

A GNR e a Segurança Interna

Coronel
Carlos Manuel Gervásio Branco



Introdução

Decorrente da própria Constituição como Lei Fundamental, os dois principais pilares jurídico-legislativos em que se alicerça a Segurança e a Defesa em Portugal, são a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas¹ (LDNFA) e a Lei de Segurança Interna² (LSI).

Igualmente enquadradoras do sistema, são as Leis Quadro do Sistema de Informações da República (Lei n.º 30/84, de 05Set) e a Lei que define o Regime Jurídico do Estado de Sítio e de Emergência (Lei n.º 44/86, de 30Set).

A LDNFA e a LSI têm em comum o facto de serem leis datadas no tempo e por consequência desajustadas face às profundas e rápidas alterações que o mundo e a sociedade portuguesa sofreram nos últimos anos. Padecem de uma visão ultrapassada e até ideologicamente conotada que obriga a uma compartimentação estanque e blindada, entre segurança interna e externa no pressuposto de que seria possível delimitar ameaças internas das externas, numa dicotomia em que hoje já ninguém acredita.

Numa Europa sem fronteiras, num mundo em que as ameaças se desterritorializaram, onde se partilham soberanias e a criminalidade transfronteiriça impera, não se afigura adequado manter visões sectárias da Segurança e não aproveitar todos os meios e sinergias para prevenir e combater a insegurança.

A manutenção de dois sistemas de Segurança e Defesa autónomos e independentes, cada um exclusivamente direccionado para um dos planos antes mencionados - interno ou externo, sem que se tenha optado ainda, passados todos estes anos, por uma visão global da Segurança Nacional, constitui um erro.

No novo quadro da conflitualidade, o emprego de forças deixou de se aferir pela origem da ameaça, para se situar na sua intensidade e extensão a que só a interdependência e complementaridade de todos os elementos do sistema poderão dar resposta. É urgente a actualização dos conceitos de Segurança e Defesa, adoptando a terminologia anglo-

saxónica, como acontece em todos os países, a começar pelos mais desenvolvidos. Enquanto isso não acontecer, serão permanentes as ambiguidades na abordagem e tratamento destes temas, não só a nível das opiniões públicas, mas também, o que é grave, no âmbito das instituições (L. Santos, 2003)³.

É pois neste contexto que também a Lei de Segurança Interna se apresenta.

A Lei da Segurança Interna

Ao contrário do que sucede com a LDNFA, em que para além dos princípios e objectivos da Defesa Nacional, inclui ainda dispositivos relativos às Forças Armadas que vão desde a organização e funcionamento, à sua estrutura superior, passando por questões estatutárias da condição militar (restrição de direitos), a LSI como a própria designação indicia é menos abrangente, limitando-se à definição de princípios e objectivos e ao elencar das forças e serviços e segurança, sem no entanto e bem, se imiscuir na organização e funcionamento das mesmas, remetendo para as respectivas leis orgânicas esta função.

Este diploma começa por definir a segurança interna como a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (Art 1º). Nele se consagram os princípios e limites porque se deve nortear a política de segurança interna (Art 2º), assim como o exercício desta actividade do Estado.

A LSI efectua também a distribuição, pelos diversos órgãos políticos, das competências de direcção, condução e fiscalização da política de segurança interna (Art 7º, 8º e 9º) e enumera as medidas de polícia (Art 10º), aspecto que tem ficado muito aquém das reais necessidades policiais, sobretudo quando comparado com outros países, para além de nalguns casos ser gerador de controvérsia, designadamente com as medidas cautelares de polícia, previstas no código do processo penal.

Como grande inovação, para além da existência do próprio diploma que veio regular a Segurança Interna, aparece uma nova terminologia para designar as Polícias e não só, que como adiante veremos, tem sido factor de alguma confusão, gerador de ambiguidades e equívocos perniciosos para o sistema e para as forças que o compõem.

Define as forças e serviços de segurança como organismos públicos, exclusivamente ao serviço do povo, rigorosamente apatidários que concorrem para garantir a segurança interna (Art 14º).

No n.º2 do citado artigo 14º, refere que exercem funções de segurança interna:

- Guarda Nacional Republicana;

- Guarda Fiscal⁴;
- Polícia Segurança Pública;
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- Órgãos do sistema da autoridade marítima;
- Serviço de Informações de Segurança.

O último número do mesmo normativo, remete para as respectivas leis orgânicas, a organização, as atribuições e competências de cada uma, tendo no entanto sido ressalvado no Art 2º que a organização de cada uma, seria única para todo o território nacional.

Face à multiplicidade de forças e serviços encarregues da segurança interna, a lei previu um órgão de coordenação do sistema, o Gabinete Coordenador de Segurança⁵, criado como órgão de assessoria e consulta, especializado em matéria de coordenação técnica e operacional da actividade das forças e serviços de segurança que funciona na dependência do Primeiro-Ministro (PM) ou por delegação deste, do Ministro da Administração Interna (MAI), e do qual fazem parte todos os dirigentes máximos daqueles organismos (Art 12º).

Em função da sua composição e dependência, o GCS é o órgão especialmente vocacionado para estudar, implementar e aperfeiçoar a cooperação recíproca entre as forças e serviços de segurança, para prevenir e resolver eventuais conflitos de competências e para fomentar e tipificar situações de empenhamento combinado e actuação conjunta dos efectivos das diferentes instituições de Segurança do Estado.

Análise Crítica

A terminologia

Como primeira reflexão sobre a LSI, importa reafirmar que a sua aprovação acontece num período em que a dicotomia defesa nacional/segurança interna, estava muito vincada e que na sequência daquela diferenciação genérica, o legislador veio acrescentar uma outra, a de Forças Armadas (FFAA) versus Forças e Serviços de Segurança (FFSS) com a criação de um novo conceito, o de “força e serviço de segurança”, para o contrapor ao de FFAA e empregar respectivamente na defesa nacional ou na segurança interna.

Neste contexto, a opção por uma nova terminologia para enquadrar um conjunto de entidades que não obstante exercerem funções no âmbito da segurança interna, têm profundas diferenças entre si e que vão desde o que é uma força ou um serviço que a lei não esclarece, a naturezas diversas: GNR, militar; Polícia Marítima, militarizada e as restantes civis, passando pela dependência de diversos membros do governo, apresenta-se como uma opção plena de ambiguidade.

A terminologia adoptada ao criar a ideia artificial de que forças e serviços de segurança são uma entidade uniforme que poderá, como um todo, ter um único tratamento, não corresponde à realidade, é castrador da diversidade do sistema e não tem paralelo em nenhum outro país, com excepção da Espanha por razões histórico-políticas, mas com uma abrangência diferente.

A acrescentar às dificuldades apontadas na eventual criação orgânica de uma entidade denominada “forças e serviços de segurança”, há que referir que todas as suas integrantes, excepto o SIS, são também funcionalmente órgãos de polícia criminal nos termos do Código do Processo Penal e da Lei Orgânica da Investigação Criminal (LOIC)⁶ e que todas, excepto o SIS e a PJ, são também polícias administrativas.

Em conclusão deste ponto, podemos afirmar que em bom rigor, não encontramos na lei, nem na Constituição, definição ou enunciação do conceito de “forças de segurança”, existindo apenas na lei fundamental um normativo que se refere ao seu regime que há-de ser fixado por lei (alínea ‘u’ do Art 164 da CRP), pelo que sob o ponto de vista orgânico-institucional, o termo “forças e serviços de segurança” é inexistente, ao contrário do que sucede com as Forças Armadas, razão pela qual estas têm um regime comum, um comando único (CEMGFA), uma mesma tutela governamental e um mesmo estatuto para todos os seus membros, situação para a qual não existe, nem podia existir, paralelo nas forças e serviços de segurança. Estas apenas têm relevância sob o ponto de vista funcional e cada uma de per si, consequência das suas diferentes naturezas e especializações.

Melhor seria que às polícias se chamassem polícias, cujo conceito é de todos bem conhecido e não se misturassem outros corpos ou entidades que só vêm causar confusão e ambiguidade.

Consequências na GNR

Nesta conformidade e exemplificando melhor a situação criada, atente-se na definição da GNR e nas alterações que a mesma sofreu em consequência da LSI, para mais adiante demonstrar-mos como as consequências da terminologia utilizada, foram perniciosas.

A GNR desde sempre, foi definida como um “*Corpo Especial de Tropas que faz parte das forças militares, votado à causa da segurança e da manutenção da ordem pública, bem como à protecção e defesa das populações e da propriedade pública, privada e cooperativa*”, o que traduzido em linguagem corrente quer dizer um Corpo Militar com uma polivalência de missões: militares e policiais. Também desde sempre, a definição da GNR incluiu: “*é parte integrante das forças militares da República*” (03Mai de 1911; 01Jul de 1913) ou “*faz parte das forças militares da República*” (14Jul de 1983).

Por consequência, só a partir de 1990⁷ e na decorrência da entrada em vigor da LSI é

que a GNR, num seguidismo algo ingénuo, deixou de ser definida como um *Corpo Especial de Tropas, parte integrante das forças militares*, para passar a definir-se: *A Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança, constituída por militares organizados num Corpo Especial de Tropas*”, o que constitui uma alteração substancial e tem sido objecto de controvérsia e ambiguidade, geradores de equívocos.

Igualmente a referência a que a GNR “*faz parte das forças militares*”, foi remetida para o preâmbulo do Decreto-Lei⁸.

Pelo contrário, a Polícia Judiciária, não obstante também se encontrar no elenco das forças e serviços de segurança enunciadas na LSI, na definição que adoptou na sua lei orgânica, assume-se inteligentemente: “*como um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei*”⁹, sem qualquer referência a força ou serviço de segurança.

Igualmente a Polícia Marítima se define como: “*uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e composta por militares e agentes militarizados da Marinha*”¹⁰.

Estes dois exemplos são suficientemente elucidativos para demonstrar que a adopção de uma designação nova para incluir todas as entidades que têm atribuições no âmbito da segurança interna, designando-as por forças e serviços de segurança, foi ambígua e desnecessária.

Melhor seria que à semelhança do que faz a Lei da Protecção Civil, com o termo “*agentes da protecção civil*”, se tivesse utilizado o termo “*agentes da segurança interna*”, para referir aquelas e outras entidades que tivessem intervenção na segurança interna, onde naturalmente não poderiam deixar de constar também as Forças Armadas em situações bem definidas, mas que neste âmbito não teriam que esperar pela declaração do estado de sítio.

Pense-se numa situação de crise¹¹ que para além de não ter em Portugal consagração legal, imporia que as FFAA fossem empregues.

A questão da terminologia que há primeira vista poderá parecer uma bizantinice, tem tido reflexos verdadeiramente negativos para o sistema em geral e para a GNR em particular, como adiante veremos.

A razão de ser da GNR, o que está na sua génese, é precisamente o de ser um Corpo Militar que primariamente está ao serviço da segurança interna no sentido clássico do termo, mas que nem por isso deixa de ser militar e por consequência, simultaneamente poder também cumprir missões militares, no âmbito da defesa nacional. A sua polivalência é que lhe dá a mais-valia e esta é precisamente a vantagem que forças do tipo GNR aportam aos sistemas denominados de dupla componente policial.

A LSI ao remeter a GNR para o conjunto das forças e serviços de segurança, sem qualquer distinção ou especificidade, identificando estas com as Polícias, foi redutora porque veio restringir a sua polivalência, adulterar a sua natureza e criar uma ambiguidade no seu posicionamento institucional, prejudicial para o sistema, dado que outra das grandes vantagens da GNR é o facto de se posicionar entre as FFAA e as Polícias, não fazendo parte integrante de nenhuma destas entidades. Por isso também ser designada por “força charneira” ou “terceira força”.

Igualmente aquela inclusão veio perturbar o regime estatutário dos militares da GNR que em demasiadas situações passaram a ser tratadas por “agentes das forças de segurança”, também numa dicotomia com os militares, num total desrespeito pelo estatuto da condição militar que taxativa e indiscutivelmente lhes é aplicável¹².

Para concluir esta referência à questão terminológica e enfatizar a sua importância, veja-se o que preconiza o General Loureiro dos Santos sobre o assunto quando se refere às Forças de Segurança: Do primeiro grande grupo (Forças de Segurança), fazem parte as Forças Militares (FA mais GNR), que constituem o sector da Defesa, e as Forças Policiais (PSP). As FA são Forças de Segurança Externa, enquanto a GNR e a PSP são Forças de Segurança Interna.

Note-se a particularidade de a GNR ser uma Força de Segurança Interna, mas também uma Força de Defesa. Talvez o nome mais apropriado para esta força seja Força de Defesa Interna. Pelo seu lado, as FA são forças de Defesa de Segurança Externa. Mas isto não significa que a primeira (GNR) não actue na nossa segurança externa (embora agindo na segurança interna de um outro país, como em Timor). Nem que as FA não actuem na segurança interna de um outro país, quando façam parte de uma força nele projectada, e mesmo na do nosso país, em circunstâncias a definir pela lei. Isto, tendo em atenção a interpenetração das ameaças externas com as internas, donde resulta que, em certas situações, será o nível de intensidade da ameaça a determinar o tipo de força que deve ser utilizada.

A existência da GNR com estas características, que cada vez mais se justifica pela crescente interpenetração das ameaças externas com as internas, que exige uma força capaz de responder a níveis de intensidade de ameaça intermédias (entre os adequados às FA e à PSP).¹³

Divisão de competências

Mas, a Lei de Segurança Interna, sendo uma lei-quadro da política de segurança interna, deveria contemplar um aspecto fulcral sobre o qual nada diz e que é o que se refere à divisão de atribuições e competências entre as várias entidades que constituem o sistema, lacuna que tem dado origem a conflitos, indefinições indesejáveis e redundâncias supérfluas.

Portugal, à semelhança de todos os países do Sul da Europa, adoptou o pluralismo e o sistema de dupla componente policial, em alternativa ao monismo e ao pluralismo horizontal, típico dos países nórdicos e anglo-saxónicos, respectivamente.

Na Europa dos quinze, apenas a Suécia possui o modelo monista, com uma só polícia, o que contraria a ideia feita de que só nosso país é que existem vários corpos com funções policiais.

Assim sendo, é estranho que a LSI enquanto lei-quadro não tenha clarificado e distinguido genericamente as atribuições e competências de cada um dos componentes do sistema, embora sem entrar no tratamento dos aspectos específicos e próprios de cada força ou serviço, pelas razões já anteriormente aduzidas e cuja remissão para as respectivas leis orgânicas se considera muito acertada.

Como já vimos, o nosso sistema para além de se caracterizar pela pluralidade de corpos com funções policiais, apesar de nem todos por natureza e organicamente serem policiais no sentido estrito do termo, enquadra-se simultaneamente numa outra categoria que é a do dualismo vertical, modelo originário de França cujo paradigma reside na coexistência de dois corpos com funções policiais, um de natureza militar e outro civil, com competências genéricas (de polícia administrativa e criminal) em todo o país, embora com jurisdição territorial repartida.

Critério de repartição de jurisdição

Ao contrário de que com grande falta de rigor é muitas vezes afirmado, doutrinariamente a repartição geográfica de competências policiais entre as duas forças de competência genérica, consubstanciada por um corpo de natureza militar, que a partir de agora designaremos por “gendarmerie”, por ser o termo internacionalmente utilizado para definir este tipo de corpos, e uma polícia civil, não tem como critério a maior ou menor urbanidade da zona, sendo este apenas, um elemento que decorre da aplicação do verdadeiro e único critério, que é o das diferentes naturezas/vocações/estatutos do respectivo pessoal e conseqüente atribuição de missões a cada uma das forças.

Clarificando melhor, o sistema só será rentabilizado se a cada força lhe forem atribuídas algumas missões diferenciadas de acordo com as respectivas naturezas/capacidades/vocações e estatuto pessoal. Assim, à “gendarmerie” terá que lhe ser reconhecida a potencialidade para um largo espectro de missões ou seja, para além de deter capacidades para constituir resposta a conflitos que ocorram entre a situação de paz e o conflito armado, hoje conhecidos pelas “situações intermédias” e outras de natureza militar, designadamente as de preboste e as honras militares de Estado, deverá cumprir as missões de segurança de maior risco, em que a intensidade da ameaça é mais acentuada ou a intervenção deva ser mais forte e musculada, independentemente da divisão territorial.

Deverão caber-lhe ainda todas as missões que tenham conexão com questões de soberania, como sejam, a vigilância de todo o território, com especial incidência nas fronteiras e pontos sensíveis, a segurança dos edifícios e locais de interesse estratégico e as sedes dos órgãos de soberania, para além do controlo das principais vias de comunicação terrestre e ferroviária.

Subsidiariamente, para rentabilização dos seus meios e capacidades sobrantes, porque algumas das situações antes descritas não ocorrem quotidianamente com necessidade de empenhamento a 100% e para pleno aproveitamento do seu dispositivo, as suas forças podem desempenhar também cumulativamente, tarefas tipicamente policiais¹⁴, mas sempre entendidas de forma suplementar em relação à polícia civil, esta sim exclusivamente vocacionada para aquele tipo de tarefas, assumindo-se como a “verdadeira Polícia”.

Da mesma forma que o cumprimento de tarefas policiais se apresenta de maneira genericamente diferenciada, consoante sejam desempenhadas pela polícia ou pela “gendarmerie”.

A primeira executa policiamentos, a segunda patrulhamentos, razão pela qual bem se compreende que os ambientes operacionais para que cada uma está melhor adaptada, sejam naturalmente diversos.

A não ser assim, seria indiferente atribuir as zonas de responsabilidade e a inerente divisão territorial a qualquer das forças, sem cuidar dos diferentes ambientes operacionais em que irão intervir e sem atender às suas naturezas e vocações, o que em última análise nos poderia levar a concluir da desnecessidade do modelo de dupla componente policial.

Por todas estas razões é que a divisão territorial, para efeitos de jurisdição policial, decorre da natureza e da vocação de cada força, o que teve como consequência a atribuição à polícia civil, de áreas de emprego operacional de maior “intensidade de serviço policial”, significando isto aquelas onde os índices de criminalidade são mais acentuados (não significa mais violentos), a densidade populacional é maior e o povoamento é mais concentrado, o que na prática corresponde aos maiores centros urbanos.

Para a “gendarmerie”, foram deixadas as restantes zonas, porque são aquelas cujo ambiente operacional mais se adequa à sua natureza e melhor se conjugam com o largo espectro de missões anteriormente referidas, como sejam por exemplo a vigilância de todo o território, onde se incluem as questões ambientais ou o controlo das vias de comunicação.

A GNR deve, tanto quanto possível, actuar em todo o território nacional, porque, em tempo de paz, tem por missão - e deve continuar a ter - a vigilância do território. A ela compete olhar pelos monumentos nacionais, pelas vias férreas, pelas vias que conduzem

a electricidade, pelas comunicações e pelos edifícios nacionais. Deve ter, tanto quanto possível, uma missão que se estenda ao conjunto do território nacional (Loureiro, 1995)¹⁵.

Independentemente da divisão territorial para efeitos de jurisdição atribuída, a ocupação territorial por parte da “gendarmerie” é geral, o que equivale a uma sobreposição de forças nas maiores áreas urbanas e se explica pela multiplicidade de missões daquele corpo.

Em suma, é com base nas diferentes características de cada um dos corpos com funções policiais que constituem os sistemas de dupla componente, como é o português, que se fundamenta a divisão territorial para atribuição de jurisdição policial a cada uma.

O “critério” da maior ou menor urbanidade da zona, não passa de uma consequência dos pressupostos antes referidos e deve ter sempre como orientação, os fundamentos da distinção que deve existir, entre as duas forças do sistema, sob pena de desnecessidade do próprio sistema.

Dispositivo e meios

Quer o dispositivo, quer os meios, decorrem da natureza e vocação de cada uma das forças, o que por outras palavras significa que deverão ser os mais adequados ao cumprimento das respectivas missões.

Assim e no que se refere aos meios a atribuir, a “gendarmerie” deverá possuir meios multifuncionais ou de dois tipos, para o cumprimento das missões militares e policiais e dentro destas últimas, meios mais robustos que os da polícia civil.

No que concerne aos dispositivos e distribuição de efectivos, eles deverão ter por base os seguintes pressupostos:

Para a polícia civil, há que atender à sua única missão - a policial, ao facto de intervir numa área restrita (exclusivamente em centros urbanos) e ter um empenhamento de pessoal sem grandes oscilações, por consequência constante, mas de forma intensiva, uma vez que não haverá significativas variações do tipo de missões a efectuar e do pessoal a empenhar.

O seu dispositivo concentra-se nos centros urbanos, em unidades e subunidades que desenvolvem a acção policial através dos giros e outros tipos de policiamento muito próximo dos cidadãos, devendo possuir igualmente forças de reserva para intervenção e reforço do policiamento normal.

Para a “gendarmerie” os pressupostos são a sua pluralidade de missões, uma área de operações extensa e um empenhamento quotidiano disperso e menos intensivo.

Contudo e em virtude do tipo de missões mais “musculadas” e complementares que lhe estão adstritas, a “gendarmerie” deve possuir um conjunto forte de forças de intervenção

e de reserva para apoio ou reforço dos dispositivos de qualquer das componentes do sistema e para projecção externa no âmbito das operações de apoio à paz em complemento das FFAA. O seu dispositivo, deve alicerçar-se no binómio quadrícula/forças de intervenção, em que a cada unidade é atribuída uma determinada zona de acção que esta divide pelas subunidades, criando uma malha que cobre toda a área sob sua jurisdição. As acções a desempenhar pelas forças de quadrícula são fundamentalmente levadas a cabo através de patrulhamentos de maior ou menor raio de acção, consoante a ZA seja mais ou menos extensa e os aglomerados populacionais e outros pontos importantes mais ou menos dispersos. O sistema deve compreender ainda unidades de intervenção dotadas de mobilidade e com maior envergadura, aptas a reforçar ou apoiar as forças de quadrícula. Em todos os escalões deve existir uma reserva para assumir funções de intervenção.

O Caso Português

Nos países de dualismo vertical, a distinção entre o corpo militar e a polícia civil é claro e inequívoco, porque em todos eles, com excepção da Espanha, o corpo militar faz parte das FFAA, como 4º ramo¹⁶.

Desta forma, as congéneres da GNR naqueles países, não se confundem com as polícias e assumem-se verdadeiramente como a “terceira força”, fazendo o papel de charneira, entre os outros ramos das FFAA (clássicos) e as Polícias.

Portugal não seguiu este caminho, o que tem gerado equívocos, obstaculizadores da clarificação e da própria rentabilização do sistema.

Em Espanha, embora a Guardia Civil também não faça parte integrante das Forças Armadas, a sua natureza militar é bem vincada, não se confundindo com as Polícias, sendo a sua dependência do Ministro da Defesa¹⁷ muito mais acentuada do que a GNR relativamente ao correspondente membro do governo português.

Qualquer uma daquelas soluções evitaria muitas das ambiguidades de tratamento que ultimamente tem sido dado à GNR e sobretudo aos seus militares e simultaneamente seria um facilitador da sua complementaridade com o Exército por um lado, e da distinção da PSP por outro.

Com a clarificação preconizada, aquando da projecção de forças militares nacionais para o estrangeiro, a GNR poderia sem dificuldade integrar aqueles contingentes, dando-lhe a multifuncionalidade que hoje se exige em qualquer Teatro de Operações moderno.

As valências da Guarda evitariam, por exemplo, que os militares do Exército tivessem que intervir em acções de manutenção e restabelecimento da ordem pública, para as quais não estão naturalmente vocacionados, ao mesmo tempo que acabaria com alguma incompreensão ou mal entendido acerca da GNR ter ministrado instrução de ordem

pública aos militares do Exército destinados às Forças Nacionais Destacadas (FND).

Também a nível interno, a fácil ligação das FFAA à GNR, permitiria que em situações excepcionais ou para rentabilização de meios, as FFAA pudessem apoiar a GNR ou complementá-la, sem que isso significasse um atentado ao regime democrático. Veja-se o caso de França.

Um outro elemento não menos importante, apesar de menos visível, é o que respeita ao pleno reconhecimento da condição militar dos militares da GNR. Se aquele é indiscutível sob o ponto de vista jurídico - Art 16º da Lei de Bases do Estatuto da Condição Militar, já na prática muitas reticências e incompreensões têm sido levantadas, porque se interiorizou que militares apenas são os que compõem as Forças Armadas, o que não sendo verdade, não deixa de ter consequências numa política legislativa ziguezagueante e confusa, que acaba por provocar alguma instabilidade e desconforto nos quadros da GNR.

Igualmente por esta razão seria importante que a GNR visse clarificada a posição institucional com a sua transformação em 4º Ramo, como aconteceu não há muitos anos com os Carabinieri italianos ou no mínimo, pelo aprofundamento da sua dupla dependência do MDN, designadamente para as missões militares e relativamente ao estatuto pessoal dos seus militares, à semelhança do que sucede em Espanha com a Guardia Civil.

No plano estritamente policial clássico, a clarificação preconizada obstaria a competições e rivalidades sem sentido, entre a GNR e a PSP, em áreas e âmbitos puramente policiais para os quais terá que ser a polícia cívica a mais vocacionada e melhor preparada para os assumir em primeira linha, sob pena também aqui de desregulação do sistema. Neste âmbito, haverá que atribuir à responsabilidade da PSP, todas as áreas em que a densidade populacional aumentou e se justifica um serviço de “maior intensidade policial”, sem complexos de perda ou de menorização, pois não deve ser este o referencial que afere a maior ou menor relevância de uma força para o sistema, pelas razões anteriormente expostas.

Por seu turno, a PSP deverá ceder à GNR o tipo de missões que não se adequam a uma polícia cívica, sendo mais conformes à natureza militar desta e ao estatuto militar dos seus membros, sempre na perspectiva da adequação das missões à natureza de cada uma das forças.

Por último e porque de tempos a tempos surgem das mais diversas formas e com diferentes roupagens, normalmente sob o signo da racionalização, a ideia de unificação da GNR com a PSP, se as soluções antes preconizadas fossem acolhidas, a racionalização seria sim uma das justificações para a manutenção do sistema dual português, como o é em todos os restantes países que o adoptaram, maximizando-se as capacidades de cada uma das forças que o compõem, através da potenciação das individualidades que cada uma transporta, evitando-se as duplicações e redundâncias, através da atribuição de competências diferenciadas e ajustadas à também natureza diferente de cada uma.

Ainda quanto à racionalização, importa referir que no nosso país, a par das duas forças de competência genérica, existem outros corpos ou serviços com competências específicas em razão da matéria ou do território.

A Polícia Judiciária, corpo superior de polícia de investigação criminal que se ocupa da criminalidade mais grave e que neste momento por força da LOIC, investiga cerca de 20% da criminalidade, cuja existência como corpo autónomo, na UE apenas tem paralelo na Alemanha onde o modelo político-constitucional é diverso, por ser um estado federal.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, cujas atribuições são genericamente repartidas com a GNR no que respeita ao controlo das fronteiras, com a GNR e PSP na fiscalização de estrangeiros nas respectivas áreas de jurisdição e com a PJ na investigação de alguns tipo de crimes, não tem congéneres nos países da UE, inserindo-se as suas atribuições e competências naqueles países, repartidamente entre as forças policiais de competência genérica.

A Polícia Marítima, tem atribuições policiais específicas, restritas à vigilância e socorro nas áreas de jurisdição marítima, à prevenção de infracções à legislação sobre as actividades portuárias e à segurança dos estabelecimentos da Marinha.

O Serviço de Informações de Segurança, é um organismo especializado na pesquisa, análise e produção de informações com interesse para a segurança interna. Não possui competências policiais.

É no equilíbrio entre a diversidade de cada elemento do sistema, nas suas complementaridades e no emprego progressivo dos meios e das forças e na não sobreposição de atribuições e competências que geram redundâncias e desperdícios, que reside a virtualidade dos modelos pluralistas.

Conclusões

Embora seja hoje uma constante em qualquer conferência ou seminário dedicado a assuntos de segurança, ouvir-se até à exaustão que a dicotomia ameaça externa, ameaça interna, deixou de fazer sentido, que a “fronteira de segurança” já não coincide com “fronteira geopolítica” ou que a interpenetração entre segurança externa e interna é um facto, apesar dos esforços e tentativas empreendidas nos últimos anos para que Portugal ajuste os seus normativos àquelas realidades, a verdade é que a LDNFA e a LSI, continuam inalteradas.

Um bom exemplo de aproximação à realidade, apesar de insuficiente, é o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional¹⁸, onde no seu ponto 1.2 da introdução refere:

“A fronteira estabelecida entre segurança e defesa, as acções concretas com cabimento

em cada uma destas áreas e as entidades primariamente responsáveis pelo seu tratamento resultam do estipulado na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei n.º 29/82. Na sua génese, esteve a necessidade de normalizar relações entre diversas entidades públicas e reposicionar poderes, inteiramente compreensíveis na conjuntura da época. Hoje, está ultrapassada essa questão e a evolução dessa fronteira deve ser igualmente percebida para não inibir a articulação dos esforços que as diferentes organizações devem desenvolver, procurando sinergias, rentabilizando meios e melhorando a eficiência na prevenção e combate aos actuais riscos e ameaças, sempre à luz dos princípios e das normas de ordem constitucional e legal portuguesa.

Assim, e por se entender que «a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de segurança e defesa nacional» necessita de ser adequada à nova realidade político-estratégica, afigura-se oportuno a elaboração de um novo conceito estratégico de defesa nacional, que é o resultado de um debate crítico, participado e multidisciplinar sobre as questões de segurança e defesa.”

E mais adiante concretiza na necessidade de mesmo em tempo de paz, as Forças Armadas participarem na segurança interna, no combate ao terrorismo e na proliferação de armas de destruição em massa, no combate ao crime transnacional, designadamente aos tráficos de droga e de pessoas, à imigração ilegal e às ameaças ao ecossistema.

Igualmente e por outro lado, no plano classicamente definido da segurança interna, a realidade também se alternou e hoje as “forças e serviços de segurança” interna, deixaram de actuar no âmbito exclusivamente interno, leia-se TN e passaram a “acompanhar” os adversários internos para além das suas fronteiras.

A segurança interna passa a depender da cooperação dos agentes de segurança (policiais e serviços de informações) de outros Estados. A segurança interna deixa de ser um fenómeno geograficamente fixado e o vector internacional passa a constituir uma dimensão construtiva e explicativa da dimensão interna da segurança (Luís Fernandes, 2005, Pag 145)¹⁹.

São bons exemplos desta realidade, os acordos de perseguição transfronteiriça²⁰ entre Portugal e Espanha, os Controlos Móveis²¹ ao longo da fronteira ou Postos Mistos²² integrados por forças portuguesas e espanholas.

Havendo o cuidado de não se esquecer a banalização da ameaça do terrorismo, das máfias, do fanatismo e da utilização das multidões e outras do género. Isto implica aproximações tácticas entre os métodos de natureza militar e policial e de meios de manutenção e restabelecimento da ordem por meios complementares e com o uso da força. Uma conclusão importante foi extraída quanto à necessidade de manutenção das forças da *gendarmérie* e da guarda republicana sujeitas ao estatuto militar, apesar do seu emprego principal em missões de polícia e manutenção da ordem.

Percebem-se assim melhor as razões de persistência e empenhamento de certas manifestações e campanhas com vista a privar as instituições policiais do estatuto militar que se tem desenvolvido também em Portugal por parte daqueles a quem não convém a sua eficácia e prontidão.

Considera Roqueplo, além disso, e a nosso ver com objectividade, que a independência e a segurança das nações, são hoje cada vez mais tributárias da ameaça interna, combinada com o risco demográfico resultante da diminuição da natalidade, do envelhecimento e dos fluxos migratórios, com o enfraquecimento do sentido cívico e com a livre circulação de pessoas e bens num mundo muito aberto (Bessa, 2003 Pag 577/578)²³.

Face ao anteriormente exposto, afigura-se imprescindível atribuir forma legal ao conceito de Segurança Nacional e dele extrair todas as consequências práticas e doutrinárias para que o nosso sistema de Segurança e Defesa se articule de forma harmoniosa, rentabilizando todas as suas componentes e valências, sem complexos nem constrangimentos ideológicos do passado, fazendo intervir as diferentes forças e serviços numa lógica de complementaridade e interdependência, como única forma de dar resposta aos riscos e ameaças da nova conflitualidade.

Bibliografia

Branco, Carlos - Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia, Ed. Sílabo, 2000.

Branco, Major Carlos - Organização das Forças e Serviços de Segurança, Serviços Gráficos da Academia Militar, Lisboa 2001.

Conceito Estratégico da Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003.

Fernandes, Luís - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Ed. Almedina, 2005.

Santos, General Loureiro dos - A Idade Imperial, Ed Europa América, Lisboa 2003.

Legislação sobre Fuerzas e Cuerpos de Seguridad, Madrid 1986.

Vários números da Revista Militar.

* Tenente-Coronel de Infantaria (GNR). Director de Instrução da Escola Prática da Guarda.

1 Lei n.º 29/82, de 11Dec.

2 Lei n.º 20/87, de 12Jun.

3 A Idade Imperial, pág. 266.

4 Entretanto em 1993 integrada na GNR.

- 5 DL n.º 61/88, de 17Fev; DL n.º 51/96, de 16Mai; DL 149/01, de 07Mai.
- 6 Lei n.º 21/2000, de 10 Ago.
- 7 DL n.º 39/90, de 03Fev.
- 8 DL n.º 231/93, de 26Jan.
- 9 Artigo 1º, DL n.º 275-A/2000
- 10 Artigo 1º, n.º 2, do DL n.º 248/95
- 11 Situação intermédia entre a normalidade e a eminência ou a elevada probabilidade de situação de violência ou de hostilidades.
- 12 Art 16º da Lei n.º 11/89, de 01Jun.
- 13 A Idade Imperial, pág. 268.
- 14 Nalguns países esta regra não é seguida plenamente, como é o caso da Holanda, onde a Marechaussée apenas desempenha missões e tarefas do primeiro nível referido (militares e de segurança com conexão com aspectos de soberania).
- 15 A Política de Segurança Interna, Dias Loureiro, pág. 61.
- 16 Gendarmerie francesa; Carabinieri italianos e Marechausée holandesa.
- 17 Do Ministro da Defesa, depende no cumprimento das missões de carácter militar, no regime de promoções e estatuto pessoal. Em tempo de guerra e durante o estado de sítio, depende exclusivamente do Ministro da Defesa. Conjuntamente dos Ministros da Defesa e do Interior, quanto à selecção, formação, aperfeiçoamento, armamento e dispositivo. (Lei 2/86, 13 Março).
- 18 Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003.
- 19 As “novas” ameaças como instrumento de mutação do conceito “segurança”. I colóquio de Segurança Interna.
- 20 Decreto n.º 48/99, de 09Nov.
- 21 Acordo Luso-Espanhol, 17 de Janeiro de 1994.
- 22 Decreto n.º 05/98, de 17Fev.
- 23 Bessa, Coronel Gomes - Revista Militar n.º 2416, Maio 2003.