Socialistas de José Sócrates (XVII e XVIII Governos Constitucionais, entre 2005 e actualidade); detectam-se sete elementos em nove possíveis: avaliação de desempenho, autonomia de gestão, qualidade, eficiência, eficácia, Estado regulador, e TIC (2007).

A AP do século XXI foi forçada a responder a variáveis que até então não tinham qualquer interferência no sector público. Hoje, a AP tem de fazer uma gestão de redes complexas, compostas por actores diversos, que podem ser grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas. Passam então a existir conflitos de interesses entre estes actores, por conseguinte a gestão pública deve ser capaz de os gerir, não devendo impor unilateralmente a sua vontade.

Podemos concluir agora, que o NPM teve e continua a ter um grande impacto na AP portuguesa. Um paradigma sobretudo económico, que foi introduzido, maioritariamente, por força de uma conjuntura externa desfavorável à continuação de um modelo burocrático de décadas. Devemos referir que a crise mundial actual, que afecta Portugal sobremaneira, poderá alterar este paradigma, mas ainda não são conhecidos dados que permitam tirar quaisquer conclusões acerca deste facto.

2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

“Os políticos tendem, por vezes, a agir de acordo com os últimos acontecimentos, escolhendo as medidas mais simples, em vez de pensarem a longo prazo e procurando antecipar os riscos e as ameaças à segurança”.

(Almeida, 2009)

A disciplina de políticas públicas emergiu nos Estados Unidos, principalmente devido aos esforços de Charles Merriam, cientista político americano e a Harold Lasswell (Carvalho, 2008: 30; Rocha, 2009: 9), a quem ficou a dever-se, juntamente com Lerner a caracterização como disciplina científica

(Rocha, 2009: 10). A crescente intervenção do Estado e a necessidade de avaliação dos programas públicos criaram o objecto de análise, ou seja, output governamental (Rocha, 2009: 10). O estudo das políticas públicas tem que ver com as decisões ou não decisões que afectam e interferem na vida dos cidadãos, isto é, os resultados produzidos pela actividade dos governos.

O estudo sistemático das políticas públicas é ainda muito recente (Carvalho, 2008), pelo que encontrar uma definição de políticas públicas, que mereça a concordância da comunidade científica, que entronque nos objectivos da nossa investigação, seria uma tarefa sem resultados práticos. Contudo, deixamos aqui algumas definições de políticas públicas. Nagel (1980) diz-nos que as políticas públicas compreendem as decisões governamentais destinadas a resolver problemas. Já segundo Anderson (1984) as políticas públicas dizem respeito à acção do governo e dos funcionários públicos, destinadas a lidar com um determinado problema. Mas a definição considerada clássica entre a comunidade académica, diz-nos que uma *“política pública é tudo que os governos escolhem fazer ou não fazer”* (Dye, 1975: 1).

Como podemos constatar, não existe uma definição consensual entre investigadores e académicos para políticas públicas. Segundo Birkland, a definição de políticas públicas tem como único objectivo, enquadrar os sujeitos que estão relacionados com o processo de produção de políticas (2005: 17).

Em sentido mais específico, relativamente à noção de políticas públicas podemos dizer que uma política pública *“pressupõe a existência de uma esfera ou domínio da vida que não é privado, nem tão pouco meramente individual, mas que, pelo contrário, é assumido como comum”* (Cardim, 2006: 30). Assim sendo, as políticas públicas são projectos para a resolução de problemas concretos, no domínio público, ou acções de um determinado governo orientadas para as funções típicas de um Estado, como é o caso da segurança, justiça, saúde, educação, economia, cultura e bem-estar social das comunidades e dos seus cidadãos, ou seja, um conjunto de acções ou inacções aprovadas pelo governo que irão produzir efeitos específicos em determinadas áreas da sociedade.

Desta forma, para o desenvolvimento do nosso trabalho, assumimos como *“políticas públicas as decisões tomadas pelo governo, destinadas à resolução de problemas que afectam a sociedade ou à introdução de regras e orientações que determinam o modo de funcionamento do colectivo dos cidadãos e das instituições e actores que operam na sua esfera de actuação”* (Cardim, 2009:135).

Chegados aqui, devemos procurar entender a origem e a ontologia da área de conhecimento das políticas públicas, pois isso permite compreender melhor os caminhos traçados e as suas perspectivas.

Na análise das políticas públicas, quatro clássicos tiveram importantes contributos: H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (Rocha, 2009: 54), conforme explicitaremos seguidamente.

Lasswell (1951), introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), na tentativa de tentar conciliar o conhecimento científico com a produção dos governos e, ainda, estabelecer canais de entendimento entre os cientistas sociais, grupos de interesse e o governo.

Seguidamente, Simon (1957) introduziu o conceito da racionalidade limitada de quem tinha poder de decisão na AP (*policy makers*). A racionalidade limitada, ainda segundo o autor fica-se a dever a problemas de informação deficiente, ao auto-interesse dos decisores e outros factores que possam interferir no momento da tomada da decisão.

Mais tarde, Lindblom (1959) colocou em questão o racionalismo de Lasswell e Simon, sendo que a sua proposta vai no sentido de incorporar outras variáveis durante a formulação e a análise de políticas públicas, nomeadamente as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. O processo das políticas públicas tinha que ter em conta factores relacionados com as eleições, os partidos políticos, os grupos de interesse e as próprias burocracias.

O contributo de Easton (1965) teve a ver com a definição de política pública como um sistema, isto é, como uma interacção entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo o autor, as políticas públicas são influenciadas pelos inputs dos partidos, dos media e dos grupos de interesse, que passam a ter um papel fundamental em termos de resultados e efeitos das políticas implementadas (citado por Rocha, 2009).

Na tabela 2.1, identificamos as quatro tipologias de políticas públicas, que segundo Lowi (1964; 1972) cada política implementada vai ser alvo de apoios e rejeições.

Tabela 2.1 – Tipologias de Políticas Públicas			
DISTRIBUTIVAS	REGULADORAS	CONSTITUTIVAS	REDISTRIBUTIVAS
Compreendem as decisões tomadas pelo governo, que não têm em linha de conta o facto de os recursos serem limitados; os impactos destas políticas fazem-se sentir mais individualmente do que colectivamente, ou seja, privilegia alguns grupos em vez da generalidade da comunidade.	Estas políticas têm mais visibilidade perante o público em geral, pois estas envolvem a AP, os políticos e os grupos de interesse.	Esta tipologia tem a ver principalmente com procedimentos, isto é, estas políticas públicas geram grupos de apoio e de veto dentro do próprio sistema político.	As mais conhecidas as políticas sociais; estas atingem a maior parte dos cidadãos, pois, abrangem a alocação e a gestão dos recursos colectivos e, o modo de distribuição e de disponibilização dos serviços.

Fonte: (Adaptado de Lowi, 1964; 1972)

Quanto ao processo de políticas públicas, também denominado por ciclo de políticas públicas, que vigorou nas décadas de 70 e 80, pode ser decomposto num conjunto de fases, desde o seu começo, até ao seu fim (Carvalho, 2008).

As etapas do processo de políticas públicas podem ser resumidas da seguinte forma: a primeira

prende-se com o agendamento (*agenda-setting*), ou seja, a identificação dos problemas e a sua colocação na agenda governamental; a formulação de políticas públicas, que tem que ver com o estudo e desenvolvimento de propostas políticas tendentes à resolução de problemas, mediante negociação; a decisão traduz-se na selecção da proposta; a implementação refere-se à execução das políticas escolhidas e, por último, a avaliação está relacionada com o controle dos outputs das políticas junto dos grupos abrangidos e não abrangidos (Carvalho, 2008).

Por conseguinte, segundo Bryner (2003), o fenómeno de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas revela-se, na prática, fluído e pouco preciso, nem sempre sendo possível identificar com exactidão o problema tratado ou as possíveis soluções aplicadas, o que leva a que muitas acções públicas não tenham qualquer efeito e que determinadas políticas lidem com os sintomas e não com as causas de um problema, deixando-o por resolver (citado por Carvalho, 2008: 35).

Nas últimas décadas o estudo das políticas públicas teve um crescimento em toda a comunidade académica. Vários factores estiveram na origem da maior visibilidade desta área. O primeiro fica-se a dever à imposição de políticas de maior eficiência e controle de custos, que passaram a dominar a agenda política dos países da OCDE. Nesta fase assiste-se à reconfiguração das políticas públicas, principalmente as sociais e económicas o que faz com que tenham maior visibilidade em termos da sua concepção e implementação. Como segundo factor temos a substituição das políticas Keynesianas oriundas do fim da Segunda Guerra Mundial, por políticas mais restritivas de custos. Desta forma, as políticas públicas também sofreram alterações, devido à desintervenção do Estado quer na economia quer nas políticas sociais.

Assim, o conceito de políticas públicas depende do conceito de Estado. No modelo de Estado “Welfare”, o Estado é o autor das políticas públicas, implementa-as através da sua máquina administrativa. Não há políticas públicas fora do Estado. As políticas públicas de cariz social são a actividade do Estado por excelência (Rocha, 2009). A partir da década de setenta, o Estado providência entrou em falência com a crise petrolífera, que afectou todos os Estados industrializados, devido à estagnação económica, desemprego e inflação. Houve a necessidade de os Estados efectuarem uma reformulação das políticas públicas. Esta reconfiguração, a que nos referimos anteriormente, dá-se através *“da assunção da categoria do estado regulador, o que se veio a manifestar, desde logo, numa lenta mas progressiva e contínua metamorfose dos serviços públicos e das políticas públicas”* (Rodrigues, 2009: 157).

Por conseguinte, *“valores e princípios que guiaram o aparelho administrativo, que se foram consolidando durante séculos, tornaram-se, aparentemente, o símbolo de um passado engolido pela voracidade da competitividade, da globalização e das tecnologias da informação e comunicação”* (Carvalho, 2008: 79). Assim, chegamos a uma NGP, que Bilhim classifica como *“uma mudança de foco da public administration para a public management”* (2000: 45).

Com o NPM a actividade do Estado é afectada, o Estado é reduzido, através das políticas de privatização. Grande parte da actividade do Estado passa a ser subcontratada. Isto significa que a implementação das políticas passou a estar a cargo das entidades que tem os contratos com o Estado. Por conseguinte, o Estado passa a ser caracterizado por *“uma actividade de regulação e de orientação macro-económica e de autonomização da esfera privada”* (Mozzicafreddo, 1997: 17).

Devemos referir que a *“formulação de políticas públicas tem de lidar com três tipos de interesse: o interesse nacional, o interesse público e o interesse geral.”* (Bilhim, 2008: 113). No que diz respeito ao interesse nacional, este *“relaciona-se intimamente com a essência de Portugal, como Estado-nação, perante um conjunto de circunstâncias históricas da mais variada natureza, e, tendo em conta a prevalência de quaisquer factores de índole geográfica ou geopolítica.”* (2009:113). Nesta esfera, estão englobadas as políticas públicas relacionadas com a *“segurança e de garantia da soberania e independência nacional; direitos, liberdades e garantias; a defesa da democracia política; a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo e da igualdade real entre os portugueses (...) entre outras”* (2009: 113). Neste paradigma, o Estado é visto como uma *“instituição centralizadora e impositiva* (Rodrigues, 2009:153), *com uma “tripla função de assegurar um ambiente de Paz e de Segurança, através dos alicerces da Eficiência, da Equidade e da Estabilidade* (2009: 153).

Nos nossos dias, um dos principais debates no mundo académico prende-se com o facto de se saber que espaço têm os governos na definição e implementação de políticas públicas. No processo actual de definição de políticas públicas, os Estados, seus governos que exercem a sua actividade num mundo globalizado e cada vez mais complexo, aproxima-se mais da perspectiva teórica dos que defendem que existe uma *“autonomia relativa dos Estados”*, ou seja, os estados continuam a ter o seu espaço de actuação, mas cada vez mais sujeitos a influências internas e externas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Desta forma, assistimos ao envolvimento de grupos de interesse, movimentos sociais que participam na formulação das políticas públicas, cada qual com maior ou menor influência.

Existe alguma literatura que vem defendendo um encurtamento do papel dos governos, devido principalmente à globalização, dificuldades de intervenção, menor capacidade para formular políticas públicas e para governar. Todos estes factores ficam-se a dever à crescente complexidade que a vida moderna trouxe consigo e que levou a considerar o poder político institucionalizado como uma rede de poderes, o que leva a encarar a vida política como um processo de negociação e de troca, onde governar passa a assentar num processo de ajustamento entre grupos (Maltez, 1996). Neste sentido, podemos dizer que as *“políticas e programas que estruturam e conduzem a vida política e social são o resultado de interacções de muitos diferentes grupos e organizações, a mistura de muito diferentes opiniões e interesses”* (Bilhim, 2008:102).

Como já referimos, com o NGP, também novos formatos de políticas públicas foram introduzidos, devido à grande preocupação por parte dos governos com a eficiência. A eficiência passa a ser o

principal desiderato dos novos formatos de políticas públicas. Por outro lado a credibilidade e a delegação das políticas públicas passam a ser factores preponderantes, embora estes novos desenhos ainda tenham pouca investigação empírica. Esta nova visão, resulta da crise fiscal e económica ocorrida e na mudança da ideologia do Estado, que começou com a decadência do sonho pluralista da visão dos Estados Unidos sobre políticas públicas.

Os interesses comuns, que estiveram na origem da decisão sobre políticas públicas que afectam os cidadãos, não resultam de uma acção colectiva, mas sim de *“free riding”*, isto é, os interesses de alguns apresentam maiores resultados do que os interesses da comunidade (Olson, 1965). Em sentido contrário, Cardim refere que *“o carácter público das políticas relaciona-se, ainda, com a sua universalidade, entendida na medida em que providenciam bens públicos utilizáveis ou disponibilizados para toda a sociedade, não podendo ser consumidos ou dirigidos apenas a uma pessoa singular ou a um único grupo de pessoas”* (2006: 29).

Olson, a este respeito, refere que o interesse público não é a soma dos interesses dos grupos. Seguindo o mesmo raciocínio, uma boa política resultaria de uma análise racional e não de uma disputa de grupos de interesses. Assim, com o contributo de Olson, a eficiência e a racionalidade passam a estar no cerne das políticas públicas, nomeadamente nas políticas de privatização e desregulamentação, que diminuiriam os riscos das acções colectivas.

Como outro factor de influência, a credibilidade das políticas públicas ganhou adeptos, pois, as regras pré-estabelecidas são mais eficientes do que o poder discricionário dos políticos e da própria administração, de que as políticas públicas podem ser alvo. A discricionariedade tende a ser eliminada, delegando-se em *“instituições que preparam o processo disponibilizador das soluções que as motivaram, ou que constituem mesmo a sua frente de contacto e de disponibilização de produtos ou serviços delas decorrentes”* (Cardim, 2006: 29).

Em vários países, as políticas públicas tendem a ser implementadas com um carácter participativo cada vez mais activo, pois *“a negociação e a obtenção de consensos contribui expressivamente para a legitimação social e para a viabilidade de uma política pública, uma vez que alarga o espectro social de apoio, neutraliza interesses contraditórios e permite a penetração no tecido social envolvido no processo ou que dele toma conhecimento”* (Cardim, 2006: 195). Neste sentido é fundamental, que as políticas adoptadas sejam as mais adequadas à resolução dos problemas, para que haja adesão e consentimento dos seus destinatários. (Carvalho, 2008: 99).

O governo continua a ser um dos principais actores, mas, actualmente, a formulação e implementação das políticas públicas que regulam a sociedade, são o resultado de uma interacção muito complexa de vários outros intervenientes, com diferentes interesses, objectivos e valores (Colebatch, 2005 e Bilhim, 2009). Segundo Sabatier (1999) o processo de definição e desenvolvimento das políticas públicas está imbuído da complexidade inerente à realidade social em

que o mesmo se desenrola, implicando numerosos actores, visíveis e encobertos, com diferentes visões da realidade e interesses, que procuram, recorrendo aos meios ao seu alcance, atingir os seus próprios fins (Citado por Carvalho, 2008: 33).

Com a “*nova governação*”, também o Estado Português delegou poder em grupos sociais, que representam determinados grupos de interesses, principalmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas, mas o governo continua a tomar decisões e a desenhar políticas conducentes à resolução de problemas, adaptando-se às “*formas como a sociedade, as suas estruturas e os grupos de interesses que as compõem, relatam e interpretam as histórias acerca do modo como os problemas se delimitam, se corporizam e interagem, conduzem a uma nova dimensão (social) desses mesmos problemas*” (Cardim, 2006: 194). Neste sentido, quando fizermos referência as políticas públicas fica subentendido “*que as medidas propostas consistem em soluções decorrentes do diagnóstico de uma situação problemática, determinadas de acordo com uma sequência lógica, racional: diagnóstico do problema, determinação dos objectivos, levantamento das alternativas, escolha da alternativa com a melhor relação custo/benefício e menor risco, sua implementação e posterior avaliação*” (Carvalho, 2008: 99). Isto nada mais é que o ciclo de uma política pública.

Pensamos estar agora em condições, depois de resumidamente termos abordado alguns modelos e teorias, de compreender melhor os problemas para os quais as políticas públicas são desenhadas, os conflitos causados, as etapas, o papel dos destinatários, instituições e grupos de interesse envolvidos na decisão e que, no final, serão abrangidos pelas políticas públicas.

3 SEGURANÇA INTERNA, SEGURANÇA PÚBLICA E NOVA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA.

“O declínio do Estado não é um prelúdio da utopia, mas sim do desastre”.

(Fukuyama, 2006: 128)

3.1 SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

Se fizermos uma abordagem à etimologia da palavra segurança, ficamos mais aptos a entender o seu verdadeiro significado. Assim, a sua origem vem do Latim “securus”, que significa “sem temor”, derivando da expressão “sine cura”, que por sua vez significava “sem cuidados”. Podemos dizer que a segurança é a ausência de risco, a previsibilidade, a certeza quanto ao futuro. O risco está sempre associado a factores que diminuem a previsibilidade e, portanto, a certeza quanto ao futuro. Prossequindo, podemos dizer que “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 gerados pela desordem e imprevisibilidade” (IPRI, 2006a: 23).

A segurança interna no contexto actual, *“homeland security na terminologia anglo-saxónica – pode ser definida como o esforço de governação concentrado, envolvendo todos os agentes e capacidades públicas e privadas que contribuem para um clima de paz social e de tranquilidade pública num dado país”* (Almeida, 2009: 50). Assim, a segurança interna consiste na actividade do Estado levada a cabo, no sentido de proporcionar um sentimento de segurança à sociedade em geral e precaver e combater riscos e ameaças que possam comprometer o normal funcionamento das instituições democráticas. No mesmo sentido, *“o significado de 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”* (IPRI, 2006a: 23).

Depois da aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, foi prevista a necessidade de se encontrar um conceito do SSI, que veio a acontecer em 1987 com o parlamento a aprovar a primeira Lei de Segurança Interna⁸ (LSI). Esta LSI definiu as competências do Governo, na condução da política de segurança interna, nomeadamente o Conselho de Ministros, que tem competência para definir as linhas gerais de política governamental de segurança interna; da Assembleia da República, que tem como competência a fiscalização da sua execução e do Primeiro-Ministro que é responsável pela direcção política da segurança interna. Foi criado também o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), sendo um órgão interministerial de consulta em matéria de segurança interna e o

⁸ Lei n.º 20/87, de 12 de Julho, actualizada pela Lei n.º 8/91, de 01 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 07 de Maio.

Gabinete Coordenador de Segurança⁹ (GCS), que funciona na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministério da Administração Interna (MAI), sendo um órgão de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das Forças e Serviços de Segurança (FSS). Esta primeira LSI definia como entidades e organismos públicos com funções de segurança:

- A Polícia de Segurança Pública (PSP)¹⁰;
- A Guarda Nacional Republicana (GNR)¹¹;
- A Polícia Judiciária (PJ)¹²;
- O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras¹³ (SEF);
- O Serviço de Informações e Segurança (SIS);
- Os Órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima¹⁴ e Aeronáutica (OSAMA)¹⁵.

No GCS tinham assento os dirigentes máximos da PSP, GNR, PJ, SEF, SIS, autoridade marítima, autoridade aeronáutica e Secretário-Geral e um representante de cada uma das entidades em permanência, sendo as suas funções genéricas, assessorar as entidades governamentais responsáveis pela condução da política de segurança interna. Devemos salientar que o GCS não detinha quaisquer competências de comando, operacionais, sendo apenas um órgão de consulta.

Após vinte anos de vigência do sistema de segurança, criado pela LSI de 1987 foram identificados pontos críticos, que podem ser sistematizados do seguinte modo:

- *“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 SII com o SIRP;*
- *Duplicação de órgãos de apoio”* (IPRI, 2006a, 18).

⁹ Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 61/88 de 27 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 51/96 de 16 de Maio e Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de Maio.

¹⁰ Originariamente criada como Polícia Cívica pelo Decreto-lei n.º 144 de 8 Julho de 1867, sendo de natureza civil.

¹¹ Criada por Lei a 3 de Maio de 1911, sendo duplamente tutelada pelos ministérios da Administração Interna e Defesa, por isso de natureza militar.

¹² Inicialmente designada de Polícia de Investigação Criminal, integrada na PSP, tendo-se autonomizado em 1927, sendo hoje um corpo superior de polícia criminal, tutelada pelo Ministério da Justiça.

¹³ Tem origem em 1974 pela PSP, com a criação da Direcção de Serviços de Estrangeiros. O SEF foi criado pelo Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, retirando assim competências à PSP.

¹⁴ Criado pelo Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de Setembro e regulamentado pelo Decreto-lei n.º 43/2003, de 2 de Março.

¹⁵ Com origem a 1929 com a criação do Conselho Nacional do Ar, sendo em 1979 criada a Direcção-Geral da Aviação Civil e mais recentemente representado pelo Instituto Nacional de Aviação Civil, recentemente reformulado pelo Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de Abril e pela Portaria n.º 543/2007, de 30 de Abril.

Como facilmente se depreende, a descoordenação, desarticulação e a sobreposição de meios e de órgãos eram os factores dominantes neste sistema. Esta Lei encontrava-se completamente inadequada e desajustada à nova realidade nacional e internacional devido às mudanças ocorridas em termos de novas ameaças, riscos e desafios, principalmente ao nível do terrorismo, criminalidade transnacional, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, tráfico de armas e crime económico. Estes novos desafios correspondem a *“alteração do quadro de ameaças e riscos que se colocam à segurança nas sociedades contemporâneas”* (IPRI, 2006a: 18).

O SSI português assenta em quatro domínios fundamentais em interdependência e complementaridade: a prevenção, a ordem pública, a investigação criminal e as informações. Nesta lógica, o SSI dispunha de uma considerável panóplia de FSS (PSP, GNR, PJ, SEF, SIS) e mais os sistemas de autoridade marítima e aeronáutica, mas que não conseguiam responder as várias solicitações e domínios da segurança dos cidadãos.

Então que mudanças ocorreram, em termos de ameaças e riscos na sociedade? A mudança social reclama por novos paradigmas de segurança? Os níveis de insegurança sentidos pelos cidadãos aumentaram? A coordenação das FSS tornou-se impraticável, pondo em causa a segurança interna? O conceito de segurança em vigor deixou de ter aplicabilidade?

Para responder às questões levantadas, começamos por dizer que para a criação de um novo conceito de segurança, num âmbito mais alargado, a comunidade internacional tem de mostrar interesse num futuro comum em que exista *“interesse estratégico, justificação técnica-operacional, cultura política prevalecente e contexto geopolítico favorável para que o tópico da segurança interna das sociedades livres e democráticas”* (IPRI, 2006a: 10) seja aberto e favorável à cooperação inter-estatal. Por outro lado, facilmente constatamos que os Estados não detêm mais a capacidade de prevenir e controlar os fenómenos criminais, devido ao quadro das ameaças e riscos ser *“não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com regras de empenhamento desconhecidas, pelo menos por um dos lados, com um modo de actuação e doutrina assimétrica e imprevisível”* (Steele, 2002: 5).

Devemos notar que o XVII Governo Constitucional, prosseguindo um dos objectivos reformadores inscrito no seu programa *“afirmar a autoridade do Estado e garantir a segurança”*, socorreu-se do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa, através do Ministério da Administração Interna, para a realização de um estudo que reflectisse a *Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna em Portugal*.

Assim, no âmbito deste estudo, em 5 de Julho de 2006 foi apresentado um relatório preliminar onde se destaca a efectiva falta de coordenação operacional das FSS interna que tem sido deixada pelo legislador à inteira discricionariedade dos dirigentes máximos destas forças e serviços. No âmbito da

apresentação do referido relatório (IPRI, 2006) foram enunciadas reflexões com vista a reformulação do SSI existente, tendo em consideração os novos desafios da segurança num mundo em transformação:

- Em primeiro lugar, a segurança passa a ocupar uma posição cimeira de debate nas sociedades modernas, devido à grande incerteza e instabilidade a que se assiste presentemente no mundo (2006: 5);
- As ameaças, no passado, eram perfeitamente identificadas, tinham um rosto, um território, sendo que, as ameaças actuais são de difícil identificação e localização, pois na maior parte das vezes não se conhece os adversários (2006: 10).
- Por outro lado, as ameaças tradicionais concorrem com novas ameaças, que são transnacionais, assimétricas e imprevisíveis (2006: 11);
- Dentro das fronteiras, a criminalidade sofre mutações, principalmente devido às mudanças sociais, culturais e económicas, ligadas ao aumento dos centros urbanos e aparecimento de zonas cinzentas (2006: 12);
- Aparecimento de novas tipologias de criminalidade organizada transnacional, como resultado das políticas da livre circulação de pessoas e redes de tráfico de seres humanos (2006: 31);
- Emergência de novos interlocutores internacionais, obrigando os Estados a terem de actuar numa situação de maior complexidade, em termos de relações internacionais (2006: 32);
- Finalmente, a vulnerabilidade do mundo actual, as perturbações e as transformações, que afectam constantemente a sociedade, abrigam à revisão do conceito de segurança (2006: 32).

Chegados aqui, somos levados a concluir que a reforma do SSI, se impunha, de forma a corrigir os desajustamentos entre o quadro legal, então em vigor e o novo quadro de ameaças e riscos quer a nível interno, quer a nível externo.

O Governo publicou a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º45/2007¹⁶ de 1 de Março, onde apresenta a vontade política de reformular a velha LSI. Esta resolução veio definir as linhas

¹⁶ Na parte introdutória desta resolução pode ler-se que “O Sistema de Segurança Interna, que vem vigorando em Portugal desde o fim da década de 80, é fruto de uma conjuntura internacional e interna ultrapassada. Foi concebido ainda no quadro da Guerra Fria e da acção das organizações terroristas de inspiração ideológica. Por outro lado, decorre de um quadro legal e institucional cujas componentes foram emergindo em circunstâncias muito diversas, gerando omissões, sobreposições e zonas de indefinição, em especial no tocante às responsabilidades das forças e serviços intervenientes. Défices de coordenação comprovados vêm subsistindo, agravando a inadequação do Sistema”.

orientadoras que serviriam de base à nova LSI. Nesta resolução pode ler-se que é importante *“promover a aprovação de uma nova lei de segurança interna que consagre um conceito estratégico de segurança interna inovador e adequado ao ciclo histórico”*.

A nova LSI, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, enuncia os princípios fundamentais e os fins da segurança interna, assim como as ferramentas de coordenação e os órgãos tutelares pela sua execução. Esta actividade é desenvolvida por um conjunto de entidades, órgãos e serviços que desenvolvem acções de direcção, coordenação, fiscalização, consultivas e operacionais, para implementar as políticas públicas de segurança, ou seja, o SSI. Não podemos ainda, dizer que a nova LSI veio trazer uma ruptura completa com o velho SSI, sendo que a principal novidade, prende-se com a criação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI). Esta nova figura central passa a ter competências de coordenação de áreas que até então se encontravam em compartimentos estanques.

O legislador atribui competências ao SGSSI, de estabelecer a articulação e cooperação da acção das forças e dos serviços de segurança, nomeadamente:

- O sistema prisional, de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade;
- O sistema integrado de operações de protecção e socorro;
- Os serviços de emergência médica;
- Os serviços de segurança rodoviária e transporte; segurança ambiental;
- Garantir a articulação entre o SSI e o planeamento civil de emergência;
- Estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP) mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações;
- Articular as instituições nacionais com as de âmbito local (polícias municipais e os conselhos municipais de segurança);
- Estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada.

Devemos salientar que as competências do SGSSI são exercidas no seguimento de um plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e serviços de segurança, que é aprovado

em Conselho de Ministros, sendo a proposta feita pelo Primeiro-Ministro, colocando assim, limites ao exercício das competências do SGSSI, de modo a afastar toda e qualquer conotação política no seu exercício. Este novo modelo *“prevê que há uma entidade que vai ter acesso a tudo. O SGSSI vai ter acesso ao Sistema Integrado de Informação Criminal, onde estão os processos em investigação. Portanto, ao mesmo tempo que há uma grande acumulação de poder, deveria haver um maior poder de fiscalização da Assembleia da República”* (Cabral, 2007). Assim, coloca-se muita informação nas mãos de uma só pessoa, sendo na sociedade de hoje sinónimo de poder.

Com a publicação da nova LSI, o SSI passou a ter os seguintes órgãos:

- O CSSI é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro e integrando os Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, deputados, responsáveis máximos dos sistemas SSI e SIRP, forças armadas, forças de segurança e de outros serviços relevantes em termos de segurança;
- O SGSSI funciona na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna;
- O GCS é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna.

Como conceito central da nossa investigação, a segurança interna, é definida no Art. 1.º, n.º1 da Lei n.º53/2008 de 29 de Agosto, como *“a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”*. A LSI define quais são os organismos que exercem funções de segurança interna (art.º 25.º), quais as medidas e as medidas especiais de polícia (art.º 28.º e 29.º), a utilização de meios coercivos (art.º 34.º) e uma novidade que consiste na colaboração das forças armadas em matéria de segurança interna (art.º 35.º). Desta forma, a nova Lei dá um sinal claro de aproximação entre segurança interna e defesa nacional competindo ao SGSSI e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) assegurarem entre si a articulação operacional, pois ambos fazem parte do CSSI.

Poderá a aproximação referida anteriormente, levar à criação de conceito estratégico de segurança nacional? Ou pelo contrário, os conceitos de segurança interna e externa manter-se-ão estanques e sem pontos de contacto?

A LSI no seu art.º1, n.º3 enuncia um novo paradigma, pois para além da tradicional protecção das pessoas e da ordem e segurança pública, refere que a “*prevenção e reacção a acidentes graves ou catástrofes, a defesa do ambiente e a preservação da saúde pública*” passam a estar também sob a alçada deste diploma. Sem dúvida que se trata de um “*sistema alargado com uma geometria variável e que tem como principais características ser suportado por um conceito interdisciplinar*”¹⁷ de segurança interna e possuir uma composição robusta, coerente e com flexibilidade” (IPRI, 2006a: 32). Pretende-se assim, através destas características do novo conceito de segurança interna obter, maior eficácia no que diz respeito a prevenção, contenção e respostas adequadas ao conjunto de transformações rápidas e imprevisíveis em termos de ameaças e riscos.

A LSI prevê uma panóplia de ferramentas de coordenação, direcção, controlo e comando operacional neste novo figurino da segurança interna, mas em nosso entender poderia ter ido mais longe, no sentido de clarificar as velhas concepções de divisão em compartimentos estanques da dimensão interna e externa da segurança, pois não esclarece de forma clara as zonas de interpenetração e de complementaridade entre as duas dimensões, dentro de fronteiras, assim como fora delas. Neste sentido, o Art. 4.º, n.º2 da LSI apresenta somente uma novidade, pois enuncia uma vertente da dimensão externa da segurança interna, quando estipula que,

“no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do (espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português), em cooperação com os organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”.

Em outras ocasiões, a LSI faz referência às competências em termos de dimensão externa da segurança interna do SGSSI: Em primeiro lugar, deverá desenvolver no território nacional os planos de acção e as estratégias do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, que impliquem actuação articulada das forças e dos serviços de segurança (Art.º16º, n.º2, al. d)); em segundo, estabelecer com o SGSIRP mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado, e o cumprimento do princípio da disponibilidade, no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (Art.º16º, n.º3, al. c)); e terceiro, constituir-se como ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia (Art.º17º, n.º2, al. e)). Também o GCS tem competência para estudar e propor formas de

¹⁷ “O termo interdisciplinar é aqui utilizado para reforçar a integração no SSI de entidades que não são restritamente de 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” (IPRI, 2006: 32).

coordenação e cooperação internacional das forças e dos serviços de segurança (Art.º22, n.º1, al. e)). Constatamos pois, que a LSI deu alguns passos importantes em termos da cooperação internacional e de coordenação entre as várias organizações nacionais e internacionais em prol da nova governança da segurança.

Se tivermos em consideração os últimos desenvolvimentos em matéria de segurança e criminalidade, inscritos nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI), Portugal tem de agir rapidamente perante este novo ciclo em que nos encontramos. Estamos a assistir a uma mudança de paradigma em termos de criminalidade, sendo cada vez mais organizada, violenta e com meios tecnologicamente mais evoluídos. Assim, esta nova arquitectura do SSI vem fazer com que sejam evitadas sobreposições e conflitos entre FSS, melhorar a articulação e coordenação das missões e aumentar a eficácia e a eficiência do SSI, através da eliminação de canais de estrangulamento, deficiências e custos desnecessários (IPRI, 2006a), na tentativa de elevar os índices de segurança na sociedade portuguesa.

3.2 SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública em pleno século XXI continua a merecer a atenção de académicos, políticos, dos media, de instituições não governamentais e dos gestores de organizações com responsabilidade no bem-estar e na paz social dos cidadãos.

O conceito de segurança vigente numa sociedade tende a relaciona-se com a manutenção da ordem pública e a prevenção e controle da criminalidade e das incivilidades. Este mesmo conceito tem de ser visto como sendo uma questão de Estado, sendo também um bem público que é o garante da Democracia, assim, a segurança tem de ser vista como condição fundamental da liberdade, ou seja, condição principal para que todos os cidadãos usufruam dos seus direitos, liberdades e garantias (Teixeira, 2002).

O mundo encontra-se cada vez mais globalizado e interdependente, o que obriga os Estados a um processo de reforma, ou seja, a repensar as suas estruturas, funções e novos conceitos de segurança que satisfaçam as necessidades dos cidadãos. Anteriormente, a segurança que o Estado oferecia, proporcionava alguma tranquilidade. Hoje, a segurança é um conceito mais abrangente e complexo, que envolve muitos actores, pois a segurança é um problema do Estado, da comunidade internacional, das polícias, das comunidades e de nós mesmos.

A última década do século XX trouxe-nos paradigmas diferentes, em termos económicos, políticos, sociais, culturais e ambientais. Estas transformações devem-se ao processo de globalização, que nos colocou perante novas oportunidades, mas que também fez surgir muitos riscos, ameaças e inseguranças. Desta forma, *“a omnipresença do risco na sociedade contemporânea encontra-se,*

assim, estritamente associada à sua globalização” (Gonçalves, 2003: 6).

Neste quadro de novos riscos, ameaças e incertezas, a segurança pública assume um novo conceito, deixando de abranger somente a segurança individual, transformando-se num conceito mais global, que obriga os Estados a redefinirem os seus sistemas de segurança interna, o papel das forças e serviços de segurança, o papel das forças armadas e o papel das forças de emergência e socorro. Foi o que o Estado Português tentou fazer com a aprovação e publicação da nova LSI.

As sociedades apresentam cada vez mais vulnerabilidades, em termos de ameaças e riscos que provocam um aumento do sentimento de insegurança nas populações. Os Estados-nação entram em crise, pois o seu modelo, baseado num Estado centralizado, reduz a sua capacidade de fazer face a problemas de desequilíbrios ambientais globais, à distribuição desigual da riqueza, ao crescimento populacional, aos problemas de imigração ilegal e riscos de confrontação nuclear. Esta tipologia de Estado não consegue enfrentar de forma preventiva, as novas realidades decorrentes da globalização (Falk, 2002: 72).

Cada vez mais se vêem os Estados a perderem a sua capacidade para encontrar as componentes sociais, económicas e materiais, da segurança pública dentro das suas próprias fronteiras (Falk, 2002). Podemos mesmo afirmar que os países não conseguem proteger os seus próprios interesses, sem que para isso estabeleçam parcerias técnicas e operacionais com outros países. Assistimos, pois, a perda de capacidade dos Estados em encontrar internamente soluções capazes de impor a lei e a ordem, levando a que se instale uma certa ingovernabilidade em termos de segurança, o que se vem a reflectir de forma prejudicial na qualidade e bem-estar dos cidadãos.

Assistimos a uma nova realidade, ou seja, os Estados vêm-se impotentes para fazer face a estas vulnerabilidades sociais, actuando isoladamente. Os Estados na actual conjuntura, em termos de segurança interna têm de se desnacionalizar e transnacionalizar para o seu próprio interesse nacional, isto é, abdicar da sua soberania, para que, num mundo globalizado, possam tratar dos seus problemas nacionais (Beck, 2002).

Estamos perante uma segurança pública de carácter multidimensional, onde os Estados, através da sua AP têm de abandonar rapidamente o conceito de segurança pública, em sentido estrito, e passar a fazer uma abordagem multivariada e integrada de todos os factores que causam insegurança e que estão relacionados entre si.

Em particular, a sociedade portuguesa assistiu nas últimas décadas a mudanças sociais significativas, como a globalização e a mobilidade; a urbanização e metropolização dos grandes centros; as alterações multiétnicas, ocorridas no tecido social; a exclusão social; e a diluição dos mecanismos informais de controlo social. Desta forma, apresentamos um modelo que nos ajuda a compreender a nova segurança pública reivindicada pelas sociedades contemporâneas (*Vide figura*

3.1).

Figura 3. 1- Modelo de segurança pública nas sociedades contemporâneas



Fonte: (Adaptado de Machado, 2009)

Desta forma podemos melhor compreender, que as políticas de segurança têm de se adaptar constantemente às mudanças ocorridas no seio da sociedade.

No início da última década do século XX, a Segurança Interna e a Segurança Internacional eram perfeitamente definidas e identificadas. A Segurança Internacional era uma realidade exclusiva dos Estados, que usavam a diplomacia para tempos de paz e as forças armadas para tempos de guerra. A Segurança Interna dizia respeito unicamente ao interior dos Estados. O Estado respondia com o direito penal e com a repressão policial, perante a criminalidade e a insegurança (Teixeira, 2004:5).

A realidade que assistimos nos nossos dias é complexa e apresenta zonas cinzentas, pois é cada vez mais difícil de distinguir o que são ameaças à segurança interna e ameaças à segurança externa, ou seja, muitas delas fluidificam-se atravessando as fronteiras geográficas dos Estados, vindo posteriormente a manifestar-se no seu interior. Muitas destas ameaças constituem-se como *“ameaças transnacionais como o crime organizado, o narcotráfico, o terrorismo transnacional e outras, que determinam a transnacionalização do fenómeno da segurança e exigem não só novas perspectivas de análise, mas também e sobretudo novas políticas de segurança”* (Teixeira, 2004: 5).

O novo conceito de segurança pública reclama pela participação e intervenção cada vez mais activa dos cidadãos na sua própria segurança. O Estado regulador deve reconhecer, o papel e as capacidades em promover a participação dos cidadãos, em prol da nova segurança pública. Estamos numa fase em que *“partes do que antes era considerado pelo «sistema político» como «segurança pública», e de cuja manutenção dele dependia, deixaram de ser encaradas como responsabilidade do*

Estado” (Sarmiento, 2007: 28).

Chegados aqui, estamos em condições de responder às questões por nós levantadas. Assim, podemos dizer que as ameaças e os riscos são imprevisíveis e globais, a mudança social está no centro da mudança de paradigma da segurança; as ameaças e riscos provocam um aumento do sentimento de insegurança nas populações; a coordenação entre FSS fazia perigar a segurança interna e o conceito de segurança em vigor tornou-se obsoleto, para fazer face à nova realidade securitária.

Seguidamente, vamos abordar, o novo formato das políticas públicas de segurança, que a sociedade actual, de complexidade crescente, reclama, em prol de um desenvolvimento humano à escala mundial.

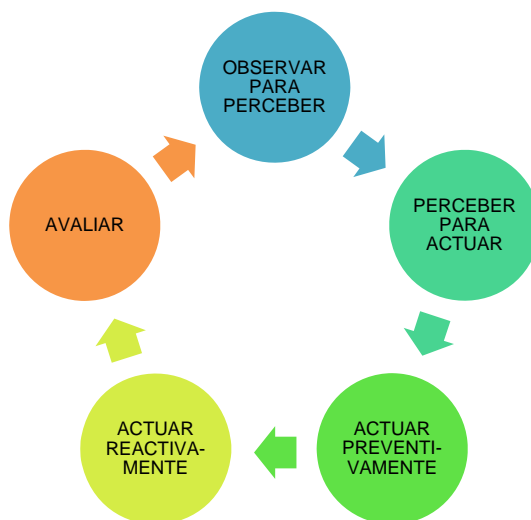
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

A segurança tem de ser vista, hoje como um conceito em permanente evolução, de forma multidisciplinar, ou seja, que atravessa um conjunto de disciplinas autónomas, mas que se relacionam entre si (Gouveia e Pereira, 2007).

As políticas públicas de segurança podem ser definidas como *“um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objectivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados, uma resposta efectiva às diversas formas de insegurança”* (Dieu, 1999: 29).

Neste quadro global de novas ameaças e riscos, as políticas públicas de segurança têm por objectivo principal identificar as prioridades e os problemas que a segurança enfrenta. Estas devem ser implementadas no sentido de, primeiramente, prevenir as ameaças e os riscos simétricos e assimétricos, de poderem vir a manifestar-se contra os cidadãos, as instituições democráticas, as infra-estruturas essenciais e vitais para a vida em sociedade e os serviços e forças de segurança (Almeida, 2009). Nesta medida, podemos dizer que uma política de segurança tem sempre de actuar em círculo, conforme modelo apresentado (*Vide* figura 3.2).

Figura 3.2 – Círculo virtuoso de uma política pública de segurança



Fonte: (Adaptado de Machado, 2009)

Por conseguinte, este círculo tem de estar em permanente retro alimentação, isto é, as políticas públicas de segurança têm de ser alvo constante de adaptações, para responder eficazmente aos problemas securitários, que os Estados têm pela frente.

Não podemos cair na tentação de alargarmos demasiado o conceito de segurança, podendo correr o risco de perdermos a sua tangibilidade. Não podemos definir como problema de segurança tudo que cause incertezas no quotidiano das pessoas, pois o termo deixaria de ter significado, sendo assim imperioso identificar os actores e os factores que afectam realmente a segurança, prossequindo também, um esforço de caracterização dos parâmetros qualitativos e quantitativos que os caracterizam, fazendo a sua indispensável associação ao campo de segurança apropriado (Almeida, 2009).

Devemos referir que, quando falamos em políticas de segurança, estamos a falar de um universo muito vasto e que a abrangência ultrapassa o objecto da nossa investigação, pelo que consideramos importante enunciar as possíveis áreas de abrangência das políticas de governação em termos de segurança (*Vide* Tabela 3.1).

Tabela 3.1 – Políticas de Segurança: Áreas de abrangência

ÁREAS DE ABRANGÊNCIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Segurança Nacional Integrada

Segurança Pública e Privada

Segurança Empresarial e das Comunicações

Segurança Ambiental, Alimentar e Económica

Segurança Rodoviária e Marítima

Segurança no Trabalho

Fonte: (Almeida, 2009)

Assim, desta forma ficam balizados todos os aspectos das políticas de segurança, sendo que, para o nosso trabalho, são relevantes as políticas na área da segurança interna, ou seja, a segurança pública.

As políticas de segurança, implementadas em Portugal, nas duas últimas décadas têm sido *“caracterizadas, em geral, pelo seu gradualismo, descontinuidade e centralidade, pela sua natureza segmentada, micro e normativa”* (Oliveira, 2006: 285), faltando uma estratégia global, nomeadamente em termos do SSI. Normalmente têm-se constituído como *“políticas de segurança efémeras e conjunturais, assentes em meras convicções de oportunidades ou em experiências alheias, nem sempre conciliáveis com o país real”* (Dias, 2001: 98) e com os serviços e forças de segurança de que o Estado dispõe, para assegurar da forma mais eficiente e eficaz a segurança dos cidadãos.

Quando investigamos as políticas públicas de segurança que foram seguidas em Portugal, podemos classificá-las *“na base de três eixos distintos* (Oliveira, 2006: 285):

- *Políticas de segurança e consolidação do estado de direito, de 1974 a 1981;*
- *Políticas de reafirmação da segurança interna, de 1981 a 1995;*
- *E políticas de segurança pública, de 1995 a 2002”.*

Nós acrescentaríamos um novo período, as políticas reformadoras do SSI, de 2003 a 2008, pois durante este período a agenda governamental tem como preocupação constante, a introdução de reformas no SSI, embora a nova LSI só veio a ser publicada na vigência do XVII Governo Constitucional.

No primeiro período, as políticas de segurança tinham como principal objectivo o reforço da autoridade democrática e zelar pela ordem pública, nomeadamente políticas anti-terroristas de cariz nacional, e políticas contra o tráfico de estupefacientes a nível interno.

No segundo período, as políticas mais importantes prenderam-se com a publicação da primeira LSI e o desenvolvimento do SSI. Os serviços e as forças de segurança também passaram por uma modernização, nomeadamente as leis orgânicas e respectivos estatutos da PSP, GNR, PJ, e a criação do Serviço de Informação (SIS), assim como a institucionalização do SEF.

No terceiro período, as políticas de segurança levadas a cabo pelos governos do Partido Socialista (XIII e XIV Governos Constitucionais), podem ser referenciadas em três áreas distintas. A primeira *“relativa à modernização das forças de segurança (efectivos e meios); uma outra dirigida aos programas de segurança (escola segura, segurança a idosos, comércio seguro, vítimas) e uma área respeitante à territorialização da segurança, por via da criação das polícias municipais”* (Oliveira, 2006: 288).

No último período, foram levadas a cabo políticas reformadoras do sistema de segurança interna e da investigação criminal. Os XV e XVI governos Constitucionais não tiveram, na sua agenda governamental, nenhuma medida relevante na área da segurança interna. O XVII Governo Constitucional colocou na sua agenda, a reformulação do SSI, que culminou com a publicação da nova LSI e com a Lei de Organização da Investigação criminal (LOIC), demonstrando que as matérias de segurança interna são transversais, quando estão em questão problemas de segurança.

Os Estados vêem-se confrontados com uma nova realidade securitária, uma vez que têm de fazer face a um conjunto de situações internas que têm a sua origem fora das suas fronteiras geopolíticas (Fernandes, 2005). Cada vez mais, é necessário um esforço conjunto entre Estados, no sentido de construir estruturas complexas, sistemas partilhados, acordos de cooperação e convenções onde a responsabilidade seja partilhada, em torno do bem segurança.

Estamos na presença de um novo espaço de segurança, que requer uma nova configuração das políticas atinentes a ela, que podemos designar como um quadro operacional e estratégico (Almeida, 2009), onde ressalta à vista uma diferenciação de ameaças e riscos com que os Estados, presentemente, têm de se confrontar (*Vide* Tabela 3.2).

Tabela 3.2 – Políticas de Segurança: desafios do quadro operacional e estratégico			
Desafios para as Políticas de Segurança	Problemas Exter-Estatais	Problemas Inter-Estatais	Problemas Transnacionais
MILITARES	<ul style="list-style-type: none"> • Guerras entre Estados • Competição entre grandes potências • Disputas comerciais • Competição por recursos naturais 	<ul style="list-style-type: none"> • Golpes militares • Conflitos étnicos • Guerras civis 	<ul style="list-style-type: none"> • Insurgências transfronteiriças • Proliferação de armas via ou para actores não-estatais • Terrorismo transnacional
NÃO-MILITARES	<ul style="list-style-type: none"> • Disputas comerciais • Conflitos sobre recursos • Competição pela energia 	<ul style="list-style-type: none"> • População • Migrações económicas • Competição por recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Media transnacionais • Terrorismo transnacional • Crime transnacional • Proliferação tecnológica

Fonte: (Adaptado de Brown, 2003)

Neste quadro, estão representados a maior parte dos problemas, que as políticas de segurança terão de fazer face, quer através de meios militares, quer através das FSS, ou ainda de aplicação de ambos.

As abordagens feitas aos conceitos de segurança que vigoraram no século passado entraram em colapso. As políticas de segurança terão de procurar novos conceitos de segurança para a defesa e protecção das sociedades. Os governos terão de envolver toda a comunidade, isto é, as organizações, as instituições públicas e privadas e os cidadãos, aproveitando o *know-how* de todos para construir uma sociedade mais segura, onde os cidadãos possam usufruir dos seus direitos e liberdades, em segurança plena.

Pensar a segurança, na sociedade global, leva-nos a pensar em problemas de segurança relacionados com os transportes públicos, o ambiente, a saúde, a alimentação (Nunes, 2008), mercados de energia (Bryce, 2008), segurança de reservas de água (Dillon, 2005), o crescimento demográfico e a engenharia genética (Perrow, 2007). Como podemos ver os possíveis problemas relacionados com a segurança da sociedade podem ser muito variados e complexos.

Para que as políticas públicas dos governos sejam bem direccionadas para os problemas respectivos, é necessário, devido à sua cada vez maior complexidade, definir níveis de implementação das políticas de segurança. Assim, podemos definir “*quatro níveis de implementação para as políticas de segurança, considerando alguns dos principais agentes e preocupações na sua operacionalidade estratégica e tática*” (Almeida, 2009: 54). (Vide Tabela 3.3)

Tabela 3.3 – Níveis de implementação das políticas de segurança	
Nível Transnacional	<ul style="list-style-type: none"> • ONU, NATO, INTERPOL, Serviços de informações • Avaliação de riscos e ameaças – Balanced Scored for Security • Security Sector Governance
Nível Nacional/doméstico	<ul style="list-style-type: none"> • EU – European Security and Defense Policy • EUA – National Strategy for Homeland Security • Portugal – Política de Segurança Interna e Defesa Nacional
Nível Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de risco • Certificações de profissionais de auditoria e avaliação de risco
Nível Individual	<ul style="list-style-type: none"> • Riscos e ameaças no Século XXI • Videovigilância • Segurança alimentar, ambiental, no trabalho

Fonte: Almeida, 2009

A definição destes quatro níveis de implementação, de políticas públicas de segurança permite uma melhor identificação e análise do novo conceito de segurança abrangente, sempre numa dimensão pluridisciplinar e de multi-nível. Desta forma, a formulação de políticas de segurança deverá ser baseada na inovação e sempre focada na antecipação dos problemas, isto é, passa a ser fundamental recorrer-se a uma estratégia baseada na *intelligence*, de análise e avaliação antecipada das ameaças à segurança, cada vez mais diversificadas, inter-ligadas e de origem transnacional (Romana, 2008).

Quando nos referimos à operacionalidade estratégica e tática, estamos a dizer que Portugal deveria dispor de um Conceito Estratégico de Segurança Interna (CESI), à semelhança do que acontece com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)¹⁸, previsto na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA)¹⁹.

O “Estudo *para a Reforma do Modelo e Organização do Sistema de Segurança Interna*” (IPRI, 2006)

¹⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003

¹⁹ Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, alterada pelas Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro, Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, lei n.º 113/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 18/95, de 13 de Julho, Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de Setembro, Lei Orgânica n.º 4/2001, de 30 de Agosto e Lei Orgânica n.º 2/2007, de 16 de Abril.

foi um bom documento de partida para a reformulação do SSI, mas não aprofundou o suficiente para a elaboração de um CESI. Entendemos que este CESI deveria ser operacional, relativamente à forma como o Estado projecta a sua segurança, devendo designadamente, identificar (Nunes, 2008: 133):

- Delimitação da segurança interna;
- Enquadramento global;
- Avaliação dos riscos;
- Estabelecimento de um quadro de ameaças;
- Avaliação das alterações na sociedade;
- Valências operacionais;
- Distribuição das missões gerais e específicas;
- Operacionalização das valências;
- A implementação, monitorização e avaliação.

Assim, este CESI é fundamental para que toda a sociedade entenda como o Estado trata da segurança interna, ou seja, como enfrenta as ameaças previsíveis, conseguindo, desta forma, o envolvimento e a participação dos cidadãos numa cultura securitária essencial para o desenvolvimento social, económico, tecnológico e cultural, sustentado em valores democráticos.

No fim deste ponto, pensamos ser capazes de estar em condições de dizer, que seria importante dotar o nosso país, de um conceito estratégico de segurança nacional, na medida que os conceitos de segurança interna e defesa nacional se interligam em vários pontos de contacto, como fazemos referência (*Vide* tabela 3.4).

Tabela 3.4– Ameaças comuns para a Segurança Interna e Defesa Nacional

- Segurança das comunicações, transportes, energia e informações
- Terrorismo transnacional
- Proliferação de armas de destruição maciça
- Crime organizado transnacional (narcotráfico, exploração da imigração ilegal, tráfico de pessoas)
- Destruição florestal

Fonte: (Adaptado do CEDN)

No próximo passo desta investigação, vamos fazer uma abordagem à nova governança da segurança, expondo de forma resumida as diferenças entre o “velho” e a “novo” conceito de segurança.

3.4 NOVA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA

O conceito de segurança até a pouco tempo manteve-se inalterável, pois desde o tratado de Vestefália, em 1648, que os Estados estavam inseridos numa ordem simples, de fronteiras claras, ou seja, distinção inequívoca entre a ordem interna e externa e onde cada Estado possuía o monopólio do uso da força e mantinha relações internacionais perfeitamente sob o seu domínio. Devido a estes factos, o Estado era o único e principal actor de segurança.

Com o fim da Guerra Fria, em finais do século passado, este modelo de segurança começa a sofrer alterações, sendo a globalização o motor de transformação acelerada das sociedades, para o bem e para o mal, pois o “*Estado tradicional é esmagado e atravessado pelas transnacionais da economia, das finanças, da cultura, do desporto, do terror e do crime organizado*” (Leandro, 2008: 12). Por outro lado, as fronteiras internas e externas tornam-se cada vez mais diluídas e indefinidas e os Estados procuram novas respostas, fazendo reformulações e redefinições aos seus antigos conceitos de segurança.

Neste aspecto assiste-se presentemente à consolidação de novas fronteiras, que vão para além do mapeamento geográfico de cada Estado, ou seja, factores de natureza cultural, social, política, económica e de segurança, alteram a fronteira inicial de soberania, passando a existir a fronteira de segurança, a fronteira dos interesses, a fronteira da vulnerabilidade, a fronteira da globalidade e a não-fronteira da solidariedade (Leandro, 1992).

O Estado passa a não conseguir, sozinho, como acontecia até aqui, combater e prevenir as ameaças e os riscos que são percebidos pelos cidadãos, como factores indutores de insegurança. Desta forma, alargam-se os domínios da segurança e o Estado vê-se obrigado a chamar novos actores para produzirem e distribuírem segurança. Assim, o Estado deixa de ser o único actor, perdendo o seu papel central, passando a existir um conjunto de novos actores que são responsáveis, subsidiariamente e complementarmente com o Estado, na produção e distribuição da segurança.

Desta forma, surge a nova governança da segurança na sociedade, que visa responder a novos desafios e riscos com que a sociedade e os seus governos têm de se confrontar. Nestes tempos em que vivemos, o papel do Estado sofre alterações enquanto único prestador de segurança, ou seja, surgem novos actores de segurança, quer nacionais, quer internacionais.

Os sistemas de segurança dos Estados passam a ser mais complexos e a sua actuação a ser em rede, de forma a dar respostas às novas ameaças e riscos emergentes, passando o Estado a ter um papel regulador e prestador de segurança. Na sociedade hodierna a governança da segurança passa a ser “*multicentrada e exercida em diversos níveis e em rede, sendo a autoridade/legitimidade estadual contestada por um conjunto de actores e organizações supranacionais*” (Loader e Walker, 2007: 235).

Dentro desta lógica, a segurança de cada Estado só pode ser entendida e desenhada de acordo com os padrões internacionais onde esta inserido. Desta forma, os Estados estão mergulhados num espaço global de interdependência. Na sociedade actual, a segurança de cada Estado insere-se num complexo, onde um grupo de Estados tem preocupações comuns e transversais, de tal forma, que a segurança de cada um, não pode ser considerada separada das outras (Buzan, 1991).

Podemos dizer que o conceito de governança “*é um processo de governo, através de redes de políticas públicas, que compreende os actores do sector público e privado, incluindo os actores governamentais, sem que, estes últimos, ocupem a posição central*” (Lemieux, 2000: 128), como acontecia no modelo do Estado prestador. A segurança é um direito fundamental e um bem considerado público, cada vez mais apreciado pelos cidadãos, pelo que este novo conceito carece de uma abordagem política transversal e de uma participação interactiva de múltiplos actores.

Esta ideia de concepção da segurança entronca no conceito de governança da segurança, como novo paradigma de intervenção pública, de forma a responder as novas realidades, num mundo cada vez mais exigente. Esta nova concepção é caracterizada “*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*” (Merrien, 1998: 63).

Com este novo conceito, surge uma *multi-level* governança “*em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal e polícia local), o nacional (polícia nacional) e o internacional (por exemplo, EUROPOL e INTERPOL)*” (IPRI, 2006a: 25), como representado (Vide figura 3.3).

Figura 3.3 - Multi-level governança da segurança



Fonte: (Adaptado do IPRI, 2006a)

O Estado, com esta nova conceptualização, começa a perder o seu papel central, pois confronta-se com o surgimento de agentes fora do Estado que competem entre si, pelo monopólio da segurança. Nesta medida, o Estado tem de dar uma resposta multidimensional, englobando todos os actores e integrando as várias áreas e valências da sua actividade, em prol do bem-estar dos cidadãos em termos de segurança.

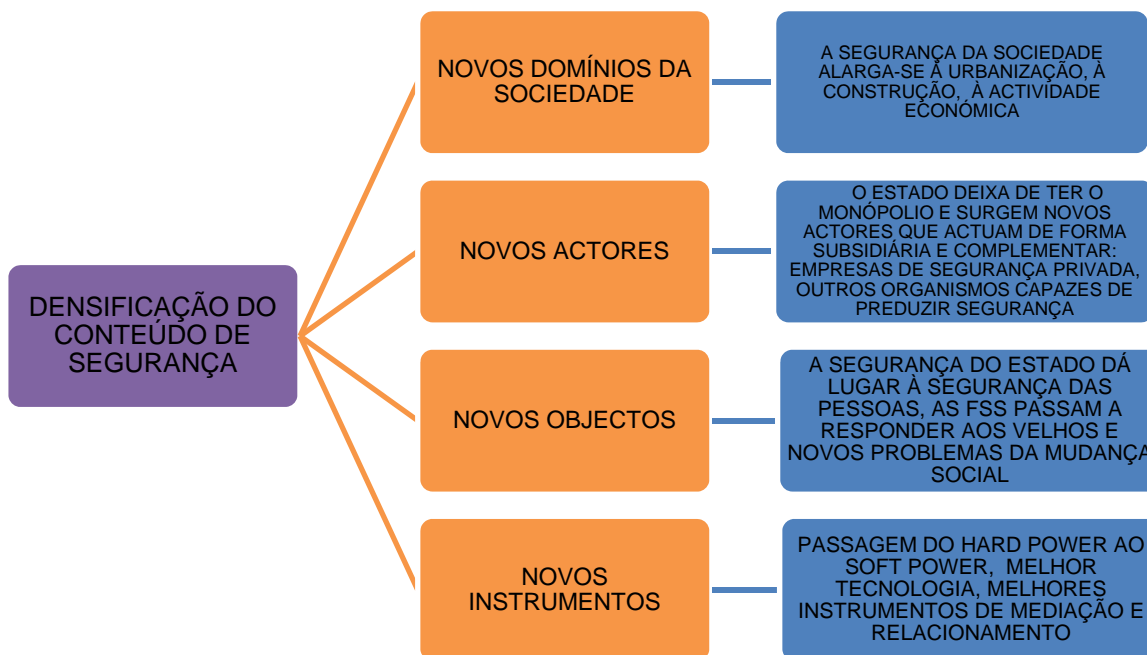
Em Portugal, as políticas públicas de segurança não têm contribuído para uma sistematização neste domínio, mas alguns sinais de governança da segurança têm surgido, nomeadamente ao nível (IPRI, 2006a: 25):

- Da descentralização e territorialização da segurança com a criação das polícias municipais;
- Da cooperação internacional, com as várias instâncias europeias, nomeadamente policial, informações, protecção civil, Europol e Interpol;
- Da privatização da segurança, com o aparecimento cada vez mais de empresas de segurança privada, absorvendo competências às forças policiais, como é o caso do controlo de bagagens e pessoas nos aeroportos, segurança interior dos recintos desportivos;
- Da participação dos cidadãos, como mecanismo de reforço dos mecanismos informais de controlo social, fortalecendo a natureza interdisciplinar das soluções de segurança.

De forma esquemática, podemos ilustrar como o conceito de segurança se está a densificar nas sociedades globalizadas, fazendo com que novos interpretes sejam chamados a intervir na chamada grande segurança.

Para uma melhor compreensão da densificação referida, apresentamos um esquema em que a segurança da sociedade, através da preservação dos seus direitos fundamentais e bens, se manifesta em novos domínios, sofrendo influências fundamentais, do ambiente social e das populações que a compõem.

Figura 3.4 – Densificação do conteúdo da segurança



Fonte: (Adaptado de Machado, 2009)

Nesta conjuntura, o Estado passa a enfrentar as ameaças, os riscos e os problemas de segurança, com um novo conceito, isto é, o Estado passa a não ser o único actor na governança da segurança, mas continua como elemento central na qualidade de prestador, regulador e dinamizador da segurança. Assim sendo, o Estado na sua qualidade de prestador, tem como desafio principal a territorialização e a proximidade, a eficácia e a eficiência. Como regulador, o desafio colocado prende-se com a definição das competências, dos procedimentos e dos limites de actuação dos agentes exteriores ao Estado. Por último, na qualidade de dinamizador, a mais difícil de concretizar, o Estado tem pela frente a tarefa de mobilizar e incentivar a participação dos outros autores de segurança.

Em jeito de conclusão, podemos dizer que o conceito de segurança, no mundo de hoje está continuamente em transformação, ou seja, os Estados vêem-se obrigados a redefinir e actualizar o conceito em termos de:

- Dimensão interna e externa;
- Relação público e privado;
- Relação Estado e cidadãos.

O Estado fica obrigado a reinventar novos modelos, novas práticas para resolver os problemas da segurança.

Assim, julgamos estar em condições de caracterizar a categoria definida à partida, para este estudo,

ou seja, a dimensão interna da segurança interna. Vamos analisar os principais indicadores que nos permitam a sua melhor definição.

4 A DIMENSÃO INTERNA DA SEGURANÇA INTERNA

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REALIDADE PORTUGUESA

A realidade portuguesa, inserida no mundo actual, passa pela incerteza, a instabilidade e a imprevisibilidade, que fazem com que a segurança seja tema central da agenda política de qualquer governo. Esta preocupação prende-se com o sentimento de insegurança que é transversal a todos os cidadãos. Nesta lógica, o estudo dos factores que interferem no modo como as populações afectadas, se sentem ou não em perigo, bem como a noção e percepção própria do risco e das ameaças, faz parte do domínio privilegiado de investigação das ciências sociais (Breton, 1995).

Portugal sofre com os efeitos da globalização, pois a ideia de uma sociedade mundial e de um único mundo, acarreta consequências para além da segurança (IPRI, 2006: 6):

- Politicamente, os Estados perdem a sua centralidade e autonomia, pois os desafios e problemas que se colocam têm cada vez mais cariz transnacional, acentuando desta forma a crise de governabilidade;
- Culturalmente, assiste-se à generalização dos hábitos de consumo, estilos de vida, baseados nos padrões ocidentais, e por outro lado aumentam as resistências identitárias;
- Socialmente, acentuam-se as diferenças de padrões de bem-estar, que leva à exclusão de muitas pessoas desse bem desejado. As desigualdades aumentam, entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento e, o fosso entre indivíduos ricos e pobres cresce exponencialmente.

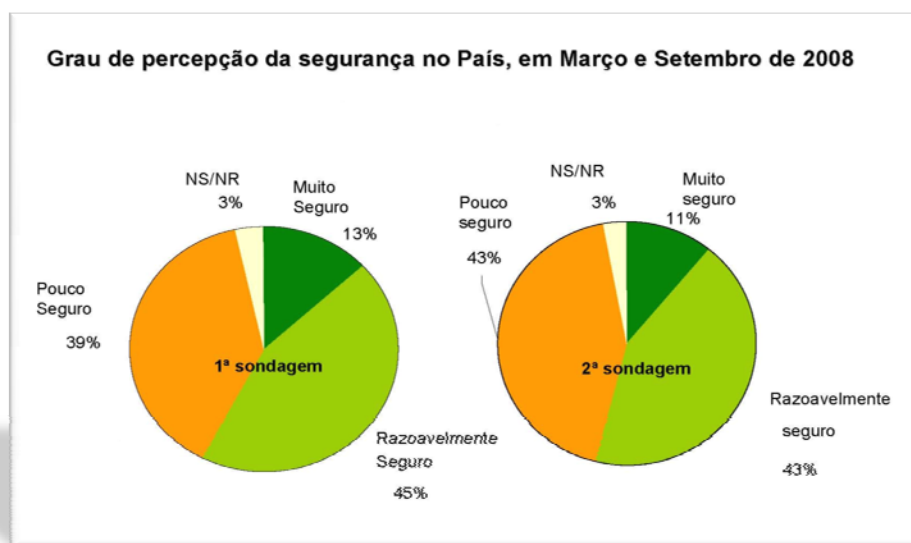
Actualmente, a mudança social em curso, faz com que os mecanismos informais de controlo social, paralelamente com a quebra das solidariedades, sejam considerados como factores potenciadores da criminalidade. Portugal depara-se com vários factores que podem potenciar o desvio e a delinquência, como são o caso da desestruturação familiar, o desemprego de longa duração, o aumento das desigualdades sociais, a desertificação das zonas rurais e a grande concentração nos centros urbanos e o crescimento da marginalização e exclusão social em zonas de subúrbios. Estes problemas reais da sociedade portuguesa *“constituem precisamente aquilo que alimenta a inquietação e reforça o argumentário da insegurança”* (Roché, 1994: 25).

Estes fenómenos acabam por ter uma influência determinante, para o aumento dos níveis de incerteza e de insegurança dos cidadãos. O sentimento de insegurança resulta de uma representação social do meio, em que estão presentes lógicas culturais e identitárias e lógicas situacionais (Roché, 1996). Assim, podemos dizer que o sentimento de insegurança acaba por afectar todos os cidadãos, pois as *“manifestações de medo pessoal ou as preocupações com a*

ordem verbais, comportamentais, individuais ou colectivas" (Roché, 1993:135), atingem de forma diversificada toda a sociedade. O sentimento de insegurança será, assim, expressão subjectiva da maior vulnerabilidade da estrutura social das sociedades complexas (Roché, 1994), onde a realidade portuguesa está englobada.

Recorrendo ao relatório do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT) de 2008, podemos perceber melhor o grau de percepção da segurança dos portugueses (Vide figura 4.1).

Figura 4.1 – Percepção da segurança em Portugal



Fonte: OSCOT, 2008

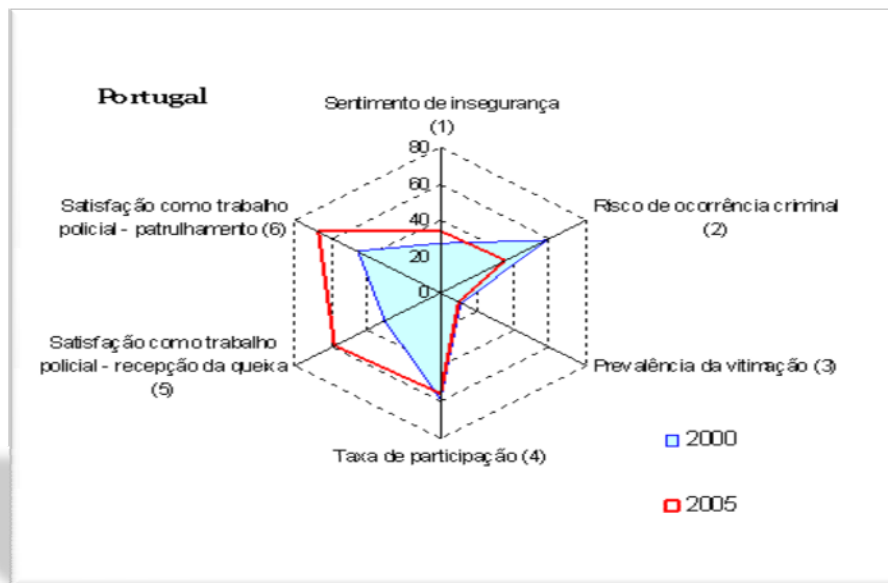
Fazendo a análise do resultado das duas sondagens, poderá dizer-se que existe efectivamente um sentimento de insegurança com uma dimensão significativa: 39% dos inquiridos, na primeira sondagem e 43,5% na segunda, consideram o país pouco seguro.

Se nos focalizarmos nos valores apurados em 2007, *“quer os referentes à criminalidade geral, quer, sobretudo, os relativos à criminalidade violenta e grave, contrariam uma tendência inversa que parece vir a registar-se ao nível do sentimento de insegurança e do medo do crime, na nossa sociedade”*. (RASI, 2007).

No RASI de 2009 afirma-se que o agravamento da criminalidade violenta, da insegurança nos grandes centros urbanos, está associada às zonas urbanas sensíveis e à actividade da criminalidade organizada.

Na sociedade, é possível medir os indicadores de risco, que potenciam o sentimento de insegurança. No caso Português, recorreremos ao estudo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC, 2007), para melhor compreender o fenómeno (Vide Figura 4.2).

Figura 4.2 - Indicadores de risco e medo do crime e de avaliação do desempenho policial - Portugal: evolução de 2000 a 2005



Fonte: Gráfico²⁰ apresentado no estudo *Metrópoles Seguras* (LNEC, 2007), a partir de dados disponíveis em EU ICS Report, *The Burden of Crime in the EU, A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety* (EU ICS 2005)²¹.

Ao fazermos a interpretação do gráfico precedente, e conforme se pode ler no estudo referido (LNEC, 2007)²², a sociedade portuguesa continua a ser uma das mais seguras da Europa.

²⁰ Legenda:

- (1) Percentagem de pessoas que se sentem inseguras ou muito inseguras nas ruas do seu local de residência depois de escurecer;
- (2) Percentagem de pessoas que consideram ser provável ou muito provável virem a ser assaltadas no próximo ano;
- (3) Percentagem de pessoas que declararam terem sido vítimas, uma ou mais vezes, de um crime no último ano (furto de viatura, furto em viatura, furto de motociclo, furto de bicicleta, assalto a residência, tentativa de assalto a residência, roubo, furto de bem pessoal, incidente sexual, tentativa de roubo);
- (4) Percentagem de pessoas que declararam terem participado à polícia um assalto à sua residência;
- (5) Percentagem de pessoas que declararam terem ficado satisfeitas ou muito satisfeitas com a forma como a queixa foi recebida pela polícia;
- (6) Percentagem de pessoas que declararam estarem satisfeitas com o policiamento da sua zona de residência;

²¹ Pode ler-se neste relatório que, "Portugal did never take part in the ICVS. In the EU context Portugal is a low crime country. The profile of Portugal shows no major deviations from the average profile of the EU but scores on drugs related problems and robberies are slightly above average. Burglar alarms are widely used. The police performance score is just below the EU mean".

²² "Desde logo, há que sublinhar uma primeira dinâmica positiva, que corresponde ao facto da percentagem das pessoas que consideram ser provável ou muito provável virem a ser assaltadas no próximo ano (indicador e confiança no sistema) ter deixado de ser maioritária (58% em 2000) para passar a ser pouco superior a $\frac{1}{3}$ (35%), ligeiramente acima da média europeia. Trata-se de um recuo de 23% em 5 anos. Depois, observam-se duas transformações muito intensas em termos da satisfação manifestada com o trabalho policial, quer em termos do rececionamento das queixas (digamos, do trabalho em secretaria), quer igualmente em termos da satisfação com o policiamento na zona de residência. Em ambos os indicadores a satisfação passou a ser uma condição maioritária, em linha com os valores dos outros países considerados e também com a média europeia. Os poliedros de 2000 e 2005 apenas se mantêm semelhantes em relação à taxa de participação - tendo esta recuado ligeiramente - e no que respeita ao sentimento de insegurança (que até se agravou em 7 pontos

Podemos de forma esquemática, para melhor compreensão da realidade portuguesa, resumir os principais factores que podem potenciar o sentimento de insegurança, sejam sociais, de comportamentos delinquentes ou de criminalidade (*Vide* Tabela 4.1).

Tabela 4.1 - Factores que afectam o sentimento de insegurança		
Factores sociais	Comportamentos delinquentes	Criminalidade
<ul style="list-style-type: none"> • Exclusão social • Desemprego de longa duração • Incerteza no futuro • Desigualdades sociais • Problemas de vizinhança 	<ul style="list-style-type: none"> • Incivildades • Consumo de drogas • Os graffiti • Actos de vandalismo • Degradação do espaço público 	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo • Criminalidade organizada • Violência urbana • Criminalidade violenta e grave • Pequena criminalidade • Delinquência juvenil

Fonte: (Adaptado de Cotta, 2005)

Os Estados-nação estão em constante transformação, neste mundo globalizado. Os Estados confrontam-se com uma realidade complexa e difícil de compreender, pois o Estado “*é por vezes demasiado grande para responder aos problemas locais e demasiado pequeno para responder aos desafios globais*” (IPRI, 2006: 9).

Com a mudança de paradigma, face à nova conjectura em termos de ameaças e riscos globais, o Estado sente dificuldades em responder de forma eficaz e eficiente a tais problemas, provocando nos cidadãos maior incerteza e insegurança, pois a consciência das vulnerabilidades e dos riscos que correm vai sendo aprofundada.

Os cidadãos, cada vez mais, exigem do Estado melhor qualidade de segurança, pois a segurança é uma característica fundamental das sociedades, social, económica e culturalmente desenvolvidas. A pressão sobre os sistemas tradicionais de segurança acentua-se, os Estados são obrigados a arquitectar novos sistemas de segurança, de natureza transversal, integral, de domínios alargados, assente em múltiplos actores, no sentido de controlar e combater as dimensões, espacial, social e temporal das perturbações globais da segurança.

Como temos vindo a referir, os Estados deparam-se com uma realidade bem mais complexa devido a que as ameaças são originadas por adversários sem rosto, não identificáveis e desterritorializados. Estas ameaças são consequências de factores como (IPRI, 2006a 29):

- A revolução tecnológica, principalmente ao nível das TIC, como grande motor de transformação do mundo, gerando vulnerabilidades para a segurança;

percentuais). Portugal permanece, assim, como uma das sociedades europeias mais seguras, que regista uma dinâmica de transformação nestes parâmetros sociais muito forte, e simultaneamente uma das sociedades mais idiossincráticas no que à relação entre crime e sentimento de insegurança respeita”.

- A sociedade de consumo, levou ao aumento da procura e conseqüentemente diminuição da oferta dos recursos naturais, repercutindo-se em termos económicos, sociais e geopolíticos;
- Os problemas ambientais, que passam pela deterioração do ambiente e pela maior ocorrência de catástrofes naturais;
- O medo de ocorrência de pandemias e riscos para a saúde pública;
- O envelhecimento da população, nos países desenvolvidos, que gera graves problemas de sustentação dos sistemas de protecção social;
- Em contraste, o crescimento demográfico nos países em desenvolvimento, gerando movimentos migratórios para os países desenvolvidos;
- Aumento das concentrações urbanas, que causam problemas de gestão aos governos e favorecem as ocorrências criminais.

Todos estes factores implicam novas políticas públicas de segurança, de forma a fazer face a estes fenómenos globalizados e transnacionais, num quadro de pró-actividade de cooperação internacional.

É neste quadro que vamos caracterizar a realidade portuguesa, na sua dimensão interna da segurança interna, ou seja, focalizar-nos nas ameaças tradicionais e nas ameaças emergentes no plano interno, derivadas sobretudo das transformações sociais, económicas e culturais relacionadas com a criminalidade e o sentimento de insegurança.

4.1.1 Criminalidade geral

A criminalidade é analisada, tendo sempre as políticas públicas de segurança e a segurança pública como pedra de toque, ou seja, nem sempre os resultados apresentados são cientificamente creíveis, pois são utilizadas poucas fontes estatísticas, o que a nosso ver, prejudica o método científico. Assim, na maior parte das vezes os dados apresentados apenas reflectem o que se está a passar, mas não o conhecimento profundo das causas que estão na origem da maior parte dos fenómenos criminais.

Quando são feitas análises da criminalidade e do sentimento de insegurança em Portugal, normalmente cometem-se alguns erros de avaliação, que passam por *“dissociar a criminalidade da realidade social em que aquela se manifesta; confundir o ciclo longo das mudanças com as variações sazonais que são registadas; e não distinguir, dentro da criminalidade participada, as ocorrências que devem ser tomadas como indicadores de eficiência do desempenho policial”* (Machado, 2009: 7).

Existe uma escassez de estudos sobre a temática da segurança, assim, vimo-nos obrigados a utilizar como fonte de dados principal os Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI).

Devemos referir que, na chamada pequena criminalidade, muitos crimes fogem à notação oficial, pois muitas vezes as vítimas não se dão ao trabalho de participarem pequenos furtos, ou outros delitos, por entenderem que esse acto é inútil e também por descrerem na actuação das autoridades judiciárias e policiais. Os crimes contra o património e a pequena criminalidade têm bastante influência nas vítimas e têm um peso significativo, totalizando mais de metade dos crimes participados nos últimos anos, no panorama nacional.

Feita esta ressalva, verificamos que a criminalidade participada em Portugal, nos últimos 12 anos, tem vindo a aumentar, com excepção dos anos 2004 e 2005, onde se registou um decréscimo (*Vide Gráfico 4.1*).

Gráfico 4.1 – Evolução da criminalidade participada



Fonte: (Dados recolhidos dos RASI)

A tendência de crescimento da criminalidade participada inverteu-se pela primeira vez, no período em análise, em 2004 e 2005. Mas essa tendência de inversão não se verificou nos anos seguintes e estamos novamente num período sustentado de crescimento do fenómeno criminal. Esta tendência verifica-se na maior parte dos países que, ao longo das últimas décadas, fizeram acompanhar o crescimento económico com o processo de urbanização, de um aumento da criminalidade, sobretudo a de natureza patrimonial (IPRI, 2006).

4.1.2 Criminalidade violenta e grave

Nesta tipologia de criminalidade, enquadram-se 15 tipos de crimes²³. Este conceito que engloba um

²³ Nesta tipologia estão englobados os crimes de homicídio voluntário consumado (1); ofensa à integridade física voluntária grave (2); rapto, sequestro e tomada de reféns (3); violação (4); roubo na via pública, excepto

número diversificado de crimes tem como características comuns o grau de violência que normalmente está associada ao acto e ao resultado, pondo em causa bens jurídicos que as sociedades, em geral, consideram fundamentais, tais como a vida, a integridade física, a segurança pública, a ordem pública e o próprio Estado de direito. Podemos dizer que a agregação deste conjunto de crimes e a sua leitura no tempo, permite, entre outras coisas, perceber qualitativa e quantitativamente o grau de violência de uma determinada sociedade, a sua evolução e a sua consequente repercussão social, expressa em sentimentos de insegurança (*Vide* Tabela 4.2).

Tabela 4.2 – Criminalidade violenta, entre 1998 e 2009

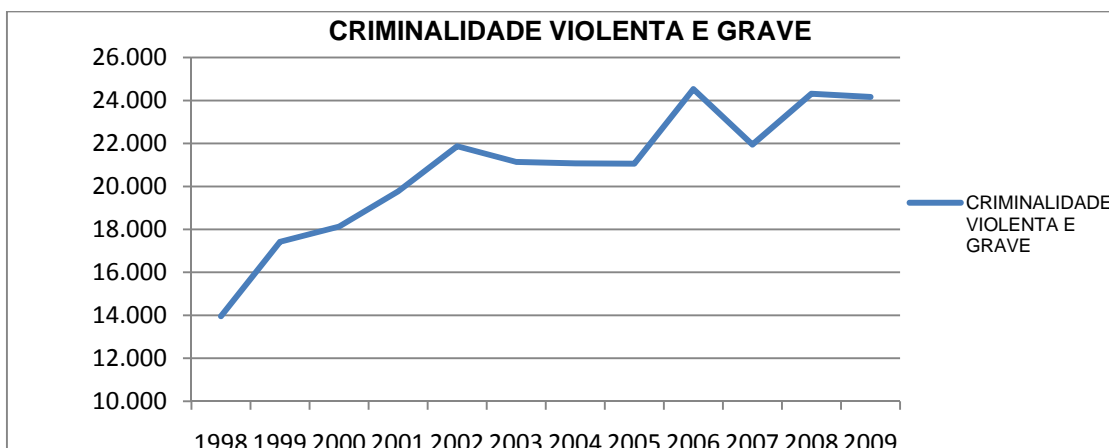
TIPOS CRIME	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(1)	340	299	247	282	266	271	187	161	194	133	145	144
(2)	947	894	805	862	841	894	773	684	673	662	760	722
(3)	349	421	315	418	442	482	446	438	556	442	493	536
(4)	404	383	385	349	404	391	338	363	341	306	317	375
(5)	5.613	7.803	9.004	10.612	10.970	10.552	11.606	11.413	11.818	9.660	10.171	10.710
(6)	219	335	324	198	343	240	285	224	222	241	471	337
(7)	200	161	76	107	174	204	143	211	139	108	230	198
(8)	281	255	221	141	147	130	167	149	226	218	228	223
(9)	4.632	5.741	5.514	5.372	5.958	6.376	6.246	5.517	5.378	5.424	5.357	5.011
(10)	63	87	99	226	156	155	147	175	176	211	190	226
(11)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0*
(12)	15	5	6	5	6	2	11	5	0	0	5	6
(13)	24	14	16	40	64	46	31	16	22	23	29	47
(14)	58	39	2	6	2	4	9	0	0	0	0	0*
(15)	815	982	1.115	1.150	1.301	1.394	1.478	1.708	1.698	1.741	1.571	1.649
	13.960	17.419	18.129	19.769	21.867	21.141	21.074	21.055	24.534	21.947	24.317	24.163

Fonte: (Dados recolhidos dos RASI)

*Os valores inferiores a 3 não são reportados, preservando o segredo estatístico. O valor global é por esse motivo, superior à soma dos valores visíveis.

Com o gráfico 4.2 pretendemos contabilizar a evolução da criminalidade violenta e grave em Portugal, no período 1998 – 2009.

por esticção (5); roubo a posto de abastecimento de combustível (6); roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito/tesouraria ou estação de correios (7); roubo a motorista de transporte público (8); furto/roubo por esticção (9); extorsão (10); pirataria aérea/outros crimes contra a segurança da aviação (11); motim, instigação e apologia pública de crime (12); associação criminosa (13); terrorismo e organizações terroristas (14); resistência e coacção sobre funcionário (15).

Gráfico 4.2 – Evolução da criminalidade violenta e grave

Fonte: (Dados recolhidos dos RASI)

Como resultado da análise do gráfico precedente, verificamos que o crime violento e grave tem vindo a aumentar quantitativamente e qualitativamente, em Portugal, com especial destaque para a criminalidade violenta e grave praticada no espaço público. Em geral, o crime violento passou de cerca de 14.000 casos participados, em 1998, para cerca de 24.000, em 2009.

Destacam-se pela sua importância, nesta categoria de análise e durante os anos em apreço (*Vide* tabela 4.2), os crimes de roubo na via pública, que constituem, em média, 44% dos casos e os de roubo por esticção, que representam aproximadamente 27% deste tipo de criminalidade. Nestes dois casos estamos perante os crimes típicos de via pública, perpetrados com utilização efectiva ou ameaça de uso da violência.

Como se referiu, um dos crimes que mais cresceu foi o roubo na via pública, passando dos 5.613 casos, em 1998, para os 10.710, em 2009, registando um aumento de 90%. No entanto, o crime que mais aumentou em percentagem foi o de resistência e coação sobre funcionário, com um crescimento, entre 1998 e 2009, de 102%.

Podemos admitir como provável uma *“tendência para aumento deste tipo de criminalidade, tanto sob o ponto de vista quantitativo, como qualitativo, com o alargamento a tipologias de crime pouco comuns em Portugal em consequência de modus operandi importados”* (Mendes, 2009). Nesta tipologia, as acções tendem para serem mais violentas e evasivas no futuro, de maior complexidade de investigação, de intervenção por parte dos serviços e forças de segurança.

É possível verificar que muita desta criminalidade vem sendo praticada por cidadãos oriundos de outros países, que actuam de acordo com as tipologias criminais dos países de origem²⁴.

²⁴ Podemos a título de exemplo, referir a actuação de alguns indivíduos conotados com as Máfias de Leste, nomeadamente da ex-Jugoslávia, Roménia, Moldávia, etc. e, mais recentemente, o receio de que estruturas

A violência urbana está associada ao controlo de espaços, à renúncia da autoridade do Estado e do modelo cultura estabelecido e à exploração dos rendimentos da criminalidade, sendo uma preocupação crescente, devido ao envolvimento de armas, de organizações criminosas e de bandos de jovens delinquentes (Mendes, 2009). Este crime tem como principais causas a pressão demográfica sobre as periferias dos grandes centros urbanos, existência de alguns espaços multiétnicos não integrados, e as elevadas taxas de insucesso e abandono escolar dos jovens originários destes bairros multi-raciais. Estes factores poderão potenciar, no médio prazo, graves fenómenos de violência urbana.

Concluída esta etapa, entramos no conceito da dimensão externa da segurança interna, a desenvolver no próximo capítulo.

ligadas ao crime organizado do Brasil (Primeiro Comando da Capital, de São Paulo e o Comando Vermelho, do Rio de Janeiro), possam estar a operar em Portugal, com estruturas já consideráveis (Mendes, 2009).

5 DIMENSÃO EXTERNA DA SEGURANÇA INTERNA

Seguindo nesta senda, que temos delineado até aqui, poderíamos ser levados a pensar que o estudo da segurança seria quase impossível, tal é a sua complexidade. É neste caminho, que vamos prosseguir, procurando colocar em evidência a realidade das ameaças e riscos para a nossa segurança, que têm a sua origem fora das nossas fronteiras geográficas.

Vamos, clarificar o conceito de dimensão externa da segurança interna, começando por referir que a nova LSI no Art. 4.º, n.º 2 apresenta uma novidade, já referenciada no decorrer deste estudo (p. 38).

Esta nova roupagem da LSI vem trazer uma nova ferramenta, de resposta às ameaças e riscos, que têm frequentemente a sua origem em factores genéticos distantes, situados no exterior das fronteiras, obrigando os Estados a procurar na cooperação internacional a resposta para os prevenir e combater.

Hodiernamente, os países sentem a necessidade de encontrar parcerias a todos os níveis, mas principalmente em questões de segurança, com outros países, para proteger os seus interesses no que diz respeito a segurança interna.

As sociedades extrapolam as fronteiras geográficas dos Estado-Nação. Actualmente, existe uma dimensão de crimes transnacionais, que colocam em perigo os valores do Estado de direito, assim como todas a estruturas das sociedades livres e democráticas.

Neste sentido, podemos dizer que *“o quadro vigente de desafios e ameaças à segurança interna situa-se num âmbito transnacional, tendo como resultado o esbatimento das fronteiras entre segurança interna e externa. Constituem-se, assim, como ameaças globais à segurança dos Estados o terrorismo, o narcotráfico, a imigração ilegal, as ciberameaças, e a proliferação de armas de destruição em massa, entre outras”* (RASI, 2009: 31).

5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS RISCOS E AMEAÇAS PARA A SEGURANÇA

Podemos definir *ameaça* como a *“promessa de castigo ou malefício, prenúncio de mal ou desgraça”* (Figueiredo, 1996:15). De uma forma mais restrita e objectiva, pode o mesmo conceito ser definido como *“qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais”* (Couto, 1988: 329). Desta forma, o conceito de ameaça está ligado a um acto de cariz ofensivo (ou a um acontecimento), que afecte significativamente os objectivos políticos de um Estado, de modo a colocar em causa a sua sobrevivência como unidade política ou, de algum modo, a própria segurança internacional.

No mundo de hoje, *“o sistema internacional actual caracteriza-se pela indefinição quanto às ameaças e riscos, que afectam a segurança e a defesa dos territórios e das populações, a estabilidade, a paz, a democracia e o desenvolvimento”* (Tomé, 2002:10). O inimigo deixou de ter bilhete de identidade, assumindo vários disfarces. De facto, o espectro das ameaças é variado e complexo, especialmente quanto à natureza e objectivos a alcançar, sendo difícil orquestrar e estruturar formas de as combater interna e externamente.

No panorama actual, relativamente às ameaças, assistimos nos últimos anos à sua globalização, a uma indefinição da probabilidade de ocorrência das mesmas, da sua elevada periculosidade mas também da sua universalização.

Neste contexto, podemos dizer que assistimos a uma diversificação cada vez maior das ameaças e estamos a enfrentar um novo terrorismo sem fronteiras, que mal conhecemos e que poderá usar armas químicas, biológicas, atómicas, ou ainda, sabotar os sistemas de informação e comunicação de que as sociedades avançadas muito dependem (Moreira, 2004: 151).

Assim, o terrorismo, o crime organizado e a proliferação das armas de destruição maciça, são ameaças globais que tocam tanto a esfera das organizações internacionais (de carácter global e regional), como a dos Estados nacionais.

Vem a propósito lembrar que a ONU, a NATO e a UE são unânimes ao considerar que as maiores ameaças que se colocam aos Estados e às sociedades são as armas de destruição em massa, o terrorismo transnacional e a criminalidade organizada (OSCOT, 2008).

Esta caracterização leva-nos a pensar que *“urge, de facto, tentar compreender aquilo com que deparamos num Mundo que se tornou cada vez mais perigoso e mais opaco, e por conseguinte menos previsível”* (Guedes, 2007: 11).

5.2 TERRORISMO: A PERSPECTIVA ACTUAL

Nas últimas décadas o terrorismo passou a dominar a agenda internacional, fundamentalmente, após o ataque às torres gémeas, em 2001. Esta tipologia de terrorismo *parece “não considerar sequer limites éticos, nem de qualquer natureza, assumindo uma possibilidade de actuação à escala global, conjugando a violência tradicional, decorrentes de atentados e acções bombistas, com a utilização do ciberespaço e de meios de destruição maciça”* (CEDN, 2003)²⁵.

Este novo tipo de terror *“passou a ser a forma de fazer a guerra da parte dos fracos contra os*

²⁵ Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º6/2003, de 20 de Janeiro (DR – I série –B; N.º16, pp. 279-287).

poderosos”, constituindo uma “*forma de combate subversivo com uma expressão nunca vista, passando a constituir uma das frentes senão a mais importante, da fase a que já se chamou de “Terceira Guerra Mundial”*” (Lara, 2004: 97).

A erupção fulminante do denominado “*terrorismo de segunda geração*” (Lara, 2007: 44) ou “*superterrorismo*” (Alexander e Hoening, 2001), “*refere-se a uma nova fase da avançada terrorista abrangendo meios cada vez mais poderosos e letais, designadamente de natureza biológica, química, e nuclear, de concepção e execução transnacional, correspondendo à época final do século XX e ao início do século XXI*” (Lara, 2007a: 539).

O acontecimento, de 11 de Setembro comprovou a grande fragilidade das sociedades desenvolvidas, em relação aos poderes erráticos, que as golpeiam em pontos-chave, com vista a vergar o poder político, usando para o efeito a matança indiscriminada de inocentes (Moreira, 2006: 7).

Seguindo nesta lógica de pensamento, podemos dizer que o novo terror “*transformou-se ainda em revolução civilizacional, na medida em que significou uma ameaça real e provada à segurança internacional, ao livre-trânsito de pessoas e bens, à convivência pacífica, à normalidade económica, social e cultural e, em última análise, à sobrevivência de pessoas, grupos e povos.*” (Rogeyro, 2004: 532).

Podemos acrescentar que “*terrorismo, por outras palavras, é simplesmente o nome contemporâneo que se dá à mudança assumida, ao combate deliberadamente desenvolvido contra civis com o objectivo de destruir a sua vontade de apoiar quer os líderes quer políticos que os agentes de tal violência consideram condenáveis*” (Cabb, 2002: 6). Prosseguindo esta linha de raciocínio, o terrorismo é uma “*ameaça permanente (...) pendente sobre as populações e sobre as autoridades; (...) condicionando a opinião pública, pelo medo à retracção, à cedência e ao neutralismo passivo.*” (Lara, 1987: 272).

Contudo, em pleno século XXI, o terrorismo tem vindo a alastrar à escala mundial, revelando a incapacidade das sociedades para o combater – facto dramaticamente constatado a 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos da América; a 11 de Março de 2004, em Madrid; a 7 e 21 de Julho de 2005 em Londres; em 2006 e 2008, atentados em Mumbai na Índia; em Argel a 11 de Abril e 11 de Dezembro de 2007; mais recentemente, em Março de 2010, duas explosões mataram 38 pessoas em duas estações do metro de Moscovo; entre outros acontecimentos. Estes factos demonstram que “*o terrorismo actual é um terrorismo nihilista, de destruição pela destruição, de maior violência e mais letal*” (Vila, 2006: 17), com o objectivo de provocar destruição massiva e assassínios em massa de milhares de civis (Ribeiro, 2005).

Assim, como sintetização das ideias acabadas de expor, podemos dizer, que o terrorismo actual, apresenta-se com uma violência indiscriminada contra civis, de maior letalidade, de forma a espalhar

pânico nas sociedades, racional nos alvos e objectivos que pretende alcançar, vergando governos e a comunidade internacional, no sentido de levar a cabo ou não determinadas políticas, acções ou pretenções.

Em jeito de conclusão, podemos dizer que este tipo de terrorismo procura, fundamentalmente, uma enorme desproporção entre os recursos utilizados e os resultados conseguidos, criando uma sensação de permanente insegurança e de impotência perante um inimigo insensível e impiedoso. Com este estado de espírito, aumentam as pressões sobre os governos, condicionando políticas e subvertendo prioridades na condução dos destinos dos países.

5.3 OS NOVOS “MODUS OPERANDI” DOS TERRORISTAS

Devemos estabelecer critérios bem definidos, para entender as ameaças e os perigos que estão na nossa frente, presentemente. Podemos dizer que existe um vasto leque de ameaças,

“como as chamadas “bombas sujas” (explosivos convencionais envoltos em material radioactivo) e o clique de um “rato” ciberterrorista, que entre nos sistemas informáticos de um país para minar o abastecimento de água, o tráfego aéreo, os sistemas financeiros e as comunicações. Juntemos a estas ameaças as armas nucleares, químicas e biológicas, capazes de provocar ataques tão ou mais mortíferos”(Simons, 2002: 6).

Seguidamente, vamos abordar, de forma muito resumida, os *modus operandi* que os grupos terroristas poderão fazer uso, para levar a cabo as suas intenções.

5.3.1 Terrorismo nuclear

As armas nucleares, ocupam um lugar de destaque das Armas de Destruição Maciça (ADM). Usadas pela primeira e única vez, em 1945, sobre as cidades de Hiroshima e Nagasaki, no Japão - precipitando o fim da II Guerra Mundial no Pacífico - foram posteriormente desenvolvidas e aperfeiçoadas no contexto da corrida aos armamentos que foi marca da Guerra Fria. Na década de 1980, os arsenais das superpotências continham aproximadamente 24.000 bombas nucleares estratégicas e pelo menos 23.000 armas nucleares tácticas espalhadas pelo mundo (Brown, 1990).

Por outro lado, *“as declarações do general russo Alexander Lebed avisaram o mundo de que a extinta URSS havia produzido durante a “guerra fria”, um conjunto de malas atómicas, portáteis, não se sabendo se todas elas estão sob controlo russo nem se a tecnologia desenvolvida não possa estar posta ao serviço de uma organização terrorista”* (Lara, 2007a: 544), colocando-se assim a hipótese

de algumas destas armas de destruição maciça poderem ter ido parar a mãos terroristas.

Muito recentemente, no discurso de abertura da cimeira de segurança nuclear de Washington, que teve lugar em 13 de Abril de 2010, foram proferidas as seguintes afirmações *"duas décadas depois do fim da Guerra Fria, enfrentamos uma cruel ironia da história. O risco de confrontação nuclear entre nações baixou, mas o risco de um ataque nuclear aumentou"*, prosseguindo, *"é cada vez mais claro que o perigo de terrorismo nuclear é uma das maiores ameaças à segurança global"* (Obama, 2010).

O actual secretário-geral da ONU referiu que garantir a segurança do material nuclear e prevenir a possibilidade de terrorismo nuclear constituem desafios globais, que merecem acções emergentes e conjuntas da comunidade internacional (Ki-moon, 2010).

Como acabamos de constatar, é real o perigo do uso de armas nucleares por grupos terroristas.

5.3.2 Terrorismo biológico

O terrorismo biológico caracteriza-se pelo uso intencional de agentes biológicos, com o objectivo de produzir doenças ou intoxicações na população, susceptíveis de satisfazer os fins dos terroristas.

As armas biológicas, que actuam através do emprego de vírus, bactérias, bacilos e toxinas, produzindo incapacidade ou morte, a curto ou médio prazo, em seres humanos, animais e plantas, também têm vindo a constituir uma preocupação crescente. Como agentes mais mortíferos possíveis de ser utilizados num ataque, podemos citar: o Antrax, o vírus da Varíola, a bactéria do Botulismo, o agente da Peste, os vírus Hemorrágicos e Toxinas diversas.

É do conhecimento geral, que hoje em dia *"nos comandos operacionais terroristas, há biólogos, químicos, informáticos, engenheiros e físicos"* (Duarte, 2007: 109), projectando-se, desta forma, o uso destas armas como algo cada vez mais iminente, pois *"a ameaça das armas biológicas é real e está a aumentar, conduzida por descobertas científicas e convulsões políticas por todo o mundo"* (Miller, Engelbert, Broad, 2001: 291).

Podemos dizer que as armas biológicas representam um perigo, no panorama da ameaça terrorista actual, pois constituem-se como um factor assustador para as sociedades, devido ao seu poder exterminador e aterrorizador.

5.3.3 Terrorismo químico

No que diz respeito às armas químicas, o seu emprego sistemático remonta à Primeira Guerra

Mundial. Dirige-se ao ser humano, numa forma directa e eficaz, atingindo normalmente o sistema nervoso ou o sistema respiratório, com resultados paralisantes e fatais.

Apesar das diversas convenções que procuram minimizar ou eliminar o seu emprego, a produção e o uso de armas químicas nunca foi totalmente evitado nos conflitos do século XX. Quem não se lembra do uso de armas químicas no conflito Irão-Iraque (1980-1988), por ambos os lados, ou dos ataques mandados efectuar por Saddam Hussein, contra as populações Curdas do norte do Iraque (1988), ou contra as populações Xiitas do sul do Iraque (1991). No âmbito do terror, *“esta modalidade foi encetada pela organização nipónica Aum Shinrikyo com a utilização de gás sarin no metropolitano de Tóquio, em Março de 1995, causando 12 mortos e mais de 5000 feridos”* (Lara, 2007a: 543).

Segundo informações, à data difundidas pela polícia japonesa, aquela seita dispunha de um arsenal armazenado, de agentes químicos e biológicos, com capacidade estimada de provocar de 2 a 3 milhões de mortos. Como substâncias químicas mais utilizadas neste tipo de armas, podemos citar o gás Sarin, o gás VX e o gás Mostarda.

5.5.4 Terrorismo com “bombas sujas”

Quanto às armas radiológicas, a situação é preocupante também. Encaixam nesta descrição, as vulgarmente designadas “bombas sujas” ou seja, uma espécie de *“cocktail Molotov”* combinado com materiais radioactivos que uma vez deflagrado pode tornar radioactiva toda uma área.

Uma bomba com esta designação, é constituída por explosivos convencionais, tipo dinamite ou T.N.T., envolvidos por materiais radioactivos como Cobalto, Estrôncio, Césio, Iridio e Amerício. Quando se dá o rebentamento da bomba, o sopro da explosão espalha as poeiras ou as partículas radioactivas, pela área envolvente, podendo, com a ajuda do vento, atingir áreas afastadas do ponto de deflagração.

A este respeito, em 26 de Outubro de 2008, o director da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA), Mohamed El Baradei, relatou que no ano de 2008 foram registados 215 queixas de material radioactivo que tinha sido roubado ou desaparecido, referindo que *“a possibilidade de terroristas obterem material nuclear e radioactivo é uma grave ameaça”* para a segurança internacional.

Em 30 de Novembro de 2007, vários órgãos de comunicação social²⁶ em Portugal, davam conta que as autoridades da Eslováquia, em colaboração com as autoridades da Hungria, precederam à

²⁶ Jornal Público de 30 de Novembro de 2007, p.22 *“O que tornava o material radioactivo mais perigoso era o facto de estar em pó”, afirmou o vice-director da polícia eslovaca, Michal Kopicik, citado pela AFP. O urânio poderia ser utilizado no fabrico de “bombas sujas”, assim chamadas por resultarem da mistura de explosivos comuns com elementos nucleares. Desde os anos 90 — quando a União Soviética se desmantelou, o que favoreceu este tipo de mercado negro —, a Agência Internacional de Energia Atómica já registou mais de 1250 casos de contrabando de material nuclear”.*

apreensão de cerca de 500 gramas de urânio-235, misturado com urânio-238 em pó enriquecido, a um grupo de crime organizado, sendo este material suficiente para fazer uma “bomba suja”, capaz de ser utilizada por um grupo terrorista. A mesma fonte noticiosa referia que em 1994, na República Checa, a polícia procedeu à apreensão de 2,7 quilos de urânio enriquecido.

5.5.5 Utilização de suicidas

O primeiro ataque suicida conhecido ocorreu em 480 a.C., quando dois espartanos sobreviventes da batalha de Termópila atacaram invasores persas (Boyle, 2006).

No século passado, no decorrer da II Guerra Mundial, pilotos japoneses, *kamikaze* e *kaiten*, investiram contra embarcações americanas e, nos anos de 1960, *Viet Congs* envolveram-se em ataques suicidas para liberar o seu país dos invasores americanos. Um grupo não-religioso do Sri-Lanka, constituído pelo Tigres da Libertação do Tamil Eelan foi responsável por cerca de 60% dos ataques suicida entre 1983 e 2000.

Um suicida é preparado durante algum tempo, sendo que, *“o voluntário para o martírio tem de estar fortemente motivado para o ingresso no Paraíso. Para se ser mártir é preciso ter-se muita fé. A motivação para o martírio é usualmente ideológica, religiosa e patriótica. A sua missão requer muita força de vontade e persistência. Os mártires levam uma vida normal, mas, quando chega a hora do seu martírio, atacam”* (Costa, 2003: 67).

Este *modus operandi* foi *“adaptado, actualmente, no terrorismo indiscriminado, em especial, promovido pelo fundamentalismo islâmico, em virtude das promessas de natureza religiosa incutidas nos jovens mártires”* (Lara, 2007a: 44).

Esta forma de actuação é devastadora, pois *“os suicídios dos bombistas conferem aos palestinianos algo que nenhuma outra arma seria capaz de obter: a capacidade para causar um sofrimento atroz, sem precedentes, na sociedade hebraica”* (Costa, 2003: 19).

Em conclusão, as organizações terroristas actuais caracterizam-se pela tendência de efectuar ataques suicidas de dimensão espectacular, capazes de arruinar milhares de vidas humanas, gerando assim, o pânico geral no seio das sociedades afectadas.

5.3.6 Ciberterrorismo

Esta designação foi utilizada pela primeira vez por Collin (1997), investigador no *“Institute for Security and Intelligence”*, nos anos 80, para se referir à convergência do ciberespaço e do terrorismo.

O ciberterrorismo pode ser definido como sendo um “*ataque premeditado contra informações, dados, sistemas e programas de computadores, com intenções políticas, económicas, religiosas ou ideológicas resultando em violência contra alvos não combatentes de organizações ou agentes clandestinos*” (Pollit, 1997).

A Internet, em inúmeras circunstâncias, põe as superpotências em igualdade de condições com os países mais pobres, motivo pelo qual existe uma grande preocupação com o aumento das actividades terroristas no mundo virtual. “*A internet serve objectivamente os interesses mundiais do terrorismo, não só como fórum para terroristas, mas como meio de ataque a redes de informática que suportam sistemas vitais de países e de organizações internacionais, designadamente serviços militares, médico-sanitários, de emergência, de transporte, de sistema financeiro*” (Lara, 2007a: 543).

Vários peritos²⁷ em cibersegurança consideram que o ciberterrorismo apresenta-se como uma das principais ameaças terroristas do presente e do futuro.

O ciberterrorismo pode visar a paralisação de um adversário pela penetração nas redes de computadores que dirigem a maioria das actividades vitais da economia, criando o caos e difundindo um estado de medo generalizado.

5.4 CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Existem muitas definições de crime organizado, uma das mais reconhecidas diz-nos que o crime organizado é constituído por, “*group activities of 3 or more persons, with hierarchical links or personal relationships, which permit their leaders to earn profits or control territories or markets, internal or foreign, by means of violence, intimidation or corruption, both in furtherance of criminal activity and in order to infiltrate the legitimate economy*” (ONU, 2003: 3).

Neste contexto, “*O crime organizado aparece, hoje em dia, cada vez mais associado à subversão do sistema estabelecido. Mas também aparece como efeito colateral e adaptação de uma actividade (que sempre existiu) ao novo teatro político que dá pelo nome de globalização*” (Lara, 2007: 34).

O crime organizado apresenta tendências expansionistas, envolvendo máfias²⁸, revelando elevados graus de organização e flexibilidade na sua forma de actuação. Nas actividades desenvolvidas, “*os tráficos e exploração de pessoas, armas e estupefacientes continuam a merecer particular investimento de redes transnacionais, em desprimir das organizações criminosas locais de cada Estado* (Mendes, 2009).

²⁷ 4.ª Conferência Mundial sobre Segurança, Bruxelas de 20 a 22 de Fevereiro de 2007

²⁸ Principalmente, italianas, chinesas, sul-americanas, africanas e russas (Mendes, 2009)

Por outro lado, o crime organizado transnacional, apresenta uma tendência de infiltração em outros níveis, para além do tráfico internacional, de forma a procurar dividendos noutros níveis de exploração da actividade criminosa (Mendes, 2009).

Se olharmos para a globalidade das operações desenvolvidas, podemos observar a existência de quatro áreas principais distintas: narcotráfico, tráfico de seres humanos e imigração ilegal, tráfico de armas e crimes financeiros.

5.4.1 Narcotráfico

O tráfico de drogas será de longe a actividade mais lucrativa do crime organizado, com 185 milhões de consumidores em todo o mundo, apresentando um lucro estimado pelas Nações Unidas em 400 biliões de dólares por ano (ONUDD, 2005:124).

Podemos constatar que “o tráfico internacional de drogas, ao longo dos tempos tem sido uma actividade bastante lucrativa do ponto de vista económico para às máfias do crime. Mas também movimenta internacionalmente grupos marginais que vão criando situações de instabilidade económica, política e sociais, nos países aonde actuam” (Ebo, 2006: 43).

Na actualidade, os narcotraficantes têm aproximadamente 250 milhões de “clientes” em todo o mundo. Apresentamos alguns dados compilados, dos relatórios disponíveis do ONUDD (Vide Tabela 5.2), das estimativas dos consumidores a nível mundial.

Tabela 5. 3 - A "Clientela" da droga mundial em 2000-2010			
Tipo de droga	2000	2005	2010 ²⁹
Cannabis	± 144 Milhões	± 150 Milhões	± 190 Milhões
Anfetaminas + êxtase	± 29 Milhões	± 38 Milhões	± 52 Milhões
Cocaína, crack, etc.	± 13 Milhões	± 13 Milhões	± 19 Milhões
Ópio (heroína.)	± 13.5 Milhões	± 15 Milhões	± 21 Milhões

Fonte: *United Nations Office on Drugs and Crime (ONUDD)*

O enorme poder económico dos narcotraficantes, a sua ligação à economia legal, a penetração em áreas do poder político e económico e no sistema policial, permitem-lhes escapar facilmente ao controlo das forças policiais que, comparativamente, dispõem de fracos recursos. O reconhecimento

²⁹ Segundo o World Drug Report do UNODC a “Globally, UNODC estimates that between 155 and 250 million people (3.5 to 5.7% of the population aged 15-64) used illicit substances at least once in 2008. Globally, cannabis users comprise the largest number of illicit drug users (129 - 190 million people). Amphetamine- group substances rank as the second most commonly used drug, followed by cocaine and opiates”. (2010: 12)

destas realidades obriga a procurar outros meios que permitam combater mais eficazmente este flagelo social.

5.4.2 Tráfico de seres humanos

O tráfico³⁰ de seres humanos e o apoio à imigração ilegal têm uma forte dimensão económica. Podemos comparar o fenómeno migratório a um mercado, onde há uma procura e uma oferta e onde as organizações criminosas, implicadas, quer em tráfico, quer em imigração ilegal, servem de facilitadores dos movimentos populacionais (Salt, 2000).

De acordo com o I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (PNCTSH), este fenómeno é, hoje em dia, uma realidade com um impacto económico comparável com o tráfico de armas e de droga. Segundo o *U.S. Federal Bureau of Investigation*, esta criminalidade gera por ano cerca de 9.5 mil milhões de dólares.

Um Relatório da Europol de 2004 sobre a Situação do Crime Organizado refere: *“A complexidade em mover grandes grupos de pessoas para vários países requer um grau de organização e sofisticação que só está ao alcance dos grupos do crime organizado”* (Europol, 2004).

Durante a conferência da aliança global contra crime organizado internacional realizado em Março de 2002, Grenville Cross, Director das acusações públicas em Hong Kong, calculou que quatro milhões de pessoas são afectadas pelo tráfico durante um ano e geram uma receita de sete biliões de dólares. Por outro lado, a Interpol relata 17 biliões de dólares e 25 milhões de vítimas, sendo um milhão de mulheres e crianças, vítimas de exploração sexual todos os anos. Neste caso, as mulheres, em virtude de uma crescente feminização da pobreza, estão mais expostas a situações de exploração sexual e laboral. As crianças apresentam-se também como um grupo mais vulnerável, sendo esta realidade um atentado ao direito inalienável de crescer num ambiente protegido e acolhedor e de ser livre de qualquer forma de abuso e/ou exploração (PNCTSH).

O tráfico de seres humanos e o apoio à imigração ilegal são actividades com algumas características em comum, pois *“frequentemente o movimento é voluntário, em ambos os casos, e o estatuto de ilegalidade no país de destino coloca os migrantes, quer tenham sido traficados ou simplesmente smuggled, numa situação de vulnerabilidade que aumenta o risco de virem a ser explorados”* (Peixoto, Soares, Costa, Murteira, Pereira, Sabino, 2005: 24).

³⁰ Em Novembro de 2000, a Convenção contra a Criminalidade Organizada Transnacional e o Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, das Nações Unidas, (aprovada por Portugal pela Resolução nº32/2004 da Assembleia da República e ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº19/2004, de 2 de Abril) surge como o primeiro documento internacional com uma definição clara de tráfico para fins de exploração. Ao nível da União Europeia, e no seguimento da Convenção das Nações Unidas, foi adoptada a Decisão-Quadro do Conselho de 19 de Julho de 2002, relativa à luta contra o tráfico de seres humanos.

Sintetizando, segundo o relatório UNODC 2010 “The Globalization of Crime”, só na Europa há cerca de 140 000 vítimas do tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual, que gera 3 mil milhões de dólares por ano para os criminosos.

5.4.3 Tráfico de armas

O tráfico internacional de armas é um problema gravíssimo para a segurança dos Estados, é uma das principais actividades do crime organizado, gerando conflitos armados e desvios sociais bastante negativos para as sociedades. Este tráfico é feito num “circuito opaco e dinâmico, articulado em vários pólos disseminados globalmente, onde se destaca a articulação entre os grupos de alguns países de Leste, como a Ucrânia e a Bulgária e grupos em países como Angola ou África do Sul, pontos de recepção e difusão dos fluxos internacionais de armas” (Kinsella, 2006: 107).

Em 19 de Março de 2010, o director executivo do UNODC, António Costa, afirmou perante o Conselho de Segurança da ONU, que o mercado global de armas ilícitas é estimado entre 200 e 300 milhões de dólares por ano, o que representa cerca de 20% do comércio lícito e mensurável de armas.

A proliferação do tráfico de armas ligeiras está a ameaçar a segurança pessoal, a contribuir para a violação dos Direitos Humanos e a prejudicar a justiça social, o desenvolvimento e a paz em todo o mundo. No dia 6 de Março de 2008, Viktor Bout foi detido pela Polícia tailandesa. Este traficante é visado em muitos documentos da Organização das Nações Unidas como um dos grandes responsáveis pelo abastecimento de armamento em regiões de conflito, sendo acusado de vender armas para conflitos no Afeganistão, Angola, Libéria, Congo, Paquistão, Filipinas, Ruanda, Serra Leoa, Sudão e Colômbia (Paes, 2008).

Mais amplamente, as estimativas das Nações Unidas referem que as armas ligeiras ilegais causam 500.000 mortes todos os anos no mundo (conflitos locais, assassinatos, suicídios, etc.), representando 57 mortes/hora, uma verdadeira matança em massa.

5.4.4 O crime financeiro

No mundo actual, a ligação das máfias³¹ e do mundo do crime aos negócios legais, tem sido um instrumento, de que a economia se serve para melhor se afirmar e perdurar. O responsável máximo

³¹ De acordo com o Jornal I de 02 de Setembro de 2010, n.º 413, p. 16-19, “Máfias internacionais do cibercrime actuam em Portugal para branquear dinheiro. Máfias russas e brasileiras usam imigrantes para operações criminosas na lavagem de dinheiro”

da ONU pelo combate ao crime e ao tráfico, Antonio Costa³², afirmou que o sistema financeiro recebeu dinheiro sujo como forma de resolver os problemas de liquidez que enfrentava, pois *"os empréstimos interbancários foram financiados por dinheiro vindo do tráfico de droga e outras actividades ilegais"*, calculando em 240 mil milhões de euros, o capital ilícito que terá entrado no sistema financeiro durante a crise.

Ao fazermos referência ao fenómeno do branqueamento de capitais, suscita-nos de imediato, a ideia de um conjunto de actividades ilícitas, cujos bens e fundos que geram carecem de adquirir uma roupagem legal, de forma a iludir a sua origem criminosa. Assim se procura dissimular não só os crimes que lhe estão na origem, como também dissimular, transformar e reconverter, os proventos lucrativos que a prática desses crimes proporciona aos respectivos agentes, que os introduzem nos circuitos financeiros e económicos, utilizando-os como se tratasse de rendimentos obtidos legitimamente.

Este fenómeno tem implicações na economia mundial, pois, ao fazermos a avaliação dos efeitos do branqueamento de capitais e dos lucros obtidos pelo tráfico de estupefacientes e armas, chegaremos à conclusão de que, embora defraudem grandemente os Estados em receitas fiscais e aduaneiras, acabam por desenvolver o próprio sistema financeiro em vigor, no final do processo de branqueamento, pois os capitais são investidos em acções e empresas legais (Lara, 2004: 101).

Outra realidade preocupante é que os mercados mais vulneráveis estão situados em Estados em que as instituições e o seu poder de regulamentação é débil. Quanto mais débil é o Estado, mais fácil se torna para as organizações criminosas operarem nesses mercados e recolher elevados lucros (Savona, 1997).

Em resumo, podemos dizer, que o crime financeiro é um mal que atravessa as sociedades, que entrava o seu desenvolvimento sustentado, tornando os Estados vulneráveis, as suas instituições frágeis e os sistemas fiscais inoperacionais.

Finda a tarefa de caracterização da dimensão externa da segurança interna, vamos partir para a análise das agendas governamentais dos últimos 30 anos, com o intuito de avaliar a preocupação dos vários governos em dotar as agendas governamentais, de políticas conducentes, a dar resposta à dimensão externa da segurança interna.

³² Disponível em: <http://www.ionline.pt/conteudo/37348-banca-sobreviveu-gracas-ao-trafico-droga-acusa-onu>; consultado em 10/10/2010

6 ANÁLISE DAS AGENDAS GOVERNAMENTAIS DOS ÚLTIMOS 30 ANOS

Chegados aqui, feito que está o enquadramento teórico da nossa dissertação e a discussão crítica da principal literatura relevante para a nossa investigação, vamos proceder a análise das agendas governamentais, no que se refere às políticas públicas de segurança interna.

Um dos objectivos desta dissertação consiste em verificar, se as políticas públicas de segurança interna evoluíram no sentido de terem cada vez mais uma dimensão externa. Para verificarmos ou não este objectivo, procedemos à análise qualitativa de conteúdo dos Programas de Governo, dos últimos 13 Governos Constitucionais, da III República (*vide Tabela A1*), tendo em consideração a sua adequação, para este tipo de análise.

Para fazer esta análise baseámo-nos nos Programas de Governo, como sendo o espelho mais fiel da agenda governamental, pois todos os Governos elaboram e apresentam publicamente, antes dos escrutínios eleitorais, dando assim indicadores bastante aproximados das políticas públicas a *“prosseguir, seus objectivos e principais medidas”* (Carvalho, 2008: 94), embora saibamos que muitas políticas levadas a cabo não se encontram inscritas nos programas governamentais.

Sabemos que este caminho percorrido não é consensual entre os especialistas, pois como Carvalho refere, *“poder-se-á argumentar que o conteúdo programático da governação está compreendido na agenda decisional e não na governamental”* (2008: 94). Para a nossa investigação vemos os Programas de Governos como um conjunto de soluções, baseadas nas agendas dos partidos políticos, cabendo a estes a sua colocação nos programas eleitorais. Mas todos sabemos que muitas destas soluções preconizadas, podem ou não transformar-se em decisões governamentais. Por outro lado, a agenda decisional dos Governos é baseada nas Grandes Opções do Plano (GOP), pois é este documento que traduz e expõe as políticas públicas, que determinado Governo projecta para o País. Optámos na nossa pesquisa por não proceder ao estudo da agenda decisional.

A dimensão do texto a analisar é bastante extensa, mas como a nossa análise é centrada e focada nas políticas públicas de segurança, optámos por não utilizar nenhuma ferramenta informática para a análise qualitativa de conteúdo, fazendo uma análise metódica e percorrendo todas as etapas da análise de conteúdo, de forma a obtermos dados com valor científico.

Na aplicação desta técnica, utilizámos a sua tipologia categorial, tendo por base a inferência dos resultados, focando-nos na sua vertente qualitativa. Constitui nosso propósito, do ponto de vista categorial e inferencial verificar qual será a resposta para a nossa pergunta de partida, constante no *corpus* seleccionado.

Quanto ao processo de codificação, procedemos à catalogação das unidades de análise, referenciadas pela palavra e pelo tema. Ainda no processo de codificação, utilizámos a regra de

enumeração de ordem qualitativa, isto é, o recorte das unidades de enumeração é conseguido no levantamento e análise da presença ou ausência de registos com significado analítico.

Relativamente à categorização, outra operação técnica, optámos por desenvolver o quadro categorial à medida que desenvolvemos todo o processo de investigação e alcançamos todas as potencialidades de análise dos Programas de Governo. Desta forma, as operações de codificação e categorização foram sendo operacionalizadas, tendo por base o tema escolhido, o quadro contextual e metodológico seleccionado para a presente investigação e em concordância com o objectivo de análise seguido.

Para facilitar a codificação, foi nossa opção ao longo do trabalho definir e contextualizar as categorias a utilizar, de acordo com as políticas focadas nos Programas. Seguidamente, agrupámos os indicadores de acordo com as categorias, sendo que, todos eles foram referenciados de forma bastante detalhada e pormenorizada no enquadramento teórico desta dissertação.

Está subjacente que foram feitas várias leituras, atentas e activas, isto é, várias leituras sucessivas, verticais, programa a programa, cada vez mais minuciosas, durante a construção teórica desta dissertação, a fim de fazer uma inventariação dos indicadores mais relevantes do *corpus*, de forma a verificar o rigor da análise feita.

Por conseguinte, investimos na clarificação dos processos metodológicos utilizados, tendo em vista a validade da investigação, procurando seguir todas as especificidades da análise de conteúdo em termos técnicos.

O nosso principal foco de análise centrou-se em delimitar as políticas de dimensão interna e de dimensão externa da Segurança Interna, isto é, as políticas para solucionar problemas, que têm a sua génese dentro das fronteiras e políticas para fazer face a problemas que são originados fora do território Nacional.

6.1 ANÁLISE DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Começamos por fazer um breve enquadramento, de como é que as políticas são inscritas na agenda, ou seja, que problemas chamam a atenção dos políticos e que por sua vez, são objecto de uma política tendente à sua resolução.

A formação das políticas, depende dos problemas que chegam a atenção dos políticos, que por sua vez motivam uma proposta política, destinada a resolver esses mesmos problemas (Rocha, 2009). Desta forma, aparece um conceito de agenda no processo de formação de políticas. A “*agenda é uma colecção de problemas objecto de atenção pelos poderes públicos*” (Rocha, 2009: 95).

Na constituição da agenda política existem problemas que merecem a atenção dos políticos, que entram na agenda, porém, outros ficam do lado de fora. Nesta abordagem, de como os governos definem as agendas, existem várias teorias e modelos, sendo que para a nossa investigação, optámos por dois tipos de respostas.

A primeira focaliza-se nos problemas (Kingdon, 2003), isto é, os problemas entram na agenda quando os políticos assumem que devem fazer algo sobre eles. Mas podemos dizer, que *“nem todas as situações problemáticas de uma sociedade são alvo de atenção dos decisores. Para que haja pressão para que um problema seja atendido pelas autoridades é necessário que a resolução seja tida como estando ao alcance da intervenção humana”* (Carvalho, 2008: 55)

A segunda resposta focaliza-se na política (Kingdon, 2003), ou seja, como se constrói uma consciência colectiva sobre a necessidade de solucionar determinado problema. Neste caso a via utilizada são as eleições, mudando os partidos governantes. Assim, a construção de uma consciência colectiva sobre determinado problema constitui um factor determinante na definição da agenda. Neste contexto, *“a negociação, com o propósito de se formar uma coligação de apoio a uma dada medida, implica técnicas de persuasão e também, desejavelmente, a criação de cenários win-win, em que, em troca de apoio a uma determinada alternativa, se abandonará uma outra de um outro proponente”* (Carvalho, 2008: 61).

Normalmente, para que determinada política faça parte da agenda política é necessário que seja considerado um facto político controverso, tem de haver um conflito de interesses, e que por seu lado seja justificante, para a intervenção do poder político (Roger, Elder, 1983). Em democracia, os governos não constituídos pelos partidos políticos, que representam determinados interesses, logo a agenda seria o resultado entre a procura dos cidadãos e a oferta dos partidos, mas como o objectivo dos políticos é a permanência no poder, as políticas são pensadas no curto prazo e a escolha das alternativas nem sempre é a mais eficiente (Bilhim, 2008).

Assim podemos dizer que para que determinada política seja inscrita na agenda depende da existência de três factores, problemas, escolha de políticas e contexto político (Carvalho, 2008: 99). O estudo da agenda permite perceber, de que forma os grupos de interesse, através dos partidos, a opinião pública através dos cidadãos e os agentes políticos se interligam, no sentido de desenhar determinada política pública (Rocha, 2009). Podemos dizer que no momento actual, os governos perdem o seu papel de controlador e ganham o de formatadores da agenda, agregando à sua volta os grupos apropriados e os parceiros certos, arbitrando, negociando, mediando e servindo de motor facilitador das políticas, para os problemas públicos, através de parcerias público-privadas (Bilhim, 2008).

As categorias utilizadas são a dimensão interna e a dimensão externa da segurança interna. Ao longo desta investigação, e principalmente no capítulo quinto, estas duas categorias foram contextualizadas

e caracterizadas através de indicadores, que agora nos vão servir para averiguar se têm sido inscritos no *corpus*, que vamos analisar seguidamente. Na análise efectuada, fizemos o levantamento das medidas e propostas inscritas nas agendas, que atestam todos os indicadores definidos para a caracterização das categorias estabelecidas (*Vide* Tabelas A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9), apresentadas em anexo, conduziu ao resultado que agora se apresenta (*Vide* Tabela 6.1).

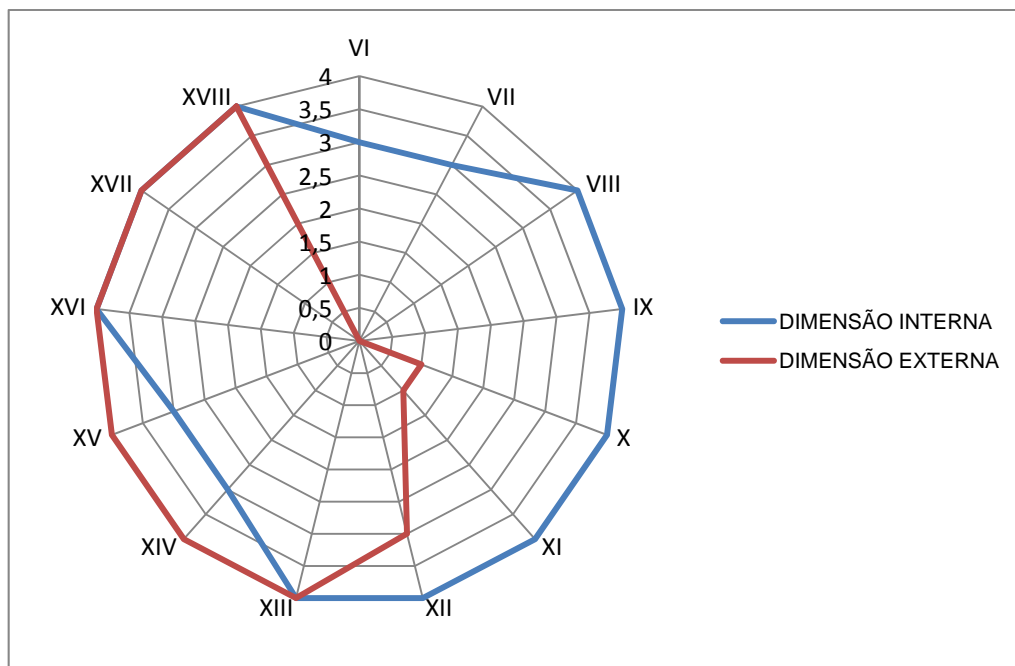
Tabela 6.1 - Análise de conteúdo dos Programas de Governo									
GOVERNO	CATEGORIAS								
	DIMENSÃO INTERNA					DIMENSÃO EXTERNA			
	INDICADORES					INDICADORES			
	PEQUENA CRIMINALIDADE	CRIMINALIDADE VIOLENTA E GRAVE	TRÁFICO E CONSUMO DE DROGAS	COORDENAÇÃO FORÇAS E SERVIÇOS	CRIMINALIDADE ORGANIZADA INTERNACIONAL	TERRORISMO	GRANDES TRÁFICOS TRANSNACIONAIS	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	TOTAL
VI	✓	✓		✓					3
VII	✓	✓	✓						3
VIII	✓	✓	✓	✓					4
IX	✓	✓	✓	✓					4
X	✓	✓	✓	✓	✓				5
XI	✓	✓	✓	✓	✓			✓	6
XII	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	7
XIII	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
XIV	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
XV	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
XVI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
XVII	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
XVIII	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
TOTAL	13	12	12	11	9	7	6	8	78

Concluída que está a análise de conteúdo feita aos Programas de Governo, a observação da tabela *supra*, indica-nos que a dimensão interna da segurança interna está presente em todos os Programas de Governo analisados, havendo alguns casos em que as agendas não se focaram sobre todos os indicadores definidos, VI; VII, XIV e XV.

No caso da dimensão externa, da segurança interna começamos a visualizar a preocupação com a criminalidade organizada internacional na agenda do X Governo Constitucional. Nos Governos seguintes esta preocupação continua a fazer parte dos Programas governativos e surgem como novas preocupações o terrorismo e a cooperação internacional nos dois Governos seguintes. Já em plena era da globalização o XIII Governo Constitucional que entrou em funções a 28 de Outubro de 1995, inscreve na sua agenda todos os indicadores por nos estabelecidos.

Para fazermos uma leitura mais clara dos resultados obtidos, apresentamos uma síntese do tratamento por análise de conteúdo dos programas de governo (Vide Gráfico 7.1).

Gráfico 6.1 – Síntese do tratamento por análise de conteúdo dos Programas de Governo



Fazendo a interpretação dos resultados demonstrados pelo gráfico *supra*, podemos dizer que a dimensão externa da segurança interna começa a ter uma expressão considerável com o XII Governo Constitucional, liderado pelo Primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva, tendo como Ministro da Administração Interna Dias Loureiro.

A partir daqui, assistimos a uma preocupação permanente com a dimensão externa até ao presente, existindo em dois casos, nos XIV e XV Governos Constitucionais, um decréscimo da dimensão interna em detrimento da dimensão externa, nas respectivas agendas.

No capítulo seguinte vamos abordar as principais políticas de cooperação, a que os governos têm recorrido para responder à dimensão externa.

7 AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO DE RESPOSTA À DIMENSÃO EXTERNA

O Estado, por meio de governo, tem como principal missão assegurar a segurança interna e zelar pelos interesses nacionais além fronteiras. Na segurança dos tempos modernos é necessário, que o sistema de informações nacional esteja em ligação permanente, com outros sistemas de *intelligence* espalhados pelo globo (Graça, 2007), ou seja, a resposta à dimensão externa, tem de passar por fortes políticas de cooperação, em todos os vectores da segurança Nacional.

Nas últimas legislaturas, os governos têm procurado criar políticas públicas de segurança, para dar resposta a estes problemas reais e que têm passado por três eixos fundamentais da dimensão externa da política de segurança interna.

Em primeiro lugar, a cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, onde Portugal tem desempenhado um papel fundamental em termos da criação de estruturas de segurança e programas de ajuda ao melhoramento da segurança desses países, projectando assim, segurança para fora das suas fronteiras.

Em segundo, a cooperação transatlântica, que neste caso tem uma importância estratégica para o nosso país, pois muito do conhecimento em termos de informações importantes, passa por esta via.

Finalmente, a cooperação no Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, onde estamos integrados. Nesta vertente, Portugal tem um papel mais passivo, limitando-se a cumprir as directivas emanadas da união Europeia, em matéria de segurança interna.

7.1. A cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa

A cooperação em termos de segurança com os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)³³ tem passado por dois vectores principais: a cooperação técnico-militar (CTM), que agrega a formação e a assessoria técnica e a cooperação técnico-policial (CTP), que tem incidido na recuperação e capacitação das instituições policiais (Pereira, 2009).

Nesta última vertente, a cooperação tem-se consubstanciado no fortalecimento dos laços de CTP entre as diversas Forças e Serviços de Segurança, com competências especializadas em matéria de segurança pública, protecção civil e controlo de fronteiras.

Foi criado o Secretariado para a Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa, em matéria de Segurança Pública, na dependência directa do MAI, através do despacho n.º 16554/2008. Este

³³ A CPLP é uma instituição de afirmação do espaço lusófono, criada em 17 de Julho 1996, em Lisboa, donde fazem parte Portugal, Brasil, Angola, Moçambique, Guiné, Cabo-Verde, São-Tomé Príncipe e Timor-Leste.

despacho tem como objectivo orientar e coordenar a execução da Declaração de Lisboa³⁴ e o Protocolo de cooperação entre os Países de Língua Portuguesa na área das políticas de segurança pública, de 9 de Abril de 2008. Neste sentido a cooperação nos domínios da segurança interna, teve mais um impulso, com a criação em Abril de 2008, *“de um Fórum de Ministros da Administração Interna da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, à imagem do Conselho de Justiça e Assuntos Internos Europeu, que em muito tem fortalecido os históricos laços de amizade e de cooperação que unem os oito países da CPLP”* (Pereira, 2009).

A CTP com os países da CPLP tem duas referências legislativas importantes, a RCM n.º 43/99, de 18 de Maio que aprovou um documento com o título, *“A Cooperação Portuguesa no limiar de século XXI”* e a RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprovou outro documento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) denominado *“Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”*. Estes dois documentos reflectem a estratégia de cooperação nacional com os países da CPLP. Podemos mesmo dizer que esta RCM constitui *“o primado legislativo da cooperação internacional portuguesa, tendo pela primeira vez, sido utilizada a expressão cooperação técnico-policial, embora já muitas vezes utilizada pelas instituições policiais portuguesas, até aqui nunca havia sido consagrada em qualquer referência legislativa nacional”* (Caldas, 2006: 11).

A segurança e a paz pública são factores fundamentais para o desenvolvimento (Bayley, 2006 ; Wang, Tjonneland, 2005), pois um Estado de Direito sem estabilidade política, sem segurança pública, sem um ordenamento jurídico, a sua reconstrução e reabilitação, em regiões de globo referenciadas pela exclusão, dominação, pobreza e humilhação, são insustentáveis (Leandro, 2007).

Relativamente à política de cooperação, as Grandes Opções do Plano 2005-2009 definem como objectivo fundamental,

“construir uma política de Cooperação para o Desenvolvimento que utilize os recursos de forma coordenada, contando com um orçamento integrado para a Ajuda Pública que a torne mais coerente, coesa e eficiente. A execução e implementação da estratégia da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento deverão ser acompanhadas de uma política de avaliação que analise os respectivos impactos e eficácia”.

A cooperação portuguesa com os países da CPLP, nos últimos anos tem-se materializado, nos Programas Indicativos de cooperação (PIC).

No PIC Portugal/Angola 2007-2010, a CTP tem como objectivo *“apoiar Angola no sentido de garantir condições de segurança pública em todas as parcelas do território nacional, apoiando a reforma e o*

³⁴ Nesta declaração criada em 8 de Abril de 2008, os Ministros da Administração Interna tomaram a decisão de na área da segurança pública conferir especial atenção: à prevenção e combate à criminalidade transnacional; à cooperação policial; à troca de informações respeitando a legislação de cada Estado.

desenvolvimento do sector da segurança interna”.

No PIC Portugal/Moçambique 2007-2009 a CTP, de acordo com uma visão estratégica para a cooperação portuguesa, *“visa contribuir para o desenvolvimento de formas de organização do sistema de segurança interna, controlo de fronteiras, gestão de informações, manutenção da ordem pública e combate à criminalidade”.*

No que diz respeito ao PIC de Portugal/Guiné-Bissau 2008-2010 a CTP consiste em apoiar as autoridades guineenses nas suas prioridades em matéria de segurança, expressas no Plano de Emergência de Combate ao Narcotráfico, que Portugal assinou, a 21 de Agosto de 2007, um Memorando de Entendimento para o Combate ao Narcotráfico na Guiné-Bissau. Na sequência deste Memorando de Entendimento e em consonância com o Plano Operacional de Combate ao Narcotráfico na Guiné-Bissau da UNODC, *“a intervenção da Cooperação Portuguesa na área técnico-policial, ao longo do presente PIC, visa desenvolver competências técnicas e operacionais das Forças e Serviços de Segurança na tutela do Ministério do Interior da Guiné-Bissau: a Polícia de Ordem Pública (POP) e a Direcção-Geral de Migrações e Fronteiras”.*

O PIC de Portugal/Cabo Verde 2008-2011 a CTP será prosseguida, através de um projecto, tendo *“como objectivo global a optimização do funcionamento interno da Polícia Nacional, a elevação do nível de formação técnico-profissional”.*

No PIC de Portugal/São Tomé 2008-2011 na área de CTP *“tem por objectivo contribuir para o desenvolvimento de formas de organização do sistema de segurança interna, controlo de fronteiras, gestão de informações, manutenção da ordem pública e combate à criminalidade”.*

Por último o PIC de Portugal/Timor-Leste entre 2007-2010 tem como objectivo a *“consolidação do sistema de segurança interna e que tem como principais desafios na área da polícia e segurança: “o desenvolvimento das capacidades dos serviços policiais, nomeadamente a construção da base de recursos humanos e institucionais do sector”.*

Como acabámos de constatar, em todos os PIC, na vertente de CTP, a preocupação fundamental prende-se com as questões da segurança interna destes países, desta forma Portugal projecta segurança, para fora das suas fronteiras geográficas, contribuindo para a estabilização e desenvolvimento democrático, criando melhores condições de segurança, nessas áreas do globo.

7.2 A cooperação transatlântica

Nas relações entre Portugal e os Estados Unidos há que ter em conta um factor determinante e de carácter permanente, que é o factor geoestratégico. Este constitui-se certamente como o mais

importante e aquele que, através de várias vicissitudes, acabou sempre por se impor como resultado da evolução da situação política internacional e como factor positivo nas relações transatlânticas.

A cooperação transatlântica com os EUA reflecte-se solidariamente, na luta contra as ameaças (novas ou velhas) à segurança internacional, nomeadamente o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação das armas de destruição massiva, o tráfico de seres humanos e o crime financeiro. Sabemos das eventuais divergências entre técnicas, tácticas e estratégicas que possam existir entre a Europa e os EUA.

A Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de Março de 2009, sobre o estado das relações transatlânticas na sequência das eleições nos EUA (2008/2199(INI)), considera que,

“num mundo cada vez mais global e complexo e em constante mudança, ambos os parceiros, UE e Estados Unidos, têm interesse em moldar em conjunto a situação internacional e enfrentar em uníssono ameaças e desafios comuns, tomando como base o direito internacional e as instituições multilaterais, especialmente o sistema da ONU, assim como em convidar outros parceiros a colaborar neste esforço”.

Em boa verdade, as relações transatlânticas não se limitam às questões de segurança, mas nem por isso, deixa de ser central o papel que as relações NATO/UE sempre desempenharam num contexto, em que têm diferido muito as visões, de um lado e outro, sobre a forma emprego da força. Podemos referir que desde 2003, “a União Europeia passou a ter uma doutrina de segurança estratégica, cuja definição das novas ameaças é convergente com a doutrina de segurança nacional dos Estados Unidos” (Teixeira, 2007).

No caso português, a cooperação transatlântica constitui um factor determinante no esforço de prevenção e combate às ameaças e risco do presente. Os governos têm conseguido manter conversações de cooperação com as Administrações norte-americanas, em matérias como o combate ao terrorismo, o controlo de fronteiras, e, ainda, a prevenção e a repressão do tráfico de seres humanos, de armas e de estupefacientes (Pereira, 2009).

Podemos mesmo dizer, que Portugal tem uma experiência alargada na cooperação com as democracias em missões militares internacionais, não só com os membros da Aliança Atlântica e da União Europeia nos Balcãs, em África e no Médio Oriente, mas também com o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia em Timor-Leste, ou com a Índia no Líbano (Teixeira, 2007).

No Conselho de Ministros de Justiça e Assuntos Internos da EU, que decorreu no Luxemburgo, nos dias 3 e 4 de Junho de 2010, foi feita uma análise da relação entre as vertentes interna e externa da segurança, os Ministros congratularam-se com o reforço da cooperação transatlântica em matéria de

combate ao terrorismo e com o andamento dos trabalhos a serem desenvolvidos pela Comissão Europeia, em estreita articulação com o Parlamento Europeu, tendo em vista um Acordo entre a UE e os EUA sobre dados de mensagens de pagamentos financeiros, para fins de prevenção e luta contra o terrorismo e o seu financiamento (Acordo SWIFT³⁵)”.

Assim, como membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Portugal denotou sempre o seu empenho na Aliança e na defesa dos valores e espaço euro-atlântico. Em conclusão, podemos dizer que devido ao papel determinante que tem na segurança e defesa nacional, a OTAN manter-se-á como uma das prioridades da política externa de cooperação, ou seja, Portugal pretenderá manter uma participação activa na Aliança e nas suas diversas componentes.

7.3 A cooperação no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

A segurança sempre foi desígnio crucial da integração europeia, desde as suas origens. A integração europeia teve como fundamento principal evitar guerras fratricidas entre os europeus e construir uma Europa fundada na paz e na estabilidade. Mas a resposta europeia às novas ameaças e riscos, como é o caso do terrorismo internacional, a proliferação de armamento de destruição maciça e o problema de Estados falhados, tem sido lenta e continua muito aquém das responsabilidades e capacidades efectivas da EU (Teixeira, 2007a).

Nas duas últimas décadas, Portugal passou de uma política de segurança e defesa tradicional, de matriz marcadamente nacional e atlântica (OTAN), para políticas mais europeizadas. Esta mudança tem vários factores, como o fim Guerra Fria, a globalização, mas o principal factor prende-se com a entrada de Portugal na União Europeia. No entanto, foi só com o tratado de Maastricht (1992), que surgiu uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que configura o segundo pilar do Tratado da União Europeia (TUE). Embora membro da EU, o nosso país, como acabámos de ver, mantém uma forte tradição de cooperação transatlântica.

A PESC é uma política intergovernamental que reflecte uma actuação por consenso, sendo os seus instrumentos as estratégias comuns, as acções comuns e as posições comuns (art. 12º TUE). Dessa forma, a Europa ganha consciência das suas fragilidades, ameaças e perigos que *“só podem ser combatidos com esforços globais e contínuos, apoiados por elevados níveis de informação, prevenção e cooperação entre Estados e serviços de polícia às escalas europeia e mundial”* (Farinha, 2005: 1). Portugal, só por si, não pode desenhar e implementar uma *“política de segurança interna ou*

³⁵ A empresa SWIFT gere cerca de 80% das transferências financeiras electrónicas de 208 países de todo o mundo. Depois dos ataques de 11 de Setembro, os Estados Unidos da América notificaram a SWIFT para aceder às transacções bancárias através do Programa Anti-Terrorismo do Departamento do Tesouro norte-americano, e seguir os movimentos relacionados com financiamento do terrorismo.

Em 2009, a SWIFT instala um servidor para armazenagem de dados europeus na Suíça, informações que até esse momento também se encontravam num servidor nos EUA, o que obrigou a um novo acordo entre a Comissão e o Conselho, por um lado, e com os EUA, por outro.

de prevenção e combate à criminalidade isolada ou desgarrada do contexto alargado e das opções da U.E., pois a maior ou menor eficácia das políticas de um Estado Membro (EM) terão cada vez maior impacto em todo o espaço europeu” (Gomes, 2006: 230). Neste sentido, é fundamental realçar que qualquer tomada de posição no que respeita à PESC, não deve ser vista como afronta aos EUA, nem contra outro Estado qualquer, mas bem pelo contrário, ou seja, congregando em torno dessa política o maior número possível Estados, desde que a perspectiva comum e a posição comum estejam sempre presentes.

No que concerne às políticas de segurança *“o teste de viabilidade da PESC passa pela formulação de uma doutrina comum em relação a matérias tão sensíveis e centrais como a reforma das Nações Unidas, o papel da lei e das jurisdições internacionais na ordem global, as condições do uso da força armada, a adopção de políticas no plano da defesa da paz, dos direitos humanos”* (Vitorino, 2006: 171).

Por outro lado, as fronteiras³⁶ nos dias de hoje são fluídas, múltiplas, flutuantes e voláteis, principalmente no espaço europeu, em função do ritmo acelerado do sistema político internacional. Presenciamos tempos de *“fragmentação política internacional, que inclui o aumento da ingovernabilidade a nível estatal, a segurança, pode apresentar-se como uma liberdade, face à opressão política de uma cultura de medo, expandida a partir da deslegitimização da actividade política e da acção violenta dos poderes erráticos”* (Sarmiento, 2004: 74).

A segurança cooperativa, dentro do espaço europeu tem sido garantida através do desenvolvimento de troca de informações, com base no princípio da disponibilidade; do incremento da prevenção efectiva e da luta contra o terrorismo, acolhendo a ideia da importância da segurança comum para todos os Estados-membros (Pereira, 2009).

O Tratado de Lisboa reformador do Tratado da União Europeia (TUE), no seu art. 67º, n.º2, estipula as acções de coordenação e de cooperação das autoridades policiais e judiciárias, no sentido de *“garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos”*.

O incremento da segurança UE passa também pelo fortalecimento da cooperação policial, nos seguintes domínios (Pereira, 2009):

- Em primeiro lugar, o desenvolvimento das competências e da capacidade de actuação da

³⁶ Sobre este novo conceito de fronteiras referenciamos alguns autores que nos ajudam a compreender este fenómeno, Christopher W. Morris (2005). *Um Ensaio sobre o Estado Moderno*, Landy Editora, São Paulo, p. 327-377; Fernando Sousa (Org.) (2005). *Dicionário de Relações Internacionais*, Edições Afrontamento/CEPESE, Santa Maria da Feira, p. 86; Maria Regina Mongiardim (2002). *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*, Atena/Cosmos/IDN, Lisboa; Maria Regina Mongiardim (2004). *O Alargamento da União Europeia, Novos Vizinhos*, Lisboa, p. 35-154.

Agência Frontex, proposta de criação de uma Autoridade de Fronteiras Europeia, incrementando a actuação das Equipas de Intervenção Rápida (Rabits) e as Operações de Vigilância e Patrulhamento Costeiro, que têm como objectivos a prevenção da imigração ilegal;

- Seguidamente, criação de uma Força de Polícia Europeia, integrando a Eurogendfor, com competências em matéria de gestão de crises, que tenham repercussões transfronteiriças em toda EU;
- Depois, a diversificação de competências e actuação da Eurojust, apostando na troca de informações judiciais entre os Estados-membros;
- Finalmente, o fortalecimento das competências e da actuação da Europol e do Sitcen, na partilha e na troca de informações entre as FSS, no sentido de prevenir e reprimir os fenómenos de criminalidade organizada e o planeamento de atentados terroristas.

Como temos vindo a constatar, a segurança é um conceito global, pois as ameaças e os riscos para a segurança dizem respeito a todos, logo, também as soluções, pelo que nenhum EM, isoladamente, pode encontrar respostas para os desafios colocados pela segurança internacional. Dessa forma, todos os países são autores e ao mesmo tempo destinatários de segurança, ou seja, a ordem internacional de segurança tornou-se multipolar. A partilha das ameaças e dos riscos supõe a comunhão de soluções.

No Mundo de hoje, a prevenção, as respostas, as soluções para garantir a segurança dos cidadãos passam por uma abordagem não apenas cooperativa e multilateral, mas especialmente co-titulada, isto é, todos os países reúnem interesses e inquietações, independentemente do espaço ou região a que pertençam, todos apresentam por outro lado, mais-valias e organizações capazes de assegurar mais fielmente a eficácia das soluções, em termos de segurança. Assim, é fundamental *“encontrar uma vontade comum – susceptível de coordenar as políticas públicas”* (Martins, 1999: 19) em torno de uma segurança cooperativa.

8 CONCLUSÃO

Se nos pedissem para escolher uma palavra-chave, para caracterizar a nossa edificação, que acabámos de concretizar, ela seria “incerteza”. Esta afirmação é sustentada no facto de termos enquadrado a nossa investigação na concepção gestonária da Ciência da Administração e nas Políticas Públicas. Nestas duas áreas do conhecimento científico, muitas teorias e modelos tentam explicar a realidade empírica, sendo que, quando optámos pelo estudo das políticas públicas de segurança, essa realidade é ainda mais complexa e incerta.

A governação vive com uma necessidade imperiosa de demonstrar que tem capacidade para encontrar as melhores políticas, para os complexos problemas que afectam a sociedade em todos os campos, constituindo-se a segurança das sociedades, como um factor obrigatório de investimento, cada vez mais elevado, por parte do poder político.

As políticas reformadoras, que foram introduzidas na Administração Pública, através das várias agendas governamentais, substituíram os ideais do serviço público tradicional pelos conceitos do NPM (Carvalho, 2008: 262). Estes mandamentos também chegaram às políticas de segurança, ou seja, anteriormente o Estado era visto como único e principal actor de segurança, mas perdeu o seu papel central, surgindo novos agentes fora do Estado, que competem entre si, pelo monopólio da segurança. Desta forma, passa a existir uma governança da segurança, baseada principalmente na descentralização da segurança, na cooperação internacional e na privatização da segurança.

Neste novo edifício securitário, é fundamental que o modelo actual, de organização da segurança interna, que engloba as FSS, passe a envolver, de forma assertiva, contínua e permanente, a cooperação internacional, as autoridades judiciárias, outros organismos do Estado, os operadores de segurança privada, toda a sociedade civil e por fim os cidadãos, numa participação activa e efectiva.

Através da análise de conteúdo dos Programas de Governo, pudemos verificar como tem sido a evolução da dimensão externa da segurança interna ao longo das várias agendas governamentais. A partir do mandato do XII Governo Constitucional a dimensão externa da segurança interna começa a ser alvo de preocupação e, são inseridas nas agendas governamentais posteriores medidas concretas, ou seja, políticas conducentes à resolução de problemas securitários de dimensão externa.

Por outro lado, os indicadores da dimensão externa da segurança interna, a criminalidade organizada internacional, o terrorismo, os grandes tráficos transnacionais e a cooperação internacional, passaram a dominar as preocupações dos Governos em matéria de segurança interna, principalmente a partir do XIII Governo Constitucional.

Concluindo, estamos agora em condições de responder a nossa pergunta de partida, que norteou

toda esta investigação. Tínhamos como objectivo principal saber: em que medida as políticas públicas de Segurança Interna configuram, cada vez mais, uma dimensão externa? É chegado o momento, com todos os dados recolhidos neste estudo, de afirmar que, efectivamente, as políticas públicas de segurança interna inscritas nas agendas governamentais a partir da agenda do XIII Governo Constitucional, apresentam cada vez mais uma dimensão externa da segurança interna, imposta por um conjunto vasto e inovador de ameaças e riscos, que não conhecem fronteiras nem limites territoriais. Assistimos durante o período em análise, mais concretamente a partir do XII Governo Constitucional, a uma preocupação crescente em dotar as agendas governamentais de medidas e instrumentos, de forma a responder aos riscos e às ameaças de dimensão transnacionais.

Podemos ainda concluir, que no período em análise, muitas alterações surgiram no conceito de segurança, principalmente devido à globalização, pois, neste novo quadro, o conceito de segurança regista duas grandes alterações relativamente ao passado. Em primeiro lugar, a segurança interna deixou de ser uma função exclusiva dos próprios Estados; a segurança das sociedades terá de ser baseada num quadro de segurança humana. Em segundo, quando se trata de terrorismo, de proliferação de armas de destruição massiva, criminalidade altamente organizada e transnacional, dedicada aos tráficos de drogas, armas, seres humanos e ao crime económico-financeiro, a resposta dos países na prevenção e combate terá de passar, essencialmente e obrigatoriamente, pela cooperação internacional, ou seja, deverá ter por referência um quadro de segurança cooperativa.

Outra das conclusões prende-se com o facto, de as ameaças e os riscos para a segurança das sociedades modernas serem de natureza global, imprevisível, invisível, diversificada e assimétrica. A natureza das ameaças e riscos conduz à adopção de políticas globais, transversais, flexíveis e multidimensionais, sendo inevitável que se proceda com a máxima urgência a uma reflexão e revisão dos conceitos teóricos e institucionais, entre segurança interna e segurança externa, ou seja, entre Segurança e Defesa, entre a oferta pública de segurança e a oferta privada, entre prevenção, investigação criminal e informações.

Para podermos acalentar a viver numa sociedade de bem-estar social e humano, é necessário adoptar uma nova governança da segurança, isto é, proceder à convocação de todos os actores envolvidos na segurança cooperativa, públicos e privados, numa relação de parcerias de mútuo interesse, ou seja, multiplicar e fortalecer relações de win-win.

Somos levados a concluir que a segurança enfrenta novas ameaças, derivadas de uma complexidade crescente das sociedades contemporâneas e constitui-se como um conceito polissémico e complexo. Este novo conceito engloba a segurança individual dos cidadãos, a segurança pública, a segurança interna. Por outro lado, tradicionalmente a distinção entre Segurança Interna e Defesa Nacional, era perfeitamente clara. Hoje existem campos e sombras onde ambas se tocam e surgem associadas, como é o caso da prevenção e combate ao terrorismo global.

Como sugestões para trabalho futuro, após a conclusão da nossa dissertação, ficamos com a ideia que seria interessante operacionalizar os conceitos de Segurança e Defesa e fundi-los numa perspectiva de um conceito de Segurança Nacional, uma vez que apresentam significados cada vez mais idênticos e áreas de sobreposição, cada vez maiores.

Hodiernamente, o Estado tem de ser cada vez mais eficiente na rentabilização de recursos e, da mesma forma, tem de responder eficazmente a todos os problemas da segurança. As missões de segurança interna são cada vez mais diversificadas e o espaço de actuação é alargado diariamente. Assim, parece-nos oportuno verificar se o Estado possui outras valências, que possam actuar dentro de um novo conceito estratégico de Segurança Nacional, nomeadamente, as Forças Armadas e, com que valências o poderiam fazer, sem colocar em questão os princípios constitucionais.

Por outro lado, estamos a viver tempos em que a economia de recursos é um factor fundamental, para o desenvolvimento sustentado de qualquer Estado. Sendo assim, outro caminho para uma investigação futura poderia ser, estudar de que forma seria exequível a adaptação de políticas, no sentido de rentabilizar os recursos já existentes dentro do universo das Forças e Serviços de segurança, Forças Armadas, na tentativa de apurar, que sinergias seriam possíveis criar no sentido de valor acrescentado no produto final da Segurança Nacional.

BIBLIOGRAFIA

Alexander, Yonah e Hoenig, Milton (2001). *Super-Terrorism*. Edição de Transnacional Publishers, 1.ª ed., Nova Iorque

Almeida, Paulo Pereira de (2009). “Políticas de Segurança: Visão de Futuro”. *Revista de Segurança e Defesa*. Jan/Mar, p. 50 - 55

Amado, João da Silva (2000). “A Técnica de Análise de Conteúdo”. *Revista Referência*, n.º5 – Novembro, p. 53 - 63

Anderson, James (1984). *Public Policy – Making* (3et ed). New York Holt, Rinehart and Wiston

Araújo, J. F. Ferraz Esteves (2004). “A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”. *Apresentado no Seminário Internacional sobre - o Sistema Político-Administrativo na Galiza e em Portugal*. Universidade de Vigo, Faculdade de Ciências Sociais, Pontevedra, 24-25 de Novembro

Ki-moom, Ban (2010). Discurso do Secretário-Geral da ONU na cimeira de segurança nuclear de Washington, que teve lugar em 13 de Abril <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/detail/178743.html>, acedido em 29 Abril de 2010

Bardin, Laurence (2008). *Análise de Conteúdo*. Edição revista e actualizada, Edições 70

Bayley, David e Skolnick, Jerome (2006). *Nova Polícia. Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-americanas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo

Beck, Daniel (2002). “The Terrorist Thread. World Risk Society Revisited”, *in Theory, Culture & Society*, Vol. 19 (4), pp. 39-55.

Bilhim, João (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta

Bilhim, João (2005). *Teoria Organizacional; Estruturas e Pessoas*. 4.ª ed. Revista e actualizada, ISCSP

Bilhim, João (2008). “Políticas Públicas e Agenda Política”. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*. Primavera, p. 99-121

Birkland, Thomas (2005). *An introduction to the Policy Process –Theories, concepts, and models of Public policy making*, 2.ª ed., Nova Iorque, M. E. Sharpe

Boyle, Brendan (2006). "Thermopylae: Round One in the Clash of Civilizations". *New York Sun*, 4 December

Breton, David (1995). *La sociologie du risque*. Paris: PUF

Brown, Michael (1990). "Recent and prospective developments in nuclear arsenals". In: SUR, Serge (Org). *Nuclear deterrence: problems and perspectives in the 1990's*

Brown, Michael (2003). *Grave New World: security challenges in the twenty-first century*, Washington, DC., Georgetown University Press, Center for Peace and Security Studies

Bryce, Robert (2008). *Gusher of Lies. The Dangerous Delusions of Energy Independence*, New York, Public Affairs

Buzan, Barry (1991). *Peaple, States and Fear: An agenda for international Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatshead

Cabb, Carr (2002). *The Lessons of Terrorism*. Little, Brown, Londres

Cabral, Santos (2007). Artigo publicado no Diário de Notícias em 6 de Março

Caldas, Paulo (2006). *A PSP e a Cooperação Policial Internacional: A Cooperação Policial Portuguesa na Africa Lúsofona*. Trabalho Final do 2.º CDEP, Lisboa, ISCPSI

Cardim, Maria Engrácia (2006). *Implementação de Políticas Públicas: Do Discurso às Práticas*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas - UTL

Cardim, Maria Engrácia (2009). "Implementação de Políticas Públicas – Do Discurso às Práticas". *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 3, Primavera

Carvalho, Elisabete Reis (2001). *Reengenharia na Administração Pública*. A Procura de Novos Modelos de Gestão. Lisboa, ISCSP - UTL

Carvalho, Elisabete Reis (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: ISCSP - UTL

Carvalho, Elisabete Reis (2008). *Agenda e Reforma Administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas - UTL

Caupers, João (2007). *Introdução ao Direito Administrativo*. 9.^a Edição, Âncora

Chevallier, Jacques (2002). *Science administrative*, Paris: PUF

Colebatch, H. K. (2005). "Policy Analysis, Policy Practice and Political Science" *Australian Journal of Public Administration*, 64(3): 14-23

Collin, Barry (1997). "The Future of Cyberterrorism: Where the Physical and Virtual Worlds Converge" <http://afgen.com/terrorism1.html>, March, págs. 15-18., acedido em 11 de Junho de 2010

Costa, Helder Santos (2003). *O Martírio no Islão*. Lisboa: ISCSP

Cotta, Francis Albert (2005). "A crise da modernidade e a insegurança social". Revista de Humanidades, V.7, n. 14, disponível em: <http://www.seol.com.br/mneme>

Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*, Apontamentos para um Curso, vol I, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa

Crozier, Michel (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Éditions Seuil

Dias, Manuel D. Antunes (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*; Almedina

Dieu, Enrique Díaz (1999). "Aproximación a una estructura de las comissrías locales y de distrito" *Ciencia Policial, Madrid*, Instituto de Estudios de Policía, n.º 48, Mayo-Junio

Dillon, Michael (2005). *Complexity, Networks, and Resillience. Interdependence and Security in the 21st Century*, Washington, DC., Brookings Institution Press and Royal Institute of International Affairs

Duarte, Pathé (2007). *No Crepúsculo da Razão*. Lisboa, Prefácio

Dye, Thomas R. (1975). *Understanding Public Policy*. 8.^a ed., Engrewood cliffs: Prentice – Hall

Easton, David (1965). *A system Analysis of Political Life*. New York: Willey

Ebo, Isabel Santos (2006). *A Geopolítica da droga*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas - UTL

Elias, Luís (2009). *A dimensão Externa da Segurança Interna. Interdependência, estratégias Nacionais e Desafios Internacionais*. Trabalho Final do 3.ºCDEP. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna

Evans, Peter, Rueschemeyer, D. e Skocpol, Theda (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press

Falk, J. R. (2002). *“La globalizacion Depredadora”*, Siglo XXI, Madrid

Farinha, Luís (2005). *A Polícia de Segurança Pública e a Cooperação Policial na União Europeia*. Trabalho Final do 1.º CDEP. Lisboa: ISCPSI

Fernandes, Luís (2005). *As novas Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito “Segurança”*, in Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Almedina

Fernandes, Luís; Manuel Valente (2005a). *Segurança Interna, Reflexões e Legislação*. Coimbra: Almedina

Figueiredo, Cândido (1996). *Grande Dicionário Electrónico da Língua Portuguesa*. Máquinas em movimento e Bertrand

Fukuyama, Francis (2006). *A construção de Estados – Governação e Ordem Mundial no século XXI*. Lisboa, Gradiva

Giddens, Anthony (2004). *Sociologia*. 4.º ed., Fundação Calouste Gulbenkian

Gomes, Paulo (2006). *“A Cooperação Policial Internacional: O Paradigma da União Europeia”*, in *II Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra: Almedina

Gonçalves, M. Eduarda (2003). *“Os Novos Riscos”*, *Actos do IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais*, Ed. Câmara Municipal de Cascais

Gouveia, Jorge e Pereira, Rui (Coord.) (2007). *Estudos de Direito e Segurança*; Coimbra, Almedina.

Graça, Pedro Borges (2007). *“O tratamento da informação estratégica em Portugal: Novos desafios na Era da informação”*. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*. Primavera, p. 165-178

Guedes, Armando Marques (2007). *Ligações Perigosas, conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Lisboa: Almedina

Hobsbawn, Eric (2008). *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Editorial Presença

Hofstede, G. (1980). *Culture`s Consequences, International Differences in Work Related Values*.

London, Sage Publications

Hood, Christopher (1991). "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*. 69 (Primavera) p. 3-19

Hood, Christopher (1995). "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?". *Public Policy and Administration*. 10(2), pp. 104-117

IPRI (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Relatório Preliminar. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Junho

IPRI (2006a). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Relatório Final- Modelos e cenários. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Dezembro

Kingdon, John (2003). *Agendas Alternatives and Public Policies*. 2.^a ed., New York: Longman

Kinsella, David (2006), "The Black Market in Small Arms: Examining a Social Network". *Contemporary Security Policy*, Vol. 27, n.º 1, p.100-117

Lara, António de Sousa (1987). *A Subversão do Estado*. Lisboa: ISCSP

Lara, António de Sousa (2004). *A Grande Mentira, Ensaio sobre a Ideologia e o Estado*. Lisboa; Hugin

Lara, António de Sousa (2007). *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*. Almedina

Lara, António de Sousa (2007a). *Ciência Política, Estudo da ordem e da subversão*. Lisboa: ISCSP

Lasswell, Harold D. (1951). "The Policy of Orientation" in D. Lerner and H. Lasswell, eds. *The Policy Sciences*, Stanford, Cal. :Stanford University Press

Leandro, Garcia (1992). "A Teoria da diversificação e Articulação das fronteiras e os Sistemas de Forças". *Boletim n.º28, Instituto de Altos Estudos Militares*. Lisboa, p. 11-28

Leandro, Garcia (2007). "A Nova Ordem Internacional: Vinte Sinais Premonitórios de uma Nova Era". *Revista Negócios Estrangeiros* n.º 19, Instituto Diplomático, MNE. Fevereiro, Lisboa

Leandro, Garcia (2008). "O Estado, o Cidadão e a Segurança. Novas soluções para um Novo Paradigma". *Revista Segurança e Defesa*. Fevereiro, p. 12-19

Lindblom, Charles E (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 78-88

Loader, Ian; Walker, Neil (2007). *Civilizing Security*, Cambridge University Press

Lowi, Theodor (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16: 677-715

Lowi, Theodor (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 32: 298-310

Machado, Paulo (2009). *"Uma análise sociológica de algumas questões relativas à segurança pública. Evolução e principais tendências em Portugal"*. Direcção Geral da Administração Interna – Ministério da Administração Interna

Madureira, César e Rodrigues, Miguel (2006). *"A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa"*. *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12, n.º2, pp. 153-171

Maltez, Adelino (1996). *Princípios da Ciência Política*. Lisboa: ISCSP

Martins, Guilherme d'Oliveira (1999). Uma Europa mediadora e aberta, *in*, Álvaro de Vasconcelos (Coord.), *Valores da Europa – Identidade e Legitimidade*, IEEI/Principia, Cascais

Mendes, Mário (2009). "Segurança Nacional e Direitos Fundamentais" *in Colóquio Internacional em Lisboa*, Assembleia da República 14 e 15 de Maio

Merrien, François – Xavier (1998). "De la gouvernance et des Etats-providence contemporains". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n.º155. Mars

Miller, J.; Engelbert, S.; Broad, S. (2001). *Micróbios* (tradução Figueiredo, Maria José). Lisboa, Terramar Ed.

Moreira, Adriano (1996). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – 90 Anos: Um conceito científico e pedagógico, *in* AAVV, ISCSP – 90 Anos (1906 – 1996). Lisboa: UTL – ISCSP, pp. 50.

Moreira, Adriano (2000). "Poder Funcional-Poder Errático", *in* Estudos da Conjuntura Internacional, Publicações Don Quixote, Lisboa

Moreira, Adriano (2004). *Terrorismo*. Lisboa: Almedina

Moreira, Adriano (2006). *Desafios de Portugal, Sociedade Histórica da Independência de Portugal*, 25 de Maio

Mozzicafreddo, Juan (1997). *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta

Mozzicafreddo, Juan (2001). "Modernização da Administração Pública e Poder Político" in Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora

Nagel, Stuart (1980). *The Policy Studies Handboock*: Lexington – Heath

Neves, Armindo (2002). *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Editora Pergaminho, Lda.

Nunes, António (2008). *Terrorismo, Novos Terrorismos e a Segurança Interna em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito

Obama, Barak (2010). Discurso de abertura da cimeira de segurança nuclear de Washington, 13 de Abril de 2010

OCDE (1997). *La Gestion Publique à traves de différents niveaux d'administration*. Paris, OCDE – Puma

Oliveira, José Ferreira de (2006). *As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina

Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press

ONUUDC - United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (2005). Relatório anual: A evolução do Fenómeno da Droga na Europa, World Drug Report

Osborne, David e Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government – How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Addison – Wesley

Paes, Diego Cristóvão Alves de Souza (2008). Tráfico Ilegal de Armas. Disponível em: http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20080409090002.pdf

Peixoto, João; Soares, António Goucha; Costa, Paulo Manuel; Murteira, Susana; Pereira; Sónia, Sabino, Catarina (2005). *O Tráfico de Migrantes em Portugal – Perspectivas Sociológicas, Jurídicas e Políticas*, Observatório da Imigração, Maio

Pereira, Rui (2009). Intervenção do Ministro da Administração Interna na sessão de abertura da Conferência “*Liberdade e Segurança*”, organizada pelo MAI e com a presença dos Ministros do Interior da Alemanha e de Espanha, Lisboa, http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAI/Intervencoes/Pages/20090511_MAI_Int_Seguranca_Liberdade.aspx, acedido em 02 de Novembro de 2009

Péricles (1988). *Discurso de Péricles, Legado Político do Ocidente* (O Homem e o Estado), Coord. de Adriano Moreiram Alejandro Bugalho e Celso Albuquerque, 2.^a ed., Academia Internacional da Cultura portuguesa, Lisboa

Perrow, Charles (2007). *The Next Catastrophe: reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters*, Princeton University Press

Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the Public Services*. 2.^a ed., Oxford, Blackwell Publishers Ltd

Pollitt, Christopher (2000). “Is the Emperor in this Underwear?”. *Public Management*. Vol 2, nº 2. 181 – 199

Queiró, Afonso (1944). *O poder discricionário da administração*, Coimbra

Ribeiro, António Silva (2005). *Redes transnacionais de Terrorismo – Que inimigo?* in *Estratégia – Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Óscar Soares Barata*; Vol. XV, Lisboa

Rocha, J. A. Oliveira (2000). O modelo pós-burocrático: a reforma da Administração pública à luz da experiência internacional recente, in AAVV, *Reforma do estado e Administração pública gestonária*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas

Rocha, A. J. Oliveira (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oleiras: INA

Rocha, A. J. Oliveira (2009). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Braga: Universidade do Minho

Roché, Sebastian (1993). *Le Sentiment d'insécurité*, Paris, Presses Universitaires de France

Roché, Sebastian (1994). *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil

Roché, Sebastian (1996). *La Société Incivile*, Paris, Seuil

Rodrigues, Eduardo R. Lopes (2009). “Riscos e Oportunidades numa envolvente de multi-level

Governança e de Globalização”. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*. Primavera, p. 151-174

Rodrigues, José Narciso da Cunha (1994). “Liberdade e Segurança”. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º3, Aequitas e Editorial Notícias, Lisboa

Rogeiro, Nuno (2004). *O novo terrorismo internacional como desafio emergente de Segurança. Novas e velhas dimensões de um conceito problemático*, in Moreira, Adriano (Coord), Terrorismo. Lisboa: Almedina

Roger, Cobb; Elder, Charles (1983). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Romana, Heitor (2008). “Informações: uma reflexão teórica”, *Segurança e Defesa*, n.º 6, p. 98-101

Sabatier, Paul (1999). *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press

Salt, John (2000). *Trafficking and Human Smuggling: a European Perspective*; in International Migration, Special Issue

Sarmiento, Cristina Montalvão (2004). *Europa Transatlântica. Diálogos Culturais e Culturas Estratégicas*, in, Cristina Montalvão Sarmiento & Maria Fernanda Enes, (Coord.), *Cultura – Revista de História e Teoria das Ideias (Ideias de Europa)*, Centro de História da Cultura – UNL, Vol.XIX /2004, II^a Série

Sarmiento, Cristina Montalvão (2006). “Poder e Identidade; Desafios de Segurança”, in Valente, Manuel Monteiro Guedes, (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Almedina

Sarmiento, Cristina Montalvão (2007). “*Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea*”, *Lição Inaugural do Ano lectivo 2007/2008*. Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna

Savona, Ernesto (1997). *Organized Criminality in Europe, A descriptive analysis transcrime* working paper n. 16, December

Simon, Herbert (1957). *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID

Simons, Lewis M. (2002). “Armas de destruição maciça – depois de um século XX aterrador, abre-se a porta de uma ameaça maior”, Novembro, *National Geographic*, p. 4-35

Steele, Robert (2002). *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats*; Carlisle: US Army War College

Teixeira, Nuno Severiano (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério de Segurança Interna

Teixeira, Severiano (2004). *In Actos dos X Cursos Internacionais de Verão de Cascais (7 a 12 de Julho)* Cascais: Câmara Municipal, vol. 4, p. 5

Teixeira, Nuno Severiano (2007). “A comunidade transatlântica” Pelo Ministro da Defesa Nacional, Brookings Institution, 6 de Junho

Teixeira, Nuno Severiano (2007a). “Por uma defesa Europeia”, *Jornal Público*, 30 Setembro 2007, p. 47

Tomé, Luís (2002). *Novo recorte geopolítico mundial*. Lisboa: UAL edições

Trosa, Sylvie (1995). *Moderniser L`Administration*. Paris, Les editions d`Organisation

Vila, Emídio Rui (2006). *Terrorismo e Relações Internacionais*. Fundação Caluste Gulbenkian, Gravida

Vitorino, António (2006). *A Viabilidade da PESC, Janus 2006 – A Nova Diplomacia*, UAL/Público, Lisboa

Wang, Suhrke e Tjonneland E. (2005). *Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned*. Bergen: Chr. Michelsens Institute, Development Studies and Human Rights

Ziller, Jacques (1993). *Administrations Comparées*. Paris, Montcrestien

ANEXO

Tabela A1 - Governos Constitucionais nos últimos 30 anos

Governo	Mandato	Partido Político	Primeiro-ministro	Ministro da Administração Interna
VI	03 Jan 80 09 Jan 81	Aliança Democrática coligação pré-eleitoral entre o PSD, CDS e PPM Eleições intercalares	Francisco de Sá Carneiro	Eurico de Melo
VII	09 Jan 81 04 Set 81	Aliança Democrática coligação pré-eleitoral entre o PSD, CDS e PPM	Francisco Pinto Balsemão	Fernando do Amaral
VIII	04 Set 81 09 Jan 83	Aliança Democrática – Coligação entre o PSD, CDS e PPM	Francisco Pinto Balsemão	Ângelo Correia
IX	09 Jan 83 06 Nov 85	PS e PSD (Coligação pós-eleitoral)	Mário Soares	Eduardo Pereira
X	06 Nov 85 17 Ago 87	PSD (sem maioria parlamentar)	Aníbal Cavaco Silva	Eurico de Melo
XI	17 Ago 87 31 Out 91	PSD	Aníbal Cavaco Silva	José Silveira Godinho
XII	31 Out 91 28 Out 95	PSD	Aníbal Cavaco Silva	Manuel Dias Loureiro
XIII	28 Out 95 25 Out 99	PS (sem maioria parlamentar)	António Guterres	Alberto Costa (1995 – 1997) Jorge Coelho (1997 – 1999)
XIV	25 Out 99 6 Abr 02	PS (sem maioria parlamentar)	António Guterres	Nuno Severiano Teixeira
XV	6 Abr 02 17 Jul 04	PSD e CDS (cligação pós-eleitoral)	José Manuel Durão Barroso	António Figueiredo Lopes
XVI	17 Jul 04 12 Mar 05	PSD e CDS	Pedro Santana Lopes	Daniel Viegas Sanches
XVII	12 Mar 05 26 Out 09	PS	José Sócrates	Rui Pereira
XVIII	26 Out 09 ...	PS (sem maioria parlamentar)	José Sócrates	Rui Pereira

Tabela A2 – Medidas de combate a pequena criminalidade constantes nos Programas	
GOVERNO	
VI	“combate metódico à criminalidade ”
VII	“A prevenção criminal, no âmbito da delinquência infantil e juvenil ”
VIII	“a prevenção criminal, no âmbito da delinquência infantil e juvenil , deverá iniciar-se e desenvolver-se mesmo antes de se manifestarem sintomas individualizados desse tipo de criminalidade.”
IX	“reforço da eficácia da luta contra a criminalidade e da delinquência ”
X	“relevo o combate a todas as espécies de criminalidade ” “não deixar sem resposta os ilícitos penais menos graves ” “Combate à criminalidade e prevenção da delinquência ”
XI	“Os cidadãos têm direito a ser protegidos, não apenas contra a criminalidade violenta ou organizada, mas também contra a pequena criminalidade. ” “O Governo prosseguirá com firmeza a luta contra a criminalidade, quaisquer que sejam as formas por que ela se evidencie”
XII	“no plano do combate à pequena e média criminalidade , geradora de insegurança e potenciadora de um sentimento de impunidade”
XIII	“Instituir procedimentos céleres relativamente à pequena criminalidade ”
XIV	“Introdução de novos procedimentos de prevenção e combate à criminalidade ” “na prevenção e no combate a todos os títulos de criminalidade ”
XV	“combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam mais índices de violência e perigosidade” “Ainda no domínio da delinquência juvenil o Governo considera que é necessária a revisão do actual quadro normativo aplicável” “na prevenção e no combate a todos os tipos de criminalidade ”
XVI	“combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam mais índices de violência e perigosidade” “Ainda no domínio da delinquência juvenil o Governo considera que é necessária a revisão do actual quadro normativo aplicável”
XVII	“sério esforço de prevenção e combate à acção delituosa ” “Será criado um programa nacional de mediação vítima-infractor, quer na delinquência juvenil , quer na idade adulta.”
XVIII	“Melhorar a detecção precoce de situações de risco ou de delinquência ” “Será lançado um programa contra a delinquência juvenil, orientado para combater a violência, a incivilidade e o vandalismo grupais. ”

Tabela A3 - Medidas de combate a criminalidade violenta e grave constantes nos Programas	
GOVERNO	
VI	<p>“A defesa dos cidadãos e dos seus bens contra uma criminalidade em preocupante aumento, e com formas cada vez mais inesperadas e violentas, postula a cooperação da Polícia Judiciária com os demais organismos com funções de natureza policial”</p> <p>“a repressão de formas violentas e organizadas de criminalidade”</p>
VII	<p>“A política criminal resultara, assim, flexível, permitindo a luta contra a criminalidade grave”</p>
VIII	<p>“A política criminal resultará, assim, flexível, por forma a permitir a luta contra a criminalidade grave”</p>
IX	<p>“O combate ao crime e o reforço da segurança dos cidadãos... e compreensível inquietação pelo aumento dos crimes violentos”</p>
X	<p>“assume especial relevo o combate a todas as espécies de criminalidade, designadamente a violenta, cujos índices assumem expressão preocupante”</p>
XI	<p>“No domínio da criminalidade violenta (...), o Governo vai dotar ou reforçar as polícias criminais com meios rápidos e eficientes de intervenção e reformular os dispositivos técnicos de recolha e análise das provas.”</p>
	<p>“O Governo prosseguirá com firmeza a luta contra a criminalidade, quaisquer que sejam as formas por que ela se evidencie, destacando-se, como prioritário, o combate à criminalidade violenta”</p>
XII	<p>“Elegendendo-se como áreas de intervenção preferencial, reforçar-se-ão os mecanismos de coordenação e de combate à criminalidade violenta”</p>
	<p>“O Governo para garantir a redução das taxas de criminalidade e para obstaculizar o desenvolvimento da criminalidade violenta procurará assegurar a completa operacionalidade das forças, e a permanente melhoria organizacional.”</p>
XIII	<p>“À reapreciação das molduras penais relativas a certos tipos de criminalidade violenta e de especial danosidade social”</p>
	<p>“Ao reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à criminalidade violenta”</p>
XIV	<p>“(...)”</p> <p>“na prevenção e no combate a todos os títulos de criminalidade”</p>
XV	<p>“a orientação estratégica e a preparação das Forças de Segurança para o combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam mais índices de violência e perigosidade”</p>
XVI	<p>“orientação estratégica e a preparação das Forças de Segurança para o combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam maiores índices de violência e perigosidade”</p>
	<p>“uma política de segurança interna eficaz na manutenção da ordem e tranquilidade pública, na prevenção e no combate a todos os tipos de criminalidade”</p>
XVII	<p>“O Governo considera que só é possível traçar uma política de segurança credível que responda às necessidades das pessoas, identificando os principais problemas que hoje se colocam a Portugal: (...) a criminalidade geral (...) tem registado uma tendência constante para crescer, quer no número global quer quanto aos crimes violentos e contra as pessoas”</p>
XVIII	<p>“Em todos os domínios – da sinistralidade rodoviária e dos incêndios florestais à criminalidade grave (...) –, o Governo privilegia medidas preventivas”</p>
	<p>“Reforçar a segurança é o primeiro objectivo do Governo neste domínio. Para isso, há que enfrentar e reprimir os crimes cometidos com violência, sobretudo com recurso a armas, bem como aqueles que são mais ofensivos para os cidadãos e causam maior alarme social”</p>

“A **violência inerente à criminalidade grave** releva a necessidade de uma acção integrada no apoio às vítimas deste tipo de crimes.”

Tabela A4 - Medidas de combate ao tráfico e consumo de drogas constantes nos Programas	
GOVERNO	
VI	“(…)”
VII	“Coordenar a acção desta polícia com os diversos centros relacionados com o problema do tráfico e consumo da droga constituirá tarefa urgente.”
VIII	“Processar-se-á a extensão territorial e concluir-se-á a reforma dos centros relacionados com o problema do tráfico e consumo da droga , por forma a evitar sobreposição de competências.” “investigar cientificamente as causas da criminalidade e da prevenção das situações de permissividade da nossa sociedade quanto ao uso da droga ” “O Governo combaterá o crime: combatendo o desemprego, a prostituição e a droga ”
IX	“Referência especial pela gravidade de que já se reveste o problema merece a intensificação das acções a empreender, na luta contra a droga , quer no que respeita à erradicação da sua produção e tráfico ilícitos ” “Flagelo afectando de modo particular as camadas mais jovens, o aumento do consumo de droga nas escolas e quartéis requer que no seu combate se empenhem igualmente as autoridades académicas”
X	“Actualizar-se-á a legislação penal secundária respeitante ao consumo e tráfico de drogas , enquadrando-se, nomeadamente, numa perspectiva comunitária.” “O Governo prosseguirá com firmeza a luta contra a criminalidade, quaisquer que sejam as formas por que ela se evidencie, destacando-se, como prioritário, o combate (...) ao tráfico e consumo de droga. ”
XI	“O Governo, por outro lado, prosseguirá a execução do Projecto VIDA de luta contra a droga. ” “será executado o plano de Combate à Droga (Projecto V.I.D.A.), cobrindo as vertentes de informação, tratamento, reabilitação e inserção e combate ao tráfico ” “articulação com o projecto VIDA, à luta contra o consumo e o tráfico de drogas. ” “colaboração quer no plano interno, quer no plano internacional com os serviços e forças de segurança no combate (...) ao tráfico de droga. ”
XII	“O Combate à Droga merecerá do Governo um empenho acrescido. Assim, no âmbito do Projecto Vida, serão reforçados os meios de combate à droga , nomeadamente através do aumento da segurança e vigilância nos estabelecimentos de ensino e da revisão da legislação em vigor com vista, designadamente, a agravar as penas aplicáveis aos traficantes. ” “revisão da lei da droga , distinguindo situações hoje tratadas de forma idêntica e agravando as penas relativas ao tráfico ” “reforço da coordenação do combate ao tráfico de droga , com a participação das autoridades de investigação criminal, promovendo um envolvimento mais eficaz de todas as entidades no combate ao narcotráfico ”
XIII	“Firmeza no combate à droga , atacando as causas, reforçando a vigilância nas escolas e agravando as penas a aplicar aos traficantes ” “Promoção da eficácia do controlo do tráfico de droga , dotando as polícias dos meios necessários ao combate” “Promoção das necessárias alterações do quadro legal, designadamente no sentido do agravamento das penas referentes ao tráfico de droga , aperfeiçoando-se a distinção entre tráfico e situações de posse, oferecimento ou cedência”
XIV	“descriminalizar não significa legalizar e muito menos liberalizar o consumo de drogas. ”

	<p>“consumo de drogas continue a ser proibido, não como ilícito criminal mas sim como ilícito de mera ordenação social.”</p> <p>“Permanecerá, assim, o desvalor legal do consumo de drogas e o combate à acessibilidade, sobretudo dos mais jovens, às drogas ilícitas.”</p> <p>“Consagração legislativa da possibilidade de uso de registos mecânicos – fotografia ou material audiovisual – utilizados na investigação de processos por tráfico de droga”</p>
XV	<p>“num país com uma das maiores prevalências de consumo problemático de drogas de toda a União Europeia, não se compadece com avanços e recuos.”</p> <p>“Será especialmente valorizada a função dos educadores, dos formandos e de especialistas em prevenção primária e serão reforçados os meios necessários à prevenção da iniciação nas drogas”</p>
XVI	<p>“desenvolver, através do IDT - Instituto da Droga e Toxicodependência, uma Política para a Toxicodependência cuja maior aposta é na prevenção, sem descurar o tratamento, a reinserção e redução de riscos”</p> <p>“avaliar a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga desenvolvida nos últimos 4 anos, até ao final do ano de 2004”</p> <p>“Relançar a política de prevenção do consumo de droga”</p> <p>“Desenvolver o sistema de prevenção em meio escolar que garanta o acesso diferenciado e específico à informação sobre tipos de substâncias e promova as resistências ao consumo de drogas”</p>
XVII	<p>“Promover o combate integrado ao tráfico de drogas, implementando medidas alternativas ao cumprimento de penas de prisão”</p> <p>“Serão ainda reforçados os meios e programas de prevenção e combate (...) com especial destaque para a luta contra (...) os tráficos de droga”</p>
XVIII	<p>“As políticas desenhadas na sequência da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga têm vindo a revelar-se eficazes no que respeita ao consumo e às consequências de algumas das mais problemáticas substâncias psicoactivas ilícitas e, em geral, à toxicodependência.”</p> <p>“manter-se-á a determinação no combate ao tráfico ilícito de drogas.”</p>

Tabela A5 - Medidas de coordenação entre forças e serviços de segurança constantes nos Programas	
GOVERNO	
	“O Governo, no desempenho das suas atribuições, desenvolverá actividades de articulação da administração regional e local com os departamentos centrais, (...) de direcção e coordenação das actividades das forças e serviços de segurança.”
VI	“postula a cooperação da Polícia Judiciária com os demais organismos com funções de natureza policial, integrados noutros Ministérios. Prosseguir-se-á nessa já iniciada coordenação de actuações, designadamente por via legislativa.” “desenvolver-se-ão os mecanismos de coordenação já existentes em matéria de protecção civil e contra calamidades e grandes desastres.”
VII	“(…)”
VIII	“Constituirá, pois, objectivo do Governo a racionalização das infra-estruturas materiais e organizativas existentes, com o inerente reforço de coordenação e direcção das forças policiais , permitindo-se assim um melhor aproveitamento dos meios existentes e uma maior economia de meios na sua utilização.”
	“Redefinição no plano legal dos princípios de segurança interna e das respectivas autoridades em democracia, incluindo a sua coordenação ao mais alto nível”
IX	“definição legal das autoridades de segurança em democracia, incluindo a sua coordenação , tendo em vista possibilitar um adequado tratamento dos problemas da ordem interna” “Proceder à institucionalização de mecanismos que possibilitem a coordenação entre as actividades da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia Judiciária e da Guarda Fiscal, além de outros organismos com funções policiais, por forma a obter-se o reforço da eficácia da luta contra a criminalidade e da delinquência com menor dispêndio de recursos humanos e materiais.”
X	“apresentação à Assembleia da República de uma Proposta de Lei sobre Segurança Interna, instrumento indispensável à adequada articulação e coordenação da actividade desenvolvida pelas diversas autoridades policiais com vista a um mais eficaz combate e repressão da criminalidade.” “o Governo assegurará a efectiva coordenação das acções a desenvolver pelas forças e serviços de segurança .”
	“o Governo continuará a fomentar a cooperação entre as forças e os serviços de segurança portugueses”
XI	“será melhorada a coordenação operacional entre os vários intervenientes nas acções de protecção civil”
XII	“o Governo aumentará a eficácia da acção preventiva e o sucesso da intervenção repressiva, designadamente através do reforço da coordenação entre os vários órgãos de polícia criminal.”
	“reforço dos mecanismos de cooperação policial, pela melhoria da coordenação entre os diferentes serviços e forças de segurança com responsabilidade nesta área”
XIII	“O reforço da coordenação do combate ao tráfico de droga, com a participação das autoridades de investigação criminal, promovendo um envolvimento mais eficaz de todas as entidades no combate ao narcotráfico”
XIV	“Reforço da capacidade operacional da Unidade de Coordenação e Intervenção Conjunta Nacional, envolvendo a Polícia Judiciária, a GNR, a PSP, a DGAIEC e o SÉF”
XV	“(…)”
XVI	“definição de medidas concretas que garantam uma eficaz articulação entre as forças de segurança no combate ao crime, designadamente a nível da coordenação orgânica, e a efectivação de acessos ao já criado sistema integrado de informação criminal, por parte das autoridades com competência de investigação”

	“desenvolvimento da implantação e o reforço da intervenção das Polícias Municipais e a sua correcta articulação com a PSP e a GNR, libertando, também por essa via, estas forças de tarefas locais burocráticas”
	“ coordenação entre os Serviços de Informações, através da acção do respectivo Secretário-Geral, garantir a colaboração efectiva entre estes Serviços e os órgãos de polícia criminal”
XVII	“ O Sistema Integrado de Informação Criminal, previsto desde 2000 é indispensável para garantir a coordenação da actividade das polícias e o sucesso da investigação criminal.”
XVIII	“reforço da coordenação do sistema de segurança interna.”

Tabela A6 - Medidas de combate à criminalidade organizada internacional constantes nos Programas

GOVERNO	
VI	“(…)”
VII	“alterar pontualmente o vigente Código Penal e respectiva legislação processual com vista a repressão de formas violentas e organizadas de criminalidade. ”
VIII	“(…)”
IX	“(…)”
X	“especialmente vocacionado para a prevenção e repressão da criminalidade (...) organizada , será implementado o Serviço de Informações de Segurança.” “Uma especial intencionalidade de acertamento existirá quanto ao tratamento penal de comportamentos relacionados com a criminalidade (...) organizada. ”
XI	“No domínio da criminalidade (...) altamente organizada , o Governo vai dotar ou reforçar as polícias criminais com meios rápidos e eficientes de intervenção e reformular os dispositivos técnicos de recolha e análise das provas.” “Dar-se-á especial atenção à prevenção e repressão da criminalidade internacionalmente organizada. ”
XII	“reforçar-se-ão os mecanismos de coordenação e de combate à criminalidade (...) organizada. ” “Como indispensável é, de modo idêntico, a colaboração quer no plano interno, quer no plano internacional com os serviços e forças de segurança no combate à criminalidade internacional ” “reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à (...) à criminalidade organizada ”
XIII	“Defender-se-á igualmente, no âmbito da União Europeia, a primazia da cooperação intergovernamental na área da Justiça, com especial atenção ao necessário reforço nas áreas da criminalidade organizada ” “Defesa do reforço da cooperação europeia no plano da segurança interna, no quadro do conjunto de compromissos assumidos por Portugal, favorecendo o desenvolvimento de mecanismos de informação e combate ao crime à altura da dimensão das ameaças (tendo em linha de conta a crescente natureza transnacional das formas mais sofisticadas de criminalidade organizada ”
XIV	“introdução de novos procedimentos de prevenção e combate à criminalidade, em especial à criminalidade cientificamente organizada a nível global , a qual é imune, ou pouco menos, aos processos tradicionais de combate.” “Será adoptado um Programa de Prevenção e Combate à criminalidade económica, fraude, corrupção e crime organizado , com especial destaque para o combate ao tráfico de droga, em estreita articulação com as organizações internacionais pertinentes, muito em especial no âmbito do espaço de liberdade, de segurança e de justiça da União Europeia.”
XV	“prevenção e o combate (...) à criminalidade internacional ” “Noutro plano há que aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional. ” “a evidência dos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o terrorismo e outras formas de criminalidade internacional , como uma ameaça real à segurança dos Estados.”
XVI	“Importa, também, aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional. ”

	<p>“sério esforço de prevenção e combate à acção delituosa, designadamente à criminalidade organizada”</p>
XVII	<p>“Serão ainda reforçados os meios e programas de prevenção e combate à criminalidade organizada”</p> <p>“O novo quadro de ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo internacional requer ainda a participação em acções concertadas de combate ao crime, envolvendo países terceiros, bem como uma participação mais activa e instituições de carácter multilateral e global.”</p>
XVIII	<p>“esforço de prevenção e combate à acção delituosa, designadamente à criminalidade organizada.”</p> <p>“De modo a combater eficazmente a criminalidade organizada e transnacional, nomeadamente de carácter económico-financeiro, será criada uma Brigada de Investigação Tecnológica.”</p>

Tabela A7 - Medidas de combate ao terrorismo constantes nos Programas

GOVERNO	
VI	“(…)”
VII	“(…)”
VIII	“(…)”
IX	“(…)”
X	“(…)”
XI	“(…)”
XII	“Como indispensável é, de modo idêntico, a colaboração quer no plano interno, quer no plano internacional com os serviços e forças de segurança no combate à criminalidade internacional, ao tráfico de droga e ao terrorismo .”
XIII	“Defender, no quadro da União, um progressivo reforço da cooperação no campo da Justiça e Assuntos Internos, como forma de dar resposta organizada às questões que afectam a segurança dos cidadãos europeus, nomeadamente no tocante à criminalidade organizada, ao tráfico de drogas e ao terrorismo , designadamente através do eficaz funcionamento da EUROPOL”
XIV	“prevenção e o combate ao tráfico de drogas, à criminalidade internacional e ao terrorismo , serão igualmente objecto de cuidadoso acompanhamento nas instâncias multilaterais por parte de Portugal.” “articulação das acções de combate à criminalidade organizada, à droga e ao terrorismo e à regulação comum das questões de livre circulação.”
XV	“evidência dos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o terrorismo e outras formas de criminalidade internacional, como uma ameaça real à segurança dos Estados.” “Noutro plano há que aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional .”
XVI	“Importa, também, aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional .”
XVII	“Serão ainda reforçados os meios e programas de prevenção e combate à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira em geral, com especial destaque para a luta contra o terrorismo e os tráficos de droga, seres humanos e armas.” “Por conseguinte, é essencial adoptar e reforçar os mecanismos de cooperação jurídica e judiciária no seio do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia, preparando as novas soluções previstas no Tratado Constitucional europeu e atribuindo prioridade à luta contra o terrorismo .” “O novo quadro de ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo internacional requer ainda a participação em acções concertadas de combate ao crime, envolvendo países terceiros, bem como uma participação mais activas e instituições de carácter multilateral e global.”
XVIII	“Portugal continuará a participar no combate ao terrorismo , ampliando os mecanismos operacionais de cooperação bilateral e multilateral, com destaque para os de partilha da informação e de criação de equipas conjuntas de investigação.”

Tabela A8 - Medidas de combate aos grandes tráficos transnacionais constantes nos Programas	
GOVERNO	
VI	“(…)”
VII	“(…)”
VIII	“(…)”
IX	“(…)”
X	“(…)”
XI	“(…)”
XII	“(…)”
XIII	<p>“Defesa do reforço da cooperação europeia no plano da segurança interna, no quadro do conjunto de compromissos assumidos por Portugal, favorecendo o desenvolvimento de mecanismos de informação e combate ao crime à altura da dimensão das ameaças (tendo em linha de conta a crescente natureza transnacional das formas mais sofisticadas de criminalidade organizada: narcotráfico, compra e venda de armamento, branqueamento de dinheiro, tráfico de seres humanos”</p> <p>“O reforço da coordenação do combate ao tráfico de droga, com a participação das autoridades de investigação criminal, promovendo um envolvimento mais eficaz de todas as entidades no combate ao narcotráfico”</p>
XIV	<p>“Na área da Prostituição e Tráfico de Mulheres: dar continuidade aos princípios expressos na legislação nacional e nos textos internacionais subscritos por Portugal, nomeadamente no que se refere à protecção de testemunhas.”</p>
XV	<p>“o combate à violência, particularmente a violência doméstica, a exploração da prostituição, o tráfico de mulheres e crianças para fins de exploração sexual, incluindo medidas de prevenção da violência, de apoio às vítimas e de repressão e reabilitação dos agressores; combate às redes de exploração e tráfico, tendo em conta a necessidade de cooperação com outros países com este objectivo.”</p> <p>“adopção de uma política eficaz de combate às redes de imigração clandestina.”</p>
XVI	<p>“celebração de acordos bilaterais entre o Estado Português e os Países de origem, por forma a regular os fluxos migratórios e a co-responsabilizar os governos dos Estados envolvidos no combate às redes de imigração clandestina e imigração ilegal”</p> <p>“a proliferação de armas de destruição maciça são, hoje em dia, as maiores ameaças à nossa sociedade e ao nosso modo de vida. Torna-se por isso fundamental desenvolver políticas, a um nível global, capazes de lidar de forma preventiva e efectiva com estas ameaças.</p> <p>“A fiscalização centra-se na repressão das redes de recrutamento ilegal de mão de obra e de tráfico de seres humanos.”</p>
XVII	<p>“Serão ainda reforçados os meios e programas de prevenção e combate à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira em geral, com especial destaque para a luta contra o terrorismo e os tráficos de droga, seres humanos e armas.”</p>
XVIII	<p>“Portugal adoptou nos últimos anos uma política avançada para a integração dos imigrantes e uma orientação responsável e realista na gestão dos fluxos migratórios, com pleno empenhamento no combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, bem como na cooperação europeia e internacional.”</p> <p>“O sistema integrado de vigilância, comando e controlo da costa portuguesa será montado e activado, reforçando o combate aos tráficos e honrando obrigações internacionais.”</p>

Tabela A9 - Medidas de cooperação internacional em matéria de segurança constantes nos programas	
GOVERNO	
VI	“(…)”
VII	“(…)”
VIII	“(…)”
IX	“(…)”
X	“(…)”
XI	“o Governo continuará a fomentar a cooperação entre as forças e os serviços de segurança portugueses e as organizações suas congéneres dos restantes países da Comunidade.”
XII	“Simultaneamente dar-se-á particular atenção ao relacionamento com a América do Norte e às acções de cooperação , não apenas com os Países que integram as alianças a que pertencemos, mas ainda com Países que se inserem na nossa área regional e com os PALOP.”
	“ampliação das acções de cooperação bilateral e multilateral, a reestruturação de serviços e o reforço de mecanismos de vigilância nas fronteiras exteriores.”
XIII	“Ao reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à criminalidade violenta, ao narcotráfico, à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira, com actuação prioritária nos domínios da polícia científica, do acesso a perícias, da coordenação de meios, da colaboração entre instituições e da cooperação e acção comum no quadro europeu e internacional”
	“Defesa do reforço da cooperação europeia no plano da segurança interna, no quadro do conjunto de compromissos assumidos por Portugal, favorecendo o desenvolvimento de mecanismos de informação e combate ao crime à altura da dimensão das ameaças”
	“A supressão dos controlos nas fronteiras internas dos Estados membros da União Europeia, a par do aumento das pressões migratórias, exige novas estruturas e métodos de cooperação que tenham em conta as exigências do Tratado da União Europeia em matéria de segurança e os princípios que no âmbito do espaço de Schengen visam compatibilizar a liberdade de circulação e a segurança.”
XIV	“O fenómeno da droga e da toxicod dependência é um dos mais graves problemas mundiais, requerendo por isso mesmo uma resposta que reflecta uma estreita cooperação da comunidade internacional , numa linha de responsabilidade partilhada, que abranja, de uma forma equilibrada, as áreas da redução de oferta e da redução da procura.”
	“A dimensão mundial do problema da droga e da toxicod dependência exige uma atenção muito especial ao reforço da cooperação internacional , quer bilateral, quer no quadro da União Europeia e da Organização das Nações Unidas.”
XV	“Aperfeiçoamento dos sistemas de controlo e dos mecanismos de cooperação internacional , no que se refere ao combate ao branqueamento de capitais oriundos do tráfico ilícito de drogas, tendo por base as convenções da ONU e as resoluções da 20ª Sessão da Assembleia Geral”
	“Neste contexto, onde estamos inseridos e onde queremos ser parte activa, o Governo reafirma o seu empenhamento no esforço de adaptação e actualização do funcionamento das instituições internacionais, como é o caso da Organização das Nações Unidas, da Organização do Tratado do Atlântico Norte, da União Europeia, da União Europeia Ocidental e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.”

“Noutro plano há que aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional”

“o reforço da cooperação com a União Europeia e com os países de língua oficial Portuguesa e, ao nível da segurança, da participação nas forças internacionais de missões humanitárias e de manutenção da paz no quadro da União Europeia e das Organizações Internacionais de que Portugal seja membro.”

“O agravamento preocupante das tensões no Médio Oriente é o exemplo mais recente da instabilidade de um sistema internacional que requer, do Estado Português e dos seus aliados, um esforço suplementar de **coordenação e cooperação internacional.**”

XVI

“Importa, também, aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a **cooperação policial** no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional.”

“reforço da **cooperação**, ao nível da segurança, com a União Europeia e com os países de língua oficial Portuguesa, bem como da participação nas forças internacionais e de manutenção da paz no quadro da União Europeia e das Organizações Internacionais de que Portugal seja membro.”

“O novo quadro de ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo internacional requer ainda a **participação em acções concertadas** de combate ao crime, envolvendo países terceiros, bem como uma participação mais activas e instituições de carácter multilateral e global.”

“Neste contexto, assume a maior importância a colaboração entre os vários órgãos de polícia criminal e entre eles e os Serviços de Informações. É indispensável, de igual modo, **aprofundar a cooperação** no âmbito da União Europeia e das Organizações Internacionais em que Portugal participa.”

XVII

“No domínio da prevenção do terrorismo, é necessário reforçar a **coordenação entre os Serviços de Informações**, através da acção do respectivo Secretário-Geral, garantir a colaboração efectiva entre estes Serviços e os órgãos de polícia criminal e **aprofundar a cooperação com os organismos congéneres estrangeiros.**”

“reforço do papel do Conselho de Segurança e da credibilidade das demais instituições do sistema das Nações Unidas, bem como na **cooperação** aberta entre várias organizações regionais, tenham elas incidência nas áreas da diplomacia, da segurança, do controlo de armamentos e sua redução gradual, mútua, equilibrada e verificável”

“Portugal adoptou nos últimos anos uma política avançada para a integração dos imigrantes e uma orientação responsável e realista na gestão dos fluxos migratórios, com pleno empenhamento no combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, bem como na **cooperação europeia e internacional.**”

XVIII

“contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na **cooperação internacional**: é um quadro de Segurança Cooperativa.”

“Portugal continuará a participar no combate ao terrorismo, ampliando os mecanismos operacionais de **cooperação bilateral e multilateral**, com destaque para os de partilha da informação e de criação de equipas conjuntas de investigação.”
