



2007/06/20

**O SISTEMA INTEGRADO DE SEGURANÇA INTERNA (SISI) E A SUA ARTICULAÇÃO COM O SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA (SIRP)[1]**

*Jorge Silva Carvalho[2]*

Foi recentemente publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março, que aprova as opções fundamentais do novo Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), bem como diversas orientações e medidas relativas à coordenação desse sistema integrado e ao sistema de Forças e Serviços de Segurança “interna”, entendidos em sentido estrito, excluindo os serviços de informações, propondo promover uma nova lei de segurança interna e consagrar um novo conceito de segurança interna.

A Resolução em apreço identifica, também, como principais motivos para a necessidade de reformar o Sistema de Segurança Interna, a desadequação do mesmo face ao novo quadro de ameaças e a existência de défices de coordenação, nos domínios da prevenção, da ordem pública, da investigação criminal, da informação e da cooperação internacional.

Ao nível da coordenação do sistema de segurança interna preconiza-se uma solução semelhante à encontrada com a Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, que alterou profundamente a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República (SIRP), tendo concebido um regime de direcção unificada, materializado na criação do cargo de Secretário-Geral (SG) do Sistema de Informações da República Portuguesa, equiparado para todos os efeitos legais, excepto os relativos à sua nomeação e exoneração, a Secretário de Estado.

Esta solução, que ainda se poderá considerar inovadora, com especificidades de regime sem paralelo na Administração Pública, embora inicialmente contestada por alguns, representou uma solução de compromisso entre quem preconizava uma alteração mais radical na estrutura dos serviços de informações, fundindo-os, e quem defendia o contrário, perspectivando uma solução de coordenação reforçada.

Não fica claro se a criação do cargo de Secretário-Geral (SG) do SISI, com base na descrição ainda muito genérica das suas competências, representa para as forças e serviços de segurança interna, o que representou para o SIRP a criação do cargo de Secretário-Geral. No caso do SIRP, representou uma solução evolutiva que evita reformas mais radicais ao nível da organização institucional – contornando a complexidade e os custos inerentes a esse tipo de reestruturação –, mantendo estruturas formalmente separadas e com autonomia técnica limitada ao núcleo duro das suas competências operativas, de forma a modernizar, agilizar e aumentar a sua eficácia operacional, criando entre elas laços de interdependência, nomeadamente com a fusão ou partilha de serviços comuns de natureza administrativa ou de apoio geral, bem como transferindo o centro de decisão superior das suas direcções-gerais para um órgão simultaneamente endógeno, enquanto direcção superior dos serviços de informações, e exógeno, enquanto tutela.

Na verdade, a enveredar-se pelo caminho de uma eventual assumpção pelo novo cargo de Secretário-Geral, tal como sucedeu com o Secretário-Geral do SIRP, de muitos dos poderes de direcção ou condução superior dos diferentes organismos típicos de cargos de direcção superior de 1º grau, poderá conduzir, na prática, e em situações especiais, à constituição de uma verdadeira relação de comando, e não de tutela, como se de uma única organização se tratasse. Coloca-se a questão de saber se a definição das competências do SG do SISI irá tão longe como o sucedido com o SG do SIRP, particularmente atendendo à diferente realidade subjacente, a dimensão e antiguidade das forças e serviços de segurança, as diferentes culturas organizacionais das mesmas e a, ainda significativa, diferença de missões e competências. Assim, as variações entre as competências de ambos os Secretários-Gerais poderão situar-se, nomeadamente, ao nível da transferência, ou não, do poder disciplinar, da competência em matéria de recursos humanos ou de gestão financeira inerente à actuação operacional das diferentes organizações abrangidas pelo sistema, e

que constituem instrumentos decisivos de direcção. Foi o que sucedeu com o Secretário-Geral do SIRP.

Uma outra semelhança importante com o regime do SIRP consiste na definição de uma estratégia abrangente, numa lógica de complementaridade institucional, importando contributos de outros sistemas e subsistemas diversos do da segurança interna, mas instrumentais do mesmo. Preconiza-se, assim, um conceito abrangente, porque interdisciplinar, de segurança interna. Também o regime do SIRP, embora de forma diferente, através do Conselho Consultivo do Secretário-Geral, previsto no artigo 15º da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, preconiza a participação de entidades que interagem directamente com o SIRP permitindo, em simultâneo, uma melhor definição das prioridades dos Serviços ao associar actores com importantes responsabilidades no sistema de segurança interna, diplomacia e defesa nacional e, bem assim, pretendendo consubstanciar um espaço para a consolidação de uma comunidade de informações em sentido amplo.

Da análise desta articulação com diferentes sistemas e subsistemas resulta clara a importância dada à relação com o sistema de informações, veja-se a ordem definida no n.º 1 do Anexo II da Resolução, pelo papel fundamental que assume no domínio da prevenção e da informação, articulando-se de perto com a investigação criminal e com a segurança pública. Por outro lado, essa relação com o SIRP é definida cautelosamente e de forma avisada, atendendo aos limites constitucionais e legais impostos em particular ao sistema de informações. Assim, a Resolução n.º 45/2007, no seu ponto 3, 3.1, iv), refere que é ao SG do SISI que competirá assegurar o estabelecimento, com o SG do SIRP, dos “adequados mecanismos de cooperação institucional, de modo a, nos termos legais, beneficiarem as respectivas missões com a necessária gestão da partilha de informações”.

Com efeito, o legislador português consagrou uma total dissociação entre a actividade de informações e outras actividades das quais é, muitas vezes, instrumental. Não existe, portanto, qualquer confusão no ordenamento jurídico entre actividade de informações e de investigação criminal e actividades policiais de segurança pública. Em relação, particularmente, à actividade de investigação criminal, esse esforço de separação foi ainda mais óbvio. A actividade de Informações é exercida pelos serviços de informações legalmente constituídos, em regime de absoluta exclusividade no campo específico da salvaguarda da segurança nacional ou no da garantia da independência nacional, da salvaguarda dos interesses do Estado português e de garantia da segurança interna. Essa actividade subordina-se ao regime do segredo de Estado o qual beneficia de um regime reforçado no âmbito do Sistema de Informações da República comparativamente aos restantes regimes de segredo, prevalecendo sobre todos os outros.

A este conjunto de limitações legais acrescem outras resultantes das melhores práticas internacionais. Assim, os serviços de informações integram-se em redes de cooperação multilateral ou interagem bilateralmente, dispondo por esse motivo de informação que lhes é cedida. Essa informação não pode ser utilizada fora do contexto imediato do serviço que a recebeu, sem a autorização prévia do serviço de onde proveio. Tais limitações colocam de parte qualquer veleidade de partilha total e indiscriminada de dados entre o SIRP e as demais entidades envolvidas no SISI.

No sentido de salvaguardar esta separação a Resolução define, como já referi, que a ligação entre o SISI e o SIRP se fará entre os respectivos Secretários-Gerais, na medida em que estes definirão, em concreto, quais os mecanismos de cooperação institucional adequados. Por outro lado, sintoma desta percepção da necessidade de respeitar as contingências legais que separam os dois sistemas, a Resolução preconiza uma classificação mais restrita de forças e serviços de segurança interna, integrando nesse núcleo apenas a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Polícia Judiciária (PJ), veja-se, a título exemplificativo, o preâmbulo da mesma, o ponto 2 C) i) e ii), bem como o ponto 3.2, “quanto ao sistema de FSS”, não referindo propositadamente os serviços de informações.

Assim, esta resolução vem consagrar, de facto, a separação entre as Forças e Serviços de Segurança, em sentido estrito, enquanto integrantes nucleares do sistema de segurança interna, face aos serviços de informações que integram o sistema de informações. Os serviços de informações são, sem dúvida, numa definição abrangente, serviços de segurança, “interna” no caso do SIS (Serviço de Informações de Segurança) e “externa” no caso do SIED (Serviço de Informações Estratégicas de Defesa). No entanto, primordialmente, são serviços de informações, na medida em que este aspecto da sua dupla natureza se sobrepõe ao primeiro e limita o fluxo linear de informação com as Forças e Serviços de Segurança, no contexto da segurança interna.

A vantagem desta lógica do SISI consiste em considerar o SIRP no seu todo e, não apenas, o serviço de informações de segurança interna que o integra, o SIS, mas também o SIED, serviço de informações de “segurança externa”. Deparamo-nos, aqui, com a referida lógica abrangente e interdisciplinar desta resolução. Não está tanto em causa a redefinição do conceito constitucional e legalmente estabelecido de segurança interna, que na minha opinião, juntamente com o conceito de defesa nacional, continuam a ser instrumentos úteis, enquanto reconhecimento de duas funções distintas do Estado, de auto-preservação e de

garantia do contrato entre o Estado e os seus cidadãos. Está sim em causa a consciência de que os meios e instrumentos típicos de segurança interna já não são suficientes para assegurar os próprios fins a que se propõe, *i.e.*, garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, prevenir o crime, contribuir para o normal funcionamento das instituições democráticas, para o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e para o respeito pela legalidade democrática.

Actualmente, mais do que o rigor conceptual na separação das competências entre instituições, interessa que todos os actores que possam desempenhar um papel relevante em matéria de segurança interna ou externa, o façam em obediência aos princípios da complementaridade e, principalmente, da subsidiariedade de actuação. Se uma instituição do Estado desempenhar, no âmbito das suas competências nucleares típicas, uma função que permita responder às necessidades, neste caso, do sistema de segurança interna, não se afiguraria necessário reformular este sistema atribuindo novas competências às Forças e Serviços de Segurança que o integram. Com efeito, desenvolvendo-se a segurança interna, em obediência ao princípio da territorialidade, apenas no espaço sujeito a poderes de jurisdição do Estado português e, verificando-se alterações em muitos dos pressupostos dessa definição de Estado – nomeadamente a indefinição do espaço territorial em virtude da partilha do controlo fronteiriço, a cedência de poderes soberanos para organizações supranacionais e o surgimento de outras formas de cidadania –, poder-se-ia recorrer a outros instrumentos do Estado vocacionados para a actuação no exterior para se fazer face a certas ameaças cuja origem é exterior à sua jurisdição. Foi este o princípio que justificou, por exemplo, a participação do SIED na Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo (UCAT).

O fenómeno do terrorismo apresenta-se, aliás, como um dos mais óbvios exemplos do que acabei de referir. A criação do SISI deverá finalmente permitir a adaptação à ordem jurídica interna da Estratégia de Contra-terrorismo da União Europeia, também resultado da participação do Estado português, centrada em quatro vectores estratégicos – prevenir, proteger, perseguir e responder. Essa adaptação possibilitará redefinir a cooperação em matéria de combate ao terrorismo, com a tónica colocada na vertente preventiva, logo e principalmente, numa perspectiva de informações, ultrapassando a limitação genética da UCAT, na medida em que não é um órgão de coordenação e centralização da informação disponível sobre o fenómeno de terrorismo, nem um efectivo órgão de coordenação operacional.

A importância do SISI é notória neste contexto específico pois, preconizando um conceito abrangente, porque interdisciplinar, de segurança interna, permite ultrapassar uma limitação orgânica importante e que se prende com o facto de o cerne da actividade se centrar nos serviços de informações integrados no SIRP e na PJ, e não nas forças e serviços de segurança integrados no Ministério da Administração Interna, os quais desempenham apenas uma parte da actividade contraterrorista.

O projecto do SISI, tal como antes o SIRP em relação à produção de informações, tem a vantagem de, face à necessidade de alteração da presente situação das Forças e Serviços de Segurança e da *performance* destas no âmbito da Segurança Interna, definir um rumo reformador de desenvolvimento e adaptação na continuidade, sem rupturas ou cortes radicais.

A razão de ser da criação de um novo órgão, o Secretário-Geral do SISI, no sistema de segurança interna, uma vez mais tal como no caso do SIRP, só pode ser a introdução de critérios de coordenação transversal, ultrapassando as balizas dos vários ministérios de tutela, de racionalidade na gestão dos recursos disponíveis, bem como aliar as opções políticas do Estado a critérios técnicos.

[1] Texto originalmente publicado no nº 3 da revista Segurança e Defesa.

[2] Chefe de Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa.