

UM NOVO PARADIGMA PARA A SEGURANÇA:  
ATORES DE SEGURANÇA INTERNA

André Inácio<sup>1</sup>, Dalila Araújo<sup>2</sup>

NOVA/IMS/IPRI, Investigadores no Projeto SIM4Security, Campus de Campolide, Lisboa.

RESUMO

A segurança, direito fundamental dos cidadãos, é hoje um fenómeno complexo, associado a um quadro, assimétrico e imprevisível, de ameaças e riscos difícil de perceber e de agir no modelo tradicional de organização dos sistemas de segurança, por muito sofisticados e ágeis que sejam, nos seus mecanismos de informação, dispositivos operacionais, estruturas e cadeias de comando, recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

A mudança de paradigma da segurança, perante os riscos resultantes da globalização, da evolução tecnológica, da livre circulação de pessoas, do alargamento das áreas de atuação ao ambiente, saúde, catástrofes naturais, e segurança rodoviária, a emergência de uma nova tipologia de criminalidade, e a necessidade de cooperação à escala global, obrigam os Estados, a redefinir os seus sistemas de segurança.

Tudo parece apontar para uma nova era nas políticas de segurança, onde emergem novos conceitos, novos atores, onde se defendem políticas de descentralização e proximidade e se apela à participação dos cidadãos, onde os sistemas de informação, exigem mais *intelligence* e atuação *on-time*, na prevenção e combate ao crime, onde a cooperação e a troca de informação têm papel central.

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

O modelo *multi-level* tende a largar a sua base no sentido horizontal – mais atores – mas onde o Estado não deve perder a sua posição no controlo e *overview* do sistema de segurança, ator principal e soberano.

**Palavras chave:** Segurança, Sistemas de informação; Prevenção Primária; Sociedade de Risco.

---

<sup>1</sup> Contacto: andrenacio@gmail.com

<sup>2</sup> Contacto: dalila-c-araujo@telecom.pt

## ABSTRACT

Security, a fundamental right of citizens, is today a complex phenomenon, associated with an asymmetric and unpredictable framework of threats and risks that is difficult to perceive and to act on in the traditional model of the organization of security systems.

Changing the security paradigm, given the current picture of risks and threats and the need for cooperation on a global scale, obliges States to redefine their security systems. Everything seems to point to a new era in security policies, where new concepts and actors emerge, where policies of decentralization and proximity are defended, and calls for citizen participation, where information systems require more intelligence and on-time action, in the prevention and fight against crime, where cooperation and the exchange of information play a central role. The SSI in Portugal, a multi-level model with identification of the actors and competencies and defined action lawyers in association with normative instruments in criminal investigation, information services and technological platforms, highlights the complexity of the Concept and system. This system tends to broaden its base horizontally - more actors. Nevertheless the state should not lose its position in the control and overview of the security system, as main actor and sovereign.

**Key Words:** Security; Information systems; Primary Prevention; Risk Society.

## INTRODUÇÃO

A “Segurança”, condição primeira da liberdade, sendo uma das funções de soberania do Estado, exige hoje a participação de outros atores, envolvendo entidades públicas e privadas, bem como a sociedade civil – não devendo, porém, fragilizar a autoridade do Estado – contemplando novos *player's* desde a Autoridade de Proteção Civil, as Autarquias Locais, a Academia, as Associações Cívicas e os cidadãos *de per sí*. Este conceito de segurança enquanto Direito, Dever e Responsabilidade de todos e de cada um, integra-se no conceito de “Prevenção Primária”<sup>3</sup> o qual visa dar resposta ao fenómeno designado como “Sociedade de Risco” (Beck, 2002), englobando-se nessa noção toda uma panóplia de riscos que se caracterizam pela sua invisibilidade, incalculabilidade e potencialidade ilimitada, que não reconhecem fronteiras, credos ou raças e dos quais todos somos potencialmente agentes e/ou vítimas.

---

<sup>3</sup> O Conceito de Prevenção Primária é oriundo da Medicina, sobretudo em matéria de pandemias, mas foi rececionado pela doutrina da segurança pela sua base conceitual comum. Trata-se de atuar no primeiro nível do risco, minimizando as vulnerabilidades por ação de todos.

O Sistema de Segurança Interna (SSI) em Portugal pode caracterizar-se como um modelo *multi-level* com identificação dos atores e competências, com *layers* de atuação definidos e dotados dos instrumentos normativos que lhe estão associados<sup>4</sup>, em matéria de investigação criminal, serviços de informação, plataformas tecnológicas, coordenação do sistema, estruturas de combate à criminalidade organizada e ao terrorismo, evidenciando a complexidade do conceito e do sistema.

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

O Terrorismo, em face das atuais derivações – em que o proselitismo religioso vai dando lugar à mera mobilização em razão de princípios de anomia social –, constitui o mais grave exemplo da desadequação do atual modelo de segurança pública, de cariz eminentemente reativo. De que serve punir com penas elevadas indivíduos que estão predispostos a ser mártires? Assim, na busca de um novo paradigma, vão ocorrendo experiências mais ou menos polémicas, como por exemplo a “punição prévia”, punindo-se os doutrinadores, nomeadamente se recorrerem à internet para difusão de propaganda, mensagens de sublevação ou adestramento à distância. Ou seja, a política criminal, na ânsia de encontrar respostas, foca-se na punição de quem pretenda gerar no outro a ideia, a provocação, quem produza um texto na internet que possa motivar terceiro à prática de crime, punindo tais comportamentos como “crimes de perigo abstrato”.<sup>5/6</sup>

---

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

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

<sup>6</sup> São exemplos desta nova tipologia criminal, o crime de galvanizar, apreciar positivamente (dar mérito) a actos ou movimentos que sejam terroristas ou a um texto que “justifique” de alguma forma a causa ou um acto terrorista, uma indefinição sobre a catalogação (que impacto real tem esse texto na opinião pública). Não tem que induzir, basta que divulgue a doutrina terrorista, o que é considerado perigoso por alguma doutrina, por aparentemente consubstanciar uma manifesta violação do Direito fundamental à liberdade de expressão, ao punir a difusão de opiniões. Importa porém manter presente que se tratam de intervenções que espelham ideologias terroristas, logo apelam à luta armada, ao ataque a alvos civis.

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

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

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

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

Ao mesmo tempo, importa assegurar a equidade das medidas adotadas, a defesa de Direitos Fundamentais que se constituem como o corolário do nosso modelo civilizacional. Para tal a fronteira entre a segurança das pessoas e do Estado face ao Direito não pode ser um “muro”. A dimensão da ameaça, efetivada por via de actos de caris catastrófico, exige antecipação. Hoje, em face da dimensão da potencial agressão, importa evitar mais do que punir. Nesta perspetiva, o *profilling* assume-se como ferramenta fundamental, cumprindo ao Direito regular os limites e punir os excessos, para que o Direito Fundamental à privacidade não faça perigar os Direitos Fundamentais à Vida, à Integridade Física e à Segurança do Estado<sup>7</sup>. Tal só é possível com base num regime de *accountability* eficaz.

---

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

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

## **CONCLUSÃO**

Perante a dimensão da ameaça, impõe-se uma mudança de paradigma. O modelo de segurança europeu exige respostas integradas, numa lógica de produção de informações em rede, por via do desenvolvimento de modelos de análise de risco que reduzam a incerteza, alicerçado numa cooperação entre Forças e Serviços de Segurança e envolvendo a Academia, as Autarquias e a Sociedade Civil, fomentando sinergias que sejam o garante de um sistema equilibrado de defesa do coletivo, no respeito pelos direitos individuais, devidamente regulados e sindicalizados, em que o cidadão se sinta informado, acredite no sistema e confie nos respetivos mecanismos de controlo. Só assim se poderão incrementar os níveis de segurança coletiva no respeito pelos Direitos Fundamentais. Concomitantemente, exige políticas públicas de segurança adequadas à realidade nacional e que levem em consideração o quadro internacional. Por tal motivo, o projeto SIM4SECURITY (Modelo prospetivo e de Análise Espacial aplicado à Segurança Pública) tem como desiderato a conceção de uma solução tecnológica de apoio à decisão que permita, através dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e de cenários demográficos, potenciar a eficácia das políticas de segurança por via da racionalização do empenhamento das Forças de Segurança.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2003). *Lei de Combate ao Terrorismo*, Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2003). *Lei de Segurança Interna*, Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2003). *Lei-Quadro da Política Criminal*, Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2008). *Lei de Organização da Investigação Criminal*, Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2009). *Lei sobre Condições e Procedimentos para instituir o Sistema Integrado de Informação Criminal*, Lei n.º 73/2009, de 12 de Agosto.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2015). *Lei de Política Criminal*, Lei n.º 72/2015, de 20 de Julho.

BECK, U., (2015). *A Sociedade de Risco Mundial*, Edições 70.

INÁCIO, A., (2015) *Tratamiento de Datos Personales por las Fuerzas de Seguridad*, Tese de Doutoramento.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2016). *Decreto sobre regime aplicável à organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo*, Decreto Regulamentar n.º 2/2016 de 23 de agosto.

**Dalila Araújo** é Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais -Políticas de Segurança de Proximidade , Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, Licenciada em Línguas e Literaturas Modernas/ Estudos Portugueses, ambas pela FCSH-UNL. Investigadora da FCT e IPRI. Membro da equipa de investigação do projeto SIM4Security. Docente convidada na FCSH/UNL. Membro da Direção do OSCOT e do Conselho Editorial da Revista Segurança e Defesa. Autora de vários artigos sobre Contratos Locais de Segurança e Segurança de Proximidade. Secretária de Estado da Administração Interna (XVIII Governo Constitucional). Governadora Civil de Lisboa. Secretária-geral da Área Metropolitana de Lisboa.

**André Inácio** é Doutor em Direito Público, pela Universidade San Pablo CEU (Madrid), Licenciado em Direito, pela FDL, Pós-graduado em Criminologia e em Direito Penal Económico e Europeu; Diploma de Estudios Avanzados em Direito Penal (CEU, Madrid). Auditor de Defesa Nacional (2003). Investigador Criminal, PJ (1988-2009). Auditor de Segurança da Aviação Civil, ANAC. Professor convidado em matérias de Segurança, Criminologia, Direito Penal e Processual Penal. Coordenador Pós-Graduação Criminologia e Investigação Criminal, Universidade Lusófona. Tem vários artigos sobre segurança e criminalidade.