



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

EXTERNALIZAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNA OU O *REQUIEM* PELO ESTADO SOBERANO?

José Fontes

CAPP/Instituto Superior de Ciências Sociais e
Políticas da Universidade Técnica de Lisboa/
Universidade Aberta/Academia Militar
jose.fontes.pt@gmail.com

O conceito de segurança interna está, nos nossos dias, designadamente pelas dimensão e natureza dos riscos existentes, muito interligado com as questões da segurança externa — em tempos tradicionalmente consideradas de defesa nacional. No passado recente em que concetualmente as realidades (a)pareciam mais estanques era fácil descrever, em colunas paralelas, os pontos próximos e os distantes de ambas as valências do Estado soberano: a da *segurança interna* e a da *defesa nacional*.

O *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, realizado em Lisboa, foi, em Portugal, uma das primeiras iniciativas de cariz refletivo, e com importante dimensão internacional, que procurou analisar integradamente ambas as áreas de intervenção do Estado com contribuições de especialistas nacionais e internacionais.

O conceito de externalização tem na expressão anglo saxónica *outsourcing* um sinónimo que significa no fundo a deslocalização de uma parte dos serviços inicialmente de uma entidade, confiando, a totalidade ou parte, da gestão a uma entidade terceira. Esta pode ocorrer por vias diversas, designadamente legislativa ou contratual, definindo-se o objeto e as condições às quais esta entidade se submete. Ora, parece claro que por esta via o Estado passaria a ficar dependente de um terceiro, privando-se, por outro lado, de competências primariamente suas.

A grande questão que se coloca, atualmente, de se saber se é admissível a externalização absoluta da componente de segurança interna da Entidade Soberana, ganha dimensão e relevância porque da resposta que se venha a obter poderemos, de alguma forma,



concluir pela irrelevância da atuação do Estado ficando esta afeta apenas a mera intervenção supletiva na área.

As estruturas estaduais criadas e vocacionadas para as questões da segurança interna; a extensão e a natureza dos meios e das forças a empenhar nas atuações quotidianas e regulares; a dimensão dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos a assegurar e a defender; e, entre outras, a natureza peculiar das políticas públicas de segurança, não se coadunam — a nosso ver — com a externalização absoluta desta dimensão de desempenho estadual e com um mero papel supletivo, residual e minimalista ou apenas limitado e definidor daquelas políticas por parte dos Estados.

Desta forma, parece ser absolutamente defensável, em regimes democráticos e com base na transparência dos sistemas de governo, que os Estados e os seus órgãos legítimos intervenham muito para além da definição das políticas a seguir.

Os corpos de empenhamento devem ser estaduais ou, pelo menos, públicos; a principal fonte de financiamento deverá ser orçamental e as regras gerais aplicáveis devem basear-se nos princípios gerais de direito público onde, nos dias atuais, está presente um significativo quadro de garantias dos particulares administrados que assegura e garante — estamos em crer — mais efetiva e eficazmente os direitos e liberdades adquiridos.

Não devemos esquecer ainda, que a vertente da segurança interna, nas suas estruturas tradicionais comporta, em Portugal e nalguns países CPLP, sem preocupação de se ser exaustivo, entre outros:

- i)* Corpos de polícia (v.g. a Polícia de Segurança Pública);
- ii)* Corpos militares e corpos especiais de tropas (v.g. a Guarda Nacional Republicana);
- iii)* Serviços de informações ou *intelligence* (v.g. os Serviços de Informações de Segurança); e
- iv)* Serviços de imigração e de fronteiras (v.g. os Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).



Ora, analisado o quadro orgânico existente, não apenas em Portugal, mas na generalidade dos diferentes países podemos formular um conjunto de questões que nos ajudem a captar melhor toda a dimensão da problemática e que se podem resumir nas seguintes quatro perguntas retóricas, que incorporam em si alguns postulados essenciais:

- i) Podemos imaginar, por mero exercício académico, a externalização da componente das «Informações»?
- ii) O Estado, como coletividade politicamente organizada, pode recorrer a *outsourcing* no âmbito do que possibilita, diretamente, colocar em crise os mais elementares direitos, liberdades e garantias dos cidadãos?
- iii) Os corpos especiais de tropas ou as forças policiais podem abandonar a hierarquia de comando (ainda que civil) substituindo-a por uma hierarquia baseada nas regras do direito privado designadamente do direito do trabalho ou do direito societário? E,
- iv) Será admissível que a hierarquia de comando, com uma ética específica, possa vir a ser substituída por uma ética de conselhos de administração cuja atuação é baseada legitimamente numa ética de lucro?

As respostas a estas diversas questões elencadas parecem ser — salvo melhor opinião — negativas, tendo designadamente em conta os pressupostos de atuação do Estado soberano.

Que todos os cidadãos sejam agentes (particip)ativos de segurança — como o podem e devem ser nas políticas e nas ações de proteção civil — é um desígnio ou um objetivo que não pode confundir-se com a externalização de estruturas ou de funções que o Estado não pode delegar e com a conseqüente transferência dos centros de decisão para privados a quem se atribui excessivos poderes de autoridade pública.



Importa assinalar que esta confusão não ocorre em outras situações em que o Estado atribui aos particulares, com base nas regras de Direito Administrativo, poderes públicos de autoridade, como sucede designadamente com os concessionários, porque os poderes atribuídos a estes não são tão *intensos* como os que decorrem da suscetibilidade de uso da força pública.

É evidente que os titulares de cargos públicos são pessoas singulares que temporariamente exercem o poder, designadamente político ou administrativo, mas estão colocados numa posição peculiar, ancorados em regimes públicos de legitimação, de fiscalização ou de controlo dos seus atos e omissões, sujeitos às regras gerais dos procedimentos administrativos estabelecidos, e a regras específicas de responsabilização que encontram no Estado um garante de independência e de imparcialidade sem paralelo na atuação de estruturas pertencentes a entes distintos dos estaduais.

Daqui resulta, no que diz respeito à organização pública administrativa da componente de segurança interna, a necessidade de aplicação das mais elementares regras de direito público de que o Direito Administrativo é um exemplo cimeiro. As diferentes estruturas orgânicas devem respeitar, entre outras, as já referidas regras de organização administrativa portuguesa que constitucionalmente se assumem como verdadeiros canais de garantias dos particulares.

Por isso, as questões consideradas, por vezes, menores e despiciendas de organização de modelos de funcionamento e de atuação não são desprezíveis ou de inferior valor jurídico para um sistema integrado e multidimensional de garantias dos particulares, sendo até um dos aspetos mais dinâmicos deste, ao serviço da fiscalização da Administração Pública que assegura a legalidade e o mérito de atuação dos vários organismos do Estado.

Os vários corpos que interagem e são diretamente responsáveis por funções de segurança interna devem assumir natureza pública e integrarem, no quadro da *Teoria das Entidades Públicas*, aquilo a que vulgarmente chamamos de *Administração direta*



do Estado. Esta opção resulta sobretudo, como se disse, da natureza peculiar das funções exercidas e, desta forma, se assegura que os desvios — de legalidade ou de mérito — na sua atuação possam ser apreciados pelas competentes estruturas hierárquicas, civis ou militares, o que se manifesta como uma verdadeira garantia para os particulares e até como instrumento de defesa e de salvaguarda da atividade das forças e dos serviços de segurança.

Se atendermos a que grande parte das estruturas que integram o referido sistema nacional de segurança interna estão incumbidas legítima e constitucionalmente do uso da força pública, podemos compreender mais facilmente em toda a sua amplitude a necessidade de obstar a que sejam estas sujeitas a movimentos de externalização, o que a ocorrer, colocaria em causa, — ainda que apenas potencialmente —, não apenas os direitos, liberdades e garantias, mas igualmente a figura do Estado soberano como a conhecemos, mesmo com todas as limitações e défices de autonomia que, nos dias de hoje, lhe emprestam características distintas das inicialmente fixadas pelos teorizadores daquele conceito.

Externalizar a componente de segurança interna atribuindo a um conjunto de privados a capacidade de, por regra, disporem do uso da autoridade e da força públicas seria arvorá-lo a um patamar excessivamente similar ao de entidades soberanas.

Digamos — e isso é pacífico — que a *Teoria Geral do Estado* atesta a existência de Estados não soberanos ou de entidades similares a estes, mas o uso da força pública deve apenas ser instrumento de ação legítima de entidades públicas sujeitas designadamente ao poder de direção do governo, — constitucionalmente erigido em órgão superior da Administração Pública — e, conseqüentemente, submetidos ao escrutínio dos cidadãos, à fiscalização política por parte dos parlamentos, à decisiva intervenção do chefe de Estado e à aplicação direta das regras gerais do Direito Administrativo, cada vez mais um ramo de direito público com institutos jurídicos protetores e garantes dos direitos de todos os cidadãos na sua qualidade de administrados.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Cremos, no entanto, que muitas correntes defensoras da externalização são transitória e conjuntamente apoiadas na situação de emergência das finanças públicas e da crise das dívidas soberanas.

Na atual conjuntura internacional, políticas erradas — conduzidas por diferentes responsáveis — de aumento do papel e das funções do Estado sem qualquer preocupação de racionalização e de equilíbrio entre a fixação de estruturas e de atividades e a necessária capacidade gestonária e de suporte orçamental e financeiro, levaram, em parte substantiva, à crise europeia das finanças públicas que marca o modo e a forma como muitos olham, hoje, circunstancialmente — esperamos — para o Estado.

Esta referida *leitura conjuntural e de contingência* do papel do Estado, nas atuais circunstâncias, pode influir negativamente sobre a visão pública e publicada das questões da segurança interna, embora por outro lado, saibamos que em situações de grave crise social tende a aumentar o clima de confronto a que os Executivos carecem de encontrar resposta, muitas vezes, através do uso da força pública da autoridade legítima de segurança interna.

Mas estes momentos são igualmente aproveitados(áveis) para realizar movimentos de externalização de capacidades instaladas com o objetivo primário de afastar do perímetro do orçamento estatal despesas que podem ser suportadas pelos privados em regime designadamente de empresarialização e frequentemente de monopólio. Desta forma, o Estado alivia o peso na área, evita custos e ganha em cobrança de impostos, porque as funções depois de privatizadas passam a ser susceptíveis de tributação.

Se é prudente — e urgente — definir as funções a que o Estado deve dedicar particular e primordial atenção não deixa de ser avisado notar os perigos da externalização de algumas dessas tarefas, de que a privatização das políticas públicas de segurança ou da guerra (com o perigoso exemplo tradicional das empresas privadas militares) são exemplos cimeiros; movimento que fragiliza — na nossa opinião — os Estados, bem como o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Creemos, que a história do presente nos relembra que existem múltiplas entidades e sedes que dispõem — para além do Estado — de Poder com relevância na vida social e política dos povos. No entanto, o poder de uso legítimo da força pública do Estado, em condições específicas como as que enformam e são absolutamente marcantes na generalidade dessas intervenções, deve resultar da definição das políticas públicas de segurança interna, através das instâncias de poder político, respeitando os demais poderes — quando legítimos — mas devendo continuar a ser hierarquicamente referência para estes.

Resulta, por demais evidente, nos dias que correm, a insuficiência e dir-se-ia até a incapacidade do Estado ou dos Estados contemporâneos na resolução de alguns problemas das sociedades atuais — aplicando-se, na prática, as velhas máximas segundo as quais:

- a) **primeiro**: os recursos são escassos e visivelmente finitos;
- b) **segundo**: o Estado não pode solucionar todos os problemas e acudir a todas as crises; e
- c) **terceiro**: que é extremamente importante que cada cidadão perceba em que medida pode ativamente intervir na gestão, no governo e na administração da «coisa pública», muito para além do limitado, embora indispensável, exercício do direito de participação política que não se esgota, nos nossos dias, como bem sabemos, no mero exercício do direito de sufrágio ou de voto.

Mas se é certo e admissível que o princípio da intervenção motive os particulares a agirem na área da segurança interna, em áreas bem delimitadas como as da segurança privada, não deixa de ser de evitar um movimento que equipare os particulares a entidades soberanas, ou aos poderes constitucionalmente constituídos e legitimamente aceites como os únicos que podem, em circunstâncias igualmente previstas e quase sempre extremas, recorrer ao uso do poder da força, um dos elementos mais



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

potencialmente violadores, como dissemos já, de elementares direitos dos cidadãos sempre e quando não são respeitados os constrangimentos ou os limites estabelecidos para a sua utilização.

Desta forma, o comum uso da força pública pelas entidades competentes, quer em termos de decisão, quer igualmente em termos de comando ou operacionais, deve ser afastado de qualquer movimento de privatização ou de externalização.

Existem outros campos em que o Estado conseguirá *aliviar* a pressão sobre as finanças públicas e que, de um ponto de vista de racionalidade económica, podem encontrar razão em ser geridos por particulares sem que se coloque em causa os mais primários princípios em que se sustenta o Estado contemporâneo.

Nos nossos dias, o movimento de externalização de funções e de serviços do Estado corre muito em paralelo com o movimento de (re)privatização de parte substancial do setor empresarial do Estado, e consiste — grande número de vezes — em transferir a responsabilidade daqueles serviços ou funções, para os privados, mas não pode, na nossa opinião, estender-se, por exemplo, a campos tão particulares como os da vigilância das fronteiras nos quais, por vezes se exige a fiscalização de pessoas e de bens e quando em vez a detenção de cidadãos que procuram imigrar ilegalmente.

Por outro lado, e não menos importante, ensinam os clássicos tratados de *Teoria Política* que o Estado deve ser uma entidade forte, prestigiada e respeitada e estas características assentam grandemente na possibilidade e suscetibilidade de uso da força. No entanto, atualmente corre-se o risco de se tentar subalternizar o papel determinante que o Estado tem na vida das comunidades, também por via da externalização destas funções primariamente estaduais.

Ora, a nossa Constituição política não possibilita, a nosso ver, este afastamento do perímetro de ação do Estado soberano.



Contudo, não podem e nem devem as Constituições Políticas esquecer que, para além dos poderes nelas previstos, outros existem ou coexistem e que com eles concorrem num múltiplo e complexo sistema de atuação quantas vezes de forma dissimulada ou não formal, com os riscos que daqui advém para a suficiência do Estado de Direito democrático.

A história do «Estado» é complexa, cheia de percursos alternativos, mas tem sabido ser uma criação perene do Homem e transversalmente foi sendo conquistado o poder de uso da força, na sua componente de segurança interna para o domínio e área reservados do Estados.

Este movimento agregador de abrangência numa entidade soberana destinou-se a consagrar através designadamente da legitimação constitucional-normativa e política do que foi ganhando legitimidade pelo exercício e pela prática evitando-se licitamente que outros poderes que não os dos representantes comunitários pudessem utilizar a força pública e de segurança internas não com o objetivo de pactuar com poderes erráticos, práticas constrangedoras de aniquilamento das sociedades civis, limitação ao exercício dos direitos dos indivíduos, mas com o objetivo de evitar a defesa de interesses particulares, e a constituição de Estados dentro do Estado ou de Estados paralelos assentes em poderes fortes, mas não legítimos, transnacionalmente dotados de fortes influência e poderio económico, entre outros múltiplos aspetos ou princípios aceites pela comunidade das nações.

Ora, parece evidente que mesmo uma mera análise economicista redutora, no nosso entendimento, conseguiria demonstrar que avaliados os custos e os benefícios — em termos materiais e imateriais — não se alcançaria um resultado que favorecesse o bom desempenho do Estado.

A complexidade agressiva dos riscos e dos desafios contemporâneos, a mudança de paradigma de valores das sociedades designadamente das cosmopolitas, os fluxos irregulados de pessoas, de bens e de capitais, os novos tipos de crime e as novas formas de agressão e de violência exigem dos Estados uma resposta transnacional, fomentada



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

por efetivas políticas de cooperação quer a nível policial e quer a nível judiciário. Ou seja, exige-se que os Estados acrescentem à sua força a partilha de informações assente numa estruturada e bem definida política de cooperação internacional.

O terrorismo é um dos exemplos mais marcantes dos nossos tempos, com atos que podem ser entendidos como ameaças internas ou externas, mas que independentemente da natureza do risco, seguramente colocam em causa a segurança e o sentimento de tranquilidade tão caros, não apenas às populações, mas igualmente indispensável para um ambiente económico saudável, de crescimento e de investimento pelos agentes económicos.

O exemplo extremo e radical da violência do terrorismo acompanha — estamos em crer — os argumentos favoráveis à manutenção na esfera pública da área de segurança interna dos Estados, quer no que diz respeito à organização das forças e serviços, quer no que diga respeito à vertente de atividade operacional. Aliás a dimensão dos meios humanos e materiais a utilizar devem ser uma forte limitação à intervenção privada na área.

É certo que existem nos nossos dias eixos do sistema (que é complexo e multidimensional) que são de responsabilidade privada, quer no diz respeito à contratação e ao fornecimento de alguns bens e serviços, quer no diz respeito a vertentes já referidas, por exemplo, de segurança privada, mas isso apenas assegura que o Estado dispõe de um papel que não pode ser substituído por qualquer intervenção primordial por parte de entidades não públicas ou não estaduais e que não deve externalizar as componentes nucleares e essenciais do sistema.

A aceitar-se os movimentos de externalização total da segurança interna, em contraposição com tudo aquilo que atrás defendemos, assistiríamos, na nossa opinião, a um verdadeiro *requiem* pelo Estado soberano como hoje o conhecemos, com consequências graves que não conseguimos por ora antecipar.