

Segurança Interna e Defesa Nacional

Autonomia e convergência das funções de soberania

Em primeiro lugar, permitam-me que felicite os organizadores, conferencistas e participantes neste Primeiro Congresso Nacional de Segurança e Defesa. A relevância e a actualidade do tema que nos ocupa não podem sofrer contestação. Diria mesmo que se trata de um *topos* obrigatório para quem pretenda reflectir sobre a natureza do Estado soberano, a nova ordem mundial, a cooperação internacional ou a resposta aos novos desafios e às ameaças emergentes no início do século XXI.

Um debate sobre o papel das Forças de Segurança e das Forças Armadas na segurança pressupõe a análise dos factores que condicionaram a evolução da instituição militar desde o último quartel do século passado. O primeiro desses factores é, evidentemente, o fim de uma guerra em três frentes que as Forças Armadas mantiveram, estoicamente, durante treze anos, sem que a ditadura do Estado Novo tenha sabido ou querido procurar uma solução política para o conflito. O fim da guerra determinou uma reconfiguração profunda da missão das Forças Armadas.

O fim da guerra foi acompanhado da instauração do regime democrático - na sequência de uma revolução desencadeada pelo movimento militar. As Forças Armadas, para além de protagonizarem o 25 de Abril de 1974, desempenharam um papel preponderante no processo revolucionário que se seguiu e teve o seu anticlímax no 25 de Novembro de 1975. Ainda assim, o Conselho da Revolução (formado por oficiais das Forças Armadas) sobreviveu à Constituição de 1976 e só viria a ser extinto com a revisão constitucional de 1982.

A democracia possibilitou a reinserção de Portugal na comunidade internacional, a aproximação aos restantes países da Europa e, em 1986, na sequência de um processo negocial prolongado e complexo, a adesão à (então) Comunidade Económica Europeia. Esta adesão viria a ter consequências relevantíssimas: a mobilização de recursos que permitiram a modernização de infra-estruturas (sobretudo da rede viária), a integração no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (em 1991) e a adesão à moeda única (em 2002). Ora, o desaparecimento de fronteiras estatais e da moeda nacional originaram uma nova configuração da soberania nacional.

Entretanto, no plano internacional, assistimos à derrocada do Bloco de Leste (1989), à unificação da Alemanha (1990) e ao surgimento de um mundo unipolar, de equilíbrio instável, em que abundam conflitos regionais e se disseminou a ameaça nuclear. Foi precisamente neste quadro que atingiu a máxima expressão aquilo a que, simplifadamente, chamamos globalização, com comunicações céleres, auto-estradas da informação, fluxos financeiros massivos e um aumento exponencial dos fluxos financeiros e da mobilidade de pessoas, bens e empresas.

Foi também neste contexto que surgiram as novas ameaças da criminalidade organizada e transnacional, do terrorismo de inspiração fundamentalista, das grandes catástrofes e dos desastres ambientais. Os tráficos de drogas, armas e pessoas, a criminalidade económico-financeira e informática, o terrorismo global, os tsunamis e as pandemias não conhecem fronteiras e causam riscos que só podem ser prevenidos ou danos que só podem ser minimizados num ambiente de estreita cooperação internacional.

Por seu turno, Portugal mudou muito desde o último quartel do século passado. Éramos um país em guerra, fechado sobre si mesmo, com um

regime ditatorial, fluxos massivos de emigrantes, uma forte componente rural, cerca de 30% de analfabetos, uma classe média irrisória e baixos níveis de consumo. Antes de 1974, também os níveis de consumo de drogas eram baixos (em contraste com os níveis de consumo de álcool), não havia criminalidade de massa (embora crimes violentos, como os homicídios, atingissem números elevados no contexto europeu) e a luta política conta a ditadura era essencialmente pacífica (a actividade de organizações como a ARA, a LUAR e as BR era relativamente pouco intensa).

Depois de 1974, grande parte da população veio para o litoral ou para as grandes cidades, o analfabetismo foi praticamente erradicado (embora subsistam níveis elevados de iliteracia), foi criada uma classe média com hábitos de consumo, a família tradicional reduziu-se, a natalidade decresceu para cerca de 1,4, a esperança média de vida aumentou em 7 ou 8 anos e muitos imigrantes procuraram o nosso país, elevando para mais de 5% a percentagem de população estrangeira residente.

Em simultâneo, surgiram novas vulnerabilidades e ameaças à segurança, potenciadas pelo desenvolvimento económico-social e pela abertura da sociedade portuguesa. Tais ameaças estão associadas à criminalidade de massa (cuja conexão com o consumo e tráfico de droga é evidente à luz dos estudos de encarceramento), à criminalidade violenta (nomeadamente os crimes contra o património cometidos com armas de fogo), à criminalidade organizada e transnacional (que envolve fenómenos tão graves como o tráfico de pessoas) e ao terrorismo.

Neste último domínio, logo após o 25 de Abril de 1974, formaram-se grupos terroristas contra-revolucionários, como o ELP-MDLP e os CODECO. Depois do 25 de Novembro de 1975, surgiu um movimento terrorista de sinal contrário, de extrema-esquerda, as FP 25 de Abril.

Presentemente, para além do terrorismo separatista radicado em Espanha - que, pela sua proximidade, estamos obrigados a acompanhar com toda a atenção -, importa prevenir o terrorismo fundamentalista, que constitui uma preocupação comum de todos os Estados europeus e da comunidade internacional em geral.

No contexto de mudança que procurei descrever em traços largos, Portugal continua a ser um Estado soberano e a segurança interna e a defesa nacional continuam a constituir funções primordiais do Estado. É certo que a segurança interna e externa do Estado português obriga hoje a uma concertação de esforços com outros Estados. Portugal tem alianças e compromissos com a União Europeia, com a CPLP e com os seus aliados da OTAN. Porém, no passado também foi assim. E, aliás, a nossa independência deveu-se à força das armas mas também à diplomacia e ao jogo de alianças.

É certo que as nossas fronteiras se diluíram no espaço Schengen. Porém, nem por isso passámos a ter menos responsabilidades. Até assumimos, pelo contrário, responsabilidades acrescidas, resultantes de a nossa fronteira atlântica ter passado a ser a fronteira de toda a União Europeia. Além disso, partilhamos tarefas na gestão e no controlo das restantes fronteiras comuns, nomeadamente ao nível da Agência FRONTEX, em que intervêm o SEF e a GNR, e da EUROGENDFOR (*Gendarmerie* europeia), de que faz parte a GNR.

Num outro plano, o facto de não cunharmos moeda não nos dispensa de defender os nossos interesses económicos. Os acontecimentos mais recentes provam que a defesa desses interesses continua a ser uma dimensão muito relevante da afirmação da nossa soberania. No plano da segurança, essa defesa joga-se, nomeadamente, na prevenção e na repressão de crimes económico-financeiros, que são possibilitadas, em

muitos casos, por um movimento neo-criminalizador que se observa em toda a Europa.

Os conceitos de soberania, de segurança interna e de defesa nacional continuam, pois, a ser plenamente válidos. As Forças Armadas continuam a desempenhar um papel insubstituível em benefício do Estado e do povo português. Não podemos incorrer na ilusão pacifista de considerar as guerras coisa do passado nem na atitude derrotista de propor que, em caso de ataque, Portugal baixe os braços. Essa atitude não seria digna de um Estado com mais de oito séculos de história, com fronteiras conquistadas pela força, com língua e cultura próprias e com uma saga de descobrimentos que o colocaram no centro do Mundo.

Aquilo que se deve reconhecer, simplesmente, é que a missão das Forças Armadas foi reconfigurada e abrange hoje, por exemplo, missões de paz no exterior. Do mesmo modo, as Forças de Segurança passaram por transformações muito profundas, de que importa agora reter, sobretudo, a conversão da PSP em Força de Segurança de natureza civil, num sistema dual que comporta outra Força de Segurança de natureza militar - a GNR - e a transformação de ambas as Forças de Segurança, assumida explicitamente em 2000 (pela Lei de Organização da Investigação Criminal), em órgãos de polícia criminal de competência genérica.

É neste quadro que se questiona se devem ser cometidas às Forças Armadas missões no âmbito da segurança interna. Após a revisão constitucional de 1982, os artigos 272º e 273º aprofundaram e a distinção entre segurança interna, que é garantida pela Polícia (272º, nº 1), e defesa nacional, que se destina a garantir a liberdade e a segurança contra qualquer agressão ou ameaça externas (273º, nº 2) e cuja vertente militar é assegurada pelas Forças Armadas.

O sentido da revisão constitucional foi claramente explicado, no âmbito do debate parlamentar, por Deputados – e constitucionalistas - como Jorge Miranda e Luís Nunes de Almeida. O primeiro sublinhou que se pretendeu “desligar o tratamento da matéria das Forças de Polícia do tratamento da matéria das Forças Armadas”, promovendo a “desmilitarização do regime” (*D.A.R.*, 2ª legislatura, 2ª sessão, 2ª série, nº 64, p. 1232-33). O segundo frisou que “a Segurança Interna não é função das Forças Armadas”, em específico comentário à alteração do nº 1 do artigo 272º (*id.*, p. 1232-32).

Por outro lado, a primeira revisão constitucional atribuiu às Forças Armadas competência para participar em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (artigo 275º, nº 5). A segunda revisão constitucional, de 1989, englobou, na referência à participação das Forças Armadas nessas tarefas, a menção expressa a “situações de calamidade pública que não justifiquem a suspensão do exercício de direitos”. Na revisão constitucional de 1997, esta expressão foi substituída por uma referência à colaboração em “missões de protecção civil”.

A partir da primeira revisão, a Constituição também passou a prever a intervenção das Forças Armadas nos estados de sítio e de emergência, “nos termos da lei” (artigo 275º, nº 6). Presentemente, o nº 7 do artigo 275º da Constituição determina que “as leis que regulam o estado de sítio e o estado de emergência fixam as condições do emprego das Forças Armadas quando se verificarem essas situações”. O estado de sítio só pode ser declarado quando se verificarem ou estejam iminentes actos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática. Por seu turno, o estado de emergência pode ser declarado

quando se verificarem situações de menor gravidade, incluindo casos de calamidade pública.

É a Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, que regula os estados de excepção. No estado de excepção mais grave, o estado de sítio, as Forças de Segurança são “colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais” (artigo 8º, nº 3). No estado de emergência prevê-se, “se necessário”, o apoio às autoridades administrativas civis por parte das Forças Armadas (artigo 9º, nº 3). Recorde-se que ambas as situações são declaradas pelo Presidente da República, Comandante Supremo das Forças Armadas, mediante autorização da Assembleia da República e após audição do Governo.

Mais recentemente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro, que aprovou o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, passou a incluir nesse conceito alguns domínios tradicionalmente associados à segurança interna e às Forças e aos Serviços de segurança. Esta resolução, além de se referir à temática da “segurança e defesa”, apresenta, logo no ponto 1.1., o terrorismo transnacional “como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa”, afirmando-se, por essa razão, “que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas”.

No ponto 6.1., a resolução afirma que “para proteger o Estado e a comunidade de qualquer agressão, a defesa nacional deverá ... ter capacidade para participar na segurança interna, nos termos da lei”. No ponto 6.4., adianta que “o crime organizado transnacional constitui uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade dos Estados e a estabilidade das sociedades”, identificando, “entre as formas de crime organizado

com maior grau de violação dos direitos humanos e poder de destruição, ... o tráfico de droga e as redes de promoção e exploração da imigração ilegal e do tráfico de pessoas”. Assim, conclui que é de interesse estratégico que a defesa nacional dê prioridade a esta ameaça.

A nova Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto) procurou corresponder a este designio de articulação da segurança com a defesa. Deste modo, inclui na composição do Conselho Superior de Segurança Interna o Ministro da Defesa Nacional, assim como o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 12.º). Já o artigo 35.º da mesma lei dispõe que as “Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional”.

Por seu lado, a nova Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho) veio determinar, na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º, que cabe às Forças Armadas, nos termos da Constituição e da Lei, “cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”. Em termos paralelos ao que sucede no âmbito da Lei de Segurança Interna, a Lei de Defesa Nacional, dispõe, no n.º 1 do artigo 48.º, que “as Forças de Segurança colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei”. No n.º 2 do mesmo artigo, determina que “compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional, para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º”.

O emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as Forças e os Serviços de Segurança contra agressões

ou ameaças transnacionais deve ser prévia e fundamentadamente comunicado ao Presidente da República (alínea c) do n.º 1 do artigo 10.º), pelo Primeiro-Ministro (alínea e) do n.º 2 do artigo 13.º). Compete ainda ao Governo aprovar os mecanismos que assegurem essa cooperação (alínea h) do n.º 3 do artigo 12.º) e ao Ministro da Defesa Nacional a coordenação e orientação das “acções necessárias para garantir a colaboração das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança” (alínea z) do n.º 3 do artigo 14.º).

Esta breve excursão permite-me extrair três conclusões essenciais. A primeira aponta para a persistência da distinção entre segurança interna e defesa nacional como funções de soberania tendentes a assegurar a subsistência do Estado. A segunda indica que é hoje necessário promover uma cooperação muito estreita entre as Forças e os Serviços de Segurança e as Forças Armadas para garantir, de forma eficaz, a segurança interna e externa do Estado Português. A terceira reconhece que o quadro constitucional e legal vigente responde de forma satisfatória ao espectro de novas ameaças e à necessidade de cooperação estreita entre Forças e Serviços de Segurança e Forças Armadas.

A primeira conclusão é imposta não apenas pela Constituição mas também pela persistência da soberania nacional, que implica a afirmação de Portugal como sujeito de direito internacional. Essa qualidade exige uma capacidade de defesa perante agressões externas que se não confunde com a obrigação de garantir a paz pública aos cidadãos, que o Estado assume através do contrato social. Porém, a autonomia das funções, segurança e defesa não significa que não haja interdependência e até convergência, para responder a certas ameaças.

A segunda conclusão é fácil de demonstrar, até através de exemplos extraídos da experiência nacional ou internacional mais recente.

Imagine-se, por exemplo, que um avião dominado por terroristas se dirige a um alvo civil em território nacional. Seria absurdo rejeitar a intervenção da Força Aérea em nome de uma distinção teórica entre segurança interna e defesa nacional. Do mesmo modo não faria sentido algum recusar a intervenção de meios da Marinha para combater o tráfico de drogas ou de pessoas no alto mar, deixando impunes organizações criminosas transnacionais.

Passando à terceira conclusão, direi que a solução para estes casos é absolutamente compatível, no entanto, com a letra e com o espírito da Constituição. É certo que a Constituição apenas prevê expressamente a intervenção das Forças Armadas em missões de protecção civil ou estados de excepção. Todavia, isso não implica a recusa de que determinadas ameaças transnacionais, associadas ao terrorismo e à criminalidade organizada, sejam passíveis de uma resposta articulada, que envolva meios das Forças e dos Serviços de Segurança e das Forças Armadas.

Não estará em causa, nessas situações, uma ingerência inconstitucional das Forças Armadas na segurança interna. Tratar-se-á antes do cumprimento das suas missões próprias, que podem coincidir, nos casos de terrorismo e criminalidade organizada, com as missões das Forças e dos Serviços de Segurança. Foi esse o caminho trilhado, em 2008 e 2009, nas Leis de Segurança Interna e da Defesa Nacional. É essa a solução que nos permite responder, hoje, com todos os meios necessários e adequados de que dispomos a ameaças conjuntas à segurança interna e externa do Estado Português.

Lisboa, 24 de Junho de 2010

Rui Pereira