



# **A REFORMA DO SECTOR DA SEGURANÇA E A PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE DEFESA E SEGURANÇA**

**Joana Carvalho Costa**

*Investigadora do Observatório Político*

Este trabalho parte de uma abordagem ao contexto em que surgiu a reforma do sector da segurança, assim como às suas características e formas de actuação. Daqui desenvolve-se o paralelo entre processos de reforma do sector da segurança e o papel dos processos de prevenção e combate à corrupção nas instituições de defesa e segurança. Esta análise comparativa serve de reflexão sobre a integração e complementaridade entre os dois processos, apontando vias para uma maior maximização da cooperação entre ambos.

---

## **1. A Globalização e as Instituições de Defesa e Segurança**

Os organismos de Defesa e de Segurança têm por missão servir as ambições securitárias do Estado que representam. Ao longo da história, as relações entre o Estado, as Instituições de Defesa e Segurança (IDS) e os cidadãos foram moldadas consoante dinâmicas políticas, económicas e sociais com impacto directo sob a construção identitária de Nações, de Estados e até mesmo de Comunidades de Estados.

Neste sentido, a internacionalização da economia, o crescimento do comércio e do investimento internacional nos finais do século XX e princípio do século XXI, que estão na origem do movimento da globalização, tiveram consequências no desenvolvimento económico, social e político dos Estados. Esta realidade gerou maiores desequilíbrios entre economias, levantou novos desafios ao desenvolvimento de sistemas de governação democrática e globalizou as ameaças não convencionais<sup>1</sup>, como o terrorismo.

---

<sup>1</sup> A tipologia das ameaças pode ser encontrada no documento 5842/2/10 do Conselho da União Europeia de 23 Fevereiro 2010: "Projecto de estratégia da segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança"



Para responder aos desafios lançados pela *aldeia global*, as IDS passam a integrar, nas suas orientações políticas, conceitos como os de visão holística, multidisciplinar e integrada do Sistema de Segurança<sup>2</sup>. As funções do Estado enquanto garante de princípios universalmente aceites, como o princípio do Estado de Direito, da transparência, da ordem institucional e da separação de poderes, passam ainda a integrar o conceito de Segurança Humana<sup>3</sup>.

É no presente contexto de interdependência económica, social e política, que paradigmas como Desenvolvimento, Segurança e Prevenção de Conflitos deixam de ser analisados em separado e se assiste a um reforço do papel do cidadão como o primeiro e principal beneficiário da actuação das IDS. Foi com esta visão que, em 1999, a então Secretária de Estado Britânica do Desenvolvimento Internacional Clare Short se pronunciou sobre a necessidade de adequação dos instrumentos de apoio aos países em desenvolvimento de forma holística e integrada<sup>4</sup>, envolvendo os vários actores directos e indirectos do Sistema de Segurança<sup>5</sup>. A reforma do sector da segurança passa então, a partir deste momento, a existir na agenda política dos países doadores. Esta visão é posteriormente reforçada em 2004, pelo então Secretário de Estado Britânico do Desenvolvimento Internacional, Hilary Benn, enquanto orador sobre o tópico “ Integração de Segurança, Diplomacia e Desenvolvimento”, referindo o seguinte:

*“A verdade é que desenvolvimento sem segurança não é possível;  
e segurança sem desenvolvimento é apenas temporário”<sup>6</sup>*

## 2. A Reforma do Sector da Segurança (RSS)

Da mesma forma como o Estado Democrático se desenvolve de forma orgânica, enquadrando contextos e ajustando-se às necessidades do sector, os processos de RSS podem e devem ser realizados de modo a acompanhar o Estado de Direito Democrático independentemente do seu estágio de desenvolvimento económico e/ou maturidade democrática. Contudo, os processos de RSS têm vindo a ser sobretudo utilizados como instrumento cada vez mais activo de apoio a Estados em *post-conflicto*, como é o caso do apoio a processos de RSS em Timor-Leste, na Serra Leoa ou em El Salvador<sup>7</sup>.

---

2 Ver como exemplo a Política de Defesa Nacional em <<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/politica/>

3 K. Keith (2007), “These include such ideas as global security, societal security, common security, comprehensive security and cooperative security” em *Towards a Practical Agenda of Human Security*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: Policy Paper n. 26, Pág. 2.

4 B. Nicole, B. Piet, B. Tom Hamilton & O. Funni Olonisakin (2007). “Security and Justice Sector Reform Programming in Africa”. Em: DFID Evaluation Working Paper 23 (abril, 2007). pág 5.

5 Ver actores directos e indirectos do Sistema de Segurança em “The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform and Justice (SSR) Supporting Security and Justice” (2007). Pág. 22. Em <[http://www.ssrnetwork.net/publications/oecdac\\_h.php](http://www.ssrnetwork.net/publications/oecdac_h.php).

6 Benn, Hilary. Speech on “A Shared Challenge Promoting Development and Human Security in Weak States”, Center for Global Development, 23 June 2004, Washington.

7 Consultar studies de RSS em “The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform and Justice (SSR) Supporting



A forma holística de tratar o paradigma da sustentabilidade, paz e conflito é assim desenvolvida com o objectivo de criar maior eficiência e coordenação dos vários componentes que fazem parte da acção governativa de um Estado de Direito Democrático.

No que respeita ao seu processo de implementação, e sendo o conceito de SSR relativamente novo, não existe ainda uma definição única para a RSS. As várias definições apresentam variantes consoante a instituição e/ou agência implementadora. Por este motivo, a definição de RSS que aqui irei utilizar, é aquela que faz a união das características comuns entre todas as definições de RSS. Neste sentido, a definição utilizada no Curso de Reforma do Sector da Segurança da Folke Bernadotte Academy da Suécia<sup>8</sup> reúne as características acima mencionadas:

*“SSR é um processo que enquadra reformas técnicas num processo político”*

A forma como um processo de RSS é implementado é flexível e pode também variar em função da extensão da sua aplicação<sup>9</sup>. Esta extensão é mais restrita quando voltada para as reformas que envolvam apenas instituições tradicionais de defesa e segurança<sup>10</sup>; ou mais alargada quando envolvem também actores não tradicionais de segurança, tais como exércitos de libertação, guerrilhas, companhias de segurança privadas e braços armados de partidos políticos.<sup>11</sup>

Os componentes basilares de um processo de RSS assentam nos seguintes pressupostos<sup>12</sup>:

1. Baseia-se na condução prévia de análises das necessidades do sector da segurança e tem por objectivo a condução da reforma segundo valores de transparência, eficácia, rigor orçamental e promoção de mecanismos de responsabilização de decisores políticos e técnicos por actuação prestada no decorrer de um mandato, ou ocupação de cargo público;

---

Security and Justice” (2007). Pág. 7. Em <[http://www.ssrnetwork.net/publications/oeaddedac\\_h.php](http://www.ssrnetwork.net/publications/oeaddedac_h.php).

8 Folke Bernadotte Academy em < <http://www.folkebernadotteacademy.se/en/Competences/Security-Sector-Reform/SSR-presentation/>

9 Hånggi Heiner, “Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction”. Pág.3. Em <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/96921/1chaptersection\\_singledocument/e38e353b-5f14-4885-b69a-9c05bbbf307/en/1.pdf](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/96921/1chaptersection_singledocument/e38e353b-5f14-4885-b69a-9c05bbbf307/en/1.pdf)

10 IDS: Forças Armadas, Polícia, Forças Paramilitares, Gendarmeries, Guardas Presidenciais, Serviços de Inteligência Interna e Externa, Guarda Costeira, Polícia de Fronteira, Imigração, Alfândega, Forças de Reserva (civil ou militar; Órgãos de Gestão e Fiscalização: Legislativo (Parlamento), Executivo (Governo ou Presidente e Respective Ministérios), Sociedade civil, Finanças, etc; e ainda Órgão de Justiça e Manutenção do Estado de Direito Democrático. Em DECAF Backgrounder, “Security Sector Governance and Reform” (2009). Pág. 2-3 Disponível em <<http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=99979>

11 Em <“The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform and Justice (SSR) Supporting Security and Justice” (2007). Pág. 22. Disponível em <[http://www.ssrnetwork.net/publications/oeaddedac\\_h.php](http://www.ssrnetwork.net/publications/oeaddedac_h.php).

12 Idem. Pág. 28-36.



2. É desenvolvida pelo país onde a RSS é efectuada, com o apoio de agências e/ou instituições de apoio a processos de RSS, dando a primazia deste condução do processo às autoridades e actores de segurança locais; tem em consideração o contexto político, social e económico em que um processo de RSS está integrado; e é conduzido respeitando políticas de promoção da igualdade de género; e

3. É um processo político, holístico e técnico.

### 3. A Corrupção nas IDS

A corrupção, casual ou endémica, reflecte problemas de disfuncionalidade institucionais, que necessitam de ser abordados de forma a se alcançar um verdadeiro controlo democrático das IDS. A corrupção pode ser definida como a *“utilização de um posição de confiança, para proveito próprio”*<sup>13</sup>.

Embora parte integrante do Sistema de Segurança, as IDS têm missões, estruturas e *modus operandi* distintos. Contudo, a corrupção tende a destruir valores que são comuns e parte integrante da cultura das Forças de Defesa e das Forças de Segurança, tais como: Integridade, transparência e a responsabilização sobre conduta profissional e moral<sup>14</sup> dos agentes de defesa e segurança.

Em oposição, a identificação de uma tipologia de acções ou comportamentos que induzam à violação dos valores acima mencionados, tem efeitos nefastos para o sustentável desenvolvimento das IDS. A utilização de práticas corruptivas apresentam ainda um impacto directo na vida do cidadão como cliente das IDS, assim como na quebra do princípio da confiança entre a sociedade civil, o Estado e as IDS.

A corrupção pode dar-se em três níveis das estruturas de Defesa e Segurança: ao nível político; ao nível dos procedimentos administrativos, de aquisição de materiais, financeiros e de pessoal; e podem envolver más práticas relacionadas com a gestão de conduta dos recursos humanos dentro das IDS.<sup>15</sup> Comportamentos corruptos vêm habitualmente mascarados de aplicação indevida do uso do segredo de Estado, de justificação do interesse público para aquisição de materiais que não respeitem os procedimentos de aquisições ou até sob a forma de subornos ou promoções por compensação e não por

---

13 Definição retirada das perguntas mais frequentes do sítio da web da organização da sociedade civil para o combate á corrupção, Transparency International Em <[http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq#faqcorr2](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr2).

14 Em Inglês esta definição é materializada pela utilização da palavra: *accountability*.

15 Pyman M., Scott D., Waldron A. & Voika I. *“Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments”*, pág. 13. ( Consortium Quarterly Journal Summer, 2008).



mérito<sup>16</sup>. Prolongada no tempo, a corrupção pode levar á perversão dos princípios das IDS, promovendo desequilíbrios nas contas públicas, redes de conflito de interesses, utilização indevida de recursos naturais e de recursos públicos. Acima de tudo, a manifestação prolongada de comportamentos corruptos cria uma cultura de impunidade que afecta pejorativamente e por igual, a sociedade civil e o Estado.

Os processos de Prevenção e Combate à Corrupção (PCC), são iniciados através da vontade política dos Estados com o intuito de analisar e/ou prevenir quanto a potenciais riscos de corrupção nas IDS. A instituição que tem vindo exclusivamente a focar a sua actuação para o apoio à PCC, tem sido a Transparency International<sup>17</sup>, uma organização da sociedade civil que tem por missão o combate à corrupção. Das várias formas de actuação, contam as seguintes ferramentas<sup>18</sup>:

1. Condução de módulos de treino em colaboração com a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN)<sup>19</sup> com o objectivo de analisar a construção de integridade nos vários níveis das estruturas das IDS (ao nível político, dos procedimentos, das finanças, dos recursos humanos e das operações);
2. Realizar estudos /questionários sobre percepções de corrupção nas IDS;
3. Identificação de Padrões Internacionais para a conduta de Oficiais;
4. Organização de mesas-redondas como abordagem de temas relacionados com a corrupção nas IDS;
5. Desenvolvimento de Pactos de Integridade entre todas as partes envolvidas em processos de aquisições das IDS<sup>20</sup>; e ainda
6. Condução de encontros com a indústria da produção de armamento para harmonizar códigos de conduta.

A corrupção está presente nas IDS com maior ou menor intensidade consoante o nível de controlo democrático das forças de defesa e segurança.<sup>21</sup>. Esta constatação disponibiliza-nos dois dados importantes acerca das percepções sobre corrupção nas IDS, neste caso, nas Forças Armadas. Em

---

16 "Building Integrity and Countering Corruption in Defense and Security: Twenty Practical Reforms" (fevereiro, 2011). Em Transparency International Págs. 11-13. Disponível em < [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2011/defence\\_handbook\\_2011#3](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011#3)

17 Ver em <http://www.ti-defence.org>

18 Transparency International & African Development Bank Group, Relatório do Workshop "Strengthening Transparency and Reducing Corruption Risks in the Defence and Security Sector :An exploration of practical measures to address the issue across African nations" (Tunis, 21-23 July 2009) . Pág. 22-24. Disponível em < <http://www.ti-defence.org/component/content/article/42-publications/635-workshop-tunis-strengthening-transparency-a-reducing-corruption-risks-in-defence-a-security>.

19 Através do programa do Euro-Atlantic Partnership Council , intitulado "Approaches for Building Integrity in Defense Establishments". Em Pyman M., Scott D., Waldron A. & Voika I. "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments", pág. 26( Consortium Quarterly Journal Summer, 2008).

20 Idem. Pág. 34.

21 Ver quadro relativo ás percepções de corrupção nas instituições de defesa, por país. Em Pyman M., Scott D., Waldron A. & Voika I. "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments", pág. 20 ( Consortium Quarterly Journal Summer, 2008).



primeiro lugar, assim como na RSS, a utilização de metodologias de prevenção e combate à corrupção em IDS tem de ser parte integrante das suas actividades. Em segundo lugar, a prevenção e combate à corrupção são parte integrante dos processos de RSS.

#### **4. A RSS e a Prevenção e Combate à Corrupção: Partes na mesma equação**

Como podemos verificar nos pontos anteriores, a ligação entre RSS e prevenção e combate à corrupção (PCC) não só é complementar, como intrínseca. O potencial de disfuncionalidade das IDS aumenta em função do potencial de corrupção, e vice-versa. Em países onde, por exemplo, existem IDS com procedimentos internos fracos, onde os procedimentos para promoções de militares, polícias ou civis afectos às IDS não sejam claros nem transparentes e onde o exemplo dado pelas lideranças vá contra os valores do Estado de Direito Democrático, assiste-se com maior facilidade ao risco de promoção de comportamento corruptos. Assim sendo, a PCC é parte integrante e transversal a todo o processo de RSS, devendo esta ser tomada como parte fundamental e basilar de processos de Reforma das IDS.

Esta relação entre RSS e PCC é ainda mais vital para a Reforma das IDS quando apontamos as semelhanças entre os dois processos. Ambos enquadram reformas técnicas em processos políticos e adaptados ao contexto e realidade do local de aplicação. Ambos agem em colaboração apoiando as IDS locais para o desenvolvimento de reformas institucionais e processuais. Desenvolvem ainda programas de capacitação dos actores de defesa e segurança. Finalmente, a RSS e a PCC têm por objectivo a implementação de reformas através de processos transparentes, íntegros e responsáveis.

Embora os dois processos tenham objectivos, enquadramentos e formas de implementação comuns, é essencial entender que, mesmo havendo uma maior coordenação e investimento em PCC como parte fundamental de uma RSS, esta não é suficiente para determinar o sucesso ou insucesso de RSS. A sustentabilidade de processos de RSS e/ou PCC têm como peça chave o investimento permanente na construção de relações de cooperação e confiança entre o Estado que recebe livremente um processo de reforma e as instituições convidadas a colaborar neste processo.

A capacidade de trabalhar em conjunto desde a fase da identificação e levantamento de necessidades das IDS, passando pela sua implementação e auditoria é elementar a um processo de RSS. A sustentabilidade deste processo varia em função da capacidade de criação e desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre todos os actores directos e indirectos do sistema de segurança. Deste modo, a maior incorporação de metodologias utilizadas nos



processos de PCC, como treinos, workshops e conferências voltadas para a temática da corrupção e suas implicações, servem também como forma de informal de se estabelecerem pontos de contacto e aproximação entre todos os actores do sistema. Destas sinergias podem resultar compromissos e promover-se oportunidades para a implementação e o desenvolvimento de processos de RSS com maior grau de integridade, transparência e sustentabilidade.

**OBSERVATÓRIO POLÍTICO**

Av. Elias Garcia, nº 123 – 7ºE  
1050-098 Lisboa PORTUGAL  
Telf. (00351) 21 820 88 75  
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

COSTA, Joana Carvalho, «A Reforma do Sector da Segurança e a Prevenção e Combate à Corrupção nas Instituições de Defesa e Segurança», *Working Paper [Online], número 1*, Observatório Político, publicado em 01/11/2011, URL: [www.observatoriopolitico.pt](http://www.observatoriopolitico.pt)

**Aviso:**

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou educativo, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e da referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.