

POLITEIA

ANO III - N.º 1 - JANEIRO/JUNHO 2006

POLITEIA – REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

EDITOR
EDIÇÕES ALMEDINA, SA
Rua da Estrela, n.º 6
3000-161 Coimbra
Tel.: 239 851 904
Fax: 239 851 901
www.almedina.net
editora@almedina.net

PRÉ-IMPRESSÃO • IMPRESSÃO • ACABAMENTO
G.C. – GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.
Palheira – Assafarge
3001-453 Coimbra
producao@graficadecoimbra.pt

Setembro, 2006

DEPÓSITO LEGAL
214521/04

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação
são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo,
sem prévia autorização escrita do Editor,
é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

POLITEIA

ANO III – N.º 1 – JANEIRO/JUNHO 2006



ALMEDINA

FICHA TÉCNICA:

Director

Alfredo Jorge Gonçalves Farinha Ferreira

Coordenador

Manuel Monteiro Guedes Valente

Conselho de Redacção

Michele Soares

Luís Fiães Fernandes

Cristina Reis (Tradutora)

Consultores e Colaboradores

Adriano Moreira

Alberto Peixoto

Alfonso Serrano Maillo

Anabela Miranda Rodrigues

Andreia Lapão

António Francisco de Sousa

António José Fernandes

Artur Anselmo

Artur Rocha Machado

Carlos Alberto Poiares

Constança Urbano de Sousa

Cristina Montalvão Sarmento

David Catana

Dina Maria Santos Rocha Machado

Élia Chambel

Figueiredo Ribeiro

Germano Marques da Silva

Henrique Salinas

Hugo Fonseca

Hugo Guinote

Isabel Marques da Silva

Inês Godinho

João da Costa Andrade

João Raposo

José Carlos Bastos Leitão

José de Faria Costa

José Ferreira Oliveira

José Garcia San Pedro

José Lobo Moutinho

Leonor Furtado

Luís Miguel Fiães Fernandes

Luís Monteiro

Manuel Domingos Antunes Dias

Manuel da Costa Andrade

Maria Isaura Almeida

Maria Teresa Payan Martins

Nieves Sanz Mulas

Nuno Caetano Poiares

Nuno Castro Luis

Paulo Valente Gomes

Pedro Clemente

Pedro Pinho

Rodrigo Santiago

Rui Pereira

Virgínia Oliveira

EDITORIAL

A junção de artigos, cujos temas se interligam, tem, desde o início, constituído o mote da direcção da revista POLITEIA. A dificuldade agrava-se quando a escassez da discussão científica dos temas em geral e das ciências policiais em especial é uma realidade. O tratamento dos temas inerentes às ciências policiais tem, contudo, sofrido uma evolução quantitativa e qualitativa, denotando um aumento de estudiosos e do interesse sobre as questões da liberdade, da segurança e dos direitos dos cidadãos.

Os textos que se têm publicado são expressão das características forte da revista: a versatilidade e a interdisciplinaridade quer dos conteúdos quer dos autores, cujas áreas do saber diferem, o que proporciona uma maior riqueza na transmissão e na aquisição de conhecimento.

O número da revista que trazemos à estampa mantém estas características. Podemos desfrutar de uma visão psico-sociológica sobre a problemática do terrorismo, de ARTUR ROCHA MACHADO, de uma visão estratégico-política do sentimento de insegurança e da sua relação com os diversos poderes, de HUGO BATISTA GUINOTE, uma visão histórica da evolução da Polícia de Segurança Pública, de FLÁVIO ALVES e ANTÓNIO M. DA COSTA VALENTE, uma visão criminológica sobre a educação do menor para o direito, de LUÍS F. J. DE ALMEIDA GUERRA, e um estudo sobre dados biométricos e as questões de segurança de PAULO ABEL ALMEIDA JOÃO.

A colocação no mundo científico de uma revista dedicada às ciências policiais é, hoje, uma conquista do Instituto e do seu Centro de Investigação. Conquista que se pretende duradoura, faculdade que só será possível se os colaboradores e consultores contribuírem regularmente. Desde já, a todos o nosso obrigado pela contribuição prestada, sendo que, neste momento de despedida, transmitimos os votos de aprofundamento e de sucesso.

O Director

Anatomia do Terrorismo

Uma análise psico-sociológica

Anatomy of Terrorism
A psychological and sociological analysis

ARTUR ROCHA MACHADO*

Sumário/Summary

Introdução; 1. Dissecando o conceito de terrorismo; 2. Da natureza humana: a paz e o belicismo nas sociedades; 3. Formação da identidade e comportamento terrorista; 4. Da estruturação do poder ao despertar do terrorismo; 5. Da evolução do homem e do terrorismo potencial; 6. O homem: da tendência totalitária à arma terrorista; 7. Regresso ao nacionalismo: terrorismo e identidade; 8. Paradoxo da identidade democrática e terrorismo; Notas conclusivas

Introduction; 1. Analyzing the terrorism concept; 2. Human Nature: peace and war in societies; 3. Formation of the terrorist identity and behaviour; 4. From the Structuring of power to the rise of terrorism; 5. man and potential terrorism evolution; 6. The man: from totaliriam inclinations to the terrorist weapon; 7. Back to the nationalism: terrorism and identity; 8. Paradox of the democratic identity and terrorism; Conclusive notes.

* Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna e do ISLA.

Introdução

Estando na ordem do dia, o terrorismo surge como fenómeno complexo que tem agitado as sociedades, mas que não deixa de ser uma resposta natural desencadeada contra condutas impostas e indesejadas. Trata-se, portanto, de uma arma a que recorrem aqueles a quem, muitas vezes, o direito da força desapossou da força do direito às mais elementares e naturais condições da existência como a dignidade, a liberdade e a identidade. Expressa simplesmente, a resposta reactiva do *espoliado* que procura a sua razão de ser. Por isso, qualquer tentativa para o impedir ou eliminar não passará certamente de um desejo, acolhido com esperança, mas condenado necessariamente ao fracasso. A dignidade da pessoa ou de um povo não se negocia, não tem preço. E é intemporal, como a história o tem sobejamente demonstrado. Há, por isso, razões de sobra para se olhar o projectado fim do terrorismo com suspeição, confrontando a esperança com a descrença. Compreende-se que assim seja, pois qualquer tentativa de o combater será sempre frágil e insustentável, porque não é clara a sua legitimidade. É exactamente neste particular que reside a dificuldade ou impossibilidade de definir com fundamento e coerência o conceito de terrorismo. A identificação das fronteiras do que é ou não terrorismo é por de mais incerta e deixa desapontados mesmo os mais determinados em o fazer.

As definições de terrorismo que se conhecem, partem de pressupostos de conveniência, naturalmente artificiais e de cariz unilateral¹ padecendo só por isso, de ilegitimidade. Quando analisadas, os seus fundamentos correm o risco de se desagregarem por falta de coerência e racionalidade. Foi certamente por essa razão que foram inconclusivos os resultados da cimeira de Barcelona que se debruçara sobre essa matéria². Não admira pois é demasiado ténue, se é que existe, a linha que separa o terrorismo do contra-terrorismo. Não serão os dois a mesma coisa?

¹ Trata-se de definições de cariz jurídico e estruturante que de forma alguma esgotam a essência do fenómeno estando por isso longe de servir consensos e, portanto, correndo sempre o risco de, no limite, se auto-destruírem.

² Assim aconteceu com a cimeira realizada em Barcelona, em 27 e 28 de Novembro de 2005, onde os líderes Europeus pretenderam encontrar uma definição consensual de *terrorismo*, mas que acabou com resultado inconclusivo. De facto a linha que separa o terrorismo do contra-terrorismo é demasiado ténue senão inexistente e, portanto, puramente imaginária.

Este impasse suscita a pergunta seguinte: poderá o criador dizer mal da sua criação?

Objectivamente, todo o ser humano é, na sua essência, potencialmente terrorista. A construção da identidade a isso obriga. Trata-se de uma patologia congénita. Basta que as condições a provoquem para que se manifeste. Pouco há a fazer, a não ser combater um terrorismo com outro terrorismo, como aliás acontece. E este é o dilema e o drama que impedem a construção objectiva e consensual da desejada definição de terrorismo, pois acabará sempre por ser perversa e ricocheteante.

Como se pode inferir a questão do terrorismo encerra de facto um problema melindroso e multifacetado de cariz psico-sócio-político. Assumir esta realidade é não só perturbador, mas também, fragilizante e desestruturante. E é sobretudo uma condição que fere e incomoda a ousadia endémica, mas corroída, dos arautos da verdade e da pretensa liberdade, pois quando entram na substância causal apercebem-se inesperadamente que a tentação de condenar os outros com arrogante e impiedosa austeridade, lhes cai em casa a própria condenação, deixando-os sem argumentos nem defesas plausíveis.

Pela complexidade original que envolve e fugindo aos lugares comuns oriundos do *estabelecido*, próprio dos que pretendem justificar os seus actos com a sua própria justificação, as páginas seguintes procuram dar uma visão diversa e desapaixonada da génese e fundamento do comportamento terrorista.

1. Dissecando o conceito de terrorismo

Nunca as palavras, como as imagens, foram tão elucidativas e conclusivas como o são nesta sociedade mediática em que vivemos, apregoando fenómenos contundentes e siderando mesmo os espíritos menos informados e prevenidos.

Actos violentos, destrutivos e verdadeiramente selvagens sempre existiram. Nada de novo. Foram banalidades ao longo da história da humanidade. Para o comprovar basta lembrar a barbárie de que se revestiram as cruzadas na idade média ou, mais recentemente, reavivar a memória do que se passou na Europa dos balcãs ou na África (congolesa) para reviver incríveis cenas de desumanidade, violência e morte, ou seja, verdadeiros actos de terror. Nada de novo, portanto.

Terror e terrorismo foram desde sempre armas banalmente utilizadas, ora pelas minorias que pretendiam conquistar ou reconquistar o poder, ora pelos poderes instituídos como forma de o preservarem e perpetuarem³. Assim aconteceu no passado recente, com Robespierre, Estaline e Hitler, entre muitos outros. Também é sabido que ao terror e terrorismo de Estado, respondeu por vezes um terrorismo oriundo dos aterrorizados. E assim, uns e outros assumiram a sua essência potencial transformando-se em terroristas. Nenhum dos actores em cena tem maior legitimidade para se arrogar de direitos que efectivamente não tem, embora possa ter mais poder e busque argumentos para o justificar e convencer o social da sua razão. É esta situação equívoca e falaciosa que também tem contribuído para dificultar um acordo quanto à definição de terrorismo.

Sublinha-se que a ênfase dada ao fenómeno *terror e terrorismo*, só recentemente tomou lugar nas agendas políticas dos governos, o que não deixa, todavia, de ser uma questão particularmente incómoda. Trata-se de um fenómeno que eclodiu e sensibilizou as sociedades, fracturando-as quanto à interpretação que dele fazem. A esta situação não será alheia a percepção das crescentes desigualdades sociais e políticas, a mediatização das barbaridades bélicas, as reacções violentas dos oprimidos e o humanismo crescente das sociedades.

Ao procurar situar historicamente a génese do terror e do terrorismo, a referência encontrada aponta o regime de terror do Estado imposto aquando da revolução francesa (1793 e 1794), período em que o poder instituído eliminou, por todo o país, após processos sumários, os adversários, considerando-os «inimigos da república». Todavia, embora esta ocorrência seja considerada um marco histórico na literatura especializada, há referências ao terror em diferentes escritos da antiguidade grega. Também Niccolo Maquiavel (1469-1527) o considerou um meio usado pelo poder político para sua própria preservação, impondo de forma violenta o medo, a insegurança e a obediência incondicional. A expressão *terrorismo* terá surgido como extensão natural de terror e, portanto, ligada também à revolução francesa, expressando essencialmente o uso da violência como método de consolidação do poder do Estado. Assim, terror e terrorismo andam associados e expressam conteúdos da mesma natureza e foram armas vulgarmente utilizadas pelos Estados. Todavia,

³ Cfr. GROS, Frédéric – *États de Violence, essai sur la fin de la guerre*, Paris, Éditions Gallimard, 2006, páginas 120 e 121.

com o decorrer do tempo vieram a ser utilizados por outros agentes, porventura contra o próprio Estado seu criador.

Para além do significado clássico, o conceito actual de *terror* e *terrorismo* tende a abranger também actos de violência física e psicológica levados a cabo por indivíduos ou grupos políticos contra a ordem estabelecida. Tais actos caracterizam-se pela indiscriminação das vítimas a atingir e por visar corroer a vontade de combater do inimigo alvo e, simultaneamente, desmoralizar e paralisar a capacidade de reacção das populações. Esta nova faceta do terrorismo tende a difundir-se, a internacionalizar-se e a assumir-se como determinação política autónoma. Ultrapassou já a mera dimensão de actividade encorajada ou apoiada por um Estado para realização de crimes no seu ou noutro território, ou contra bens de outro Estado. Trata-se de uma nova configuração de *terrorismo* a que não será alheio o crescente desenvolvimento cultural, intelectual e a consciencialização dos povos corroborada pela contribuição dos *mass-media*. Nesta perspectiva passou a envolver o conjunto de actos, atentados e sabotagens realizadas, em regra por grupos ou organizações, com o objectivo de gerar a insegurança e abalar o poder instituído. Verifica-se assim, que a ênfase do acto terrorista foi deslocada do Poder para o contra-poder, o que dificulta o seu controlo. Por isso se transformou num fenómeno autónomo que não só está na ordem do dia, como também preocupa a generalidade das sociedades face aos efeitos e à sua visibilidade mediática. Sublinha-se, todavia, que este fenómeno não só não é novo, como sempre foi utilizado como processo de luta pelo poder, recorrendo frequentemente ao crime mais ou menos hediondo. E nenhuma sociedade terá escapado e provavelmente jamais escapará a tais actos. O que verdadeiramente se enfatizou, nos tempos recentes, foi a palavra *terrorismo*, consequência directa do impacto das suas imagens e do quanto de chocante e desumano mostram. Estas sim, são frequentemente prova de desumanidade e barbárie, gerando um clima de insegurança psicológica, de medo e impotência para lhes pôr cobro. Muitas vezes, tais acções são premeditadas e nem sequer poupam a aniquilação de **inocentes que nada têm a ver com as motivações desses actos que por isso mais se tornam incompreensíveis e intoleráveis.**

Apesar da censura e condenação dos actos terroristas (de que há conhecimento) pela sua barbaridade e crueldade, é de sublinhar que não se descobriu o *mal*. Ele existe, endemicamente, em cada um dos seres humanos e, por extensão, das sociedades.

Todos os homens gostariam de ser deuses absolutos. São verdadeiras *máquinas desejanter*⁴. Dominadores totais. E é esta condição que os torna ambiciosos, sedentos de poder quase raiando a esquizofrenia e, por isso, vulneráveis ao *gene do mal*.

De facto o comportamento humano com tendência esquizofrénica é frequente e assume expressões que se enquadram e dão significado ao termo *terrorismo*. É por isso paradoxal, que uma palavra espante tanto quando os seus efeitos são milenares, embora não fossem socialmente conhecidos. Convém lembrar que a história é escrita pelos vencedores pelo que dela só consta o que lhes convém.

Se actualmente se assiste com espanto e perplexidade ao que de desumano se passa nesta *aldeia global*, não é porque seja novidade, mas porque fere a sensibilidade. Por isso olha-se e condena-se o *terrorismo* como se ele fosse um *mal* de hoje, ou um fenómeno novo, quando o que o faz emergir é a sua visibilidade mediática. De facto é hoje possível tomar conhecimento quase em directo de tudo o que se passa em qualquer parte do mundo, graças à evolução das tecnologias da informação. Estas sim, são a grande novidade do nosso tempo. Mas não têm só méritos, como se pode pensar. A familiarização e habituação podem banalizar os factos e transformá-los, ora em modelos de aprendizagem, ora em meros dados estatísticas.

2. Da natureza humana: a paz e o belicismo nas sociedades

Ainda que custe reconhecê-lo, o progresso da humanidade fez-se à custa da *espada* ou excepcionalmente, da *pena* (escrita). Conquistar o poder foi sempre obra de um destes utensílios, com predominância do primeiro pela visibilidade e temor dos seus efeitos. O belicismo fez parte da história da humanidade e atravessou as sociedades, dos primórdios até à actualidade. Só por isso se compreende o apelo constante à paz⁵, apesar de parecer um paradoxo, pois tudo faria crer que fosse ela o estado normal das sociedades. Mas assim não acontece. De facto, a evolução cultural e civilizacional dos povos estiveram associadas à guerra (decla-

⁴ Cfr. DELEUZE, Charles e GUATTARI, Félix, *O Anti-Édipo, Capitalismo e Esquizofrenia*, Lisboa, Editora Assírio e Alvim, 1995, pág. 7 e 8.

⁵ Cfr. GROS, Frédéric – *États de Violence, essai sur la fin de la guerre*, Paris, Gallimard, 2006, pág. 8.

rada ou não) e envolveram acções que, pela sua barbaridade, se enquadrariam no que se designa actualmente por terror ou terrorismo. Trata-se, portanto de uma prática muito antiga⁶, que continua a suceder nas sociedades actuais e com os mesmos fundamentos de outrora, embora o discurso oficial o tente ocultar. Esta dimensão contribuiu para diferenciar a espécie humana das outras, ao revelar um desenvolvimento intelectual superior que lhe permitiu organizar-se politicamente e assim encontrar formas de convivência relativamente estáveis.

O processo de regulação da vida em comum, que impôs limites à livre expressão e conteve a dinâmica dos impulsos (mesmo os mais violentos e bárbaros), não se fez sem custos e também não conseguiu erradicar o mal da natureza humana. Tal controlo levou por vezes à sublimação dos seus propósitos e à modelação social do comportamento. Contudo, a herança selvagem da espécie humana⁷, persiste biologicamente endémica, podendo manifestar-se imprevisivelmente. Foi este facto que levou Annah Arendt, a realçar que algumas figuras nazis, parecendo pessoas perfeitamente normais cometeram os mais hediondos crimes como se fossem meras banalidades. Este comportamento só pode entender-se, se conviver no ser humano, uma dupla forma de conduta. Por um lado, manifesta um comportamento integrado e ajustado às exigências da convivência social e, por outro lado, controla e preserva no mais profundo do seu âmago a força selvática e destrutiva herdada dos seus antepassados mais remotos (os animais). Se assim for, a evolução intelectual da espécie humana apenas impôs e fez regredir a acção dos instintos, sobrepondo a oportunidade à necessidade. Esta repressão que não deixa de gerar um comportamento artificial, é indispensável para assegurar o equilíbrio social, embora possa ter efeitos imprevisíveis se não houver mecanismos descompressores, acabando mais cedo ou mais tarde por explodir descontroladamente. Nas circunstâncias expostas, o ser humano viverá um conflito permanente entre as forças repressivas de organização, controlo, normalização e convivência e as forças instintivas, afirmativas de poder, identidade e singularidade. Esta dicotomia permite compreender que o *mal* seja a expressão natural da existência e portanto uma realidade potencial. É por isso que a história das sociedades não é mais do que o reportório de cenários de vencedores e vencidos, de cri-

⁶ Cfr HARRIS, Marvin – *Canibais e Reis*, Lisboa, Edições 70 Lda, 1990, pág. 54

⁷ Considera-se neste caso a evolução humana a partir dos seus antepassados mais remotos – os animais.

minosos e vítimas, embora relatado e enfatizado pelos vencedores que tentam justificar os seus actos e as barbaridades cometidas. Paradoxalmente, verifica-se que neste aspecto a evolução cultural, intelectual, humanista e económica dos povos não se repercutiu, como se poderia esperar, na contenção e controlo de semelhante monstruosidade⁸. Tudo isto porque está em causa a própria razão de ser, embora muitas vezes decline para subterfúgios que não passam de derivações que apenas encobrem outras realidades como é o caso das religiões.

3. Formação da identidade e comportamento terrorista

A construção da identidade é uma questão essencial da natureza humana. Trata-se portanto de uma necessidade individual intrínseca, que colide com a formalidade social que impõe um outro modelo de identificação baseado na uniformidade da conduta. Por isso, condicionamentos, contrariedades e repressões, agem constantemente sobre o indivíduo, moldando e modelando a própria identidade. Contudo o constrangimento repressivo que contém os instintos e os impulsos, não elimina a necessidade, o que faz com que subsista a frustração e o desejo de vingança. Assim, a mudança forçada que impõe a regulação dos comportamentos e civiliza os relacionamentos, faz com que os indivíduos mostrem o que verdadeiramente não são, originando a construção de identidades “ames-tradas” ajustadas a conveniências, mas longe de corresponderem às respectivas essências. Apesar de tudo nuns casos poderão ser mais consentidas, noutros, mais contestadas. A conduta estrutural das sociedades obedece aos mesmos parâmetros e tem pouco a ver com a imagem que visivelmente ostentam, o que explica certas vinganças (massacres), aparentemente sem fundamento, que de em vez quando acorrem.

Sublinha-se porém, que a imagem que cada indivíduo desenvolve de si, embora artificial, é indispensável para assegurar a aceitação e a integração social. Admite-se todavia, que por detrás desta construção de conveniência, sobreviva oprimida mas activa, a força da *máquina desejante* (constituída pelos instintos, pelas necessidades e pela auto-afirmação) espreitando a oportunidade para se manifestar. Esta é uma explicação para eclosão dos comportamentos violentos e bárbaros sempre condenados

⁸ Cfr. DAEHNHARDT, Rainer – *O Homem e a Arma, a humanidade no caminho da auto-extinção*, Publicações Quipu, 1999, pág. 12.

à luz da racionalidade e dos princípios humanistas. A *violência* e a *maldade* que poderão ter uma causa inconsciente ou consciente responsável por essa vingança, são capazes de, em certas situações, constituir a única sensação de reconhecimento ou de prazer. Este paradoxo inexplicável sustentará a tese de que a *essência do mal* subsiste imanente no próprio ser humano, sendo responsável⁹ pelas suas acções mais atentatórias da dignidade do seu semelhante. Poderão até constituir uma forma de identificação, embora patológica.

Falar em *maldade* humana supõe implicitamente uma referência a comportamentos opostos à lei ou à ética da sociedade¹⁰. Todavia, as leis são construções humanas reguladoras de fenómenos sociais, verdadeiros ancoradouros referenciais, porém, sem correlação consistente com a natureza humana. A ética preexiste à lei e não se esgota nos seus limites estreitos e precisos, ainda sujeitos a serem distorcidos. É aqui que começa a questão essencial, quando por exemplo se procura regulamentar a conduta terrorista. Tal tentativa de regular feita a partir do fenómeno, origina uma construção sem alicerces, que se esgota em si mesma. Por isso se assiste a justificações, interpretações, projecções e suposições que ultrapassam as realidades e entram no domínio do mero exercício cognitivo, não passando frequentemente disso. Todavia, em termos gerais é por aí que se aprecia e julga o terrorismo vingando a funcionalidade, mas desprezando-se a essencialidade. Mais arranjo menos arranjo o problema subsiste, porque é melindroso recorrer à análise da *causa das coisas*. E é ao começar pelo princípio, que emerge o problema básico da definição de terrorismo, provavelmente sem solução, ou com solução flutuante segundo as conveniências dos poderes instituídos.

O *mal* é um sentimento humano universal e não exclusivo de um indivíduo, um grupo ou povo. Os seus efeitos devem por isso ser analisados à luz de parâmetros éticos independentemente de quem o pratica, sabendo que em qualquer caso envolve um conjunto de comportamentos lesivos da vida, da moral ou da dignidade humana.

Depois do que se disse a polémica subsiste instalada. A segurança que a lei previne, entra em crise e as certezas propaladas são corroídas pela realidade essencial.

⁹ Cfr. D'ALLONNES, Myriam Revault – *Ce Que L'Homme Fait à L'Homme, essai sur le mal politique*, Paris, Éditions du Seuil, 1995, pág. 24.

¹⁰ Cfr. D'ALLONNES, Myriam Revault – *Ce Que L'Homme Fait à L'Homme, essai sur le mal politique*, obra citada, pág. 41 e seguintes.

A questão de *mal* (terrorismo) torna-se, na apreciação corrente, objecto de grande controvérsia, ambiguidade e arbitrariedade. O mesmo acto, se convém, é terrorista, mas também pode não ser e tornar-se até defensor da paz se esse for o desejo do decisor. Esta variabilidade opinativa alerta para a incoerência e conseqüente descrédito.

A emergência do *mal* (terrorismo) tem muitas vezes sido relacionada ou atribuída à fragilidade dos valores, à permissividade ética ou ao desrespeito pelos direitos fundamentais do homem. Mas raras vezes, porém, são realçadas como causas próximas a desigualdade económica e social, quando se supõe que poderão ser de grande relevância e significado neste contexto.

Em síntese, observando o *mal* nas sociedades e o terrorismo a ele associado, pode inferir-se que muitos destes fenómenos não serão mais do que a expressão reivindicativa de um direito natural perdido e único meio de o fazer valer e recuperar. O *espoliado* tem poucos motivos para se sentir reconhecido como membro da colectividade humana. Só acções perturbadoras da ordem e da estabilidade levam a que se repare nele e a reconhecê-lo. É uma forma bizarra de dizer “existó”, mas talvez a única, apesar de incondicionalmente censurada. Muitas vezes é a resposta à humilhação e desprezo a que o poder votou o povo a quem não deixou mais do que aquela forma de defesa da honra.

4. Da estruturação do poder ao despertar do terrorismo

Controverso, por vezes desumano, mas intencionalmente finalista, o homem preserva a ambição desmedida, o poder insaciável e o desejo ardente de glória¹¹, aspirações só conseguidas à custa da subjugação, do medo e da tortura infligidos a adversários e inimigos. Neste pequeno deus a grandeza e a miséria convivem paredes meias. É neste contexto que o terrorismo aparece como fenómeno difuso, assumindo-se como arma de contra-poder que ameaça a estabilidade individual e social, perturbando a segurança e instabilizando psicologicamente os povos. O clima gerado é particularmente reforçado pela difusão mediática dos factos e pela sua influência social.

¹¹ Cf. DAEHNHARDT, Rainer – *O Homem e a Arma, a humanidade no caminho da auto-extinção?*, obra citada pág. 115.

Realça-se que apesar das diversas metamorfoses, as sociedades actuais não diferem muito das primitivas no que se refere à convivência com o terror “aceitando essa inevitabilidade”¹². O facto de serem mais evoluídas, mais participadas, mais conscientes dos seus direitos, e também mais diferenciadas e desiguais, criou condições para que se gerasse e disseminasse a revolta e a instabilidade de que o terrorismo é a expressão maior. Se o *terror* se fez sentir frequentemente em situações balizadas por regras, o *terrorismo*, sua extensão, surgiu mais recentemente como fenómeno informal disperso, tendencialmente *desterritorializado*, podendo ocorrer em qualquer lado. Esta é a particularidade que maior apreensão e medo gera nas pessoas e nas sociedades, pois desconhecem como se proteger de tal ameaça. Oriundo de causas variadas, o terrorismo surge como fenómeno complexo que, se por um lado agita e desestabiliza a ordem instalada, por outro lado vinga a opressão e repressão sofridas. Por isso, na análise do terrorismo não é despiciendo considerar o estado de desequilíbrio e humilhação a que as sociedades chegaram, onde se confronta a opulência e a riqueza com a pobreza e a miséria, condição potencialmente propícia a regressões fanáticas, fundamentalistas e bárbaras por parte daqueles que nada têm a perder e sentem ameaçada ou perdida a própria identidade e razão de ser. Para os desprovidos de poder, as acções terroristas acabam por ser o único meio de alerta, afirmação e reconhecimento.

Assim, o terrorismo, pese embora as diferentes interpretações, é essencialmente um fenómeno político de cariz desestabilizador e com fortes repercussões psicológicas, sociais e económicas. E porque é um fenómeno essencialmente político ou sociopolítico, só neste quadro pode ser encontrada uma solução, ainda que transitória. Convém, por isso, sublinhar o facto das acções terroristas serem enquadradas pelos diferentes poderes políticos como atentado ao normal funcionamento das sociedades, o que não lhes retira fundamento natural. Todavia, aferidas pelas normas reguladoras do poder social organizado, são consideradas inaceitáveis e combatidas sem tréguas. A ordem jurídica que regula a vida colectiva, julga necessariamente todos os actos que a põem em causa e dentro desses parâmetros define-se e define o que deve ser, mesmo consciente da sua unilateralidade ou apropriação formal das vontades colectivas. O poder e o seu exercício são expressão da construção jurídica aceite axiomáticamente, o que faz com que tudo se decida e grave em

¹² CAILLOIS, Roger – *O Homem e o Sagrado*, Obra citada, pág. 169.

torno dessa construção. Deixa assim de estar em discussão o fundamento estrutural que dá corpo à organização social, para relevar o papel da lei como reguladora e defensora desse ordenamento. Ora o problema do terrorismo tem sido ponderado e tratado sob os auspícios jurídicos e, portanto, ignorando quaisquer outras premissas que a democracia veio incautamente reavivar e reforçar, relevando a defesa da individualidade. Há assim como que uma regressão e um repensar de tudo o que limita a legitimidade natural. A este movimento junta-se ainda a maior compreensão intelectual que a evolução espoletou. Esta nova perspectiva de análise colide com o estereótipo costumeiro e deixa perplexos e sem resposta os descautelados. O poder fragiliza-se sempre que se afirma unilateral e incondicional, pois abre brechas e torna-se permeável defensiva ou ostensivamente. O terrorismo é a face visível desse desencontro.

5. Da evolução do homem e do terrorismo potencial

Contrariamente ao que se poderia pensar, a evolução humana não modificou a crueldade e o terror dos seus actos que continuam a ser manifestações correntes de intensidade variável, indo do mais vil dos ódios e do desprezo, até à destruição dos outros.

A insensibilidade e a surdez à dor e ao lamento, continuam a ser um infeliz distintivo das sociedades, onde o individualismo e o egoísmo imperam. Mas são também o indício do despertar da vingança que vive no mais profundo de cada ser humano. Todos os seres humanos serão um pouco terroristas, embora em dimensões e sob formas muito diferenciadas. Alarga-se aqui o conceito, fazendo integrar na dimensão terrorismo não só o que define o ataque directo e destruição física, mas também a pressão e destruição psicológica praticada correntemente, mas pouco sensibilizadora porque é menos visível, embora não menos destrutiva. Esta é sobretudo materializada na humilhação e na perseguição. E aqui começa a farsa, pois quando o discurso oficial apregoa os direitos humanos, a prática mostra a indiferença¹³ e o desprezo pela vida. A afirmação social e a ambição de poder são procuradas sem limite, assentando invariavelmente na hostilização, na perseguição e na destruição. Em contrapartida a reacção dos humilhados, sempre que possível, faz da

¹³ Este ponto de vista é inspirado e sustentado no livro de Catherine Chalié, *Lévinas a utopia do humano*, Instituto Piaget, Divisão Editorial, 1996, páginas 54 a 67.

vingança e da reconquista da dignidade as armas preferidas podendo praticar os mais cruéis e inesperados actos. Estas condutas porém, subsistem controladas e disfarçadas sob uma aparente acalmia, porventura exemplar. Esta é a dura realidade das sociedades.

Sublinha-se, pois, que a história do homem não é mais do que a história do poder e, conseqüentemente, da humilhação, da crueldade e do terror. Não há razões para dissimular esta dura realidade. É assim. E sempre assim foi. Isso reforça a suposição de que a vingança seja um característica inerente à natureza humana e que estará presente em todos os aspectos da sua vida, ainda que revista formas de expressão e actuação pouco visíveis. Mas isso depende da habilidade e da sensibilidade do actor e da forma como obtém os resultados.

Como reconhece o senso comum, o terror afere-se pelos efeitos provocados e pela instabilidade gerada, fenómeno que se repercute na estrutura e na estabilidade do próprio poder político. Porém, o acto terrorista pode ser eventualmente, a última expressão de alguém que na estrutura das relações de poder se viu ignorado, desprezado e até espoliado de direitos naturais. As condições de vida a que foi votado, podem ser o despertador da reacção individual. Poder e insubmissão extremados serão sem dúvida condimentos explosivos de sentimentos de vingança, na estrita salvaguarda dos mais profundos desejos e ambições de qualquer ser humano. É esta realidade, por vezes ignorada pela cegueira do poder, que enforma a violência e corporiza a destruição como último recurso. E parece não haver progresso intelectual ou social que metamorfoseie esta condição, agora reforçada pela defesa dos direitos humanos expressos na dignidade e respeito pela singularidade das pessoas, que a democracia proclama.

Admitindo que a evolução e o progresso do homem se fizeram num contexto de conflito de maior ou menor dimensão, o desenvolvimento intelectual, a compreensão da realidade e dos direitos humanos reforçados pela promessa feita pela democracia, conjugaram-se de forma exponencial para aumentar a sensibilidade e a intensidade da reacção a todo o tipo de opressão. E assim se potenciaram imprevistamente as condições para o regresso da barbárie que se pensava abolida das sociedades civilizadas. Por isso as sociedades actuais continuam sujeitas à mesma vulnerabilidade de sempre, pois a desorganização gerada pelo terrorismo instalou a instabilidade, a angústia, a ansiedade que incentivam a busca de uma resposta adequada, embora da mesma natureza, capaz de fazer repor o seu normal funcionamento.

A constatação de actos terroristas, independentemente das suas motivações, reforça a ideia de que a energia agressiva e violenta continua activa e por isso disponível para se manifestar sempre que haja pretexto¹⁴.

6. O homem: da tendência totalitária à arma terrorista

O suposto comportamento humano bondoso não existe senão na criação literária ou na ingenuidade imaginativa. O próprio acto civilizador impôs como medidas a repressão dos instintos e a contenção dos desejos que atentavam contra a organização social. A natureza foi dominada e domesticada pela cultura, pelo menos naquilo que é aparente. Sublinha-se, porém, que o acto civilizador e regulador não erradicou da natureza humana os seus fundamentos agressivos, nem a sombra totalitária que nuns e noutros hiberna. E é exactamente nisto que reside o problema da vida em sociedade.

A natureza humana persiste naquilo que é a sua essência, apesar de se ter burilado para responder de modo ajustado às exigências que a vida social lhe impõe. É nesta construção que reside a falsidade da representação humana expressa no desempenho de papéis distorcidos e que não reflectem o essencial. A incongruência do ser humano é uma realidade inquestionável. A sua gestão é uma tarefa árdua que exige habilidade e racionalidade. Por isso não é despiciendo observar e avaliar a representação humana cautelosamente para evitar surpresas e prevenir desilusões.

O empenho no sucesso pessoal e no reconhecimento social sempre ocultaram e subverteram a realidade essencial, pois na essência, o Poder é um bem escasso e não negociável. Só a incerteza de o obter pode levar à negociação que, embora fraudulenta, é capaz de gerar temporariamente alguma estabilidade na convivência das diferentes forças. É esta *polidinamia* que explica a incoerência dos comportamentos e a razão pela qual o desejo e a busca do poder pessoal são mais fortes do que tudo o resto. Não há limites à busca de soluções que satisfaçam as exigências

¹⁴ Para concretizar este ponto de vista, basta considerar a criatividade que muitas vezes preside à decisão de fazer a guerra como refere Rainer Daehnhardt, no livro, *O Homem e a Guerra, a humanidade no caminho da auto-extinção*, obra citada, pág. 103 e 104.

do “Eu” pessoal¹⁵ por se tratar de uma necessidade fundamental da pessoa. Este comportamento, que indicia uma tendência autoritária, não se revela senão como fenômeno emergente da relação social, o que significa que a sua existência supõe alguém que a sofra e que seja influenciado por ela nas diversas acções e na maneira de ser e de fazer as coisas.¹⁶

É a tendência para o poder que acciona o mecanismo de «agressão-dominação» e que explica que, frequentemente, até «os menores pretextos servem aos homens para se agredirem»¹⁷ e, mesmo os de menor estatuto social, não enjeitam a sua parcela de autoridade para sentir o prazer de apoucar o seu semelhante. Supõe-se que seja a «agressividade inibida pelas regras sociais e pelo medo da sanção»¹⁸ que, ao procurar válvulas de escape, transforme em bode expiatório aquele que não recuse a dominação. Os fracos, qualquer que seja a origem da fraqueza, são sempre potenciais vítimas.

No homem o sentimento de violência, embora disfarçado, continua a ser um dos maiores prazeres que conserva silenciosamente, como herança da antiga humanidade. Os excessos desse impulso confundem-se, por vezes, com a vontade de exterminação dos congéneres. Este é um sentimento autoritário supostamente comungado por todos os seres humanos e considerado a expressão natural da paixão pelo poder, que quando levada ao extremo, cria estados de ansiedade perigosos ao desprezar tudo e todos e ao transformar-se numa anomia patológica. O mais espantoso é verificar-se que esta patologia autocrata não só existe (a história tem-no provado), como sempre teve seguidores e executantes das suas decisões e loucuras. Este tipo de personalidades caracteriza-se por amar o poder, desprezar a crítica, eliminar sem escrúpulo qualquer adversário e esmagar as conspirações, mesmo que sejam imaginadas. Considerando-se verdadeiros deuses, a incerteza para eles não existe. Preservam o culto da personalidade e agem totalitariamente. A humilhação e a dor dos outros são motivo de prazer. Estas características serão a ressonância do que de mais profundo e ancestral há na natureza humana, de raiz *zoológica* e que a acção socializadora fez regredir, mas não destruir.

¹⁵ A personalidade do indivíduo é uma construção individual necessária que só de si depende, como refere CARL G. JUNG, no livro, *O Desenvolvimento da personalidade*, Editorial Vozes Ltda, 1988, págs. 178 e 179

¹⁶ Cfr. MUCCHIELLI, Roger – *Psicologia da Relação de Autoridade*, São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 1979, págs. 11 e 12

¹⁷ MUCCHIELLI, Roger – *Psicologia da Relação de Autoridade*, obra citada, pág. 21.

¹⁸ MUCCHIELLI, Roger – *Psicologia da Relação de Autoridade*, obra citada, pág. 21.

7. Regresso ao nacionalismo ou fundamentalismo: terrorismo e identidade

Os nacionalismos como os fundamentalismos, surgem como fenómenos políticos defensivos que no essencial buscam a dignidade, identidade e a coesão, qualquer que seja a forma que os configure. Emergem e têm como incentivo a resposta ou solução para diferentes estados de crise. Trata-se de fenómenos relativamente recentes¹⁹ que têm merecido particular atenção pelas suas implicações e efeitos potenciais.

O quadro base em que se fundamenta qualquer identidade (de pessoa ou sociedade) envolve, na concepção de Erik Erikson (1902-1991), o preenchimento de certos requisitos, como a distinção do objecto ou evento considerado de quaisquer outros, dispor de um significado bem determinado e possuir valor. Estas condições podem ser aplicadas a qualquer acto perceptivo ou à própria identidade individual ou nacional. As operações cognitivas estão definidas e da sua concretização resultará a génese da identidade procurada.

Numa colectividade humana, a identidade da nação resulta, antes de mais, da percepção que os cidadãos têm dessa mesma colectividade, em cada momento da sua existência. Trata-se de uma construção variável ao longo da sua própria história. A identidade nacional resulta, nestas circunstâncias, de um processo histórico que pode ter passado por diferentes metamorfoses até chegar ao estado em que é objecto de análise. Tal formação pode ser sobre-influenciada por diferentes factores culturais, políticos, económicos, sociais ou outros.²⁰ Isto explica que identidades nacionais com a mesma origem possam ser influenciadas decisivamente por variáveis diferentes. Em certos casos o desenvolvimento da identidade degenerou na exacerbação nacionalista com as consequências que são historicamente conhecidas. Todavia tal facto mostra a sua contribuição para a unidade e coesão do povo.

Prescindindo da apologia do nacionalismo²¹, há que reconhecer que foi frequentemente instrumento dinamizador da consciência colectiva e

¹⁹ Na perspectiva e com a conotação semântica que actualmente lhe é atribuída, o termo tem a sua origem no século XVIII, conforme refere ERIC HOBBSAWM no livro *A Questão do Nacionalismo: nações e nacionalismo desde 1780*, TERRAMAR, Editores, Distribuidores e Livrários Lda, 1998, pág. 8.

²⁰ MATTOSO, José – *A identidade Nacional*, Lisboa, Gradiva Publicações, Lda, Colecção da Fundação Mário Soares, 1998, pág. 6.

²¹ Cfr. GREENFELD, Liah – *Nacionalismo, Cinco Caminhos para a Modernidade*, Lisboa, Publicações Europa – América, Lda, 1998, pág. 13. A característica essencial do

da afirmação dos povos, fazendo convergir diferentes forças em sentido unidireccional. Assim aconteceu com A. Hitler aquando da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). De facto, consegue despertar e agregar os sentimentos colectivos em períodos de crise ou indefinição. E para isso tem sido por vezes utilizado.

Apesar de no senso corrente se correlacionar «nacionalismo» com «nação» e se lhe atribuir a conotação de tendência para preservar a unidade genética de um povo como realidade intocável, o seu papel é mais amplo e visa essencialmente a unidade, a preservação da identidade e a dignidade enquanto expressa o ser e o sentir profundo de um povo.²² Este ponto de vista, que pode revelar a limitação da compreensão humana, pode ser muito mais do que isso e ser considerado como a resposta dos indivíduos à percepção de contradições sociais e pressentimentos de desordem que ameacem a continuidade da sociedade. O sentimento nacionalista não é uma criação artificial forjada para produzir efeitos marginais. Visa responder de forma implícita e positiva à preservação da unidade e da identidade colectiva de que o indivíduo beneficia. Se existe alguma desconfiança do nacionalismo, isso resulta de se conhecerem alguns dos seus efeitos pouco abonatórios, pois a onda de entusiasmo e de adesão gerada, por desmedida e incontrolada, originou excessos condenáveis a todos os títulos. Todavia, enquanto fenómeno aglutinador de sentimentos em torno de objectivos comuns desempenhou um papel relevante, diluindo diferenças entre os diversos estratos sociais, promovendo, em certo sentido, a igualdade entre eles. Nessa perspectiva, contribuiu para a génese da democracia.²³

8. Paradoxo da identidade democrática e terrorismo

Para subsistirem como colectividades unificadas, as sociedades desenvolveram sistemas de coesão e definiram parâmetros orientadores

nacionalismo reside no facto de localizar a fonte da identidade individual no interior de um povo que é visto como portador de soberania, objecto central de lealdade e fundamento da solidariedade colectiva.

²² Cfr. GREENFELD, Liah – *Nacionalismo, Cinco Caminhos para a Modernidade*, obra citada, pág. 30, o nacionalismo pode ser considerado e conotado como uma espécie de identidade similar àquela que se atribui a este termo no âmbito da psicologia.

²³ Cfr. GREENFELD, Liah – *Nacionalismo, cinco Caminhos para a Modernidade*, obra citada, pág. 19.

e normalizadores das condutas. As crenças, símbolos e valores gerados e afirmados, convergiram para a unidade e reforçaram propósitos que limitaram a individualidade, a desagregação, o caos e a autodestruição. Esta particularidade fez com que a ideia de ordem não se conjugasse bem com a ideia de mudança, por esta parecer associar-se à percepção de desorganização estrutural e de destruição. Esta configuração é todavia ambivalente, porque é simultaneamente desejada e temida. Trata-se de um fenómeno por natureza e no mais profundo do seu âmago intrinsecamente conflituoso, pois envolve valências opostas. Estruturar uma determinada concepção do mundo e da vida do homem, traçar o caminho a pisar é, nesta perspectiva, compreender os factos políticos. Ora a questão das ideias políticas é de extrema complexidade, porque nem sempre corresponde ao significado que a fonte lhes atribuiu. Em regra, expandem-se e tornam-se independentes do seu criador, ficando à mercê da livre interpretação dos receptores, que lhe podem dar a configuração que lhes aprouver.²⁴ Abre-se assim a hipótese de abordar o comportamento político dos indivíduos, quer isolados, quer organizados em grupos de interesse, de pressão ou mesmo em partidos políticos. A acção das ideologias depende das forças que absorvem e da capacidade de as sinergizar. Ao envolver elementos de índole racional, emocional ou mítica²⁵, conciliam vestígios residuais de cariz estruturante, juízos de valor destinados a preservar a coerência valorativa e a suportar eventuais incoerências integrando esperanças colectivas, porventura milenares, que aguardam oportunidade de se manifestarem.²⁶

O problema da autodeterminação dos povos insere-se neste contexto e visa a fuga ao controlo e domínio indesejados, porque atentam contra a liberdade e independência que caracterizam o ser humano.

Volta-se aqui ao ponto inicial, mas fundamental, para explicar tudo o que no domínio humano acontece, pois a sobrevivência das sociedades, a humanização crescente, o desenvolvimento social e económico e a qualidade de vida são essencialmente fruto da imaginação e da invenção humana. A atracção do devir e a *busca da verdade* revelaram-se muitas vezes catastróficas. Esses desaires surgiram como sintomas opressivos opostos aos direitos fundamentais e à liberdade que, representando teo-

²⁴ Cfr. MOREIRA, Adriano – *Ciência Política*, obra citada, pág. 261.

²⁵ Cfr. MOREIRA, Adriano – *Ciência Política*, obra citada, pág. 264.

²⁶ Esta característica pode corresponder àquilo que de mais profundo existe na expectativa social e que representa a expulsão de frustrações sofridas.

ricamente o respeito pela individualidade, defenderam princípios e práticas pouco consentâneas com os princípios apregoados.

Os ventos que inspiraram os sistemas democráticos, valorizadores da individualidade, mexeram com princípios arreigados no passado histórico das sociedades, muitas vezes eivados de práticas cruéis e violências gratuitas capazes de arrepiar os mais insensíveis. Esta é a razão pela qual a transição de processos políticos, independentemente das suas características mais ou menos autoritárias e opressivas, continua a gerar um clima de instabilidade, de desconfiança e de receio até ser encontrado um novo modelo de equilíbrio social e individual.²⁷ Em democracia, o processo identitário é complexo e oscilante, sujeito à própria mutabilidade que enforma a natureza humana, ainda que permaneça suficientemente coeso o referencial que fundamenta a estrutura da sociedade.²⁸ Há nisto um factor que merece particular atenção, pois nas sociedades democráticas compete a cada um perceber-se e perceber o outro como seu igual dotado dos mesmos direitos. Esta particularidade evidencia a expressão objectiva do processo de identidade que deixa de ser baseado em diferenças questionáveis (racistas, sexistas, classistas) para ser construída com base na igualdade e no respeito mútuo. Trata-se da construção identitária a partir de aspectos positivos profundos e partilhados por todos.

Notas conclusivas

Na sua essência e na pureza dos princípios, o ser humano nasce livre e deveria desenvolver-se livre. Todavia, as condições da vivência colectiva impõem regras de conduta, que sendo contra-natura, asseguram a estabilidade e a ordem social. O poder emerge e desenvolve-se a partir desta relação, de que resulta uma dicotomia expressa por quem manda e quem obedece. Mas a obediência, aceite ou imposta, não deixa de

²⁷ Cfr. MESURE, Sylvie & RENAUT, Alain – *Alter Ego, Les paradoxes de l'identité démocratique*, obra citada, pág. 18 e 21.

²⁸ As sociedades abertas e permeáveis à mudança como acontece com as sociedades democráticas, são necessariamente muito mais vulneráveis nas suas convicções e nos seus procedimentos pela pressão a que estão permanentemente sujeitas, por efeito da mudança gerada pela intervenção dos seus membros. Por outro lado, a criação e consolidação de valores fazendo-os integrar na cultura e nas práticas sociais, não se processa ao ritmo dos desejos.

amesquinhar os obedientes, retirando-lhes direitos e impondo-lhes uma ordem que não desejam. A auto ou hetero-repressão entram em acção e dominam formalmente moldando condutas, mas não erradicam as forças naturais construtivas do ser, que esperitam a oportunidade de vingança. Esta, revela-se muitas vezes através de manifestações cruéis, desumanas e bárbaras sendo o terror uma das suas facetas.

Como é condição da vida em sociedade, a organização, e portanto a supressão de direitos a alguém, ficam criados os condimentos necessários para a génese de reacções que vinguem esta inevitável humilhação. Mas quando esta é imposta de fora, o problema agrava-se e pode tomar proporções imprevistas e incontroláveis como de vez enquanto acontece. Neste plano se insere o recurso a actos terroristas que, independentemente do que se opine ou escreva, jamais será extinto das sociedades, porque elas reúnem intrinsecamente condições favoráveis à sua potencial eclosão. Assim, pode combater-se o terrorismo, mas só por ingenuidade ou perversidade se pode ousar ou afirmar acabar com ele.

Bibliografia

- ANSART, Pierre – *La Gestion des Passions Politiques*, Lausanne, Ed. L'Age de l'Homme, 1983.
- ARENDT, Hannah – *Verdade e Política*, Lisboa, Relógio D'Água Editores, 1995.
- BADIE, Bertrand e SMOUTS, Marie-Claude – *Le Retournement du Monde*, Paris, Presses F. N.C.P., 1992.
- BEDNARIK, Karl – *A Crise do Homem*, Lisboa, Editorial Estúdios Cor, 1971.
- CLASTRES, P., e outros – *Guerra, religião, Poder*, Lisboa, Edições 70, 1980.
- DADOUN, Roger – *A Violência: ensaio acerca do «homo violens»*, Brasil, DIFEL, 1998.
- D'ALLONNES, Myriam R. – *Ce Que L'Homme Fait à L'Homme, Essai sur le mal politique*, Paris, Éditions du Seuil, 1995.
- DAWKINS, Richard – *O Gene Egoísta*, Lisboa, Gradiva Publicações, 1989.
- DELEUZE, Charles e GUATARI, Félix – *O Anti-Édipo, Capitalismo e Esquizofrenia*, Lisboa, Assírio e Alvim, 1996.
- EIBL-EIBESFELDT, Irenäus – *Amor e Ódio*, Lisboa, Bertrand editora, 1987.
- FERNANDES, Luís M. Fiães – *Terrorismo: dependência e simbiose com a criminalidade organizada internacional*, in Revista Politeia, Nº1, 2004, Livraria Almedina, 2004.
- FLEMING, Thomas – *The Politics of Human Nature*, London, Transaction Publishers, 1988.

- GRINBERG, Léon e GRINBERG, Rebeca – *Identidade e Mudança*, Lisboa, Climepsi Editores, 1998.
- GROSS, Frédéric – *Etats de Violence, essai sur la fin de la guerre*, Paris, Gallimard, 2006.
- JOUVENEL, Bertrand de – *Du Pouvoir*, Paris, Librairie Hachette, 1972.
- LABIN, Suzanne – *A Violência Política*, Porto, Lello & Irmão – Editores, 1978.
- LORENZ, Konrad – *A Agressão, uma história natural do mal*, Lisboa, Relógio D'Água Ed., 1992.
- LUMSDEN, Charles & WILSON, Edward – *O Fogo de Prometeu*, Lisboa, Gradiva Publicações, 1987.
- MESURE, Sylvie & RENAULT, Alain – *Les Paradoxes de L'identité démocratique*, Paris, Aubier, 1999 (tradução portuguesa do Instituto Piaget com o título *Paradoxos da Identidade Democrática*, 2001).
- MOREIRA, Adriano – *Ciência Política*, Amadora, Livraria Bertrand, 1979.
- MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte – *Terra – Pátria*, Lisboa, Instituto Piaget, 1993.
- ONFRAY, Michel – *A Política do Rebelde*, Lisboa, Edição do Instituto Piaget, 1999.
- RAWLS, John – *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa, Editorial Presença, 1993.
- SINCLAIR, Andrew – *Anatomia do Terror*, Mafra, Edição Temas e Debates, 2005-05-26.
- VALENTE, Manuel M. G. – *Terrorismo – Fundamento de restrição de Direitos?* Separata da Obra *Terrorismo*, Coimbra, Almedina, 2004.
- ZIEGLER, Jean – *Os senhores do Crime*, Lisboa, Terramar Editores, 1999.

O sentimento de insegurança e os diversos poderes

The feeling of insecurity and the different powers

HUGO BATISTA GUINOTE*

Sumário/Summary

Introdução; I Sentimento de Insegurança; I.1 Conceito; I.2 Racionalidade e Irracionalidade; I.3 Dimensões do Sentimento de Insegurança; I.4 Factores do Sentimento de Insegurança; I.4 a) Factores Individuais Intrínsecos (Sexo, Grupo Sócio-Económico, Socialização); I.4 b) Factores Individuais Extrínsecos (Local de Residência, Incivilidades); I.4 c) Factores Sociais (Isolamento, Interação Social e o Crime, As Fontes Indirectas – Os Media, Experiências de Vitimação, Actuação Policial); I.5 Reacção ao Sentimento de Insegurança; II Insegurança e Poder; II.1 A Insegurança Utilizada pelo Poder; II.2 Poderes e Contra-Poderes; II.3 Qualidade de Vida; III O Recurso às Forças de Segurança; III.1 Enquadramento Legal; III. 2As Opções Estratégicas – Índices Criminais e Sentimento de Insegurança, dois desafios; IV Conclusão.

Introduction; I The Feeling of Insecurity; I.1 Concept; I.2 Rationality and Irrationality; I.3 Dimensions of the Feeling of Insecurity; I.4 Factors for the Feeling of Insecurity; I.4 a) Intrinsic Individual Factors (Sex, Economic and Social group, Socialization); I.4 b) Extrinsic Individual Factors (Place of Residence, Incivilities); I.4 c) Social Factors (Isolation, Social

* Docente do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna e Pós-Graduado em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Inter-action and Crime, Indirect Sources – The Media, The Experience of Being Victim, Police Performance); I.5 How People React towards the Feeling of Insecurity; II Insecurity and Politic Power; II.1 The Insecurity used by Politic Powers; II.2 Power and Counter-power; II.3 Quality of Life; III Resource to the Security Forces; III.1 The Legal Framework; III.2 Strategic Options – Crime index and the Feeling of Insecurity, two challenges; IV Conclusion.

Introdução

Num início de milénio em que o Homem buscava a definição de um modo de vida que lhe permitisse encontrar o equilíbrio pleno, depois de ultrapassados dois conflitos bélicos à escala mundial e a tensão ideológica, sociológica e psicológica protagonizada por dois conceitos de vida diferentes (o capitalismo e o comunismo), nunca a insegurança esteve tão no centro das preocupações da Humanidade como actualmente.

Apesar de todo o mundo estar agora submetido a uma potência mundial, apoiada em forças armadas quase omnipresentes e aparentemente superiores em número e tecnologia à união das restantes em todo o planeta, a estabilidade está longe de ser encontrada. Pelo contrário, a insegurança alarga-se hoje a quase todos os cantos do mundo ocidental e democrático, em face da ameaça de um terrorismo que parece ter decretado os valores do capitalismo, da liberdade e direito da escolha do rumo dos povos, o seu alvo a derrotar.

Apesar do potencial de destruição de um atentado terrorista ser substancialmente maior que o causado por uma arma de fogo apontada, uma faca empunhada, ou o mero aglomerado de indivíduos com aparência padronizada como intimidatória, a inquietação permanente causada por estes últimos exemplos é substancialmente maior que pelo primeiro. Como é isto explicável? Através do sentimento de insegurança e dos factores que para ele contribuem, sobretudo na perspectiva do que é hoje convencionado como *Segurança Interna*¹.

¹ A Segurança Interna é caracterizada, no art. 1.º da Lei n.º 20/1987 – art. 1.º e art. 2.º, Diário da República – I Série, N.º 134 – 12 de Junho de 1987, alterado pela Lei n.º 8/91, de 01 de Abril de 1991, como sendo a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, tendo também a seu cargo a protecção de pessoas e bens, a prevenção da criminalidade, tudo isto para além de contribuir para o garante do normal funcionamento das instituições democráticas, o exercício regular dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como do respeito pela legalidade democrática.

Desde a década de setenta que tal condicionante ao comportamento do ser humano é estudada, e se é certo que alguns progressos se têm feito no seu diagnóstico, o seu combate, pelo contrário, tem-se revelado muito menos eficaz.

Sendo uma das incumbências do Estado, para além de um desenvolvimento próspero e do bem-estar, o garante da segurança dos seus membros, questiona-se, em face da globalização hoje proporcionada pelos *media* e pela generalidade das formas de comunicação, se o Estado consegue fazer esse controlo. E porque os Estados são governados por grupos que, dentro das regras ditadas pelos sistemas governativos, se vão alternando e conseqüentemente procurando infligir danos nos seus oponentes perante a opinião pública, teme-se que a vontade desta última possa ser muitas vezes usada como instrumento dos interesses de tais grupos. Entramos então em território nubloso que sustenta, mais do que o poder, os contra-poderes, que se servem dos sentimentos dos indivíduos para obterem sucesso nos seus objectivos, pelo que será legítimo questionar a quem e quando é que interessa sustentar o galopar do sentimento de insegurança, e se a quem interessa não é exercido um controlo para que não o faça.

Os tempos actuais são regidos por uma conjuntura estratégica marcada pelo atentado de *11 de Setembro*, pelo de *11 de Março* e mais recentemente pelo *07/07*, em Londres, tendo o terrorismo transnacional e a proliferação de armas de destruição maciça, assumido o papel de fundo em qualquer cenário que se formule sobre segurança. Mais do que no passado, a interdisciplinaridade da segurança está hoje claramente evidente, ao ponto de os próprios políticos não terem ainda definido com rigor o papel a assumir pelas forças de segurança, pelas forças de segurança militarizadas e pelas forças militares, quer em cenários internos quer externos. Exige-se hoje, mais do que o estabelecimento de uma hierarquia entre defesa e segurança, que ambos os conceitos se unam em prol da protecção dos cidadãos dos seus Estados, cabendo à classe dirigente a tarefa de prospectivar a mudança para não somente responder aos problemas actuais, mas antecipar-se aos futuros.

Para que tais respostas sejam conseguidas, a estratégia assume posição de destaque como escola capaz de guiar os responsáveis através da flexibilidade, planeamento estratégico de contingência e análise prospectiva, de modo a reduzir a surpresa e a tornar mais fácil o ajustamento dos actuais mecanismos de resposta, aumentando assim

a capacidade de gerir a sua posição nos vários cenários que se lhe podem deparar².

Os cenários de insegurança são trazidos até à opinião pública por um dos poderes mais fortes das sociedades democráticas; o dos *media*. Este grupo passou a gerir o seu produto (informação) com uma velocidade tal, directamente da fonte até ao consumidor, que obteve um grau de autonomia capaz de condicionar os decisores políticos dada a velocidade com que ocorre a sucessão de acontecimentos aos diversos níveis e sobretudo a forma quase instantânea como estes chegam à opinião pública, sem possibilidade de serem antes observados pelos decisores e proporcionar a estes a possibilidade de formular respostas. Esta realidade, para o decisor político, tornou difusa a fronteira entre risco³ e ameaça⁴, passando esta última a deter uma natureza também ela mutável, versátil e imprevisível⁵, podendo pequenas situações tornarem-se assuntos descontroladamente alarmantes, sem que as entidades governativas possam dar a resposta adequada em tempo útil. Assim, depreende-se que a instabilidade da conjuntura internacional, aliada à capacidade de projecção de informação, são aspectos que influenciam o sentimento das pessoas e nomeadamente a confiança existente entre elas e o Estado. A segurança surge então ligada a aspectos psicológicos nomeadamente, o reconhecimento por parte da opinião pública da real capacidade do Estado em dar resposta aos problemas com que se depara, quer externos, quer internos.

E se de facto a conjuntura actual permite que a insegurança possa, ao contrário do que era tradicional no nosso país, surgir de uma ameaça externa às fronteiras do nosso território, não é menos verdade que o sentimento de insegurança toca muito mais a população quando parte de algo interno do Estado, funcionando aqui claramente em subjugação à *Lei da Proximidade*⁶.

Para a formulação do presente texto, optou-se por efectuar uma pesquisa bibliográfica especialmente direccionada sobre o tema *insegu-*

² Cfr. RAMALHO, José Luís Pinto, *Planeamento Civil de Emergência – «A Componente Não Militar da Defesa Nacional»*, Lisboa, IDN, 2003, pp. 14.

³ Definido sucintamente como o grau aferido da equação entre ameaça e vulnerabilidade.

⁴ Definida sucintamente como o grau aferido da equação entre capacidade e intenção.

⁵ Cfr. RAMALHO, José Luís Pinto, *op. cit.*, 2003, pp. 15.

⁶ Quanto mais perto estiver o foco de insegurança, mais inseguro se sente o indivíduo.

rança e sentimento de insegurança, privilegiando as obras de síntese ao invés das incursões teóricas mais clássicas, as mais recentes em detrimento de outras mais antigas e sempre que possível fazer referência a estudos efectuados em Portugal. Entendeu-se ser mais proveitoso para quem possa debruçar-se sobre o presente estudo, ser-lhe disponibilizada uma obra de cariz maioritariamente prático, onde os conceitos chave fossem acessíveis e sintéticos, sem perdas de tempo em confrontações de pareceres nos quais residem diferenças mínimas.

Sem pretensões a encontrar a solução para o problema, buscou-se somente plasmar um retrato das origens, das causas, dos processos, dos factores envolventes, dos actores envolvidos e dos interesses em jogo, para que seja possível optar-se por *algumas* soluções, se assim se entender como proveitoso.

Esta reflexão pretende somente expor, de forma sucinta, a complexa questão do *Sentimento de Insegurança* que envolve a opinião pública – aqui e acolá despoletado por episódios comuns, mas que proporcionam matéria prima para chocar a comunidade – procurando explicar os conceitos existentes, os seus intervenientes e despertar para a necessidade de controlá-lo.

I – Sentimento de Insegurança

1. Conceito

No final da década de cinquenta, sobretudo nos países industrializados, registou-se um crescimento económico proporcionado pelo *terminus* do segundo conflito militar à escala mundial e por um aumento do consumo generalizado de bens. Tal crescimento gerou um aumento acelerado da população junto às cidades, cujas autoridades não conseguiram acompanhar o crescimento nas suas zonas limítrofes, por forma a proporcionar aos recém chegados as infra-estruturas básicas para a manutenção de um nível de vida condigno. Estas migrações proporcionaram a chegada de outras culturas (minoritárias), e as restrições sociais e infraestruturais referidas provocaram a degeneração da qualidade de vida e dos valores adjacentes, causados quer por um aumento da desigualdade social quer pelo enfraquecimento da estrutura familiar, do alastramento da pobreza, do sentimento de exclusão e do crime.

O sentimento de insegurança começa então a despoletar no seio das cidades de maiores dimensões, tendo como origem um espectro de ansiedade originário de um processo de mudança muito rápido e complexo, consequência do abandono dos valores tradicionais e do aumento da criminalidade. Os relatos vocais distantes que a rádio disponibilizava dos acontecimentos passados em outras regiões, passam agora, através da generalização do uso dos televisores, a exponenciar o sentimento da população, aproximando a realidade do espectador. As imagens das alterações sociais invocam o perigo e o perigo alimenta a inquietação, que gera o sentimento de insegurança⁷.

Várias são as definições apresentadas para *Sentimento de Insegurança*, difíceis de sintetizar devido ao permanente evoluir da realidade que visa retractar. Roché define-o como sendo um processo em que a ordem social é submetida a uma grelha que proporciona uma leitura da sociedade geral, na qual estão expressas um conjunto de emoções (que vão desde o medo e a raiva, até à inveja) cristalizadas sobre o crime e os seus autores⁸. Ferraro actualizaria o conceito enquadrando-o como “uma reacção emocional de pavor ou ansiedade pelo cometimento de um crime ou por símbolos que a pessoa associa ao crime. (...) Para produzir uma reacção de medo em humanos, é necessário reconhecer uma situação como possuindo no mínimo um perigo potencial, real ou imaginário”⁹. Ambas as definições terão tido por base o conceito de Garofalo que diz ser “uma reacção emocional caracterizada pelo sentimento de perigo e ansiedade produzido pela ameaça de um dano físico (...) alimentada por certas fragilidades percebidas no ambiente, que se relacionam de alguma forma com o crime”¹⁰. Leitão acrescentaria uma comparação com a expressão anglo-saxónica *fear of crime*, referindo-se ao sentimento de segurança como um modo consistente de passar uma determinada ideia, permitindo uma maior abrangência de fenómenos, acentuando a interpretação de que a construção de percepções de segurança se faz não somente através dos riscos criminais factuais e objectivos, mas também no modo

⁷ Cfr. ROCHÉ, 1994, pp. 14, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *A Resposta Policial ao Sentimento de Insegurança dos Idosos*, Lisboa, ISCP/ISI, 2002, pp. 5.

⁸ Cfr. ROCHÉ, 1993, pp. 19, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 5.

⁹ *In*. FERRARO, 1995, pp. 13, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 5.

¹⁰ *In*. GAROFALO, 1981, pp. 839, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 5.

como o ambiente é percebido, sobretudo nas suas múltiplas variantes, ainda que possam não estar directamente relacionadas com o fenómeno criminal¹¹, como a degradação infra-estrutural, a escuridão urbanística, a falta de conforto arquitectónico, entre outras.

2. Racionalidade ou Irracionalidade

Na ânsia de se procurar encontrar, mais do que as causas, a forma como o sentimento de insegurança é construído pelo próprio indivíduo, debate-se se tal processo será racional ou irracional.

Alguns autores consideram-no assentar em construções irracionais dada a ténue relação que mantém com a vítima concreta, defendendo que a vitimação pode causar comportamentos mais cautelosos, mas não contribui para o medo do crime. Estudos recentes efectuados por Machado e Cabral no ano de 2000, referem que não foi encontrada uma explicação lógica para a sensação de medo, dado que este sentimento não é comum a todas as vítimas. Já quatorze anos antes, Taylor e Hale haviam efectuado um outro estudo, em que visavam desmontar a relação entre a criminalidade e o sentimento de insegurança, detectando três tipos de inconsistências¹²:

- a intensidade do sentimento de insegurança em relação á idade e género, é inversamente proporcional às taxas de vitimação (as mulheres e os idosos são os que menos vitimados são e os que apresentam maiores índices de sentimento de insegurança);
- existem mais pessoas com sentimento de insegurança do que vítimas;
- o medo em geral é superior à vitimação existente numa população, levando a que as faixas mais afectadas nem sempre sejam as que sentem mais medo.

Tais argumentos são refutados dada a existência de factores concretos de insegurança, que não se baseiam somente na criminalidade e vitimação, mas também em factores ambientais, culturais e sociais, provocadores de instabilidade, insegurança, ansiedade ou medo. Tais factores parecem ser determinantes para que os índices do sentimento de

¹¹ Cfr. LEITÃO, 2000, pp. 5, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 5.

¹² Cfr. TAYLOR E HALE, 1986, pp. 151, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 7.

segurança aumentem ou diminuam¹³, sendo certo que as circunstâncias que criam o medo estão dependentes das percepções, representações e vulnerabilidades de cada indivíduo, capazes de influir na leitura da ordem social que é feita e na avaliação do risco a que se submete, podendo então o medo ser *concreto* ou *difuso*.

A explicação para tais resultados poderá advir da introdução das noções de exposição e vulnerabilidade, sendo que as pessoas mais receosas são as que têm a noção de que, em situação de igual exposição a um comportamento violento, têm menos possibilidades de escapar incólumes, sentindo-se portanto mais vulneráveis. Tal noção é construída a partir do que cada um constata, podendo basear-se em variadíssimos factores, desde a idade à condição social, desde a localização geográfica ao sexo, desde a instrução à arquitectura da sua residência, ou mesmo desde factos que tenham ocorrido num círculo geográfico mais próximo ou mais distante.

3. Dimensões do Sentimento de Insegurança

Independentemente de qual a definição que possa ser considerada como a mais correcta, todas referem estar o sentimento de insegurança associado a uma percepção de carácter subjectivo e de índole psicológica, que implica associações de factos externos à rotina individual do sujeito inseguro. A dimensão que tal sujeito pode atribuir ao que sente, é distinguida em dois níveis diferentes:

- o *medo pessoal* e;
- a *preocupação com a ordem social*.

Respectivamente, um é de natureza personalizada, afectando directamente o indivíduo no seu procedimento quotidiano; o outro é mais diluído na sociedade, apenas como uma influência, reflexo de que é um problema que pode afectar a todos e não especificamente a si. O medo pessoal do crime centra a sua dimensão no próprio sujeito, enquanto a preocupação com a ordem social avalia a generalidade dos perigos existentes.

A avaliação do sentimento de segurança que afecta determinado cidadão, deverá partir de um rasteio inicial do medo pessoal que nele existe. Neste contexto, pode o medo ser especificamente encarado como

¹³ Cfr. LEITÃO, 2000, pp. 6, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 7.

um sentimento de angústia que afecta o indivíduo, cuja origem lhe é externa mas que se manifesta em comportamentos pragmáticos de protecção, assentes em práticas cautelares relativamente ao receio de ser vítima. O medo pessoal pode, por sua vez, ser concreto ou difuso. O primeiro é aquele que é sentido pela generalidade das pessoas, na medida em que qualquer um sabe poder vir a ser vítima de determinados crimes que afectarão a sua integridade individual, e que num determinado momento tem a noção de que estará particularmente exposto, considerando nesta dimensão sobretudo os de cariz mais violento. O medo difuso surge em condições específicas¹⁴, quando o sujeito sente que o perigo não é mais do que uma ameaça genérica e longínqua¹⁵.

A preocupação pela ordem social assenta num sentimento generalizado e globalizante que o indivíduo formula face à sua percepção da violência na sociedade, sem centralizar tais sentimentos em si mesmo. Consiste sobretudo num sentimento global de inquietação movido pela procura da estabilização da sua insegurança, buscando na ordem social a solução para tal descompensação.

O sujeito formula então um apelo ao Estado para que este seja mais firme no combate às causas do fenómeno que o desestabiliza, ao mesmo tempo que estigmatiza determinados actores que considera serem os perturbadores da ordem, conseguindo assim projectar para o exterior (neste caso uma ou um grupo de pessoas) os seus receios. São deste modo criadas expectativas em relação às autoridades que, por norma, são aproveitadas por determinados grupos para promoverem mobilizações em redor dos seus objectivos¹⁶.

4. Factores do Sentimento de Insegurança

Já superficialmente referenciados, é consensual que existem diversos factores que contribuem para que o sentimento de insegurança possa ser aumentado ou diminuído, para além dos índices criminais. Como

¹⁴ Como sejam o sair à noite a lugar associado à delinquência ou ficar em casa sozinho, entre outros).

¹⁵ Cfr. ESTEVES, 1999, pp. 39, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 6.

¹⁶ Um determinado grupo político pode aproveitar-se de uma preocupação de ordem social para mobilizar as pessoas em torno de um projecto que pretende implementar e para o qual não teve ainda apoio popular.

referem Nelson Lourenço e Manuel Lisboa “sem pretender minimizar a importância do aumento do número de crimes, é preciso buscar noutros factores – em combinação com o crime – a origem deste recrudescimento do sentimento de insegurança.”¹⁷. Saliente-se pois que certas características relativas ao indivíduo influenciam directamente o seu sentimento de insegurança, tendo sido efectuados estudos que, invariavelmente, conferem alguma importância à componente genética do sujeito, dadas as diferenças nos níveis de insegurança. Variáveis como a idade, o sexo, o grau de instrução, a actividade profissional ou mesmo o nível de rendimentos, podem pois ser determinantes. Quanto a factores externos condicionantes do sentimento de insegurança, mas alheios às características do indivíduo, existe uma variedade considerável a poder ser objecto de estudo, para além de, enquanto alguns autores defendem a influência única e decisiva de um determinado factor outros, pelo contrário, referem ser o resultado final uma conjugação de alguns deles.

À semelhança do medo, que pode ser pessoal ou de ordem social, também o sentimento de insegurança pode ser individual ou social, sendo que o primeiro engloba características intrínsecas (como a idade, sexo, o grau de instrução, a actividade profissional, a socialização) e extrínsecas, (como as respeitantes ao local de residência ou as incivildades), enquanto o segundo caracteriza sobretudo a interacção social com o crime, as fontes indirectas, experiências de vitimações, isolamento e a actuação policial.

4. a) Factores Individuais Intrínsecos

1. Sexo

Todos os estudos efectuados revelam ser o sexo um dos factores mais influentes no sentimento de insegurança. Duas razões são apresentadas para que tal fenómeno ocorra: a primeira consiste no facto de as mulheres terem consciência de que não possuem, anatomicamente, a mesma capacidade de defesa que os homens, pelo que a noção da sua fragilidade em qualquer confronto está presente em permanência; a segunda razão, assenta no facto de as mulheres se sentirem especialmente vulneráveis perante a perspectiva de serem vítimas de crimes de natureza sexual, o

¹⁷ *Cit.* LOURENÇO E LISBOA, 1995, pp. 55, *in* DIOGO, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 5.

que aliada, à primeira razão e dado que é uma invasão do que a privacidade da pessoa tem de mais íntimo, lhes confere uma inquietação substancialmente superior à dos homens¹⁸. Enquanto que estes apenas baseiam a sua noção de insegurança no factor psicológico, as mulheres acrescentam a este (que já em si deverá ser mais significativo), o factor sexual¹⁹. Um trabalho efectuado em Portugal durante o ano de 1999 vem de algum modo confirmar as tendências de tal comportamento, tendo sido revelado que as mulheres apresentam índices de insegurança superiores em todas as situações apresentadas, nomeadamente quando têm que passar em ruas pouco movimentadas²⁰, ou quando se encontram em casa à noite²¹.

2. Grupo Socio-Económico

De acordo com Yin, a classe socio-económica influencia a formação do sentimento de insegurança, sendo que as classes mais altas são menos afectadas por tal fenómeno dado terem a noção de que tal problema pode ser alvo de medidas preventivas, existindo portanto uma forma de o controlar. Pelo contrário, as que são menos favorecidas economicamente e apresentam índices de instrução mais diminutos, não percebem que existem formas de pôr travão à insegurança e por isso revelam-se mais vulneráveis. Este sentimento de vulnerabilidade aumenta ainda mais quando são pessoas que, em função das suas limitações, dependem de terceiros para compreender e acompanhar a sociedade²², o que contribui para um aumento da sua vulnerabilidade, pelo que se traduz, no final, num exponenciar do seu sentimento de insegurança.

¹⁸ *Cit.* YIN, 1980, pp. 493, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 14.

¹⁹ *Cit.* SMAOUN, <http://www.secucities.org/naples/eng/default.htm> (disponível em 31/11/2001), *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 15.

²⁰ 84% das mulheres sentem-se muito inseguras, enquanto somente 16,9% dos homens tem sentimento idêntico, *cfr.* ESTEVES, 1999, pp. 49, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 14.

²¹ 12,9% das mulheres sentem-se inseguras, enquanto somente 4,1% dos homens tem sentimento idêntico, *cfr.* ESTEVES, 1999, pp. 49, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 14.

²² Isto pode dever-se quer a uma deficiência na instrução do indivíduo, nomeadamente se for analfabeto, quer até na dificuldade que tem em acompanhar as constantes inovações tecnológicas que são disponibilizadas para o cidadão comum, aumentando também o risco de, através delas, serem enganados e prejudicados.

3. Socialização

Enquanto ser eminentemente social, o Homem desenvolve-se num ambiente condicionado por um conjunto de factores externos que interferem na formação da sua personalidade, e nomeadamente no modo como interage com a sociedade através da aceitação de padrões de comportamento e adaptação dos mesmos. Para o desenvolvimento deste *processo de socialização* contribuem o grupo familiar, a escola, o círculo de amizades, a influência dos *media*, a religião, a opção política, entre outros²³. Durante o processo de socialização o Homem vai reproduzir o que apreende e constrói os seus pensamentos através da formulação dos seus *padrões culturais*, passando o seu *modelo de comportamento* a exprimir-se em acções (observáveis ou não, que partilha com outras pessoas), e às quais começa a ser atribuído um significado social. Andrade refere serem três as categorias dos modelos de comportamento: as *normas* (comportamento imperativos essenciais ao bem-estar da sociedade); os *costumes* (comportamento muito definidos mas menos obrigatórios); e os *usos* (comportamentos menos obrigatórios e menos sancionáveis), sendo que, conforme o espaço, o tempo e o meio social, um determinado comportamento pode variar na categoria que lhe for atribuída²⁴.

4. b) Factores Individuais Extrínsecos

1. Local de Residência

Na última metade do século XX ocorreram migrações, quase continuadas, dos meios rurais para as grandes cidades. Enquanto em 1950 somente 17% da população habitava em aglomerados urbanos, actualmente esse valor está perto de um terço da população mundial. E se em alguns países, e sobretudo em algumas cidades desses países, as autoridades governativas conseguiram acompanhar o crescimento demográfico, disponibilizando os serviços e as infra-estruturas necessárias à manutenção de um índice de qualidade de vida condizente com os objec-

²³ Cit. ANDRADE, 1998, pp. 11, cit in COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 17.

²⁴ Cfr. ANDRADE, 1998, pp. 13, cit in COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 17.

tivos dos imigrantes, em outras tal não foi conseguido. O local de residência é um factor que pode, de uma forma muito variada, influenciar o sentimento de insegurança, não fosse o espaço em que o indivíduo passa mais tempo, isolado ou em companhia e onde preserva a totalidade ou a maioria dos seus bens, patrimoniais e sentimentais, para além dos próprios familiares.

As diferenças entre as envolvências dos locais de residência podem pois ser determinantes, a ponto de potenciarem o medo e o sentimento de insegurança do indivíduo através de três formas distintas:

- consoante o *tipo de edificio* que o indivíduo habita, sendo que quanto mais consistente a estrutura se apresentar, mais seguro ele se sentirá;
- consoante a *homogeneidade ou heterogeneidade das idades dos moradores*, sendo que quanto maior a homogeneidade, maior o sentimento de insegurança;
- e ainda consoante o *tamanho da cidade*, forma que compreende não somente o sentimento de anonimato, mas também engloba o problema da gestão de domínio dos espaços envolventes.

No primeiro caso o tamanho da cidade pode proporcionar ao indivíduo a referida sensação de anonimato, causando às pessoas que se sentem perdidas um sentimento de maior vulnerabilidade, dado interiorizarem que ninguém se irá preocupar com elas. O mesmo anonimato funciona ainda a favor do delinquente, dado que lhe permite não ser detectado e/ou permanecer impune depois de perpetrar qualquer crime. Quanto à gestão dos espaços envolventes, tal aspecto pode potenciar o sentimento de insegurança, dado que quando os próprios moradores de um determinado espaço sentem que esse território está a ser dominado por outros indivíduos, que pautam por valores diferentes dos seus e aos quais sentem não se conseguirem impor, por norma optam pela fuga ou a reclusão na sua habitação, cedendo tal espaço.

2. Incivildades

Compreende-se por incivildades todos os sinais externos que denotem debilidades situacionais, nomeadamente questões infra-estruturais como a falta de iluminação, degradação das condições de higiene do espaço, pinturas agressivas, degradação de edifícios, vagabundismo, vandalismo, prostituição, em suma, comportamentos ou reflexos de compor-

tamentos desviantes que se acabam por prolongar no tempo. Tais comportamentos são interpretados pelo cidadão comum como atentatórios à vivência em sociedade e provocam-lhe a adopção de comportamentos defensivos como sejam: o abandono do bairro, o isolamento voluntário, a restrição dos horários em que anda na rua, a adopção de percursos mais seguros, ou o abandono das colectividades de convivência. Assim desponta um aumento de desconfiança e agressividade por parte do indivíduo, pelo que com o tempo ele acabará por se restringir ao seu espaço, afastando-se do meio envolvente que entrega aos recém-chegados. É desta forma que se criam os “territórios de medo”²⁵.

As incivildades influenciam ainda a capacidade de recuperação do indivíduo após uma situação em que foi vítima. Nos bairros onde existam menos sinais de incivildades, a probabilidade de construir cenários mentais de insegurança é menor, bem como menor é a gravidade dos que eventualmente construirá, estando ainda facilitado o processo de neutralização da experiência que a vítima passará, se por acaso for sujeita a qualquer ocorrência criminosa.

4. c) *Factores Sociais*

1. *Isolamento*

Numa sociedade em que os laços que unem as pessoas estão cada vez mais enfraquecidos, onde, conforme foi já referido, impera a sensação de anonimato e conseqüente alienação dos problemas, a sensação de isolamento acaba por ser inadiável. O que de maior realce há a referir neste item é que quem cai, voluntaria ou involuntariamente, numa situação de isolamento, vê-se, por motivos que fogem ao seu controlo, incapaz de se relacionar socialmente com quem o rodeia, sofrendo então uma falta de estimulação sensorial. Cai-se num ciclo que dará continuidade, com o tempo, à amputação da sua funcionalidade orgânica, nomeadamente na construção dos processos cognitivos, acelerando assim a degeneração das células. Este processo aumenta a sua vulnerabilidade, que por sua vez incrementa de modo proporcional os índices do sentimento de insegurança.

²⁵ FERNANDES, 1997, pp. 93, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 21.

2. *Interação social com o Crime*

Durante o processo de interação social com o crime, o indivíduo parte inicialmente com uma concepção já estruturada da realidade, normalmente designada como *realidade conhecida*. A este quadro de fundo pré-concebido, vão sendo acrescentadas as contínuas percepções, quer individuais intrínsecas quer individuais extrínsecas, que cada um vai elaborando no seu quotidiano, ocorrendo então uma interação permanente. Esta interação desencadeia sentimentos de incerteza, vulnerabilidade e insegurança, que estão continuamente sujeitos às avaliações que o indivíduo profere do seu risco real, apesar de tais avaliações serem de todo subjectivas e fortemente emocionais.

Cada sujeito cria então uma imagem mental que é individual e que, para as percepções formuladas e a realidade conhecida proveniente do meio social, utiliza informação que vai recolher a dois tipos de fontes: o meio que o envolve e para o qual contribuem os factores extrínsecos anteriormente referidos, e as fontes de informação indirectas que serão objecto de análise posterior.

3. *As Fontes Indirectas – os Media*

As fontes indirectas são as que maior quantidade de informação fornecem ao indivíduo, quer sobre os actos criminosos em si, sobre o ponto de vista das vítimas, quer ainda sobre o destino dos actores de tais actos. Tal informação causa a *vitimação indirecta*²⁶, que em muito contribui para a intranquilidade social.

Com a afluência que se regista da maioria da população em direcção aos grandes centros urbanos, tais fontes indirectas proporcionam a obtenção de grandes quantidades de informação como que em *segunda mão*, ao invés do contacto na primeira pessoa. A informação que tais órgãos disponibilizam é aquela cujos directores das instituições entendem ser *digna de notícia*, seleccionando os acontecimentos atípicos e apresentando-os de modo estereotipado, criando notícias onde muitas vezes elas não existem, a ponto de gerarem ondas de reacção na opinião pública, enquanto mantém a vanguarda da obtenção de informação res-

²⁶ O fenómeno que se produz não sobre a pessoa que foi alvo do crime, mas sobre os que obtêm conhecimento dele.

peitante a tal assunto. Este fenómeno é muito frequente com a empolgação dada a dados estatísticos fornecidos pelas forças de segurança, em que os *media* procuram transmitir a mensagem de modo chocante quando a alteração não é de todo significativa²⁷. A relação entre o sentimento de insegurança do indivíduo e os *media* não produz efeitos imediatos e directos, mas decorre de um processo de influenciação continuado e persistente no tempo, durante o qual a repetição permanente de notícias alarmantes aumenta a sensação de vulnerabilidade do sujeito.

Uma degeneração da notícia que merece aqui referência é a formulação de *rumores*. Com efeito, quando a comunidade especula sobre um determinado assunto atribuindo-lhe contornos de realidade, estamos perante o surgimento de um rumor, tenha ou não tal facto realmente ocorrido e, a ter ocorrido, acontecendo da forma como é narrado. Mas mais do que relatar de modo mais ou menos preciso o acontecimento, o rumor permite a especulação, criando cenários alternativos de maior ou menor detalhe, tornando-se apelativo a ser utilizado pela generalidade da opinião pública como assunto desencadeador de comunicação entre a generalidade dos indivíduos.

Pode porém ter, para além de uma componente perniciosa, uma outra tranquilizadora, se for usado com esse fim. De facto, à luz da psicologia e da sociologia, o rumor nasce e desenvolve-se perante a tentativa do indivíduo dar resposta a uma necessidade de compreender mais sobre um acontecimento que o inquieta, e cujas consequências não lhe parecem claras. O direccionamento que depois é dado a esse rumor pode pois servir para despoletar inquietação, receio ou medo no indivíduo, ou pelo contrário, ofertar-lhe uma visão serena, objectiva e factualmente explicativa, tornando compreensível o fenómeno que lhe causa inquietação.

Parece-nos que o ciclo do rumor nefasto, só pode ser combatido quando alguém assume a posição de fonte primária e passa a mensagem directamente aos destinatários, sem que pelo meio possam interferir intermediários. Para a defesa do deturpar dos factos, pode também ser determinante a capacidade do destinatário em compreender que pode estar a ser usado através da manipulação da informação em *segunda mão*, como futuro instrumento de pressão para a satisfação de interesses de terceiros.

²⁷ Tais manipulações de dados podem mesmo degenerar em ondas artificiais de delinquência, cfr. ESTEVES, 1999, pp. 174, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 21.

4. Experiências de Vitimações

Um dos factores que influenciam o medo em relação ao crime é a experiência anterior deste tipo de situações, quer tenha sido o próprio, ou pessoas que lhe sejam próximas. Para além deste factor, influenciam também a gravidade do resultado da experiência de vitimação, o número de vezes que o foram, a facilidade em recuperar de tal acontecimento e, naturalmente, o objecto do crime²⁸. Parece contudo que alguma experiência de vitimação pode reduzir o sentimento de insegurança, dado que é mais assustador temer o desconhecido, que é continuamente empolado pelos vinculadores de informação, do que temer algo pelo qual já se passou e do qual não resultaram danos de maior.

5. Actuação Policial

Como não poderia deixar de ser, o sentimento de insegurança está também relacionado com a avaliação que o indivíduo faz das forças de segurança, nomeadamente se lhes reconhece competência para resolver o problema que o afecta. Note-se que, ainda que possa simpatizar com os valores da autoridade e com o seu modo de actuar, por vezes até defendendo uma maior abrangência de medidas a serem concedidas às autoridades policiais, se de facto o seu problema de insegurança não for resolvido, o indivíduo não encontra razões para mudar a sua atitude e opinião a respeito do assunto. A relação estabelece-se pois, não somente entre o cidadão e a simpatia que nutre pelas forças de segurança, mas sobretudo pela eficácia que lhes reconhece, podendo então com uma noção favorável modificar o seu sentimento de insegurança.

5. Reacções ao Sentimento de Insegurança

O sentimento de insegurança não é, conforme tem sido visto, algo de fácil definição. Pelo contrário, apesar de poder parecer invisível, implica alterações significativas no que respeita aos hábitos de vida das pessoas. O conjunto de emoções manifesta-se sobretudo ao nível das

²⁸ Curiosamente os delitos contra residências têm efeitos mais nefastos do que os delitos contra pessoas, conforme apuraram MACHADO E CABRAL, *in* MACHADO E CABRAL, 2000, pp. 53, *cit in* COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 28.

reações do indivíduo, reações essas que se revelam bastante distintas e que se verificam tanto num plano individual como colectivo. Os efeitos do sentimento de insegurança podem ser particularmente evidentes nas respostas individuais do indivíduo, que ocorrem no seu dia-a-dia, a ponto de se tornarem parte integrante do seu quotidiano.

As reacções ao sentimento de insegurança podem apresentar duas dimensões: as emocionais e as aquelas cuja manifestação se verifica ao nível de alterações, acções e medidas tomadas em função da própria individualidade.

Quanto às reacções emocionais que o indivíduo desencadeia em resposta ao sentimento de insegurança que sente, são sobretudo a ansiedade e o medo. Uma pessoa insegura, receosa, desenvolve a sua actividade diária envolta por uma ansiedade permanente, como se estivesse em estado de alerta sem descanso, consciente de que não se pode abster de certas precauções²⁹, sob pena de ver a sua segurança pessoal comprometida. Jean Vaujour³⁰ aponta quatro reacções emocionais que considera serem as mais relevantes neste contexto: o *medo*³¹; a *emoção*³², a *revolta*³³ e a *angústia*³⁴. Rico e Salas³⁵, por sua vez dividem as reacções emocionais em individuais e a nível colectivo. A nível individual o sentimento de receio pode desencadear reacções como: sentimento de desamparo, desconfiança, tensão, angústia e isolamento; enquanto que no nível colectivo pode levar a situações de pânico, intolerância, agressão e hostilidade. Estes autores caracterizam ainda a apatia como uma reacção extrema do sentimento de insegurança, quando referem “em situações extremas o sentimento de insegurança pode provocar em certas pessoas

²⁹ Essas preocupações podem ser o trancar o carro, o ligar um alarme ou o circular à noite com as portas do veículo trancadas

³⁰ *Cit.* VAUJOUR, 1980, pp.15, *in* DIAGO, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 17.

³¹ Quer no que respeita às pessoas nomeadamente as que nos estão mais próximas, quer a lugares já que numa situação extrema o indivíduo só se sentirá totalmente seguro no interior de sua casa.

³² Quando por exemplo, tomamos conhecimento de uma notícia na televisão onde é a violência que impera e de forma não intencional interiorizamos tal situação como possível de acontecer a alguém que nos é próximo.

³³ Provocada por certos comportamentos, nomeadamente os criminosos, cujas causas (o desemprego, a toxicod dependência, etc.) se encontram profundamente enraizadas no seio da sociedade.

³⁴ Perante a percepção da sociedade onde nos inserimos como perigosa e hostil.

³⁵ *Cit.* RICO E SALAS, 1988, pp. 42, *in* DIAGO, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 17.

atitudes de apatia e inércia, as quais acentuarão a vulnerabilidade e desconcerto das mesmas.”³⁶.

As reacções podem por vezes assumir a adopção de comportamentos cautelares, sendo que cada indivíduo toma as precauções que se lhe afiguram como as mais eficazes. Tais comportamentos não são mais que mecanismos de defesa próprios, buscando assim a compensação pela vulnerabilidade que sentem, procurando diminuir a probabilidade de serem vítimas. Um dos comportamentos cautelares mais frequentes consiste em evitar intencionalmente certas situações, como sejam a passagem em determinadas ruas ou em alguns percursos que considera perigosos, o contacto com pessoas que não lhe pareçam ser convenientes, a frequência habitual de certos locais, a circulação em automóveis sem as portas trancadas, a ostentação de objectos de valor ou a utilização de transportes públicos a horas mais tardias³⁷. Outro tipo de medidas de protecção frequentemente adoptadas é a instalação de fechaduras reforçadas, a colocação de grades nas janelas, a aquisição de alarmes para a habitação e para veículos, ou a adopção de cães com o intuito de guardar as habitações.

Além das reacções referidas, o sentimento de insegurança pode gerar a união dos indivíduos que sofrem um constrangimento semelhante. Assim, tornou-se comum que pequenas comunidades formem associações ou comissões de moradores para que possam concertadamente prestar a sua colaboração às forças de segurança ou, autonomamente, assumirem elas essa tarefa. São amplamente conhecidos os casos dos Estados Unidos e do Reino Unido, em que o morador integra um programa designado de *neighbourhood watching*, garantindo a vigilância dos bens dos outros enquanto estes estão ausentes, chegando mesmo a colaborar com as forças de segurança na difusão de informações sobre actividades suspeitas que ocorram no seu local de residência.

³⁶ Cit. RICO E SALAS, 1988, pp. 37, in DIOGO, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 17.

³⁷ Num estudo realizado por Alina Esteves as medidas de protecção mais tomadas pelos inquiridos eram as seguintes: evitar passar por determinadas áreas ou artérias (como ruas mal iluminadas ou áreas de prostituição) – 66,1%, evitar passar próximo de algumas pessoas, como negros, ciganos, indianos ou prostitutas – 23,7%, evitar sair sem estar acompanhado – 61,0%, evitar transportar dinheiro ou valores ao sair à noite – 63,1% e trazer consigo um objecto de defesa pessoal – 5,1%. Cit. ESTEVES, 1999, pp. 58, in DIOGO, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 17.

Conclui-se então que as reacções mais frequentes ao aumento do sentimento de insegurança, podem ser indiciadas como³⁸:

- *evitamento*³⁹;
- medidas de protecção com vista a diminuir a vulnerabilidade dos bens materiais do indivíduo;
- condutas individuais com vista a minimizar as consequências de uma vitimação;
- procura de informação sobre a criminalidade⁴⁰;
- organização de medidas colectivas de protecção;
- recurso aos poderes públicos⁴¹.

II – Insegurança e Poder

1. A Insegurança utilizada pelo Poder

As questões colocadas no universo político pela temática *segurança*, interessam ao comum cidadão de maneira particular, nomeadamente quando dizem respeito à garantia da integridade pessoal e dos seus bens. No entanto, para além desta vertente microcómica, existe ainda todo o espaço que nos rodeia à distância e no qual estamos inseridos, que não poderá deixar de ser, numa primeira vertente, o Estado.

O Estado tem genericamente, conforme foi já visto, a missão de zelar pela prosperidade, bem-estar e segurança dos seus cidadãos. Ora é precisamente o assunto da segurança que hoje tantas vezes se torna objecto dos discursos sociais, concebidos pelos governantes ou poderes alternativos. Naturalmente que as sociedades ocidentais, em função da sua democratização, estão mais abertas ao diálogo e ao confronto de

³⁸ *Cit.* RICO E SALAS, 1988, pp. 37, *in* DIOGO, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 21.

³⁹ Procedimento que enquadra comportamentos como evitar sair sozinho à noite ou participar em certas eventos.

⁴⁰ Recorrendo sobretudo aos *media*, às forças de segurança, aos familiares e aos amigos.

⁴¹ Que compreende procedimentos como a reivindicação de melhorias na área da segurança, quer através de um representante ou directamente, através de manifestações públicas, abaixo-assinados, contactos com a comunicação social, com o comando da força de segurança da zona, entre outras.

idéias e ideais, desencadeando comuns disputas de opiniões em situações de alarme social. Recorrendo à concepção de Szabo, poderemos referir-nos ao fenómeno como algo que se torna problemático quando ultrapassados os critérios da normalidade, sendo que este conceito de normalidade deverá ser encarado à luz de uma perspectiva social. A segurança constitui pois, mais do que um facto real e palpável, um estado psicológico, que afectará o indivíduo, que está inserido na opinião pública, que por sua vez é dirigida pelo Estado, nomeadamente pelo poder executivo.

Para além deste último, existem ainda o poder legislativo e o poder judicial, ambos mais intimamente ligados com comportamentos perigosos para a vida em sociedade, quer através da elaboração dos diferentes códigos criminais, quer na forma como promovem a aplicação da justiça. Através destes poderes, procura então o Estado contribuir para o combate à criminalidade e ao sentimento de insegurança. E se na área judicial não caberá aos governantes políticos uma larga margem de manobra em função da divisão de poderes consagrada constitucionalmente, já na legislativa a realidade poderá ser diferente.

Com efeito, podem os representantes eleitos exercerem as suas competências ao actualizarem o quadro punitivo das condutas que se entendam serem socialmente alvo de maior censura, ora concedendo às forças e serviços de segurança maior liberdade de acção para empreenderem o seu combate a tais comportamentos, ainda que em detrimento de pequena parcela da liberdade do cidadão comum, ora reforçando as penas a que os possíveis criminosos possam estar sujeitos, procurando deste modo desmotivar potenciais delinquentes, para além de buscarem a sua reinserção social, precavendo reincidências.

Acontece porém que, conforme já foi abordado, tais medidas podem colidir com a liberdade do cidadão comum, podendo desencadear ondas de protesto e insatisfação, que criarão fissuras entre a opinião pública e o Estado, nomeadamente o poder executivo e legislativo. E porque esta última necessita da primeira para receber o seu mandato de governação, torna-se compreensível que se sinta de certa forma inibida a tomar medidas de fundo e muitas vezes necessárias. Porque existe ao mesmo tempo a noção de que, de modo a garantir a passagem da mensagem à opinião pública, o poder do Estado necessita de recorrer aos *media*, sendo que ambos são financiados pelo poder económico, adivinha-se aqui um *puzzle* de interesses que poderá não ser tão claro quanto o pretendido.

Sendo a insegurança uma matéria tão sensível à massa eleitoral e dado que os regimes políticos ocidentais assentam maioritariamente na

forma democrática, compreende-se que este tema propicie uma permanente troca de alternativas no que respeita ao caminho governativo a tomar. Ora durante esta troca de projectos alternativos, a dialéctica política leva a que os dados sejam lidos e consequentemente divulgados para a opinião pública, algumas vezes de forma tendenciosa, condicionando a impressão que a massa popular possa ter e, enquanto que ao poder instituído interessará revelar o decréscimo dos índices registados, destituindo-o da necessidade de empreender reformas profundas em matéria de segurança interna, às opiniões opositoras interessará passar uma mensagem de descontrolo securitário e falta de competência na gestão de matérias tão sensíveis. Daqui se depreenderá que o assunto *segurança* é facilmente manipulável, tanto mais que, e aqui talvez esteja o ponto de equilíbrio desta balança, as instituições que dispõem das fontes primárias estão sob a tutela do poder executivo, logo, sem autonomia real para, autonomamente, fazerem face aos rumores que possam surgir.

2. Poderes e Contra-Poderes

Interessará por ventura, mais do que retratar os jogos de poderes em todas as formas de governo⁴², esboçar a organização destes nos Estados governados por regimes democráticos e com concepções culturais ocidentais. Sucintamente poder-se-á, para além dos três poderes concebidos para o exercício imparcial da governação, o executivo, o legislativo e o judicial, reconhecer inicialmente outros dois; sendo que um deles, a opinião pública, estará intimamente ligada ao primeiro poder, dado que lhe confere legitimidade de governação, enquanto um outro, os *media*, servirão actualmente de ponte entre estes dois. Com efeito, a relação entre sujeitos⁴³ de poder, os que objetivam chegar aos órgãos de poder⁴⁴ e a opinião pública, é decisiva para que primeiros e segundos concretizem os seus propósitos, dado que são directamente mandatados pela vontade maioritária do conjunto de cidadãos com direito a voto. Logo, as impressões que causem nos seus mandatários são decisivas para a

⁴² Parece-nos um exercício que rapidamente perderia a pertinência, dadas as constantes alterações neste complexo *tabuleiro*.

⁴³ São aqui considerados os partidos políticos, nomeadamente os seus líderes e figuras principais, dado ser através deste grupo que mais facilmente se chega a cargos do exercício de poder nas sociedades alvo deste estudo.

⁴⁴ Normalmente designados por contra-poder.

obtenção de sucesso, pelo que se torna necessário o recurso a jogos psicológicos e sociológicos capazes de influenciar a maioria deste universo. E dada a extensão deste mesmo universo, que não é contabilizado em dezenas, centenas ou milhares, mas antes em milhões, dezenas de milhões ou centenas de milhões, os órgãos de poder e os grupos de contra-poder vêem-se obrigados a recorrer a outros meios para fazer passar a sua mensagem, tendo para tal que utilizar os *media*, veículo por excelência para a consumação de tais propósitos nas sociedades contemporâneas. Acontece porém que este meio de divulgação é dotado de uma vontade própria, que pode não ser facilmente controlada pelos poderes e contra-poderes instituídos, pelo que se torna ele próprio num outro poder, intermediário entre aqueles que ocupam os cargos executivos, legislativos e judiciais e a opinião pública.

Deste modo, através dos seus órgãos de poder, o Estado passa a ser um administrador de emoções, consciente de que a insegurança é fabricável e pode, sobretudo em períodos eleitorais, obter dividendos maiores que a inflação, o desemprego ou o aumento do custo de vida⁴⁵. Este procedimento foi identificado pela escola político-criminal francesa como tendo surgido desde os finais da década de setenta, sendo o sentimento de insegurança utilizado pelos poderes públicos, tanto para designar o medo do crime, como para provocar adesão às normas que pretendiam impor consumando a sua política mais liberal ou mais conservadora⁴⁶. O poder político fabricaria então diversas formas de insegurança mantendo o *slogan* de que a insegurança se havia tornado um problema, com o propósito de manipular a opinião pública e conduzir esta a legitimar as suas acções através de apelos sociais às suas políticas.

Ora estando o sentimento de insegurança directamente relacionado com o instinto básico de sobrevivência de cada indivíduo, naturalmente que se torna uma questão especialmente apelativa para a opinião pública e, por extensão, aos *media* e aos políticos, merecendo por ambos um tratamento cuidado e constante. Perante esta junção de interesses, o surgimento de figuras que personifiquem a liderança em projectos comuns a ambos os poderes, ou seja, reunir na mesma pessoa a responsabilidade de superintender um partido político e órgãos de comunicação social, torna-se tentador⁴⁷. E tal junção, mesmo que não sendo assumida

⁴⁵ Cfr. POIARES, 1999 e POIARES & CRUGEIRA, 2000, *cit in*, *A Insegurança*, pp. 25.

⁴⁶ Cfr. ROCHÉ, 1993, *cit in*, 10, *A Insegurança*, pp. 25.

⁴⁷ Berlusconi e Balsemão são apenas dois exemplos a poderem ser referidos.

pela mesma pessoa, quando enveredada por forças conjuntas com interesses comuns⁴⁸, acaba por estender a sua influência aos restantes poderes, até mesmo ao que se pretendia mais imparcial, o judicial. Com efeito, não raras vezes constatamos que ocorrem revisões de documentação legal, (leis, decretos-lei e portarias) contendo pareceres de juristas em teoria imparciais e soberanamente objectivos, mas que na prática revelam influência do meio externo, como que dando resposta às preocupações que afectam a sociedade, ou seja, que foram trazidas por alguém para debate na opinião pública⁴⁹. Tal cenário assume especial gravidade quando se conclui, na sequência do que foi anteriormente referido, que muitas vezes a direcção do relato jornalístico se torna um instrumento da vontade do seu grupo de financiadores, ou seja, o 4.º poder (o mediático) fica subjugado a um 5.º poder – o económico.

Vivemos então numa sociedade que, para além do poder executivo, legislativo e judicial, é composta pelo poder mediático, pelo poder económico e pelo poder da opinião pública, sendo esta última quem detém a capacidade de legitimar o executivo, optar pelo mediático e direccionar o legislativo e, por vezes, o próprio judicial. Neste complexo jogo de poderes, surge então o poder do Estado e os grupos de contra-poderes, que garantem uma multiplicidade de opiniões e de escolhas para que a opinião pública possa direccionar a governação.

No caso da insegurança, como certamente em muitos outros, pode no entanto ser colocada a questão se não será a opinião pública a direccionada, ao invés de direccionar.

A seguinte figura procura demonstrar a articulação dos diferentes poderes enunciados.

⁴⁸ Como sejam os partidos políticos, a quem interessa manipular a opinião pública de acordo com os seus interesses, e determinados jornais, rádios e televisões, que naturalmente obedecem a orientações provenientes dos seus financiadores.

⁴⁹ São disto exemplo as revisões feitas aos códigos penal e processual penal, agravando ou despenalizando determinados crimes que, na altura da sua revisão, eram mais discutidos pela opinião pública.

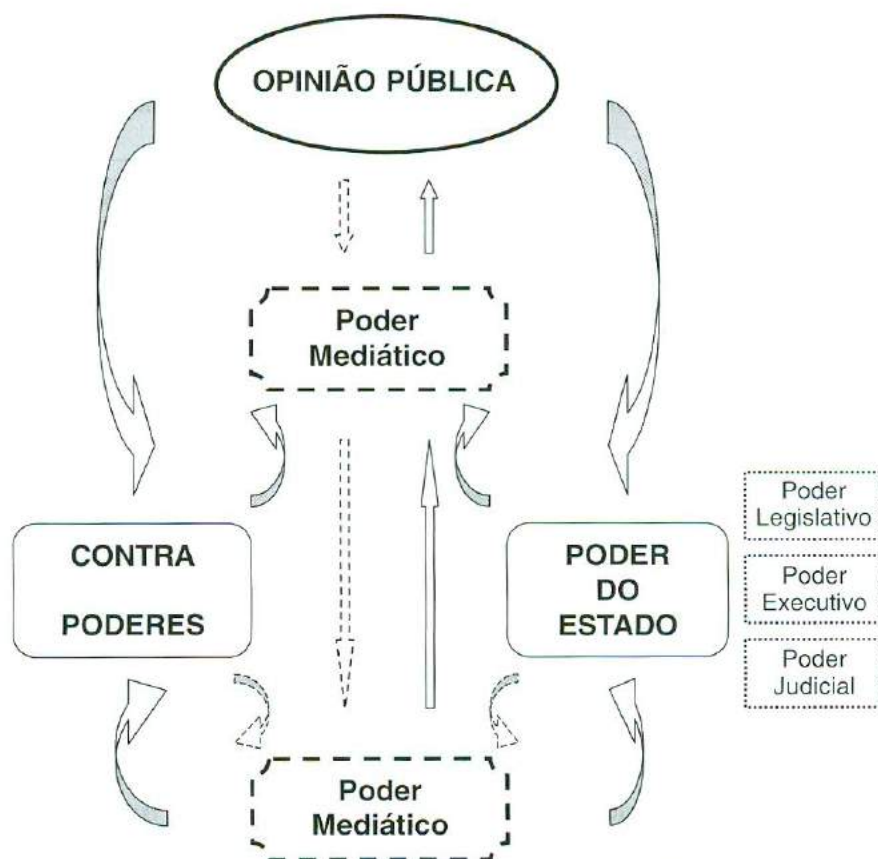


Figura 1

3. Qualidade de vida

A noção que na sociedade actual o comum cidadão formula sobre o que é *qualidade de vida*, baseia-se, mais do que em conceitos muito estratificados, numa enunciação dos factores que para ela se crêem contribuir, englobando sectores tão variados quanto os económicos, sociais, políticos, ambientais, culturais e emocionais, entre outros. A expressão abordada parece ser construída através de um conceito social baseado nos *inputs* que o sujeito recebe, quer interna quer externamente⁵⁰.

⁵⁰ Cfr. OLIVEIRA, 2001, pp.11, cit in COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *op. cit.*, 2002, pp. 9.

Sem necessidade de alongar em demasiada esta abordagem, o mecanismo através do qual os tais *inputs* interferem na qualidade de vida do sujeito, pode ser mais facilmente perceptível com o quadro seguinte:

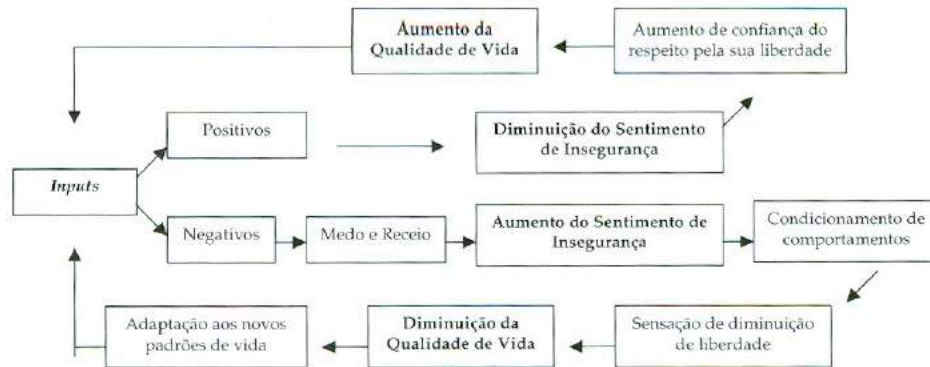


Figura 2 – Ciclo das alterações da qualidade de vida em relação à alteração do sentimento de insegurança.

Importa então reter que os *inputs positivos* concorrem para a *Diminuição do Sentimento de Insegurança*, que por sua vez conduz a um *aumento da qualidade de vida*, o que é inquestionavelmente aceite, dado corresponder a uma das necessidades básicas do ser humano. Pelo contrário, quando o indivíduo recebe *inputs negativos*, *Aumenta o Sentimento de Insegurança*, o que promove a *diminuição da qualidade de vida*.

III – O Recurso às Forças de Segurança

1. Enquadramento Legal

Antes de se caracterizar o modo como as forças de segurança procuram limitar o sentimento de segurança, comecemos por definir a relação entre *segurança* e Estado. Com efeito, *segurança* parece ser um conceito juridicamente indeterminado, “de interpretação difícil e de aplicação ainda mais complexa (...)”⁵¹. Socorramo-nos então do texto legal

⁵¹ Cit. Sousa, 1994, pp.17, in Diogo, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 5.

por excelência que orienta os princípios basilares do Estado português – a Constituição da República Portuguesa – nomeadamente o seu art.º 27º respeitante ao “Direito à liberdade e à segurança”, e à Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu art.º 3º.

Depreende-se da análise mútua de tais documentos, que o direito à segurança implica essencialmente que o indivíduo e os seus bens estejam protegidos pelo Estado, enquanto o direito à liberdade e à segurança, como direito pessoal e por consequência intimamente ligado à pessoa humana, é inerente a uma obrigação assumida por um documento proferido para abarcar toda a Humanidade, do qual decorre o dever imposto ao próprio indivíduo de se abster da prática de actos que coloquem em perigo esse mesmo direito⁵².

O desempenho de tais tarefas fundamentais é uma condição essencial ao regular funcionamento das instituições democráticas, conforme se deseja num Estado de Direito Democrático, constituindo tal desempenho não um objectivo em si mesmo, mas antes uma condição para se alcançar o exercício regular dos Direitos Liberdades e Garantias do Cidadão, bem como o cumprimento rigoroso da lei. Para tal o Estado dispõe de meios próprios consubstanciados num aparelho preventivo - repressivo, constituído pelo Sistema de Segurança Interna (regulado pela Lei n.º20/87 de 12 Junho) onde se enquadram os Serviços e Forças de Segurança e pelo Sistema de Justiça Penal, onde estão englobados os Tribunais e os órgãos e serviços do Ministério Público.

De modo a garantir a segurança interna e conforme o disposto na Lei de Segurança Interna (Lei 20/87 de 12 de Junho), no seu art.º 1.º, n.º1, deve ser garantida a ordem, segurança e tranquilidade pública, protecção de pessoas e bens, a prevenção da criminalidade e contribuir-se para o bom funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. Será sobretudo baseado no teor desta lei, complementado com o preceituado nas leis orgânicas que regem o funcionamento de cada uma das forças e serviços de segurança, que se encontra a fundamentação para que o sentimento de segurança seja uma preocupação destes organismos, nomeadamente os que de mais perto e de modo permanente, lidam com o cidadão; as forças de segurança. Contudo, poucas são as medidas genericamente previstas que versam estritamente sobre o sentimento de insegurança.

⁵² *In* Diogo, Sandra, *op. cit.*, 1999, pp. 5.

Será então legítimo questionar se caberá somente a estas instituições a totalidade da responsabilidade de fazer face a tal fenómeno, e sobretudo se terão elas os meios e o suporte legal para a persecução de tal objectivo; ou se, pelo contrário, o sentimento de insegurança enquanto fenómeno psicológico e sociológico originado nos conflitos entre as pessoas que compõem a sociedade, obriga a um alargamento generalizado de intervenientes a toda a comunidade, porque toda ela contribui para o grassar desse sentimento.

2. As Opções Estratégicas – Índices criminais e sentimento de insegurança, dois desafios

As forças de segurança promovem a implementação de medidas tendo em atenção dois indicadores preferenciais: os índices criminais e o sentimento de insegurança aferido. E se o primeiro é objectivamente concretizável, tendo somente que ser periodicamente efectuada a actualização do registo de denúncias trazidas às Esquadras ou Postos, já no que respeita ao segundo indicador, a tarefa demonstra-se mais dificultada.

Com efeito, trata-se de um dado tão subjectivo quanto dificilmente detectável, sendo preferencialmente através de questionários à população que se conseguem obter tais informações. Ora perante a dificuldade de estar permanentemente a enveredar por tal procedimento, e a obrigatoriedade de condicionar as suas estratégias ao que fosse sendo aferido, as forças de segurança parecem desprezar tal indicador, optando somente por empreender modificações consoante factos detectáveis objectivamente⁵³.

Nos últimos trinta anos são possíveis de descortinar três alterações nas opções tácticas implementadas pelas forças de segurança. Inicialmente recorrendo somente a efectivo apeado e com distribuição de inúmeras esquadras dispersas pelos diversos aglomerados populacionais, foi sendo adoptado o veículo automóvel e motorizado, por forma a permitir chegar mais rapidamente aos locais das ocorrências, ao mesmo tempo que a cobertura em termos de área seria também alargada. No início da década de oitenta estava generalizado o policiamento apeado e automó-

⁵³ Recorde-se que, conforme foi já referido, tal alteração passa obrigatoriamente pelo reconhecimento perante a opinião pública que o sistema anterior não resultava, ao mesmo tempo que cria na população a expectativa de resolução futura do seu problema, o que a não acontecer, parecerá uma derrota.

vel, disperso pelos locais de maior aglomeração de pessoas, sendo alvo de especial cuidado os pontos entendidos como sensíveis tais como residências de entidades relevantes para a vida nacional, edifícios governamentais ou infra-estruturas fundamentais para o país. No início dos anos noventa busca-se uma reorganização, tentando rentabilizar os recursos humanos através do reagrupamento do efectivo das diversas esquadras em *superesquadras*. Tal medida foi depois abandonada em determinados locais, quer por não se mostrar como a solução adequada, dado que as perdas em eficácia na actuação policial não compensavam eventuais ganhos em eficiência no capítulo da gestão de recursos humanos, quer por manifestações localizadas da população residente, que exigiu a permanência de infraestruturas próximas de si com elementos das forças de segurança 24/7⁵⁴.

Com a reestruturação seguinte, já no final da década de noventa, procurou-se abandonar o policiamento maioritariamente aleatório, buscando já um enquadramento que procurava abranger uma primeira noção do que seria o sentimento de insegurança, direccionando grupos especiais de policiamento para núcleos populacionais cujo sentimento de vulnerabilidade fosse maior, nomeadamente através dos programas *Escola Segura*, *Apoio 69-Idosos em Segurança* e *Comércio Seguro*. Os meios auto procuravam já, sobretudo nas metrópoles, abandonar o mero policiamento rondante na sua área de jurisdição, e passar a trabalhar numa *malha* policial que visava aumentar a eficácia e diminuir os riscos quando se desencadeia uma fuga, ou uma mera transposição entre áreas de jurisdição.

Não deixou contudo de surgir um incremento do sentimento de insegurança, em muito devido à acção dos *media*, o que levou a uma degeneração da garantia de segurança, tendo como capítulo mais visível o surgimento de *milícias populares*, fenómeno muito localizado e que se crê que somente devido ao empolamento da comunicação social se prolongou por tanto tempo e em diversos locais. A resposta proveniente do poder executivo viria pouco depois, com a regulamentação das *polícias municipais*⁵⁵, das empresas privadas de segurança e da *videovigilância* que, como tudo o que está interligado à segurança, se tornam especial-

⁵⁴ 24 horas por dia/ 7 dias por semana.

⁵⁵ Consensualmente considerado um excelente instrumento do exercício do poder autárquico, surgido numa altura em que a associação nacional destes representantes aparentava algum poder de mobilização da opinião pública.

mente apetecíveis, não somente pelo poder que detêm ao lidar com uma matéria tão sensível e por tal tão procurada, mas também pela facilidade que apresentam em serem lucrativas.

Actualmente as forças de segurança pensam já em projectos que evoluam do policiamento direccionado, abandonando a afetação de recursos humanos em exclusividade aos grupos de risco. Procuram antes distribuí-los por toda a população através de critérios essencialmente geográficos e sociais proporcionando, com o *Modelo de Policiamento de Proximidade*, chegar a toda a população, garantindo por meio de um contacto personalizado entre agente policial e cidadão, uma diminuição do sentimento de insegurança e logo, um aumento da qualidade de vida.

É aliás o próprio XV Governo Constitucional no seu Programa de Governo, quem dá o mote para tal encaminhamento estratégico, referindo como segundo principal problema que na área da segurança hoje se coloca a Portugal, a *criminalidade geral*. Propõe-se um combate articulado contra causas e conseqüências, sendo que para as primeiras a prioridade passará por políticas contra a exclusão social, particularmente a prevenção e tratamento de toxicodependentes. No que às conseqüências respeita, o direccionamento governamental opta por um policiamento que privilegie a visibilidade e eficácia, procurando através da integração alcançar a proximidade, orientando os seus esforços para a protecção dos cidadãos em geral e dos grupos mais vulneráveis em particular. O mesmo Programa de Governo alerta ainda para a necessidade de controlar as principais fontes de perigo e, porventura de maior relevo para a presente reflexão, de reforçar o sentimento de segurança. Acontece que tal objectivo não pode ser somente alcançado com a prestação isolada do serviço que compete às forças de segurança. Pelo contrário e como Sua Ex^a o Ministro de Estado e da Administração Interna proferiu no seminário a 18 de Fevereiro de 2004 sobre o tema “Segurança Solidária: Uma estratégia global contra a criminalidade”, “a cidadania constituía a base da segurança (...) só que o Estado sozinho jamais poderá cumprir tal função se os seus cidadãos, todos e cada um, não se sentirem parte integrante da sociedade”. Porém, tem que se questionar: a quem cabe envolver o cidadão e a sociedade, e estarão os principais meios de divulgação de idéias mobilizados para tal objectivo?

Uma opção tem, pois, que ser feita clara e rapidamente. A primeira que, ou deixa tudo como está ou leva à tomada de resoluções pontuais, mais mediáticas que práticas, conduz a que os responsáveis

governativos⁵⁶ continuem a optar por alimentar uma sede de alarmismo controlado que levanta suspeitas, sobretudo a quem sobre a matéria está esclarecido, sobre quem realmente ganha com a manutenção de tal cenário. Ignorando ainda a necessidade de alterações legislativas várias, não contribuem para a diminuição da permanente inquietação que afecta as massas populares desconhecedoras do fenómeno, não só através do reforço de competências das forças de segurança, mas sobretudo da autorização de medidas passivas de prevenção em áreas públicas, para além de conferir às forças de segurança apoio para uma maior autonomia no contacto com a população, esta sim, nos parece ser uma medida chave para combater o sentimento de insegurança.

A segunda opção, é encetar as reformas propostas, garantindo deste modo uma real proximidade entre forças de segurança e população, impedir o alastramento de fenómenos estereotipados de insegurança, mas sobretudo permitir que as próprias forças de segurança desenvolvam os seus planeamentos estratégicos distantes das vontades oscilantes do quadrante político, demasiado alternativo para projectos que podem demorar uma década a ser consolidados. É essencial, cada vez mais, a formulação de raciocínios sobre o que pode ser o futuro e planear a médio ou longo prazo. Gerir a informação em bruto e com ela elaborar estudos de antevisão da evolução dos quadros sócio-criminais, apenas será produtivo se depois poder ser dada continuidade a tais estudos com a implementação de projectos, adequados ao que é encontrado no terreno, e distante das fortes condicionantes – por vezes impeditivas – que as várias vontades políticas possam trazer a tais concretizações.

IV – Conclusão

Ao longo desta reflexão, julga-se ter tornado evidente que a gestão do sentimento de insegurança está longe de ser tarefa fácil. A definição do conceito, a determinação da sua origem e o controlo do método pelo qual se propaga, permanece ainda distante de ser circunscrito e extinto. A carga subjectiva e fortemente pessoal que reveste tal sentimento social,

⁵⁶ Entenda-se por responsáveis governativos, todos quantos exercem funções que interferem na comunidade, nomeadamente os que estão relacionados com os poderes aqui enunciados, quer enquanto governantes, quer enquanto oposição.

dificulta a definição de políticas ou estratégias capazes de oferecer resposta cabal e porem fim ao problema. As táticas empregues resultam sobretudo de operações localizadas, individualizadas e baseadas na noção de prestação de serviço à comunidade, ao invés de programas nacionais encabeçados pelas entidades governamentais, que continuamente reclamam para si tais iniciativas, mas que por norma se abstraem dos critérios básicos que deveriam pautar tais programas, por privilegiarem as noções políticas às de natureza estratégica, sociológica e psicológica. As entidades que de perto lidam com o fenómeno da insegurança não detêm autonomia para lhe fazer frente, e quem detém essa autonomia não possui o *know-how*, pelo que se torna difícil de alcançar vitória.

E tal vitória é tanto mais difícil de ser obtida quanto se constata que o sentimento de insegurança é a fonte de garantia de sucesso para muitos investimentos. Dos jornais locais às televisões, das empresas de segurança, das revistas e jornais especialmente sensacionalistas aos próprios partidos políticos, passando pelas empresas que comercializam os equipamentos necessários para a implementação de medidas de segurança passivas, vemos que o leque de interessados é especialmente extenso. A conjugação de poderes direccionados por interesses maioritariamente capitalistas, que são os que regem as sociedades ocidentais resulta, senão num incentivo ao incremento do sentimento de insegurança na opinião pública, pelo menos a que este não diminua de modo a tornar-se exíguo.

A solução, parece-nos, terá forçosamente que passar por uma coordenação de esforços entre as entidades com competências na matéria, delegando os órgãos de poder nas instituições próprias, a responsabilidade de lidar nas suas áreas de jurisdição com o fenómeno, que em verdade apresenta contornos diferentes consoante a localização. Tal modificação na estratégia de combate ao sentimento de insegurança permitiria um aproximar das autoridades em matéria de segurança da generalidade da população, fazendo com que esta última se sentisse menos vulnerável. A formação cívica do cidadão teria que passar por ensiná-lo a desmontar as intenções de terceiros quando estes lhe lançassem o engodo da insegurança, por forma a eliminar as influências vindas do exterior, sendo que sempre que fosse o próprio sujeito a ser a vítima, ser-lhe-ia dispensado um tratamento personalizado pelo agente adstrito à sua área de residência, segundo os moldes do policiamento de proximidade.

Perante tal sequência de análises aqui devidamente fundamentadas, somos levados a encarar a hipótese de, ao contrário do que ingenuamente seria de supor, o sentimento de insegurança não ser um fenómeno que

interesse combater, mas somente controlar. Os interesses que giram à sua volta aparentam ser, neste momento e nesta sociedade, demasiado poderosos para se permitirem derrotar, chegando mesmo a exercer um controlo indirecto sobre as instituições que de algum modo podem pôr em risco as pretensões assumidas nos seus planeamentos.

Parece-nos então que, à forças de segurança, caberá garantir o devido acompanhamento teórico de tal fenómeno, propondo junto da esfera política medidas de controlo e desencadear projectos autónomos ao nível tático, todos eles enquadrados estrategicamente por um organismo exclusivamente interno, que deverá abranger variadas sensibilidades, desde a formação ao ensino, desde as relações exteriores ao estudo e planeamento, sem naturalmente jamais abandonar o pilar operacional.

Bibliografia:

- ALMEIDA, *Constituição das República Portuguesa*, Coimbra, 1998.
- COSTA, Paulo Sérgio Magalhães da, *A Resposta Policial ao Sentimento de Insegurança dos Idosos – Tese de Licenciatura em Ciências Policiais* – edição não revista, ISCPSI, 2002.
- DIOGO, Sandra, *A Actuação Policial: Factor Condicionante do Sentimento de Insegurança Idosos – Tese de Licenciatura em Ciências Policiais* - edição não revista, ISCPSI, 2001.
- DITTON E FARRALL, *The Fear of Crime*, Burlington, Ashgate Publishing Company, 2000.
- OLIVEIRA, Lopes de, *O Cidadão, O Patrulhamento e o Sentimento de Insegurança – Tese de Licenciatura em Ciências Policiais* – edição não revista, ISCPSI, 1999.

Artigos publicados em Revistas:

- GOMES, Paulo, *Modelos de Policiamento – Separata da Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 128, ano LXIV, II série, Lisboa, DNPS, Março/Abril, 2001.
- LEITÃO, José, *Causas da Proximidade Policial I – Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 119, ano LXII, II série, Lisboa, DNPS, Setembro/Outubro, 1999.
- LEITÃO, José, *Causas da Proximidade Policial II – Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 120, ano LXII, II série, Lisboa, DNPS, Novembro/Dezembro, 1999.
- LEITÃO, José, *Causas da Proximidade Policial III – Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 121, ano LXIII, II série, Lisboa, DNPS, Janeiro/Fevereiro, 2000.

- LEITÃO, José, *Sentimentos de Insegurança – Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 125, ano LXIII, II série, Lisboa, DNPS, Setembro/Outubro, 2000.
- LEITÃO, José, *Tática de Patrulha – Separata da Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 128, ano LXIV, II série, Lisboa, DNPS, Março/Abril, 2001.
- SANTO, Paula do Espírito, *Segurança no Concelho de Lisboa: Resultados de um Estudo de Opinião- Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 127, ano LXIV, II série, Lisboa, DNPS, Janeiro/Fevereiro, 2001.
- VÁRIOS, *Planeamento Civil de Emergência – A Componente Não Militar da Defesa Nacional*, Lisboa, IDN, 2003.

Sítios:

- [www. portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid \(01-04-2004\).](http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid (01-04-2004).)
- [www. aps.pt/ivcong-actas/acta 047.PDF \(10-05-2004\).](http://www. aps.pt/ivcong-actas/acta 047.PDF (10-05-2004).)

Polícia de Segurança Pública: Origem, evolução e actual missão

“Polícia de Segurança Pública”:
Origin, evolution and current mission

FLÁVIO DOS SANTOS ALVES*
ANTÓNIO MARIA DA COSTA VALENTE**

Sumário/Summary

1. Introdução. 2. Origem e matriz civilista e urbana da Polícia de Segurança Pública. 3. Evolução para uma força de segurança militarizada. 4. Novo paradigma de actuação policial que privilegia uma polícia civil orientada para a segurança das pessoas e bens. 5. Consolidação, modernização e missão da Polícia de Segurança Pública. 6. Conclusão.

1. Introduction. 2. Origin and civilized and urban matrix of the “Polícia de Segurança Pública”. 3. Evolution towards a militarised safety force. 4. New paradigm of policial acting benefiting a civil police orientated to people and goods safety. 5. Consolidation, modernization and mission of “Polícia de Segurança Pública”. 6. Conclusion.¹

* Director do Gabinete de Estudos e Planeamento da Direcção Nacional, Licenciado em Ciências Policiais e em Relações Públicas e Publicidade.

** Licenciado em Sociologia pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e Pós-Graduado em Criminologia pela Universidade Lusfada de Lisboa.

¹ Tradução dos autores.

*«A segurança pública
é condição essencial para a
existência de toda a sociedade bem organizada.»*
(in, Relatório sobre a criação da polícia civil – 1867)

1. Introdução

A maturidade alcançada por instituições com as características temporais da Polícia de Segurança Pública (PSP), assenta num passado histórico, não raras vezes, desconhecido da maioria do grande público e que, quando conhecido de forma abrangente e objectiva, permite compreender a essência da sua existência, o porquê de determinadas reformas introduzidas na estrutura e funcionamento ao longo de décadas e a razão do percurso que a conduziu à actual missão, configuração e modelo estrutural.

É todo este passado longínquo que remonta aos Corpos de Polícia Cívica implantados em 1867 e que chega aos dias de hoje com a designação de Polícia de Segurança Pública que é retratado neste ensaio, de forma simplificada e contextualizada no tempo e no espaço.

A história da PSP reconstruída nos capítulos desta obra não se cinge a um simples relato cronológico das reformas conjunturais implementadas na instituição policial ao longo do último século, e tenta apreender a sua matriz estrutural original que lhe confere uma identidade policial própria, marcada, essencialmente, pela sua natureza civilista.

As longínquas raízes da PSP redescobertas e revisitadas neste estudo, demonstram que há instituições que, dada a sua natureza intrínseca, se constituem como matrizes estruturais e estruturantes da sociedade e, que, independentemente das reformas políticas e sociais que condicionam a sua organização e funcionamento e lhe atribuem uma natureza mais repressiva e militarista ou civilista e preventiva, se constituem como pilares fundamentais de uma sociedade que, apesar de estar em constante mutação, se pretende segura, livre e organizada.

As estruturas policiais que têm como objecto específico a manutenção da ordem, tranquilidade e segurança pública e que antecederam à actual estrutura da PSP, reflectem conjunturas sociais, económicas e políticas próprias de cada época e, neste sentido, são também elas reflexo desses momentos da história.

Com o presente estudo, não se pretende uma análise sociológica ou histórica aprofundada sobre os diversos processos de mudança que marca-

ram a instituição policial ao longo da sua existência, mas tão só descrever de forma clara e objectiva a sua origem, evolução e actual missão.

A identidade institucional da PSP não seria totalmente apreendida e compreendida sem nos reportarmos às suas origens e respectiva evolução ao longo dos tempos, isto é, mais facilmente compreenderemos a sua estrutura e natureza identitária presente se conhecermos as suas raízes e o seu passado.

2. Origem e matriz civilista e urbana da Polícia de Segurança Pública

A história da PSP reflecte as profundas alterações registadas na sociedade portuguesa, desde a última metade do século XIX. Os acontecimentos da História de Portugal marcaram de forma indelével as diferentes formas de perspectivar as instituições policiais responsáveis pela manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas.

Desde a sua criação e implantação que a instituição policial passou por sucessivas alterações e reformas que, vão desde a própria designação à natureza das missões e competências atribuídas.

Embora existam relatos históricos sobre medidas de prevenção criminal adoptadas desde o reinado de D. Fernando I que, em 1383, criou o primeiro corpo de agentes policiais para combater «*os muitos furtos e mortes de homens*» ocorridas em Lisboa, a **origem da Polícia de Segurança Pública** remonta ao tempo do reinado de D. Luís que, em *02 de Julho de 1867*, implantou a **Polícia Cívica** nos centros urbanos de maior densidade demográfica – Corpos da Polícia Civil de Lisboa e Porto.

O Corpo de Polícia Cívica de Lisboa ficou sediado no Governo Civil – local onde ainda se mantém o Comando Metropolitano da PSP de Lisboa – e, em 02 de Outubro de 1867, é nomeado o seu primeiro Comissário-Geral, António Maria Cau da Costa. No entanto, pouco tempo permanece no cargo e, em 17 de Dezembro desse mesmo ano, pede a exoneração e é nomeado para o substituir o Coronel **D. Diogo de Sousa**. Para o Corpo de Polícia Cívica do Porto foi nomeado o Comissário-Geral Adriano José de Carvalho e Melo.

Inicialmente, a **Polícia Cívica** não dispunha de uma unidade orgânica e funcional a nível nacional e, os *Corpos de Polícia Cívica* instituídos e implantados em todas as capitais de Distrito, encontravam-se sob a tutela dos respectivos Governos Cívicos que, por sua vez, dependiam do Ministério dos Negócios do Reino.

A evolução político-administrativa do País e o aumento demográfico registado em meio urbano no último quarto do século XIX, levou o Ministério dos Negócios do Reino a tomar medidas de carácter organizacional, extensivas a todos os Corpos de Polícia Cívica e, o Governo Civil de Lisboa autorizava o aumento do efectivo e a abertura de mais esquadras na capital.

A cada bairro das respectivas cidades correspondia uma divisão policial.

Deste modo, em 1876, a *Polícia Cívica* passa a ter competência exclusiva na área da prevenção e protecção das comunidades urbanas, que iam desde as Cidades de Lisboa e Porto até às capitais de Distrito e respectivos Concelhos, sendo o policiamento dos espaços de pendur rural, efectuado pelas Câmaras, através da criação de guardas campestres.

O facto das autarquias pretenderem que, nas suas áreas de jurisdição, funcionasse a Polícia Civil e o *policimento* fosse efectuado por esta força de carácter civilista, revela que, já naquela época, as características desta força policial, eram bem aceites e desejadas pelos próprios cidadãos, sequiosos de segurança e ordem pública.

O sentimento de insegurança – vivido pelas populações residentes essencialmente em meio urbano – resultava do aumento da criminalidade registada na sociedade portuguesa que, nesta fase da sua história, atravessava uma crise financeira provocada pela crise económica sentida em todo o espaço europeu.

Simultaneamente, as medidas tomadas pelo governo presidido por Hintze-Franco, provocavam uma crescente onda de protestos e revolta social que se disseminou por todo o país e, por outro lado, o descontentamento e contestação à Monarquia ganhava novas causas.

No âmbito das atribuições do Ministério do Reino, a questão da segurança assumia tal importância e complexidade que deu origem à reorganização dos serviços policiais de Lisboa.

A problemática realidade sócio-política vivida na Capital, associada ao facto dos serviços da polícia civil de Lisboa não estarem a alcançar os resultados desejáveis – estes serviços concentravam competências de várias ordens, que iam desde a manutenção da ordem, à investigação criminal e à inspecção e execução das posturas municipais e regulamentos administrativos – deu origem à subdivisão da Polícia Cívica de Lisboa em três repartições denominadas por *Polícia de Segurança Pública (PSP)*, *Polícia de Inspeção Administrativa* e *Polícia de Investigação Judiciária e Preventiva*.

Assim, a partir de *03 de Abril de 1896* os agentes do Corpo de Polícia Cívica de Lisboa deixam de exercer todas as funções em simultâneo, como até então sucedia, e passam a desempenhar funções específicas de segurança pública, de inspecção administrativa ou de investigação preventiva e judiciária.

Com esta reorganização, assiste-se a uma clara separação de funções e pela primeira vez é criado – no seio do Corpo de Polícia Cívica de Lisboa – um corpo de polícia especial, designado por Polícia de Segurança Pública, sendo os seus agentes conhecidos por **cívicos**.

É com a reforma estrutural dos serviços da polícia civil de Lisboa, iniciada em 1893 e concluída em 1896, que surge pela primeira vez a designação de «*Polícia de Segurança Pública*» e são atribuídas competências específicas a esta unidade da Polícia Cívica, que apresenta traços comuns à actual PSP.

Com esta reforma, a PSP passa a constituir-se como uma força de segurança específica, que tem por vocação a manutenção da ordem e segurança pública e a quem também compete exercer funções de polícia de trânsito e outras funções destinadas a proteger a segurança das pessoas e propriedades, assim como impedir a prática de crimes e reprimir factos que perturbem a tranquilidade pública.

Normalmente, os agentes da Polícia Cívica trajavam uniformizados – de acordo com o plano de uniformes aprovado em 26 de Dezembro de 1867 – e eram portadores de terçado (espada curta e larga). Só a partir de 1936 será obrigatório o uso de pistola, cassetete e apito.

A matriz civilista que está na génese da Polícia Cívica, só em casos excepcionais contemplava a possibilidade dos seus agentes serem portadores de revólver ou outra arma de fogo.

Em 1898, com o novo governo presidido por José Castro, assiste-se a uma nova reorganização da estrutura policial e, esta reforma dos serviços policiais de Lisboa dá origem a uma estrutura que passa a compreender os serviços de polícia civil e os de polícia de investigação. Por sua vez, a *polícia civil* compreende as secções de polícia de segurança pública e polícia de inspecção administrativa enquanto a polícia de investigação fica na dependência do Juiz de Instrução Criminal, assim como a polícia preventiva. Para o exercício das funções de investigação foram destacados agentes do corpo de polícia civil.

Apesar das sucessivas reformas de que foi alvo até finais do século XIX, a *Polícia Cívica* manteve a sua natureza urbana e civilista.

Esta predisposição, para actuar em meios urbanos e a natureza civilista que a caracterizava e para que estava vocacionada, começa a ser posta em causa com o agravamento da situação política e social registada no início do século XX.

Visando dissuadir e neutralizar os desacatos, a instabilidade e a desordem social que se vivia em todo o País – manifestações anti-monárquicas – o Governo de João Franco tentou calar tudo o que fosse diferença de opinião e, neste sentido, determinou que os quadros de pessoal de alguns Corpos de Polícia Cívica fossem aumentados.

A agitação social e política vivida na época contra a monarquia e a ditadura de João Franco, levou à morte do rei D. Carlos e do seu filho D. Luís Filipe – regicídio de 1908 – e à consequente demissão do gabinete de João Franco.

A nova conjuntura política – subsequente à morte do rei – não tinha grande simpatia pela *Polícia Cívica*, na medida em que a sua actuação durante a Ditadura Franquista granjeou-lhes fortes críticas por parte dos republicanos, sendo acusada de estar ao serviço do poder cessante.

A instabilidade sentida pelo poder político republicano face à *Polícia Cívica* reflectiu-se na selecção dos seus novos elementos bem como no afastamento de outros.

Com a implantação da República, em 05 de Outubro de 1910, a Polícia Cívica fica circunscrita apenas a algumas cidades e no plano sociológico, vê-se numa conjuntura pouco favorável, uma vez que o regime republicano pretendia uma força de índole militar, que lhe garantisse a defesa e consolidação do regime republicano que – após ter tomado o poder – rapidamente desiludiu os seus entusiastas.

Deste modo – após a queda da Monarquia e a implantação da República – é instituída a Guarda Republicana nas Cidades de Lisboa e Porto, no dia 12 de Outubro de 1910, que se passará a designar por Guarda Nacional Republicana a partir de 3 de Maio de 1911. Como o próprio nome indica, esta nova força policial passava a ter um âmbito nacional e destinava-se a velar pela segurança pública e manutenção da ordem.

Durante a 1.^a República o sistema policial sofreu alterações de vulto e, neste período da história policial, a *Polícia Cívica* readquire o carácter civilista, perdido durante o período da Ditadura Franquista, sendo-lhe atribuídas funções de âmbito criminal.

No entanto, o aumento do custo de vida e consequente agravamento da situação socio-económica vivida em 1917, deu origem a uma nova realidade social – marcada por uma grande contestação, instabilidade e

conflitualidade social – que era necessário travar, pelo que, o poder político viu-se «obrigado» a revalorizar a *Polícia Cívica* – nesta fase, inicia-se um processo de aproximação às forças militares.

Em 27 de Abril de 1918, é implementada a **Direcção Geral de Segurança Pública** que, funcionará na dependência do Ministério do Interior e superintenderá todos os serviços policiais e de segurança a nível nacional – *Polícia de Segurança*, *Polícia de Investigação*, *Polícia Administrativa*, *Polícia Preventiva*, *Polícia de Emigração* e *Polícia Municipal*.

Assim, os serviços policiais passam a ter um novo enquadramento e os Corpos de *Polícia Cívica* são integrados na *Polícia de Segurança*.

Com a nova estrutura orgânica dos serviços policiais e de segurança, pretendia-se criar uma estrutura de polícias específicas – vocacionadas para áreas de actuação concretas – por forma a que a acção policial fosse mais eficaz.

Com a *reforma da estrutura policial de 1918*, a *Polícia de Segurança* consolida-se como uma unidade específica, com orgânica e competências próprias e, *pela primeira vez na sua história, tem competência para fiscalizar o trânsito de veículos automóveis*.

Na Capital, é cada vez mais reconhecida a importância da *Polícia de Segurança*, enquanto entidade zeladora pela segurança da Cidade.

Em 24 de Fevereiro de 1919, a *Polícia de Segurança* e a *Polícia Preventiva* são dissolvidas e reorganizadas e, em 22 de Março de 1919, todos os serviços policiais, com excepção dos da *Polícia de Emigração*, passam a depender novamente dos Governos Cívicos.

Contudo, a necessidade de recorrer às forças policiais para controlar a instabilidade reinante na época e o facto da actual forma de organização das forças policiais não ter produzido os efeitos desejados, levou a um novo centralismo e ao restabelecimento da *Direcção Geral da Segurança Pública*, com sede no Ministério do Interior.

Por outro lado, o ambiente de conflitualidade social vivido na época fez com que a *Polícia Cívica* não ficasse unicamente adstrita à manutenção da ordem pública e, em 1920, chegou a ser utilizada como força anti-motim. Diversos oficiais, oriundos do Exército e da Guarda Nacional Republicana, chegaram a desempenhar funções no Corpo de *Polícia Cívica*.

Neste período, vivia-se uma situação de grande contestação social e política, agravada pelos conflitos internacionais surgidos no decurso da I Guerra Mundial e sentia-se a necessidade de se reorganizar os serviços

policiais – Polícia Cívica, Polícia de Investigação Criminal, Polícia Preventiva e de Segurança do Estado, Polícia Administrativa, Polícia Municipal e Polícia de Emigração.

Assim, em 21 de Outubro de 1922 e, no âmbito da reforma estrutural dos diversos serviços policiais coordenados pela Direcção Geral da Segurança Pública, a *Polícia Cívica* vê serem-lhe atribuídas funções de natureza essencialmente civil e, os Corpos da *Polícia Cívica de Lisboa e Porto* são divididos em quatro grandes secções – Polícia de Segurança Pública, Polícia de Investigação Criminal, Polícia Administrativa e Polícia Preventiva e de Defesa do Estado -, mantendo-se a anterior estrutura de *Polícia Cívica* nos restantes Distritos.

Foi, precisamente com esta nova reorganização que se instituiu a *Polícia de Segurança Pública*, como secção específica dos Corpos de Polícia Cívica de Lisboa e Porto, e à qual competia a manutenção da ordem e segurança pública na via e lugares públicos destas cidades.

Só em casos excepcionais de grave alteração de ordem pública é que as forças armadas eram chamadas a intervir.

Neste período, a *Polícia de Segurança Pública de Lisboa e Porto* dá um importante passo para a sua consolidação e, em 16 de Novembro de 1923, é nomeado como Comandante da *Polícia de Segurança Pública de Lisboa* o Tenente-Coronel José Maria Ferreira do Amaral, que deixará obra de grande mérito.

Todos os serviços de *Polícia* continuam subordinados ao Ministério do Interior, por intermédio da Direcção Geral de Segurança Pública, e se a *Polícia de Segurança Pública de Lisboa e Porto* vê o seu efectivo reforçado a Guarda Nacional Republicana vê reduzido não só o número dos seus efectivos como a sua força e prestígio.

A instauração de um novo regime político, em 28 de Maio de 1926 – ditadura militar que duraria até 1928 – repercutiu-se, uma vez mais, na estrutura da organização policial, assistindo-se à dissolução e posterior reconstituição de alguns Corpos de Polícia Cívica.

A Polícia de Segurança Pública ganhou a empatia do poder político vigente neste período e as vagas existentes nos corpos da PSP foram preenchidas pelos praças dispensados do serviço da GNR.

Face às alterações de ordem pública e ao envolvimento de funcionários e agentes policiais na tentativa de golpe de Estado encabeçada pelo Partido Radical, em 15 de Fevereiro 1927, assiste-se ao saneamento dos quadros de pessoal das corporações policiais de todos os distritos – são dissolvidas as corporações policiais de investigação criminal,

administrativa e de segurança pública dos diversos distritos e posteriormente reconstituídas.

Em 1927, os Corpos de Polícia Cívica de Lisboa e Porto são reestruturados e passam a designar-se por Polícia de Segurança Pública. Assim, e na sequência da unificação dos antigos Corpos da Polícia Cívica, **nasce a actual Polícia de Segurança Pública**, coordenada e subordinada ao Comando Distrital de Lisboa, mantendo-se como Comandante da *PSP de Lisboa* o Tenente-Coronel José Maria **Ferreira do Amaral**.

É a partir desta época que a *Polícia de Segurança Pública de Lisboa* aparece com uma nova imagem junto da opinião pública e se extingue definitivamente o *Corpo de Polícia Cívica de Lisboa*.

A PSP fica na dependência directa da Direcção Geral de Segurança Pública, restabelecida em 08 Março de 1927.

Em 1928 são criadas as **primeiras escolas na Polícia de Segurança Pública** de Lisboa e Porto, denominadas «centrais» e nas quais são ministrados cursos de habilitação literária e profissional aos guardas, cabos e chefes da instituição.

Neste mesmo ano é organizado um destacamento da PSP de Lisboa, destinado a ir para Cabo Verde, a fim de desempenhar serviços de vigilância sobre deportados políticos com residência fixada naquele arquipélago.

Com a dissolução da Polícia de Informações do Ministério do Interior, em 08 de Julho de 1931, a PSP vê serem-lhe atribuídas novas funções e, a partir desta data, passa a ter competência para reprimir crimes de natureza política e social, para proceder à identificação, detenção e interrogatório dos seus autores e levantar os respectivos autos.

No período que decorreu entre o movimento militar de 28 de Maio de 1926 e o advento do Estado Novo, em 1933-34, a Direcção Geral de Segurança Pública foi alvo de sucessivas remodelações que reflectiam o clima de instabilidade política e a constante deterioração das condições de segurança – em 1928 chegou a ser novamente extinta e, no seu lugar, surgiu a Intendência Geral de Segurança Pública que se manteve até 1932.

O clima de instabilidade e insegurança vivido durante o período de transição que antecedeu o Estado Novo, era sentido pelos próprios profissionais de polícia – mais expostos ao risco – e, como não existia nenhum mecanismo que assegurasse, em caso de morte de algum funcionário ou agente da PSP, os meios de subsistência dos seus herdeiros, em 24 de Dezembro de 1927, é criado o **Montepio da PSP** de Lisboa des-

tinado a estabelecer pensões vitalícias ou temporárias para os respectivos herdeiros – em 23 de Dezembro de 1907 tinha sido decretada pensão de sangue às viúvas e filhos dos agentes policiais.

Esta constitui uma das medidas de carácter social implementadas na instituição policial que, apesar das diferentes concepções do modelo de organização e funcionamento policial adoptado, permaneceu no tempo.

Neste período da história, os funcionários da PSP vêm também serem-lhes considerado, para efeitos de aposentação, uma percentagem de 50 por cento sobre o número de anos de serviço – 22 de Novembro de 1932. O cálculo da percentagem para efeitos de aposentação foi alvo de sucessivas alterações ao longo do tempo e actualmente é de 15 por cento.

3. Evolução para uma força de segurança militarizada

Com a implantação do Estado Novo, em 1933-34, define-se um novo modelo policial para a PSP. Uma vez que os regimes políticos vigentes em Portugal e Itália eram semelhantes, procurou-se adaptar não só o modelo organizacional italiano mas também os vectores ideológicos subjacentes a esse mesmo modelo policial.

No período do Estado Novo, consolida-se uma estrutura de segurança fortemente musculada.

Em 1934, começa-se a delinear um projecto estratégico de grande abrangência para a instituição policial, que será implantado, em *16 de Maio de 1935*, com a extinção da Direcção Geral da Segurança Pública e a implementação do *Comando Geral de Polícia de Segurança Pública*, sendo o seu primeiro Comandante Geral o Coronel José Martins Cameira. Neste período, o Comandante Geral da PSP acumulava as suas funções com as de Comandante da PSP de Lisboa e reportava directamente ao Ministério do Interior.

Com esta alteração, pretende-se uma única estrutura orgânica que integre todas as corporações policiais distritais de segurança pública e que fiquem sob a jurisdição de um mesmo Comando.

Esta nova estrutura da PSP torna-se cada vez mais centralizada, sendo que esta dinâmica organizativa se começou a sentir, desde 01 de Maio de 1934, com a publicação do quadro de pessoal da PSP.

Em *25 de Setembro de 1939*, as Polícias de Segurança Pública dos distritos das regiões autónomas são integradas no quadro geral da PSP e,

à semelhança do que sucede nos dias de hoje com a Direcção Nacional da PSP, o Comando-Geral da PSP passou a abranger todo o Continente e Ilhas.

Entre 1933 e 1945, a PSP ganha contornos e caminha para uma força policial cada vez mais militarizada e, por outro lado, consolida-se como uma força dos meios urbanos.

Neste processo de equivalência militar, em *17 de Outubro de 1935*, a PSP de Lisboa é autorizada a fazer *uso da bandeira nacional*, nos termos e condições estabelecidas para as unidades do exército e, em *14 de Agosto de 1936*, é aprovado o *plano de uniformes da PSP* e seus modelos, medidas que vêm reforçar a imagem de uma polícia de segurança militarizada – passa a ser obrigatório o uso de pistola, cassetete e apito.

Durante este período, a PSP passou por um processo de modernização e valorização com repercussões na sua estrutura e, simultaneamente, ocorreu um aumento significativo do seu efectivo – entre 1920 e 1943, passou de 3 729 elementos policiais para 7 005.

Ao longo da década de 30, as reformas dos serviços policiais e de segurança levadas a efeito tinham em vista a criação de uma estrutura de segurança única, sob a tutela do Ministro do Interior, onde estivessem concentrados todos os serviços policiais, desde os de polícia de ordem pública (GNR e PSP), aos de polícia política (PVDE) – a quem cabia funções de fiscalização da emigração – e de polícia de investigação criminal, que integrou novamente o leque de atribuições do Ministério do Interior em 1932, tendo a sua definitiva integração no Ministério da Justiça ocorrido em 1945, sob a designação de Polícia Judiciária.

A necessidade de dar respostas adequadas às *novas realidades emergentes* neste período da história, deu origem à criação e implementação de mecanismos que permitissem manter a ordem e segurança pública nas diferentes áreas da sociedade portuguesa.

Neste sentido, em *09 de Julho de 1937*, é implantada na PSP uma unidade especial de polícia de trânsito, denominada por *Polícia de Viação e Trânsito* e, deste modo, a instituição policial vê serem-lhe atribuídas competências a nível nacional, para a fiscalização do cumprimento das disposições legais e regulamentares sobre viação terrestre e transportes rodoviários.

Esta unidade especial, era organicamente dependente da Direcção Geral dos Serviços de Viação e funcionalmente da PSP – o recrutamento para a polícia de viação e trânsito era feito entre elementos da PSP – e, será extinta em 1970, para dar lugar à Brigada de Trânsito da GNR,

mantendo no entanto a PSP competências nesta área, com a criação de unidades especializadas de trânsito em todos os Comandos distritais.

A forte contestação social em meios urbanos exigia também novos métodos de acção policial e, neste sentido, em 1937 o tenente Silva Pais defende a criação de uma unidade especial, designada por *Polícia de Choque da PSP*, que estará na origem da Companhia Móvel de Polícia, extinta em 05 de Julho de 1974 e, em seu lugar surgirá o actual Corpo de Intervenção.

Por outro lado, em 1939, defende-se a necessidade de existirem cães na PSP para que, deste modo, a instituição policial pudesse desenvolver determinadas acções específicas, como seja o combate ao tráfico de estupefacientes – fenómeno criminológico que exigia novas formas de prevenção e combate para o qual a PSP tinha de se preparar.

Neste período da história portuguesa, a mendicidade constituía um fenómeno social característico dos meios urbanos, com consequências nefastas para a sociedade em geral, na medida em que se constatava que, cada vez mais afluíam às cidades indivíduos provenientes de meios rurais, com intenção de explorar a caridade pública. Eram indivíduos aventureiros, vadios, vagabundos e falsos mendigos que, atraídos por uma vida fácil nos maiores centros urbanos e pretendendo passar despercebidos, misturavam-se com os verdadeiros mendigos e adoptavam comportamentos que punham em causa a própria segurança pública.

Esta realidade social, com dimensão considerável, levou o Estado a legislar no sentido de se estabelecerem normas e processos de acção policial adequados à prevenção e repressão da mendicidade nas ruas de todo o País.

Assim e, visando combater este fenómeno social, em *20 de Abril de 1940*, são criados, em todas as Cidades sedes de Distrito e para funcionarem na dependência directa dos Comandos Distritais da PSP, os *albergues distritais para mendigos*.

Os indivíduos que se encontravam na situação de mendicidade, desamparados ou suspeitos de exercerem a mendicidade eram então detidos e temporariamente internados nos albergues distritais, até se averiguar e definir a real situação por forma a ser dado o adequado destino. Durante a actuação policial, existia o cuidado de distinguir entre os que esmolavam por reconhecido estado de pobreza e necessidade e os que o faziam por vício e, quando detectadas e identificadas situações de real pobreza e inexistência de amparo ou qualquer meio de subsistência, poderiam, estas pessoas, permanecer durante algum tempo nestes albergues.

Os que pudessem exercer alguma actividade, eram então submetidos, sob vigilância policial, a uma ocupação ou trabalho em obras públicas, municipais ou paroquiais ou em serviços domésticos particulares sob tutela dos comandos de polícia – em 1947, a mendicidade seria proibida em todo o País.

Na década de quarenta, a PSP vê-se também confrontada com a necessidade de dar respostas ao nível do *policimento dos recintos desportivos*, na medida em que a prática de algumas modalidades desportivas que atraíam a presença de público, exigia que existissem condições de ordem, segurança e fiscalização que só uma força policial podia proporcionar e garantir. Em 28 de Novembro de 1942, o Comando Geral da PSP aceita o pedido da Direcção Geral de Educação Física, Desportos e Saúde Escolar para proporcionar o policiamento do futebol e do basquetebol.

Deste modo, as acções de policiamento desenvolvidas pela PSP eram cada vez mais solicitadas – quer por organismos e entidades públicas como privadas – e estendiam-se a diversos domínios da sociedade.

A inexistência de um serviço de segurança específico, que garantisse o policiamento do *Aeroporto de Lisboa*, levou a que, a partir de *03 de Julho de 1945*, a PSP passasse a dispor de um destacamento policial que assegurasse o policiamento deste espaço geográfico específico e, para o efeito foi também aprovado – nesse mesmo ano – um plano de uniformes adequado ao exercício destas funções. Actualmente, este serviço público é assegurado pela Divisão de Segurança Aeroportuária da PSP.

Dada a conveniência de tornar mais eficientes as medidas preventivas e repressivas de comportamentos delinquentes que pusessem em causa a segurança do próprio Estado e a necessidade de uma melhor coordenação das actividades desenvolvidas pelos diferentes órgãos de segurança pública, em *13 de Junho de 1949*, é criado o Conselho de Segurança Pública, presidido pelo Ministro do Interior e constituído pelo Comandante Geral da Polícia de Segurança Pública, Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana e pelo Director da Polícia Internacional e de Defesa do Estado.

Durante este período e no plano social, os profissionais da PSP são abrangidos pelo regime de abono de família a favor dos funcionários do Estado – civis e militares – instituído em 20 de Fevereiro de 1943.

Após o fim da II Guerra Mundial e em plena guerra fria, a conjuntura era propícia à sedimentação do projecto policial em curso, defendido pelo Estado Novo e, neste contexto foram adoptadas medidas estrutu-

rantes que deram *uma dimensão mais militarista e repressiva e menos civilista à PSP.*

Deste modo, aproveitando a conjuntura política favorável – o Plano Marshall à Europa também beneficiou a economia portuguesa – e tendo em vista o aperfeiçoamento dos serviços da instituição policial, em *31 de Dezembro de 1953*, assiste-se a uma nova reorganização dos serviços policiais, que passa, essencialmente, pela consolidação de medidas reorganizativas e estruturantes formuladas desde a implantação do regime ditatorial e que transformam definitivamente a PSP num organismo militarizado dependente do Ministério do Interior – *Estatuto da PSP.*

A PSP passa a compreender o Comando Geral, os Comandos Distritais e alguns dos seus profissionais passam a integrar os corpos de Polícia Municipal dos Municípios de Lisboa e Porto.

Em cada Comando Distrital são ministrados cursos de habilitação para os postos de Chefe de Esquadra e Subchefe e, as condições de admissão de novos agentes é estabelecida pelo Comando Geral – a Escola Prática de Polícia só seria *constituída em 1966.*

A reorganização da PSP era complementada através duma vasta gama de legislação específica: (i) em *26 de Fevereiro de 1954*, é aprovado o *Regulamento da PSP* que, transforma definitivamente a organização policial dos primeiros tempos, caracterizada fundamentalmente pelo seu carácter cívico, numa polícia militarizada que tem por fim assegurar a manutenção da ordem e tranquilidade pública, a prevenção e repressão da criminalidade; (ii) em *06 de Abril de 1955*, é aprovado o *Regulamento Disciplinar do Pessoal da PSP* e (iii) em *08 de Agosto de 1958*, é aprovado um novo *Plano de Uniformes da PSP e seus modelos*, medidas que consolidam e sedimentam a organização, a ordem e a disciplina no interior da instituição.

O plano de uniformes, previa, como *distintivo de serviço (crachá)*, o símbolo já adoptado em 1918 pela Polícia de Segurança. Seria usado em serviço ou fora dele e no traje à civil.

Na década de sessenta foram também implementadas medidas de carácter social para que, deste modo, se criassem condições mais favoráveis a um bom desempenho profissional e para que os agentes policiais pudessem exercer as suas funções de forma digna e independente.

Para a concretização destas medidas, em *31 de Dezembro de 1959* foram criados os *Serviços Sociais da PSP* e estes serviços visavam, fundamentalmente, dar resposta às necessidades de ordem social em diversos domínios como seja, o alojamento, as cantinas, a assistência

materno-infantil, escolar, na velhice, invalidez, religiosa e sanitária. Nos dias de hoje, continua a desenvolver actividades no domínio sócio-económico que visam apoiar os elementos da PSP e respectivo agregado familiar.

Em 25 de Abril de 1960, é criado o cargo de Chefe do Serviço de Saúde e, a partir desta data, os Comandos da PSP de Lisboa, Porto e Coimbra passaram a dispor de oficiais médicos. Em 04 de Julho de 1960, é aprovado o **Regulamento do Serviço de Saúde da PSP** e os serviços de saúde funcionavam em todas as capitais de Distrito.

A política sanitária consolidou-se não só através da prestação de serviços médicos mas também pelo desenvolvimento da valência medicamentosa. Nesta sequência, a farmácia da PSP foi reorganizada, criando-se, para o efeito, em 24 de Fevereiro de 1967, o **Conselho Administrativo da Farmácia da PSP**.

Em 24 de Novembro de 1961, é publicado o **Estatuto do Cofre de Previdência da PSP** e, esta instituição tinha por fim essencial, assegurar por morte dos seus subscritores um subsídio pecuniário único, pago por uma só vez, à pessoa ou pessoas consideradas hábeis para o efeito. Por outro lado e, quando as condições financeiras o permitissem, deveria cooperar na construção ou aquisição de casas económicas destinadas aos elementos da instituição, pelo acesso à propriedade ou arrendamento económico e em quaisquer outras actividades destinadas a beneficiar os subscritores.

Em 22 de Fevereiro de 1962, é aprovado o **Regulamento da Caixa Económica da PSP**, que funcionava como entidade bancária na medida em que não só recebia depósitos como concedia empréstimos.

Entre 1957 e 1962 – após se ter vivido um período de relativa tranquilidade pública –, assiste-se a um período de contestação e agitação social e política que, mais uma vez, se repercutiu na instituição policial, através de novas medidas implementadas em 11 de Janeiro de 1961, que (i) melhoraram as estruturas hierárquicas da organização, (ii) alargaram as áreas de policiamento e (iii) aumentaram o efectivo policial.

Esta reorganização hierárquica, resulta da evolução e importância adquirida pela PSP durante esta fase da história de Portugal – além do Comandante-Geral da PSP passou a existir, desde 1962, o Chefe do Estado-Maior da PSP

A partir de 28 de Março de 1962, com a aprovação do modelo de guião a usar pelo Comando-Geral da PSP, a instituição passou a dispor de um símbolo de referência – **Guião da PSP** – que contribuiu para a

consolidação da imagem da instituição e, por forma a exaltar as virtudes que devem presidir à actuação policial e no sentido de se reavivar as honrosas tradições da PSP, em *31 de Março de 1964*, a instituição passou a usar a legenda «*Pela Ordem e pela Pátria*».

Nas décadas de cinquenta e sessenta assiste-se a profundas mudanças na sociedade portuguesa, nomeadamente no plano económico e demográfico e estas alterações, resultam, principalmente, do êxodo rural e consequente explosão urbana provocada pelo crescimento industrial que deu origem a pólos industriais.

Face ao aumento demográfico registado nos centros urbanos, tornou-se imperioso satisfazer as novas necessidades de policiamento em zonas urbanas, suburbanas e em centros industriais e turísticos de importância, pelo que, em 09 de Fevereiro de 1961, foram criados vários corpos de Polícia de Segurança Pública a nível nacional, nomeadamente nos distritos de Lisboa, Santarém e Aveiro e, simultaneamente foi aumentado o número de efectivos policiais.

Neste período, a instituição policial vê alargada a sua área de jurisdição às zonas periféricas da cidade de Lisboa.

Por outro lado e, com o objectivo de aumentar a eficiência do policiamento em meios urbanos, em *26 de Fevereiro de 1963*, foi criado e implantado na PSP o *Serviço de Emergência* – inicialmente conhecido por *III*. Em *01 de Novembro de 1965*, começou a funcionar na PSP de Lisboa, o *Serviço de Emergência de Prestação de Primeiros Socorros, Levantamento e Transporte de Feridos e Doentes aos Hospitais*, mais conhecido por *115* – actualmente *112*. Gradualmente, este serviço estendeu-se às restantes cidades do País. No entanto, os serviços de primeiros socorros prestados pela instituição policial remontam aos anos quarenta.

Na década de sessenta e, havendo necessidade de manter a ordem pública nas províncias ultramarinas, que passavam por um período de conflitualidade, assiste-se também à consolidação da *PSP nas ex-colónias* portuguesas, sendo os corpos de Polícia de Segurança Pública de Angola e Moçambique reforçados com várias Companhias Móveis e, em *03 de Janeiro de 1964*, é aprovada legislação específica que irá abranger os profissionais da PSP presentes nas colónias ultramarinas – *Regulamento de Disciplina dos Corpos de Polícia de Segurança Pública do Ultramar*.

A presença da PSP nas ex-colónias portuguesas, constitui um marco da sua história e reforça a sua identidade, enquanto força de segurança pública, pois, mesmo nestes espaços geográficos ultramarinos e na

vigência de um regime político autoritário, desempenhou, na época, um papel preponderante na vertente da segurança da sociedade, que não tendo a liberdade e segurança que caracteriza e constitui um dos pilares fundamentais das sociedades democráticas contemporâneas, tinha uma força policial que zelava pela segurança dos cidadãos e do Estado.

Desde os anos cinquenta, que a PSP estava presente nas ex-colónias, pois já nessa década os comandantes, os segundos comandantes ou adjuntos e os comissários dos corpos de polícia eram, juntamente com o governador-geral, os governadores de província e os intendententes de distrito, autoridades de segurança pública.

Dada a luta armada travada nos diversos territórios ultramarinos, tornou-se difícil continuar a preencher os cargos de oficiais da PSP com oficiais provenientes das Forças Armadas, como até então sucedia, pelo que, face às dificuldades em preencher estes cargos, a instituição viu-se «obrigada» a formar os seus próprios oficiais.

Este facto, associado à necessidade de melhorar a instrução dos novos agentes alistados na instituição e de forma a que fosse possível organizar e ministrar cursos e estágios que promovessem a formação moral, cívica, cultural e técnica dos agentes policiais, levou a que, em 1962 fosse ponderada a hipótese de ser criada uma *Escola Prática de Polícia* que viria a ser constituída em *21 de Outubro de 1966*, com a aprovação do quadro orgânico desta instituição.

Em 13 de Março de 1967, é ministrado o primeiro curso neste estabelecimento de ensino que, se destinou aos candidatos à promoção a Sub-chefe e, em 1969, é ministrado o primeiro curso de Comissários da PSP – em 14 de Agosto de 1969, é criado um pequeno quadro de Comissários para integrar os Comissários recém-formados na Escola Prática de Polícia.

A dinâmica imprimida na Escola Prática de Polícia despertou o interesse em algumas congéneres europeias e africanas que chegaram a visitar a instituição.

Inicialmente encontrava-se sediada em Lisboa e destinava-se, essencialmente, à formação de Chefes e Comissários. Actualmente, localiza-se em Torres Novas e destina-se à formação de Agentes, a organizar e ministrar estágios e cursos de promoção de Subchefes e Agentes.

O crescimento dos centros urbanos e as constantes solicitações dos serviços da Polícia de Segurança Pública registado nos anos setenta, levou a considerar a hipótese de se criarem novos postos da PSP e a reforçar o efectivo dos postos localizados em zonas mais carenciadas de policiamento.

Na década de setenta, 77% da população portuguesa residia nos centros urbanos.

Por outro lado, os problemas de insegurança e criminalidade registados na sociedade portuguesa, nesta época, já apresentavam características que diferiam entre o meio urbano e o ambiente rural, pelo que, sendo os problemas distintos e as áreas geográficas com características diferentes, era necessário implementar medidas e mecanismos adequados às realidades socio-criminológicas que se visavam prevenir e combater.

Deste modo, na década de setenta, procurava-se definir a esfera de acção para as duas principais forças de segurança (PSP e GNR) e, neste sentido, introduziram-se alterações que tornaram a PSP uma Polícia cada vez mais vocacionada para o policiamento em meio urbano, enquanto à GNR competia o policiamento rural.

Com a extinção da Polícia de Viação e Trânsito e a criação da Brigada de Trânsito na GNR, em 12 de junho de 1970, esta força de segurança passou a reunir melhores condições para a fiscalização da viação terrestre e dos transportes rodoviários.

Com esta alteração, as acções de prevenção, controlo e fiscalização rodoviária passam a ser desenvolvidas pelas duas forças de segurança, na medida em que, com a criação de unidades especializadas de trânsito em todos os Comandos distritais da PSP, a instituição continuou com competências para a fiscalização do Código da Estrada e a disciplina do trânsito nas áreas sob sua responsabilidade.

Na área da segurança, prevenção e fiscalização rodoviária, compete à PSP o controlo dos meios urbanos e das vias públicas das povoações e distritos autónomos das ilhas adjacentes.

Com mais esta competência genérica, a instituição vê aumentada a sua esfera de acção e, por outro lado, com a extinção da Polícia de Viação e Trânsito e a conseqüente transição dos seus graduados para a PSP, vê os seus quadros de pessoal enriquecidos.

Actualmente, a PSP continua a desenvolver as suas acções de ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito – através da Divisão de Trânsito da PSP – e tem desenvolvido um conjunto de acções, no sentido de contribuir para a diminuição dos elevados índices de sinistralidade registados na sociedade portuguesa e garantir a segurança rodoviária.

Pretendendo-se melhorar os serviços prestados pela instituição policial, em 31 de Dezembro de 1970, assiste-se a uma *nova reorganização dos serviços da PSP*. Entre outras medidas, destaca-se a criação de uni-

dades especializadas de trânsito em todos os Comandos distritais; a instituição de uma Secção de justiça e disciplina e a criação de uma repartição de contabilidade e logística.

Na sequência das alterações ocorridas na sociedade portuguesa e pela primeira vez na sua história, a PSP, em 17 de Janeiro de 1972, admite de forma significativa mulheres na instituição policial, sendo na sua maioria adstritas ao serviço de trânsito – este facto foi amplamente divulgado pela imprensa.

Só em Março de 1980 serão novamente readmitidas mulheres na instituição policial – das 14 mil candidatas 312 «assentaram praça» – e, actualmente, o ingresso de mulheres na PSP é uma realidade constante.

Esta constitui uma medida reformista ocorrida na PSP durante o período marcelista e procura dar sequência a um modelo de conduta policial caracterizado pela moderação e amabilidade.

Contudo, *a primeira mulher-polícia alistada na PSP* ocorreu em 01 de Novembro de 1930 e, nas décadas de quarenta e cinquenta também foram admitidas mulheres na instituição – em número reduzido –, destinadas, fundamentalmente, a fins assistenciais e ao serviço de vigilância de mulheres e crianças.

4. Novo paradigma de actuação policial que privilegia uma polícia civil orientada para a segurança das pessoas e bens

Com o 25 de Abril de 1974, gerou-se um ambiente social propício à anarquia e, nesta conjuntura, a PSP actuava sob a égide do Comando Operacional do Continente.

Durante esta fase, as forças de segurança limitavam as suas intervenções ao mínimo possível, para que não fossem conotadas com o anterior regime político e a PSP passou por um período de indefinição que duraria até 1976.

Após o 25 de Abril de 1974 e, face ao papel desempenhado pela PSP durante a vigência do Estado Novo, assistiu-se a uma intervenção do poder político no sentido de se adaptar a Polícia à nova realidade sócio-política que caracteriza uma sociedade democrática. Neste sentido, procurava-se um novo paradigma de actuação policial que privilegiasse a vertente cívica não repressiva, ou seja, pretendia-se uma actuação policial vocacionada para a acção de cariz preventivo e só em último caso se adoptariam acções repressivas.

Pretendia-se que sem haver perda de autoridade se adoptassem procedimentos diferentes dos postos em prática antes do 25 de Abril de 1974.

As forças de segurança que durante a vigência do Estado Novo foram a principal estrutura e instrumento de vigilância e repressão política, viram, no período pós 25 de Abril, serem-lhe atribuídos objectivos de extrema importância para o processo de democratização da sociedade portuguesa.

Entre 1974 e 1985, a acção dos governos, em matéria de segurança interna, incidiu em dois aspectos fundamentais: no restabelecimento da autoridade democrática do Estado e na defesa do prestígio das forças de segurança, enquanto garante da ordem, da segurança e das liberdades democráticas.

A segurança passa a ser constitucionalmente configurada como um direito fundamental conexionado com o direito à liberdade, isto é, não há verdadeira liberdade sem segurança nem existe segurança sem liberdade.

Na década de setenta, com a emergência de fenómenos como o terrorismo de cariz político, o sequestro, as ocupações ilegais de casas e propriedades, actos de vandalismo e outros tipos de crime, registaram-se alterações significativas nos padrões da criminalidade na sociedade portuguesa.

Para dar resposta às novas necessidades da sociedade em termos de segurança foi necessário, entre outras medidas, incrementar relações de confiança, respeito e de cooperação entre os agentes e as populações e, dotar as forças de segurança, designadamente a PSP e a GNR de meios humanos e materiais que permitissem desenvolver acções de eficácia face aos novos desafios.

Com efeito e, no sentido de se aumentarem os níveis de eficácia das forças de segurança para fazer face às novas realidades – surgidas no período pós 25 de Abril de 1974 – foram introduzidas importantes mudanças nas estruturas policiais.

Durante este período (1974-1985), muitas foram as alterações introduzidas no Estatuto da PSP de 1953 e, na sequência de novas competências atribuídas à instituição, o seu efectivo foi aumentado e novos meios e serviços foram implementados. Por outro lado, e reconhecendo a especificidade funcional dos agentes da PSP, foram também estabelecidas medidas significativas no domínio dos direitos, garantias profissionais e regalias sociais dos seus elementos.

Em 1975, projectava-se criar uma nova força de segurança que nasceria da fusão da GNR com a PSP e que integraria os guardas-nocturnos.

No entanto, com a aprovação da nova Constituição da República Portuguesa, em 02 de Abril de 1976, é afastada a hipótese de extinção ou fusão da PSP e a sua legitimidade jurídica é inquestionável na medida em que o n.º 1 do seu art. 272.º se define que «a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos».

Deste modo, as forças policiais ficam conexas à causa democrática e aos direitos dos cidadãos.

Este novo quadro político e social que exigia a adopção de novos meios que permitissem preservar a segurança das pessoas e das comunidades, deu origem a que, em 22 de Maio de 1974, a PSP fosse dotada de competências para coordenar o serviço de estrangeiros e, neste sentido, em 22 de Novembro de 1974, foi criada uma unidade específica denominada por *Direcção de Serviços de Estrangeiros* – este serviço será autonomizado com o nome de Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em 1986.

Como o tipo de criminalidade registada nos finais da década de setenta, era cada vez mais grave e violenta e como os criminosos recorriam com frequência a técnicas mais sofisticadas, as Companhias Móveis de Polícia, criadas no início da década de sessenta, tornaram-se pouco eficazes para fazer face aos tipos de crime praticados e a situações de alteração de ordem pública com muitos intervenientes.

Deste modo, estas unidades de Polícia são extintas e, em 05 de Abril de 1977, a PSP vê a sua posição fortalecida com a criação de uma unidade especial de intervenção, denominada por *Corpo de Intervenção da PSP* – a Companhia Móvel de Polícia dá assim lugar ao Corpo de Intervenção.

Esta unidade especial de intervenção rápida, deveria estar preparada para actuar em situações de reacção e reposição de ordem pública nos centros urbanos que, na década de setenta, foram alvo de um forte aumento demográfico.

O Corpo de Intervenção da PSP é uma unidade de reserva, na dependência directa do Director Nacional e está especialmente preparada e destinada a ser utilizada em (i) acções de manutenção e reposição de ordem pública, (ii) no combate a situações de violência concertada, (iii) em colaboração com os comandos em acções de patrulhamento e, (vi) colabora com outras forças policiais na manutenção da ordem, na acção contra a criminalidade violenta e organizada, na protecção de instalações importantes e na segurança de altas entidades.

Actualmente, o Corpo de Intervenção dispõe de uma subunidade especial – Grupo Operacional Cinotécnico – e este grupo tem participado em diversas acções na área da ordem pública, da detecção de droga, busca de explosivos e protecção civil e, tem colaborado em missões de salvamento quer a nível nacional quer internacional. Tem 87 cães (pastores-alemães, pastores belgas, labrador, retrievers, etc.), especialistas para a detecção de explosivos, drogas e para a busca e salvamento.

Gradualmente, a PSP começa a ser dotada de mecanismos e competências que permitem prevenir e perseguir mais eficazmente a criminalidade e desenvolver acções que garantem a liberdade e segurança de um Estado democrático e dos seus cidadãos.

No seguimento de uma política de reafirmação da Polícia e no sentido de se aprofundar a identidade da instituição, em *07 de Julho de 1978*, é instituído um *bilhete de identidade para os profissionais de PSP*. Deste modo, é concretizada uma antiga aspiração de quantos serviam a instituição e, a partir desta data, os agentes policiais passam a dispor de um instrumento fundamental e necessário ao exercício da respectiva missão, que os permite identificar enquanto cidadãos e agentes da autoridade policial – é reconhecida a identidade e a natureza das funções do respectivo portador.

A carteira de identificação policial só será criada em 08 de Março de 1984.

Em 03 de Agosto de 1978, o pessoal civil administrativo que prestava serviço nos Serviços Sociais da instituição, foi integrado no quadro de pessoal da PSP.

Após um período de incertezas e indefinições, a PSP passa por uma fase de crescimento e reorganização, reconhecendo-se que, com o aumento demográfico e a ampliação da área e âmbito das acções policiais registadas nos anos setenta, os quadros da instituição estavam manifestamente desajustados da realidade.

No início da década de oitenta – assiste-se a constantes pedidos de dirigentes autárquicos para que fossem instalados postos policiais – tomaram-se medidas de reestruturação e ajustamento das unidades policiais às necessidades demográficas e territoriais existentes, o que originou um aumento efectivo dos postos policiais.

A deterioração das condições de segurança registadas na primeira metade da década de oitenta, provocada pelo recrudescimento da actividade desenvolvida pelas denominadas “Forças Populares 25 de Abril”, bem como a eclosão de uma série de atentados terroristas perpetrados

por grupos estrangeiros em território nacional, exigia que fossem tomadas medidas no sentido de se constituírem serviços e unidades de segurança que permitissem prevenir e combater estes problemas criminológicos mais graves e, deste modo, criassem condições de liberdade e segurança das pessoas – valores fundamentais de uma sociedade democrática.

Neste sentido e, visando-se dotar o Estado de um mecanismo que também permitisse dar respostas adequadas a situações de grande violência como é o sequestro e tomada de reféns, neutralizar adversários fortemente armados e combater as ameaças que representavam as FP 25, em 24 de Dezembro de 1979, é constituída uma unidade com competências de intervenção específicas – *Grupo de Operações Especiais* – para actuar em todo o território nacional e apenas em circunstâncias excepcionais que poderiam pôr em causa a convivência pacífica dos cidadãos.

Actualmente, dispõe de equipas de assalto (SWAT), snipers, equipas de reacção táctica e equipas de vigilância fixa LD que lhes permite intervir em situações específicas e colaborar com outras forças policiais na (i) manutenção da ordem, (ii) na acção contra outras actividades criminais, (iii) na protecção de instalações e (iv) na segurança de altas entidades.

Esta unidade especial da PSP dotada de profissionais com elevada formação técnica e táctica, tem nos seus quadros uma unidade central de negociação preparada para intervir em situações de grande violência e estabelecer negociações na área da conflitualidade social e laboral e na área do crime violento (sequestro e tomada de reféns).

A constituição desta unidade especial de reserva – na dependência directa do Director Nacional da PSP – reveste-se de grande importância, na medida em que o Estado Português sem este tipo de unidade policial, corria o risco de ficar impotente perante actos criminosos de extrema violência, que só é possível combater com recurso a meios que ultrapassam os meios normais de actuação.

A implantação de novas unidades na PSP era acompanhada de novos diplomas legislativos que iriam transformar a instituição policial militarizada numa força de segurança civil.

Com a *reformulação do Regulamento Disciplinar da PSP*, realizada em 04 de Novembro de 1982, a PSP começa a dar indícios de afastamento dos padrões estatutários militares que durante décadas vigoraram na instituição.

Com o propósito fundamental de imprimir uma feição mais civil à PSP e pretendendo-se preparar oficiais de polícia com formação de nível superior, em 15 de Outubro de 1982, é instituído um estabelecimento de

ensino, inicialmente designado por *Escola Superior de Polícia* e desde 1999 por *Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*.

A PSP passa a ter uma instituição específica destinada à formação de oficiais de Polícia, que passam a obter o grau de licenciatura em Ciências Policiais e, assim, deixa de recrutar oficiais provenientes do exército – é criado um quadro próprio de oficiais de Polícia e, a PSP passa a ter, desde 1989, oficiais com formação universitária obtida internamente.

Os oficiais de polícia, formados neste estabelecimento de ensino, são hoje considerados imprescindíveis para dirigir os diversos órgãos e serviços da organização policial.

Este instituto policial de formação superior não se limita à simples formação de oficiais, mas transmite conhecimentos científicos relevantes para a área de actuação policial, bem como se dedicava ao estudo e investigação de matérias relacionadas com a segurança interna.

A criação da Escola Superior de Polícia e a reestruturação da Escola Prática de Polícia, ocorridas na década de oitenta, constituíam medidas que indicavam a necessidade de uma nova mentalidade e um novo comportamento nas relações entre a Polícia e a comunidade.

Entendia-se que este objectivo seria mais facilmente alcançável com profissionais possuidores de elevado nível cultural e adequada preparação científica, técnica e cívica.

No entanto, estas medidas constituíam apenas uma fase do processo de revisão global do antigo estatuto policial (1953) – em vigor há mais de 30 anos – que estava em curso e que seria concretizado em *09 de Maio de 1985*, com a aprovação de um *novo Estatuto da PSP*, pois considerava-se que o anterior se encontrava desfasado e distante no tempo.

O contexto histórico, político e jurídico em que tinha sido publicado sofreu profundas alterações e, neste sentido, os princípios que fundamentaram a sua concepção, em 1953, eram incompatíveis com as concepções filosóficas e princípios que estão na base de um Estado de direito democrático e de uma sociedade moderna, pelo que se tornou necessário proceder à revisão dos princípios e do sistema que devia constituir o estatuto da PSP.

Deste modo, o novo paradigma policial reflecte as concepções filosóficas e os princípios orientadores da organização da sociedade e de um Estado de direito democrático.

Esta ruptura gradual com uma concepção policial militarizada é visível a vários níveis, que vão desde a alteração registada no regime de

integração dos oficiais oriundos das Forças Armadas na PSP – a qual passa a ser mais condicionada – até à mudança da própria imagem da instituição policial perante o cidadão, que se materializa com a aprovação do Plano de Uniformes da PSP, em *03 de Setembro de 1986* – entretanto o plano de uniformes já sofreu algumas alterações.

A *reformulação do plano de uniformes da PSP* resulta da necessidade de se transmitir uma nova imagem e que melhor exprima a natureza civil da instituição policial – o anterior plano de uniformes, aprovado em 08 de Agosto de 1958, encontrava-se ultrapassado e desajustado da nova realidade.

Normalmente, os profissionais da PSP, com funções policiais, sempre exerceram as suas funções devidamente uniformizados e armados.

Contudo e, visando combater de forma mais eficaz o aumento dos índices de criminalidade, a PSP começou a desenvolver determinadas acções operacionais com recurso a meios humanos e materiais dificilmente referenciados pelo comum do cidadão, isto é, no exercício das suas funções e desde que a natureza ou as necessidades de serviço assim o exigissem, os agentes poderiam actuar civilmente.

Uma vez que essas acções específicas mais discretas eram exercidas em traje civil e não uniformizado e, havendo necessidade do agente de autoridade se identificar nessa qualidade de forma oportuna e inequívoca, em *10 de Abril de 1984*, é criada a **carteira de identificação policial** que reúne os meios de identificação dos profissionais da PSP – distintivo de serviço (crachá), autorização para trajar civilmente, credencial e bilhete e cartão de identidade.

Num curto espaço temporal, a sociedade em geral e a instituição policial em particular vêem-se envolvidos num processo de mudança inerente à implantação de um novo regime político, em 1974, e à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986.

A integração de Portugal na actual União Europeia teve repercussões em vários áreas da sociedade portuguesa e acentuou a urgência de mudanças estruturais em vários sectores da actividade estatal, designadamente, ao nível da segurança individual dos cidadãos, da segurança pública e da segurança interna.

Deste modo, entre 1982 e 1987, a componente da segurança interna foi reforçada com a criação de diversos serviços que permitiam dar resposta, entre outros aspectos, aos compromissos assumidos a nível internacional – o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em 1986, e o Serviço de Informações de Segurança, em 1987 – e, as Forças de Segurança

foram dotadas de novas leis orgânicas e reforçadas nas suas competências para fazer face, com maiores níveis de eficácia e profissionalismo, a novas exigências na área da segurança que a própria realidade comunitária impunha.

Os diplomas, aprovados na década de oitenta, visavam dar resposta a novas realidades sócio-políticas e modernizar e requalificar a PSP, preparando-a para as grandes mudanças que se perspectivavam realizar no quadro da política de segurança interna.

Em 28 de Abril de 1987, com a aprovação da Lei de Segurança Interna, são definidos os princípios estruturantes de um sistema de segurança, que garante a articulação e coordenação da actividade desenvolvida pelas autoridades policiais e serviços de segurança existentes em Portugal.

Desta Lei, resulta uma clara distinção entre as actividades de manutenção da ordem pública próprias da PSP e da GNR, as de investigação criminal atribuídas a diversos Órgãos de Polícia Criminal como a PSP, mas que constitui uma área de actuação desenvolvida sobretudo pela Polícia Judiciária, e as de produção de informações, incumbidas ao SIS, com a direcção do processo penal regulada em sede própria.

Nos anos subsequentes à publicação desta Lei, as forças de segurança foram alvo de legislação diversa para poderem enfrentar novas ameaças e a crescente complexidade da sociedade contemporânea e, neste âmbito, a PSP foi alvo de sucessivas reorganizações.

Em 13 de Setembro de 1989, é aprovado o actual *Plano de Uniformes da PSP* e, em 20 de Fevereiro de 1990, é aprovado o último *Regulamento Disciplinar da PSP* – o anterior datava de 06 de Abril de 1955 – e adequa-se, na parte correspondente, ao regime de exercício de direitos do pessoal da PSP aprovado na mesma data.

A evolução e maior abertura institucional registada neste fim de século era visível a vários níveis e, internamente, esta nova atitude era materializada através da possibilidade – a partir de 20 de Fevereiro de 1990 – dos seus profissionais poderem constituir *associações sócio-profissionais da PSP*. Esta constituía uma nova realidade interna e uma forma dos seus elementos se associarem e promoverem os seus interesses estatutários, sociais e deontológicos, podendo estabelecer relações com organizações internacionais que prossigam objectivos análogos.

Deste modo, e no exercício dos seus direitos profissionais, os agentes, chefes e oficiais da PSP podiam exprimir opinião junto das entidades competentes, formular propostas sobre o funcionamento dos serviços, inte-

grar comissões de estudo, emitir pareceres e tomar parte na definição do estatuto profissional e nas condições de exercício da actividade policial.

Desde *19 de Fevereiro de 2002* que é permitido o exercício da *liberdade sindical* e dos direitos de negociação colectiva e de participação do pessoal da PSP com funções policiais – actualmente, existem 4 associações e 9 sindicatos da PSP, com diferentes índices de representatividade.

As profundas alterações ocorridas na sociedade portuguesa no último quarto do século XX e o reconhecimento do salto qualitativo registado na instituição policial, pós Estado Novo, levou a que a PSP deixasse de ser enquadrada no grupo das forças militarizadas e fez com que se sedimentasse definitivamente como uma força de natureza civil e urbana.

O desenvolvimento económico e urbanístico e a consequente explosão demográfica registada nas áreas envolventes dos grandes centros urbanos – ocorrida no início dos anos noventa – contribuiu para a alteração sócio-demográfica de muitas localidades que, deixaram de ter características acentuadamente rurais para se constituírem como centros urbanos de grande densidade populacional.

Uma vez que à PSP estava reservado o policiamento das áreas metropolitanas e zonas urbanas do continente e toda a área das Regiões Autónomas e, por forma a evitarem-se situações em que na mesma localidade existiam duas forças de segurança, legislou-se no sentido de se definirem as respectivas áreas de jurisdição da PSP e GNR e, deste modo, procurou-se racionalizar a disposição espacial dos efectivos das diversas forças de segurança (PSP e GNR e GF) evitando-se a sobreposição das mesmas.

Deste modo, criavam-se condições para que as forças de segurança desempenhassem as suas acções de forma mais eficaz e operacional e, por outro, tentava-se corrigir desajustamentos do dispositivo da PSP, quer no que respeita às áreas de actuação e jurisdição, quer quanto ao número de efectivos necessários à manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas, nestas áreas.

A realidade social e demográfica do país tornou inevitável a reorganização territorial do dispositivo das forças de segurança.

Com esta perspectiva holística e consequente distribuição territorial das forças de segurança, a PSP viu a sua área de jurisdição circunscrita às capitais de distrito, concelhos que tenham no seu núcleo-sede pelo menos 20 mil habitantes ou não os tendo, que no conjunto do concelho tenha 100 mil habitantes e, ao nível dos concelhos de Lisboa e Porto

estavam lançadas as bases para a criação das esquadras integradas, mais conhecidas por super-esquadras.

Com a chegada de imigrantes oriundos de África e do Leste da Europa, a realidade social e demográfica portuguesa altera-se significativamente, na medida em que estas minorias étnicas com características sociais e culturais próprias passam a integrar um todo social mais heterogéneo que, não pode ser ignorado e convém acompanhar para evitar situações de exclusão social.

Considerando a realidade sócio-demográfica do país no final do II milénio e de modo a garantir a segurança do Estado e dos cidadãos de forma eficaz, procurava-se, para a PSP, um modelo de organização moderno, flexível e racional que correspondesse aos desafios futuros e assentasse na coordenação, articulação e cooperação entre as diversas forças de segurança.

Nesta altura é definida uma nova política para a reestruturação das forças de segurança.

Neste sentido, em *29 de Dezembro de 1994*, com a aprovação de *nova Lei Orgânica da PSP*, assiste-se a uma nova reforma institucional e, é no decurso deste novo contexto histórico, político e social pós 25 de Abril, que a PSP reassume gradualmente as suas características originais de Polícia Cívica e, em termos legais, começa a deixar de ser conceptualizada como uma força de segurança militarizada e, passa a ser apresentada como uma força policial armada e uniformizada, dependente do Ministério da Administração Interna.

5. Consolidação, modernização e missão da Polícia de Segurança Pública

À semelhança do que sucedia em alguns países europeus, o modelo policial implantado em Portugal, neste período, ainda consagrava a existência de uma força de segurança submetida a princípios de organização e disciplina tipo militar, quando a sua origem histórica, vocação e estatuto jurídico-constitucional era do tipo civil – Polícia Cívica.

No entanto e ao contrário do que ocorreu na maioria daqueles países – que como o nosso estiveram durante o século XX longamente submetidos a regimes autoritários – que conseguiram libertar as forças policiais das estruturas militarizadas, entre nós, ainda persistiam algumas práticas que, no âmbito da ditadura, acompanharam o processo inicial de

conversão de uma anterior «polícia cívica» num outro «organismo militarizado».

Daí que, para recuperar os elementos identitários da própria tradição da instituição e por forma a uma maior aproximação às forças policiais estrangeiras análogas, era necessário dar continuidade a um processo de modernização que passaria por futuras alterações do estatuto policial.

O processo de reorganização da instituição policial ocorrido em 1994, assentava num novo modelo organizacional que se entendia ser o mais adequado aos desafios futuros e passava, fundamentalmente, por uma maior e mais qualificada afectação de meios humanos.

Por outro lado e como no contexto da segurança interna, os fins da actuação da PSP visavam a prevenção e combate de comportamentos criminais, é entendimento que tais objectivos serão mais facilmente alcançáveis mediante um serviço de natureza civil que não tem as restrições que as funções de natureza militar impõem.

A crescente complexidade das sociedades contemporâneas e as novas ameaças no domínio segurança requeriam respostas que só poderiam ser dadas em articulação com a sociedade civil e, daí a necessidade de uma força policial cada vez mais próxima do cidadão e menos militarizada.

Neste sentido, em 27 de Janeiro de 1999, é aprovada a última *Lei de Organização e Funcionamento da PSP* e, em 24 de Novembro de 1999, é aprovado o *actual Estatuto do Pessoal da PSP*.

Esta nova orgânica policial de concepção administrativa e não militarizada é consolidada com a *alteração da designação de Comandante-Geral da PSP para Direcção Nacional da PSP*, podendo o Director Nacional ser oriundo dos quadros da própria instituição ou mesmo recrutado entre indivíduos licenciados de reconhecida idoneidade e experiência profissional, vinculados ou não à Administração. Desde 29 de Dezembro de 1994 que a nomeação para o cargo de Comandante-Geral já não era feita exclusivamente de entre oficiais-generais do Exército com a patente de General e a PSP poderia ter como seu Comandante-Geral um oficial de polícia de posto não inferior a Superintendente-Chefe e, a partir de 13 de Janeiro de 1996, poderia ser um Magistrado Judicial ou do Ministério Público, ou outra personalidade de reconhecida idoneidade.

Esta última reorganização e reforma constitui uma das etapas mais importantes do processo de modernização da Polícia de Segurança Pública, iniciado pós 25 de Abril e reforça a sua identidade e autonomia.

Com as alterações introduzidas, a instituição passa a ser conceptualizada como uma força de segurança civil, uniformizada e armada com a natureza de serviço público.

Assim, dá-se continuidade à estratégia que consagra e consolida uma estrutura civil para esta Força de Segurança, que presta um serviço público à comunidade.

Esta profunda alteração de filosofia, que definitivamente faz a separação entre as áreas de defesa nacional e segurança interna e transforma a PSP numa força policial civil, reforça a identidade e a autonomia da instituição policial e, simultaneamente, cria as condições necessárias para que a PSP possa corresponder de forma eficaz aos desafios colocados neste virar de século, no que concerne às questões de segurança e tranquilidade dos cidadãos.

Com estas alterações reitera-se uma perspectiva de polícia moderna, com a natureza de serviço público e, em que os desafios de segurança pública são assumidos por civis, uniformizados e armados, em diferentes contextos sociais.

Com o objectivo de se prestar um serviço policial mais personalizado, implementou-se um modelo de intervenção que permite, por um lado, um conhecimento mais aprofundado das áreas geográficas onde os polícias prestavam serviço e, por outro, desenvolver programas de prevenção e policiamento específicos, como são os programas Escola Segura, Idosos em Segurança, Comércio Seguro, Violência doméstica e Verão Seguro.

Estes *modelos de policiamento de proximidade* são desenvolvidos através do patrulhamento apeado, equipas de proximidade, programas especiais e carros patrulha.

Pretende-se uma Polícia mais interactiva e próxima do cidadão e, com esta abordagem, criam-se condições que potenciam um maior empenho da comunidade e do cidadão na prevenção criminal.

A implementação deste modelo de policiamento de proximidade e comunitário, vocacionado para a resolução dos problemas dos cidadãos e orientado para uma abordagem pró-activa de serviço público prestado pela instituição policial, insere-se na estratégia nacional de prevenção e combate à criminalidade e insegurança.

Actualmente, a PSP, desenvolve um conjunto de acções de policiamento urbano em diferentes contextos sócio-demográficos e tem adoptado estratégias e medidas de prevenção criminal concretas, que vão desde os programas de policiamento de proximidade até ao policiamento direccionado para áreas urbanas mais problemáticas e, desta forma, tenta

dar respostas objectivas e consentâneas com a natureza de um serviço público de qualidade que vá ao encontro das novas exigências na área da prevenção, segurança e ordem pública e das expectativas de uma sociedade cada vez mais informada e esclarecida.

Por outro lado, os fenómenos sociais e criminais que têm marcado a sociedade portuguesa nos últimos anos e os factores sócio-culturais potenciadores de novas formas de violência, delinquência, marginalidade e insegurança, de que são exemplo os recentes acontecimentos sócio-criminológicos registados em Portugal, nomeadamente em meios urbanos, exige uma nova dinâmica preventiva e dissuasora das acções anti-sociais adequada às novas problemáticas colocadas na área da criminalidade e insegurança – a PSP tem adoptado estratégias de policiamento que procuram dar respostas concretas e direccionadas para estes problemas criminais específicos.

A definição e implementação de estratégias de prevenção criminal e a adopção de modelos de policiamento e medidas de combate adequadas aos diferentes tipos de crime que mais afectam o cidadão, tem sido direccionadas para os locais e períodos do dia mais problemáticos, assim como contemplam ainda o tipo de alvo e as características do criminoso.

As medidas de prevenção criminal, especialmente as direccionadas para a criminalidade violenta e organizada, tem sido desenvolvidas de uma forma pró-activa e incidem em alguns bairros ou locais onde os crimes são planeados e preparados, mas onde raramente ocorrem, pois os actos violentos são praticados fora daquelas zonas. A maioria dos residentes nestes bairros são cidadãos que não pretende hostilizar ou dificultar a acção das forças policiais e têm um estilo e modo de vida comum à maioria dos cidadãos, mas têm na sua comunidade indivíduos que fazem da prática criminal um «modus vivendi».

Se múltiplos factores explicam os comportamentos criminais, também diferentes estratégias e medidas de prevenção e investigação criminal podem ser adoptadas a vários níveis e por diversas entidades para os prevenir e combater.

Enquanto Órgão de Polícia Criminal, a PSP desempenha um importante papel na área da *investigação criminal*. Apesar de constituir uma área de actuação relativamente recente na instituição policial, com a entrada em vigor da Lei da Organização da Investigação Criminal, em 2000, a PSP passou a deter novas competências nesta vertente operacional e, actualmente, já concentra uma parte muito significativa de acções de investigação da pequena e média criminalidade.

No entanto, foi o aumento do consumo e tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e da criminalidade associada a este fenómeno, que exigiu a adopção de estratégias e medidas de prevenção e investigação criminal que, envolveram a PSP e, implicavam a actuação e coordenação dos diversos órgãos de investigação criminal.

Neste sentido, em 02 de Março de 1995, foram criadas unidades especiais na PSP (e em outros OPC) com competência específica em matéria de prevenção e investigação criminal nesta área, denominadas por Brigadas Anti-crime.

Nos dias de hoje, a PSP promove uma *investigação criminal de proximidade*, assente no primado da prevenção criminal e promove o apoio e acompanhamento das vítimas de crimes.

Com estas novas atribuições no domínio da investigação criminal a PSP vê assim alargado o âmbito das suas competências.

As acções de prevenção criminal, adoptadas pela PSP, são direccionadas para os alvos, autores, tempos e espaços específicos e não tanto para as causas do cometimento do crime. Essencialmente, pretende-se reduzir a oportunidade e as condições que propiciam a sua prática.

Para prevenir a prática de crimes em espaços geográficos mais problemáticos e tempos específicos e, por forma a serem criadas condições de visibilidade policial que contribuam para o aumento do sentimento de segurança do cidadão, a PSP foi dotada de estruturas policiais com características específicas.

No sentido de prevenir e combater comportamentos perturbadores da ordem e tranquilidade pública em transportes por ferrovia que, a partir da década de noventa se começaram a registar, com mais frequência, na área metropolitana de Lisboa, foi implementada, na dependência operacional do Comando Metropolitano da PSP de Lisboa, em *23 de Setembro de 1995*, uma unidade especialmente preparada para o feito, denominada por Divisão de Segurança CP e Metro. Actualmente, a prevenção e combate da criminalidade em transportes públicos é realizada através da *Divisão de Segurança a Transportes Públicos*.

Para garantir a segurança em espectáculos desportivos e equiparados, a PSP tem adoptado um conjunto de medidas preventivas destinadas a erradicar a violência nos espectáculos desportivos, designadamente a praticada por grupos organizados.

Seguindo as decisões e recomendações da União Europeia relativas a esta matéria e, concretamente no que concerne a comportamentos dos grupos violentos no futebol, foi criado, na PSP, o Centro Nacional de

Informações sobre o futebol, serviço que permite registar e acompanhar a evolução da violência associada aos adeptos desta prática desportiva.

Tradicionalmente conceptualizada como instrumento de manutenção da ordem e da segurança pública interna, a PSP vê – em consequência da adesão e posteriores alterações estruturais registadas ao nível da União Europeia – a sua esfera de acção redimensionada, na medida em que está em causa, não apenas única e exclusivamente a segurança do Estado Português, mas o próprio espaço da União Europeia.

Deste modo, a instituição policial, enquanto parte integrante do sistema de segurança interna, também participa na consolidação de um espaço de segurança, liberdade e justiça da União Europeia.

A eliminação das fronteiras internas dos Países que integram a União Europeia facilita a movimentação das organizações criminosas e o branqueamento de capitais e, deste modo, podem ainda ser potenciados outros fenómenos criminológicos, com consequências nefastas para a segurança, e daí que, para enfrentar novas ameaças, se torne necessário conjugar esforços, no sentido de criarem mecanismos mais eficazes para fazer face a um tipo de criminalidade cada vez mais violenta, complexa, organizada e transnacional.

O novo quadro de ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo internacional requer a participação em acções concretas de combate ao crime, envolvendo países terceiros, bem como uma participação e cooperação entre as forças policiais congéneres estrangeiras, pois estas ameaças representam um perigo para todos os Estados democráticos.

Neste combate, a segurança aeroportuária constitui uma área de extrema importância tanto ao nível da segurança interna como internacional.

No âmbito da *segurança aeroportuária*, compete à instituição policial adoptar medidas de policiamento adequadas ao tipo de espaço geográfico específico e, deste modo, desenvolver acções preventivas e repressivas de comportamentos que coloquem em causa a segurança dos aeroportos internacionais em todo o território nacional e a aviação civil – a *PSP tem competência especial nesta área*.

Actualmente, o policiamento direccionado para este espaço específico é efectuado por profissionais de polícia que integram a *Divisão de Segurança Aeroportuária da PSP*.

No entanto, hoje em dia os aeroportos são um local de passagem e um dos alvos preferenciais de acções terroristas, levadas a cabo com utilização de engenhos explosivos altamente sofisticados. Estas novas

realidades exigem novas formas de resposta e a afectação de recursos humanos e materiais que, permitam desencadear operações policiais cada vez mais céleres e eficientes e que detectem estes engenhos e garantam a segurança dos locais, pessoas e bens.

Para este efeito, a PSP dispõe a nível nacional, de Equipas de Inactivação de Explosivos que têm por missão proceder a buscas preventivas em locais que constituem pontos sensíveis, pesquisar e localizar explosivos em locais suspeitos e, inactivar, recolher, transportar e destruir os engenhos explosivos e incendiários. Estas equipas substituem as anteriores equipas especializadas em explosivos, minas e armadilhas criadas no decada de sessenta.

Estas unidades/equipas especializadas da PSP estão integradas no *Centro de Inactivação de Explosivos e Segurança em Subsolo* (CIEXSS), entidade que coordena, estabelece a doutrina, os procedimentos e as técnicas específicas das *equipas de inactivação de explosivos e de segurança em subsolo*.

As Equipas de Pesquisa em Subsolo instituídas na PSP, resultam da necessidade de dar respostas adequadas a novas realidades – inerentes ao decurso do processo de evolução social e económica – que exigem medidas de segurança inovadoras e, no caso concreto, a constituição destas equipas especializadas está associada à necessidade de assegurar condições de segurança que permitissem o normal desenvolvimento do evento socio-cultural que foi a Expo 98. A realização deste evento, levantou questões no domínio da segurança em subsolo a que era necessário dar resposta e, neste sentido, a implementação deste serviço contribuiu para salvaguardar a integridade física das pessoas e assegurara a protecção de bens e instalações.

As equipas de segurança em subsolo têm por missão promover acções de reconhecimento e de levantamento topográfico das redes subterrâneas públicas, vigiar e inspeccionar as redes subterrâneas públicas e colaborara com as entidades responsáveis pela gestão das redes subterrâneas públicas na conservação e funcionamento das mesmas.

A formação específica ministrada aos profissionais do CIEXSS e o equipamento de que dispõem, permite-lhes intervir em situações de inactivação de explosivos e de buscas em meio subterrâneo (redes subterrâneas públicas ou privadas).

A PSP dispõe assim de *equipas de segurança de subsolo*, *equipas de inactivação de explosivos* e de um *laboratório de apoio* que permitem desencadear acções preventivas e reactivas nestas áreas da segurança pública.

No quadro da política de segurança interna, à PSP tem *competência exclusiva* para controlar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às forças armadas e demais forças e serviços de segurança. O *controlo de armas e explosivos* é exercido em todo o território nacional por *Brigadas de Fiscalização do Departamento de Armas e Explosivos da Direcção Nacional* e por Brigadas de Fiscalização situadas na sede dos Comandos de Polícia.

Com a extinção da Direcção Geral de Segurança Pública, em 1935, a PSP assumiu as atribuições e competências nesta área, que vão desde a fiscalização da importação, comércio e emprego de munições e explosivos até à concessão de licença de uso e porte de armas.

Desde 1918 (Polícia de Segurança) que a PSP tem competência para conceder licenças de uso e porte de arma, pois já nesta época os próprios comissários de divisão podiam conceder licenças de uso e porte de arma na área da sua jurisdição.

Com a extinção, em *02 de Junho de 1992*, da Inspeção dos Explosivos criada em 1902, e a criação da Comissão de Explosivos – órgão de consulta – na PSP, em *20 de Março de 1993*, a instituição assumiu todas as atribuições e competências na área das armas e explosivos.

No âmbito das *atribuições exclusivas*, compete também à PSP garantir a segurança pessoal de membros de órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos quando sujeitos a situação de ameaça relevante em todo o território nacional.

Para o exercício destas funções, a instituição dispõe de uma unidade especial, designada por *Corpo de Segurança Pessoal*, especialmente preparada e vocacionada para este efeito.

Esta unidade especial inclui equipas de reconhecimento e pesquisa e equipas de contra-vigilância.

Na área da segurança pessoal, compete ainda a esta unidade especial da PSP garantir, em situações especiais, a segurança interna de instalações oficiais.

Compete ainda à PSP garantir a segurança de pessoal e instalações diplomáticas estrangeiras em território nacional e para este efeito, dispõe de uma divisão de segurança específica, designada por *Divisão de Segurança a Instalações*.

As competências atribuídas à PSP na área da segurança de pessoal e instalações diplomáticas não se cingem ao nível do espaço nacional e

abrangem também a segurança a embaixadas, embaixadores e missões e representações diplomáticas nacionais no estrangeiro.

Estas missões internacionais de segurança desenvolvidas no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros são desempenhadas por profissionais altamente treinados oriundos do Grupo de Operações Especiais da PSP.

No âmbito da cooperação internacional, esta unidade especial da PSP integra ainda as unidades anti-terroristas da União Europeia.

A presença da PSP em várias *missões internacionais* e a participação na consolidação de um espaço de segurança, liberdade e justiça da União Europeia, confere-lhe um papel preponderante, como instrumento primordial de política externa, nomeadamente ao nível da segurança no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros – missões de protecção a algumas missões diplomáticas de Portugal –, de cooperação com a União Europeia e com os Países de Língua Oficial Portuguesa.

Ao nível da cooperação com a União Europeia a PSP participa e colabora em grupos de trabalho, destacando-se os que tratam de assuntos relativos a espectáculos desportivos, segurança e ordem pública, criminalidade e terrorismo e armas e explosivos – armas e explosivos é uma competência exclusiva da PSP dentro do território nacional.

A presença da PSP em missões humanitárias internacionais, no âmbito da UE, OSCE e ONU, têm sido uma constante ao longo dos últimos anos e consiste na colaboração com os departamentos humanitários e de paz das Nações Unidas no apoio e ajuda às populações locais e, em cenários de conflito, os profissionais da PSP têm como missão garantir que as forças policiais locais desempenhem as suas funções de forma segura e eficaz, tendo em consideração os contextos sócio-demográficos de cada País.

No plano internacional, a PSP também tem participado em acções de buscas e salvamentos, através de uma unidade especial do Corpo de Intervenção, designado por Grupo Operacional Cinotécnico.

Esta unidade é accionada em caso de acidentes graves, catástrofe e calamidades e já esteve presente em vários países como o Irão, Turquia, Marrocos e Argélia.

Em função dos interesses nacionais e dos compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional pelo Estado Português, no domínio do Tratado da União Europeia, do Acordo de Schengen e da sua Convenção de Aplicação e de acordos bilaterais celebrados com outros Estados, a PSP também tem, desde 1994, oficiais nomeados pelo Minis-

tério da Administração Interna colocados em organismos internacionais ou países estrangeiros como *oficiais de ligação*.

Estes oficiais de ligação desempenham um importante papel no domínio da cooperação com os Países de Língua Oficial Portuguesa.

Ainda no domínio internacional e em função do interesse nacional, em 2000, é nomeado o primeiro *adido de segurança* para Timor Leste.

Ao nível da *cooperação com os Países de Língua Oficial Portuguesa*, realça-se a formação de polícias oriundos destes Países (PALOP e Timor Leste), em Portugal, e a deslocação a esses mesmos Países de formadores portugueses para ministrar acções de formação.

Esta era de globalização e internacionalização que caracteriza as sociedades contemporâneas, exige cada vez mais a cooperação e colaboração de entidades oriundas de vários Países e, deste modo, a PSP, apesar de desenvolver as suas acções de segurança pública em território nacional, tem profissionais integrados em organismos internacionais e envolvidos em várias operações de carácter policial, humanitário e de paz no estrangeiro.

6. Conclusão

No âmbito da sua missão e competências e sem prejuízo das atribuições legais de outras instituições públicas, a PSP tenta corresponder às novas necessidades que se colocam no domínio da segurança e, deste modo, acompanhar o processo de evolução social do qual faz parte – adapta-se a novas realidades sociais contemporâneas cada vez mais complexas que exigem novos mecanismos de resposta.

Nos dias de hoje, a PSP é uma força de segurança com a natureza de serviço público, dotada de autonomia administrativa e, nos termos do disposto na Constituição e na Lei, tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos, liberdades e garantias do cidadão.

Para a prossecução e concretização dos objectivos delineados, a PSP está envolvida em diversas áreas de actuação e intervenção policial que vão desde a prevenção e investigação criminal, ordem pública, polícia administrativa, competências exclusivas, competências especiais, programas de policiamento especiais e missões internacionais.

Os factos históricos demonstram que ao longo do século XX a PSP vê serem-lhe atribuídas competências em vários domínios e é alvo de

sucessivas e graduais alterações que a conduziram à actual estrutura e modelo policial – oscilou entre um modelo policial civil, militarizado e novamente civil.

A evolução da estrutura e dinâmica da instituição policial ao longo do tempo, constitui um testemunho histórico dos processos de mudança que atravessaram a própria sociedade portuguesa e, neste sentido, os modelos de organização policial implementados na PSP, resultam da evolução social e política e das exigências de segurança que constantemente se colocam a nível nacional e internacional, com o surgimento de novos fenómenos criminais que põem em causa a segurança e liberdade dos Estados e dos cidadãos.

Legislação consultada

- Decreto s/n publicado no Diário de Lisboa n.º 149, de 8 de Julho de 1867 – Corpo de Polícia Civil em Lisboa e Porto.
- Decreto s/n publicado no Diário do Governo n.º 295, de 30 de Dezembro de 1876 – Regulamento dos Corpos de Polícia Civil.
- Lei s/n publicada no Diário do Governo n.º 77, de 08 de Abril de 1896 – Organização e competências da polícia civil, de segurança pública, de inspecção administrativa, de investigação judiciária e preventiva de Lisboa.
- Decreto s/n publicado no Diário do Governo n.º 17, de 24 de Janeiro de 1898 – Organização dos serviços policiais de Lisboa.
- Decreto s/n publicado no Diário do Governo n.º 11, de 18 de Outubro de 1910 – Projecto de reorganização do antigo Corpo de Polícia Civil que passará a denominar-se por «Polícia Cívica de Lisboa.
- Decreto n.º 4 166, de 29 de Abril de 1918 – Reforma dos Serviços Policiais.
- Decreto n.º 5 171, de 24 de Fevereiro de 1919 – Dissolve as corporações das polícias de segurança e preventiva.
- Decreto n.º 8 435, de 21 de Outubro de 1922 – Reorganiza os serviços da Polícia Cívica.
- Decreto n.º 13 242, de 08 de Março de 1927 – Extingue a Inspeção Superior da Segurança Pública e restabelece a Direcção Geral de Segurança Pública.
- Decreto n.º 14 786, de 24 de Dezembro de 1927 – Montepio da PSP de Lisboa.
- Decreto n.º 15 327, de 07 de Abril de 1928 – Cria na PSP de Lisboa e Porto as Escolas denominadas “Centrais”.
- Decreto n.º 15 825, de 08 de Agosto de 1928 – Extingue a Direcção Geral de Segurança Pública e cria em seu lugar a Intendência Geral de Segurança Pública.

- Decreto n.º 16 669, de 27 de Março de 1929 – Caixa Geral de Aposentações.
- Decreto n.º 21 194, de 04 de Maio de 1932 – Extingue a Intendência Geral da Segurança Pública e cria a Direcção Geral da Segurança Pública.
- Decreto-Lei n.º 25 338, de 16 de Maio de 1935 – Extingue a Direcção Geral da Segurança Pública e cria o Comando Geral da Polícia de Segurança Pública.
- Decreto n.º 25 531, de 25 de Junho de 1935 – Regularização do trânsito passa a ser da exclusiva competência da PSP.
- Decreto n.º 25 949, de 17 de Outubro de 1935 – Autoriza a Polícia de Segurança Pública de Lisboa a fazer uso da Bandeira Nacional.
- Decreto n.º 26 885, de 14 de Agosto de 1936 – Plano de Uniformes da PSP.
- Decreto n.º 27 838, de 09 de Julho de 1937 – Polícia de Viação e Trânsito.
- Decreto-Lei n.º 29 940, de 25 de Setembro de 1939 – Integra no quadro geral da PSP as polícias de segurança pública dos distritos autónomos.
- Decreto-Lei n.º 30 389, de 20 de Abril de 1940 – Estabelece as normas e processos da acção policial repressiva da mendicidade.
- Decreto-Lei n.º 34 718, de 03 de Julho de 1945 – Pessoal da PSP passa a fazer o policiamento no Aeroporto.
- Decreto-Lei n.º 34 882, de 04 de Setembro de 1945 – Quadro único do pessoal do Comando-Geral da PSP.
- Decreto-Lei n.º 37 447, de 13 de Junho de 1949 – Conselho de Segurança Pública.
- Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de Dezembro de 1953 – Reorganiza a PSP.
- Decreto n.º 39 550, de 26 de Fevereiro de 1954 – Regulamento da PSP.
- Decreto n.º 40 118, de 06 de Abril de 1955 – Regulamento Disciplinar da PSP.
- Decreto n.º 41 798, de 08 de Agosto de 1958 – Plano de Uniformes para a PSP.
- Decreto-Lei n.º 42 794, de 31 de Dezembro de 1959 – Serviços Sociais da PSP.
- Portaria n.º 17 788, de 04 de Julho de 1960 – Regulamento do Serviço de Saúde da PSP.
- Portaria n.º 18 836, de 24 de Novembro de 1961 – Estatuto do Cofre de Previdência da PSP.
- Portaria n.º 19 040, de 22 de Fevereiro de 1962 – Regulamento da Caixa Económica da PSP.
- Portaria n.º 19 099, de 28 de Março de 1962 – Guião a usar pelo Comando-Geral da PSP.
- Portaria n.º 19 845, de 26 de Fevereiro de 1963 – Serviço de emergência 111.
- Decreto n.º 45 524, de 03 de Janeiro de 1964 – Regulamento de Disciplina dos Corpos da PSP do Ultramar.
- Portaria n.º 20 480, de 31 de Março de 1964, Uso da legenda «Pela ordem e pela Pátria».
- Decreto-Lei n.º 47 267, de 21 de Outubro de 1966 – Escola Prática de Polícia.
- Decreto-Lei n.º 662/70, de 31 de Dezembro de 1970 – Reorganiza os Serviços da PSP.

- Decreto-Lei n.º 651/74, de 22 de Novembro de 1974 – Cria na PSP a Direcção de Serviços de Estrangeiros.
- Decreto-Lei n.º 131/77, de 5 de Abril – Corpo de Intervenção da PSP.
- Decreto-Lei n.º 171/78, de 7 de Julho – Bilhete de Identidade do pessoal militarizado da PSP.
- Decreto-Lei n.º 506/79, de 24 de Dezembro – Grupo de Operações Especiais da PSP.
- Decreto-Lei n.º 423/82, de 15 de Outubro – Escola Superior da Polícia (ESP).
- Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de Novembro – Regulamento Disciplinar da PSP.
- Decreto-Lei n.º 121/84, de 10 de Abril – Cria a Carteira de Identificação Policial.
- Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio – Estatuto da PSP.
- Portaria n.º 484/86, de 03 de Setembro – Plano de Uniformes da PSP.
- Portaria n.º 810/89, de 13 de Setembro – Plano de Uniformes da PSP.
- Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro – Regime do exercício de direitos do pessoal da PSP.
- Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro – Regulamento Disciplinar da PSP.
- Decreto-Lei n.º 107/92, de 02 de Junho – Extingue a Inspecção de Explosivos e transfere as suas atribuições e competências para a PSP.
- Portaria n.º 328/93, de 20 de Março – Comissão de Explosivos.
- Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro – Lei Orgânica da PSP.
- Portaria n.º 1166/95, de 23 de Setembro – Divisão de Segurança CP e Metro.
- Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro -Lei de Organização e Funcionamento da PSP.
- Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de Novembro – Estatuto do Pessoal da PSP.
- Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto – Lei da Organização da Investigação Criminal.
- Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro – Regula o exercício da liberdade sindical na PSP.

Educação do menor para o direito

Um olhar sobre os seus fundamentos e objetivos¹

Educating juveniles for right and law

An overview on it's principles and purposes

LUÍS FILIPE J. DE ALMEIDA GUERRA*

Sumário/Summary

1. Introdução. 2. Abordagem histórico-legislativa. 3. As expectativas comunitárias de segurança. 4. O desenvolvimento da personalidade. 5. Educação do menor para o direito: integração de valores sociais e morais dominantes? 6. As condições económico sociais, a promoção do bem estar e do desenvolvimento do menor. 7. Breve síntese conclusiva.

1. Introduction. 2. Historical and Legal Approach. 3. The Community's Security Expectations. 4. The Development of Personality. 5. Educating juveniles for right and law: Enforcing Dominant Moral and Social Values? 6. Social and Economical Welfare: Promoting the Juvenile's Personal Well-being and Development. 7. Conclusion.²

* Pós-Graduado em Comportamentos Desviantes e Ciências Criminais e Comissário da PSP.

¹ O texto que se publica corresponde ao trabalho apresentado no âmbito do módulo de Ciências Penais Aplicadas do Mestrado em Comportamentos Desviantes e Ciências Criminais, na Faculdade de Medicina de Lisboa, regido pelo Prof. RUI DO CARMO FERNANDES.

² Tradução do autor.

I – Introdução

A delinquência juvenil, os comportamentos “anti-sociais”³ ou desvios comportamentais na adolescência, só aparentemente são fenómenos recentes e característicos da actual estrutura típica das sociedades modernas. Contrariando essa aparência podemos encontrar registos históricos de períodos anteriores ao grande marco da nossa era, o nascimento de Cristo, que revelam preocupações sobre o comportamento juvenil inadequado, ofensivo, desafiador das diversas dimensões normativas e perturbador da paz e ordem social.

Não se resiste em tomar posse da introdução feita por Irving B. Weiner, no primeiro capítulo dedicado à *Normalidade e anormalidade na adolescência* da sua obra *Perturbações Psicológicas na Adolescência*⁴.

“Desde os primeiros tempos registados pela história que os problemas da adolescência tiveram importância para a sociedade. Platão preocupou-se com a inconstância dos jovens e dedicou o Livro III de *A República* aos métodos de educação da juventude tendo em vista uma cidadania adulta e responsável. Aristóteles preocupou-se com a natureza instável e imprevisível da juventude que descreveu, na *Retórica*, como impulsiva, irascível, muito emocional de um modo geral e incapaz de diferir as gratificações ou de tolerar a crítica. A despeito da sua dedicação à educação da gente nova, Sócrates também se alarmou com os seus comportamentos:

As crianças agora amam o luxo. Têm más maneiras, desprezo pela autoridade. Mostram desrespeito pelos mais velhos e adoram conversar em vez de trabalhar. As crianças são agora os tiranos e não os criados dos seus lares.”

Percebe-se, assim, que as preocupações com a tendência desviante do comportamento juvenil, com os fenómenos da delinquência e da criminalidade praticada por jovens, não são recentes e apenas as abordagens ao problema é que têm, de facto, mudado.

³ Decidi colocar as aspas no termo anti-social por considerar que este, embora popularizado, apenas tem significado quando contextualizado com a sociedade produtora das normas e como de seguida se demonstra, poderemos percorrer a história encontrando, em diferentes contextos sociais, os respectivos desvios.

⁴ WEINER, Irving B. (1995) p. 1.

II – Abordagem histórico-legislativa

Para Christian Debuyst, existirão três grandes momentos na história da legislação de menores na Europa. Um primeiro, preconizado pela instituição de medidas de defesa social entre os anos de 1900-1930; um segundo, entre 1940-1960 atento à delinquência como sintoma de perturbação psicológica e o momento actual, com um *Changement des Causes* da protecção do menor para a protecção do público e responsabilização do agente do delito.

Em Portugal, a abordagem legislativa relativa aos problemas de delinquência de menores tem alguns marcos históricos incontornáveis.

A Lei de Protecção à Infância de 1911 foi a peça legislativa portuguesa que preconizou o movimento de defesa da espécie e da protecção social. Com ela foram criados os Tribunais de Menores e o Estado assumiu o ónus de tutelar, assistir e reformar os jovens, vindo a constituir instrumentos que o possibilitavam intervir na defesa do que se considerava serem os seus interesses.

Entre as intervenções legitimadas, poder-se-ia contar a inibição do poder paternal e substituição das famílias pelo Estado, sempre que os pais se demonstrassem incapazes de criar os seus filhos. Procurava-se desta forma, garantir a prevenção de males futuros através do controlo dos *genes da degenerescência*.

As intervenções do Estado incidiam sobre os indisciplinados, os delinquentes, as crianças em perigo e os desamparados, repartidos indiferenciadamente por instituições supostamente diferenciadas, onde médicos e pedagogos assumiam a responsabilidade dos *tratamentos*.

O pós II Guerra Mundial, trouxe o desenvolvimento de preocupações sociais e uma visão de que a delinquência teria uma etiologia psicopatológica

Nos anos 60 do séc. XX surge o conceito de *Inadaptação* do jovem ao meio.

A publicação da Organização Tutelar de Menores (OTM) em 1962 com o Decreto-Lei 44 288, de 20 de Abril (revisto em 1967 e em 1978, na versão que chegou até 1999) significou uma alteração do anterior modelo de intervenção do Estado.

Todavia, as medidas previstas aplicavam-se tanto a menores vítimas ou em perigo como a menores agentes de delitos, sem distinção das suas particularidades e das suas necessidades específicas.

O artigo 1.º da OTM definia como objectivo da Lei “a protecção no domínio da prevenção criminal, através da aplicação das medidas de protecção, assistência e educação”.

Em 1978 são criados os COAS – Centros de Observação e Acção Social, instituições que, na continuidade dos modelos proteccionistas em vigor, se destinavam ao acompanhamento dos menores carecidos de intervenção durante o seu desenvolvimento, após a verificação dos seus comportamentos desviantes que legitimaram a intervenção unilateral do Estado. Os COAS, deveriam receber os menores carecidos de acompanhamento por períodos não superiores a dois meses, porém, por via da falta de respostas dos estabelecimentos de acolhimento da Segurança Social e do facto de a rede de equipamentos e serviços se suportar (ainda hoje) quase toda em Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), acabaram por manter jovens de diversas origens e com problemas distintos, durante vários anos.⁵

Com o advento dos anos 80 do séc. XX, surgem novas formas de criminalidade e uma maior diversidade e gravidade nos delitos praticados por jovens.

Os processos de conciliação da segurança da sociedade com os direitos das crianças, sobretudo no que diz respeito à autodeterminação e o modelo tutelar vigente, dão então mostras de que será necessária nova revisão dos normativos em vigor.

A lógica e o modelo proteccionista entrou em crise por causa da ineficácia comprovada dos seus métodos, mas a origem dessa crise radica também no facto desse modelo, ignorar o menor como sujeito capaz, com personalidade e direito a pronunciar-se em relação ao seu próprio comportamento, à apreciação que dele é feita pelas instâncias formais de controlo e às medidas previstas que lhe poderão ser aplicadas.

Por outro lado, a previsão legal de aplicação de medidas idênticas para situações tão distintas como as do menor carecido de protecção e do menor agente de delitos ou de comportamentos anti-sociais levou à caducidade do sistema.

⁵ A este propósito leia-se o relatório do Conselho Técnico-Científico da Casa Pia de Lisboa, publicado na obra “Um projecto de esperança” (2005) p. 76.

III – As expectativas comunitárias de segurança

A afirmação inequívoca de que “Todos têm direito à liberdade e à segurança.”, do n.º 1 do artigo 27.º da Constituição da República, procede não só à afirmação dos dois direitos mas também à sua necessária conjugação. Liberdade e Segurança deverão ser assumidos e defendidos em igual patamar.

Qual é então a acção das instâncias formais de controlo no garante do equilíbrio entre a reacção à delinquência juvenil e a protecção do menor como agente do delito?

A intervenção tutelar e educativa do Estado é justificada quando o menor pratique um facto típico e ilícito sobre o qual se produza prova e que indicie a sua incapacidade de se inserir convenientemente na comunidade.

O interessado final na educação do menor é a sociedade à qual o mesmo pertence mas, o especial interesse em causa que urge proteger e acautelar, é o do menor, corrigindo um percurso que pode ser danoso para si, numa fase precoce da sua vida.

Embora o Estado não se possa alhear das legítimas expectativas de segurança da comunidade que serve, a sua intervenção não pretende culminar num acto de justiça retributiva, pretende isso sim, devolver à sociedade um ente social *completo*, consciente dos seus direitos e deveres sociais e jurídicos. É nesta conformidade que actua, procurando intervir no processo de socialização e, só nessa perspectiva, satisfazendo as necessidades e expectativas da sociedade.

A comunidade vencerá tudo o que for ganho do menor, fazendo jus a um lema como *Victoria discentium, Gloria docentium*.

IV – O desenvolvimento da personalidade

A adolescência é uma fase de transformação fisiológica, psicológica, afectiva e intelectual do indivíduo. Resulta num processo de individualização da personalidade. É uma idade privilegiada para as aprendizagens, quer intelectuais quer sociais, sendo considerada por muitos educadores como um período de tentativas e erros no fim do qual os comportamentos sociais estarão integrados.

Todo o processo de socialização é um jogo de tensões e a infracção faz parte das experiências de crescimento.

“É do pai que o adolescente espera coerência, limites e orientação, espera assim, a oposição enquanto elemento indispensável ao processo activo de construção da identidade”⁶.

A Lei Tutelar Educativa estabelece como limites etários para a intervenção o universo de jovens com idades compreendidas entre os 12 e os 16 anos.

No limiar máximo encontra-se a entrada do jovem no campo da imputabilidade penal em razão de idade, mas onde ainda se salvaguarda um regime penal especial, legislado pelo Decreto-Lei n.º 401/82, de 23 de Setembro, que define como limite etário máximo para a sua aplicação, uma idade inferior aos 21 anos.

Considera-se que os menores de 16 anos não atingiram ainda “o grau suficiente de entendimento e autonomia da vontade para serem responsabilizados criminalmente”⁷.

Relativamente ao limite mínimo dos 12 anos, considerou-se que, antes dessa idade, não existem ‘condições psico-biológicas’ que permitam a garantia mínima de eficácia que a intervenção educativa exige, devendo-se encarar os desvios de comportamento anteriores aos 12 anos de idade (a pré-puberdade ou limiar entre a infância e a primeira adolescência) como fruto de acidentes de percurso ou do próprio processo de crescimento.

Assim, entra-se em completo desacordo com a tendência da exigência social surgida em alguns países onde, basta que o menor saiba distinguir entre o bem e o mal, para que lhe possam ser aplicados os mesmos procedimentos penais que seriam executados, caso fosse adulto, penalizando-o criminalmente. Tal é o caso britânico que considera imputável o menor de 10 anos, desde que seja satisfeita aquela exigência.

Entende-se que, para que a aplicação da lei tenha resultados práticos, o seu visado tem de ter capacidade de perceber o alcance dos factos que praticou e o sentido da intervenção que sobre ele recai. Não basta portanto, que exista a compreensão sobre a distinção entre bem e mal, uma dicotomia perigosa e dependente de factores morais, influenciada no momento da *censura* do facto pelo entendimento da maioria.

⁶ MANUEL MATOS no prefácio à edição portuguesa da obra de BRACONNIER, A. e MARCELLI, D., *As mil faces da adolescência*, (2000) p. XIV

⁷ Conforme refere SOUTO DE MOURA, *A tutela educativa: factores de legitimação e objectivos* in *Direito Tutelar de Menores – O sistema em mudança*, ed. Centro de Direito da Família da Faculdade de Direito de Coimbra e Coimbra Editora, p. 101.

A culpa penal é bem diferente do que a mera consciência de bem e mal.

Muito embora um jovem com 16 anos já possa ter tido experiências que deverão ser tidas em conta, a sua vida foi breve e não basta haver facto para haver reacção, é necessário diagnosticar e fazer um ajuste das medidas ao princípio da intervenção mínima, deverão ser encontradas soluções comunitárias que promovam a responsabilização não repressiva, mas pedagógica, no sentido de preparação para a vida em sociedade e finalmente deve-se caminhar no sentido da reparação do dano causado, isto com base na aplicação dos novos conceitos de justiça restaurativa⁸.

Ao contrário do que se passava anteriormente (com a OTM), os factos praticados são relevantes para o apuramento da medida a aplicar, porque a mesma pretende incidir sobre o comportamento em concreto que urge corrigir através da educação do agente do ilícito.

Como refere o n.º 1 do artigo 7.º da LTE, “a medida tutelar deve ser proporcionada à gravidade do facto e à necessidade de educação do menor para o direito manifestada na prática do facto e subsistente no momento da decisão”, querendo com isto dizer que tanto o momento da prática do facto como o momento da análise do mesmo deverão contar para a avaliação das carências de educação do menor. Atenta-se assim, ao tempo decorrido entre ambos os momentos na perspectiva em que a necessidade havida quando o facto foi praticado pode ter sido extinta ou agravada, importando também tomar em consideração esse factor.

V – Educação do menor para o direito: integração de valores sociais e morais dominantes?

Esta é, talvez a questão mais complexa de todas. A moral é por definição o “... conjunto de normas de conduta consideradas mais ou menos absoluta e universalmente válidas; [...] domínio da filosofia que se ocupa dos problemas relativos à conduta do homem na sua vida pessoal e na sua vida social; teoria, geralmente considerada normativa, do dever e do bem...”⁹. Assim, é difícil afirmar que ao educar o menor

⁸ Na linha da Decisão-Quadro do Conselho da União Europeia de 15 de Março de 2001, publicado no JOCE de 22 de Março de 2001, a qual, deverá produzir efeitos na legislação dos Estados membros até ao início de 2006.

⁹ Definição do Dicionário da Língua Portuguesa, 8.º ed. rev. e actualizada., Porto: Porto Editora, 2001.

para direito não se estaria necessariamente a educá-lo na normalização, no “dever ser” que decorre primitivamente da moral individual, expandida que está na lei, sendo que esta é conjunto de normas que o Estado impõe aos cidadãos por necessidade, exigência e para protecção daqueles.

Rousseau, sintetizou a natureza do Pacto Social na seguinte frase: “Cada um de nós põe em comum a sua pessoa e todo o seu poder sobre a suprema direcção da vontade geral; e recebemos colectivamente cada membro como parte indivisível do todo”¹⁰, respondendo à dificuldade que definiu como sendo a de “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja [...] a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, contudo senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes.”¹¹

A legitimação da intervenção formal do Estado no sentido da protecção dos menores como garantia do seu desenvolvimento, está consagrada no artigo 69.º (Infância) da Constituição da República. Todavia, esta legitimidade de intervenção tem por limite o exercício pleno do poder paternal por parte dos progenitores do menor. O direito / dever de intervenção do Estado só é justificado quando o menor pratique um facto que, sendo de grande gravidade, indicie a sua incapacidade de se inserir convenientemente na sociedade. Apesar da Lei Tutelar Educativa não ser propriamente um substituto do Código Penal destinado a jovens inimputáveis, a sua aplicação assenta no pressuposto que se produz prova sobre um crime praticado pelo menor visado, através de um procedimento em tudo idêntico no campo das garantias.

Os factos que se apreciam, são aqueles que estão tipificados na lei penal como sendo crime, reconhecendo-se da sua análise a “ruptura com o mínimo ético e social de que depende a organização da vida colectiva”¹² por parte do jovem.

Já o n.º 2 do artigo 70.º (Juventude) da lei fundamental refere que “a política de juventude deverá ter como objectivos prioritários o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efectiva integração na vida activa, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade”.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. (2003) p. 24.

¹¹ *Cfr. op. cit.*, p. 23.

¹² Como expressa ANABELA MIRANDA RODRIGUES, in “Comentário da Lei Tutelar Educativa”, Coimbra Editora, 2003, p. 8.

No n.º 1 do artigo 2.º da Lei Tutelar Educativa, (Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro), a propósito das finalidades das medidas tutelares educativas, pode ler-se que as mesmas, visam *a educação do menor para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade.*

Segundo Anabela Miranda Rodrigues¹³, o actual modelo preconizado pela Lei Tutelar Educativa, abandona os pressupostos de justiça retributiva. Opta-se pelo que a autora designou uma *terceira via*, por oposição ao “modelo tributário de um sistema [...] de justiça” que, por um lado se legitima através da salvaguarda dos direitos do menor e por outro vai ao encontro das “expectativas comunitárias de segurança e paz social”.

Sim, o modelo actual procura responsabilizar o menor e educá-lo, mas a educação do menor para o direito, encontra sentido na necessidade de educação para o respeito pelos valores mínimos essenciais à vida em sociedade. A descoberta de onde se encontra esta necessidade e como colmatar a falta é o desiderato primordial do processo tutelar educativo, devendo ser conduzido com base nos princípios de intervenção mínima e da necessidade (educativa) face à conduta do agente.

Mas então o que se entende por expectativas comunitárias e como é que estas são expressadas? Dir-se-ia que sempre através do direito e nunca das exigências casuísticas oriundas da *vox populi*.

Nesta conformidade, a educação do menor para o direito não pretende a integração de “valores sociais e morais dominantes”. Pretende que o menor interiorize as normas e os valores jurídicos, talvez que perceba o sentido do *Pacto Social*, mas não necessariamente que aceite e cumpra com o formato moral de qualquer grupo dominante.

“Está em causa, na nova legislação, distinguir entre as situações em que as crianças só precisam de protecção [...] e aquelas outras em que a necessidade de protecção se associa à de uma específica intervenção educativa, dado que se mostram incapazes de respeitar os padrões mínimos de convivência social. Não se trata, mesmo então, de lhes inculcar determinados princípios éticos, sociais, religiosos ou estéticos, mas de as fazer compreender os valores essenciais da comunidade e as regras elementares de convivência social a que qualquer cidadão deve obediência.”¹⁴

Julga-se que esta afirmação vai ao encontro do sentido último do n.º 2 do artigo 70.º da Constituição da República, já citado.

¹³ Cfr. *op. cit.*, p.19.

¹⁴ Cfr. *op. cit.*, p. 8. (sublinhado nosso).

VI – As condições económico sociais, a promoção do bem estar e do desenvolvimento do menor

A intervenção educativa não é, nem poderia ser feita no actual modelo, em função de quaisquer carências económico-sociais. Tal procedimento, levaria a uma inversão de todo o percurso de evolução legislativa e a uma inflexão dos princípios que visam responsabilizar o menor, garantindo-lhe contudo, os direitos fundamentais de que goza como cidadão, nomeadamente os meios de defesa.

Na vigência dos anteriores modelos proteccionistas, as intervenções do Estado incidiam indiscriminadamente sobre todo o tipo de problemas, sem recurso a uma análise do sujeito e do caso. Os indisciplinados, os delinquentes, as crianças em perigo, os deficientes, os desamparados, órfãos e economicamente desfavorecidos, foram alvo da acção de uma máquina deificada e paternalista.

A actual legislação abandona o modelo de protecção para adoptar um modelo de justiça, que se consubstancia na responsabilização do agente pelos factos praticados e provados e na acção educativa necessária a corrigir o seu autor.

Porém, durante o inquérito tutelar, a análise dos factores económicos e sociais poderá pesar no apuramento das motivações que levaram ao acto.

Embora as deficientes condições económicas não constituam por si, um factor criminógeno determinante, é nos meios mais desfavorecidos que mais facilmente se instalam as sementes de alguma da delinquência mais visível. O comportamento desviante apresenta-se aos jovens como um *placebo* para as suas carências, melhor, um meio disponível, acima de outros, para suprir necessidades de ordem diversa.

Não é por acaso que surgem entre os meios de obtenção de prova admissíveis no processo tutelar educativo, as informações de várias entidades e relatórios sociais dos serviços de reinserção social, visando dar a conhecer a personalidade do menor, mas também a sua inserção socio-económica, educativa e familiar.

Este aspecto leva-nos aos objectivos da acção tutelar e, aí sim, poderemos encontrar entre as medidas previstas (art.º 4.º n.º 1, da LTE), algumas dirigidas directamente à aquisição de competências pedagógicas e profissionais, as quais poderão ser motor para a promoção da melhoria das condições económico sociais, do bem estar e do desenvolvimento do menor.

Entre as medidas referidas poderão ser enunciadas na *Imposição de obrigações* (art.º 4, n.º 1, al. f) e art.º 14.º, da LTE) nomeadamente a obrigação do menor frequentar estabelecimento de ensino com sujeição a controlo de assiduidade e aproveitamento (al. a), n.º 2, art.º 14.º), frequentar centro de formação profissional ou seguir uma formação profissional, ainda que não certificada (al. b), n.º 2, art.º 14.º), frequentar sessões de orientação em instituição psicopedagógica a seguir as directrizes que lhe forem fixadas (al. c), n.º 2, art.º 14.º); na *Frequência de programas formativos* (art.º 4, n.º 1, al. g) e art.º 15.º), o discriminado nas alíneas d), e) e f) do n.º 1 do artigo 15.º, a frequência de programas formativos consistentes, respectivamente na orientação psicopedagógica, despiste e orientação profissional e aquisição de competências pessoais e sociais.

Estas medidas pretendem influir na obtenção de capacidades por parte do menor e, desse prisma, contribuir para as suas possibilidades de reintegração social como membro activo e produtivo junto da comunidade.

A aquisição de competências académicas e laborais é, sem margem para qualquer dúvida, tanto uma forma de reintegrar socialmente o jovem, como de apoiar a sua reorganização pessoal no prisma económico.

Numa sociedade ideal as oportunidades são iguais para todos os cidadãos, na que de facto existe, pretende-se com a lei e com o trabalho social, reduzir a distância entre as margens habitadas por aqueles que têm essas oportunidades e aqueles que dificilmente as teriam sem apoio.

VII – Breve síntese conclusiva

A “educação do menor para o direito” é, uma questão que carece ainda de esclarecimento, de ser definida de forma operacional aos técnicos que têm o dever de aplicar os seus conhecimentos específicos ao indivíduo de acordo com a natureza da intervenção que lhes é solicitada.

A intervenção pedagógica junto do jovem delinvente é um dispositivo de promoção de uma atitude de responsabilização social e cívica, preocupação técnica, científica e organizacional do indivíduo como parte integrante da sociedade em que se insere. É perceptível o sentido teleológico do termo ‘educação do menor para o direito’, mas a questão ainda subsistente é o de como atingir esse fim.

Por um lado a abordagem em três vertentes: de contacto com a instituição, suas normas e referências, de interiorização de valores e de desenvolvimento de competências sociais; não é um método consensual.

Por outro lado começa a surgir uma nebulosa que indica a direcção de uma ‘educação do menor para a mudança’ em vez de ‘para o direito’.

No diálogo com aqueles aos quais está incumbida a missão de reeducar, surge invariavelmente uma angústia sobre se o caminho que tomaram é o correcto relativamente ao que deles é pretendido.

Sabem também que o seu trabalho pode ser facilmente desmoronado com a reintegração do jovem alvo de intervenção no mesmo meio social, urbanístico, económico e cultural que lhe deu origem e que, provavelmente, terá contribuído para a sua forma de estar e de ser, enfim, para a sua delinquência.

A educação é um processo que não se pode esgotar num contacto breve; pressupõe constância e continuidade. A aprendizagem é algo permanente e muito certamente, infindável.

Bibliografia

- AAVV (2001) Dicionário da Língua Portuguesa 8.º ed. rev. e actualizada., Porto: Porto Editora, 2001.
- AAVV (2005) Conselho Técnico – Científico da Casa Pia de Lisboa, *Um projecto de esperança*, Lisboa: Principia.
- BRACONNIER, Alain; MARCELLI, Daniel (2000) *As mil faces da adolescência*, Lisboa: Climepsi Editores, 2000.
- MATOS, António C. (2002) *Adolescência – o triunfo do pensamento e a descoberta do amor*, Lisboa: Climepsi Editores, 2002.
- MOURA, José A. Souto de, *A tutela educativa: factores de legitimação e objectivos* in *Direito Tutelar de Menores – O sistema em mudança*, ed. Centro de Direito da Família da Faculdade de Direito de Coimbra e Coimbra Editora.
- MOREIRA FERNANDO, Rui C., *Lei Tutelar Educativa – Traços essenciais na perspectiva da intervenção do Ministério Público*, in *Direito Tutelar de Menores – O Sistema em mudança*, ed. Centro de Direito da Família da Faculdade de Direito de Coimbra e Coimbra Editora.
- RODRIGUES, Anabela M., DUARTE-FONSECA, António C. (2000) *Comentário da Lei Tutelar Educativa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. (2003) *O Contrato Social*, Mem-Martins: Publicações Europa-América, 2003.
- TYRODE, Yves; BOURCET, Stéphane (2002) *Os adolescentes violentos*, Lisboa: Climepsi Editores, 2002.
- WEINER, Irving B. (1995) *Perturbações psicológicas na adolescência*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

Métodos biométricos para identificação e segurança

Biometrics systems
for identification and security

PAULO ABEL ALMEIDA JOÃO*

Sumário/Summary

Introdução; I. Referência Histórica; II. Autenticação; III. Sistemas Biométricos; IV. Sistemas Biométricos em Estudo; V. Verificação *versus* Identificação; VI. Como funciona a verificação biométrica; VII. Credibilidade e Velocidade dos Sistemas Biométricos; Conclusão.

Introduction; I. Historical reference; II. Authentication; III. Biometric Systems; IV. Biometric Systems in Study; V. Verification versus identification; VI. Biometrics verification how it works; VII. Credibility and speed of biometrics systems; Conclusion.

Introdução

É comum, em instituições de qualquer porte, estabelecerem-se limitações de acesso a locais e equipamentos de valor para as mesmas. Este tipo de limitações afecta não só o acesso de pessoas externas aos ser-

* Licenciado em Estatística e Gestão da Informação e Pós-Graduado em Sistemas e Tecnologias da Informação, Programador e Formador de Informática no ISCPPI.

viços, como também, muitas vezes, afecta o acesso de pessoas da própria instituição.

Tais limitações são implicadas por sistemas de segurança desenvolvidos para se automatizar o processo de verificação de acesso ou ajudar em outras tarefas relativamente à protecção do património pessoal¹.

Outro aspecto a ter em conta é o grande aumento da dependência dos sistemas de informação, em quase todos os aspectos de negócios, comércio, educação, organizações, etc. Esta dependência procura estar confiante na efectividade dos sistemas de informação para obterem sucesso nos seus negócios.

O aumento da ênfase em segurança de computadores significa apenas que somente pessoas autorizadas devem poder aceder as informações armazenadas nos sistemas, o que se destaca neste modo a importância da autenticação dos utilizadores.

Os sistemas de segurança quando usados para autenticação, consistem numa base de dados contendo informações sobre o nível de acesso dos funcionários/utilizadores, bem como um esquema para garantir a identificação do mesmo.²

Apesar de existirem muitas áreas onde a tecnologia biométrica pode ser aplicada, pode-se classifica-las em duas vertentes:³

- Autenticação.
- Vigilância.

Vários mecanismos da autenticação simultâneos, são críticos para a segurança de qualquer sistema de informação.

Não se pode impor uma política de segurança demasiado restritiva a ponto de que a organização não possa funcionar.

Se a identificação dos utilizadores legítimos puder ser verificada com um grau aceitável de certeza, então as tentativas de acesso ao sistema sem a devida autorização podem ser negadas.

Quando um utilizador legítimo é verificado, são aplicadas técnicas de controlo de acesso para permitir a sua entrada aos recursos do sistema.

¹ Entenda-se património como exemplo o que pertence à alguém: dados pessoais, e-mail, sala, etc.

² Subentende-se a existência de uma Política de segurança do sistema.

³ Estas vertentes diferenciam-se sob o ponto de vista do elemento a ser avaliado.

Posto isto, salienta-se genericamente as aplicações de técnicas de identificação e segurança, dando ênfase aos Métodos Biométricos empregues na *autenticação* dos indivíduos.⁴

Far-se-á referência histórica aos métodos de autenticação dos indivíduos, aos sistemas biométricos propriamente ditos, à metodologia de verificação e identificação bem como a credibilidade e velocidade dos sistemas biométricos, e ainda um último ponto conclusivo dos métodos biométricos para identificação e segurança.

I – Referência Histórica

Os princípios básicos da verificação biométrica foram compreendidos e exercitados à centenas de anos atrás.

Precisamente no Vale do Nilo, pregavam a verificação biométrica num grande número de situações de negócios diariamente.

No entanto, existem diversas referências sobre indivíduos identificados por características mais completas como cor dos olhos, altura etc...

Mas tarde no século XIX houve um pico de interesse em pesquisas criminalísticas na tentativa de relacionar características físicas com tendências criminais, o que resultou numa variedade de sistemas para numeração tendo-se produzido muita informação.

Embora estes resultados não fossem conclusivos, a ideia de mensurar características físicas individuais prosseguiu e os desenvolvimentos paralelos com impressões digitais tornaram-se métodos internacionais utilizados por forças de segurança para identificação e verificação.

No entanto é uma metodologia utilizada especialmente por instituições policiais, embora o *State-Of-The-Art* do processo de identificação seja muito automatizado.

A última década tem sido da maturação da indústria biométrica e indústrias especializadas, em que os sistemas biométricos estão inscritos no contexto empresarial moderno.

Existem no entanto muitas tecnologias biométricas em desenvolvimento, mas é provável que algumas nunca amadureçam e não passem de uma simples vontade tecnológica.

⁴ Método para garantir que apenas pessoas devidamente autorizadas têm acesso ao sistema informático.

Os defensores dos sistemas biométricos afirmam que, as tecnologias existentes têm um grande futuro no mundo do comércio electrónico, onde oferecem segurança ao comprador, será a base de crescimento deste conceito no mundo da Internet.

A integração da biométrica com os sistemas tradicionais de controlo de acesso também é uma forte tendência e um bom elemento para o desenvolvimento desta tecnologia.

II – Autenticação

O problema de identificar utilizadores é antigo e continua a ser amplamente estudado, uma vez que as tecnologias para uma correcta autenticação bem como os meios de falsificação não param de evoluir.

Existe uma grande variedade de métodos de autenticação de utilizadores, pelo que formam a base dos sistemas de controlo de acesso.

As três categorias de métodos para verificação da identificação de um utilizador são baseadas em algo que:

- O mesmo sabe (password), ou
- Algo que possui (bilhete de identidade, passaporte, etc...), ou
- Em algumas características físicas do utilizador (impressão digital, padrão de voz, íris dos olhos).

Resumindo a 3 níveis de segurança:

- Password
- Documento
- Biometria

A autenticação pelo conhecimento é o modo mais utilizado para fornecer uma identidade a um computador, onde se destaca o uso de segredos, como passwords, PIN⁵ e tudo mais que a pessoa pode saber, cujas limitações passam pelo facto de correrem o risco de serem adivinhadas, roubadas ou esquecidas.

Outro senão é o caso de, por exemplo, numa instituição escolar, um aluno divulgar a sua password para que outro faça o curso em seu lugar.

A autenticação baseada na propriedade, está relacionada com um objecto físico (documento) que o utilizador possui e têm como desvan-

⁵ Personal Identification Number – Número de Identificação Pessoal.

tagens a possibilidade de se perder ou ser esquecido, existe ainda a possibilidade de estes objectos serem passados para outras pessoas sob a forma de empréstimo ou mesmo serem roubados.

O último método de autenticação de utilizadores é baseado nas características físicas e comportamentais dos indivíduos (pessoas vivas).

A estes métodos de autenticação estão associados os sistemas biométricos.

III – Sistemas Biométricos

Os sistemas biométricos podem ser facilmente aplicados nas instituições governamentais e militares, saúde, serviços sociais, aplicações comerciais, segurança de redes, banco electrónico seguro, investimentos e outras transações financeiras.

Existem no entanto várias formas de sistemas biométricos, para implantá-los são necessários equipamentos especiais e software adequado que trate os dados capturados pelos equipamentos biométricos.

De forma generalizada, todos funcionam sobre os mesmos princípios, mas para cada caso, o hardware e o software devem ser optimizados para o elemento biométrico adoptado.

São exemplos de hardware para apoio à autenticação dos indivíduos:

- Tokens⁶
- Sistemas para ligação a computadores portáteis
- PIN
- Sistemas biométricos⁷

A seguir, são listados vários tipos possíveis de sistemas.

É importante realçar que alguns destes sistemas já existem comercialmente e estão em funcionamento em algumas empresas, outros são bem mais específicos e implementados em casos particulares.

Outros ainda estão em estudo ou são inviáveis comercialmente, que poderão fazer parte de nossa realidade no futuro.

⁶ Tamanho de um cartão de crédito, usado em autenticação com sincronização de tempo.

⁷ Métodos automáticos, dados biométricos para verificação e identidade – aceitar ou rejeitar, dados biométricos para reconhecimento de identidade.

Em resumo os principais sistemas biométricos são:

- Impressão digital: Requer um dispositivo capaz de capturar, com um bom grau de precisão, os traços que definem a impressão dos dedos, além de um programa que trate a imagem capturada e faça o reconhecimento digital;
- Reconhecimento da face: O software de reconhecimento regista vários pontos delimitadores na face, capazes de definir proporções, distâncias, tamanhos e formas de cada elemento do rosto, como olhos, nariz, queixo, maçãs do rosto, orelhas, etc;
- Identificação pela íris: O padrão da íris do olho humano (a parte colorida dos olhos, em torno da pupila) guarda uma imagem muito complexa e, assim como a impressão digital, é única em cada pessoa;
- Identificação da retina: Este método é semelhante ao da íris, a retina é a parte do fundo do olho, uma camada interna composta por vasos sanguíneos que desenham um padrão único e pessoal;
- Reconhecimento da voz: O programa de identificação faz uma análise dos padrões harmónicos e não simplesmente uma comparação entre reproduções de uma mesma fala;
- Geometria da mão, dedos e palma: Trata-se de três sistemas distintos que tem funcionamento análogo, todos utilizam um scanner especialmente desenhado para capturar a imagem desses três elementos biométricos;
- Reconhecimento da assinatura manuscrita: Estes sistemas são capazes de capturar características como a pressão da caneta, a velocidade, identificação dos movimentos da caneta no ar e os pontos em que a caneta é levantada do papel;
- Reconhecimento da dinâmica da digitação: O ritmo da digitação – identificado pela velocidade, espaço de tempo entre o accionamento de cada tecla, intensidade da pressão, tempo em que se mantém pressionada cada tecla e tempo de liberação delas – é difícil de ser imitado por um utilizador ilegítimo e, mesmo que se tenha conhecimento da password da pessoa pela qual se tenta passar; dificilmente terá permissão de acesso.

Resumindo temos dois tipos de software de configuração:

- Físico
- Comportamental

IV – Sistemas Biométricos em Estudo

Os tipos de sistemas de biometria citados são os mais comuns, mas ainda há outros que estão em desenvolvimento ou em fase de pesquisas para análise das suas aplicações e viabilidade do uso em situações práticas.

É possível que, no futuro, existam comercialmente sistemas de identificação biométrica baseados na análise de ADN, odores e salinidade⁸ do corpo humano, formato da orelha e estudos de padrões das veias por imagem térmica do rosto ou punho.

São ainda exemplos de sistemas biométricos em estudo as linhas de nós dos dedos, veias das mãos, ressonância acústica da cabeça.⁹

Assim define-se os Métodos Biométricos como sendo métodos de reconhecimento de padrões que faz a identificação de um indivíduo através da determinação da autenticidade de uma característica fisiológica ou Comportamental.

V – Verificação *versus* Identificação

Existem duas maneiras diferentes de determinar a identidade de um indivíduo:

- Verificação
- Identificação

Verificação, (Eu sou quem eu digo ser?) implica na confirmação ou rejeição da identidade solicitada por uma pessoa e a Identificação, (Quem sou eu?) implica em determinar a identidade de uma pessoa.

Assim as técnicas de reconhecimento por meio da biometria podem ser adoptadas de duas formas:

- No primeiro caso, o utilizador apresenta-se como sendo uma determinada pessoa e o sistema confere a veracidade da informação. Se for o caso, o utilizador terá acesso ao que é restrito. Sistemas deste tipo são chamados de 1-1 (um-para-um), pois a medida biométrica que se apresenta é simplesmente verificada

⁸ Grau de concentração do sal numa solução ou num solo – para o estudo em causa os sistemas biométricos captam o suor para a identificação.

⁹ Vibrações da cabeça como resposta a impulsos recebidos por um sistema.

com o que foi registado na base de dados (durante o registo desse utilizador).

- No segundo caso, a identificação de uma pessoa ocorre quando se tem o dado biométrico dela e se faz uma busca numa base de dados, comparando as informações até que se encontre (ou não) um registo idêntico ao que é procurado, com uma certa margem de erro incluída. Sistemas deste tipo são conhecidos por 1- n (um-para-muitos), pois os dados de uma pessoa são comparados ao de várias outras.

Como identificar a pessoa física? A Biometria utiliza partes do corpo como password. Ao comparar a característica biológica apresentada e o respectivo registo da imagem digital, os sistemas confirmam a identidade da pessoa, que terá automaticamente acesso ao ambiente protegido.

VI – Como funciona a verificação biométrica

A autenticação biométrica envolve 2 fases:

- Primeiro, o utilizador precisa de se registar no sistema, permitindo a colheita de dados. As características-chaves são extraídas e convertidas em formato digital num padrão único, que é armazenado como um dado numérico criptográfico numa base de dados.¹⁰
- Segunda fase, para que um utilizador tenha acesso ao sistema, é preciso que ele apresente a sua característica biométrica, que será comparada com o padrão que foi gravado na base de dados.

A coincidência entre o padrão gravado e o registado em tempo real raramente será perfeita.

Existe sempre um nível de certeza (ou incerteza) associado, mas digamos que, um sistema com 80% de certeza, já é considerado bastante bom.

O sistema pode ser configurado para ser mais ou menos tolerante, para minimizar o número de rejeições indevidas (falsos negativos) e impedir que um falso utilizador obtenha acesso (falsos positivos).

¹⁰ Na prática, o sistema não grava a foto do rosto ou da impressão digital, mas o valor que representa a identidade biométrica do utilizador, ou seja, o código digital padrão desse utilizador.

VII – Credibilidade e Velocidade dos Sistemas Biométricos

A credibilidade do sistema é determinado pelos índices de falsos positivos (FP) e de falsos negativos (FN):

- Falsos negativos, quando se refere a possibilidade de uma pessoa válida não ser conhecida pelo equipamento.
- Falsos positivos é a possibilidade de que, por erro, o equipamento identifica ou verifica uma pessoa por outra, dando-lhe a permissão pedida.¹¹

Outro ponto a ser avaliado para quem instala um sistema de acesso biométrico é a velocidade da operação. Esta velocidade é que vai determinar o fluxo de pessoas num determinado sistema.

Basicamente, o tempo de operação é consumido em duas etapas:

- Captura dos dados;
- Verificação ou identificação.

Os fabricantes geralmente especificam o tempo de operação, uma vez que este é determinado pela velocidade do sistema instalado; enquanto que o tempo de captura depende, em grande parte, da colaboração dos utilizadores.

Os equipamentos orientados para a verificação consomem, em média, dois segundos, independente da quantidade de utilizadores contidos na base de dados, pois o acesso à informação realiza-se através de uma chave ou código de acesso, que indica o local específico onde a informação deve ser extraída.

Os equipamentos orientados para a identificação têm o seu tempo de resposta afectado em função do número de comparações que precisam realizar.

Neste caso as características do processador e do algoritmo de busca são determinantes. O critério que deve ser levado em consideração para os sistemas biométricos é que, em primeiro lugar se tenha segurança, e depois a velocidade.

¹¹ Na maioria dos equipamentos, estes índices podem ser ajustados durante a operação de configuração e teste, reduzindo deste modo, mas não eliminando, os falsos positivos.

Conclusão

- A biometria traz questões éticas. Permite-nos criar um mundo de total controlo sobre as pessoas, histórico de tudo o que um indivíduo faz, gosta, compra, lugares que frequenta, etc.
- A exactidão do sistema. As medidas podem ser ajustadas de modo que seja virtualmente impossível dar acesso aos intrusos. Por outro lado o sistema de forma errónea pode negar acesso a utilizadores legitimamente autorizados.

Devemos prosseguir a procura de novos métodos, sem esquecer de avaliar as questões éticas que o emprego das novas tecnologias podem trazer, construindo um bom sistema de identificação biométrico que deve ser económico, fácil de utilizar e exacto.

O uso destes sistemas tem tido um grande avanço na área da segurança e é um assunto promissor quanto a pesquisas e desenvolvimentos futuros.

REGULAMENTO DA REVISTA «POLITEIA»

ARTIGO 1.º

1. O Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) é responsável pela publicação periódica da Revista «Politeia – Revista do ISCPSI».

2. A Revista «Politeia» é propriedade intelectual do ISCPSI.

ARTIGO 2.º

1. A Revista «Politeia» tem por objectivo contribuir para a evolução das ciências policiais, jurídicas, sociais e políticas, baseada em critérios de rigor científico e inspirada na dignidade da pessoa humana.

2. A Revista «Politeia», como instrumento de cultura universitária, privilegia a discussão interdisciplinar, as liberdades e garantias do cidadão e a temática da segurança interna, assim como promove a divulgação de jurisprudência relacionada com a actividade policial.

3. A Revista «Politeia» é um local de informação e reflexão interdisciplinar aberto a qualquer cidadão que se preocupe com os problemas da segurança e da justiça, nomeadamente todos os elementos policiais, professores universitários, magistrados do Ministério Público e juizes, advogados, jornalistas e investigadores nas áreas do saber das ciências policiais.

ARTIGO 3.º

São órgãos da Revista o Director, o Coordenador e o Conselho de Redacção.

ARTIGO 4.º

1. O Director da Revista será o Director do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

2. Compete ao Director da Revista coordenar os trabalhos da sua publicação, adoptando todas as providências necessárias, nomeadamente:

- a) Nomear os membros do Conselho de Redacção;
- b) Promover a colaboração do corpo docente do Instituto no fornecimento dos originais necessários à publicação regular da Revista e seleccionar os trabalhos de alunos dignos de publicação;
- c) Determinar a eventual remuneração dos trabalhos publicados, bem assim como das tarefas específicas de organização da Revista;
- d) Determinar o número de volumes da Revista a publicar em cada ano e aprovar o plano concreto de cada um desses volumes;
- e) Fixar, em conjunto com a Editora, a tiragem da Revista e dos seus eventuais suplementos, bem assim como o número de separatas dos trabalhos nela inseridos;

3. O Director da Revista poderá delegar todas ou algumas das suas competências no Coordenador, podendo este atribuir a um ou a alguns dos membros do referido Conselho de Redacção determinadas tarefas específicas, tendo em conta a necessidade de o Conselho de Redacção funcionar como equipa e de ter um planeamento ordenado das suas actividades.

ARTIGO 5.º

1. O Coordenador será o Director do Centro de Investigação do ISCPSI.

2. Ao Coordenador compete representar o Director na sua ausência, coordenar o Conselho de Redacção e promover as competências previstas nas alíneas b) a e) do n.º 2 do art. 4.º por despacho interno.

ARTIGO 6.º

1. O Conselho de Redacção tem por função apoiar o Director da Revista e o Coordenador no exercício das suas competências e é formado pelo responsável do CDI, pelo responsável da secção de legislação e jurisprudência, pelo responsável pela tradução e pelos responsáveis das áreas científicas do Curso de Licenciatura em Ciências Policiais.

2. O mandato dos membros do Conselho de Redacção será de dois anos, podendo ser conduzidos uma ou mais vezes.

ARTIGO 7.º

A Revista é semestral, mas, desde que o número e a qualidade científica dos trabalhos apresentados ao Conselho de Redacção justifiquem, pode ser trimestral e quadrimestral.

ARTIGO 8.º

O conteúdo dos artigos é da exclusiva responsabilidade dos seus autores, sendo a redacção apenas responsável pelos sumários, notas marginais, anotações extratexto e artigos não assinados.

ARTIGO 9.º

A Revista reserva o direito de publicar ou não os trabalhos recebidos e de sugerir qualquer alteração que se lhe afigure necessária devido à paginação.

ARTIGO 10.º

A Revista será editada e distribuída por uma editora nacional, podendo ser adquirida individualmente ou por assinatura anual.

INDÍCE

Editorial	5
Anatomia do terrorismo: uma análise psico-sociológica <i>Artur Rocha Machado</i>	7
O sentimento de insegurança e os diversos poderes <i>Hugo Batista Guinote</i>	29
Polícia de Segurança Pública: origem, evolução e actual missão <i>Flávio dos Santos Alves e António Maria da Costa Valente</i>	63
Educação do menor para o direito: um olhar sobre os seus fundamentos e objectivos <i>Luís Filipe J. de Almeida Guerra</i>	103
Métodos biométricos para identificação e segurança <i>Paulo Abel Almeida João</i>	115

INDEX

Foreword	5
Anatomy of terrorism: a psychological and sociological analysis <i>Artur Rocha Machado</i>	7
The sense of insecurity and the different powers <i>Hugo Batista Guinote</i>	29
“Polícia de Segurança Pública”: origin, evolution and current mission <i>Flávio dos Santos Alves e António Maria da Costa Valente</i>	63
Educating juveniles for right and law: an overview on it’s principles and purposes <i>Luís Filipe J. de Almeida Guerra</i>	103
Biometrics systems for identification and security <i>Paulo Abel Almeida João</i>	115

Enviar para:



Livraria Almedina
Arco de Almedina 15
3004-509 COIMBRA
PORTUGAL

Telefone 239851900
Telefax 239851901

www.almedina.net

REVISTA POLITEIA

Boletim de encomenda

- Desejo efectuar a assinatura da Revista Politeia
no ano
- Desejo que me enviem os seguintes números da Revista

1 2

Assinalar com
uma cruz

Assinatura de dois n.º anuais: 20,00 €

Número Avulso: 10,00 €

Autorizo débito no cartão:

Visa

American Express

N.º

Válido até

Envio cheque no valor de

do Banco

Data/...../.....

Assinatura

Nome

Morada

Código Postal

Telefone

Telefax

N.º Contribuinte

