

A SEGURANÇA NACIONAL E A PROBLEMÁTICA DO SISTEMA POLICIAL DUALISTA



Manuel Fernandes Borlido da Rocha ()*
Major Infanteria da GNR

ABSTRACT

Safety is one of the main themes of discussion within modern societies, especially because of the instability, uncertainty and unpredictability which characterize the world today. The framework of threats and risks on people's security and the normal functioning of democratic institutions, obliges the State to review the existing instruments in order to adjust them to prevent and combat such threats.

Sequentially, the reform of the internal security system, as a genuine diploma for the safety of public order and security and the normal functioning of democratic institutions was an imperative. In the reform carried out, the dualist police system was maintained, because the political power considered that there are advantages in the maintenance of a security force of military nature and other of civilian nature.

The main objectives of this assignment, beyond the analyze of the legal framework of the new internal security system, will assess whether, in current scenario, a dualist police system should continue and if the of the military condition of the GNR militaries constitutes an obstacle or an added value to the fulfilment of the Mission of public security.

(*) Mestre em Direito e Segurança pela Universidade Nova de Lisboa. Director dos Cursos da GNR na Academia Militar e Professor Regente da Unidade Curricular Tática da GNR II.

¹ Este artigo é uma adaptação da dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

It was adopted the hypotactic - deductive model to this analysis, translated into the formulation of assumptions from which we operationalise the concepts that we intend to explain with the research, allowing its validation or expulsion from the conclusions. To gather data we recurred to documentary analysis and the implementation of a survey questionnaire.

The dualist police system police, because of the circumstances that a force of military nature, allows its employment, in varied a spectrum of tasks, for the flexibility resulting to the political decision-makers, it is entirely justifiable. Furthermore, the result of the survey questionnaire applied, provided the conclusion that the military condition of GNR staff was not an obstacle to the contact with citizens is nor is conditional to the fulfilment of the Mission of public security.

Keywords: Internal Security System – Security Forces – Police Dualism – Military Police Corps.

RESUMO

A segurança apresenta-se hoje no centro do debate das sociedades modernas, muito por força da instabilidade, imprevisibilidade e incerteza que caracterizam o mundo actual. O quadro de ameaças e riscos que pendem sobre a segurança das pessoas e do normal funcionamento das instituições democráticas, obriga o Estado a rever os instrumentos existentes de forma a ajustá-los à prevenção e combate de tais ameaças.

Nesta sequência, a reforma do Sistema de Segurança Interna, enquanto diploma estruturante para a salvaguarda da ordem e segurança públicas e o normal funcionamento das instituições democráticas a nível interno, constituiu-se num imperativo. Na reforma levada a cabo, o sistema policial dualista foi mantido, porque o poder político considerou existirem reconhecidas vantagens na manutenção de uma Força de Segurança de natureza militar e outra de natureza civil.

Os principais objectivos deste trabalho, além de analisar o quadro jurídico do novo Sistema de Segurança Interna, passam por avaliar se no cenário actual se justifica a manutenção do sistema policial dualista e se a condição militar dos militares da GNR constitui um obstáculo ou mais-valia ao cumprimento da missão de segurança pública.

Foi adoptado o modelo de análise hipotético-dedutivo, traduzido na formulação de hipóteses a partir das quais se operacionalizam os conceitos que se pretendem fundamentar com a investigação, permitindo a sua validação ou afastamento nas conclusões. Para a recolha de dados recorreremos à análise documental e à aplicação de um inquérito por questionário.

O sistema policial dualista, pelas características que a Força de natureza militar comporta, permitindo o seu emprego ao nível interno e externo, num espectro de missões muito variadas e pela flexibilidade daí resultante para o decisor político, justifica-se inteiramente. Por outro lado, o resultado do inquérito aplicado, permite concluir que a condição militar dos efectivos da GNR não constituiu qualquer obstáculo no contacto com os cidadãos nem condiciona o cumprimento da missão de segurança pública.

Palavras-Chave: Sistema de Segurança Interna – Forças de Segurança – Dualismo Policial – Corpos Militares de Polícia.

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento contextual

A segurança, além de constituir uma tarefa fundamental do Estado a par da justiça e do bem-estar, afirma-se hoje, como um factor de liberdade, de progresso social, económico e, fundamentalmente, como um factor estratégico para o desenvolvimento, cuja produção deve implicar todos os actores sociais, estatais, não estatais, públicos e privados.

A segurança pode ser definida como um estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da adopção de medidas apropriadas à sua preservação e à conduta de actividades (Alves, 2008). Trata-se de uma necessidade colectiva que é preciso assegurar de forma regular e contínua, através da actividade típica de organismos pertencentes à Administração Pública (AP) que garantam os interesses vitais da comunidade política e os princípios socialmente aceites.

Hoje, vivemos uma conjuntura caracterizada por factores de instabilidade, imprevisibilidade e incerteza, os quais recolocam a segurança na ordem do

dia. Por outro lado, o fenómeno da globalização associado à acelerada mudança social, não facilita apenas a circulação das pessoas e mercadorias, mas também o movimento descontrolado de riscos e ameaças que, perante as vulnerabilidades reconhecidas por todos, promovem o sentimento de insegurança nas instituições e nos cidadãos.

O Estado, no domínio da segurança, vem sendo confrontado, cada vez com maior acuidade, com uma nova dinâmica que não só coloca em causa o seu monopólio e estatuto, mas também favorece a emergência de novos actores, interessados em participar na produção da segurança, reclamando para o efeito o alargamento das suas competências e exigindo do Estado uma redefinição do seu papel, forçando-o a adoptar uma postura mais voltada para a "*governance da segurança*".

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, vieram demonstrar que os Estados, face às características das novas ameaças e à forma como se evidenciam, não têm capacidade para lidar de forma individualizada e eficaz, com as ameaças e riscos que sobre eles pendem, obrigando-os a actuar num quadro de cooperação, interdisciplinaridade e conhecimento, dado que, cada vez mais, a delimitação dos conceitos de Segurança Interna e Externa, tem vindo a esbater-se.

O poder político, consciente desta realidade e integrado num programa mais abrangente, que contempla a reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), conduzida sob o lema "menos Estado, mas melhor Estado" e a racionalização de serviços e recursos, desencadeou um processo reformador que, na vertente relevante para este trabalho, se iniciou com a reforma da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, passou pelas Leis Orgânicas das Forças de Segurança: Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP), pelo Sistema de Segurança Interna (SSI) com a reforma da Lei de Segurança Interna (LSI) e da Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC) e, a terminar, no Sistema de Defesa Nacional (SDN), com a reforma da Lei de Defesa Nacional (LDN) e a Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas (LOBFA). Por outras palavras, a Segurança Nacional (SN) teve que ser repensada.

Apesar da confluência entre a vertente externa e interna da segurança que a actual conjuntura apresenta, do ponto de vista legal ainda se verifica a separação conceptual, bem como os mecanismos que o país dispõe para enfrentar as respectivas ameaças, as Forças Armadas (FA) para a vertente externa e as

Forças e Serviços de Segurança (FSS) para a vertente interna, sem prejuízo da existência de alguns mecanismos que permitem um emprego diferente, contudo, essas participações ainda não se encontram reguladas de forma explícita.

O sistema policial português, tendo em consideração que existem duas Forças de Segurança (FS), uma de natureza militar, a GNR, e outra de natureza civil, a PSP, é caracterizado como sendo um sistema policial dualista, sendo que as atribuições genéricas de ambas as FS são idênticas, variando a sua prossecução em função da área geográfica atribuída a cada uma das Forças.

Consequentemente, as reformas do SSI e das Leis Orgânicas das FS, efectuadas segundo orientações e objectivos definidos no PRACE, aliadas a algumas questões de ordem ideológica, colocaram uma vez mais no centro do debate o sistema policial dualista. As soluções aventadas passavam pela manutenção do sistema dual, pela fusão das duas FS, em que uma delas veria a sua natureza alterada, tudo apontando para que fosse a GNR e, uma terceira via, a fusão de parte da GNR (componente territorial) com a PSP, enquanto que a outra parte se constituía como reserva, para actuar em complemento e reforço da nova polícia sempre que as circunstâncias o impusessem.

Contudo, o poder político assumiu desde logo a manutenção do sistema dualista, pelo que todas as reformas foram efectuadas segundo essas orientações. No entanto, mesmo após as recentes reformas, continuaram a verificar-se intervenções a questionar o sistema dual, algumas delas levadas a cabo por individualidades com responsabilidades na produção e coordenação da Segurança Interna (SI). A Segurança Nacional constitui um objectivo para o qual concorrem vários sistemas, dos quais muito resumidamente enumerámos aqueles que são os mais importantes: o SDN e o SSI (Valente, 2005).

É no âmbito do SSI que as FS cumprem a quase totalidade das suas atribuições, sendo que as acções tendentes a assegurar a ordem e segurança públicas representam uma parte muito significativa. Estas acções são desenvolvidas por cada uma das Forças na área respectiva e o seu insucesso tem repercussões directas no sentimento de segurança dos cidadãos.

No sistema policial dualista que vigora em Portugal, há duas Forças que têm a incumbência directa de, nas áreas do território nacional atribuídas a cada uma, garantir a ordem e a segurança públicas.

Neste sentido, e porque o tema do nosso estudo é "*A Segurança Nacional e a problemática do Sistema Policial Dualista*", o mesmo incidirá preferencialmente sobre as duas FS, centrando-se a abordagem na vertente da ordem e segurança

públicas, por se tratar de uma actividade que é desenvolvida por ambas as Forças, pelo que, será este o nosso objecto de estudo.

Para funcionar como fio condutor de toda a investigação, estabelecemos a seguinte pergunta de partida: **Perante a actual conjuntura justifica-se a existência de um sistema policial dualista em Portugal?**

Com efeito, ao longo desta investigação propomo-nos avaliar se perante o cenário actual se justifica a manutenção do sistema policial dualista e, se a condição militar dos militares da GNR, como muitas vezes é referido pelos defensores de uma única polícia, constitui um obstáculo ao cumprimento da missão de segurança pública ou se, pelo contrário, não será uma mais-valia.

Com vista a cumprir este desiderato, estabelecemos as seguintes hipóteses de trabalho:

Hipótese básica – O Sistema dualista gera um valor acrescentado e perceptível à Segurança Interna em Portugal e à Cooperação Internacional.

Hipótese 1 – A condição militar dos efectivos da GNR não constitui obstáculo ao relacionamento com o cidadão, nem onera o cumprimento missão de segurança pública;

Hipótese 2 – A existência de uma força de natureza militar traduz-se em maior flexibilidade para o decisor político;

Hipótese 3 – A GNR pela sua natureza militar e valências funcionais tem capacidade para actuar em complemento da PSP.

Hipótese 4 – A existência de uma única força de segurança a nível nacional traduz-se em maior segurança dos cidadãos e dos seus bens.

Hipótese 5 – A reformulação do SSI veio reforçar a coordenação, constituindo-se num instrumento essencial à eficácia operacional do sistema.

O modelo de análise utilizado foi o método hipotético-dedutivo, traduzido na formulação de hipóteses a partir das quais se operacionalizam os conceitos que se pretendem fundamentar com a investigação, permitindo a sua validação ou afastamento nas conclusões.

Com vista a prosseguir os objectivos estabelecidos para a investigação, recorreremos à conjugação do método qualitativo e quantitativo. Quanto ao primeiro, a recolha da informação, foi efectuada preferencialmente através da análise documental, baseada em fontes documentais directas, designadamente, textos legislativos, relatórios ministeriais, despachos e sites na Internet. Quanto

às fontes documentais indirectas, recorreremos a bibliografia, artigos da imprensa escrita e textos de revistas.

Para a verificação das hipóteses, no âmbito do estudo de caso apresentado de forma detalhada mais à frente, utilizámos o método quantitativo, recorrendo para o efeito à aplicação de um inquérito por questionário a uma amostra por conveniência, seleccionada em duas freguesias que em consequência da reorganização das FS, há cerca de um ano, viram a responsabilidade pelo seu policiamento ser alterada.

2. Estrutura do trabalho

O presente trabalho, constituiu um excerto da dissertação elaborada pelo autor no âmbito do Mestrado em Direito e Segurança da Universidade Nova de Lisboa, cuja apresentação e discussão pública decorreu em 24 de Abril de 2009.

Dessa dissertação, foram retirados alguns resumos dos pontos considerados mais relevantes, entre eles, o estudo de caso.

Este trabalho, além da introdução, efectua uma abordagem aos conceitos operacionais relacionados com o tema da Segurança, às circunstâncias que presidiram à reforma do Sistema de Segurança Interna, à caracterização da condição militar e do Sistema Policial Português.

Seguidamente, ainda nesta senda, é efectuada uma abordagem às duas principais Forças de Segurança intervenientes no SSI: a GNR e a PSP. Estas foram analisadas de forma individualizada, no que respeita à missão, organização e características distintivas. Tecemos ainda algumas considerações acerca da prossecução da segurança pública por uma força de segurança da natureza militar, por se tratar do argumento muito utilizado por aqueles que reclamam a natureza civil das FS.

Depois avançamos para a apresentação dos resultados do estudo de caso, cuja finalidade foi, por intermédio da aplicação de um questionário, recolher elementos que permitissem conhecer a percepção dos indivíduos pertencentes à amostra seleccionada, relativamente ao sistema policial dualista e sua justificação, bem como perceber se a condição militar dos elementos da GNR na perspectiva dos inquiridos, constitui um obstáculo ao contacto com o cidadão e ao cumprimento da missão de segurança pública.

Este trabalho encerra com as conclusões onde, além de efectuarmos uma breve síntese, respondemos às questões inicialmente formuladas.

"A miragem da segurança absoluta exigiria, no plano individual, que se vencesse a morte e, no plano colectivo político, o domínio do mundo".

(General Cabral Couto)

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

a. *A Segurança e a sua evolução*

A preservação do homem e da sua propriedade tem-se revelado uma das preocupações e actividades mais antigas da história. Desde muito cedo o homem recorreu ao meio físico que o cercava para salvaguardar a sua integridade física e a protecção dos seus bens, organizando-se para adoptar medidas de vária ordem capazes de afastar alguns perigos que o apoquentavam. Como refere Carlos Alves, contra o meio ambiente e as forças da natureza, o homem aproveitou a caverna como meio seguro. Em seguida, aprendeu a tirar partido de barreiras físicas colocadas entre si e o ambiente, como por exemplo, grandes pedras, fogueiras e cursos de água, começando nessa altura também a usar vigias e guardas para se proteger e manter a posse dos seus bens (Alves, 2008) .

Desde os primórdios da humanidade que o homem sentiu necessidades e aspirações, cuja satisfação não podia ser conseguida apenas com base nos esforços individuais, acabando por procurar a solução na constituição de grupos sociais. Por este facto, muitos autores defendem que o Estado nasceu precisamente quando um grupo instituiu a sua própria protecção. Desde então e ao longo do tempo, surgiram diferentes unidades políticas (clã, tribo, estado-cidade, império, senhorio feudal, estado-nação) com a finalidade de satisfazer as aspirações fundamentais dos homens. Essas unidades políticas foram-se extinguindo e cedendo o lugar a outras quando deixaram de satisfazer as necessidades que estiveram na sua origem (Alves, 2008).²

E foi precisamente a incapacidade de resposta às necessidades de segurança dos Estados-cidade, sem prejuízo de outros factores (falta de união,

² Refere que "As actividades relacionadas com a salvaguarda dos indivíduos e dos grupos e com a justiça nas sociedades primitivas são desde logo reveladoras de uma tendência para o estabelecimento de equilíbrios na comunidade. Das formas primárias de justiça privada ("olho por olho - dente por dente" ou "ao ladrão corta-se a mão") a humanidade evoluiu para outras em que a punição dos desvios sociais foi assumida pelo Estado. ...Um livro chinês, o Livro de Chou Li, datado de altura correspondente a 1122 a. c. faz referência a patrulhamentos de tipo policial e descreve actividades detectivescas" P.41

dissidências internas, desenvolvimento do comércio e das cidades e a emergência de necessidades sociais cada vez mais complexas) que conduziram à sua queda. É neste contexto que, nas sociedades modernas, a Segurança, surge como uma das finalidades primordiais do próprio Estado.

No período que antecedeu a II Guerra Mundial, a caracterização da realidade social sustentava-se em termos relacionados com Paz e Guerra. Porém, a partir desta altura, devido às grandes transformações que se verificaram ao nível das relações internacionais e das vivências no seio de cada sociedade, aqueles termos foram substituídos por conceitos como Segurança e Defesa. Desde então, o termo Segurança, passou a ter um âmbito de utilização muito vasto, sendo comum hoje em dia ouvir-se expressões como Segurança Nacional e Segurança Internacional (Alves, 2008). Com efeito, é perante a grande variedade de contextos em que o termo segurança é utilizado, que verificámos a existência de tentativas de sistematização de conceitos como Segurança e Defesa e respectivas matérias que os enformam.

O termo Segurança, utilizado nos mais variados contextos e associado a diferentes tipologias e sectores da sociedade, nem sempre obtém um entendimento uniforme, pelo que se impõe a sua clarificação. Em termos etimológicos, a palavra Segurança deriva do latim "*securus*" e significa um estado ou situação livre de perigo, sendo comum hoje em dia entender-se como ausência de perigo.

Para Carlos Alves, há doutrinas que associam o termo segurança às ideias de conservação e sobrevivência e estas intimamente ligadas à ideia de bem-estar social. No mesmo sentido, refere ainda que "*a segurança interessa em especial ao Estado e é entendida como um seu encargo. Mas, ela é também um valor estimado pela sociedade civil, interessa igualmente às instituições, às empresas, aos cidadãos enquanto membros de grupos e a título individual, pois do mesmo modo aqui se colocam as questões fundamentais da conservação e da sobrevivência*" (Alves, 2008, p. 44).

A este propósito o General Cabral Couto refere que "*a segurança traduz um estado ou condição, mas é também um fenómeno psicológico. Aliás a língua portuguesa recorria, no passado, a duas palavras diferentes para distinguir aquelas duas acepções: "segurança" e "seguridade". Assim, o Dicionário de Moraes da Silva assinala: SEGURANÇA: diz-se das pessoas e das coisas; SEGURIDADE: somente se diz das pessoas e refere-se ao estado de espírito.*

A segurança exprime a efectiva carência de perigo, quando não existem (ou foram removidas) as causas dele; seguridade exprime a tranquilidade de espírito, nascida da confiança que se tem (ou da opinião em que se está) de que não há perigo. Pode o homem sentir-se em segurança quando, na realidade, a sua segurança está ameaçada; e, pelo contrário, pode haver segurança e o homem não se sentir em seguridade" (Couto, 1988, p. 70). Uma análise mais aprofundada sobre a temática da segurança, sobretudo se efectuada em termos comparativos com outros países, permite-nos constatar a existência de outras expressões cuja utilização é feita em função do alvo a que se reportam e que normalmente têm sido traduzidas como segurança. São exemplo, os termos anglo-saxónicos "safety" e "security", em que o primeiro é utilizado para exprimir uma situação física, de afastamento de perigo e o segundo, um sentimento resultante da aplicação de um método sistemático e compreensivo. De igual modo, a literatura francesa também apresenta os termos "sauvetage" e "sécurité", em que o primeiro se refere à acção de afastar o perigo de pessoas ou coisas e o segundo expressa confiança, tranquilidade de espírito decorrente da inexistência de perigo (Alves, 2008).

Nesta sequência, torna-se possível estabelecer afinidade entre os termos "safety" e "sauvtage" por se encontrarem relacionados com a ideia de salvo, livre de dano, protecção e salvaguarda, sendo possível também correlacioná-los com o termo português segurança. Fazendo idêntico exercício para os termos security e sécurité, cujo significado corresponde à libertação de cuidado ou apreensão quanto ao perigo, estes podem também ser correlacionados com o termo seguridade.

Uma pesquisa a autores que se têm debruçado sobre esta matéria, leva-nos a encontrar diversas definições sobre segurança, efectuadas em várias perspectivas e categorias. Para Carlos Alves, essas categorias podem ser: histórica, psicológica, sociológica, funcionalista, administrativa, jurídica, estruturalista e descritiva, o que o leva a afirmar que *"a segurança abrange um campo de actividades vincadamente multidisciplinares"* (Alves, 2008, p. 47). Por outro lado, o conceito de Segurança, conforme refere Fiães Fernandes, em termos técnicos apresenta alguma estabilidade, mas fora dessa perspectiva, devido às clivagens entre as várias escolas, o conceito não reúne consenso. *"O debate contemporâneo sobre o conceito de "segurança" tem-se circunscrito, quase exclusivamente, às relações internacionais e aos "security*

studies". Nestes, o debate sobre a redefinição do conceito "Segurança", impulsionado pelas questões económicas e ambientais dos anos 1970 e 1980, e pelas questões de identidade e de criminalidade transnacional durante os anos 1990, gerou um conjunto de correntes de opinião que tornaram clara a falta de consenso sobre o conceito" (Fernandes, 2005, p. 135). Segundo o mesmo autor, a divergência deve-se à abordagem da Segurança segundo duas perspectivas: a tradicional em que a Segurança é vista em termos estritamente militares e centrada nas questões de sobrevivência do Estado, e a não tradicional, em que o conceito é alargado às questões sociais, económicas e ambientais.

Assim, de acordo com as diferentes aproximações conceptuais, pelo seu carácter abrangente, propomo-nos adoptar o seguinte conceito de segurança: *"é o estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à conduta de actividades, no seu interior ou em seu proveito, sem rupturas"* (Alves, 2008. P. 47).

b. A Segurança como direito fundamental

É hoje aceite por todos os pensadores nas áreas da Ciência Política, das Relações Internacionais e da Estratégia que os grandes objectivos do Estado (Caetano, 1996)³ são a Segurança, a Justiça e o Bem-Estar⁴. Esta ordem de enumeração não é efectuada ao acaso. A colocação da segurança em primeiro lugar ao enumerar os fins da sociedade política, decorre do facto de ter sido essa *"a primeira necessidade que levou os homens a instituir um poder político"* (Caetano, 1996, p.118). Daí que se aceite sem reservas que a segurança desde sempre foi vista como uma necessidade humana. Com efeito, o agrupamento do homem em sociedade e a consequente aparição das estruturas do poder político são explicados pela necessidade de segurança. Aliás, conforme é referido por José Oliveira, filósofos como Hobbes, Locke e Rousseau (Oliveira, 2006), explicam a íntima relação existente entre sociedade, segurança e poder, adiantando que aqueles invocam

³ Este autor define Estado como uma entidade "constituída por um povo fixado num território, de que é senhor, e que, dentro das fronteiras desse território, institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução" P. 116.

⁴ Alguns consideram apenas a segurança e bem-estar. A CRP de 1976 refere como tarefas fundamentais do Estado a segurança, o bem-estar e a prosperidade.

a necessidade de segurança sentida pelo Homem e a convicção que a mesma não se obtém pela auto protecção, mas por um poder externo ao próprio ser humano, facto que constitui a base conceptual à emergência de um Estado que reserva para si o monopólio do poder coercivo (Oliveira, 2006). Desde o século XVIII até aos nossos dias, o conceito de segurança, a par da transformação registada no Estado e o seu crescente papel na sociedade, registou uma evolução significativa e variável em função da forma de Estado em vigor. Assim, no período do Estado absoluto, a segurança e a justiça tinham uma "*dimensão fundamentalmente patrimonial e a responsabilidade pela sua execução competia ao soberano, detentor do poder absoluto*" (Oliveira, 2006. P. 53). No período liberal do Estado constitucional ou de direito, o conceito de segurança passou a abranger a protecção da vida, da propriedade e das estruturas do Estado Moderno, ou seja, da nova ordem pública. Como refere Oliveira "*o Estado passou a monopolizar a segurança e a servir de intermediário na conflitualidade interpessoal entre os particulares*" (Oliveira, 2008, p.54).

Na fase do Estado-Providência, a segurança conheceu nova transformação, muito por força da crescente exigência dos cidadãos que passaram a demandar não apenas a protecção dos seus direitos, mas um conjunto de intervenções por parte do Estado em diversas áreas da vida social, principalmente na protecção de riscos e perigos.

Nesta sequência, o cidadão começa a ocupar um lugar central na segurança, o que levou as instituições, entre elas a polícia, a orientarem a sua actividade para a satisfação das necessidades dos cidadãos com vista à prossecução das políticas governamentais, passando a dispor de um direito à segurança pública, esta, como nos refere Gonzalez, entendida "*como aquela situação social que se caracteriza por um clima de paz, convivência e de confiança mútua que permite e facilita aos cidadãos o livre e pacífico exercício dos seus direitos individuais, políticos e sociais, assim como o normal funcionamento das instituições públicas e privadas*" (Apud. Oliveira, 2006, p.54).

Para Severiano Teixeira, "*a Segurança é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há desenvolvimento económico. Sem Segurança não há democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje que a Segurança é um factor da Liberdade.*

A Segurança é condição da Liberdade como a Liberdade é condição da Democracia." (Teixeira, 2002, p. 10)

Do ponto de vista constitucional, o direito fundamental à segurança, deve ser analisado em duas vertentes: uma positiva e outra negativa. A vertente positiva da segurança, para Pedro Clemente, "*traduz-se no direito à protecção do concidadão, através do poder público, contra a agressão ou ameaça de outrem, enquanto, a dimensão negativa consubstancia-se no direito subjectivo à seguridade, ou seja, no direito de defesa, perante os eventuais actos injustos da Administração Pública.*" (Clemente, 2006, p. 22). A segurança é um bem jurídico colectivo que se encontra tutelado constitucionalmente, embora não possa ser prosseguido em violação dos direitos pessoais. São estes direitos pessoais que lhe estabelecem os limites e a abrangência da sua aplicação tendo como suporte o pressuposto do interesse público (Valente, 2005b).

O direito fundamental à segurança⁵, em termos de enquadramento constitucional, ocupa um lugar de destaque. Encontra-se previsto no Título II da Parte I da Lei fundamental, sob a epígrafe "Direitos, Liberdades e Garantias", mais concretamente no artigo 27º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Neste mesmo artigo, além do direito à segurança consagra-se também o direito à liberdade, funcionando ambos como corolários e fundamento da expressão de todos os demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos (Valente, 2004). Segundo Manuel Dias "*os conceitos de segurança e de liberdade são indissociáveis e da sua complementaridade resulta a protecção dos direitos fundamentais do homem, como sejam a integridade física e moral, a livre circulação, a reserva da intimidade da vida privada, a produção artística, a criação intelectual, entre outros*" (Dias, 2001, p. 65).

As sucessivas revisões à Constituição de 2 de Abril de 1976 (1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005)⁶ conduziram a um conceito de segurança

⁵ Para Jorge Bacelar Gouveia (2005), o conceito de direito fundamental compreende três elementos: "o elemento subjectivo - implicando a subjectivação nas pessoas e não segundo normas organizatórias e objectivas, pessoas essas integradas no Estado-Comunidade, por contraposição ao Estado-Poder, que actua através dos seus agentes e titulares de Órgãos; elemento material - retratando uma vantagem, não uma obrigação ou dever, relacionada com um valor ou um bem que se afigura constitucionalmente protegido; elemento formal - ancorando essa posição no Direito Constitucional, com as características de supremacia e rigidez que definitivamente o individualizem no seio da Ordem Jurídica."

⁶ A Constituição da República Portuguesa (CRP) original foi publicada no Diário da República em 10 de Abril de 1976. Sofreu sete revisões, concretizadas, respectivamente, pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de 25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro e 1/2001, de 12 de Dezembro, 1/2004, de 24 de Julho e 1/2005, de 12 de Agosto

bastante amplo e protector da inviolabilidade da pessoa nos diversos domínios, cabendo ao Estado materializar e tutelar essa segurança.

Neste contexto, segundo Valente podemos afirmar que o direito fundamental à segurança obriga o Estado a organizar uma força capaz de servir os interesses vitais da comunidade política e os princípios socialmente aceites, garantindo a estabilidade social, a durabilidade credível das normas e a irrevogabilidade das decisões do poder que garantam a prossecução de interesses justos e comuns (Valente, 2004). Aliás, conforme decorre da alínea b) do art.º 9º da CRP, constitui uma tarefa fundamental do Estado a criação de mecanismos jurídicos que garantam a defesa de todo o sistema de direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático, isto é, os direitos fundamentais não consagram apenas o respeito pelo Estado, constituem, sobretudo, um encargo dele, não só para os garantir mas também para os fazer observar por todos.

c. *Segurança e Defesa: o novo paradigma*

As importantes modificações operadas no ambiente internacional com o fim da guerra-fria e a emergência de um novo tipo de ameaças à segurança dos Estados, conduziram ao esbatimento da separação estabelecida entre as dimensões externa e interna das ameaças e da segurança.

Idêntico entendimento apresenta Severiano Teixeira quando refere que "*a longo prazo e porque será cada vez mais difícil a definição clara dos limites interno-externo, os Estados terão que repensar a articulação entre Segurança Interna e Segurança Externa, com consequências, futuramente relevantes sobre a ordem jurídica ou constitucional e sobre o domínio operacional do uso da força (nomeadamente, a relação entre FS e Forças Armadas)*" (Teixeira, 2002, p. 103).

Porém, desde o fim da guerra-fria que esta conjuntura tem vindo a alterar-se. Por um lado, devido à crescente indefinição que se tem verificado na fronteira interno/externo, e por outro, devido à emergência de novos actores internacionais originados pela globalização que, além de tornarem o quadro internacional mais complexo, demonstraram a interdependência, transnacionalização e desterritorialização das relações internacionais, colocando os Estados perante um conjunto de novos desafios à segurança. Os atentados terroristas desencadeados a 11 de Setembro de 2001, contra os Estados Unidos da América, conduziram à tomada de consciência de

que vivemos num mundo imprevisível e vulnerável, sendo que a segurança também não se furta à complexa rede de transformações e perturbações que marcam esta era, tornando inevitável a revisão do conceito de segurança. Assumindo a segurança como *"um estado pessoal, mas simultaneamente um processo social de interação entre indivíduos e sistemas que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos gerados pela desordem e imprevisibilidade"* (Teixeira et al, 2006, p. 32). É, segundo esta perspectiva que podemos considerar a insegurança como condicionadora do comportamento humano e do regular funcionamento das instituições do Estado democrático, por colocar em crise valores que lhe estão subjacentes, como a liberdade e o exercício de direitos (civis, políticos e sociais). Desta forma, o Estado é forçado à prevenção e combate das ameaças e riscos reais e, simultaneamente, aos fenómenos subjectivamente percebidos pelos cidadãos como causas da insegurança.

Em consequência, deixamos de ter a segurança circunscrita ao domínio tradicional, a segurança militar, e passamos a ter uma segurança alargada aos domínios: económico, político, social e ambiental. Este alargamento é acompanhado por um aumento do número de actores que "produzem" e "distribuem" segurança. *"Se tradicionalmente o Estado era o único responsável pela sua produção e distribuição, porque era o único detentor dos meios e da organização para essa actividade, hoje, apesar do Estado manter a sua centralidade, um conjunto de novos actores actuam de forma subsidiária e complementar à sua actividade ...ao nível nacional, e numa tentativa de fazer face aos novos desafios da segurança, os Estados descentralizam competências para os poderes locais. Por último, mas não menos importante, um conjunto cada vez maior de actores privados passou também a fornecer segurança, quer aos particulares, quer ao próprio Estado."* (Teixeira et al, 2006, p. 33)

Esta evolução, em que os instrumentos da segurança se distribuem entre o que Severiano Teixeira designou por "soft power" e "hard power", isto é, a sua distribuição num espectro que compreende desde a prestação de apoio e socorro a vítimas de catástrofes até ao outro extremo materializado pelo recurso à força física ou, em última instância, de armas de fogo, conduziu à mudança de paradigma. Assim, perante a necessidade de responder a uma nova realidade, caracterizada por um quadro mais complexo, foi

adoptada uma nova forma de intervenção pública, a *governance*, caracterizada pela mudança na actuação do Estado que passa 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, e da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados (Teixeira et al, 2006).

d. *A Segurança Nacional e suas componentes*

Podemos afirmar que hoje em Portugal é consensual admitir que a Segurança Nacional corresponde a um estado que se alcança por intermédio de um conjunto de medidas capazes de garantir a protecção da Nação contra qualquer antagonismo aberto, latente ou simplesmente previsível (Nogueira et al, 2001). Este conjunto integra medidas de carácter militar e não militar, como por exemplo, as medidas de carácter político, económico, diplomático, financeiro, social e cultural.

Contudo, o corpo destas medidas conduz-nos a um conceito de DN alargado que, como refere Freitas Ribeiro, não tem concretização na orgânica do Estado Português, pois o Ministério da Defesa Nacional (MDN) restringe as suas preocupações apenas à componente militar⁷. Com efeito, podemos afirmar que "*em consequência, a actividade de defesa não se identifica com o finalismo da Segurança Interna, mas antes com a Segurança Externa que envolve a intangibilidade do território, a independência do poder Estadual e a liberdade, vida, integridade física e os bens das populações*" (Morais, 2000, p. 72).

Segundo Loureiro dos Santos, a segurança nacional situa-se num estágio anterior ao de defesa em sentido estrito, pois considera-a uma "situação" que, em permanência se pretende atingir. A sua prossecução é efectuada pela DN que pode ser definida como a actividade desenvolvida para minimizar as debilidades e reforçar as potencialidades da Nação, tendo em vista, alcançar a dita segurança (Santos, 2000).

A Segurança e a Defesa exigem uma actividade permanente com vista à diminuição dos riscos imediatos ou potenciais, decorrentes das principais ameaças, tendo em consideração que o sistema de Segurança e Defesa, compreende as FA, as Forças e Serviços de Segurança e o Sistema de

⁷ Vide http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=160, consultado em 31-05-2007.

Protecção Civil. É uma responsabilidade primária do Estado a que se devem associar os cidadãos, para garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações, contra qualquer espécie de agressão ou ameaça.

e. *A Ordem e Segurança Públicas*

"A ordem pública é mais fácil ser sentida do que definida"

Pedro Clemente

Ao contrário do que sucede em algumas constituições estrangeiras (espanhola ou holandesa), em alguns diplomas internacionais como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e em disposições do direito comunitário, a Constituição da República Portuguesa não reconhece à polícia, de forma explícita, a função de salvaguarda da ordem e segurança pública, limitando-se a estabelecer como funções da polícia a *defesa da legalidade democrática e a garantia da Segurança Interna e dos direitos dos cidadãos*⁸. Esta forma de apresentar as atribuições, além de não ser esclarecedora, também não efectua qualquer distinção entre a função que é cometida à polícia e a outras Instituições do Estado, pois, ao Ministério Público e às Autoridades Administrativas, também estão cometidas em termos genéricos as mesmas funções.

Para António Sousa, a ordem e a segurança públicas constituem a verdadeira função da polícia, na medida em que "*resulta de uma garantia do próprio Estado de direito democrático, uma vez que a garantia de direitos e liberdades exige a garantia do seu exercício efectivo e este exige a ordem e segurança públicas. Sem ordem e segurança públicas não há liberdade nem direito e legalidade. A própria Constituição Portuguesa reconhece uma estreita ligação entre a liberdade e a segurança, ao garantir no seu art.º 27.º, n.º 1, a todos os cidadãos um direito fundamental à liberdade e à segurança*" (Sousa, 2006, p. 36). O mesmo autor refere que não é fácil nem pacífica a definição actual de ordem e segurança públicas, nem a sua delimitação. A existência do Estado e da sociedade impõe, desde logo, a existência de ordem e segurança, pois só assim é possível garantir a disciplina e a convivência sociais, bem como a boa organização e funcionamento do

⁸ Vide n.º1 do art.º 272 da CRP.

Estado e da sociedade, enquanto pressupostos da existência do Direito e da Liberdade. Tal exigência, constituiu-se como "*prioridade e trave-mestra desde o primeiro momento em que se pretendeu submeter o Estado e as suas Instituições ao Direito e assegurar a liberdade dos cidadãos*"(Ibidem). Em termos gerais, António Sousa, defende que a segurança pública consiste na inviolabilidade da ordem jurídica, dos direitos e bens jurídicos, dos particulares e dos entes públicos. Neste sentido, poderemos referir que os elementos protegidos pela segurança pública são: o Estado e as suas instituições, a inviolabilidade do ordenamento jurídico considerado como um todo e, certos direitos subjectivos e bens jurídicos individuais, como sejam a vida, a integridade física, a saúde, a liberdade, a honra e o património (Sousa, 2006).

Face a uma noção de segurança pública tão abrangente, ao conceito de ordem pública, em sentido restrito, apenas ficarão reservados os valores sociais, morais, éticos e estéticos que se consideram fundamentais ao bom funcionamento da sociedade. Neste sentido, a ordem pública compreenderá o conjunto das normas sociais não escritas relativas à conduta do particular na Comunidade, cuja observância, para a visão dominante, é pressuposto essencial para uma vida humana e cívica ordenadas em comunidade. Estamos pois, no âmbito de ideias de valor variáveis, de local para local, em função do sentimento que a maioria dominante assume. Podemos inserir neste contexto, manifestações da ordem pública como alguns espectáculos, por exemplo, touradas, andar nu na via pública, comércio de artigos pornográficos, certas práticas comerciais, exibição de símbolos radicais, etc., sobretudo quando estas condutas não estão reguladas pela lei. Por outro lado, podemos também afirmar que os critérios de aferição da ordem pública estão ínsitos na constituição, pois esta reflecte os valores dominantes da sociedade.

Nas palavras de António Sousa "*este conceito restrito de ordem pública como função das forças de ordem e segurança públicas é partilhado pela generalidade da doutrina e da jurisprudência da especialidade, não se conhecendo opiniões noutra sentido. Podemos assim concluir, com alguma segurança que, enquanto fonte de habilitação das forças policiais, a ordem pública se apresenta de valor secundário, já que, por um lado, a competência primária para a sua salvaguarda pertence às autoridades de ordenação e, por outro lado, a generalidade destas matérias se encontra expressamente regulada por lei, fazendo, pois, parte da segurança pública*" (Sousa, 2006, p. 41).

f. A condição militar

A Instituição Militar, ao longo dos anos, efectuou um percurso que a colocou como uma organização ímpar na sociedade. Porém, com o passar do tempo e face à consolidação da democracia, a instituição militar começou, progressivamente, a subordinar-se ao poder político até à sua inequívoca dependência, como sucede nos dias de hoje, sem no entanto perder a sua autonomia e auto-regulação.

No sentido de proceder a uma aproximação mais aprofundada à realidade militar, vamos recorrer ao Acórdão n.º 103/87 do Tribunal Constitucional que, quando se refere à Instituição Militar, caracteriza-a conforme seguidamente se transcreve: "*Ora, como notas características da Instituição Militar avultam, decerto, as seguintes: o estrito enquadramento hierárquico dos seus membros, segundo uma ordem rigorosa de patentes e postos; correspondentemente, a subordinação da actividade da instituição (e, portanto, da actuação individualizada de cada um dos seus membros), não ao princípio geral de direcção e chefia comum à generalidade dos serviços públicos, mas a um peculiar princípio de comando em cadeia, implicando um especial dever de obediência; o uso de armamento (e armamento com características próprias, de utilização vedada aos cidadãos e aos agentes públicos em geral) no exercício da função e como modo próprio desse exercício; o princípio do aquartelamento dos seus agentes em unidades de intervenção ou operacionais dotadas de sede física própria e de um particular esquema de vida interna, unidade a que os respectivos membros ficam em permanência adstritos, com prejuízo para a generalidade deles, da possibilidade (e do direito) de utilização da residência própria; a obrigatoriedade, para os seus membros, do uso de farda ou uniforme; a sujeição dos mesmos a particulares regras disciplinares e, eventualmente, jurídico-penais.*

Associada à Instituição Militar surge a condição militar que impende sobre os diferentes quadros que a integram. A importância que este assunto comporta, pois trata-se da fixação de princípios gerais destinados a regular o exercício de direitos e o cumprimento de deveres pelos militares, impôs a publicação de um dispositivo legal para o efeito: a Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar⁹ (LBGECM). Esta lei, no art.º 2º, estabelece que a condição militar se caracteriza:

⁹ Vide Lei n.º 11/89, de 1 de Junho - Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (LBGECM).

- "a) Pela subordinação ao interesse nacional;*
- b) Pela permanente disponibilidade para lutar em defesa da Pátria, se necessário com o sacrifício da própria vida;*
- c) Pela sujeição aos riscos inerentes ao cumprimento das missões militares, bem como à formação, instrução e treino que as mesmas exigem, quer em tempo de paz, quer em tempo de guerra;*
- d) Pela subordinação à hierarquia militar, nos termos da lei;*
- e) Pela aplicação de um regime disciplinar próprio;*
- f) Pela permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais;*
- g) Pela restrição, constitucionalmente prevista, do exercício de alguns direitos e liberdades;*
- h) Pela adoção, em todas as situações, de uma conduta conforme com a ética militar, por forma a contribuir para o prestígio e valorização moral das Forças Armadas;*
- i) Pela consagração de especiais direitos, compensações e regalias, designadamente nos campos da Segurança Social, assistência, remunerações, cobertura de riscos, carreiras e formação".*

A mesma lei estabelece mais alguns normativos a que os militares estão sujeitos, designadamente:

- *"A subordinação à disciplina militar baseia-se no cumprimento das leis e regulamentos respectivos e no dever de obediência aos escalões hierárquicos superiores, bem como no dever do exercício responsável da autoridade" ¹⁰;*
- *"O dever de obediência consiste em cumprir, completa e prontamente, as leis e regulamentos militares e as determinações que de umas e de outros derivam, bem como as ordens e instruções dimanadas de superior hierárquico, dadas em assuntos de serviço, desde que o seu cumprimento não implique a prática de crime" ¹¹;*
- *"Os militares gozam de todos os direitos e liberdades reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos e liberdades sujeito às restrições constitucionalmente previstas, com o âmbito pessoal e material que consta da Lei de Defesa Nacional" ¹²;*

¹⁰ Cfr. n.º 1 do art.º 4º da LBGECM.

¹¹ Cfr. n.º 2 do art.º 4º da LBGECM.

¹² Cfr. art.º 7º da LBGECM.

- "Aos militares é atribuído um posto hierárquico, indicativo da sua categoria e uma antiguidade nesse posto" ¹³;
- "Os militares têm direito aos títulos, honras, precedências, imunidades e isenções adequados à sua condição, nos termos da lei" ¹⁴ e;
- "É garantido aos militares e suas famílias, de acordo com as condições legalmente estabelecidas, um sistema de assistência e protecção, abrangendo, designadamente, pensões de reforma, de sobrevivência e de preço de sangue e subsídios de invalidez e outras formas de segurança, incluindo assistência sanitária e apoio social" ¹⁵.

Além das características supra referidas, existem outras que a Instituição Militar se empenha em inculcar nos seus elementos, impondo o seu rigoroso cumprimento no seu quotidiano. Referimo-nos às virtudes militares ¹⁶, não porque sejam exclusivas dos militares, mas porque assumem um especial relevo no exercício da função militar, pois permitem evidenciar o carácter e a personalidade do "soldado" no que respeita ao exemplar cumprimento dos deveres militares.

As virtudes militares, partem do pressuposto que o militar deve possuir virtudes e qualidades próprias de qualquer pessoa bem formada, como por exemplo respeito pelo próximo e honestidade, porque antes de ser "soldado" é homem. Por outro lado, o exercício da função militar, não se compadece de certos defeitos ou fraquezas, como o medo, a cobardia, a desobediência e a traição, situações que, a verificarem-se, são consideradas graves e desonrosas para os militares.

Portanto, na instituição militar, é consensual que se elejam algumas virtudes que os militares devem possuir como a valentia, a coragem, a obediência, a lealdade e o patriotismo.

Como refere Gervásio Branco: "*a consciência do dever cumprido constitui, pois, a maior recompensa do militar, em contraponto com o predomínio que os valores materiais assumem nas sociedades modernas constituindo, a par de outros valores militares, atributos, que são a essência da cultura castrense.*"

¹³ Cfr. n.º1 do art.º 10º da LBGECM.

¹⁴ Cfr. art.º 13º da LBGECM.

¹⁵ Cfr. n.º2 do art.º 15º da LBGECM.

¹⁶ Como virtudes militares, normalmente, são destacadas as seguintes: o patriotismo; a camaradagem; a obediência; a decisão; a abnegação e o espírito de sacrifício; a coragem; a bravura e a valentia; o espírito de corpo; os sentimentos de honra e do dever; a lealdade e a nobreza de carácter.

A "condição militar" é definida por Luís Pimentel, como o "*conjunto vasto e complexo de direitos, deveres e situações que definem o específico enquadramento jurídico, deontológico, psicológico e material das Forças Armadas, tendo por base a especial natureza das suas missões e das suas actividades e, portanto, atendendo também às concomitantes necessidades. Desse conjunto de direitos, deveres e situações resulta, claramente, a distinção de estatutos entre os militares e os outros cidadãos e entre os primeiros e os elementos civis da Administração Pública. Não resulta, porém, qualquer ordenamento jurídico "separado", fora da Constituição ou à margem do Direito*" (Pimentel, 2008, p. 345).

Em resumo, pode afirmar-se que a instituição militar, pelas características que a enformam, exige dos militares uma entrega total, devido à constante disponibilidade e frequentes sacrifícios pessoais. Há valores éticos e restrições voluntariamente assumidas que não têm paralelo em qualquer outra instituição, o que leva a dizer que: "*ser-se militar é, antes de mais, uma condição e menos uma profissão*" (Branco, 2000, p. 39).

2. O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

a. *A necessidade de reforma*

O SSI, que vigorou em Portugal desde o fim da década de 80 até à recente publicação da nova LSI¹⁷, foi concebido segundo uma conjuntura internacional e interna¹⁸ que aos dias de hoje se encontra totalmente ultrapassada.

Segundo o estudo liderado por Severiano Teixeira, acerca da reforma do SSI, este é o produto 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 intervenientes¹⁹.

¹⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

¹⁸ Dessa conjuntura realça-se um quadro em que a Guerra-Fria e a acção das organizações terroristas de inspiração ideológica, assumiam-se como as ameaças mais relevantes.

¹⁹ Neste sentido, vide relatório preliminar do Instituto Português de Relações Internacionais, sobre o SSI. http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf. P. 22, consultado em Abril de 2008.

Neste contexto, perante a evidente necessidade de colmatar com urgência as disfunções cada vez mais expostas, o Governo promoveu um estudo destinado a identificar com rigor os problemas do actual modelo e a caracterizar um novo paradigma de Segurança.

Dos muitos aspectos negativos que com alguma acuidade vinham sendo apontados ao sistema, segundo o referido estudo, foram identificados os que seguidamente se enumeram:

- défices de coordenação o que agrava a inadequação do sistema às actuais necessidades;
- ao nível da prevenção, a falta de um órgão coordenador, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da administração e entre esta e a sociedade civil;
- em termos da ordem pública, o Gabinete Coordenador de Segurança, apresentava competências muito limitadas, o que se traduzia numa insuficiente capacidade para determinar soluções operacionais quando as várias forças e serviços tinham de actuar em conjunto;
- no âmbito da investigação criminal, a falta de um sistema de informação criminal moderno, capaz de promover a troca de informações criminais de forma transversal, partilhado por todos os órgãos de polícia criminal, em articulação com organizações internacionais e organismos e serviços estrangeiros homólogos, apresentava-se também como uma inequívoca lacuna, por se tratar de um instrumento essencial à prevenção e repressão da criminalidade;
- no que respeita à informação, verificou-se a necessidade premente em assumir e praticar uma cultura de partilha de informações, adoptando soluções eficazes de articulação institucional entre os vários serviços que delas precisam, como forma de evitar a duplicação de recursos e a excessiva compartimentação da informação, garantindo a existência de um fluxo permanente e proveitoso de informações entre os serviços competentes;
- em termos da cooperação internacional, tornava-se necessário ultrapassar algumas disfunções detectadas ao nível das estruturas e procedimentos em matéria de segurança, adequando-os a uma realidade marcada pela globalização e por uma participação activa de Portugal na construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, bem como em múltiplas iniciativas tendentes a garantir a segurança mundial.

Concluído o estudo e a necessária inventariação das limitações, a mudança que se impunha exigia mais do que um simples aditamento avulso de novas funcionalidades ao quadro vigente, pelo que a aprovação de uma nova LSI que consagrasse um conceito estratégico de Segurança Interna inovador e adequado ao ciclo histórico, apresentava-se como o cenário mais coerente. O mesmo estudo também se referia à organização e funcionamento das forças e serviços de segurança, assumindo a necessidade de adoptar medidas de reforma, no entanto, afastava a implementação de alterações radicais no sistema. A este propósito, referia-se nesse estudo que *"há, com efeito, vantagens reconhecidas em manter uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional e, face à relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras"*²⁰, concluindo que tais vantagens sobrelevam os eventuais e potenciais méritos de soluções alternativas, insuficientemente demonstrados no debate nacional e nas experiências internacionais estudadas. Contudo, devido ao grande e diversificado conjunto de alterações legislativas que esta reforma envolveria, abrangendo designadamente a LSI, a LOIC, bem como as leis de organização e funcionamento das forças e serviços de segurança, era absolutamente necessário assegurar a coerência global da reforma pretendida, pelo que, nesse sentido, o Governo deliberou fixar as orientações que deveriam presidir à elaboração da futura legislação²¹.

b. *A arquitectura do novo sistema, princípios e objectivos visados*

A pluralidade de corpos policiais com tutelas distintas que caracteriza o SSI, impõe que a racionalidade do mesmo apenas poderia passar pela acção desenvolvida pelo Gabinete Coordenador de Segurança. Porém, como refere José Oliveira (2006), a generalidade dos entrevistados a que recorreu para o seu estudo, consideram que o modelo de coordenação que vigorou até 29 de Setembro de 2008, não passava de "um mero remendo face à dificuldade em reformar o sistema. Na mesma linha, o autor referiu que, segundo Alberto Costa, os sistemas de coordenação do tipo gabinete coordenador de segurança não estão preparados para resolver os problemas

²⁰ Cfr. RCM n.º 45/2007, de 19 de Março – Aprova as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna da República Portuguesa.

²¹ RCM n.º 44/2007, de 19 de Março, fixou as linhas orientadoras para a reforma da GNR e da PSP.

rotineiros que se colocavam às polícias, avançando que se deveria optar pela criação de uma estrutura que permitisse a concentração da responsabilidade política pela área da segurança.

A segurança tem merecido atenção sistemática por parte dos diversos Governos Constitucionais, nomeadamente ao nível da coordenação entre as forças e serviços de segurança. O programa do XV Governo previa a definição de medidas concretas que garantissem a articulação entre as forças e serviços de segurança, ao nível da sua coordenação orgânica e da implementação do sistema integrado de informação criminal. No mesmo sentido, o actual Governo (XVII) alarga a preocupação a outros domínios e coloca em paridade o SSI, de Investigação Criminal e de Informações. Por força dos objectivos estabelecidos para o presente trabalho, e consequente delimitação do tema, iremos circunscrever a nossa abordagem apenas ao SSI, sem prejuízo de se efectuar algumas referências aos restantes quando se afigurar pertinente.

Para o efeito, no sentido de adequar o SSI à realidade actual e debelar as disfunções que vinham sendo identificadas no anterior, foi definido um conceito de estratégico a que a nova LSI deveria dar resposta. Assim, entre outros, presidiram à elaboração da nova lei os seguintes objectivos: corresponder ao quadro das ameaças e riscos típicos do actual ciclo histórico; actuar a partir de um conceito alargado de segurança executado através de um sistema integrado liderado por um Secretário-Geral, apoiado por um conjunto diversificado de recursos partilháveis; contemplar a prevenção de catástrofes naturais, a protecção do ambiente e a preservação da saúde pública; reconhecer as interacções necessárias entre os diversos sistemas relevantes para a segurança individual e colectiva; estimular e assegurar a participação das entidades competentes na resolução de problemas ou incidentes de segurança, consoante a sua natureza e âmbito; e, impulsionar parcerias com vocação fortemente preventiva para enfrentar riscos que impendem sobre a sociedade portuguesa, tanto resultantes da criminalidade em geral, como naturais, tecnológicos ou outros²².

Por conseguinte, a pedra angular desta reforma passou pela na criação de um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), liderado por um Secretário-Geral (SG-SISI), com estatuto equiparado a Secretário de Estado e directamente

²² Cfr. RCM n.º 45/2007, de 19 de Março.

dependente do Primeiro-Ministro, afastando-se alterações radicais ao sistema. A criação do SISI e do respectivo Secretário-Geral dotado de meios efectivos de articulação – e até de direcção, comando e controlo em situações devidamente tipificadas – desvalorizou a relevância de soluções de fusão, extinção e reagregação de estruturas. Tais opções teriam sempre custos e exigiriam regimes complexos de transição, sem apresentarem garantias bastantes de obtenção efectiva de resultados positivos.

Quanto à arquitectura o SISI tem um núcleo central, coordenado por um Secretário-Geral, composto pelas instituições que representam o essencial da actividade de segurança em situações de normalidade da vida democrática do país, assegurando a prevenção, a ordem pública e a investigação criminal: a GNR, a PSP, a PJ e o Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Por outro lado o SISI visa também garantir a segurança em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local, o nacional e o internacional ²³.

3. AS FORÇAS DE SEGURANÇA INTEGRANTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

a. *A Guarda Nacional Republicana*

A GNR, à semelhança do que sucede com a Gendarmerie, ao assegurar tarefas de manutenção da Ordem Pública, enquanto polícia administrativa e criminal, actuando em prol do colectivo e dispondo da prerrogativa do legítimo recurso ao uso da força para fazer prevalecer a lei, enquadra-se no conceito de função polícia.

Para Carlos Alves, a GNR reúne os elementos necessários para ser classificada, simultaneamente, como uma instituição militar e como uma instituição policial, daí que por vezes seja classificada como "Terceira Força" autónoma em relação às FA e com individualidade específica relativamente aos corpos de polícia (Alves, 2008).

I. Definição, dependência e atribuições

A GNR é, por definição legal, uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, que na

²³ Cfr. RCM n.º 45/2007, de 19 de Março.

sua actividade quotidiana, desenvolve, preferencialmente, missões de índole civil, decorrentes das atribuições e competências policiais que lhe estão cometidas, com a finalidade de, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a Segurança Interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei ²⁴.

Com um efectivo composto por cerca de 24 600 efectivos, decorrente das suas atribuições prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial, a Guarda tem a responsabilidade de garantir a segurança, paz e tranquilidade públicas em cerca de 95% do território nacional e a cerca de 60% da população residente.

A Guarda apresenta dupla dependência ministerial, isto é, em situação de normalidade institucional, depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna e, nos casos e termos previstos nas Leis de DN e das FA e do regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, através do seu comandante-geral, é colocada na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, passando a depender, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da DN, no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento ²⁵.

As atribuições da Guarda encontram-se fixadas no artigo 3.º da sua LO, que se subdivide em dois números. O n.º 1 estabelece as atribuições "genéricas" que são idênticas para as FS, constituindo-se a divisão territorial como o único critério de distinção. Também a nível interno, estas atribuições são prosseguidas pela instituição como um todo, não carecendo da constituição de unidades ou órgãos específicos para o efeito ou de poderes especiais. O n.º 2 do referido artigo, estabelece as atribuições "específicas" da GNR, algumas das quais são prosseguidas em regime de exclusividade, através de unidades ou órgãos específicos. Neste âmbito, constituem atribuições específicas da Guarda:

"(a) Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos;

²⁴ Cfr. art.º 1.º da Lei N.º 63/2007, de 6 de Novembro - Lei Orgânica da GNR (LOGNR).

²⁵ Cfr. art.º 2.º da LOGNR.

- (b) *Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infra-estruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;*
- (c) *Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas;*
- (d) *Prevenir e investigar as infracções tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à acção tributária, fiscal ou aduaneira;*
- (e) *Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos na alínea anterior e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais;*
- (f) *Participar na fiscalização das actividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas;*
- (g) *Executar acções de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de protecção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves;*
- (h) *Colaborar na prestação das honras de Estado;*
- (i) *Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas;*
- (j) *Assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal”²⁶.*

As atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial, caso haja atribuições simultaneamente cometidas à PSP, a área de responsabilidade da GNR é definida por portaria do

²⁶ Cfr. n.º 2 do art.º 3º da LOGNR.

ministro da tutela. A actuação fora da respectiva área apenas poderá ocorrer a pedido de outra força de segurança, por ordem especial e por imposição legal. Por outro lado, a prossecução da missão fora do território nacional, poderá ocorrer desde que a GNR seja mandatada para o efeito ²⁷. A Guarda, de acordo com o estabelecido no art.º 143.º do Regulamento Geral do Serviço da GNR ²⁸ (RGSGNR), pode desenvolver as seguintes missões militares:

"1. Enquadrada pelas Forças Armadas, quer do Exército, quer dos outros ramos, quando estes conduzem operações de defesa terrestre, a Guarda está em condições de conduzir, no espaço e no tempo, algumas das acções de combate típicas da infantaria e de reconhecimento de cavalaria, com as limitações consequentes do seu potencial, nomeadamente:

- a) Acções tácticas limitadas de defesa e de ataque;*
- b) Missões de vigilância e ligação entre forças fixas ou móveis;*
- c) Acções no âmbito da segurança de áreas da retaguarda;*
- d) Acções de contra-guerrilha, como força de quadrícula;*
- e) Ocupação e defesa de pontos sensíveis;*
- f) Combate de ruas.*

2. Actuando independentemente ou integrada em operações militares de âmbito mais vasto, a Guarda está apta a cumprir as missões seguintes:

- a) Guarda, ocupação e segurança de pontos sensíveis;*
- b) Lançamento de patrulhas de reconhecimento, ligação e contra informação;*
- c) Acções no âmbito do controlo de danos;*
- d) Controlo da população, de refugiados e de transviados;*

²⁷ Cfr. art.º 5.º da LOGNR.

²⁸ Aprovado pela Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro. O Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR) foi elaborado na sequência da Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho. Embora a lei que veio regulamentar já tenha sido revogada, o RGSGNR continua a ser considerado como referencial doutrinário para a actuação da Guarda. Ver Portª N.º 96/09, de 29 de Janeiro que, até à aprovação do novo regulamento, mantém em vigor o RGSGNR em tudo o que não contrariar a LOGNR.

- e) *Fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e protecção e regulação do movimento das colunas auto;*
- f) *Informações."*

É de salientar que "*a doutrina para o comando e emprego de tropas da Guarda em acções de natureza militar baseia-se naquela que se encontra em vigor no exército*"²⁹, todavia a divulgação desta é efectuada através de regulamentação própria.

II. A estrutura geral da organização

Na sequência da iniciativa legislativa promovida pelo XVII Governo Constitucional³⁰ com a finalidade de melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos e as condições de trabalho das FS, resultou a aprovação de uma nova lei Orgânica para a GNR (LOGNR)³¹ que se traduziu em alterações significativas em termos organizativos.

Com efeito, a nova LOGNR, reorganizou o Comando-Geral e as unidades da Guarda, extinguindo o estado-maior-geral ou coordenador e o estado-maior especial ou técnico e criando três comandos funcionais: Comando Operacional (CO)³²; Comando da Administração do Recursos Internos (CARI)³³ e Comando da Doutrina e Formação (CDF)³⁴. Foi extinto um escalão de comando com a eliminação das brigadas territoriais, salvaguardando a possibilidade de criar *comandos eventuais* para operações de âmbito regional que o possam justificar, e o número de grupos territoriais, no continente foi reduzido de 23 para 18, ajustando o seu âmbito territorial à dos antigos distritos administrativos, passando a designar-se por Comandos Territoriais³⁵.

A Brigada de Trânsito, foi extinta, com a afectação integral aos Comandos Territoriais dos efectivos disponíveis, preservando-se a sua especialização, a exemplo do que acontece com a investigação criminal, permitindo

²⁹ Cfr. art.º 144.º do RGSGNR.

³⁰ Vide RCM n.º 44/2007, de 19 de Março.

³¹ Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

³² Cfr. art.º 32.º da LOGNR.

³³ Cfr. art.º 33.º da LOGNR.

³⁴ Cfr. art.º 34.º da LOGNR.

³⁵ Cfr. art.º 37.º da LOGNR. O Comando Territorial é responsável pelo cumprimento da missão da Guarda na área que lhe for atribuída, na dependência directa do Comandante-Geral.

melhor racionalização dos meios e o reforço do policiamento de trânsito nas vias onde se regista maior sinistralidade. Foi ainda criada uma Unidade Nacional de Trânsito (UNT)³⁶.

A Brigada Fiscal também foi extinta e no seu lugar foram criadas a Unidade de Controlo Costeiro (UCC)³⁷ que assegurará, de modo integrado, a vigilância, patrulhamento e intercepção naval ou terrestre em toda a costa do continente e das Regiões Autónomas, reunindo os elementos hoje afectos a estas funções, e a Unidade de Acção Fiscal (UAF)³⁸ com carácter especializado e de alto nível técnico, reunindo os elementos hoje afectos a funções de investigação.

A mesma reforma procedeu à constituição de uma Unidade de Intervenção (UI)³⁹ e de uma Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE)⁴⁰, tendo por base os efectivos dos Regimentos de Cavalaria e Infantaria. A USHE, compreende a Banda Sinfónica, a Charanga a Cavalos e o pessoal necessário às cerimónias e honras de Estado e à segurança dos Palácios de Belém, de São Bento e das Necessidades, que passa a estar confiada exclusivamente à GNR. Por sua vez, a UI reúne elementos afectos à manutenção da ordem pública, à protecção e socorro, à cinotecnia, à inactivação de explosivos e ao aprontamento para missões internacionais, onde se integram também as viaturas blindadas com que a guarda enfrenta as missões de maior risco. As forças a cavalo são fornecidas pela USHE que mantém em prontidão um esquadrão a cavalo para operações conjuntas.

Neste contexto, a organização geral da Guarda, compreende a estrutura de comando que por sua vez integra o Comando da Guarda (Comandante Geral, 2.º Comandante Geral, órgão de inspecção, órgãos de conselho e a secretaria geral) e os órgãos superiores de comando e direcção (CO, CARI e CDF); as unidades e o estabelecimento de ensino⁴¹.

³⁶ Cfr. art.º 42.º da LOGNR. A UNT é uma unidade especializada, no âmbito da fiscalização, ordenamento e disciplina do trânsito, responsável pela uniformização de procedimentos e pela formação contínua dos agentes.

³⁷ Cfr. art.º 40.º da LOGNR.

³⁸ Cfr. art.º 41.º da LOGNR.

³⁹ Cfr. art.º 44.º da LOGNR.

⁴⁰ Cfr. art.º 43.º da LOGNR.

⁴¹ Cfr. art.º 20.º e 21.º da LOGNR.

As unidades e o estabelecimento de ensino compreendem: o Comando-Geral; as unidades territoriais (Comandos Territoriais); as unidades especializadas (UCC, UAF e a UNT); as unidades de representação (USHE); as unidades de intervenção e reserva (UI) e, o estabelecimento de ensino que é a Escola da Guarda (EG). No entanto, também podem ser constituídas unidades para actuar fora do território nacional nos termos da lei ⁴².

b. A Polícia de Segurança Pública

I. Definição, dependência e atribuições

A PSP, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa que tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a Segurança Interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. Está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, observando a diferenciação entre funções policiais e funções gerais de gestão e administração públicas, obedecendo quanto às primeiras à hierarquia de comando e quanto às segundas às regras gerais de hierarquia da função pública ⁴³.

A PSP depende do membro do Governo responsável pela Administração Interna, sendo a sua organização única para todo o território nacional ⁴⁴. No que respeita às atribuições da PSP, em situações de normalidade institucional, são as decorrentes da legislação de Segurança Interna e, em situações de excepção, as resultantes da legislação sobre a DN e sobre o estado de sítio e de emergência.

Com efeito, as atribuições da PSP encontram-se fixadas no art.º 3.º, podendo ser divididas em "genéricas" e "específicas". Assim, o n.º1 enumera as atribuições que são idênticas para as duas FS, sendo a divisão territorial o critério de distinção. De igual modo, a nível interno estas atribuições são prosseguidas pela instituição como um todo, não carecendo da constituição de unidades ou órgãos específicos para o efeito ou de poderes especiais ⁴⁵.

⁴² Cfr. art.º 22º da LOGNR.

⁴³ Cfr. art.º 1º da Lei Nº 53/2007, de 31 de Agosto, Lei Orgânica da PSP (LOPSP).

⁴⁴ Cfr. art.º 2º da LOPSP.

⁴⁵ Cfr. n.º 1 do art.º 3º da LOPSP.

No entanto, o n.º 2 do referido artigo, define as atribuições específicas da PSP, algumas das quais são prosseguidas em regime de exclusividade no que respeita às FS, através de unidades ou órgãos específicos. Neste âmbito, constituem atribuições específicas da PSP:

- (a) *Licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades;*
- (b) *Licenciar, controlar e fiscalizar as actividades de segurança privada e respectiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna;*
- (c) *Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante;*
- (d) *Assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto* ⁴⁶.

As atribuições da PSP são prosseguidas em todo o território nacional e, caso haja atribuições simultaneamente cometidas à GNR, a área de responsabilidade da PSP é definida por portaria do ministro da tutela. A actuação fora da respectiva área apenas poderá ocorrer a pedido de outra força de segurança, por ordem especial e por imposição legal. Por outro lado, a actuação fora do território nacional, poderá ocorrer desde que a PSP seja mandatada para o efeito ⁴⁷.

A lei orgânica fixa também que a PSP, sem prejuízo das prioridades legais da sua actuação, coopera com as demais forças e serviços de segurança e com as autoridades públicas, devendo receber destes a colaboração que legitimamente lhes for solicitada ⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. n.º 3 do art.º 3.º LOPSP. Estas atribuições poderemos designá-las por específicas, pois a sua prossecução cabe apenas às unidades, órgãos e efectivos da PSP a quem foram cometidas essas competências, sendo garantidas em todo o território nacional independentemente da força de segurança a que a área de actuação pertence.

⁴⁷ Cfr. art.º 4.º da LOPSP.

⁴⁸ Cfr. art.º 6.º da LOPSP.

II. A estrutura geral da organização

Para o cumprimento das suas atribuições a PSP encontra-se organizada em Direcção Nacional, unidades de polícia e estabelecimentos de ensino policial⁴⁹. A Direcção Nacional compreende: O director nacional; Os directores nacionais-adjuntos; O Conselho Superior de Polícia, o Conselho de Deontologia e Disciplina e a Junta Superior de Saúde; A Inspeção; e, As unidades orgânicas de operações e segurança, de recursos humanos e de logística e finanças.

Funcionam, ainda, na dependência do director nacional, o Departamento de Apoio Geral e serviços para as áreas de estudos e planeamento, consultadoria jurídica, deontologia e disciplina, relações públicas e assistência religiosa⁵⁰.

As unidades de polícia compreendem a Unidade Especial de Polícia e os comandos territoriais de polícia, sendo que estes, por sua vez, comportam: Os comandos regionais de polícia; Os Comandos Metropolitanos de Polícia de Lisboa e do Porto; e, Os comandos distritais de polícia. Por outro lado a lei também prevê a constituição de unidades de polícia para cumprimento de missões fora do território nacional⁵¹. Por último, os estabelecimentos de ensino policial são o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e a Escola Prática de Polícia⁵².

c. Principais características distintivas entre a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública

Decorre dos números anteriores que a GNR e a PSP, apesar de serem duas FS organicamente dependentes do MAI⁵³ e de em conjunto terem cometida a responsabilidade da segurança pública em todo o território nacional, apresentam origens, enquadramentos, percursos históricos e natureza estatutária diferentes. Com efeito, uma característica que distingue de forma inequívoca estes dois corpos de polícia é a sua natureza. Enquanto que a GNR, segundo a sua lei orgânica, é uma força de segurança de natureza militar constituída por militares organizados num corpo especial de tropas,

⁴⁹ Cfr. art.º 17.º LOPSP.

⁵⁰ Cfr. art.º 18.º LOPSP.

⁵¹ Cfr. art.º 19.º LOPSP.

⁵² Cfr. art.º 20.º da LOPSP.

⁵³ Cfr. art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro – Lei Orgânica do MAI.

a PSP na respectiva lei orgânica é definida como uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público.

Em consequência desta primeira distinção, emergem outras características distintivas que também merecem análise. Em termos de dependência a GNR depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna, sendo que em situações de anormalidade institucional, é colocada na dependência operacional do Chefe de Estado Maior General da FA, através do seu comandante-geral, nos termos previstos na LDN e do Estado de Sítio e de Emergência, dependendo nesta medida, do membro do Governo responsável pela DN no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento. Por seu lado, a PSP apenas depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna. Em situações de normalidade institucional cumpre as atribuições decorrentes da legislação de Segurança Interna e, em situações de excepção, cumpre as atribuições que a LDN e a Lei do Estado de Sítio e de Emergência lhe reservam.

As atribuições que as duas FS apresentam em termos de participação em compromissos decorrentes de acordos e convenções internacionais e na execução da política externa, nomeadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional, no âmbito da UE e na representação em organismos e instituições internacionais, são iguais. Todavia, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as FA, a LOGNR, como atribuição específica, impõe-lhe o cumprimento das missões militares que lhe forem atribuídas. De igual modo, a mesma Lei também lhe comete a colaboração na prestação das honras de Estado. Nesta questão somos levados a considerar que tais atribuições estão intrinsecamente relacionadas com a natureza militar da Guarda, com a condição militar dos seus efectivos e, conseqüentemente, com o papel que desempenha por todo o territorial nacional, em representação do Estado e da soberania nacional, sobretudo após a retracção do dispositivo territorial das FA.

Neste domínio, de referir que os efectivos da GNR, já viram consagrado o direito de associação profissional⁵⁴, e que os efectivos da PSP, dispõem dessa prerrogativa desde 1990 e, a partir de 2002, já têm liberdade sindical⁵⁵.

⁵⁴ Cfr. Lei n.º 39/2004, de 18 de Agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 233/2008, de 2 de Dezembro.

⁵⁵ Cfr. Lei n.º 6/90, de 2 de Fevereiro – Lei do Associativismo na PSP, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 161/90, de 22 de Maio. Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro - Lei Sindical da PSP.

Porém, quer na GNR com o associativismo profissional, quer na PSP com a liberdade sindical, entre outros, a lei restringe o direito à greve.

Ao nível da organização geral, a GNR mantém a matriz militar, organizando-se segundo uma lógica de comandos funcionais. Assim, apresenta uma estrutura de comando onde se integram o comando da guarda que compreende, o comandante-geral, o 2.º comandante, os órgãos de inspecção, de conselho e a secretaria-geral, e os órgãos superiores de comando e direcção (o Comando Operacional, o Comando da Administração dos Recursos Financeiros e o Comando da Doutrina e Formação).

A PSP, por seu lado, apresenta uma Direcção Nacional que compreende o Director Nacional, os directores nacionais-adjuntos, o Conselho Superior de Polícia, o Conselho de Deontologia e Disciplina e a Junta Superior, a Inspecção, as unidades orgânicas de operações e segurança, de recursos humanos e de logística e finanças.

Apesar da terminologia utilizada na definição da estrutura das duas instituições ser diferente "uma militar e outra civil" é possível identificar alguma paridade no desenho organizacional. Principalmente, após a última alteração orgânica na qual foi suprimido um escalão de comando.

A concluir devemos referir que apesar da natureza militar da GNR, em termos de actuação em normalidade institucional, as duas FS equiparam-se, porquanto nestas circunstâncias as atribuições que estão cometidas no domínio da ordem e segurança públicas, sem prejuízo das competências específicas de cada uma das forças, são idênticas, constituindo-se o critério geográfico como elemento diferenciador.

Há, no entanto, duas valências na GNR que estabelecem a diferença. Referimo-nos à Cavalaria e às viaturas blindadas, as quais podem actuar em complemento da PSP, sendo que a cavalaria, a pedido da PSP, já desenvolve acções de patrulhamento em áreas específicas, pertencentes à zona de acção da PSP.

3. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA POLICIAL PORTUGUÊS

Portugal em 2007 apresentava uma população residente de 10 617 575⁵⁶ e uma área territorial 92,142 Km². Em termos de organização política,

⁵⁶ Vide http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000611&selTab=tab0, acedido em 20 de Novembro de 2008.

Portugal é um Estado unitário⁵⁷ dispondo de um sistema político semi-presidencialista.

A sua organização administrativa advém ainda do período do Estado Novo, comportando, no continente, 18 distritos, 308 concelhos e 4 260 freguesias⁵⁸. O Estado, ao manter centralizada a responsabilidade pela manutenção da segurança e ordem públicas e da investigação criminal, conduz-nos à classificação do SSI português como centralizado, mesmo considerando a existência das polícias municipais e as atribuições de segurança pública que lhes estão cometidas em resultado da revisão constitucional de 1997. Segundo José Oliveira, as polícias municipais estão especialmente vocacionadas para o exercício de tarefas administrativas, no entanto, também cumprem tarefas de vigilância dos espaços e transportes públicos municipais e, o facto de colaborarem na manutenção da segurança e tranquilidade pública, não basta para que sejam integradas no grupo das FS (Oliveira, 2006)⁵⁹.

Em Portugal as tarefas de segurança e ordem pública são garantidas por um conjunto de forças e serviços de segurança⁶⁰ de competência nacional, repartidas por áreas territoriais e funções mais ou menos exclusivas, onde predomina a especificidade estatutária, orgânica e institucional de cada uma das forças e serviços e a especialização funcional.

A LSI, quando se refere aos diferentes corpos policiais denomina-os genericamente por forças e serviços de segurança e, apesar de enumerar os corpos policiais que exercem funções de Segurança Interna, não faz qualquer distinção entre forças e serviços.

Para José Oliveira, a segurança pública compreende a actividade de prevenção da criminalidade e a manutenção e reposição da ordem pública, sendo que neste domínio a responsabilidade pela sua prossecução pode ser repartida

⁵⁷ Cfr. art.º 6.º da CRP onde é referido que: "*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, e que os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio*".

⁵⁸ Cfr. http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000351&selTab= tab2, acedido em 20 de Novembro de 2008.

⁵⁹ A este respeito deve referir-se que a própria CRP impede essa classificação ao estabelecer no n.º 4 do art.º 272.º que: "*A lei fixa o regime das Forças de Segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional*", o que não se verifica com a polícias municipais.

⁶⁰ Vide art.º 25.º da LSI.

por dois critérios, um territorial e um funcional ou de especialidade. O primeiro critério em termos gerais permite-nos afirmar que a responsabilidade pela segurança pública nas áreas urbanas está cometido à PSP, enquanto que nas áreas rurais essa responsabilidade está cometida à GNR, porém, este critério perde consistência quando se verifica que a GNR está presente nas zonas limítrofes dos grandes centros urbanos onde existe uma elevada densidade populacional, ou em zonas onde na época estival se regista uma elevada afluência de cidadãos. Quanto ao critério funcional, este assenta no princípio legal da reserva de competência, segundo o qual os corpos policiais dispõem de áreas específicas ou reservadas de actuação que conduzem, regra geral, a uma competência territorial nacional (Oliveira, 2006)⁶¹.

No que respeita à investigação criminal, importa referir que a mesma é desenvolvida por três corpos policiais com competência genérica: a GNR, a PSP e a PJ. Embora a direcção da investigação continue a pertencer à Autoridade Judiciária, a PJ nesta matéria desempenha um papel fulcral, pois segundo a lei tem competência reservada para a investigação de certos crimes mais graves. Com efeito, somos levados a concluir que na sua essência o sistema policial português caracteriza-se pelo dualismo essencialmente ao nível da segurança e da ordem pública, onde se afirmam a GNR e a PSP, não considerando nesta abordagem a Polícia Marítima, e pelo pluralismo do ponto de vista da Investigação Criminal, por integrar PJ, GNR, PSP, SEF, etc. Pode ainda ser caracterizado como centralizado porque todas as forças dependem directamente do Governo (MAI, MJ e MDN) e militarizado porque até 1999 a PSP⁶² apresentava natureza militarizada, enquanto que a GNR sempre manteve matriz militar. Em termos gerais o sistema é pluralista porque integra várias forças com funções de polícia administrativa geral, de natureza preventiva e de segurança pública, de onde se destacam a GNR, a PSP, a PM e a PJ, apesar desta última desempenhar maioritariamente tarefas de polícia judiciária (Oliveira, 2006).

⁶¹ Como exemplo apresenta-se a competência reservada à PJ na investigação de crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa – al a) n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto – LOIC.

⁶² O Dec-Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro – Lei da Organização e Funcionamento da PSP, consagrou em definitivo a natureza civil desta força de segurança.

4. A PROBLEMÁTICA DA PROSECUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA POR UMA FORÇA DE SEGURANÇA DE NATUREZA MILITAR

Ao longo da nossa história as forças militares sempre desempenharam um papel relevante na ordem e segurança públicas. Contudo, a conjuntura que agora vivemos, em que as FA desempenham um papel subsidiário no domínio da Segurança Interna começou a delinear-se na revisão constitucional de 1982 e na LDN, onde ficou bem vincado que as FA actuavam face às ameaças externas e as FS face às ameaças internas. Esta concepção acompanhava a orientação da maioria dos países ocidentais que nas palavras de Figueiredo Lopes (2006), ainda se encontravam muito influenciados por certos valores da tradição democrática e republicana muito sensíveis à intervenção dos militares na ordem interna.

Com efeito, não obstante a tradição de Portugal dispor de uma Força de Segurança de natureza militar, a GNR, e de a PSP em certos períodos (até 1999), também ter sido uma Força de Segurança militarizada, temos assistido a intervenções a defender que a segurança pública deve ser prosseguida por forças civis (Neto, 2006).

À margem da divergência de opiniões, assumida que está a continuidade do sistema dualista com uma das forças a ostentar a natureza militar, Carlos Alves, no sentido de clarificar alguns conceitos refere que *"uma abordagem histórica sobre as origens e evolução da função polícia permitir-nos-ia entender a sua génese e finalidade: conjunto de meios e actividades ao serviço da sociedade actuando no âmbito do controlo social formal, com vista a garantir a manutenção da Ordem Pública em vigor. A partir da função surgiram magistrados ou autoridades de polícia e foram criadas instituições e organismos diversos sobre os quais recaiu a designação de corpos de polícia ou Polícia, cujos servidores acabaram por receber a designação de agentes de polícia ou polícias"*(Alves, 2008, p. 114).

Por outro lado, não será abusivo considerar que a função polícia, do ponto de vista organizacional, no seu início, terá sido desempenhada por militares que em muitas situações se confundiriam, ora empenhando-se em acções guerreiras viradas para o exterior, ora em acções viradas para o interior da comunidade em prol ordem pública.

Do ponto de vista organizacional, actualmente, afirmaram-se modelos puramente militares de corpos de polícia em contraposição com modelos puramente civis de corpos de polícia, bem como algumas soluções mistas (Alves, 2008). Há

países onde existe apenas um destes modelos e outros onde os modelos coabitam e complementam-se.

É de salientar que há países como EUA, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República da Irlanda e Dinamarca, em que os militares estão totalmente afastados da função policial. Noutros da UE, como é o caso de Portugal, por tradição, coexistem corpos de polícia civil com um corpo militar de polícia, sendo que este apresenta dupla dependência governamental, é autónomo, especializado, possui quadros próprios, atribuições de polícia administrativa e de polícia criminal, competindo-lhe colaborar na DN e, se necessário, colaborar em acções militares.

Refira-se também que é frequente constatar que os corpos de polícia civil adoptam modelos de organização militar. E que a função protecção civil é desempenhada pelos corpos de polícia civis e militar e também pelas FA, constituindo-se num ponto de convergência, dada a responsabilidade que esta área representa para todos.

À GNR cabe assegurar a legalidade democrática, garantir a Segurança Interna e os direitos dos cidadãos, e colaborar na política de Defesa Nacional, devendo, para o efeito garantir a ordem pública, desempenhar funções de polícia administrativa e de investigação criminal. Enquanto organização policial, desenvolve actividades de informações, de prevenção, repressão e de apoio e socorro. De igual modo, como corpo de polícia militar, colabora na DN, cumpre as missões militares que lhe forem cometidas e colabora na prestação de Honras de Estado (Alves, 2008).

Segundo Carlos Alves, a "*grande dispersão territorial, constituindo uma malha sistemática de ocupação do terreno, por forças com características militares, afirmam a presença soberana do poder central por todo o país, substituindo, de algum modo, o Exército que mostra tendência para se retrair e concentrar em grandes campos militares*" (Alves, 2008, p. 121).

O vincado sentido de serviço à causa pública, disponibilidade total, disciplina, espírito de sacrifício, grande rapidez de mobilização, firmeza e determinação no cumprimento da missão, permanente sujeição ao quadro jurídico em vigor e ao controlo externo, perfilam-se como factores suficientemente relevantes para concluir que a prossecução da segurança pública por parte da GNR, enquanto Força de Segurança de natureza militar, não implica a diminuição dos direitos dos cidadãos nem limitações ao cumprimento das suas atribuições.

5. O ESTUDO DE CASO – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O sistema policial dualista que vigora em Portugal tem suscitado as mais variadas intervenções de individualidades dos diferentes quadrantes. Por um lado, os que defendem a criação de uma força única, pela da fusão da GNR com a PSP numa Polícia Nacional Civil, normalmente, com base em argumentos de ordem económica e de funcionalidade, isto é, consideram que a existência de uma única Força de segurança seria menos dispendioso e mais eficaz por permitir maior coordenação. Por outro lado, verificámos outras intervenções que, não valorizando tanto os argumentos anteriores, consideram que "*as missões de Segurança Interna são missões exclusivamente de natureza civil*" (Neto, 2006, p. 61) pelo que não há razões para serem exercidas por uma força militar, dado que o espírito militar é necessário e adequado às operações militares que incumbem à FA.

Estas intervenções de pendor mais ideológico, têm colocado em causa a natureza militar da GNR e a condição militar que os seus efectivos ostentam, realçando que a mesma constituiu um obstáculo ao cumprimento da missão de segurança pública, pois consideram que essa missão deve ser exercida num quadro de proximidade dos cidadãos e de participação da comunidade, facto que não acontece devido às características que a GNR possui (natureza militar e condição militar dos seus elementos)⁶³, referindo, inclusivamente, que os membros das FS devem estar inseridos na comunidade, dispor de um sentido de responsabilidade cívica, privilegiar o conhecimento dos problemas sociais e humanos da zona onde actuam⁶⁴.

Por outro lado, apesar de o sistema policial ter sido objecto de alterações recentes, onde se inclui a aprovação de uma nova LSI e das leis Orgânicas da GNR e da PSP, bem como da posição assumida pelo poder político quanto à manutenção de duas FS, a fusão destas forças é um assunto que de forma

⁶³ Neste sentido o Projecto de Lei n.º 419/VII, de 9 de Outubro de 1997 - Define a natureza da GNR e o Estatuto dos seus membros, retirando-lhes as características militares, em: <http://pcp.pt/ar/legis-7/projlei/pjl419.html>, acessado em 5 de Janeiro de 2009.

⁶⁴ No mesmo sentido, podemos inferir do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 511/99 de 24 de Novembro, Estatuto do Pessoal da PSP, quando refere "*Sendo os fins da actuação da Polícia de Segurança Pública, no contexto da Segurança Interna, os de prevenção e combate a comportamentos criminais, numa interpenetração com as comunidades locais que servem, tais comportamentos são mais facilmente alcançáveis num serviço de natureza civil, sem as restrições que as funções de natureza militar impõem*".

recorrente tem estado na ordem do dia. Com efeito, alguns órgãos de comunicação social têm divulgado a posição das Associações Profissionais, dos Sindicatos e de certas individualidades relacionados de alguma forma com a produção da segurança, os quais se têm manifestado favoráveis a uma solução de fusão e consequente desmilitarização da GNR ⁶⁵.

Neste contexto propomo-nos investigar a percepção que o cidadão tem relativamente ao sistema policial, à natureza da GNR e à condição dos seus efectivos.

a. *Delimitação do estudo e universo da amostra*

Este estudo, devido a razões de vária ordem, das quais se destaca o tempo disponível e limitações de índole económico, vai incidir apenas sobre duas localidades, a freguesia da Meadela, concelho de Viana do Castelo e a freguesia de Fátima, concelho de Ourém.

A razão que conduziu à selecção destas duas freguesias, foi a transferência da responsabilidade territorial pelo policiamento operada em Abril de 2007, devido à reorganização das FS ⁶⁶, passando a freguesia da Meadela da responsabilidade da GNR para a PSP, enquanto que a freguesia de Fátima efectuou o percurso inverso.

Presidiu igualmente a esta escolha o facto de considerarmos que nestas duas freguesias teríamos maiores probabilidades de encontrar cidadãos residentes que, num período relativamente curto, tivessem tido oportunidade de contactar com ambas as FS (GNR e PSP), dispondo assim de elementos comparativos recentes e objectivos, importantes para conferir rigor ao estudo.

Em termos sócio-demográficos, a freguesia da Meadela tem cerca de 8 685 habitantes (sendo 4 127 homens e 4 558 mulheres) tem uma área de cerca de 7,47 Km² e, em termos actividade económica, destacam-se a agricultura, pecuária, comércio e a indústria, na qual, pela tradição, se evidencia a fábrica da louça de Viana ⁶⁷.

⁶⁵ Vide <http://aspplamego.blogspot.com/2008/09/fuso-psp-e-gnr.html>. No mesmo sentido, Lopes, Vasco, "E se houvesse uma só polícia?", Notícias da Manhã, de 23-06-2008, consultado em: <http://www.noticiasdamanha.net/>.

⁶⁶ Cfr. RCM n.º 44/2007, de 19 de Março de 2007.

⁶⁷ Cfr. Censos 2001 e <http://www.freguesiasdeportugal.com/distriboviana/09/meadela/meadela.htm>, acedido em 17 de Novembro de 2008.

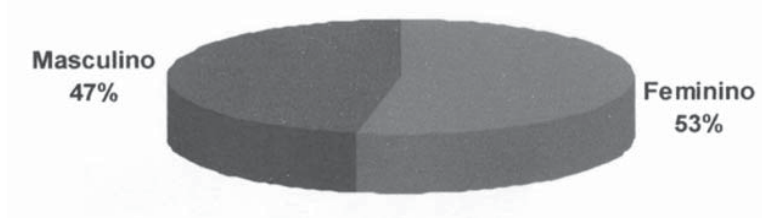
Por seu lado, a população da freguesia de Fátima cifra-se pelos 10 302 habitantes (4 590 homens e 5 712 mulheres) e uma área de cerca de 71,29 Km². Apresentando como principais actividades económicas, a indústria, principalmente a hoteleira, o comércio e os serviços, devendo destacar-se o elevado número de visitas que recebe no Santuário de Fátima ⁶⁸.

Com vista a recolher os elementos necessários, na impossibilidade de estudar a totalidade da população e sequer uma amostra representativa devido às razões já apontadas, recorremos a uma amostra de conveniência, constituída por 50 residentes em cada uma das duas freguesias, para aplicação do inquérito por questionário.

Dos 50 questionários distribuídos, na Meadela foram devolvidos 44 o que equivale a uma percentagem de 88% e, em Fátima, foram devolvidos 39 o que equivale a uma percentagem de 78%.

A amostra é constituída por 83 inquiridos residentes nas freguesias de Fátima e Meadela. A sua afectação por sexo pode ser apreciada no gráfico n.º 1. Trata-se de uma amostra relativamente equilibrada, embora com ligeira predominância do sexo feminino (53%) sobre o sexo masculino (47%).

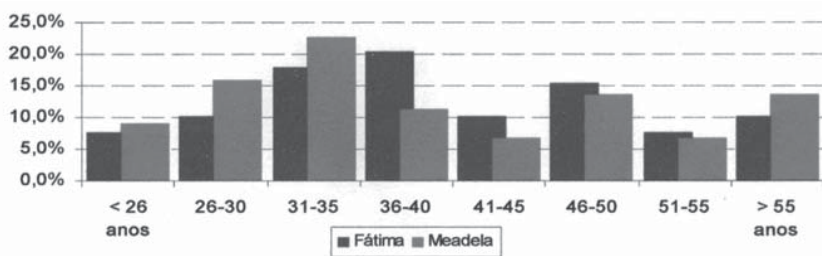
Gráfico 1 - Distribuição por sexo



⁶⁸ Cfr. Censos 2001 e <http://www.jf.fatima.pt/portal/index.php?id=1435>, acedido em 17 de Novembro de 2008.

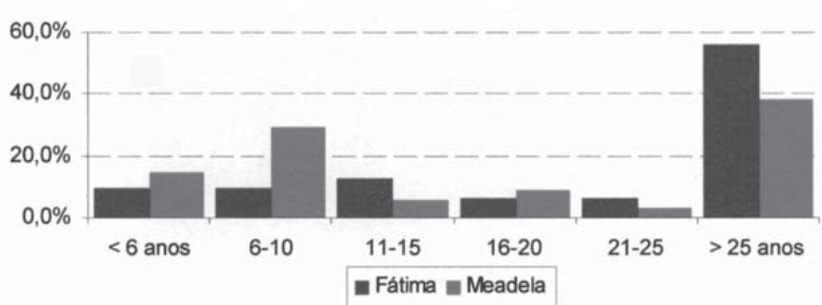
A distribuição dos sujeitos por escalões etários pode ser apreciada no gráfico n.º 2. A diferença de idades entre as duas freguesias não é estatisticamente significativa, $t(81) = 0,404$, $p=0,687$ ⁶⁹, embora a freguesia de Fátima apresente uma média de idades (40,7 anos) ligeiramente superior à freguesia da Meadela (39,6 anos). No geral, a média de idades é de 40,1 anos (desvio padrão=12,1 anos), o inquirido mais novo tem 17 anos e o mais idoso, 72 anos.

Gráfico 2 – Distribuição por escalões etários



A generalidade dos inquiridos reside na freguesia há mais de 25 anos (47%). Os residentes mais novos, até 5 anos ou do intervalo 6-10 anos, representam, respectivamente, 12,1% e 19,7% do total.

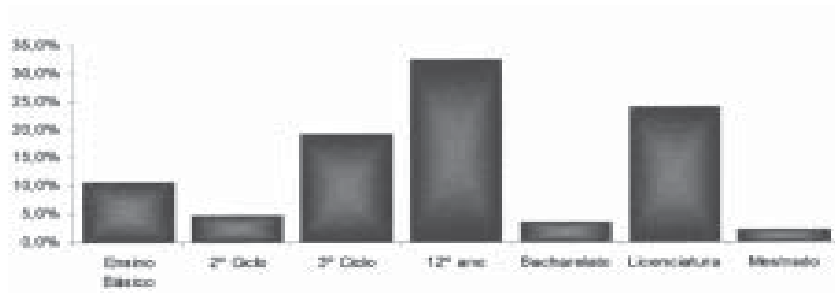
Gráfico 3 – Tempo de residência na freguesia



⁶⁹ Estamos a fazer o teste "t" de Student, 81 são os graus de liberdade do teste e 0,404 corresponde ao valor do teste (é o resultado da fórmula). Por seu lado $p=0,608$ é a probabilidade de obtermos um valor de 0,404 com 81 graus de liberdade. Utiliza-se quanto estamos a comparar dois grupos numa variável de tipo quantitativa

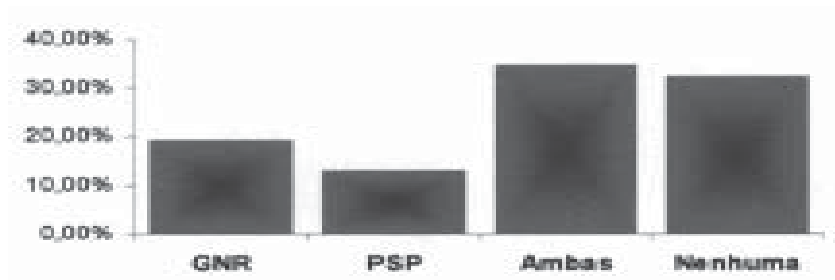
A análise da distribuição das habilitações literárias indica-nos que apenas 16% tem habilitações inferiores à escolaridade obrigatória. Realça-se a elevada percentagem dos sujeitos com habilitações de nível superior (30,9%), dos quais 24,7% têm licenciatura, 2,5% mestrado e 3,7% bacharelato.

Gráfico 4 – Habilitações Literárias



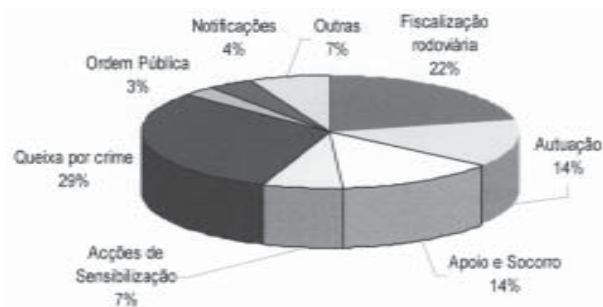
O gráfico 5 expressa o número de indivíduos da amostra seleccionada que manteve contactos com as Forças de Segurança. O mesmo permite-nos verificar que cerca de 34% dos inquiridos mantiveram contacto com ambas as forças, cerca de 20% com a GNR e cerca de 13% com a PSP. Porém, cerca de 32% não mantiveram qualquer contacto com nenhuma das forças.

Gráfico 5 – Já teve necessidade de contactar com as Forças de Segurança



O gráfico 6, por sua vez, apresenta os motivos dos contactos, dos quais se destacam a formalização de queixa crime (29%), fiscalização rodoviária (22%), a autuação (14%) e o apoio e socorro (14%).

Gráfico 6 – Motivos do contacto



b. Métodos e Técnicas

Para a recolha dos dados, tendo presente que pretendemos estudar uma variável que não é directamente observável ou medida, a não ser que seja definida a partir de um conjunto de outras variáveis que medem qualquer coisa em comum (Hill e Hill, 2005), foi construído um questionário com um total de 23 questões, 22 com a resposta baseada na escala de Lickert e a última questão com resposta numa escala nominal qualitativamente diferente e mutuamente exclusiva (Sim/Não) (Quivy e Campenhoutdt, 2003)⁷⁰.

O questionário foi testado entre 1 e 10 de Outubro de 2008, tendo sido aplicado, através de e-mail, a 10 indivíduos que com as suas opiniões contribuíram para o esclarecimento e melhoramento de algumas questões. Integrados os contributos recebidos, o questionário foi aplicado por administração directa a uma amostra de conveniência (Hill e Hill, 2005)⁷¹

⁷⁰ O autor refere que no inquérito por questionário coloca-se uma série de perguntas a um conjunto de pessoas geralmente representativo da população a estudar, possibilitando desta forma a recolha de opiniões.

⁷¹ O método de amostragem por conveniência, consiste numa escolha dos casos facilmente disponíveis. Por um lado, tem a vantagem de ser rápido, barato e fácil. Por outro lado, como desvantagens apresenta o facto de, em rigor, os resultados e as conclusões apenas se aplicarem à amostra, não podendo ser extrapolados com confiança para o Universo, porque não há garantias de que a amostra seja razoavelmente representativa do Universo.

nas freguesias de Meadela e Fátima, sendo distribuído no dia 25 de Outubro de 2008 e as respostas recebidas por correio até 15 de Novembro de 2008. Uma vez que os dados recolhidos por um inquérito por questionário, em que um grande número de respostas são pré-codificadas, não têm significado em si mesmas, só podem ser úteis no âmbito de um tratamento quantitativo que permita comparar as respostas globais de diferentes categorias sociais e analisar as correlações entre variáveis (Quivy e Campenhoutdt, 2003), os resultados foram sujeitos a tratamento estatístico, tendo-se recorrido para o efeito a um especialista nesta área.

c. *Tratamento dos dados*

A análise estatística foi efectuada com recurso às facilidades estatísticas do SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), versão 15.0 para Windows.

A consistência interna do questionário foi avaliada com o coeficiente de consistência interna Alpha de Cronbach⁷². O Alfa de Cronbach é uma estatística que indica a consistência das respostas dos sujeitos nos itens das escalas ou subescalas. Quanto mais elevado for o valor do Alfa mais consistentes são os itens de uma escala ou teste. O valor encontrado (.703)⁷³ pode ser considerado como razoável, o que valida o nosso instrumento.

Tabela 1 – Consistência Interna

Cronbach's	N.º de
Alpha	Items
,703	23

d. *Análise de resultados e interpretação*

Na tabela n.º 2 encontram-se as respostas dos inquiridos que no seu conjunto permitem avaliar sobre a justificação da existência de um sistema policial

⁷² Para estimar a fiabilidade interna Alfa (α), designada por alpha no SPSS, Cronbach utilizou uma técnica que estima o coeficiente de fiabilidade interna (α) como sendo o valor médio de todos os coeficientes possíveis do tipo "split-half". (Hill e Hill, 2005, p. 147).

⁷³ Hill e Hill, refere que valor de (α) maior que 0,9 – Excelente; entre 0,8 e 0,9 – Bom; entre 0,7 e 0,8 – Razoável, entre 0,6 e 0,7 – Fraco e abaixo de 0,6 - Inaceitável.

dualista em Portugal. Em cinza claro realçam-se as respostas mais frequentes (respostas modais).

Tabela 2 – Justifica-se a existência de um sistema policial dualista em Portugal?

	DT	D	ND/NC	C	CT	Total
1. A principal diferença entre os Militares da Guarda Nacional Republicana e os Agentes da Polícia de Segurança Pública é que os primeiros estão sujeitos à condição militar.		6 7,2	18 21,7	47 56,6	12 14,5	83 100,0
2. A condição militar dos efectivos da Guarda Nacional Republicana traduz-se num conjunto de deveres a que estão sujeitos e na restrição de alguns direitos.	1 1,2	12 14,5	24 28,9	39 47,0	7 8,4	83 100,0
3. Quando necessita de pedir um esclarecimento ou participar um crime, é indiferente recorrer a um militar da GNR ou a um agente da PSP.	2 2,4	13 15,7	9 10,8	35 42,2	24 28,9	83 100,0
4. A segurança pública em Portugal tanto pode ser desenvolvida por uma força de segurança de natureza militar, como civil.	6 7,2	13 15,7	13 15,7	38 45,8	13 15,7	83 100,0
5. Para formalizar uma queixa, desconhecendo a força de segurança com responsabilidade na área, é preferível dirigir-se a uma Esquadra da PSP porque, torna-se mais fácil o contacto e tem mais garantias de ver o seu problema devidamente encaminhado.	24 28,9	29 34,9	11 13,3	15 18,1	4 4,8	83 100,0
6. A Segurança Pública em Portugal está atribuída à GNR e à PSP, actuando cada uma das forças na área que lhe está definida, sendo que este sistema deve manter-se.	8 9,6	16 19,3	18 21,7	34 41,0	7 8,4	83 100,0
7. A dupla vertente (policial e militar) da GNR garante maior segurança dos cidadãos e dos seus bens.	4 4,8	11 13,3	22 26,5	35 42,2	11 13,3	83 100,0
8. A GNR e a PSP são Forças de Segurança que se complementam, sobretudo porque a GNR tem valências como a Cavalaria, o Grupo de Intervenção Protecção e Socorro, o Serviço de Protecção da Natureza e meios blindados que, perante alguns cenários, permitem uma actuação mais eficaz.		1 1,2	15 18,1	49 59,0	18 21,7	83 100,0
9. A GNR, sendo uma Força de Segurança de natureza militar, congregando várias características da Instituição Militar, uma forte cadeia de comando hierarquizada, um especial dever de obediência, o dever de disponibilidade e a permanente subordinação ao interesse nacional, transmite maior confiança ao cidadão perante a ocorrência de situações de crise grave ou calamidade em todo o Território Nacional.	2 2,4	9 10,8	25 30,1	35 42,2	12 14,5	83 100,0

Legenda: DT- discordo totalmente; D-discordo; NDNC-não discordo nem concordo; C-concordo; CT-concordo totalmente

	DT	D	ND/NC	C	CT	Total
10. A PSP, como Força de Segurança de natureza civil, orientada para a prossecução do interesse público, em situações de grave crise ou calamidade generalizada em todo o Território Nacional, poderá não dar a resposta que o cidadão espera e precisa.	5 6,0	17 20,5	23 27,7	31 37,3	7 8,4	83 100,0
11. A GNR, devido à sua natureza militar, além de dar cumprimento às missões decorrentes da Lei, deverá constituir-se como uma Força de reserva preparada para intervenções de segundo nível em todo o Território Nacional, se necessário, em complemento da PSP, perante situações de grave crise ou calamidade pública.	2 2,4	5 6,0	18 21,7	40 48,2	18 21,7	83 100,0
12. A GNR, pela sua natureza militar e pelo dispositivo que se estende a todo o Território Nacional, deveria ser responsável pelo controlo de armas e de explosivos.	3 3,6	7 8,4	14 16,9	41 49,4	18 21,7	83 100,0
13. A existência em Portugal de duas Forças de Segurança, apesar de actuarem em áreas bem definidas pelo equilíbrio que daí resulta, dá garantias de maior estabilidade ao Poder Político.	2 2,4	13 15,7	27 32,5	32 38,6	9 10,8	83 100,0
14. O facto de em Portugal existir uma Força de Segurança de Natureza Militar, permite ao Poder Político, efectuar o seu emprego em conflitos de intensidade moderada sem ter que reunir um consenso generalizado ao nível dos diversos Órgãos do Estado, como teria que o fazer para empregar as Força Armadas.	1 1,2	5 6,0	38 45,8	34 41,0	5 6,0	83 100,0
15. A existência a nível Nacional de uma única Força de Segurança garante maior segurança dos cidadãos e dos seus bens.		30 36,1	25 30,1	20 24,1	8 9,6	83 100,0
16. Devido à sua natureza militar, a GNR tanto pode desenvolver acções militares, integrada ou não nas Forças Armadas, como acções policiais e de segurança pública, por iniciativa própria ou em complemento da PSP.	1 1,2	5 6,0	21 25,3	46 55,4	10 12,0	83 100,0
17. A concorrência entre a GNR e a PSP que tem sido denunciada é positiva e traduz-se em maior segurança para os cidadãos	11 13,3	22 26,5	27 32,5	17 20,5	6 7,2	83 100,0
18. A criação do cargo de Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna com competência para assumir o comando operacional das Forças de Segurança, bem como das demais entidades responsáveis pela Segurança Interna, constituiu um factor determinante para garantir a máxima eficiência na articulação dos recursos e da segurança dos cidadãos.	1 1,2	6 7,2	30 36,1	37 44,6	9 10,8	83 100,0

Legenda: DT- discordo totalmente; D-discordo; NDNC-não discordo nem concordo; C-concordo; CT-concordo totalmente

	DT	D	ND/NC	C	CT	Total
19. A continuidade de duas Forças de Segurança, uma de natureza militar e outra de natureza civil, é uma decisão a tomar pelos políticos.	8 9,6	20 24,1	23 27,7	24 28,9	8 9,6	83 100,0
20. A transferência, em 2007, da responsabilidade pelo policiamento da localidade para a outra Força de Segurança, traduziu-se numa melhoria clara da segurança	6 7,2	15 18,1	28 33,7	22 26,5	12 14,5	83 100,0
21. A GNR, como parte integrante da é um importante meio de projecção de Portugal a nível Europeu e Mundial.	1 1,2	2 2,4	19 22,9	45 54,2	16 19,3	83 100,0
22. A GNR e a PSP, em termos de novas tecnologias de informação, através dos seus portais da internet disponibilizam ao cidadão um conjunto de serviços que se equivale.	3 3,6	12 14,5	40 48,2	23 27,7	5 6,0	83 100,0
23. Concorda com a existência de duas Forças de Segurança (GNR e PSP) ⁷⁴						

Legenda: DT- discordo totalmente; D-discordo; NDNC-não discordo nem concordo; C-concordo; CT-concordo totalmente

Na tabela 3, para uma análise mais pormenorizada, estabelecemos a correlação entre as várias hipóteses formuladas para o estudo de caso e as questões colocadas no questionário que visam obter o grau de concordância relativamente a cada uma das afirmações.

Tabela 3 – Correspondência entre hipóteses e questionário

Hipóteses Secundárias	Questões relacionadas
H1	1, 2, 3, 4, 5, 9 e 16
H2	10, 13, 14 e 21
H3	8, 11, 12 e 22
H4	6, 7, 15, 17 e 19
H5	18

Avaliar se a condição militar dos efectivos da GNR não constituiu obstáculo ao relacionamento com o cidadão, nem onera o cumprimento da missão

⁷⁴ Nesta questão foi utilizada uma escala nominal (Sim, Não) que consiste num conjunto de categorias de respostas qualitativamente diferentes e mutuamente exclusivas.

(H1), impõe a verificação prévia de alguns quesitos, nomeadamente, sobre o conhecimento que os inquiridos detêm sobre a problemática militar/civil e das FS. Nesse sentido, colocamos algumas questões (1, 2, 4, 9 e 16) destinadas a recolher o grau de concordância em relação: às diferenças entre os militares da GNR e os agentes da PSP; à condição militar e ao que ela representa; à indiferença quanto ao tipo de força que garante a segurança pública; à existência na GNR de valências para garantir respostas em situações mais complexas e; ao tipo de missões que a GNR pode desenvolver (policiais e militares). Os resultados obtidos, tendo presente que estas afirmações foram efectuadas pela positiva, apontam para uma resposta modal de "C". Porém, são as respostas às questões 3 e 5, que permitirão conhecer a posição dos inquiridos relativamente à condição militar como obstáculo ao cumprimento da missão de segurança pública.

Neste contexto, os resultados da questão n.º3 onde se afirma "que é indiferente dirigir-se a um militar da GNR ou a um agente da PSP, quando necessita de pedir um esclarecimento ou participar um crime", a resposta modal no "C" apresenta 42,2%, segue-se o "CT" com 28,9% e o "ND/NC" com 10,8%. Por outro lado, a questão n.º 5, onde é afirmado que "para formalizar uma queixa, desconhecendo a FS com responsabilidade na área, é preferível deslocar-se a uma Esquadra da PSP porque torna-se mais fácil o contacto e tem mais garantias de ver o seu problema devidamente encaminhado", a resposta modal situa-se no "D" com 34,9%, seguindo-se o "DT" com 28,9% e o "ND/NC" com 13,3%. Estes resultados permitem-nos inferir que uma percentagem significativa (71,1% e 63,8%, excluindo as respostas ND/NC) dos inquiridos não consideram a condição militar obstáculo ao contacto com os militares da GNR nem ao cumprimento da missão de segurança pública. Para avaliar se "a existência de uma força de natureza militar se traduz em maior flexibilidade para o decisor político (H2)", foram elaboradas 4 questões (10, 13, 14 e 15), todas na afirmativa e, à excepção da questão 14, onde a resposta modal se situou no "ND/NC" com 45,8%, logo seguida do "concordo" com 41%, as restantes situaram-se no "C" com valores de 37,3%; 38,6% e 54,2%, respectivamente. Termos em que, considerando estes resultados, os valores de "CT" e os valores "ND/NC" estes considerados neutros, podemos assumir a resposta como globalmente afirmativa.

A avaliação da afirmação "a GNR pela sua natureza militar e valências funcionais tem capacidade para actuar em complemento da PSP (H3)" foi

efectuada com base em 4 questões (8, 11, 12 e 22). Destaca-se a questão 8, onde se pretendia avaliar o tema complementaridade entre a GNR e a PSP, por força das valências que a primeira comporta, a resposta modal situa-se no "C" com 59%, seguida do "CT" com 21,7%. Idêntico cenário se verifica com a questão 11, onde se pretende conhecer a opinião dos inquiridos, acerca da possibilidade da GNR, devido à sua natureza militar, se constituir como força de reserva para intervenções de segundo nível em todo o território nacional, se necessário em complemento da PSP, face a situações graves. Aqui a resposta modal foi o "C" com 48,2% seguido do "CT" com 21,7%, tendo o "ND/NC" igual valor. Na mesma linha, e com valores semelhantes (49,4%; 21,7% e 16,9%, respectivamente) na questão 12, os inquiridos consideram que pela sua natureza militar e pelo seu dispositivo, a GNR deveria ser responsável pelo controlo das armas e explosivos. Por outro lado, a questão 22, no que respeita às tecnologias da informação através das quais GNR e PSP, disponibilizam serviços equivalentes a opinião dos inquiridos indica uma resposta modal no "ND/NC" com 48,2 %, seguido do "C" com 27,7%. Neste âmbito, também aqui, podemos considerar que em termos globais a questão mereceu uma resposta afirmativa.

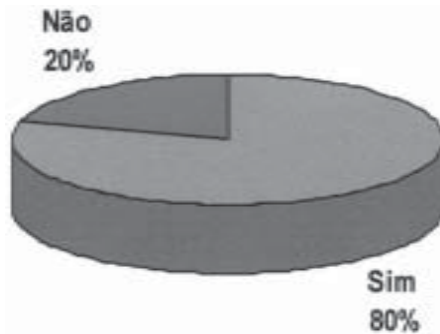
Quanto à afirmação "a existência de uma única Força de Segurança a nível nacional traduz-se em maior segurança dos cidadãos e dos seus bens (H4)", esta foi analisada através das respostas a cinco questões (6, 7, 15, 17 e 19). Na questão 6, 41% dos inquiridos concordam com a afirmação que a segurança pública em Portugal é mantida pela GNR e pela PSP, nas áreas que lhe estão atribuídas, sendo que este sistema se deve manter, com o qual concordam totalmente 8,4%. Quanto à questão 7, onde é referido que a dupla vertente da GNR (policial e militar) garante maior segurança aos cidadãos e seus bens, 42,2 % dos inquiridos concordam e 13,3% concordam totalmente. Por outro lado, na questão 15, a afirmação de que a existência de uma única Força de Segurança garante maior segurança dos cidadãos e seus bens, apresenta 36,1 % de inquiridos que discordam e 30,1% que nem discordam nem concordam, seguindo-se os que concordam com 24,1%. Na questão 17, onde se analisa se a concorrência que tem sido denunciada entre as FS é positiva e se traduz em mais segurança, 32,5% nem concordam nem discordam, 26,5 % discordam e 13,3 % discordam totalmente. Em relação à continuidade de duas FS, uma militar e outra civil, ser uma

decisão política, 28,9 % concordam, 27,7 % nem discordam nem concordam e 24,1% discordam. Nesta questão em termos globais, podemos considerar que o grau de concordância apresentado em relação às questões, contrariam a afirmação inicial.

Quanto à afirmação que "a reformulação do SSI veio reforçar a coordenação, constituindo-se num instrumento essencial à eficácia operacional do sistema (H5)" foi efectuada a questão 16, onde se afirma que a criação do cargo de SG-SSI, constituiu um factor determinante para garantir a máxima eficiência na articulação dos recursos e da segurança dos cidadãos, tendo resultado que 44,6% dos inquiridos concordam e 10,8% concordam totalmente, pelo que a opinião dos inquiridos é positiva em relação à afirmação inicial.

A concluir, o gráfico 7 traduz o resultado das respostas que os inquiridos deram à questão n.º 23, demonstrando de forma inequívoca (80%) que concordam com a existência de duas FS em Portugal.

Gráfico 7 – Concorda com a existência de duas Forças de Segurança (GNR e PSP)?



e. *Da verificação empírica das hipóteses*

O estudo de caso desenvolvido, permite-nos concluir o seguinte relativamente à verificação de cada uma das hipóteses formuladas:

- a condição militar dos efectivos da GNR não constitui obstáculo ao relacionamento com o cidadão, nem onera o cumprimento missão de segurança pública (H1). Os inquiridos não consideram a condição militar

qualquer obstáculo ao contacto com o cidadão ou ao cumprimento da missão de segurança pública, pelo que esta hipótese é confirmada na plenitude.

- a existência de uma força de natureza militar traduz-se em maior flexibilidade para o decisor político (H2). Apesar do equilíbrio dos resultados, globalmente as questões formuladas apresentam uma ascendência positiva, pelo que esta hipótese também se considera suficientemente confirmada.
- a GNR pela sua natureza militar e valências funcionais tem capacidade para actuar em complemento da PSP (H3). O resultado obtido nas respostas às questões permitem confirmar com segurança esta hipótese.
- a existência de uma única FS a nível nacional traduz-se em maior segurança dos cidadãos e dos seus bens (H4). Os inquiridos discordam que a existência de uma única FS garante maior segurança para os cidadãos e seus bens. Por outro lado, também concordam que a GNR pela sua dupla vertente (policial e militar) garante maior segurança. Com efeito, esta hipótese não se confirma.
- a reformulação do SSI veio reforçar a coordenação, constituindo-se num instrumento essencial à eficácia operacional do sistema (H5). Os inquiridos concordam, pelo que a hipótese é igualmente confirmada em pleno.

Cumulativamente, na sequência dos questionários realizados, podemos ainda retirar as seguintes ilações:

- I. a transferência de policiamento de uma FS para outra traduziu-se na percepção de uma melhor segurança para os questionados, embora mais fortemente em Fátima;
- II. a continuidade do dualismo é considerada uma decisão política pelos inquiridos;
- III. a condição militar é considerada maioritariamente um ónus acrescido dos efectivos da GNR;
- IV. a GNR é considerada maioritariamente a força de reserva da República e complementar à PSP;
- V. a maioria dos inquiridos considera atribuível à GNR o controlo das armas e explosivos;
- VI. igualmente, a maioria dos inquiridos considera essencial a existência de uma Gendarmerie Nacional para efeitos de emprego em conflitos de baixa e média intensidade;

- VII. parte significativa dos inquiridos considera a condição militar distintiva da GNR em relação à PSP;
- VIII. os inquiridos, ainda que com intensidade diferente, variável conforme a comunidade de pertença (Fátima ou Meadela), mostram preferência acrescida pelo atendimento na estrutura policial actualmente presente na sua área de residência ⁷⁵.

A extrapolação destas conclusões para nível nacional, necessitará, obviamente, da extensão do estudo realizado. Embora se considere que o estudo reproduza com alguma segurança uma parte expressiva da opinião pública.

6. CONCLUSÕES

A segurança, tema central das sociedades modernas, é uma condição essencial ao efectivo exercício da cidadania e a primeira condição de liberdade. Constituiu o suporte para o desenvolvimento económico, para a democracia, e contrariamente a um pensamento socialmente instalado que a mais segurança corresponde menos liberdade, no presente, considera-se que a segurança é condição necessária para a liberdade, assim como esta o é para a democracia. Aliás, a segurança, segundo alguns autores, está na origem do próprio Estado, surgindo na actualidade como uma das suas finalidades e um dos seus objectivos últimos a alcançar.

Ao longo dos tempos, o conceito de segurança tem apresentado uma permanente evolução. Várias foram as abordagens e as escolas do pensamento que se debruçaram sobre o assunto, umas com uma visão mais restrita do conceito, outras com o alargamento do mesmo a novas dimensões como à económica, ao ambiente e, mais recentemente, à "segurança humana". Nesta conformidade, e sem prejuízo de outras abordagens, consideramos como boa asserção aquela que a define como um estado ou condição que se cria num determinado ambiente, pela utilização de medidas adequadas, tendo por fim a contínua preservação e a condução de actividades sem rupturas.

A segurança, enquanto direito fundamental, obriga o Estado a organizar uma força capaz de servir os interesses vitais da comunidade e os princípios

⁷⁵ Verifica-se uma fidelização ao prestador do serviço, apesar da recente mudança da Força de responsável pela segurança. Por outras palavras, não há adversidade à força presente no local.

socialmente aceites, com vista a garantir a estabilidade social, a durabilidade das normas e a prossecução dos interesses justos e comuns.

As importantes mudanças verificadas no ambiente internacional, de que se destaca a emergência de novas ameaças, riscos e actores internacionais, potenciada pela globalização, transformaram a aldeia global em que vivemos, num espaço complexo, desordenado e permanentemente instável. Em consequência, as fronteiras da Segurança Interna e Externa esbateram-se. Deixámos de poder ter uma segurança circunscrita à vertente militar, como em alguns momentos parecia existir, alargando-a aos domínios económicos, político, social e ambiental. Por outro lado, o próprio Estado também se começa a ver confrontado com o aparecimento de outros actores que "produzem" e "distribuem" segurança e reclamam um espaço de actuação, ainda que para o efeito o próprio Estado tenha de partilhar competências até então assumidas em exclusivo.

A resposta a esta realidade conduziu à mudança de paradigma e à adopção de uma nova forma de intervenção pública a "governance", assente em novos conceitos que implicam a interacção e a participação dos cidadãos ou das suas estruturas representativas. Aqui, o Estado passa da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, de um Estado distributivo a um Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado e da direcção à cooperação entre os actores públicos e privados.

O SSI português, além de dualista, pode ser classificado como centralizado, porque o Estado detém o monopólio, quase exclusivo, da manutenção da segurança e ordem públicas e da investigação criminal, apesar da emergência das Polícias Municipais e da segurança privada assumir cada vez maior espaço de intervenção.

Por decisão política, o sistema policial dualista foi mantido, apesar de se ter assistido a algumas intervenções públicas, de individualidades, algumas com responsabilidades no domínio da SI, no sentido de se proceder à fusão das duas FS e à criação de uma Polícia Nacional única. O argumento utilizado para a manutenção, foi o facto de se reconhecer que existem vantagens reconhecidas em manter uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade organizada e um serviço especializado na migração.

A reforma visou a eliminação de alguns pontos negativos existentes na lei anterior e, fundamentalmente, tornar o sistema capaz de rentabilizar as diversas

Forças e Serviços de Segurança, através da coordenação efectiva, pelo que com esse objectivo, e como tónica dominante, foi instituído o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SG-SSI), equiparado a secretário de Estado e directamente dependente do Primeiro-ministro, com competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional.

A classificação de um sistema policial como dualista decorre da existência de duas FS nacionais concorrentes, fardadas e armadas, estatutariamente diferentes, normalmente uma de natureza militar e outra de natureza civil (Alves, 2008). O dualismo policial encontra-se bem no centro da discussão, onde o dilema militar versus civil constituiu aquilo que se pode considerar o cerne da questão. Temos assistido a diversas intervenções, umas de cariz mais político, outras de índole mais "profissional", em que responsáveis por organismos com responsabilidade na produção da segurança, bem como representantes de associações socioprofissionais, reclamam a desmilitarização das FS, no caso concreto da GNR.

Não temos dúvidas que a desmilitarização da GNR e consequente uniformização organizativa e missionária em clara aproximação à PSP, implicará, num momento subsequente, a fusão de ambas numa Força de Segurança única a nível nacional, pois, numa lógica de economia de recursos, de unidade de comando e, possivelmente, de melhor coordenação, não fará sentido manter duas forças estatutariamente iguais e com as mesmas atribuições.

A segurança e ordem públicas, a nível nacional, estão cometidas à GNR e PSP, nas respectivas áreas. Em termos de missão podemos referir que globalmente é igual, no entanto, cada uma das forças tem atribuições específicas que prossegue em todo o território nacional. Destacam-se neste domínio: o controlo de armas e explosivos, a segurança privada e a segurança pessoal para a PSP e, para a GNR, as missões militares em colaboração com as FA, a prestação de honras de estado, a prevenção e investigação das infracções tributárias, a segurança das instalações dos Órgãos de Soberania, a prevenção e intervenção de primeira linha em situações de emergência de protecção e socorro, a vigilância costeira e a fiscalização rodoviárias em toda a Rede Nacional Fundamental e complementar, excluindo a áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Na organização da GNR ainda é mantida a matriz militar, na medida em que apresenta a sua estrutura superior organizada em comando funcionais e para seu Comandante Geral é nomeado um General do Exército. A PSP, por seu lado, a nível superior, organiza-se numa Direcção Nacional, onde se integra

o Director Nacional que tanto pode pertencer à Instituição como ser recrutado do exterior entre indivíduos de reconhecida idoneidade e experiência profissional. As valências que a GNR possui (cavalaria, viaturas blindadas, meios náuticos, etc.) conferem-lhe capacidade para, em circunstâncias excepcionais e devidamente sancionadas, actuar em complemento da PSP, o que aliás já acontece em determinados tipos de policiamento, como é o caso do futebol no Estádio do Jamor, em que são utilizadas forças a cavalo.

Analísado o enquadramento teórico relativo à Segurança e ao SSI, devemos agora avançar para a questão fundamental deste trabalho, ou seja, analisar se o sistema policial dualista se justifica e se a condição militar da GNR, como algumas vezes é invocada, constituiu de facto um obstáculo ao contacto do cidadão com o militar da GNR ou, se pelo contrário, é uma mais-valia.

Neste sentido, formulamos a seguinte hipótese básica "O sistema dualista gera um valor acrescentado e perceptível à Segurança Interna em Portugal e à Cooperação Internacional", e para a sua confirmação foram formuladas seis hipóteses secundárias, para as quais, os dados foram recolhidos por questionário aplicado a uma amostra por conveniência seleccionada em duas freguesias que até Março de 2007 tinham sido policiadas por uma das FS e a partir daí passaram para a outra.

A amostra seleccionada, por não ser representativa, não permite a extrapolação das conclusões para o âmbito nacional, carecendo da extensão do estudo realizado, embora subsista a convicção que poderá representar uma parte expressiva da opinião pública.

Assim, os dados recolhidos, após análise e tratamento estatístico, permitiram-nos confirmar todas as hipóteses secundárias formuladas, à excepção da hipótese (H6), pois os inquiridos não consideram que existência de uma única FS a nível nacional, se traduz em maior segurança dos cidadãos e dos seus bens, o que aliás abona em reforço do sistema policial dualista.

Relativamente às restantes hipóteses, com base nos resultados obtidos, já apresentados, discutidos e verificados anteriormente, estamos em condições de afirmar que:

- A condição militar dos efectivos da GNR não constitui obstáculo ao relacionamento com o cidadão, nem onera o cumprimento missão de segurança pública;
- A existência de uma força de natureza militar traduz-se em maior flexibilidade para o decisor político;

- A GNR pela sua natureza militar e valências funcionais tem capacidade para actuar em complemento da PSP;
- A reformulação do SSI veio reforçar a coordenação, constituindo-se num instrumento essencial à eficácia operacional do sistema;
- Os inquiridos que já contactaram com uma ou ambas as FS, têm opiniões significativamente diferentes dos que nunca contactaram com uma ou ambas as FS, sobre a justificação da existência de um sistema policial dualista em Portugal.

Com efeito, a partir da confirmação destas hipóteses, tendo em consideração que as polícias têm vindo, cada vez mais, a adoptar técnicas, tácticas, equipamentos e estruturas típicas das forças militares, e que a emergência da EUROGENDFOR face à credibilidade que as forças de estatuto militar tem agregado nas operações de manutenção de paz, podemos afirmar que o sistema dualista gera um valor acrescentado e perceptível à Segurança Interna em Portugal e à Cooperação Internacional.

Neste contexto, a resposta afirmativa à nossa pergunta de partida não suscita qualquer reserva, assim, na actual conjuntura justifica-se plenamente a existência de um sistema policial dualista em Portugal. Aliás, a última pergunta do questionário reforça esta conclusão, na medida em que 80% dos inquiridos concorda com a existência de duas FS (GNR e PSP).

Estes resultados, pese o facto de não puderem ser extrapolados para o âmbito nacional, para uns, serão a confirmação científica (dentro da amostra) do sentimento que tinham relativamente a justificação da existência e continuidade do sistema dualista e, não menos importante, que a condição militar (e não militarismo) não é um obstáculo nem ao contacto com o cidadão nem ao cumprimento da missão de segurança pública, atrevemo-nos mesmo a afirmar que é uma mais-valia. Para outros, os resultados poderão contribuir para uma reflexão e, quem sabe, para a busca de outros argumentos que justifiquem a unificação.

Em jeito de conclusão, referimos que a existência de duas FS estatutariamente diferentes, com as atribuições bem definidas e sem sobreposições, fazendo da complementaridade, da coordenação e da partilha de informação, armas essenciais à eficácia, num quadro onde grassam a instabilidade, a imprevisibilidade e a incerteza, o sistema policial dualista será aquele que melhores potencialidades reúne para permitir as respostas adequadas.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, A. (2008). *Em busca de uma Sociologia da Polícia*, Guarda Nacional Republicana, Lisboa.
- BRANCO, C. (2000). *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia*, Edições Sílabo, Lda. Lisboa.
- CAETANO, M. (1996). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª Ed., Tomo I, Almedina, Coimbra.
- CLEMENTE, P. (2006). *A Polícia em Portugal*, Instituto Nacional de Administração Pública, Oeiras.
- COUTO, A. (1988). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso*, Instituto de Altos Estudos Militares, Volume I, Lisboa.
- DIAS, M. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*, Almedina, Coimbra.
- FERNANDES, L. (2005). As "Novas" Ameaças como Instrumento de mutação do conceito "Segurança". M. Valente (eds), I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna, Almedina, Coimbra.
- GOUVEIA, J. (2005). *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, 2ª Ed., Almedina, Coimbra.
- HILL, M. e HILL, A. (2005). *Investigação por Questionário*, 2ª Reimpressão, Edições Sílabo, Lda, Lisboa.
- MAROCO, J. (2007). *Análise estatística com utilização do SPSS*, 3ª Edição, Edições Sílabo, Lisboa.
- NETO, N. (2006). *Posições do PCP e Questões para Reflexão neste debate*, em M.Valente (eds), II Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Políticas e Segurança Interna, Almedina, Coimbra.
- NOGUEIRA, J. (et. al.) (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.
- OLIVEIRA, J. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento - A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Almedina, Coimbra.
- PIMENTEL, L. (2008). *A Restrição de Direitos aos Militares das Forças Armadas*, AAFDL, Lisboa.

- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. V. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva Publicações, Lda, Lisboa.
- SANTOS, J. (2000). *Reflexões sobre Estratégia - Temas de segurança e Defesa*, Publicações Europa-América, Lisboa.
- SOUSA, A. (2006). *A Polícia na Constituição Portuguesa*. M. Valente (eds.), II Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna, Almedina, Coimbra.
- TEIXEIRA, N. (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Ministério da Segurança Interna, Lisboa.
- TEIXEIRA, N., LOURENÇO, N. e PIÇARRA, N. (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do SSI*. IPRI. Universidade Nova de Lisboa. Consultado em 8 de Abril de 2008, site do Governo: http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/A82D297B-2749-40E9-84A6174A69D3A62A/0/Estudo_Preliminar_Reforma_Segura-nca_Interna.pdf.
- VALENTE, M. (2004). *Dos Órgãos de Polícia Criminal - Natureza, Intervenção, Cooperação*, Almedina, Coimbra.
- VALENTE, M. (2005). *Contributos para uma de Segurança Interna*. M. Valente (eds.), I Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna, Almedina, Coimbra.
- VALENTE, M. (2005). *Videovigilância: Instrumento de "Segurança Interna?"*, M. Valente (eds), II Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna, Almedina, Coimbra.

Revistas e Periódicos

- LOPES, A. (2006). "Segurança e Cidadania - Conceitos e Políticas", in Vários, *Cadernos Navais*. N.º 19, 3-33.

Legislação e outros documentos oficiais

- AC TC N.º 103/87- Proc. N.º 74/83. D.R. I Série, (1987-05-06), 1871-1903.
- AC TC 433/87. D.R. II Série, (1988-02-12).

- Lei N.º 5/99. D.R. I Série -A, 22 (1999-01-27), 1642-1646.
- Lei N.º 39/2004. D.R. I Série, 194 (2004-08-18), 5236-5237.
- Lei N.º 11/89. D.R. I Série, 125 (1989-06-01), 2096-2097.
- Lei N.º 49/2008. D.R. I Série, 165 (2008-08-27), 6038-6042.
- Lei N.º 63/2007. D.R. I Série, 213 (2007-11-06), 8043-8051.
- Lei N.º 53/2007. D.R. I Série, 168 (2007-08-31), 6065-6074.
- Lei N.º 53/2008. D.R. I Série, 167 (2008-08-29), 6135-6141.
- Lei N.º 6/90. D.R. I Série, 43 (1990-02-20), 669-670.
- Decreto-Lei N.º 203/2006. D.R. I Série, 208 (2006-10-27), 7441-7446.
- Portª N.º 722/1985. D.R. I Série, 221 (1985-09-25), 3200(1)-3200(144).
- Portª N.º 96/2009. D.R. I Série, 20 (2009-01-29), 618.
- RCM N.º 44/2007. D.R. I Série, 55 (2007-03-19), 1642-1646.
- RCM n.º 45/2007. D.R. I Série, 55 (2007-03-19), 1647-1650.

Endereços Internet

- <http://aspplamego.blogspot.com/2008/09/fuso-ppsp-e-gnr.html>, acedido a 23-10-2008.
- <http://pcp.pt/ar/legis-7/projlei/pjl419.html>, acedido em 5 de Janeiro de 2009.
- http://reformassi.mai-gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf, con-sultado em Abril de 2008.
- <http://www.freguesiasdeportugal.com/distritoviana/09/meadela/meadela.htm>, acedido em 17 de Novembro de 2008.
- http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000611&selTab=tab0, acedido em 20 de Novembro de 2008.
- http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000351&selTab=tab2, acedido em 20 de Novembro de 2008.

http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=160, acedido em 31-05-2007.

<http://www.noticiasdamanha.net/>, acedido em 30-10-2008.

