

# POLITEIA

ANO IV - N.º 1/N.º 2 - 2007

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

PRÉ-IMPRESSÃO | IMPRESSÃO | ACABAMENTO

G.C. GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.

Palheira – Assafarge

3001-453 Coimbra

producao@graficadecoimbra.pt

Outubro, 2010

DEPÓSITO LEGAL

214521/04

REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR  
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

# POLITEIA

ANO IV – N.º 1/N.º 2 – 2007

## **FICHA TÉCNICA:**

### ***Director***

Paulo Augusto Guimarães Machado da Silva

### ***Coordenador***

Manuel Monteiro Guedes Valente

### ***Conselho de Redacção***

Artur Rocha Machado

Cristina Reis

Germano Marques da Silva

Liliana Marinho

Luís Fiães Fernandes

Luís Monteiro

Michele Soares

### ***Consultores e Colaboradores***

Adán Carizo

Adriano Moreira

Afonso Serrano Maillo

Alberto Peixoto

Ana Raquel

Anabela Miranda Rodrigues

Andreia Lapão

António da Costa valente

António Francisco de Sousa

António José Fernandes

Artur Anselmo

Carlos Alberto Poiares

Carlos Anastácio

Carlos C. Casimiro Nunes

Constança Urbano de Sousa

Cristina Montalvão Sarmento

David Catana

David Ferreira

Dina Maria S. Rocha Machado

Élia Chambel

Ernani Rodrigues Lopes

Figueiredo Ribeiro

Henrique Salinas

Hugo Fonseca

Hugo Guinote

Inês Godinho

Isabel Marques da Silva

João Costa Andrade

João Raposo

José Carlos Bastos Leitão

José de Faria Costa

José Emanuel Torres

José Ferreira Oliveira

José Garcia San Pedro

José Lobo Moutinho

Leonor Furtado

Luís Elias

Manuel da Costa Andrade

Manuel Domingos Antunes Dias

Maria Isaura Payan Martins

Nieves Sanz Mulas

Nuno Caetano Poiares

Nuno Castro Luís

Paulo Valente Gomes

Pedro Clemente

Pedro Pinho

Pedro Sousa

Rodrigo Santiago

Rui Pereira

Sérgio Felgueiras

Vera Lourenço de Sousa

Virgínia Oliveira

## EDITORIAL

A saída de mais uma revista científica é, sempre, motivo de satisfação para o Director deste Instituto. A apresentação de novas ideias ou apenas a reformulação de outras já expostas é a expressão de vitalidade do estabelecimento de ensino. O mundo de hoje pertence a quem inova, a quem apresenta as respostas que os destinatários desejam.

As exposições apresentadas são muito diversificadas, o que valoriza o conteúdo deste número. As reflexões sobre a condução de veículos automóveis sob o efeito do álcool, do Sr. Procurador da República Adjunto de Setúbal, Dr. Carlos Casimiro Nunes, apresentam-nos uma reflexão de um magistrado habituado a lidar com casos reais de infracção à lei. É pois uma análise realista e a ter em atenção aquando da elaboração de nova regulamentação. Aqui deixo um muito obrigado ao Sr. Procurador pela sua preciosa colaboração. O Sr. Subintendente Antunes Dias lança um olhar sobre a política externa dos EUA, em especial a realizada depois do 11 de Setembro, terminando com o papel do Estado de Direito. Uma boa opinião a reflectir. O Sr. Comissário Pedro Sousa expõe no âmbito das atribuições da ASAE, mais propriamente na análise e tratamento da informação. Para quem pretende ter um melhor conhecimento desta nova polícia, este é um trabalho muito curioso. O Sr. Dr. António Costa Valente aborda o tema da criminalidade violenta. Faz uma excelente abordagem ao enquadramento teórico, sociológico, situacional e da aplicação dos pressupostos teóricos. Analisa as características dos assaltos com recurso a armas, apresenta estratégias de prevenção criminal e as sanções. Um trabalho a ler com atenção pelos profissionais de polícia. Por fim o Sr. Subintendente Carlos Anastácio fala-nos da gestão civil de crises na União Europeia. Faz a sua definição, apresenta a política europeia de segurança e defesa, as equipas de resposta civil, os representantes especiais da UE, as características de uma intervenção e os tipos de missão. Salieta a necessidade de objectivos claros e da cooperação. Um excelente trabalho para reflectir.

A todos os colaboradores apresento os meus cumprimentos e os agradecimentos pela sua colaboração.

A todos os que nos acompanham na leitura desta revista científica agradeço a sua fidelidade e espero que um dia também venham a colaborar connosco.

O Director  
PAULO MACHADO DA SILVA  
*Superintendente-Chefe*

# Reflexões a propósito da condução de veículo automóvel sob o efeito do álcool, do Código da Estrada e suas alterações<sup>1</sup>

Reflexions on driving a vehicle under  
the alcohol effect. The traffic legislation  
and its alterations

CARLOS ALBERTO CASIMIRO NUNES\*

*“O desejo de ordem é ao mesmo tempo  
desejo de morte, porque a vida é perpétua  
violação da ordem”*

(MILAN KUNDERA, *A Valsa do Adeus*)

## Sumário/Summary

1. A evolução da codificação das normas de direito rodoviário; 2. A questão da regulamentação legal da condução com álcool no sangue; 3. O posi-

---

\* Procurador-Adjunto no Tribunal Judicial da comarca de Setúbal.

<sup>1</sup> Não se elegeu no presente texto uma perspectiva de observação puramente jurídica mas uma visão que integra, também, os níveis de análise criminológico, sociológico e histórico do enquadramento de algumas dimensões do fenómeno examinado – a condução de veículo automóvel sob o efeito do álcool –, à luz do nosso sistema legal.

cionamento da questão da condução sob o efeito do álcool; 4. O conhecimento científico sobre o fenómeno da condução sob o efeito do álcool; 5. As conclusões possíveis.

1. The evolution of the traffic legislation; 2. The legal regulation on driving under the alcohol effect; 3. Critical analysis of the drunk drivers' behaviour; 4. The scientific knowledge on the phenomenon of driving under the alcohol effect; 5. Possible conclusions.

### 1. A evolução da codificação das normas de direito rodoviário

Em Portugal, como em muitos outros países europeus, a regulamentação legal do trânsito começou por ser objecto de normatização a um nível regulamentar e atomístico. Depois, em 1928, alcançou-se a primeira codificação, coerente e sistematizada, das regras jurídicas aplicáveis ao trânsito nas vias públicas que, sintomaticamente, se veio a denominar “Código da Estrada”, anexo ao Decreto n.º 15.536 de 14/04/28. Era um documento legal inovador mas que acusava uma manifesta inexperiência no tratamento de algumas questões pelo que em 1930 teve de ser alterado pelo Decreto n.º 18.406 de 31/05/30.<sup>2</sup>

Sendo o trânsito automóvel na altura pouco significativo, foi só cerca de vinte e quatro anos mais tarde que se sentiu a necessidade de alterar esse diploma legal com a aprovação do Decreto-Lei n.º 39 672, de 20 de Maio de 1954. Na realidade, como refere o preâmbulo desse diploma, as redes viárias haviam sido grandemente aumentadas e os veículos em circulação já excediam, nessa altura, o quíntuplo dos que circulavam em 1926. E, a esse facto também não foi, certamente, alheia a circunstância de o Estado Português se ter vinculado à Convenção de Genebra, assinada em 19 de Setembro de 1954 e aprovada pelo Decreto 39.904, de 13 de Novembro de 1954.

A essa convenção veio a suceder a Convenção de Viena sobre Tráfego Rodoviário, assinada em 8 de Outubro de 1968, sob a égide das Nações Unidas, a qual ainda hoje vigora na nossa ordem interna.

---

<sup>2</sup> Para sermos fieis à história, impõe-se referir que esse diploma foi, ainda, alvo de diversas alterações (enumeradas no art. 4.º do Decreto-Lei n.º 39 672, de 20 de Maio de 1954) que não se podem considerar muito profundas.



Somente após o decurso de um período de quarenta anos o Código da Estrada de 1954<sup>3</sup> veio a ser revogado pelo (art. 2.º do) Decreto-Lei n.º 114/94 de 03/05 que instituiu uma nova codificação das regras de trânsito, nomeadamente, ajustando-se às normas constantes dos instrumentos internacionais a que Portugal se vinculara, e adaptando às contra-ordenações de trânsito os princípios gerais do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27/10.

Já em 1995, num estudo ao desempenho dos tribunais portugueses, Boaventura Sousa Santos conclui que havia ocorrido um aumento da litigiosidade nos últimos 25 anos e, sobretudo a partir de 1981, depara com a “explosão” desse fenómeno social. Embora no domínio da criminalidade judicializada tenha existido uma relativa estabilidade nesse período a mesma veio a ser abalada por três mudanças estruturais que ocorreram sucessivamente, de 10 em 10 anos. Merece alguma reflexão a circunstância de que seja possível concluir que a primeira delas, ocorrida logo em 1964, tenha sido a emergência dos acidentes de viação.<sup>4</sup> Esse fenómeno não veio a determinar qualquer alteração legislativa de relevo, sendo certo que tinham decorrido cerca de 11 anos desde que o Código da Estrada de 1954 se encontrava vigente.

Porém, após a aprovação do Código da Estrada de 1994, o legislador enveredou por uma sucessiva e inaudita alteração desse diploma, num curto espaço de tempo, alegando a evolução do trânsito e a perspectiva de reforço da segurança rodoviária. Não estamos, aqui, a ponderar as meras alterações de uma ou outra norma que se tivesse considerado ser inadequada<sup>5</sup> mas as que implicaram mutações mais profundas que atingem um elevado número de preceitos e transportaram uma caracterização diferente a essa codificação.

---

<sup>3</sup> Este diploma sofreu também algumas modificações na sua redacção, pouco significativas em face do seu longo período de vigência. Foi, designadamente, alterado pelos Decreto-Lei n.º 39 929 de 24/11/54 (que, por ex.º, só lhe veio a alterar sete artigos), Decreto-Lei n.º 124/74, de 28/03, Decreto n.º 84/75, de 25/02, Decreto n.º 837/76, de 29/11, Decreto-Lei n.º 21/81, de 29/01, Decreto-Lei n.º 424/88, Decretos-Lei n.º 239/89 e n.º 240/89, de 26/07, Decreto-Lei n.º 268/91, de 06/08, e pelo Decreto-Lei n.º 270/92, de 30/11.

<sup>4</sup> As outras duas foram, respectivamente, em 1974-76 os cheques sem provisão e em 1984 a dos crimes conexos com a problema dos estupefacientes. O referido estudo foi elaborado pelo O.P.J. do Centro de Estudos Sociais e pode ser examinado no site respectivo em <[http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatórios/relatório\\_0,7.html](http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatórios/relatório_0,7.html)> (acesso a 10-09-04).

<sup>5</sup> Por exemplo a Lei n.º 20/2002, de 21/08 que alterou apenas o art. 81.º do Código.

Assim, ainda não haviam decorrido quatro anos<sup>6</sup>, o Decreto-Lei n.º 2/98 de 03/01 veio alterar o Código da Estrada, em atenção aos objectivos confessados no preâmbulo, da prevenção e da segurança rodoviária contendo “*adaptações e correcções (...) bem como algumas medidas inovadoras tendentes a torná-lo mais adequado a essa mesma realidade social*”.

Três anos depois, o Código da Estrada é, novamente, alterado agora pelo Decreto-Lei n.º 265-A/2001 de 28/09.<sup>7</sup> Essa modificação legal foi atribuída pelo legislador a uma “*prioridade do XIV Governo*” que “*pretende aumentar a segurança rodoviária*” e, para tal, prontamente, “aperfeiçoou” a lei. Tal circunstância deve ser conjugada, na perspectiva do direito rodoviário, com as modificações operadas ao próprio Código Penal, designadamente quanto ao tipo legal de condução perigosa e uma neo-incriminação do exercício da condução sob influência de estupefacentes (cfr. a Lei n.º 77/01 de 13/07). Esta última, saliente-se em retrospectiva, só muito recentemente veio a ter alguma aplicação efectiva<sup>8</sup> por impossibilidade prática da realização de fiscalização, pois o Estado não veio a dotar as polícias dos meios técnicos para efectivar tal controlo.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> O Código da Estrada aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94 de 03/05 entrou em vigor apenas em 1 de Outubro de 1994 (art. 8.º); o aprovado pelo Decreto-Lei n.º 2/98 de 03/01 entrou em vigor no dia 31 de Março desse ano (art. 21.º).

<sup>7</sup> Que absorveu o Decreto-Lei n.º 162/2001 de 22/05 que já havia procedido à alteração do Código da Estrada mas não chegou a ter uma vigência efectiva pois o Decreto-Lei n.º 178-A/2001 de 12/06 veio determinar que essas alterações só entrariam em vigor no dia 1 de Outubro de 2001, precisamente o dia em que o referido Decreto-Lei n.º 265/2001 veio a entrar em vigor (cfr. o seu art. 6.º), sendo republicadas neste diploma essas normas.

<sup>8</sup> Na prática muitíssimo limitada, acrescente-se, por só ser realizada por análise ao sangue nos casos em que ocorram acidentes de viação. Acresce que existem imensas dúvidas sobre a fiscalização das “drogas” ilegais já que a lei não distingue entre os tipos de substâncias detectadas. Logo, na prática, não separa nem gradua as drogas leves das duras – apesar da grande diferença que estas têm sobre o exercício da condução – como não distingue dos fármacos (a que poderíamos chamar “drogas” legais). Por outro lado, estranhamente e ao contrário do que sucede para o álcool, também a análise não incide sobre as quantidades de “droga” ingeridas, nem mesmo para determinar o “quantum” da pena. Assim, um condutor fume haxixe é punido do mesmo modo que um heroinómano com uma “overdose”.

<sup>9</sup> Curiosamente continua sem qualquer controlo ou fiscalização a utilização dos fármacos que a ciência considera terem influência no exercício da condução, fenómeno a que o legislador tem sido completamente insensível, sendo absolutamente desconhecidos os seus contornos e a sua magnitude do problema em Portugal – o seu contributo

E, mais recentemente, decorridos pouco mais de três anos da vigência da redacção de 2001, o Código da Estrada foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 44/2005 de 23/02. Qual o fundamento dessas alterações? Ainda e sempre a preocupação com a segurança rodoviária, como responde o legislador logo na primeira frase do preâmbulo desse diploma legal. Para depois acrescentar que *“Portugal está inserido num espaço económico, social e político do mundo que consegue obter melhores índices de sinistralidade rodoviária”* e impõe-se *“enfrentar comportamentos de risco que muitas vezes só são compreendidos enquanto tal quando exercidos pelos outros. (...) Neste contexto penalizam-se (...) a condução sob o efeito de elevadas taxas de álcool, onde se procedeu a um aumento significativo do valor das coimas”*.

Em suma, pode afirmar-se que durante a última década o Código da Estrada foi profundamente alterado por quatro vezes (em 1994, 1998, 2001 e 2005) sem que nas três redacções já revogadas se tenha constatado qualquer avanço significativo ao nível da prevenção ou da repressão.

## **2. A questão da regulamentação legal da condução com álcool no sangue**

As regras que regem o fenómeno da condução de veículos sob o efeito de álcool têm tido um tratamento que evoluiu com o decurso do tempo em subordinação ao advento de novos conhecimentos que a ciência veio a convocar e ao problema da sinistralidade decorrente do grande fluxo de trânsito imposto pela modernidade. Não foi só quanto ao modo de abordar a questão que as normas sofreram mutações, mas, ainda, na vertente da sua própria inserção sistemática. Primeiro a matéria foi afiorada lateralmente em normas isoladas, depois veio a ser tratada em diplomas avulsos, para posteriormente ser inserida dentro do Código da Estrada e, ultimamente, posicionada no interior do Código Penal.

O Código da Estrada de 1954 não considerava precisamente a questão da condução com álcool no sangue, mas, no art. 59.º, previa o homicídio negligente causado por acidente de viação sendo punidos com pena

---

para o número de mortos e feridos nos acidentes de viação. *Vide*, a este propósito, ainda, o ponto (14) prévio da Recomendação da Comissão Europeia de 17-01-2001 (2001/115/CE) e o trabalho *“Nouvelles recherches sur le rôle de l’alcool et des médicaments dans les accidents de la route”*, Rapport préparé par un groupe de recherche routière de l’OCDE, Setembro de 1978, Recherche Routière, OCDE.

de prisão (de 1 a 3 anos) e multa os condutores que com “culpa grave” causassem a morte de alguém. Assinalava-se, na al. a), desse preceito que um dos requisitos da verificação do conceito de “culpa grave” era “*a embriaguez completa ou incompleta do condutor, quando o acidente resulte da falta de destreza, atenção ou segurança proveniente desse estado, exceptuando-se apenas o caso de embriaguez imprevista*”.<sup>10</sup>

A Lei n.º 3/82, de 29/03, foi o primeiro diploma legal que versou sobre a condução sob a influência de álcool em Portugal. Nele se inovava ao instituir a proibição de “*condução de veículos com ou sem motor, em via pública ou equiparada, por indivíduos sob a influência do álcool*” (n.º 1 do art. 1.º). Prescrevia-se, ainda, no n.º 2 dessa norma, que estava sob a influência do álcool o condutor que tivesse uma taxa de alcoolemia igual ou superior a 0,8 g/l. Apesar de ter mais de vinte anos o sistema era bastante aproximado ao actual no que concerne ao modo de a entidade policial efectuar a fiscalização para pesquisa de álcool no ar expirado e seus procedimentos (já não assim quanto ao material utilizado para o efeito).

O sancionamento desta lei era duplo: multa e inibição da faculdade de conduzir. A inibição podia ir de 8 dias a 3 meses, para o teor de álcool no sangue (T.A.S.) igual ou superior a 0,8 g/l e inferior a 1,2 g/l, e de 30 dias a 6 meses, para o T.A.S. igual ou superior a 1,2 g/l.<sup>11</sup>

Decorrido um período inferior a oito anos, considerando a experiência já existente e o aumento da sinistralidade, o legislador veio a implementar um novo regime sancionatório da condução sob a influência de álcool através do Decreto-Lei n.º 124/90, de 14/04. As medidas dissuasórias desse comportamento passaram pela instituição de um novo ilícito de carácter penal, considerando-se que a condução de veículo com um T.A.S. igual ou superior a 1,20 g/l era um crime punido com pena de prisão até um ano ou multa até 200 dias, para além da pena acessória de inibição da faculdade de conduzir.

---

<sup>10</sup> Segundo o art. 58.º do Código da Estrada de 1954 consideravam-se autores morais das infracções cometidas no exercício da condução “*os que dolosamente prepararem a embriaguez (...) do condutor*” (al. c) do n.º 2) e cúmplices “*os que contribuam para a embriaguez dos condutores (...)*” (al. a) do n.º 3) ou “*os que não obstem, podendo e devendo fazê-lo, a que outrem conduza em estado de embriaguez*” (al. b) do mesmo número). Eram já previstas a medida de inibição do direito de conduzir e a possibilidade de cassação da carta (inibição definitiva) em virtude de se ser considerado alcoólico habitual – cfr. o art. 61.º do mesmo normativo.

<sup>11</sup> Segundo o art. 10.º desta lei os condutores declarados alcoólicos habituais poderiam ser inibidos da faculdade de conduzir por um período de 6 meses a 3 anos, renovável.

Esta lei veio, ainda, baixar o limite a partir do qual o condutor se considera como estando sob a influência do álcool, estabelecendo o T.A.S. igual ou superior a 0,50 g/l. Esse comportamento era entendido como uma contravenção punida com multa e sanção acessória de inibição da faculdade de conduzir. O mesmo regime veio a prever, no art. 3.º, dois limites, de gravidade crescente, para a contravenção: o T.A.S. igual ou superior a 0,50 g/l e inferior a 0,80 g/l e o T.A.S. igual ou superior a 0,80 g/l mas inferior a 1,20 g/l. Para além disso, é elevada a duração da pena acessória de inibição da faculdade de conduzir em todos os casos (vide art. 4.º).

O Código da Estrada de 1994 não operou grandes alterações quanto à regulamentação da condução sob o efeito de álcool. De facto veio, apenas, a plasmar o que já constava dos artigos 1.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 124/90, de 14/04, os quais revogou implicitamente em face do teor do art. 2.º do diploma que aprovou o Código da Estrada (a incriminação penal manteve-se em vigor).

O n.º 1 do art. 87.º desse Código considerava o T.A.S. de 0,5 g/l para permitir concluir que o condutor estava sob a influência do álcool. A coima era de 20.000\$00 a 100.000\$00, se aquela taxa fosse igual ou superior a 0,5 g/l e inferior a 0,8 g/l [contra-ordenação grave], e de 40.000\$00 a 200.000\$00, se a mesma fosse igual ou superior a 0,8 g/l e inferior a 1,20g/l [contra-ordenação muito grave]. Vide, respectivamente, os artigos 148.º al. m) e 149.º al. i) do mesmo diploma.

Importa aqui referir que, logo na sua redacção inicial, o Código Penal de 1995, que entrou em vigor a 1 de Outubro de 1995, já previa o crime de *condução de veículo em estado de embriaguez*<sup>12</sup> incriminando os T.A.S. iguais ou superiores a 1,2g/l (no art. 292.º), como que significando uma tomada de consciência do Estado pela importância desta problemática e um sinal claro da necessidade de tutela da segurança rodoviária.

O Código da Estrada de 1998, no seu art. 81.º, manteve o T.A.S. de 0,5 g/l para considerar que o condutor estava sob a influência do álcool e manteve exactamente as mesmas coimas para a contra-ordenação grave – do art. 146.º al. m) – e a contra-ordenação muito grave – do art. 147.º al. i).

---

<sup>12</sup> Diversamente do Código Penal de 1982 que não previa no seu interior crimes rodoviários. Esta nova perspectiva do Código Penal de 1995, de aglutinar essas incriminações, prende-se também com a alteração ao Código da Estrada que ocorreu em 1994 e que expurgou do seu seio as normas de natureza penal que o seu antecessor incluía (ficaram apenas as incriminações de situações de incumprimento de normas referentes aos procedimentos de fiscalização que são punidas como *desobediência* nos termos do disposto no art. 348.º do Código Penal).

É da maior importância acentuar que o Código da Estrada aprovado em 2001 veio, de uma forma inovadora, a diminuir a taxa admissível de álcool no sangue de 0,5 g/l para 0,2 g/l criando uma contra-ordenação leve para os casos de verificação das taxas entre esses dois valores e colocando, desse modo, Portugal como um dos países mais avançados a nível mundial no tratamento desse problema.<sup>13</sup>

Contudo, três meses depois, em virtude de forte contestação social, designadamente do sector vitivinícola,<sup>14</sup> surgiu a Lei n.º 1/2002 de 2 de Janeiro que suspendeu por 10 meses a aplicação do referido regime do TAS de 0,2 g/l que, mais tarde, veio a ser definitivamente abandonado a favor dos 0,5 g/l, através do art. 1.º da Lei n.º 20/2002 de 21 de Agosto, que entrou em vigor no dia seguinte à sua publicação.

No que se refere à matéria contra-ordenacional, o Código da Estrada de 2001 (na redacção da Lei n.º 20/2002 de 21/08) veio a proibir, no art. 81.º, a condução sob a influência do álcool quando o condutor apresentasse uma taxa de álcool no sangue superior a 0,5 g/l. Assim estabelece o seguinte regime: é sancionado com coima de € 240 a € 1200, se aquela taxa for igual ou superior a 0,5 g/l e inferior a 0,8 g/l [contra-ordenação grave]; e de € 360 a € 1800, se a mesma for igual ou superior a 0,8 g/l e inferior a 1,20g/l, [contra-ordenação muito grave] – cfr. art.ºs 146.º al. m) e 147.º al. i) do Código da Estrada. Recorde-se que um T.A.S. igual ou superior a 1,20g/l seria crime punido com pena de prisão até 1 ano ou pena de multa até 120 dias, nos termos do Código Penal.

---

<sup>13</sup> A referida alteração foi defendida no Parlamento pelo, então, Secretário de Estado da Administração Interna, Rui Pereira, que, para além de diversos estudos científicos, dispunha de cinco pareceres médicos nesse sentido (para além do da própria DGV): de Dias Cordeiro (catedrático de Psiquiatria e Saúde Mental da Fac. Med. de Lisboa), Nuno Vieira (catedrático da Fac. Med. de Coimbra e Presidente do INML), Rui Marinho (então assistente da Fac. Med. de Lisboa), José Barrios (Director do Instituto de Alcoologia e professor do Ins. Sup. da Maia), e Neves Cardoso (Presidente da Soc. Portuguesa de Alcoologia).

<sup>14</sup> Não é, muitas vezes, possível captar os processos causais de conformação da génese legislativa, designadamente as que conduziram às sucessivas alterações ao Código da Estrada pois, como refere Luhmann, “os processos factuais que levam, em termos causais, ao surgimento de concepções normativas generalizadas são tão amplos e intrincados, ao ponto de tornarem impossível a determinação das ‘causas’ do surgimento de uma lei. Analogicamente, a decisão legislativa não pode ser tratada como a causa explicativa da vigência do sentido estatuído de uma norma” (LUHMANN, N., *Sociologia do Direito*, Vol. II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1985, p. 7-8). Esta situação excepcional de aparente transparência das motivações determinantes da não entrada em vigor de uma lei revela a fragilidade do processo de selecção da criminalidade.

Por fim, o Código da Estrada de 2005 veio a manter os limites de T.A.S. (0,5 g/l), mas agravou o valor das coimas: coima de € 250 a € 1250, se aquele teor for igual ou superior a 0,5 g/l e inferior a 0,8 g/l [contra-ordenação grave]; e de € 500 a € 2500, se o mesmo for igual ou superior a 0,8 g/l e inferior a 1,20g/l, [contra-ordenação muito grave] – cfr. art.<sup>os</sup> 145.º n. 1 al. l) e 146.º al. j).

Ao nível da Comunidade Europeia não podemos deixar de ter presente a Recomendação da Comissão de 17-01-2001, relativa ao teor máximo de álcool no sangue permitido aos condutores de veículos a motor (2001/ /115/CE). O seu objectivo passa por uma diminuição dos T.A.S. e por uma maior uniformização dos níveis de T.A.S. nos Estados-Membros pois “os condutores deveriam estar conscientes de um limite mais uniforme”.

Considera-se que “*existem provas amplas de que a redução dos limites de TAS, acompanhada por uma fiscalização e publicidade eficazes, pode reduzir a condução indevida sob o efeito do álcool a todos os níveis de TAS*” e que “*um limite de TAS ainda mais baixo de 0,2 mg/ml é justificável para os condutores e motociclistas que apresentam um risco muito maior de acidentes, decorrente da falta de experiência e/ou do tipo de veículo que conduzem, bem como para os condutores de veículos de grandes dimensões que transportam passageiros ou mercadorias e também para os condutores de veículos de transporte de mercadorias perigosas*”.

Assim é recomendado a todos os Estados-Membros, no ponto 2., a adopção de um limite legal máximo de teor de álcool no sangue (T.A.S.) de 0,5 mg/ml, ou inferior. E, no ponto 3., quanto aos condutores inexperientes, de veículos a motor de duas rodas, de veículos de grandes dimensões, e de transporte de mercadorias perigosas uma T.A.S. de 0,2 mg/ml, ou inferior.

Tal recomendação, contudo, não teve eco na legislação adoptada em Portugal, tendo sido objecto de uma interpretação pouco conforme com o texto e o espírito que lhe está subjacente por parte de diversos membros da Assembleia da República.<sup>15</sup>

A questão da taxa de álcool é tanto mais sensível quanto se verifica desde meados de 2006 despontou uma nova situação que veio descredibilizar os testes e a sua valoração jurídico-criminal. Um officio da DGV veio

<sup>15</sup> Vide a discussão parlamentar respectiva e o nível de discursos que pouco ou nada tiveram de científico, publicados no Diário da Assembleia da República, Reunião Plenária N.º 60, de 15/03/2001 (discussão e votação das alterações ao Código da Estrada e segurança rodoviária), Reunião Plenária N.º 18, de 26/10/2001, N.º 26, de 30/11/ 2001 (discussão da revogação das alterações ao Código da Estrada) e a Reunião Plenária N.º 1, de 05/07/2002.

a lançar a “suspeita” de que os aparelhos de detecção de álcool no sangue, vulgo alcoolímetros, podem apresentar um erro de resultado (desvio padrão) o qual varia em termos estatísticos em função da quantidade de álcool que o examinado apresenta, sendo tanto maiores as possibilidades de erro quanto maior for a presença de álcool no sangue. Esta situação veio a ser desenvolvida, ao nível da defesa de alguns condutores encontrados a conduzir sob o efeito de álcool, com o surgir de um outro officio de sentido idêntico proveniente do Instituto Português da Qualidade. Deste modo, tomando como exemplo uma taxa de 1,20 g/l, o erro máximo possível seria de cerca de 7,5% (correspondente a perto de 0,093g/l). Ou seja, muitas situações que sempre foram consideradas crime são agora vistas como “problemáticas” e conduziram alguns magistrados judiciais à rejeição das acusações provenientes do Ministério Público e absolvição de muitos infractores, remetendo, depois, o expediente à DGV para tramitar como contra-ordenação. Por seu turno as polícias (PSP e GNR) vieram a adaptar-se tendo vindo a referir nos autos de notícia respectivos não só a taxa constante do aparelho como sendo o resultado do teste, mas, também, aquela que restaria descontado o suposto “erro máximo possível”.<sup>16</sup>

Em suma, os resultados da pesquisa de álcool no sangue encontram-se, presentemente, em sérias dificuldades como meio de prova nos tribunais nacionais e os resultados práticos são uma insegurança jurídica inaceitável, a violação flagrante do princípio da igualdade de tratamento de todos (os condutores) perante a lei e, nalguns casos, na prática surgiu um “abaixamento”, por via administrativa, da TAS legalmente estabelecida.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Não sendo este o local adequado para tratar esta questão não podemos deixar de lembrar que o legislador não desconhece a possibilidade de um erro de leitura e adequou o sistema de detecção a essa circunstância. Por isso os aparelhos são oficialmente aprovados, aferidos com regularidade (portaria n.º 748/94 de 13/08), têm determinadas características técnicas (portaria n.º 1006/98, de 30/11), o teste é realizado em locais com determinada temperatura e humidade e o examinando tem o direito de requerer a contra-prova (a realizar dentro do prazo máximo de 15 minutos ou duas horas, conforme o caso de ser efectuada no analisador quantitativo ou directamente no sangue – Dec.-Regulamentar n.º 24/98 de 30/10). Só a violação dessas regras, ou a violação da cadeia de custódia imposta à amostra, pode afectar a validade do teste.

<sup>17</sup> Dentro da imensa confusão que ainda reina, importa ressaltar que já existem (pelo menos) duas decisões do Tribunal da Relação de Lisboa, na sequência de recursos do Ministério Público de Oeiras, onde se veio a considerar que a taxa de álcool no sangue que deve ser aplicada é a constante do aparelho de medição, não se devendo proceder a qualquer “desconto” relativo ao alegado erro do aparelho (cfr. Acórdãos da Rel. de Lisboa referentes aos recursos n.º 3721/06.5 da 5.ª secção, datado de 04/06/2006, e n.º 100024/06 da 5.ª secção, datado de 28/11/2006).



### 3. O posicionamento da questão da condução sob o efeito do álcool

Um dos principais vectores que determinam a ocorrência de acidentes de viação, com todas as suas consequências no plano pessoal, social e económico é o acto de conduzir um veículo automóvel após a ingestão de álcool. Mas, se os mortos e feridos nas estradas nacionais constituem um grave problema, designadamente de saúde pública, a solução do mesmo não passa primordialmente por alterações legislativas. Se assim fosse essa questão já estaria resolvida.

A problemática da condução de veículo automóvel sob o efeito do álcool encerra, em si mesma, dois fenómenos complexos: o acto de conduzir, enquanto actividade em si mesma perigosa, e o consumo de bebidas alcoólicas pelo Homem, potenciador de um acréscimo do risco dessa actividade.

No tráfego automóvel, cada vez mais denso e complexo, o condutor que viola as normas reguladoras dessa actividade não coloca em risco apenas a sua vida, integridade física e bens patrimoniais, ou as de uma possível vítima como sucede nos crimes clássicos. A violação das normas de circulação rodoviária é um comportamento desviado e desviante que pode fazer perigar potencialmente todos os membros da sociedade por ser susceptível a causar um dano difuso com uma capacidade expansiva, sendo apto a causar um alarme social elevado. A condução de um veículo automóvel após o consumo de substâncias alcoólicas consubstancia um evento dessa natureza.

A preocupação com a protecção relativamente a condutas que criam *perigo* para a colectividade, e potencialmente podem atingir bens jurídicos considerados fundamentais, levou a criminalizar a condução sob o efeito de álcool. Na segunda metade do século XX Códigos Penais como o Suíço, Alemão ou Austríaco – fontes inspiradoras do Código Penal de 1982<sup>18</sup> quanto a esta matéria – vieram, de diversas formas, a instituir os *crimes de perigo comum*,<sup>19</sup> onde se inclui o delito de *condução de veículo em estado de embriaguez*.

É um facto histórico que, tendencialmente, a tradição dos países ocidentais era no sentido de incentivar o consumo de álcool. Boaventura

<sup>18</sup> Antecessor do Código Penal de 1995, mas onde ainda não existia nenhuma norma que incriminasse a condução sob efeito de álcool.

<sup>19</sup> A propósito da definição do que se entende por *crimes de perigo comum*, da perspectiva histórica e de direito comparado, por todos, pode consultar-se o estudo de COSTA, J. F., 1992, *O Perigo em Direito Penal*, Coimbra.

Santos defende que o Homem sempre balançou entre uma visão tolerante e a severidade na punição dos crimes cometidos em estado de embriaguez. Se a Grécia antiga era particularmente severa, em Roma havia uma certa indulgência para com a criminalidade praticada em estado de embriaguez, situação que perdurou até ao séc. XX.<sup>20</sup>

Já em 1955 Pedro Polónio afirmava que Portugal era, nesse momento, o país que apresentava o maior consumo de álcool *per capita* e, também, com o maior índice de cirroses hepáticas do mundo.<sup>21</sup> Porém, também então como agora, a situação era diferenciada da que se verificava no resto da Europa, o que o fez reflectir: “na Suécia considera-se condutor perigoso qualquer indivíduo que conduza sob a influência de álcool, mas esta regra parece impossível de aplicar em países como a França e Portugal, a maioria dos condutores, é um consumidor de álcool”.<sup>22</sup>

Apesar de a tendência actual ser para uma ligeira melhoria, é sabido que, estatisticamente, o nosso país está ao nível do pior que se pode encontrar na Europa no que respeita a infracções rodoviárias e suas consequências mais dramáticas expressas nos números de mortos e feridos em consequência de acidentes de viação.<sup>23</sup> De acordo com dados apresentados no LNEC, em 22 de Abril de 2003,<sup>24</sup> estima-se que os acidentes rodoviários em Portugal representem um custo anual de 2 a 5% do nosso PIB. Para além disso, os dados oficiais da DGV referem que só em 2005 esses acidentes provocaram a morte a 1094 pessoas e afectaram directamente a qualidade de vida a 3762 feridos graves e 45487 feridos leves.<sup>25</sup> Isto não obsta à consideração de que esses números têm vindo gradualmente a diminuir embora seja impossível atribuir esse facto à prevenção. Pelo contrário, temos encontrado diversos autores que sus-

---

<sup>20</sup> SANTOS, B. S., 1968, *Crimes Cometidos em Estado de Embriaguez*, Coimbra Ed.<sup>a</sup>.

<sup>21</sup> POLÓNIO, P., 1975, *Psiquiatria Forense*, Lisboa, p. 409, onde o autor cita o seu próprio estudo dessa problemática.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, p. 417-418.

<sup>23</sup> Cfr. “*Sinistralidade Rodoviária 2005, Elementos estatísticos*”, Observatório de Segurança Rodoviária, DGV, Março 2006, p. 114 (que também pode ser consultado através do site [www.dgv.pt](http://www.dgv.pt)).

<sup>24</sup> Dados retirados do Workshop sobre Segurança Rodoviária realizado no LNEC em 22-04-03 (cfr. site respectivo, acesso em 15-03-04) < [www-ext.lnec.pt/LNEC/news\\_tmp/segura\\_rodoviaria.html](http://www-ext.lnec.pt/LNEC/news_tmp/segura_rodoviaria.html) >

<sup>25</sup> Dados estatísticos de “*Sinistralidade Rodoviária 2005, Elementos estatísticos*”, *op. cit.*, p. 27.

tentam que tal deve ser atribuído a diversas “causas” heterogéneas como o enorme avanço tecnológico dos veículos com o incremento da sua segurança activa e passiva, ou a diminuição da circulação de automóveis em consequência do aumento do preço dos combustíveis (possível de se descortinar pela diminuição das vendas de combustíveis em Portugal).

Os acidentes rodoviários estão entre as principais causas de morte, e são mesmo o principal factor no caso da morte de jovens até aos 25 anos<sup>26</sup>. No ano de 2005, como nos anteriores, as vítimas na faixa etária 20-29 anos registaram o número mais expressivo: 6693, para os jovens entre os 20-24, logo seguido de 6129, para os entre os 25-29<sup>27</sup>. Estas são, aliás, também as duas faixas etárias que apresentam os maiores números de acidentes de viação<sup>28</sup>.

Para além de variáveis como o número de veículos em circulação (que tem aumentado continuamente), a política de transportes rodoviários, de gestão da circulação, as condições estruturais e de manutenção das estradas, da sinalização, da conformidade das viaturas com as regras de segurança, da actuação policial, entre outras, importa considerar o ponto de vista do comportamento do condutor.

Um dado importante de discussão é o de que, segundo a Prevenção Rodoviária Internacional, a condução nocturna corresponde a cerca de 20% da condução total, mas é responsável por perto de 45% dos mortos resultantes de acidente de viação. Importa apurar com rigor qual o papel do álcool neste fenómeno e se o mesmo se pode correlacionar com alguma faixa etária em particular, bem como quais as trajectórias que conduzem à condução com álcool no sangue.

Encarando o nosso ordenamento jurídico numa perspectiva histórica – conformado pela vontade política daqueles que foram democraticamente eleitos – é possível afirmar que só o fenómeno do consumo de estupefacientes é socialmente percebido como muito nocivo sendo esquecida a fundamental importância do consumo de álcool em excesso

---

<sup>26</sup> Estranhámos que as actuais estatísticas da DGV não indiquem as taxas globais de sinistralidade em consequência de acidente de viação por faixa etária, como era usual. Contudo podemos recordar, por exemplo, o ano de 2003 onde se concluiu que as vítimas mortais na faixa etária 20-29 anos registavam o número mais expressivo de mortos: 345, o que correspondia a 25,8% do total (cfr. Dados estatísticos de “*Sinistralidade Rodoviária 2003, Elementos estatísticos*”).

<sup>27</sup> Dados estatísticos de “*Sinistralidade Rodoviária 2005, Elementos estatísticos*”, op. cit., p. 39.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 53.

para o incremento da criminalidade – de todo o tipo de delinquência – e da sua gravidade. A este estado de coisas não é, certamente, alheio um certo entendimento do que se deve entender como sendo a “*nossa cultura*”, aliado a pressões da indústria vitivinícola, e necessidade políticas de protecção dos sectores do turismo, da restauração, dos agricultores, e dos produtores de vidro e cortiça.<sup>29</sup>

#### 4. O conhecimento científico sobre o fenómeno da condução sob o efeito do álcool

No que respeita à condução com álcool no sangue,<sup>30</sup> têm sido realizados pela comunidade científica internacional um número significativo de estudos nesse campo de investigação. Entre nós existem alguns trabalhos sobre a matéria da segurança rodoviária, dos acidentes de viação, da caracterização do comportamento dos condutores e da descrição da experiência de condução. Contudo, são muito escassos os estudos mais específicos sobre o fenómeno da condução sob o efeito do álcool.

Ainda na década de 60 de séc. XX, Eysenck veio defender a existência de uma associação entre personalidade, condução e crime.<sup>31</sup> Considera que a condução sob a influência do álcool tornaria o indivíduo mais extrovertido, mais propenso a erros e mais confiante nas suas capacidades.

---

<sup>29</sup> Neste contexto é fundamental perceber os motivos que impeliram o legislador a abandonar o T.A.S. de 0,2 g/l regressando aos 0,5 g/l e recordar o tristemente célebre episódio do “*queijo limiano*” protagonizado pelo deputado Daniel Campelo. Não foi um qualquer estudo científico que determinou o grupo parlamentar do Partido Socialista a abandonar o limite em causa, mas uma exigência desse deputado, pois só desse modo ele viabilizaria o Orçamento de Estado com o seu voto decisivo: Cfr. Diário da Assembleia da República: Reunião Plenária N.º 60, de 15/03/2001 (discussão e votação das alterações ao Código da Estrada e segurança rodoviária), Reunião Plenária N.º 18, de 26/10/2001, N.º 26, de 30/11/2001 (discussão da revogação das alterações ao Código da Estrada) e a Reunião Plenária N.º 1, de 05/07/2002.

<sup>30</sup> Aquilo a que os anglo-saxónicos designam DUI (*Driving Under the Influence*) ou DWI (que nos Estados Unidos tem um significado que difere de Estado para Estado podendo significar *Driving While Impaired* ou *Driving While Intoxicated*). É, ainda, bastante utilizada a sigla BAC – Blood Alcohol Concentration (concentração de álcool no corpo geralmente medido através do ar expirado).

<sup>31</sup> A análise da personalidade foi uma metodologia desenvolvida por Eysenck criando o “Questionário da Personalidade” que está na origem de diversos estudos sobre este tema – cfr. EYSENCK, H. J., *Cuestionario de la personalidad. Manual de Adaptación española*, Madrid: TEA, 1973.

Mayhew, D., Donelson A., Beirness, D., Simpson, H. (1986) avaliaram a influência relativa da taxa de alcoolemia nos adolescentes e o risco de envolvimento nos acidentes. Encontram as taxas mais elevadas de álcool no sangue – 1.65g/l – nos condutores de 16-17 anos. Nos condutores de 18-19 a taxa era 0,70g/l e de 0,31g/l. nos sujeitos com 20-24 anos. Estes autores consideram a elevada taxa de álcool no sangue dos condutores como um factor de risco associado aos acidentes sendo que os jovens que bebem correm maior risco quando conduzem do que os adultos com igual valor de álcool no sangue. Concluem que o jovem é inexperiente a conduzir e a beber e que esses comportamentos afectam mais a idade de maior risco que seria dos 16 aos 19 anos.<sup>32</sup>

Diversas investigações recentes têm demonstrado que mesmo T.A.S. baixos deterioram sensivelmente as capacidades do condutor no acto da condução, aumentando o risco de acidente (Moskowitz, H. e Fiorentino, D., 2000 / Moskowitz, H., Burns, M., Fiorentino, D., Smiley, A. e Zador, P., 2000). Segundo este segundo estudo norte-americano, bastante divulgado, Moskowitz e os colegas concluem que esta diminuição da capacidade do condutor acarreta um aumento do risco de acidente estimado em 140%, quando o grau de alcoolemia se situa entre 0,2 g/l e 0,5 g/l.

Desapriya, E., Iwase, N., Brussoni, M., Shimizu, S., Belayneh, T., (2003), da Universidade de Tsukuba, no Japão, desenvolveram um estudo avaliando se os limites de álcool no sangue legalmente adoptados pelos diferentes países são compatíveis com as evidências científicas. Concluem que os T.A.S. entre os 0,02 e os 0,10%, adoptados pela maioria dos países, constituem um “standard” demasiado permissivo porque as capacidades para guiar deterioram-se e o risco de se envolver num acidente aumenta acentuadamente a partir de 0,02%. Defendem que existem consequências ligadas a colocar um limite de TAS tão elevado sendo que um homem com 72 kg. pode beber cinco garrafas de cerveja e, mesmo assim, continuar dentro do limite legal. Neste sentido os T.A.S. altos podem influenciar as pessoas a fazer más estimativas do seu risco de ferir ou matar alguém durante a condução.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> MAYHEW, D., DONELSON A., BEIRNESS, D., SIMPSON, H. (1986) *Youth, alcohol and relative risk of crash involvement*, Oxford: Accident Analysis and Prevention (18), 4, p. 273-287.

<sup>33</sup> DESAPRIYA, E. B., IWASE, N., BRUSSONI, M., SHIMIZU, S., BELAYNEH, T. N., (2003), *International policies on alcohol impaired driving: are legal blood alcohol concentration (BAC) limits in motorized countries compatible with the scientific evidence?*, Institute of Social Sciences, Universidade de Tsukuba, Tennoudai, Tsukubashi, Ibaraki 305-8571 Japão.

Entre nós ressaltam alguns trabalhos, porventura insuficientemente divulgados, que já permitem ter algum conhecimento dos contornos dos fenómenos da condução, da sua interação com o álcool, e da caracterização dos condutores.

No início da década de 90 do séc. XX, um estudo baseado numa amostra da sociedade portuguesa revela que se um adolescente é condutor de motorizada a situação mais comum é que ele já tenha tido acidentes (Matos, 1991, p. 393). Este autor concluiu, ainda, no que respeita aos motociclistas, que existem praticamente tantos condutores sem acidentes como com um acidente, sendo que a proporção de sujeitos com e sem acidentes é de 2/1.

Rui Tato Marinho (num estudo não publicado elaborado para a Secretaria de Estado da Administração Interna) vem defender a redução do limite legal da taxa de alcoolemia no sangue para 0,2 g/l. Fundamenta esse parecer na circunstância de que não existe um T.A.S. absolutamente seguro pois os estudos científicos têm comprovado que mesmos as taxas “reduzidas” (do tipo 0,2 g/l) “podem desencadear alterações significativas na capacidade sensorial e psicomotora do condutor” (Marinho, R. 2001). É, ainda, apresentada uma conclusão de que nos países em que têm sido implementados limites de 0,2-0,4 g/l para os T.A.S., tanto de forma geral como no caso de só serem aplicados a grupos populacionais específicos, assistiu-se à redução da sinistralidade e da mortalidade.

Num estudo realizado sobre uma amostra de condutores da cidade do Porto, Alexandre Vieira procura investigar, precisamente, a influência dos T.A.S. até 0,5g/l na ocorrência de acidentes de viação. Vem a concluir que essas taxas «legais» de alcoolemia representam mais de 85% dos acidentes envolvendo condutores sob o efeito de álcool, sendo que dos acidentes examinados em cerca de 20% pelo menos um condutor estava sob o efeito de álcool. Contudo, destes apenas 15% conduzia com uma TAS proibida por lei, ou seja, só 2% do total de condutores estavam a infringir a lei (Vieira 2002, p. 246). Relativamente às consequências resultantes dos acidentes em função do T.A.S., verifica-se que os condutores com até 0,5g/l apresentam 80% do total dos feridos, independentemente da sua gravidade, e também são responsáveis pelos acidentes em que se regista um maior número de feridos (Vieira 2002, p. 243-244).

São, ainda, de sinalizar outras importantes conclusões desta investigação:

- a) a tendência de os acidentes de viação que têm associada uma qualquer taxa de alcoolemia surgirem ao fim de semana;

- b) os casos de acidentes mais graves que têm associada uma qualquer taxa de alcoolemia surgirem ao fim de semana;
- c) é essencialmente durante o período nocturno que ocorrem mais acidentes em que pelo menos um condutor apresenta uma qualquer taxa de alcoolemia;
- d) dos acidentes analisados resulta que 90% dos condutores não conduziam com qualquer taxa de álcool, pouco mais de 1% do total apresentava taxas superiores a 0,5g/l, contudo, 9% apresentavam um valor de alcoolemia até 0,49g/l.

Luis Reto e Jorge de Sá (2003), numa análise sobre o comportamento dos condutores realizada em 2002, encontraram três posturas face ao cumprimento das regras de trânsito a) cumpridores (mais de sexo feminino e mais velhos), b) transgressores selectivos (qualquer idade) e c) prevaricadores crónicos (mais jovens, abaixo dos 35 anos). Verificam que existe um sentimento generalizado entre os transgressores de que a maior parte das regras que se aprendem nas escolas de condução não tem aplicação prática e mais de 80% dos condutores admite cometer infracções às regras de trânsito. É de acentuar que a investigação de Dezembro de 2002 revela que 48% dos condutores inquiridos concorda com um limite de álcool inferior a 0,5g/l contra 45% que não concorda.

Paquete de Oliveira (2004)<sup>34</sup> no terceiro estudo europeu sobre Atitudes Sociais Face ao Risco do Trânsito Rodoviário – SARTRE – (inquérito realizado em 2003) verifica, quanto à interiorização do risco, que mais de quatro em cada dez condutores portugueses admitem conduzir sob o efeito de álcool um ou mais dias por semana (43%). Isto apesar de a grande maioria (86%) ter a percepção do risco, pois reconhece que a condução sob o efeito de álcool tem influência na sinistralidade rodoviária. Os condutores do sexo masculino e com mais idade são os que assumem conduzir sob o efeito de álcool com frequência. A condução após ingestão de álcool é um hábito implantado na sociedade portuguesa. Quanto à (in)eficácia da fiscalização apurou-se que 67% dos condutores referem que nunca foram submetidos a um controlo de álcool nos últimos três anos sendo que 19% consideram ser nula a probabilidade de tal controlo no trajecto quotidiano.

---

<sup>34</sup> Cfr. site da DGV ([www.dgv.pt](http://www.dgv.pt)), no âmbito dos trabalhos apresentados no referido Workshop denominado “Segurança Rodoviária, uma perspectiva de mudança”, ou em [www.inrets.fr](http://www.inrets.fr).

Ao nível dos comportamentos de condução e experiência da actividade de condução têm sido realizados estudos empíricos pela Escola de Criminologia do Porto tendo os resultados já sido publicamente apresentados em Março de 2004 no âmbito dum Workshop sob a égide da DGV.<sup>35</sup> É conhecido que em Portugal, no que respeita à caracterização do condutor, verifica-se um predomínio dos jovens condutores com idades entre os 18 e 35 anos, do sexo masculino e com habilitações até ao 12.º ano conduzindo veículos ligeiros e motociclos (Queirós & Agra, 2004). Utilizando o questionário de Eysenck estes autores debruçam-se sobre a personalidade dos diversos tipos de condutores. As conclusões apontam para a existência de comportamentos de condução diferentes consoante a função de condução e a personalidade do agente. As dimensões da personalidade, na amostra, revelaram 28% de *extroversão* (apresentando algumas “transgressões” e velocidade excessiva como causa de acidente), 21% de *neuroticismo* (revelando a prática de menos acidentes e menos “transgressões”), 13% de *psicoticismo* e 4% *personalidade delinvente*<sup>36</sup> (em ambas estas situações aparecem comportamentos com maior gravidade e variedade, mais “transgressões” e maior número de acidentes).

## 5. As conclusões possíveis

A primeira ilação a retirar é que importa testar a eficácia das políticas rodoviárias (e criminais com enfoque nesta área) concretamente adoptadas através da análise concreta dos seus resultados ao nível das consequências sobre o binómio prevenção-repressão, estudo que não tem sido suficientemente realizado de forma sistemática e coerente.

Uma observação, mesmo superficial, permite concluir que a inflação legislativa, com toda a indecisão de um rumo que revela, através da elaboração de leis e da criação sucessiva de “novos” Códigos da Estrada publicados a um ritmo desordenado, sem potenciar a aplicação de nenhum deles, não tem produzido os efeitos práticos que visava alcançar. Não proporcionou, designadamente, o aumento da segurança rodoviária

---

<sup>35</sup> As conclusões apresentadas por CÂNDIDO DA AGRA, ISABEL FREITAS e CRISTINA LEITE Queirós nesses dois estudos podem ser analisadas no site da DGV ([www.dgv.pt](http://www.dgv.pt)) no âmbito dos trabalhos apresentados no referido Workshop denominado “Segurança Rodoviária, uma perspectiva de mudança”.

<sup>36</sup> Trata-se de uma personalidade em que se encontram reunidas em simultâneo as dimensões *extroversão*, *neuroticismo* e *psicoticismo*.



e da prevenção – de prática de contra-ordenações e criminalidade rodoviária –, consequentemente não tem acautelado devidamente a ocorrência de acidentes de viação.

Este movimento reformista pendular move-se, muitas vezes, ao sabor de ciclos de influência conjunturais, de políticas desconhecedoras do vocabulário básico das ciências sociais e coladas a valores de cariz securitário, circulados junto de determinados sectores da Comunicação Social de acordo com campanhas previamente estabelecidas por grupos de pressão com interesses bem estabelecidos. Contudo, não persistem grandes dúvidas de que as reformas a empreender devem perspectivar-se em função do proveito da sociedade no seu conjunto, e não apenas de certos interesses de grupos ou classes devendo, ainda, circunscrever-se a determinados aspectos do problema social em causa. Até ao momento não se produziu, entre nós, uma reflexão metódica sobre os aspectos técnicos da questão da condução sob o efeito do álcool, estupefacientes e fármacos, para a qual só se pode encontrar uma resposta satisfatória examinando e estudando cada questão de modo sistemático e não através de regulamentações de conjunto que são legisladas em catadupa.

Merece um estudo aprofundado a referida inflação legislativa baseada num modelo eminentemente positivista: se aumentar o número de infracções, a resposta adequada é o acréscimo na incriminação e na repressão policial. Acrescente-se que, por vezes, com modos de aplicação da lei protagonizados com políticas de tipo “tolerância zero” em determinadas estradas com maiores índices de sinistralidade, modelo cujas raízes se encontram nas teorias dos movimentos de tipo “Law and Order”. Não é desconhecida a circunstância de que tais medidas apenas na aparência se traduzirem numa diminuição estatística dos fenómenos em que intervêm, pois provocam a sua transferência quer geográfica quer substancial (de um comportamento indesejado pode mudar-se para outro seu sucedâneo).

Com a última alteração ao Código da Estrada tornou a não ser dado tempo para amadurecer a aplicação de um modelo que não chegou a ser suficientemente aplicado e, depois, avaliado ao nível dos seus efeitos práticos em ordem a perspectivar quais as reais necessidades de intervenção a médio e longo prazo, bem como os moldes em que tal deveria ser realizado. Na nossa óptica, não é de afastar liminarmente a hipótese de as alterações legislativas, nesta área como noutras, comportarem efeitos perversos – designadamente quanto ao desenvolvimento de comportamentos desviantes – que ainda não foram devidamente identificados e

analisados. Para além deste aspecto salienta-se que os estudos, não só internacionais como os nacionais, apontam para a necessidade de um abaixamento do TAS, tanto mais necessário entre nós quanto se verifica um elevado índice de sinistralidade nas nossas estradas.

Interrogamo-nos se será possível considerar que os condutores têm uma consciência efectiva das normas do Código da Estrada quando muitas vezes os aplicadores (pólcias, magistrados, advogados...) têm dúvidas sobre qual o preceito em vigor ou sobre o seu sentido. Nestas condições é possível questionar se é praticável exigir dos destinatários da lei o cumprimento de algumas normas que conhecem mal, sendo certo que inexistem quaisquer acções de formação, periódica ou complementar, após a obtenção da habilitação legal para conduzir.

Como se verifica por estudos nacionais e internacionais, se existe um sentimento generalizado de impunidade (relacionado com a percepção individual e social de que a probabilidade de ser fiscalizado é diminuta) – por exemplo em conduzir sob o efeito de álcool – tal pode contribuir significativamente para a ocorrência de acidentes de viação. Mas, para combater esse efeito são necessárias em simultâneo outras medidas de diversa natureza.

Um vector descurado pelo legislador é o exercício da condução por condutores jovens ou inexperientes. Nestes casos, a inexistência de quaisquer limites ou condicionalismos ao exercício da condução é algo que se estranha no contexto da insegurança rodoviária. A possibilidade de conduzir, num primeiro momento, apenas acompanhado por um outro condutor experiente, de não se poder guiar veículos durante a noite, na companhia de outros passageiros (possíveis motivos de distração) ou, ainda, a regulamentação do tipo e potência de veículos possíveis de serem conduzidos por este tipo de condutores são algumas possibilidades internacionalmente consideradas. Não se podem olvidar os resultados dos estudos que concluem pela maior gravidade do álcool no comportamento dos condutores mais jovens.

Por outro lado, importa averiguar se a existência de três limites de álcool no sangue (T.A.S.) contribuirá para o alheamento dos condutores pelo cumprimento dessas mesmas normas legais. Poderia revelar-se útil estudar se a proibição de conduzir após a ingestão de álcool não devia prever apenas um único teor de álcool no sangue, o mais próximo possível do zero (algo como 0,02%), pois, ao nível dos processos psicológicos, será questionável se com diversos T.A.S. o condutor não tenderá a beber mais e desvalorizar o risco de ultrapassar o “limite” legal de

alcoolemia, supondo, temerariamente, que tem elevada resistência ao álcool e não atingirá o T.A.S. previsto para a prática de um ilícito.

Não nos parece ser um bom ponto de partida considerar a existência de processos psicológicos que permitam ao condutor [quando está a ingerir bebidas alcoólicas] “conhecer” a sua tolerância ao álcool em ordem a poder avaliar interiormente qual a quantidade de bebida a ingerir, ou seja, que se quiser consegue “parar” de beber antes de atingir o limite de 0,5, de 0,8, ou o de 1,2g/l, revelando possibilidade de entendimento de quando é que está a praticar um crime ou uma contra-ordenação e, neste caso, se esta é grave ou muito grave.

Uma última questão que nos permitimos levantar prende-se com a circunstância de o legislador não equacionar medidas processuais penais mais eficazes e verdadeiramente alternativas à privação de liberdade, no que respeita ao crime de condução de veículo em estado de embriaguez.

Apenas dois exemplos concretos permitem esclarecer o nosso ponto de vista. Não é inteiramente compreensível a razão da inexistência de uma medida de coacção do tipo de *obrigação de submissão a tratamento médico da dependência de álcool*, a exemplo da medida prevista pelo art. 55.º do Decreto-Lei n.º 15/93 de 22/01 (obrigação de tratamento em estabelecimento adequado da toxicodependência). Por outro lado, quanto às sanções criminais disponíveis, também não é perceptível a aparente objecção em se considerar o recurso ao “*ignition interlock device*”,<sup>37</sup> ao inverso de medidas privativas de liberdade, especialmente em casos de reincidência neste tipo de condutas, pois essa medida tem provado a sua eficiência e está em plena expansão no contexto internacional.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> O “*interlock device*” é um dispositivo bastante vulgar em diversos Estados dos EUA e pode ser descrito como um aparelho que é acoplado na viatura automóvel sendo ligado ao seu sistema de ignição. O funcionamento do veículo fica condicionado por esse dispositivo que “obriga” a que o condutor sobre e, desse modo, faça o teste de pesquisa de álcool no ar expirado. Consoante o T.A.S. que o condutor apresenta, o veículo pode ou não ser posto em movimento. No caso de o T.A.S. ser superior ao legal o veículo é imobilizado, geralmente, por períodos de 30 minutos. Por todos, cfr. COBEN, J. H., LARKIN, G. L., (1999), *Effectiveness of ignition interlock devices in reducing drunk driving recidivism*: American Journal of Preventive Medicine, 16 (1S), (p. 81-87).

<sup>38</sup> Existem mesmo países, como a Suécia, onde são os próprios condutores quem instalam voluntariamente equipamentos desse tipo nos seus veículos automóveis numa manifestação de civismo assinalável.

**Referências bibliográficas**

- CHANG, I., GREGORY, C., LAPHAM, S. C. (2001), *Review of Screening Instruments and Procedures for Evaluating DWI (Driving While Intoxicated/Impaired) Offenders*, Washington, DC: AAA Foundation for Traffic Safety.
- COBEN, J. H., LARKIN, G. L. (1999), *Effectiveness of ignition interlock devices in reducing drunk driving recidivism: American Journal of Preventive Medicine*, 16 (1S).
- DESAPRIYA, E. B., IWASE, N., BRUSSONI, M., SHIMIZU, S., BELAYNEH, T. N. (2003), *International policies on alcohol impaired driving: are legal blood alcohol concentration (BAC) limits in motorized countries compatible with the scientific evidence?*, Institute of Social Sciences, Universidade de Tsukuba, Tennoudai, Tsukubashi, Ibaraki 305-8571, Japão.
- EYSENCK, H. J., EYSENCK S. B. G. (1973), *EPI: Cuestionario de la personalidad. Manual de Adaptación española*, Madrid: TEA.
- FERGUSON, S. A. WILLIAMS, A. F. (2001), *Awareness of Zero Tolerance Laws in Three States*. Arlington, VA: Insurance Institute for Highway Safety.
- FREITAS, I., AGRA, C. (2004), *Descrição da Experiência de Condução, Comportamentos de Condução – estudos empíricos da Escola de Criminologia*, Universidade do Porto.
- JONES, R. K., LACEY, J. H. (1998), *Evaluation of an Individualized Sanctioning Program for DWI Offenders*, DOT HS 808 842, Washington, DC: National Highway Traffic Safety Administration.
- (2000), *State of Knowledge of Alcohol-Impaired Driving: Research on Repeat DWI Offenders*, DOT HS 809 027, Washington, DC: National Highway Traffic Safety Administration.
- JONES, R. K., LACEY, J. H., WILISZOWSKI, C. H. (1998), *Problems and Solutions in DWI Enforcement Systems*, DOT HS 808 666. Washington, DC: National Highway Traffic Safety Administration.
- LUHMANN, N. (1995), *Sociologia do Direito*, Vol. II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- MACDONALD, S., MANN, R. D. (1996), *Distinguishing causes and correlates of drinking and driving*. Contemporary Drug Problems 23, (p. 259-290).
- MARINHO, R. T. (2001), *Redução do Limite Legal da taxa de Alcoolemia no Sangue para 0.02 mg/ml*. Estudo não publicado elaborado para a Secretaria de Estado da Administração Interna.
- MATOS, M. P. (1991), *Factores de Risco Psicológico em Jovens Condutores de Motorizada e sua Influência Relativa na Ocorrência dos Acidentes*, Dissertação de Doutoramento, Fac. de Psic. e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- MAYHEW D. R., BEIRNESS, D. J., SIMPSON, H. M. (1986), *Youth, alcohol and relative risk of crash involvement*, Oxford: Accident Analysis and Prevention (18), 4, (p.p. 273-287).

- (2000), *Trends in drinking-driving fatalities in Canada – progress continues*, Proceedings of the 15th Intervention Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety. Stockhom, Sweden.
- MARQUES DA SILVA, G. (1996), *Crimes Rodoviários / Pena Acessória e Medidas de Segurança*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- MCCARTT, A. T. (2001), *Evaluation of Enhanced Sanctions for Higher BACs: Summary of States' Laws*, DOT HS 809 215. Washington, DC: National Highway Traffic Safety Administration.
- MERCÊS, M. M., PINTO, A. P., FRAZÃO, M. H., ROCHA, J. P. (1998), *Manual de Alcoologia*, Coimbra.
- MOSKOWITZ, H. e FIORENTINO, D. (2000), *A review of the literature on the effects of low doses of alcohol on driving-related skills*. National Highway Traffic Safety Administration, Washington DC.
- MOSKOWITZ, H., BURNS, M., FIORENTINO, D., SMILEY, A. e ZADOR, P. (2000), *Driver Characteristics and Impairment at Various BACs*, Southern California Research Institute. National Highway Traffic Safety Administration, Washington DC.
- NATIONAL COMMISSION AGAINST DRUNK DRIVING (23-04-2001): National Commission Against Drunk Driving Survey <[www.ncadd.com/implementation/index3.html](http://www.ncadd.com/implementation/index3.html)>
- NHTSA and NIAAA (1999), *Sentencing and Dispositions of Youth DUI and Other Alcohol Offenses: A Guide for Judges and Prosecutors*. DOT HS 808 891. Washington.
- OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA (1998) *Justiça Cível e Penal*, Centro de Estudos Sociais, site: <[http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatórios/relatório\\_0,7.html](http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatórios/relatório_0,7.html)>
- OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA RODOVIÁRIA (2003), *Sinistralidade Rodoviária 2003, Elementos estatísticos*, DGV, (documento que, também, pode ser consultado através do site [www.dgv.pt](http://www.dgv.pt)).
- OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA RODOVIÁRIA (2006), *Sinistralidade Rodoviária 2005, Elementos estatísticos*, DGV, (documento que, também, pode ser consultado através do site [www.dgv.pt](http://www.dgv.pt)).
- QUEIRÓS, C., AGRA, C. (2004), *Caracterização do comportamento de uma amostra aleatória de condutores – estudos empíricos da Escola de Criminologia*, Universidade do Porto.
- RETO, L., SÁ, J. (2003), *Porque nos matamos na Estrada e como o evitar – Um estudo sobre o comportamento dos condutores*, Editorial Notícias.
- SANTOS, B. S. (1968), *Crimes Cometidos em Estado de Embriagues*, Coimbra Ed..
- SIMPSON, H. M., BEIRNESS, D. J., MAYHEW D. R. (1994), *Decline in drinking and driving crashes, fatalities and injuries in Canada. In The Nature of and Reasons for the Worldwide Decline in Drinking and Driving*, Transportation Research Circular n.º 422. Washington, DC: Transportation Research Board.

- STAPLIN, L., KNOEBEL, K., FISCHER, T., GILFILLAN, D., GRIMM, C. (1989), *Effectiveness of current sanctions against habitual offenders*. PA-89-006-86-16: Pennsylvania Department of Transportation, Office of Research and Special Studies, Harrisburg, PA.
- STEWART, K. (1999), *Strategies to Reduce Underage Alcohol Use: Typology and Brief Overview*. Washington DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Department of Justice.
- TOWNSEND, T. N., LANE, J., DEWA, C., BRITTINGHAM, A. M. (1998), *Driving after Drug or Alcohol Use: Findings from the 1996*, National Household Survey on Drug Abuse.
- VIEIRA, A. M. (2002), *Álcool e acidentes de condução: um estudo na cidade do Porto*; in: *Forças de Segurança e Investigação Científica – Um Espaço de Reflexão*, Lisboa, M.A.I. (p.p. 213-249).
- VOAS, R. B., MARQUES, P. R., TIPPETTS, A. S., BEIRNESS, D. J. (1999), *The Alberta Interlock Program: the evaluation of a province-wide program on DUI recidivism*, Addiction.
- ZADOR, P., KRAWCHUK, S. A., VOAS, R. B. (2000), *Relative Risk of Fatal and Crash Involvement by BAC, Age, and Gender*, National Highway Traffic Safety Administration, Washington DC.

# A violência e o *olhar* norte-americano pós 11 de Setembro

## Violence and the north-american vision after the 11<sup>th</sup> september

MANUEL DOMINGOS ANTUNES DIAS\*

### Sumário/Summary

Introdução; 1. A grande estratégia norte-americana pós 11 de Setembro;  
1.1. Breve caracterização; 1.2. Um *olhar* sobre a política externa dos EUA;  
1.3. A matriz ideológica da grande estratégia norte-americana; 1.4. O papel  
do Estado de Direito ou o *Direito de Estado* face ao terror; Conclusão.

Introduction; 1. The North-American big strategy after the 11<sup>th</sup> September;  
1.1 A brief Characterisation; 1.2. A *vision* on the USA External  
Policy; 1.3. The ideological matrix of the North-American big strategy;  
1.4. The role of the state rule of law before terror; Conclusion.

### Introdução

Numa época em que deparamos, recorrentemente, com discursos incertos no que concerne às políticas de segurança e defesa preconizadas na luta contra o fenómeno do terrorismo ou, mais, recentemente, do terror, a

---

\* Intendente e Mestre em Estratégia.

uma escala global, interessa reflectir acerca das disjunções entre os princípios enformadores dessas políticas, nomeadamente a norte-americana neste milénio, respectivas estratégias para a “guerra” e para a “paz possível” e a realidade emergente, caracterizada pela violência global, assimétrica e permanente.

Não devemos descuidar que é indissociável da violência um outro fenómeno, conhecido por mundialização ou globalização, que arrasta, inexoravelmente, transformações e mudanças aceleradas para as quais os Estados ainda não encontraram uma resposta, balizada em processos, para obviar a tamanho desfasamento.

Desta confluência, emerge, assim e em particular, o posicionamento do *Príncipe* norte-americano e a subsequente política externa, de matriz geopolítica hegemónica, perante os fenómenos da violência, onde se inclui a guerra, a criminalidade organizada, na sua vertente transnacional, e o terrorismo, enquanto realidade *quase* autónoma desta última, dada a sua *multidimensionalidade* e conseqüente *multimulto* nas sociedades contemporâneas.

É, por conseguinte, num quadro conjuntural de extrema complexidade e debilidade, do qual não são alheios o desmoronar do equilíbrio bipolar, o afirmar do mundo unipolar, matizado com reconfigurações geopolíticas imprevisíveis, o “despertar do mundo muçulmano e da reconquista da sua autonomia política e ideológica”<sup>1</sup>, a crise do conceito de soberania, a violência associada a actores não estatais e a Estados falhados ou párias, o descrédito das organizações internacionais e a falência do Direito internacional, que assenta, também, o objecto deste estudo, na medida em que pretendemos analisar os princípios da grande estratégia, pós 11 de Setembro, dos Estados Unidos da América e caracterizar o seu impacto na *ordem mundial* actual.

O nosso interesse por esta problemática insere-se, necessariamente, no contexto mais alargado da globalização dos riscos e das ameaças, em especial das redes de criminalidade organizada e a sua conexão com o terrorismo, a proliferação das armas de destruição maciça ou o crime económico, que contribuem para a insegurança e para o desmoronar dos Estados, na qualidade de reguladores sociais, e da sociedade global.

Estamos, pois, no domínio da (in)segurança, em sentido lato, isto é, interna, nacional e supranacional, das *guerras irregulares* e dos conflitos

---

<sup>1</sup> HÉLÈNE CARRÈRE D'ENCOUSSE, *L'Empire Éclat*, Paris, Flammarion, 1978, p. 352.



informais, da violência permanente, global e assimétrica, reprodutora de incerteza e de angústia, cujos contendores são o actor tradicional Estado-nação ou Estados, cada vez mais vulneráveis enquanto organizações políticas soberanas, e os actores “intra e extra-estatais.”

Importa, assim, indagar de que forma a violência condiciona a política externa da *hiperpotência* EUA? Quais os fundamentos e o impacto da grande estratégia norte-americana na *ordem* actual? Quais os fundamentos da doutrina preemptiva, da *estratégia violenta* ou da guerra preventiva? Estaremos perante a “visão de um império que morre”<sup>2</sup>? Será possível reequilibrar o binómio liberdade-segurança, bem como, fortalecer, na conjuntura actual, os poderes do Estado e reconfigurar o conceito de segurança?

O elencar destas simples perguntas constitui, hoje, uma parcela da reflexão a que nos encontramos adstritos, permitindo, igualmente, a partir daquelas, uma derradeira questão: constituirão as políticas assentes na “razão de Estado” ou “Direito de Estado” a panaceia e a cultura de emergência para travar o processo de erosão dos pilares político-jurídicos dos Estados, desencadeado pela violência global?

A subsequente reflexão torna-se, pois, um imperativo, não obstante nos situarmos na propalada era *antropotécnica*, porque decorre, inevitavelmente, da actual “ (...) época de *tempo tribulo* (...) em que o *futuro* está nimbado de *incerteza* (...)”<sup>3</sup> e do “ (...) paradoxo de sermos confrontados nesta sociedade com o estado de guerra, sem se saber contra quem.”<sup>4</sup>

Cientes da complexidade subjacente à temática escolhida, não deixaremos de delimitar o seu objecto, sem, contudo, corporizar, a *espaços* e quando necessário, o *olhar* crítico que aquela nos oferece.

---

<sup>2</sup> JEAN-BAPTISTE DUROSSELLE, *Tout Empire Périra, Théorie des Relations Internationales*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 310.

<sup>3</sup> ADRIANO MOREIRA *et al.*, *Estratégia*, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, vol. XVI, 2007, p. 11.

<sup>4</sup> JOSÉ PINTO RAMALHO *et al.*, *Estratégia*, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, vol. XV, 2005, p. 49.

## 1. A grande estratégia norte-americana pós 11 de Setembro

*“Porém, maior responsabilidade emerge para quem entende que a paz é um bem e que a via da violência não deixa de ser um caminho comum a que se deita mão com frequência.”*

ANTÓNIO MARQUES BESSA, *O Olhar de Leviathan, Uma Introdução à Política Externa dos Estados Modernos*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2001, p. 27.

### 1.1. Breve caracterização

Os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 marcam, em termos factuais e inexoravelmente, a política externa americana, emergindo, conseqüentemente, uma estratégia que assenta na luta ou guerra global contra o terrorismo ou o terror, representado, em particular, pela ameaça islâmica Al-Qaeda, o separatismo, o extremismo, o fundamentalismo religioso, a par do propósito de refundação do mundo árabe-muçulmano e da manutenção do poder americano no mundo.

Por estratégia, enquanto “instrumento indissociável da acção política e diplomática, tanto na guerra como na paz”<sup>5</sup>, entende-se a “ciência e arte subordinada da Política, constituindo o seu móbil a segurança e a sobrevivência, estando a sua essência baseada na dialéctica de vontades e constituindo a coacção”, ou seja, o “emprego sustentado das diferentes formas de coacção no mundo globalizado” o “seu objecto.”<sup>6</sup>

Para Couto, a estratégia, na actualidade, é tida como “a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico).”<sup>7</sup>

Ainda e de harmonia com o mesmo autor, a estratégia “consiste em articular, combinar e dosear, numa visão global, os vectores militar,

---

<sup>5</sup> JOÃO VIEIRA BORGES, *Pensamento Estratégico Português, Contributos (Séc. XVI-XIX)*, Lisboa, Prefácio, 2006, p. 14.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 56.

<sup>7</sup> In prefácio da obra de FRANCISCO ABREU, *Fundamentos de estratégia militar e empresarial*, Lisboa, Sílabo Gestão, 2002.

económico, psicológico, etc, na consecução de objectivos políticos num ambiente de confrontação”<sup>8</sup>, à qual não são alheios, igualmente, os vectores judicial e policial.

Estamos, pois, no âmbito da estratégia total ou integral dos Estados que, engloba, por sua vez, as estratégias gerais e as particulares, delimitadas por um ambiente de conflituosidade, oposição e competição.

Acresce, por outro lado, que a estratégia designa-se por directa quando alude à ameaça de emprego ou utilização da força, bem como a estratégia indirecta privilegia, primeiramente, modalidades de acção alternativas ao uso da força ou coacção.

Beaufre define estratégia como a “arte de utilizar a *força* para a concretização dos objectivos da política”, podendo estes ser ofensivos, e defensivos, acrescentando, contudo, que aquela “não pode ser mais o apanágio dos militares.” Este autor refere que a “escolha dos meios vai depender do confronto entre as vulnerabilidades do adversário e as nossas possibilidades”, reforçando que aquela escolha “deve estar perfeitamente adaptada às possibilidades próprias e às vulnerabilidades adversas”<sup>9</sup>, permitindo, conseqüentemente, elaborar o plano estratégico em função da escolha de modelos estratégicos.

Atento o objecto do presente estudo, torna-se imperioso aludir, desde logo, à noção de grande estratégia, da autoria de Liddell Hart, ao designar aquela como a “arte de coordenar e dirigir todos os recursos de uma Nação ou de um grupo de Nações, para a consecução dos objectivos definidos pela política.”<sup>10</sup>

Neste sentido e no que concerne aos “meios da política externa”<sup>11</sup>, salientam-se os pacíficos e os violentos, compreendendo, assim e entre outros, a negociação, a pressão política, a pressão económica, a dissuasão, a pressão militar ou a guerra. Esta última afigura-se, cada vez mais, como *não normativizada*, configurando conflitos armados ou insurreições armadas, ou seja, guerras curtas, cirúrgicas, de baixa intensidade, visando, essencialmente, ganhar posicionamento estratégico e o conseqüente controlo de áreas ricas em recursos energéticos.

<sup>8</sup> In prefácio da obra de André Beaufre, *Introdução à Estratégia*, Lisboa, Edições Sílabo, 1.ª Ed., 2004.

<sup>9</sup> ANDRÉ BEAUFRE, *op. cit.*, pp. 29, 35 e 38.

<sup>10</sup> LIDDELL HART *apud* JOÃO VIEIRA BORGES, *op. cit.*, p. 40.

<sup>11</sup> ANTÓNIO MARQUES BESSA, *O Olhar de Leviathan, Uma Introdução à Política Externa dos Estados Modernos*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2001, p. 136 a 142.

Yarger, por sua vez, define estratégia como a arte e ciência em desenvolver e articular os poderes político, económico, sociopsicológico e militar de um Estado, de forma a criar efeitos estratégicos que protejam os interesses nacionais num determinado ambiente, de acordo com as linhas orientadoras da política.

A estratégia procura, segundo aquele autor, obter sinergias e simetrias de objetivos, conceitos e recursos para aumentar as probabilidades e as condições favoráveis ao sucesso da política, minimizando as hipóteses de fracasso desta.<sup>12</sup>

Corroboramos da opinião de Beaufre, ao enunciar que a estratégia se torna “incompreensível se a limitarmos à área militar, uma vez que demasiados factores decisivos escapam a essa área”.

Partilhamos, igualmente, do conceito, por aquele proposto, de estratégia total, ou seja, “aquela que tem como finalidade conduzir os conflitos violentos e insidiosos, empreendidos simultaneamente nas várias áreas, política, económica, diplomática e militar, e que, portanto, apresenta um carácter total.”<sup>13</sup>

Neste sentido, adquire pertinência e actualidade o pensamento de Beaufre, ao mencionar a necessidade de se “organizar, o melhor possível, o estudo da conjuntura”, constituindo um imperativo “saber prever convenientemente.” Relembra, também, que “não há estratégia moderna sem organismos de estudo poderosamente apetrechados, sem um óptimo método de análise das situações, sem um perfeito conhecimento da evolução e das possibilidades de invenções de toda a espécie, susceptíveis de serem utilizadas.”<sup>14</sup>

Por conseguinte e face ao quadro de ameaças globais em que vivemos, desponta, desde logo, a necessidade imperiosa da resposta do Estado, ou conjunto de Estados, consubstanciar uma estratégia composta e multilateral, resultante da integração e interacção das estratégias integral, gerais, particulares e global, capaz de criar e manter um espaço, o mais alargado possível, de segurança, justiça, liberdade, democracia e desenvolvimento.

Regressando aos acontecimentos atinentes ao 11 de Setembro, aqueles desencadearam, imediata e internamente, a publicação da Lei

---

<sup>12</sup> HARRY R. YARGER, *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*, SSI, Carlisle, 2006, pp. 65 e 66, in [www.StrategicStudiesInstitute.army.mil](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil).

<sup>13</sup> ANDRÉ BEAUFRE, *op. cit.*, p. 145.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 148.

Patriota ou Patriótica, revitalizando os valores patrióticos e conferindo amplos poderes ou prerrogativas de autoridade aos organismos americanos para combater o terrorismo.

Acresce àquela a criação de uma agência federal de segurança interna, dado o colapso ou a *falência securitária* subjacente aos ataques ao Pentágono e ao World Trade Center, a par da invasão do Afeganistão, santuário da Al-Qaeda.

Desencadeou, também e de forma mediata, uma doutrina estratégica inovadora e dinâmica, denominada como doutrina preemptiva, de acção antecipatória ou de guerra preventiva, em detrimento da dissuasão e da contenção, que levou à invasão do Iraque, sob o *falso* pretexto de posse de armas de destruição maciça e de supostas ligações ao terrorismo, e à consequente deposição do regime de Saddam Hussein.

Convém, contudo e antes de abordarmos o pensamento neoconservador, enfatizar que “não existe ordem internacional propriamente dita, mas relações preferenciais para benefício mútuo”, bem como a “sociedade internacional está concebida como uma sociedade próxima do estado de natureza, de modo que cada actor busca maximizar os seus interesses”, motivo pelo qual não devemos descurar que as “relações entre os poderes são sobretudo relações de força.”<sup>15</sup>

## 1.2. Um *olhar* sobre a política externa dos EUA

A política externa norte-americana, de influência neoconservadora, é resultado da “morte inesperada do comunismo, em 1989-91, quando a unidade em torno da política externa se evaporou e os neoconservadores começaram a discutir entre si a natureza dos interesses nacionais americanos no mundo pós-Guerra Fria”.

Assenta nos “conceitos de alteração de regime, hegemonia benevolente, unipolaridade, prevenção e excepcionalidade americana (...) imagens de marca da política externa da administração de Bush.”<sup>16</sup>

Os princípios subjacentes ao pensamento neoconservador consubstanciam, pois, a importância do “carácter interno dos regimes”, na medida em que a “natureza do regime influencia o seu comportamento

<sup>15</sup> ANTÓNIO MARQUES BESSA, *op. cit.*, p. 74.

<sup>16</sup> FRANCIS FUKUYAMA, *Depois dos Neoconservadores, A América na Encruzilhada*, Lisboa, Gradiva, 2006, pp. 14 e 42.

externo”, o uso do poder americano para fins morais, dado que os EUA, “como potência mundial dominante, têm uma responsabilidade especial no campo da segurança”, a desconfiança relativamente a “projectos ambiciosos de engenharia ou construção social” e o cepticismo quanto à “legitimidade e à eficácia do direito internacional e das instituições internacionais para garantirem quer a segurança, quer a justiça”.

Neste sentido, o “direito internacional é demasiado fraco para fazer cumprir as regras e impedir a agressão”, bem como desconfiam da ONU, enquanto “árbitro” e “executor da justiça internacional.”<sup>17</sup>

Para Fukuyama, contudo, o “neoconservadorismo é uma das quatro abordagens diferentes da política externa norte-americana actual”, acrescentando para “além dos neoconservadores, os «realistas» na tradição de Henry Kissinger, que respeitam o poder e as preocupações com os direitos humanos; os internacionalistas liberais, que esperam transcender a política de poder no seu todo e caminhar para uma ordem internacional baseada no direito e nas instituições; e aqueles que Walter Russel Mead designa como nacionalistas americanos «jacksonianos», que tendem a adoptar uma perspectiva mais limitada, relacionada com a segurança e os interesses nacionais americanos, desconfiam do multilateralismo e, nas suas manifestações mais extremas, tendem para o nativismo e o isolacionismo.”<sup>18</sup>

O mesmo autor atribui a promoção da Guerra do Iraque à “aliança de neoconservadores e nacionalistas jacksonianos” ao “aceitarem a justificação da alteração de regime em Bagdad”, através do poder militar, tendo a pretendida transição ou “libertação triunfante” sido, entretanto, substituída pela insurreição prolongada, pela “ocupação opressora e a guerra de guerrilha.”

Neste seguimento, releva frisar que a Administração Bush não deixou de equiparar, embora erroneamente, o Iraque ao “problema mais geral dos Estados-párias e da proliferação de armas nucleares”, à ameaça do islamismo radical e de “ter colocado efectivamente a nova e fatal possibilidade da existência de terroristas suicidas munidos de armas de destruição maciça”<sup>19</sup>, avaliação esta *infundada*, fruto de um suposto fracasso dos serviços de informações, mas que se mostrou determinante para desencadear a guerra.

<sup>17</sup> FRANCIS FUKUYAMA, *op. cit.*, pp. 49 e 50.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>19</sup> *Idem*, pp. 16 a 18.

Relembramos, neste particular, que “A mentira é uma arma. É portanto lícito utilizá-la na luta. Seria até estúpido não o fazer. Há casos em que a mentira é tolerada, permitida e até recomendada.”<sup>20</sup>

Releva, no entanto e de novo, a clarividência e a actualidade do pensamento de Beaufre, ao referir que “para se limitarem as hipóteses de erro que geram consequências terríveis”, como se constata, presentemente, no “atoleiro” em que se transformou o Iraque, “torna-se indispensável organizar, o melhor possível, *o estudo da conjuntura*”, ou seja, torna-se um imperativo “saber prever convenientemente”, pressuposto este “mais importante do que juntar forças cujo valor é incerto.”<sup>21</sup>

Ainda e no que concerne à justificação da alteração de regime no Iraque e as consequências daí esperadas, entre as quais podemos inferir a pacificação do Médio Oriente, tornando, assim, Israel mais seguro, importa relembrar, face à situação actual no Iraque, a concepção de regime preconizada por Leo Strauss.

Este autor, não obstante ser conotado como um dos membros do pensamento neoconservador, acentua que os regimes “não são apenas as instituições formais e as estruturas de autoridade”, mas também as sociedades que moldam e são moldadas pelos regimes, aludindo à importância dos “valores não escritos pelos quais os povos se regem, baseados na religião, no parentesco e na experiência histórica partilhada.”<sup>22</sup>

Para Huntington, citando Joseph Nye, há uma diferença “entre «poder duro», que é a capacidade de mandar apoiada nos poderes económico e militar, e o «poder suave», que é a capacidade de um Estado levar «os outros a quererem o que pretende» através da atracção exercida pela sua cultura e ideologia.”

Prossegue, frisando que se constata “uma larga difusão do «poder duro» e os Estados mais importantes «são menos capazes de utilizar os seus recursos de poder tradicional para atingirem os seus objectivos do que no passado» “, enfatizando que “se a «cultura e a ideologia de um Estado são atraentes, os outros Estados serão mais levados a seguir» a sua liderança, sendo, conseqüentemente, o «poder suave» «tão importante como o poder duro para mandar».”<sup>23</sup>

<sup>20</sup> ALEXANDRE KOYRÉ *apud* ANTÓNIO MARQUES BESSA, *op. cit.*, p. 36.

<sup>21</sup> ANDRÉ BEAUFRE, *op. cit.*, p. 148.

<sup>22</sup> LEO STRAUSS *apud* F.FUKUYMA, *op. cit.*, p. 34.

<sup>23</sup> SAMUEL P. HUNTINGTON, *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Lisboa, Gradiva, 2.ª Ed., 2001, pp. 106 e 107.

Interessa, neste contexto, acentuar, também, que as “políticas externas no passado e no presente compartilham uma notável característica: não caem do Céu porque não são feitas na cidade celeste à volta do Trono do Cordeiro, nem são feitas por fantasmas através de miasmáticas influências sobre o cérebro dos dirigentes, nem pelas massas que só assumem algum protagonismo emprestado na figura da opinião pública e do soldado; e, o pior de tudo, é que essas políticas têm consequências não pequenas para as populações (...).<sup>24</sup>

A actual política externa americana enforma, pois, uma estratégia intervencionista e expansiva, crente da possibilidade de “ligar poder e moral” e de prestar um “serviço público global”<sup>25</sup>, fazendo assentar na hegemonia e na superioridade militar, ou seja, no poder militar, o instrumento ou o meio para a consecução dos interesses americanos, privilegiando, desta forma e *aparentemente*, o *hard power* ao *soft power*.

### 1.3. A matriz ideológica da grande estratégia norte-americana

Os fundamentos da doutrina preemptiva/antecipatória ou da guerra preventiva, que caracterizam a estratégia *violenta* norte-americana neste início de século, entroncam nas ideias de segurança e de ideologia subjacentes à “política de «grandeza nacional»”, manifestando-se esta, “inevitavelmente, na política externa”, tida, por sua vez e consequentemente, “como um assunto político” que “envolve matérias de vida e de morte.”

Justifica-se, assim, que a promoção da democracia “noutras paragens” constitua um requisito urgente para a segurança<sup>26</sup> da nação americana, a par da inevitável resposta unilateral, não descurando, contudo, o auxílio de países voluntários, a ameaças, iminentes ou emergentes, de Estados, Estados-párias e actores supra estatais, resultante, necessariamente, da aparente falência da teoria da contenção e da dissuasão e, em particular, da eclosão do terrorismo, sem endereço para retaliação, que colocou em causa o poder hegemónico americano e o equilíbrio nas relações internacionais.

Encontramos nas obras de Hobbes e de Maquiavel um legado de extrema importância para a compreensão, parcial, do pensamento político-

<sup>24</sup> ANTÓNIO MARQUES BESSA, *op. cit.*, p. 37.

<sup>25</sup> FRANCIS FUKUYMA, *op. cit.*, pp. 50 e 85.

<sup>26</sup> *Idem.*, pp. 44 a 48.



-estratégico norte-americano, relevando, desde logo, os conceitos de Estado enquanto poder ilimitado e absoluto, de “razão de Estado”, de Estado enquanto sinónimo de poder e de força.

Para Maquiavel, a força é concebida na “esfera interna do Estado” como “elemento de sujeição e domínio”, ao passo que na “esfera externa, pelo contrário, vem a ser elemento de contenção em face de poderes concorrentes.”<sup>27</sup>

Maquiavel dedica grande atenção à conquista e conservação do poder face a uma situação de crise social ou de emergência e ao desconfiar da natureza intrinsecamente boa do homem, recorre à ideia de força como condição de manter os homens dentro de uma certa ordem, derivando esta do Estado.<sup>28</sup>

Hobbes, por sua vez, vê no homem um ser egoísta, ávido de auto-conservação e de segurança, a alcançar, somente, através do poder ilimitado do Estado-Leviathan. Caracteriza o “estado de natureza do homem como um estado de luta de todos contra todos”<sup>29</sup>, sendo a natureza humana marcada pela violência. Para Hobbes, a paz e a segurança constituem o fim essencial do Estado, dada a natureza pessimista e hostil do homem.

Segundo Truyol y Serra, o maquiavelismo, na “sua projecção em política internacional”, “implica a negação de um Direito aplicável às relações entre os Estados”, bem como o “respeito dos tratados, o recurso à guerra ou a eventual intervenção numa guerra já iniciada (problema da neutralidade) são determinados, não por motivos de justiça, mas de mera oportunidade”, constituindo a guerra um “meio normal da política.”<sup>30</sup>

Para Maquiavel, “Le but de tout gouvernement qui veut faire la guerre est de pouvoir tenir la campagne contre toute espèce d’ennemis et de vaincre le jour du combat.”<sup>31</sup>

A concepção maquiavelista destriça a política da ética, convertendo-se a primeira numa “técnica de aquisição, conservação ou incremento do poder do Estado e entre os Estados”, visto que o Estado se ergue

<sup>27</sup> ANTÓNIO TRUYOL Y SERRA, *História da Filosofia do Direito e do Estado*, 2.º Vol., 1.ª Ed., Lisboa, Instituto de Novas Profissões, 1990, p. 18.

<sup>28</sup> MANUEL DOMINGOS ANTUNES DIAS, *Liberdade, Cidadania e Segurança*, Coimbra, Livraria Almedina, 2001, p. 46.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 205.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>31</sup> MAQUIAVEL *apud* GÉRARD CHALIAND, *Anthologie Mondiale de la Stratégie, Des Origines au Nucléaire*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1990, p. 622.

“para além da esfera moral comum, num mundo de valorações próprias, fundado no princípio de que a sua conservação é a suprema lei”<sup>32</sup>, sem, contudo, omitir ou desprezar que “Une victoire détruit l’effet des plus mauvaises opérations, et une défait fait avorter les plans plus sagement concertés.”<sup>33</sup>

Partindo da premissa maquiavelista de que os fins justificam os meios, podendo o Príncipe usar métodos imorais para preservar o poder, reportamo-nos, desde logo, à história pré-conflitual entre os EUA e o Iraque.

Merece, assim e primeiramente, reflectir sobre o papel, de aliado, da potência americana em relação ao regime iraquiano, não obstante a viragem ocorrida no decénio de 90 do século passado, dado “quem torna outrem poderoso, arruína-se a si próprio” uma vez que “o poder que conservais é produto da vossa grande capacidade política ou da vossa força, e tanto uma como outra vos tornarão suspeito àqueles a quem engrandecestes.”<sup>34</sup>

No quadro actual e, não obstante o êxito prático inicial do Príncipe norte-americano, perante a ruína, o caos, o impasse e o cepticismo geral no que concerne à questão iraquiana, releva que a “mais triste de todas as situações a que um Estado pode ser levado é a de não poder aceitar a paz nem prosseguir com a guerra. É o que se verifica quando condições de paz são muitos pesadas e vexatórias, ou quando o país corre o risco, no caso de continuação da guerra, de vir a ser presa do seu inimigo e dos aliados. A uma tal situação só se é levado por uma política inábil e por um cálculo errado das próprias forças. Um Estado que sabe avaliar as suas forças, nunca chegará a isso.”<sup>35</sup>

A ocupação militar do Iraque remete-nos para as palavras sábias de Maquiavel, referindo-se este às “dificuldades” e à necessidade de “grande fortuna” com a conquista de “Estados numa província de língua, costumes e leis diferentes”, bem como e no que respeita às “coisas do Estado”, “todos os príncipes sábios (...) devem não só precaver-se contra as desordens presentes, mas também contra as futuras”, capacidade só a alcance dos “prudentes.”<sup>36</sup>

<sup>32</sup> ANTONIO TRUYOL Y SERRA, *op. cit.*, p. 13.

<sup>33</sup> GERARD CHALIAND, *op. cit.*, p. 623.

<sup>34</sup> NICOLAU MAQUIAVEL, *Da Guerra e da Paz*, Queluz, Coisas de Ler Edições, 2006, pp. 28 e 29.

<sup>35</sup> *Idem*, pp. 20 e 21.

<sup>36</sup> MAQUIAVEL, *O Príncipe*, Queluz, Coisas de Ler Edições, 2003, pp. 24 e 26.

O Príncipe norte-americano vê-se, presentemente, confrontado com o aparente colapso da grande estratégia concebida para o Iraque, assente nos desígnios da promoção da democracia através da alteração de regime, extensiva, também, ao mundo islâmico e árabe, assistindo-se a uma luta de poder interminável, devido, certamente, à inexistência de “sólidos alicerces” que caracterizam aquele e qualquer Estado, ou seja, “as boas leis e as boas armas” e, conseqüentemente, depara-se com um dilema quanto à utilização do “engenho” ou da “força.”

Neste sentido, o grande desafio reside na necessidade da escolha, que se afigura complexa e dolorosa, entre “saber usar a besta e o homem”, ou seja, combater com a força ou com as leis/Direito.

As exigências colocadas ao Príncipe pressupõem que este possua dois dos três “tipos de cérebros” enunciados por Maquiavel, isto é, “os que compreendem por si” e “os que compreendem aquilo que foi pensado por outros”, rejeitando, necessariamente, o terceiro, dado corporizar “os que não compreendem nem por si nem pelos outros.”<sup>37</sup>

#### **1.4. O papel do Estado de Direito ou o *Direito de Estado* face ao terror**

Para Losano, o Direito é um instrumento universal para a solução e mediação pacífica dos conflitos, constituindo a arte do compromisso e do equilíbrio.<sup>38</sup>

Contudo e analisando o conflito que grassa no Iraque e a instabilidade no Médio Oriente, inferimos quão débil e limitado é o papel do Estado, do Estado de Direito e do Direito internacional perante dois pólos em permanente tensão, ou seja, o terror à escala global e a vontade do império da força e das armas.

É certo, porém, que o terrorismo assumiu uma dimensão universal e desterritorializada, conforme provam os atentados de Nova Iorque, Moscovo, Bali, Madrid, Londres ou, mais recentemente, em Argel, requerendo uma resposta de preferência concertada e não unilateral, e uma nova ordem a estabelecer, se possível, pela comunidade de países nos vários planos, com especial incidência nos político, jurídico, social e económico.

<sup>37</sup> *Idem*, pp. 27, 57, 75 e 96.

<sup>38</sup> MÁRIO G. LOSANO, FRANCISCO M. CONDE (Coord.), *El Derecho Ante la Globalización y el Terrorismo*, Valencia, tirant lo branch, 2004, p. 19.

No caso do Príncipe americano e da intervenção unilateral, geradora do actual *atoleiro* em que se encontra o Iraque, acresce referir que a suposta legitimidade da intervenção entronca, também, nos acontecimentos do 11 de Setembro, dado que o ataque terrorista destruiu o coração emblemático da *potência hegemónica*, revelando uma *inimaginável capacidade destrutiva* e, em particular, medo, impotência e insegurança.

Perante um quadro tão devastador, o Estado de Direito deu lugar ao *Direito de Estado*, tendo em conta o pressuposto da necessidade de uma acção imediata, a aprovar, eventualmente, *ex post*, dada, em abono da verdade e em parte, à inércia das instituições internacionais, em especial o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Aquele mostra-se ineficaz para gerir questões de segurança, como seja a derrogação de direitos e garantias fundamentais, como resulta das detenções de suspeitos e prisioneiros enviados para Guantánamo.

Convém recuperar e reflectir, neste particular, sobre a concepção do *Direito Penal do Inimigo*, erigida por Günther Jakobs, uma vez que este penalista alemão destrinça os *cidadãos* e os *inimigos*, isto é, sujeitos com distintos níveis de respeito e protecção jurídicas.

Aquele autor defende que os inimigos não são efectivamente pessoas (*Feinde sind aktuell Unpersonen*), assim como o legislador não dialoga com os seus cidadãos, mas sim ameaça os seus inimigos, cominando os seus delitos com penas draconianas, recortando as garantias processuais e ampliando as possibilidades de sancionar condutas para além da lesão de um bem jurídico.<sup>39</sup>

No entanto e dado o caos e a agudização da situação actual, a Administração americana não conseguiu, de modo algum, justificar a bondade e o moralismo de tal intervenção. Neste sentido e de harmonia com Fukuyama, a “administração tomou posse imbuída de uma forte inclinação ideológica contrária às Nações Unidas e outras organizações internacionais, como o Tribunal Penal Internacional”, assim como a “administração de Bush falhou ao não prever a reacção global negativa ao seu exercício de uma «hegemonia benevolente».”<sup>40</sup>

Para Muñoz Conde, o receio da perda de liberdade, da crise e da desestabilização económica, fruto do 11 de Setembro e das guerras subsequentes, leva a uma redução sensível dos espaços de liberdade e de

<sup>39</sup> GÜNTHER JAKOBS *apud* MÁRIO G. LOSANO, FRANCISCO M. CONDE (Coord.), *op. cit.*, p. 171.

<sup>40</sup> MÁRIO G. LOSANO, FRANCISCO M. CONDE (Coord.), *op. cit.*, p. 17.

respeito pelos direitos humanos, desequilibrando claramente o binómio liberdade-segurança a favor desta última.

Segundo o mesmo autor e no que respeita ao Iraque, os efeitos devastadores da guerra destruíram qualquer possibilidade de restabelecer níveis mínimos de sobrevivência, acrescentando que os países membros da coligação demonstraram que no fim o que interessa é ter força para impor os próprios interesses, à margem de qualquer formalidade ou razão jurídica.

Continua, frisando que os países de nível cultural, jurídico e económico inferior, começando pelo próprio Iraque, verão que, ao fim e ao cabo, os direitos humanos não são mais que uma formosa expressão, sem conteúdo algum, que em qualquer momento pode ser violentada e desprezada, sem nenhuma consequência negativa, desde que se tenham as armas e o poder suficiente para fazer prevalecer a lei do mais forte.<sup>41</sup>

Todo e qualquer paradigma securitário deve, para fazer face à violência, em especial à criminalidade organizada, secundando Zuñiga Rodríguez<sup>42</sup>, consubstanciar respostas de intervenção jurídico-penais efectivas, passando pela necessária harmonização legislativa, cujo compósito e consequente equilíbrio, a atingir, deve, por um lado, assentar no modelo de emergência ou excepcional, isto é, na luta frontal de tipo emergencial, à semelhança da política criminal contra o terrorismo, e, por outro, no modelo garantístico, respeitando os princípios básicos do Estado de Direito.

Para Abanto Vasquez, citando Günther Jakobs, vive-se, actualmente, uma situação de emergência, posto que o domínio do sistema económico e a globalização exigem uma efectiva protecção de bens. Uma sociedade consciente dos riscos tende a construir um “Direito penal do inimigo”, umas regras especiais – distintas do Direito penal do cidadão – dirigidas às *não pessoas*, ou seja, dirigidas àquelas que se afastaram permanentemente do Direito.

Para estes casos, o “Direito penal do inimigo” deveria prever uma ampla antecipação da punibilidade (delitos de perigo), uma pena reduzida mas não correspondente à antecipação, uma legislação penal de “luta” e a redução das garantias processuais.

Jakobs identifica “inimigos” nas seguintes áreas: segundo a sua atitude, nos delitos sexuais e em supostos criminosos habituais; segundo

<sup>41</sup> *Idem*, p. 171.

<sup>42</sup> NIEVES SANZ MULAS (Coord.), *El Desafío de la Criminalidad Organizada*, Granada, Editorial Comares S. L., 2006, pp. 61 e 62.

a sua ocupação, os delinquentes económicos e os da criminalidade organizada; segundo a sua vinculação com uma organização, terrorismo, criminalidade organizada, tráfico de drogas, complot para assassinar.

De harmonia com este autor, a situação de emergência actual deve-se à diminuição da força vinculativa da sociedade, resultado da *desintegração* familiar e do “multiculturalismo” desintegrador; em consequência, a sociedade terá “inimigos” que circularão abertamente como tal ou com “pele de cordeiro.”

As “não pessoas”, diferentemente das “pessoas” capazes de comunicação normativa, isto é, dos “autênticos cidadãos” que quebram ocasionalmente a norma e cujos delitos somente poderão “irritar” internamente a sociedade, equivalerão a um “entorno perturbador”, devendo ser excluídas mediante regras especiais previstas como uma “segunda via”, por não oferecerem a garantia mínima de “cognitividade”, salvando-se, assim, o Direito penal dos cidadãos.<sup>43</sup>

Não obstante a incompatibilidade do Estado de Direito com a tese provocadora, mas arrojada, tendo em conta a aparente ineficácia dos mecanismos formais, proposta por Jakobs, ao pretender a contenção da criminalidade cometida por sujeitos denominados “indivíduos”, “inimigos” ou “não pessoas”, entre os quais se destacam os terroristas, incrementando-se a “segurança cognitiva” em detrimento da “segurança normativa”, não podemos deixar de evocar Roxin quando alude ao sempiterno “equilíbrio” tolerável entre a segurança e os direitos e garantias individuais, visto que o “sacrifício da liberdade do cidadão seria um preço demasiado elevado para uma luta de êxito contra a criminalidade.”<sup>44</sup>

## Conclusão

A grande estratégia americana confronta-se, na actualidade, com o *aparente* fracasso da sua concepção e conseqüente materialização dos axiomas subjacentes àquela, nomeadamente o moralismo, a guerra preventiva, justa e global, contra a violência, o Eixo do Mal e o terror, de cunho fundamentalista e religioso, e a alteração de regime.

Esta última é tida uma como forma de democratizar e banir regimes tirânicos, supostamente possuidores de armas de destruição maciça e

<sup>43</sup> CANCIO MELIÁ, GÓMEZ-JARA DÍEZ (Coord.), *Derecho Penal del Enemigo, El discurso penal de la exclusión*, vol. 1, Buenos Aires, Edisofer/EditorialBde F, 2006, pp. 3 e 4.

<sup>44</sup> *Idem*, pp. 25 e 26.

santuários de terroristas, resultando numa *estratégia violenta*, ao arrepio do Direito internacional, num impasse e num cepticismo generalizado.

Aos EUA, na qualidade de guardião do mundo, exige-se, face ao quadro de insurreição generalizada e prolongada e à falência dos propósitos quanto ao Iraque, em particular, a adopção da *estratégia possível*, a assentar, necessariamente, na contenção, na dissuasão e no compósito *soft power/hard power*, de forma a estabilizar, em particular, o Grande Médio Oriente.

Neste sentido e quando a acção militar se mostra, claramente, insuficiente para atingir o objectivo desejado, urge *deitar mão* da estratégia total baseada no modo indirecto, através da combinação de acções políticas, económicas e diplomáticas, conforme podemos ilustrar com a recente *desnuclearização* norte-coreana.

Os desafios são, pois, cada vez maiores e com desfecho incerto, porquanto o mundo do século XXI é caracterizado pelo desmoronar do princípio da soberania, dando lugar a formas de equilíbrio incipiente, das quais emergem, em detrimento do Estado-nação, os estados falhados ou párias e outros actores supra estatais.

A actual situação de impasse, atento o conflito ou a guerra *irracional* e insustentável, não é dissociável, por um lado, das motivações económicas e da singular percepção etnocêntrica das elites americanas, bem como, por outro, do fundamentalismo religioso e do radicalismo das forças do Mal, corporizados no terror ou na *violência gratuita*.

Por conseguinte e partindo da premissa de que a potência hegemónica tem de ser prudente e astuta no seu exercício do poder, será que o *soft-power*, a geopolítica *crítica*, a geografia *humana*, a pressão diplomática ou o apoio a grupos moderados constituem a panaceia ou a alternativa que permite a almejada mudança ou alteração democrática no mundo, em especial no islâmico? Será que a mudança de regime, pós Iraque e sem recurso a meios militares, é possível no mundo árabe e islâmico, dado o fundamentalismo radical e messiânico imperante? Como atenuar a tensão entre o Islão secular e o Islão religioso, de forma a permitir a sua *coexistência harmoniosa*?

A possibilidade ínfima de resposta a estas simples perguntas remete-nos, por um lado, para a *aparente falência* da estratégia, dada a incerteza quanto à análise, compreensão e conhecimento do ambiente estratégico. Acresce, por outro, que o fim da Guerra Fria, do mundo bipolar e o desaparecimento dos impérios macro deram lugar a novas configurações políticas e a múltiplos arranjos geopolíticos.

Surgiram, por conseguinte, novos *poderes locais e regionais*, potenciadores de tensões e clivagens cada vez mais complexas, abrangendo quer o Ocidente, atenta, por exemplo, a reconfiguração Nato e UE no Báltico ou o problema das nacionalidades nos Balcãs e o relacionamento subsequente com a Rússia, quer o Oriente Médio ou o Mediterrâneo, *santuário* do islamismo radical, a Ásia Central, rica em recursos energéticos ou a África, igualmente rica mas, simultaneamente, *produtora* de terrorismo.

Neste sentido, sublinham-se, igualmente, o *caos*, a *vulnerabilidade* e as *ameaças assimétricas*, decorrentes de factores políticos, sociais ou religiosos, assim como toda uma multiplicidade de *actores*, estatais e supra estatais, que emergem, por exemplo, da ascensão xiita, de matriz violenta, corporizada pelo Irão *nuclearizado*, e do consequente efeito *simpatia/contágio* aos restantes países, como o Líbano ou o Iraque, do radicalismo sunita, encabeçado pela Al-Qaeda, não descurando outras zonas de perturbação, tais como o conflito intra palestiniiano ou a crise paquistanesa.

Acresce, por último, referir que o futuro se afigura cada vez mais incerto, sob o signo do império da violência, da intolerância, da *aparente* falência da segurança normativa e do Direito internacional, do regresso ao medievalismo, onde não falta a deturpação das bases filosóficas onde assentam as civilizações, dando origem à perda do espaço mítico, à eclosão de conflitos identitários e à consequente radicalização étnica e religiosa.

Não obstante a situação de emergência e de tensão em que, efectivamente, nos encontramos, a realidade resultante das várias interdependências e cenários, isto é, da balança de poderes e dos interesses em jogo, demonstra e leva-nos à impossibilidade de estabelecer, a não ser a aparente maximização de *ganhos* por parte da(s) potência(s) hegemónica(s), quaisquer correlatos geopolíticos em prol de uma arquitectura securitária supranacional ou de uma *ordem mínima* intra e extra nacional.

### Bibliografia

- ABREU, Francisco, *Fundamentos de estratégia militar e empresarial*, Lisboa, Sílabo Gestão, 2002
- BEAUFRE, André, *Introdução à Estratégia*, Lisboa, Edições Sílabo, 1.ª Ed., 2004
- BESSA, António Marques *O Olhar de Leviathan, Uma Introdução à Política Externa dos Estados Modernos*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2001



- BORGES, João Vieira, *Pensamento Estratégico Português, Contributos (Séc. XVI-XIX)*, Lisboa, Prefácio, 2006
- CHALIAND, Gérard, *Anthologie Mondiale de la Stratégie, Des Origines au Nucléaire*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1990
- D'ENCOUSSE, Hélène Carrère, *L'Empire Éclat*, Paris, Flammarion, 1978
- DIAS, Manuel Domingos Antunes, *Liberdade, Cidadania e Segurança*, Coimbra, Livraria Almedina, 2001
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Tout Empire Périra, Théorie des Relations Internationales*, Paris, Armand Colin, 1992
- FUKUYAMA, Francis, *Depois dos Neoconservadores, A América na Encruzilhada*, Gradiva, Lisboa, 2006
- HUNTINGTON, Samuel P., *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Gradiva, 2.ª Edição, Lisboa, 2001
- LOSANO, Mário G./ CONDE, FRANCISCO M. (Coord.), *El Derecho Ante la Globalización y el Terrorismo*, Valencia, tirant lo branch, 2004
- MAQUIAVEL, Nicolau, *Da Guerra e da Paz*, Queluz, Coisas de Ler Edições, 2006
- MAQUIAVEL, *O Príncipe*, Queluz, Coisas de Ler Edições, 2003
- MELIÁ, Cancio / DIEZ, Gómez-Jara (Coord.), *Derecho Penal del Enemigo, El discurso penal de la exclusión*, vol.1, Buenos Aires, Edisofer/Editorial B de F, 2006
- MOREIRA, Adriano *et al.*, *Estratégia*, vol. XVI, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2007
- MULAS, Nieves Sanz (Coord.), *El Desafío de la Criminalidad Organizada*, Granada, Editorial Comares S.L., 2006
- RAMALHO, José Pinto *et al.*, *Estratégia*, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, vol. XV, 2005
- TRUYOL Y SERRA, António, *História da Filosofia do Direito e do Estado*, 2.º vol., 1.ª Ed., Lisboa, Instituto de Novas Profissões, 1990
- YARGER, Harry R., *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*, SSI, Carlisle, 2006, in [www.StrategicStudiesInstitute.army.mil](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil)



# **Análise e tratamento de informação no âmbito das atribuições e competências da ASAE<sup>1</sup>**

Analysis and intelligence treatment

PEDRO SOUSA\*

## **Sumário/Summary**

I – A criação da ASAE; II – A ASAE no âmbito da segurança interna; III – Informações e Investigação Criminal; IV – As informações na Investigação Criminal; V – A Análise de Informações Criminais; VI – A Análise de grupo de autores.

I – The implementation of ASAE; II – ASAE within the scope of the internal security; III – Intelligence and crime investigation; IV – Intelligence in crime investigation; V – The analysis of intelligence; VI – The analysis of the authors group.

## **I – A criação da ASAE**

Refere o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de Dezembro, que a criação da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), procurou responder a várias preocupações (designadamente, o

---

\* Comissário da PSP e Mestre em Direito.

<sup>1</sup> O presente artigo corresponde à conferência proferida aos Inspectores da ASAE no dia 27 de Abril de 2007, em Catujal – Sacavém.

relançamento da política de defesa dos consumidores), criar significativos ganhos de eficiência e maior eficácia, proceder a uma avaliação científica independente dos riscos da cadeia alimentar e fiscalizar as actividades económicas a partir da produção e em estabelecimentos industriais ou comerciais, tirando partido do “saber fazer” anteriormente disperso por vários serviços e organismos e agora concentrado numa única entidade. Por outras palavras, e porque é sabido que, por exemplo, as infracções anti-económicas e contra a saúde pública, são, a par de assaltos de rua, tráfico de droga ou delinquência juvenil, igualmente manifestações da criminalidade que também nos afectam directamente, seja como vítimas reais ou possíveis, “e que os efeitos não são apenas físicos e económicos, mas atingem sobretudo o nosso equilíbrio emocional e o nosso senso normativo, ou seja, trata-se da sensação de desprotecção e de debilidade diante de ameaças e perigos desconhecidos, que, por vezes, nos levam a duvidar da força do direito”<sup>2</sup>, o Estado, ao abrigo da Constituição da República<sup>3</sup>, entendeu assim estabelecer um modelo que congregasse em um único organismo a quase totalidade dos serviços relacionados com a fiscalização e com a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar.

Ora, será importante referir que de acordo com o art. 9.º, alínea b) da CRP, constitui tarefa fundamental<sup>4</sup> do Estado a criação de mecanismos jurídicos que garantam a defesa de todo o sistema de direitos e liberdades

---

<sup>2</sup> HASSEMER, Winfried, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, p. 91.

<sup>3</sup> Refere a Constituição da República Portuguesa no seu artigo 27, n.º 1, que todos têm direito à liberdade e à segurança. Estes direitos integram a esfera dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e encontram-se interligados, na medida em que não há liberdade sem segurança, e a segurança, num Estado de Direito, só pode ser concebida no quadro do absoluto respeito pelos direitos fundamentais. A Constituição, neste artigo, comporta um duplo sentido: um negativo, associado ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjectivo do cidadão à segurança, à defesa perante agressões dos poderes públicos; e um positivo, traduzido num direito à protecção dos poderes públicos contra perigos e agressões aos seus direitos e interesses legalmente protegidos. Neste sentido, FERNANDES, Luís Fiães e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Segurança Interna – Reflexões e Legislação*, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 30 e 31.

<sup>4</sup> Tarefa fundamental que se concretiza em “múltiplas tarefas de segundo grau, de âmbito menor, em incumbências particulares, em directivas de actividade política ou obrigações concretas do Estado (...) criando-se assim uma *articulação funcional* ou *sistemática de normas*, sendo a presente um elemento mediador na transformação de princípios políticos fundamentais gerais em tarefas ou obrigações concretas do Estado”, CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora 1993, p. 93.

fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático. Ou seja, “ao consignar esta tarefa do Estado, a Constituição torna claro que as liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito democrático não implicam apenas o seu respeito pelo Estado, mas que constituem também um encargo dele, no sentido de os garantir e de os fazer observar por todos. Não basta uma atitude passiva de sujeição, é necessário uma postura *activa* para os fazer valer como elemento objectivo da sociedade”<sup>5</sup>. Neste contexto constitucional, pode portanto considerar-se a actividade da ASAE como *uma* das formas “de que o Estado dispõe para preventiva ou repressivamente, acudir a lesões (ou ameaças de lesão) de direitos fundamentais causados por terceiros”<sup>6</sup>.

## II – A ASAE no âmbito da Segurança Interna

A ASAE é, assim a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da *segurança*<sup>7</sup> alimentar e da fiscalização económica. Posto o ênfase no vocábulo polissémico “segurança”, importa referir que a Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira a define como “*Acto ou efeito de segurar; afastamento de todo perigo (...) Estado, qualidade ou condição daquilo que é firme, seguro, inabalável, ou inviolável (...) estado das pessoas ou coisas que os torna livres de perigo ou dano*”<sup>8</sup>. Em um sentido jurídico, a segurança constitui então “*valor de garantia, condição de realização da liberdade, valor instrumental não absoluto*”<sup>9</sup>. Resumindo, a segurança é então “*uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público*”<sup>10</sup>.

Constituindo-se então a segurança como um bem público, ficou o Estado obrigado a estabelecer um quadro institucional e a criar instrumentos e mecanismos adequados para tal desiderato. Em Portugal, a

<sup>5</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>6</sup> SARDINHA, José Miguel, *O Terrorismo e a restrição dos direitos fundamentais em processo penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 25. Este autor refere igualmente que o Direito Penal é a forma mais severa de que o Estado dispõe.

<sup>7</sup> Itálico nosso.

<sup>8</sup> *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, Volume XXVIII, Lisboa: Editorial Enciclopédia, limitada, s. d., p. 107.

<sup>9</sup> FERNANDES, Luís Fiães e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *ob. cit.*, [132], p. 30.

<sup>10</sup> TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Lisboa: Ministério da Administração Interna, 2002, p. 10.

matéria relativa à segurança interna (em sentido amplo), cuja caracterização conceitual se pode definir como a «actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, **proteger pessoas**<sup>11</sup> e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos e os respeito pela legalidade democrática»<sup>12</sup>, acha-se tratada, embora por forma sumária e indirecta<sup>13</sup>, a propósito das funções e medidas de polícia<sup>14</sup>, no

<sup>11</sup> Negrão nosso.

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 1.º, n.º 1 da Lei 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei 8/91, de 1 de Abril. Ou seja, “a actividade de segurança interna visa proteger a vida e a integridade física, assegurar a paz pública e defender a ordem democrática, que são condições indispensáveis à própria vida da comunidade, ao seu desenvolvimento, à normal convivência dos cidadãos e ao progresso da sociedade”, PEREIRA, Manuel, Política de Segurança Interna”, in: *Nação e Defesa*, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, n.º 54, Abril-Junho, 1990, p. 14.

<sup>13</sup> Não podendo afirmar-se que o conceito de segurança interna seja um «conceito constitucionalmente vazio», tem que reconhecer-se que a sua caracterização não se alcança por forma directa e definitiva no texto constitucional – Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 479/94, de 7 de Julho, in: *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, 1994, p. 72.

<sup>14</sup> Medidas de polícia que, na esteira da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Constitucional, “encontram a sua legitimidade constitucional no quadro da prevenção de situações designadas de «perigo agudo de criminalidade», situações de perigo de futura delinquência assente em factores externos ou exógenos, como uma função de garantia da legalidade em geral, da ordem pública, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, sujeitas, como tal à observância dos princípios da necessidade e da proporcionalidade”, Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 479/94, de 7 de Julho, in: *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, 1994, p. 70. De acordo com MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.ª Edição, 6.ª Reimpressão, Coimbra: Almedina, 1999, p. 1170, as medidas de polícia serão entendidas como as “providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas independentemente da verificação e julgamento de transgressão ou contração ou da produção de outro acto concretamente delituoso, com o fim de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito da atribuições de polícia”. Para CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, [127], p. 956, no artigo 272.º da CRP estão previstos dois importantes princípios materiais relativamente às medidas de polícia: a) o princípio da *tipicidade legal* das mesmas; b) o princípio da *proibição do excesso*. Assim, o primeiro significa que os actos de polícia, além de terem um fundamento necessário na lei, devem ser medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei, enquanto que o segundo princípio significa “que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade”, o que reafirma os pressupostos materiais para a restrição legítima de direitos, liberdades e garantias, prevista no artigo 18.º da CRP. Todavia,

artigo 272.<sup>o15</sup> da CRP. A definição de polícia<sup>16</sup> contida neste preceito constitucional, é “tendencialmente funcional e teleológica”<sup>17</sup>, pois acen-tua a forma de acção ou actividade da Administração destinada à defesa

e porque “a diversidade de actividades individuais que envolvem perigo escapa à capacidade de previsão do legislador, quer quanto às situações em que a autoridade deve actuar, quer quanto ao modo como devem fazê-lo”, CAETANO, Marcello, *ob. cit.*, [137], p. 1150, “a polícia tem/deve socorrer-se, com maior frequência, de princípios jurídicos fundamentais, susceptíveis de contribuir para a integração de lacunas e a interpretação de normas reguladoras das medidas de polícia, insuficientemente determinadas no actual direito positivo”, FERREIRA, Marques, “Princípios Constitucionais por que se deve pautar a Acção Policial num Estado de Direito”, in: *Lição Solene de Abertura do Ano Lectivo 1996/1997*, Lisboa: Escola Superior de Polícia (actual Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna), 1996. Sobre este assunto, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “A polícia como garante da ordem e segurança públicas”, in: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, ano 23.º, Abril-Junho, 2002, p. 79, refere que “o tema da ordem e segurança públicas, como função da polícia, continua a suscitar inúmeras dificuldades que colocam as forças policiais muitas vezes sem saber com precisão até onde poderão ir na sua actuação, porque (...) não pode haver bom desempenho policial se, à partida, as funções, competências e seus limites não estiverem bem determinados”. Em uma tentativa de alerta para algumas dessas dificuldades operacionais, PAULO MANUEL PEREIRA LUCAS, *As medidas de polícia e a actuação do Polícia de Segurança Pública – contributos para uma revisão do quadro normativo*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2005, tendo sempre presente a proibição de qualquer acção que não se reconduza a alguma das três finalidades descritas no artigo 272.º, n.º1, da CRP, propõe algumas reflexões.

<sup>15</sup> De acordo com CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, [127], p. 93, este artigo, juntamente com o artigo 202.º da CRP, constituem as tarefas de *segundo grau* relativamente à alínea b) do artigo 9.º da CRP. Assim, como se pode depreender da leitura do artigo 272º da Constituição da República Portuguesa, a razão de ser do aparecimento da actividade policial foi a de garantir a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade públicas. Contudo, para JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, na sua obra *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal*, Porto: Universidade Católica, 1993, p. 100 “será facilmente reconhecível que a definição material funcional de polícia, acolhendo, embora, a definição tradicional de defesa da ordem pública (por via da tarefa de segurança interna), é um pouco mais vasta do que esta, e com a precisão de que, mesmo em termos constitucionais, a própria prevenção de crimes (portanto a luta contra a criminalidade) é ainda função da polícia”. Pelo que, de acordo com DIAS, Jorge de Figueiredo e ANDRADE, Manuel da Costa, *Criminologia – O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*, Coimbra: Coimbra Editora, 2.ª Reimpressão, 1997, p. 443, se poderá afirmar que, “a polícia constitui o símbolo mais visível do sistema formal de controlo, o mais presente no quotidiano dos cidadãos e, por via de regra, o *first-line enforcer* da lei criminal”.

<sup>16</sup> Sobre a noção de polícia, GUIDO CORSO considera que “*ha una storia lunga e varia, quanto il vocabolo che la denomina*”, *L'ordine pubblico*, Bologna: Il Mulino, 1979, p. 120.

<sup>17</sup> CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, [127], p. 955.

da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. Nas palavras de Gomes Canotilho, a polícia deve ser então compreendida como uma função administrativa típica de prevenção de perigos e de manutenção da ordem e segurança, identificada com o Estado Polícia ou “Estado guarda-nocturno”, tal como o crismou Lassalle no séc. XIX, que não deverá ser confundida com o *jus politiae*, tal como foi entendido desde os fins do século XIV até aos fins do século XVIII, polícia do Estado de polícia<sup>18</sup>. Todavia, e atendendo ao facto da polícia se inserir no âmbito da Administração Pública<sup>19</sup>, encontra-se igualmente “subjacente um *conceito orgânico* de polícia, isto é, o conjunto de órgãos e institutos encarregados da actividade de polícia”<sup>20</sup>, ou seja, o conjunto do pessoal encarregado dessa actividade, o que constitui no sentido orgânico, o serviço público da polícia<sup>21</sup>.

A segurança interna enquanto actividade circunscrita ao âmbito exclusivo da função policial da Administração e dirigida à defesa dos cidadãos perante os perigos para a defesa dos seus direitos subjectivos, há-de assim exercer-se em conformidade com os princípios constitucionais<sup>22</sup> a que aquela função se acha materialmente vinculada, presumindo, todavia, a existência de um quadro normativo não só de conteúdo orga-

---

<sup>18</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, 7.ª Edição, Lisboa: Almedina, 2003, pp. 91 e 92.

<sup>19</sup> ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *A Polícia no Estado de Direito*, Porto, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2001, p. 257, entende que o facto da polícia se inserir no âmbito da Administração Pública, “implica que as forças e serviços de segurança estejam subordinadas aos princípios gerais da acção administrativa, entre os quais se destacam os princípios da juridicidade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da igualdade, da eficiência, da abertura e transparência e da participação”. Para CUNHA, José Manuel Damião da, *ob. cit.*, [137], p. 100, o titular da função polícia é fundamentalmente (mas não exclusivamente) o Governo, e a intencionalidade da sua actuação é caracterizada pela mesma da actividade administrativa: discricionariedade e juízos de adequação meio-fim.

<sup>20</sup> CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, [127], p. 955.

<sup>21</sup> *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 433, 1994, p. 28.

<sup>22</sup> A actividade de segurança interna pautar-se-á pelos seguintes princípios fundamentais: (1) Observância das regras gerais de polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado de direito democrático; (2) As medidas de polícia são as previstas nas leis, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário; (3) A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; (4) A lei fixa o regime das forças e serviços de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.



nizatório mas também definidor de regras materiais e processuais à sua dinâmica concretização.

Ora considerando o que foi acima referido, bem como tendo presente que a natureza interministerial e a interdisciplinaridade da política de segurança interna se manifesta na actividade de prossecução da mesma, criando-se assim uma inter-relação entre a Lei de Segurança Interna, a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, a Lei de Organização da Investigação Criminal, a Lei Penal e Processual Penal, entre outras, ... designadamente a Lei Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, **entendemos assim que a ASAE desempenha efectivamente actividade de polícia, contribuindo, desta forma, para a segurança interna.**

### III – Informações e Investigação Criminal

A inter-relação e interdependência acima indicadas determinam que a actividade de segurança interna se desenvolva em quatro domínios distintos, embora complementares: domínio das informações, domínio da prevenção, domínio da ordem pública e, domínio da investigação criminal. Em uma tentativa de aprofundamento dos dois domínios em que esta conferência se centra (domínio das informações e domínio da investigação criminal), poderemos então referir que relativamente ao primeiro, o mesmo era entendido originariamente como limitado às “informações de segurança”<sup>23</sup>. Todavia, importa desde já expor que um eventual “*monopólio atribuído aos serviços de informações em matéria de informações de segurança não obsta, actualmente, a que os órgãos de polícia criminal produzam informações prospectivas instrumentais da investigação criminal*”<sup>24</sup>. Aliás, esta asserção é desde logo confirmada pela circunstância de, no caso da investigação criminal, as informações de natureza criminal se destinarem, entre outras, a servir de base à condução da investigação e a auxiliar a tomada de decisão sobre as táticas e as técnicas a utilizar no âmbito de uma determinada investigação criminal. No mesmo sentido, a própria Lei de Organização da Investigação Criminal reconheceu às informações uma importância fundamental para

<sup>23</sup> FERNANDES, Luís Fiães e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *ob. cit.*, [132], p. 34.

<sup>24</sup> PEREIRA, Rui, “Informações e Investigação Criminal”, texto apresentado no I Colóquio de Segurança Interna, Lisboa: ISCP SI, 2005, p. 7.

a actividade de investigação criminal, ao criar um Sistema Integrado de Informação Criminal, no seu artigo 8.º.

Sobre o segundo domínio aqui tratado, o conceito de investigação criminal contido no artigo 1.º da LOIC corresponde, no essencial, ao que o Código de Processo Penal (CPP) descreve como as finalidades e âmbito do inquérito, o que é compreensível, na medida em que a investigação criminal é sobretudo importante nesta fase processual. Neste domínio, o Ministério Público desempenha um papel fundamental na medida em que lhe cabe a direcção da investigação criminal, sendo assistido por órgãos de polícia criminal. De acordo com o CPP, os órgãos de polícia criminal são definidos<sup>25</sup> no artigo 1.º, n.º 1, alínea c) como todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por aquele Código, pelo que o CPP parte, pois, “da ideia de que o que define a actividade de um órgão, enquanto órgão de polícia criminal, é, não a sua qualificação orgânica ou institucional, mas sim a qualidade dos actos que pratica”<sup>26-27</sup>.

No mesmo sentido, Maia Gonçalves refere que “não importa saber, em concreto de que polícia se trata, somente importando saber se lhe compete levar a cabo aqueles actos e se se trata de uma entidade ou de um agente dessa polícia”<sup>28</sup>.

Assim, e é importante sublinhá-lo, o Código de Processo Penal não estabelece quaisquer distinções entre os diversos órgãos de polícia criminal, os quais, para efeitos processuais penais, são todos, coadjuvadores ou auxiliares das autoridades judiciárias, resultando-lhes as respectivas competências da lei da organização da investigação criminal e das respectivas leis orgânicas.

Por sua vez, estatui o artigo 55.º, n.º 1 CPP, que compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à rea-

---

<sup>25</sup> Que JOSÉ FRANCISCO DE FARIA COSTA refere como “*uma definição propositadamente vazia e de reenvio externo (ad quem)*”, a qual permite que “a polícia “sirva” a administração da justiça sem que esta intervenha na organização e funcionamento daquela”, *As relações entre o Ministério Público e as Polícias: A experiência portuguesa*, in: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra: Coimbra Editora, Volume LXX, 1994, p. 239.

<sup>26</sup> CUNHA, José Manuel Damião da, *ob. cit.*, [138], p. 14.

<sup>27</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda, “A fase preparatória do Processo Penal – Tendências na Europa. O Caso Português”, in: *STVDIA IVRIDICA*, n.º 61.º, Coimbra: Coimbra Editora, p. 953.

<sup>28</sup> GONÇALVES, Maia, *Código de Processo Penal – Anotado e Comentado*, 13.ª Edição, Coimbra: Almedina Editora, 2002, anotação 3 ao artigo 1.º.

lização das finalidades do processo, atribuindo-lhes o n.º 2 uma certa competência própria<sup>29</sup> e não delegada, de colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova.

O artigo 56.º CPP sublinha a actividade coadjuvante dos órgãos de polícia criminal face às autoridades judiciárias, estatuidando que, nos limites do disposto no n.º 1 do artigo 55.º, os órgãos de polícia criminal actuam, no processo, sob a orientação das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional.

Assim, a cooperação das forças e serviços de segurança em matéria de investigação criminal, que é indispensável à eficácia da luta contra todas as formas de expressão da criminalidade, exige dos agentes policiais uma especial sensibilidade e rigor de processos de actuação e coloca aquelas entidades em contacto permanente com as autoridades judiciárias, às quais devem coadjuvar nos termos da Constituição e da lei, “assim se materializando a interacção entre duas das mais relevantes funções do Estado – a segurança interna e a administração da justiça”<sup>30</sup>.

Nos termos do CPP, do artigo 3.º da LOIC e do artigo 21.º do Decreto-lei n.º 46/2004, de 3 de Março (reestruturação da Inspecção Geral das Actividades Económicas), a ASAE é órgão de polícia criminal de competência específica, considerando que é a autoridade nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica, actuando sob a direcção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional, sem prejuízo da sua inserção orgânica no Ministério. Por força do artigo 38.º do Decreto-lei n.º 237/2005, de 30 de Dezembro, as entidades previstas no artigo 20.º do Decreto-lei n.º 46/2004, de 3 de Março, são autoridades de polícia criminal, nos termos e para os efeitos no Código de Processo Penal.

#### IV – As Informações na Investigação Criminal

Enquanto componente do inquérito, “a investigação criminal está necessariamente subordinada às finalidades daquela fase processual e

<sup>29</sup> Onde JOSÉ FRANCISCO DE FARIA COSTA refere que “o princípio da eficácia ganhou ressonância”, *ob. cit.*, [148], p. 230.

<sup>30</sup> PEREIRA, Manuel, *Política de Segurança Interna*, in: Revista Nação e Defesa, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional, 1990, p. 21.

porque o modo de recolha de indícios do ilícito criminal tem relevância processual em termos probatórios e frequentemente implica restrições de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e não só do arguido, não pode desenvolver-se sem que a autoridade judiciária assuma a direcção do processo”<sup>31</sup>.

O Ministério Público (MP) ao assumir a direcção do processo, e por não dispor seguramente de preparação técnica para a investigação, será auxiliado e terá na sua dependência funcional órgãos de polícia criminal (para a actividade material de busca, interpretação e recolha de indícios do crime)<sup>32</sup>, de forma a poder construir juridicamente a sua decisão processual.

Pelo que, se no âmbito da dependência funcional, o poder de directa orientação do MP é um poder que deve ser exercitado duradoura e continuamente, e porque o inquérito corresponde à fase investigatória por excelência dentro de todo o processo penal, é fundamental que o órgão coadjuvado tenha à sua disposição todas as informações que lhe permitam dirigir toda a actividade dos órgãos de polícia criminal e que lhe permitam decidir ou autorizar os actos que lhe cabem em exclusividade.

“Daqui resulta que o poder de orientação que é conferido ao MP não pode ser entendido estaticamente, mas, pelo contrário, como um processo dinâmico que se baseia num processo de informação, tanto quanto possível constante, que possibilite aquele processo mais ou menos informal de circuito interno, criando ao MP as bases para juízos intercalares, consubstanciados em directivas resultantes daquela informação produzida”<sup>33</sup>

Em fase de inquérito, compete ao MP, dirigir a investigação, em ordem a deduzir ou não a acusação. Todavia, a magistratura do MP não é, nem deve ser um corpo de polícia<sup>34</sup>, pois a titularidade do inquérito deve ser entendida como o poder de dispor material e juridicamente da investigação no sentido de emitir directivas, ordens e instruções quanto ao modo como deve ser realizada aquela investigação, acompanhar e fiscalizar os vários actos, delegar ou solicitar a realização de diligências, presidir ou assistir a diversos actos ou autorizar a sua realização, e

<sup>31</sup> Vide Boletim do Conselho Superior do Ministério Público], n.º 42, Ano V, consultado em [www.pgr.pt/](http://www.pgr.pt/), no dia 30 de Janeiro de 2004.

<sup>32</sup> Vide, por mero exemplo, BENTO GARCIA RODRIGUES, *Investigação Criminal – Técnica e Tática nos crimes contra a propriedade*, Lisboa: Livraria Petrony, 1965.

<sup>33</sup> CUNHA, José Manuel Damião da, *ob. cit.*, [138], p. 133.

<sup>34</sup> PINTO, António Augusto Tolda, *A tramitação processual penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 577.

avocar a todo o tempo o inquérito. Nestas tarefas se materializa então a direcção do inquérito.

Mas não será difícil entender que para cumprir eficaz e eficientemente esta direcção, é necessário ao MP dispor de alguns conhecimentos, que à partida, são conhecimentos técnicos de investigação. Como será possível dirigir uma investigação criminal e deduzir ou não uma acusação eficaz, se não dispuser dos conhecimentos técnicos que naquela fase do processo foram necessários aos órgãos de polícia criminal? Não espanta assim que hoje em dia se fale tanto do tal “perigo de policIALIZAÇÃO” do inquérito. É fundamental acompanhar as tarefas de investigação levadas a cabo pelos OPC, e para tal é imprescindível conhecê-las. Só assim se materializará na prática uma direcção efectiva do inquérito, fundamental para uma saudável coesão desejável entre os diversos órgãos de polícia criminal.

Como já foi referido anteriormente, uma das ferramentas/técnicas essenciais na investigação de ilícitos criminais, por parte dos órgãos de polícia criminal, é a recolha e o processamento de informação criminal. Esta ferramenta tem-se demonstrado fundamental na investigação de vários tipos de ilícitos criminais.

O conceito de informações deve ser entendido em uma tripla perspectiva:

- Como **produto** (conhecimento) resultante do processamento de notícias de carácter policial;
- Enquanto **conjunto de actividades** que têm como objectivo obter o conhecimento;
- Enquanto **organizações**, ou seja entidades responsáveis pelas actividades de obtenção ou negação do conhecimento.

Significa isto que podemos entender informações como um produto, uma actividade ou uma organização. No entanto devemos ter a noção de que esta repartição do conceito não tem de ser forçosamente uma visão estanque de cada uma das três perspectivas. Estas três perspectivas visam apenas traduzir as várias componentes do conceito que se encontram interligadas.

As **organizações** desenvolvem um **conjunto de actividades** tendentes a obter um **produto final** e tudo isto compõe o conceito de informações.

É necessário então ter presente que as **organizações** e o **conjunto de actividades** concorrem para um objectivo último – o **produto**. Este

produto também conhecido como inteligência (*intelligence*) é toda aquela informação que já está trabalhada. É o conjunto de notícias, dados e factos recolhidos, que através de um processo metódico e sistematizado são “transformados” em informação útil, pertinente e com valor acrescentado para a actividade da investigação criminal, ou seja, **é quando o todo é claramente maior do que a soma das partes.**

É como produto que a actividade da informações ganha um peso importante na investigação criminal. Mas para obter este produto final é necessário desenvolver esse tal conjunto de actividades. São elas que efectivamente vão transformar os dados, factos e notícias em *intelligence*. Ao conjunto de tais actividades chama-se **Ciclo de Produção de Informações.**

O Ciclo de Produção de Informações é o conjunto de actividades que integram um processo técnico, que se inicia com a necessidade de informação (*intelligence*<sup>35</sup>) passando pela obtenção de notícias, factos e dados e sua transformação até suprimir essa necessidade e culminando na sua divulgação a quem tem necessidade de a conhecer.

O Ciclo é constituído por 4 fases essenciais, complementares e indissociáveis:

- Direcção e Planeamento;
- Pesquisa;
- Processamento;
- Exploração de Informações.

A primeira fase/actividade do Ciclo de Produção de Informações é aquela que dá origem ao início de todo o processo de produção de informações. O ciclo “inicia-se” porque existe uma necessidade de informação. Neste momento inicial determinam-se quais as informações indispensáveis à investigação de um processo-crime.

A pesquisa é a exploração (procura) sistemática das notícias pelos órgãos de pesquisa. É um processo dinâmico e contínuo.

Existem duas formas de pesquisa:

- **Humana** (do inglês *Human Intelligence*): consiste na afectação de recursos humanos em acções de pesquisa. Ex: vigilâncias.

---

<sup>35</sup> Assim, e em uma perspectiva da análise criminal, estamos a falar da conversão de dados, que podem vir de diversas fontes, em informação útil, e esta tem de ser consequente com um determinado processo, respeitar os mecanismos legais e o quadro legal existente e tem de ser efectiva no apoio à prevenção e à investigação criminal.

- **Técnica** (do inglês *Technical Intelligence Collection*): consiste, tal como o próprio nome indica, no recurso a um conjunto de meios tecnológicos, cuja limitação advém da própria evolução dessa tecnologia e simultaneamente da capacidade humana para a maximizar. Ex: escutas telefónicas.

Depois do reunir das várias notícias, dados e factos é necessário proceder ao seu processamento. O processamento consiste em um conjunto de operações pelas quais as notícias são transformadas em inteligência (*intelligence*). É nesta fase que se produzem efectivamente as informações válidas e com um valor acrescentado para o processo em curso, ou seja, é aqui que a análise de informações vai permitir determinar e individualizar os elementos significativos de uma notícia e comparar ponto a ponto com outras notícias, dados e informações já existentes.

A última fase do ciclo de produção de informações tem como principal objectivo atingir o máximo rendimento das notícias pesquisadas e processadas com a sua apresentação a quem tem necessidade de as conhecer.

## V – A Análise de Informações Criminais

É com a análise de informações criminais que as informações ganham uma importância fundamental no auxílio à investigação criminal.

A “análise criminal é a aplicação de métodos analíticos a um conjunto de dados/notícias, no âmbito de uma investigação criminal”<sup>36</sup>, e que “consiste na utilização de técnicas normalizadas para a elaboração de hipóteses, para a reconstituição dos factos criminosos, para determinar se um conjunto de infracções foi praticado pelo mesmo autor, para compreender o funcionamento das associações criminosas e para o estudo da amplitude das características das actividades criminosas”<sup>37</sup>.

A análise criminal resulta assim da combinação de várias técnicas, como sejam matrizes e diagramas de associações, matrizes comparativas, entre outros. Estas técnicas têm como objectivos principais:

- identificação de eventuais ligações entre ilícitos semelhantes;

---

<sup>36</sup> PETERSON, Marilyn B., *Applications in Criminal Analysis – A Sourcebook*, London: Greenwood Press, 1994, p. 2.

<sup>37</sup> OIPC – INTERPOL, *Guide sur L'Analyse Criminelle*, Version 3, Mars 2000, p. 4.

- percurso de suspeitos (antes, durante e depois da prática de determinado tipo de crime);
- compreensão de grupos de pessoas que se dedicam à prática de ilícitos criminais;
- identificação de números de telefone suspeitos;
- identificação de pessoas, telefones, contas bancárias, estabelecimentos comerciais, viaturas..., suspeitos de fazerem parte da mesma associação criminosa;
- estudar os padrões de criminalidade.

A análise de informações criminal pode assumir duas formas:

**Estratégica:** É realizada ao mais alto nível das Instituições com o grande objectivo apoiar os responsáveis máximos nas suas decisões. Tem como fonte dados gerais (estatísticas) e a sua finalidade é a de orientar a política policial ou judicial. Os seus objectivos são a médio/longo prazo, visando o acompanhamento da evolução de certos tipos de criminalidade ou da criminalidade em geral. O estudo pode relacionar-se com o facto ou com o autor. “Se pensarmos em relação ao facto criminoso podemos referir-nos à análise de fenómenos da criminalidade, enquanto que, relativamente ao autor, estamos a falar de análise de perfil geral, sempre com um carácter abstracto”<sup>38</sup>.

**Operacional:** Serve como auxiliar da investigação criminal, oferecendo inteligência sobre pessoas e organizações. Fundamenta-se em dados concretos e destina-se à compreensão de um processo em particular, *orientando* a investigação e permitindo a extracção de conclusões. No que respeita à análise operacional, que é a categoria que mais nos interessa reflectir, porque serve de auxílio à investigação criminal, é importante ter a noção de que é possível aplicar várias técnicas auxiliares para a compreensão dos vários ilícitos em investigação, nomeadamente:

– **Análise comparativa de casos**<sup>39</sup>: esta variante destina-se a comparar um determinado número de delitos análogos. Exemplo: a análise de vários furtos de viaturas, demonstra que a sua maioria se localiza em uma determinada zona, normalmente à mesma hora e da mesma forma,

<sup>38</sup> SOARES, Tito, *Análise da Informação Criminal e Criminalidade Económica*, consultado em [www.igai.pt](http://www.igai.pt), no dia 02 de Fevereiro de 2004.

<sup>39</sup> Vide OIPC – INTERPOL, *ob. cit.*, [160], p. 9.



com utilização do método da “ligação directa”. As semelhanças dos diversos ilícitos podem levar a suspeitar que terão sido presumivelmente cometidos pela mesma pessoa ou conjunto de pessoas.

A análise comparativa de casos tem uma importância fulcral na investigação criminal, uma vez que inúmeros crimes são cometidos pelas mesmas pessoas ou grupo de pessoas. A mobilidade criminal e a divisão cada vez maior das competências policiais vêm dificultar a investigação destes crimes de repetição que se caracterizam por ocorrerem em zonas geográficas distintas, mas em momentos temporais próximos. A matriz comparativa é a técnica por excelência da análise comparativa de casos.

– **Análise de grupo de autores**<sup>40</sup>: é o estudo da estrutura de um grupo organizado, bem como a definição das relações existentes entre cada um dos seus membros. Exemplo: uma associação criminosa que se dedica ao tráfico de estupefacientes é constituída por várias pessoas que desenvolvem entre si determinadas relações. É necessário determinar o papel de cada interveniente, as suas ligações e relações com possíveis viaturas, contas bancárias, estabelecimentos comerciais entre outros.

É com a aplicação destas técnicas e de outras, que as informações ganham um papel fundamental no auxílio à investigação criminal.

Neste momento, e porque são muitas as formas de análise operacional, propomo-nos apenas abordar a análise de grupo de autores, por ser a variante que consideramos de uma maior complexidade e por ser aquela cujo “produto final” se constitui em um diagrama de associações.

## VI – A Análise de grupo de autores

Esta variante da análise é utilizada no estudo de um grupo criminoso e das relações entre os seus membros, com o objectivo de determinar o “papel” e a participação de cada indivíduo. É um instrumento fundamental com que os órgãos de polícia criminal desenvolvem a sua investigação.

Como auxiliar gráfico é construído um diagrama de associações, onde são utilizados diversos símbolos para a representação de pessoas, organizações/empresas, relações, viaturas, telefones, etc.

Logo, “quando se elaboram diagramas de análise, uma linha “a cheio” significa uma coisa, uma linha a tracejado outra, enfim, uma

---

<sup>40</sup> *Idem*, p. 11.

organização representa-se de uma determinada maneira, obedecendo a determinadas regras e padrões básicos”<sup>41</sup>.

Com a elaboração de um diagrama<sup>42</sup>, é então possível resumir em uma única folha todas as possíveis relações entre pessoas e organizações/empresas, viaturas, fluxos de dinheiro, fluxos de estupefaciente, armas, etc., existentes no processo em curso.

A análise de informações deve revelar-se um exercício de raciocínio e de imaginação, pois a sua razão de existência é conseguir ir para além dos factos. Para isso, devem desenvolver-se hipóteses com a ajuda da lógica indutiva, sustentadas em bases concretas e passíveis de serem submetidas a provas (recomendações operacionais).

Todo este trabalho que se desenvolve ao longo de todo o processo, acaba por direccionar a investigação criminal, ajudando a determinar qual o melhor momento para a realização de buscas, escutas telefónicas, etc., e a que pessoas.

Pelo que, e considerando que a análise de grupo de autores, materializada em um diagrama final, ajuda a direccionar a investigação em fase de inquérito, é fundamental, em nosso entender, que a entidade “dirigente” da investigação domine a sua interpretação, tendo em vista uma efectiva concretização do poder de directa orientação, por forma à produção de “directivas que orientem e dirijam a actividade dos órgãos de polícia criminal quanto a todos os aspectos de que tenham sido encarregados”<sup>43</sup>, ou seja, para poder agilizar “um procedimento, em regra informal, de carácter circular que vem de baixo para cima e volta de novo abaixo – com sucessivos ajustamentos e juízos intercalares”<sup>44</sup>.

Dito isto, dou por terminada a minha exposição, que espero poder contribuir para sensibilizar da importância da análise de informações na Investigação Criminal.

---

<sup>41</sup> MATIAS, Francisco, *Analysis Unit da Europol*, consultado em [www.igai.pt](http://www.igai.pt), no dia 02 de Fevereiro de 2004.

<sup>42</sup> Como um modelo explicativo do processo, baseado nos juízos de carácter técnico dos órgãos de polícia criminal.

<sup>43</sup> CUNHA, José Manuel Damião da. *ob. cit.*, [138], p. 147.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 129.

# Assaltos violentos na sociedade portuguesa: causas e medidas preventivas

## Violent assaults in the portuguese society: causes and preventive measures

ANTÓNIO MARIA DA COSTA VALENTE\*

### Sumário/Summary

1. Introdução; 2. Enquadramento Teórico – Teorias explicativas do comportamento criminal; 2.1. Abordagem sociológica – Teorias da aprendizagem social; 2.2. Abordagem situacional – Teoria da escolha racional; 2.3. Aplicação dos pressupostos teóricos aos factos; 2.3.1. Características dos assaltos com recurso a armas e *Modus operandi*; 3. Estratégias e medidas de prevenção criminal; 3.1. Prevenção criminal terciária – Técnicas de prevenção situacional; 3.2. Sanções penais e detenções pró-activas – Medidas de prevenção secundária; 4. Conclusão.

1. Introduction; 2. Theoretical framework – explicative theories for the criminal behaviour; 2.1. Sociological approach – theories of the social apprenticeship; 2.2 Situational approach – theory of the rational choice; 2.3. Application of the theoretical presuppositions to the facts; 2.3.1. Characteristics of assaults with weapons and *modus operandi*;

---

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

3. Strategies and crime prevention measures. 3.1. Tertiary crime prevention – techniques of situational prevention; 3.2. Penal sanctions and pro-active detentions – measures of secondary prevention; 4. Conclusion.

## 1. Introdução

A criminalidade violenta, o crime organizado, a violência urbana, os *gangs* juvenis e a delinquência juvenil constituem alguns dos problemas sócio-criminais mais preocupantes das sociedades contemporâneas, na medida em que esses comportamentos violam valores fundamentais inerentes à pessoa humana, nomeadamente o direito à segurança, à vida e ao bem estar comum.

Confrontados com uma sociedade cada vez mais ameaçadora, marcada por diversos tipos de riscos sociais característicos da sociedade moderna, como é o caso da criminalidade violenta, é natural que o sentimento de insegurança do cidadão aumente e alguns hábitos quotidianos se alterem.

Este sentimento de insegurança – entendido como uma construção social em que estão implicados diversos factores (não só a consciência do aumento de certas formas de criminalidade, mas factores individuais e sociais de diferente natureza e actores como os meios de comunicação social) – é na maioria das vezes, acentuado, não pela frequência dos crimes praticados e conhecidos, mas pelo uso da violência que está associado à prática de determinados crimes. «Este medo social do crime violento (homicídio, violação, roubo) não tem efectivamente correspondência na sua frequência.» (Ministério da Justiça, 2001, p. 53).

Os dados estatísticos sobre os crimes registados pelas autoridades policiais portuguesas, entre 1993-2002 (Estatísticas da Justiça), demonstram que, efectivamente a criminalidade violenta representa uma pequena percentagem no universo da criminalidade em geral participada.

No entanto, e apesar da sua baixa frequência, parece assistir-se a um crescente aumento dos crimes violentos «A escalada aparente da violência, a insegurança pública e as preocupações dos governos conduziram, em vários países, à criação de comissões especiais encarregadas de se ocuparem da violência e de contribuírem para pôr em prática estratégias mais eficazes de prevenção e de luta.» (AAVV, ONU, p. 28).

Nas sociedades actuais e entre os crimes violentos mais participados às autoridades policiais – cometidos com utilização de armas de fogo ou armas brancas – destacam-se os crimes de homicídio e roubo.

Os assaltos praticados com recursos a armas de fogo ou armas brancas (objecto do presente estudo), constituem um tipo de criminalidade que, precisamente pela sua violência, gera enorme alarme social e influencia decisivamente o sentimento de segurança dos cidadãos. Preocupam não só as autoridades responsáveis (Forças de Segurança, Tribunais etc.) como o cidadão comum.

Neste contexto, as estratégias dissuasoras e as medidas preventivas assumem particular relevância, na medida em que contribuem não só para reduzir a criminalidade como fazem crescer o sentimento de segurança.

Numa primeira fase, afigura-se pois fundamental, conhecer as características dos roubos praticados com recurso a armas, identificar os principais alvos, saber se os seus autores são delinquentes primários ou reincidentes e conhecer a natureza e o modo de execução dos crimes (*modus operandi*), por forma a que, posteriormente, se possa então apresentar modelos e estratégias de prevenção criminal adequados e eficazes que, de alguma forma, possam minimizar os riscos de ocorrência de assaltos à mão armada e atenuar o sentimento geral de insegurança.

Deste modo, com o presente estudo, pretende-se dar um pequeno contributo no sentido de se estudar os assaltos à mão armada no contexto da sociedade portuguesa e, enquadrar, descrever e explicar, à luz das teorias explicativas do comportamento criminal, este tipo de crime violento.

Como método e técnica de investigação criminológica, optou-se pelo estudo de casos, por ser a técnica que melhor permite caracterizar e analisar indirectamente, através do recurso a documentos (neste caso, 12 acórdãos sobre roubos com arma, seleccionados de forma aleatória, através de pesquisa e consulta do site da internet <http://www.dgsi.pt>) este fenómeno criminal.

Neste sentido, não são os meros indicadores estatísticos ou referências históricas que orientam este estudo, mas sim a tentativa de identificar determinados padrões de comportamento criminal e enquadrá-los e explica-los através das teorias criminológicas.

De acordo com Figueiredo Dias (1997), a criminologia terá que operar com uma pluralidade de conceitos de crime. O conceito criminológico geral de crime deverá conceber-se como algo mais do que um mero conceito sociológico e, simultaneamente, como algo mais do que um puro conceito jurídico-legal «Todo o conceito criminológico de crime assenta necessariamente numa dupla referência: uma referência jurídica e uma referência sociológica.» (p. 84).

Contudo, e apesar desta dupla concepção jurídica-sociológica do crime ser válida para a compreensão das causas e consequências dos crimes, entende-se<sup>1</sup> que mais importante que a repressão criminal<sup>2</sup> será a dissuasão e a prevenção das potenciais práticas criminais que se podem combater à priori, criando condições que minimizem as causas que estão na sua origem.

É neste sentido, que se pretendeu enquadrar o objecto do presente estudo – assaltos com o uso de armas – e, deste modo, a partir das teorias explicativas do comportamento criminal, procurou-se reflectir, analisar e explicar um tipo de comportamento criminal que se caracteriza, essencialmente, pela sua violência, consciente, no entanto, que a definição e qualificação jurídica-penal dos crimes de roubo também é pertinente.

Efectivamente, a criminalização destas práticas criminais (roubos com arma) e a interpretação e qualificação jurídica dos factos considerados como provados, nos acórdãos analisados, justificariam também uma abordagem jurídico-penal deste fenómeno socio-criminal.

Contudo, não é este o objectivo deste estudo.

Sendo a maioria dos acórdãos omissos quanto às características biológicas e psicológicas dos arguidos e, pressupondo a inexistência de quaisquer anomalias biológicas ou perturbações psicológicas, opta-se por explicar o comportamento criminal dos diversos arguidos à luz das teorias criminológicas do processo de aprendizagem social e da escolha racional.

Deste modo, no presente estudo, defende-se o pressuposto teórico de que a maioria dos comportamentos criminais dos assaltantes é aprendido, através dos mesmos mecanismos psicológicos e processos de aprendizagem que estão envolvidos na aprendizagem de qualquer outro tipo de comportamento.

Defende-se também o pressuposto de que o comportamento criminal resulta de uma escolha racional, em que os delinquentes avaliam os custos e os benefícios associados à prática de um assalto à mão armada.

Assim, problematiza-se e enquadra-se o objecto do presente estudo à luz das teorias de aprendizagem social e da escolha racional e, parte-se dos

---

<sup>1</sup> Numa perspectiva pedagógica, preventiva e construtiva esse da opinião de que se devem conhecer as causas originais que induzem o ser humano a prática de crimes e, deste modo, criar condições sociais, económicas e culturais que o integrem e socializem e que não o excluam e criminalizem.

<sup>2</sup> Normalmente associado ao Direito e direccionado para a punição, isto é, posterior ao acto penalmente punível.

pressupostos teóricos de que o comportamento criminal dos assaltantes à mão armada é um comportamento aprendido através de um processo de aprendizagem, de comunicação, de interacção e de identificação em relação a um grupo social e resulta de um processo racional.

Parte-se da hipótese de que o delinquente selecciona e procura relacionar-se com quem partilha e manifesta ideias, condutas e atitudes semelhantes às suas, ou seja, as causas do comportamento criminal dos assaltantes, não estão no facto do delinquente se associar e relacionar com outros delinquentes para praticar assaltos à mão armada, mas sim de um anterior processo de aprendizagem e interiorização de valores e atitudes criminais, que eventualmente poderá reforçar ao se integrar num grupo delinquente com o qual se identifica – processo de *identificação diferencial*.

O assaltante, associa-se a determinado grupo delinquente porque se identifica com os valores desse mesmo grupo e porque desse modo delinquirá melhor e tirará mais benefícios.

Assim, defende-se a perspectiva de que o comportamento criminal dos assaltantes não deve ser entendido e explicado por factores hereditários, biológicos ou relacionados com determinadas características físicas ou desigualdades sócio-económicas, mas sim como resultado de um processo de aprendizagem racional, durante o qual avalia os custos e os benefícios associados à prática deste tipo de crime.

Defende-se ainda a concepção teórica, segundo a qual o processo de avaliação e decisão (escolha racional) é influenciado por factores como sejam os ganhos monetários previstos, o tempo necessário para a prática do crime e riscos físicos envolvidos, o número de alvos disponíveis e respectiva acessibilidade, o conhecimento e o domínio dos métodos e das técnicas necessárias à prática do crime e o risco de detecção e de punição.

Os benefícios esperados, constituirão, no entanto, o elemento mais importante no processo de decisão para a prática de um assalto.

Deste modo, espera-se explicar o comportamento criminal dos assaltantes e apreender as principais características dos assaltos à mão armada e, posteriormente, apresentar estratégias e medidas de prevenção adequadas ao tipo de crime em análise.

Conhecido o *modus operandi* e os principais alvos objecto dos assaltos à mão armada, referem-se, então, os modelos de prevenção criminal que se entende serem os mais adequadas a este tipo de crime.

Neste sentido, defender-se-á a pertinência da adopção de medidas de prevenção terciárias (prevenção situacional) e secundárias (sanções penais e detenções pró-activas). Considera-se que a prevenção situacional

(também designada, hoje em dia, prevenção da insegurança) assume particular relevância na protecção dos alvos, na medida em que contribui para a redução da criminalidade e faz crescer o sentimento de segurança. Por outro lado, entende-se que a aplicação de sanções penais e as detenções pró-activas, constituem também as medidas de prevenção mais adequadas aos autores dos assaltos.

Neste estudo, importa pois conhecer o *modus operandi* comum e saber se se está perante indivíduos que fazem dos assaltos à mão armada o seu *modus vivendi* ou se pelo contrário se se tratam de delinquentes ocasionais, cuja prática dos crimes remonta a motivos muito específicos (dívidas ao jogo, dificuldades económicas momentâneas, obter dinheiro para drogas etc.). Se, na primeira situação, se poderá estar na presença de um indivíduo reincidente, na segunda, é provável tratar-se de um delincente primário.

Os crimes violentos são um tipo de crime de natureza complexa, porquanto, sendo seguro que nele estão em causa valores patrimoniais, o elemento pessoal tem uma particular importância, na medida em que, com a sua prática, é posta em causa a liberdade, a integridade física e até a própria vida da pessoa roubada.

Em síntese, numa primeira fase, explicitam-se as abordagens e os conceitos teóricos que explicam o comportamento criminal dos assaltantes e citam-se partes dos acórdãos que fundamentam e sustentam a teoria formulada e descrevem o modo de actuação comum – *modus operandi* – e, numa segunda fase, face à análise dos factos descritos nos acórdãos e à luz do quadro teórico sobre estratégias e medidas de prevenção criminal, referem-se os modelos de prevenção criminal mais adequados ao tipo de crime em causa.

Tem-se consciência de que a abordagem da problemática dos assaltos violentos, exige, numa perspectiva multidisciplinar, o desenvolvimento de múltiplas vertentes analíticas.

No entanto, com o presente estudo, não se pretende abordar todos os aspectos criminológicos relacionados com os assaltos à mão armada e o sentimento de insegurança que lhe está associado, mas sim, reflectir sobre os factores e causas que estão na sua origem e, por isso, parte-se das abordagens teóricas explicativas do comportamento criminal para que, conhecendo as suas origens/causas, se possam delinear e desenvolver estratégias e medidas de prevenção criminal e até social que, de alguma forma, contribuam para a criação de condições que minimizem o surgimento de comportamentos criminais violentos e potenciem processos de socialização que integrem e não excluam o ser social.



## 2. Enquadramento teórico – Teorias explicativas do comportamento criminal

A dificuldade do estudo e compreensão do comportamento humano, resulta da sua complexidade e são várias as abordagens teóricas que o tentam explicar.

No que diz respeito ao comportamento criminal, verifica-se que os quadros teóricos explicativos da origem do crime e dos comportamentos criminais se têm alterado ao longo do tempo e acompanham as dinâmicas e as grandes transformações sociais que a sociedade moderna tem conhecido.

Se, na passagem do séc. XX e na sequência dos estudos precursores de Lombroso, se defendia a tese de que o criminoso representava um tipo específico de indivíduo por oposição ao não criminoso e imperava a ideia de que a causa do crime residia no próprio agente, chegando a pugnar-se pela esterilização como meio de evitar a reprodução de genes criminogénicos, mais recentemente explica-se o comportamento criminal como resultado de factores de natureza psico-sociológica.

A biologia criminal, a psicologia criminal, a sociologia criminal e a mais recente abordagem teórica, conceptualizada como abordagem situacional ou criminologia ambiental, constituem – na moderna criminologia «científica» – os modelos teóricos explicativos do comportamento criminal.

Com o presente relatório, não se pretende uma reflexão teórica sobre as diversas abordagens e concepções científicas explicativas do comportamento criminal, mas tão só, tentar, a partir de um quadro teórico que se entende ser o mais adequado, explicar o comportamento criminal dos assaltantes.

Face ao tipo de criminalidade e comportamento criminal dos assaltantes, entende-se que, este comportamento criminal violento, deve ser teoricamente enquadrado no âmbito da sociologia criminal (por referência aos modelos sociológicos) e da criminologia ambiental (abordagens situacionais).

Neste sentido, defendem-se as teorias da aprendizagem social – especificamente a *teoria da associação diferencial* de Edwin Sutherland e a *teoria de identificação diferencial* de Glaser – e a teoria da escolha racional, como concepções teóricas que melhor enquadram e explicam o comportamento criminal dos autores dos assaltos à mão armada.

No entanto, tem-se consciência que outras abordagens criminológicas também poderiam ser, eventualmente, consideradas para explicar as condutas criminais dos assaltantes, pois, serão vários os factores que estão na origem e condicionam o comportamento humano.

## 2.1. Abordagem sociológica – Teorias da aprendizagem social

As teorias da aprendizagem social, atribuem importância aos mecanismos psicológicos que estão envolvidos no processo de aprendizagem e explicam o comportamento criminal como um comportamento que se aprende da mesma forma que – através de um complexo processo de comunicação e interação com pessoas e grupos – se aprendem outras condutas e actividades lícitas.

Segundo Sutherland (citado por Molina, 1994), o comportamento criminal resulta de um normal processo social de aprendizagem e a influência criminógena depende do grau de intimidade do contacto interpessoal com familiares ou amigos.

O pressuposto lógico, da *teoria da associação diferencial* de Edwin Sutherland, é dado, pela ideia de organização social diferenciada associada às concepções do conflito social. «la denominada asociación diferencial no es sino consecuencia lógica del principio de aprendizaje a través de asociaciones o contactos en una sociedad plural y conflictiva.» (Molina, 1994, p. 215).

Para este autor, o conflito que existe entre os diversos grupos que constituem a organização social, origina condutas diferenciadas e é inevitável que um desses grupos adopte modelos de conduta delincente.

O processo de aprendizagem do comportamento criminal ocorre segundo mecanismos inerentes a qualquer processo de aprendizagem e a conduta delincente é resultado do contacto diferencial do indivíduo com modelos delinquentes e não delinquentes e que respondem às suas necessidades e valores.

A aprendizagem do comportamento criminal, resulta de um contacto em excesso com comportamentos criminais, reservando-se assim a expressão *associação diferencial* para o facto das pessoas que se associam a padrões criminais diferirem daquelas que se associam a padrões não-criminais.

De acordo com R. Gonçalves (2002) «a perpetuação do comportamento criminoso pode ser concebido através de um processo em que organizações produzem indivíduos criminosos e estes, por sua vez, reproduzem e “alimentam” a contínua existência desses grupos através da sua identificação a eles e mediante os reforços que recebem pelas suas actividades criminosas.» (p. 114).

A existência prévia de uma organização social ou grupal diferenciada, com padrões e tradição criminal, explica o comportamento criminal dos elementos que nela interagem.

O comportamento desviante, é assim conceptualizado como produto de um processo de aprendizagem e interiorização de valores e atitudes criminais e, por consequência, os comportamentos são aprendidos e transmitidos através de modelos presentes na família, na escola, nos meios de comunicação social ou em grupos de pares com os quais o indivíduo se identifica.

Nesta perspectiva, defende-se que a maioria dos comportamentos criminais resultam da aprendizagem de normas, valores e de métodos e técnicas criminais e que, essa aprendizagem, depende da frequência e da intensidade de contactos com outros que propiciam e garantem uma eficaz aprendizagem de métodos e técnicas e que valorizam a violação da lei (*associação diferencial*). «El individuo aprende así no sólo la conducta delictiva, sino también los propios valores criminales, las técnicas comisivas y los mecanismos subjetivos de racionalización o autojustificación del comportamiento desviado.» (Molina, 1994, p. 215).

Nesta óptica, o processo de aprendizagem social constitui a principal fonte explicativa do aparecimento do comportamento criminal. No entanto e, de acordo com esta concepção teórica «um indivíduo torna-se criminoso por causa de um excesso de definições favoráveis à violação da lei em detrimento de definições não-favoráveis a essa violação.» (Gonçalves, 2002, p. 112). Uma pessoa, torna-se delinquente, quando as consequências da violação da lei são inferiores aos benefícios que a prática criminal propicia.

Contudo, e segundo Glaser, a *teoria da associação diferencial* de Sutherland ignora as determinações individuais e a possibilidade que cada indivíduo tem de decidir sobre a escolha dos papéis que pretende representar na sociedade.

Deste modo, Glaser, introduz, na teoria sociológica da *associação diferencial* de Sutherland, a noção de *identificação diferencial*.

Segundo a *teoria de identificação diferencial* de Glaser, a aprendizagem da conduta criminal não resulta por via da comunicação ou interacção pessoal, mas sim pelo processo de identificação, ou seja, uma pessoa opta pela prática criminal na medida em que se identifica com um grupo de referência ou outras pessoas reais ou fictícias com comportamentos ou padrões criminais que lhes parecem aceitáveis.

A *identificação diferencial*, assenta na racionalização do comportamento criminal, ou seja, o facto de um indivíduo se associar a criminosos não fará dele um criminoso a não ser que se identifique com esse tipo de comportamento através de um processo de identificação.

Uma outra concepção e interpretação do comportamento criminal é dada pela *teoria de reforço diferencial* de Jeffery, para quem «el comportamiento criminal es comportamiento operante, en continuo proceso de interacción con el meio.» (Molina, 1994, p. 221).

Para Jeffery, (citado por Gonçalves, 2002) o comportamento criminal é aprendido através das consequências da própria acção «um indivíduo tornar-se-á criminoso se achar que os padrões criminosos são mais satisfatórios, mais recompensadores ou reforçadores do que os anti-criminosos depois de se ter associado mais a padrões criminosos do que a não-criminosos» (p. 113).

A tendência, para a ocorrência de um determinado comportamento, é tanto maior quanto no passado, a opção escolhida, de entre várias, apresente maior probabilidade de provocar satisfação no indivíduo, ou seja, «a pessoa escolherá a criminalidade em detrimento da convencionalidade, tanto mais quanto achar que ela é satisfatória, em termos de grandeza, frequência e probabilidade.» (Gonçalves, 2002, p. 113).

Nesta perspectiva, o crime é um comportamento aprendido que resulta dum condicionamento operante, isto é, a aprendizagem ocorre através das consequências da própria acção bem como das situações sociais que reforcem ou impliquem uma discriminação favorável à conduta delinvente.

Já o modelo teórico de R. Akers (citado por Molina, 1994), explica a persistência de um comportamento delinvente em função das vantagens ou desvantagens associadas a esse mesmo comportamento ou outros comportamentos alternativos, pois «la conducta criminal es controlada por una serie de estímulos a los que sigue. Dicha conducta, se refuerza cuando obtiene gratificaciones positivas o evita castigos (refuerzo negativo); el mismo comportamiento se enerva o debilita mediante estímulos negativos (castigos) o pérdida de gratificaciones (sanción positiva)» (p. 222).

Assim, a persistência da conduta criminal sai reforçada quando obtém benefícios e evita as punições.

Segundo a *teoria da ocasião diferencial* de Cloward y Ohlin, a aprendizagem do comportamento delinvente é condicionada pelas circunstâncias, ocasiões e oportunidades do indivíduo e pelas subculturas a que pertence.

Deste modo, o processo de aprendizagem não se processa de modo uniforme e homogéneo e, estes autores identificam três tipos de subculturas com características criminológicas particulares – subcultura conflitual, subcultura da evasão e subcultura criminal.

Em suma, pode-se afirmar que, as várias concepções teóricas do processo de aprendizagem social, têm em comum o facto de explicarem o comportamento criminal como resultado dum processo de aprendizagem, em que o delinquente interioriza valores, atitudes e técnicas e, reforça ou não a sua conduta criminal, em função das vantagens ou desvantagens associadas a esse mesmo comportamento.

## **2.2. Abordagem situacional – Teoria da escolha racional**

A teoria da escolha racional, constitui uma das abordagens teóricas da criminologia ambiental, e assenta no pressuposto da racionalidade (custos vs. benefícios), ou seja, segundo esta perspectiva, os indivíduos, antes da prática de um determinado tipo de crime, analisam e avaliam a situação, ponderando os custos e os benefícios inerentes ao cometimento desse mesmo crime.

Esta perspectiva teórica – economicista – assenta nos seguintes pressupostos: o criminoso, através do crime, procura um benefício pessoal e ainda que de forma rudimentar tem de tomar decisões e fazer opções.

O processo de decisão é limitado pelas suas próprias capacidades cognitivas, pelo grau de acesso que tem a informações relevantes e pelo tempo que o criminoso dispõe. Este processo de decisão é também condicionado e varia, consoante os crimes, os diferentes momentos em que é praticado e a natureza dos ofensores.

Segundo O Gonçalves (2002), esta concepção teórica também é importante para explicar o comportamento criminal reincidente – reincidência no crime. «De facto e de acordo com os ensinamentos da aprendizagem social, sabe-se que um comportamento tem maior tendência a ser repetido se os reforços obtidos em situações anteriores forem suficientemente gratificantes por aposto às contrariedades havidas.» (p. 133).

## **2.3. Aplicação dos pressupostos teóricos aos factos**

Estabelecido o quadro teórico de referência e apresentados os contributos teóricos, que, se entende, melhor explicam a generalidade dos comportamentos criminais dos assaltantes, espera-se ter o discernimento suficiente de, perante cada caso, saber aplicar o enquadramento teórico mais conveniente, sem perder de vista que é a teoria que se deve ajustar

aos factos e não estes a ela. Isto é, que abordagem teórica explica determinado tipo ou característica do comportamento criminal.

Os factos descritos nos acórdãos e citados no presente relatório, demonstram que, a maioria dos assaltos à mão armada apresenta características semelhantes.

Os padrões de comportamento dos assaltantes revelam aprendizagens comuns.

Actuando em grupo ou de forma isola, a violência empregue nos assaltos à mão armada é uma das formas de manifestação que caracteriza este tipo de comportamento.

Deste modo, julga-se pertinente enunciar alguns conceitos relacionados com ela.

No entendimento de Ives Michaud (citado por J. Planella), há violência «quando, numa situação de interacção, um ou mais actores actuam, de maneira directa ou indirecta, juntos ou isolados, provocando prejuízos a uma pessoa ou a um grupo, a diferentes níveis, quer contra a sua integridade física, quer contra a sua integridade moral, quer contra os seus bens, quer nas suas participações simbólicas e culturais.» ( p. 87).

H. L. Nieburg, por seu turno, diz que «a violência consiste numa acção, directa ou indirecta, destinada a limitar, ferir ou destruir as pessoas ou os bens.» (p. 87).

Ora, os conceitos enunciados, enquadram efectivamente o comportamento dos assaltantes, uma vez que, na interacção que se estabelece entre autor e vítima (directa) do crime, existe sempre violência, mesmo quando esta resulta duma limitação do comportamento da vítima, que intimidada e coagida com a exibição de uma arma (arma de fogo ou arma branca) se sente constrangida e não reage.

Outra das características do comportamento criminal dos assaltantes é o facto de anteciparem mentalmente o cometimento do crime, isto é, os delinquentes, antes da prática dum assalto, *escolhem o alvo e previamente elaboram um plano de acção* pelo que o roubo com arma não ocorre por uma questão de mera oportunidade. Como se verifica, «Os arguidos actuaram em conjugação de esforços e segundo plano previamente combinado»<sup>3</sup>; «na sequência de plano previamente combinado, os arguidos, de comum acordo e em divisão de tarefas, dirigiram-se ao Posto dos CTT»<sup>4</sup>; «Tendo observado e analisado todos os factos que

<sup>3</sup> Cfr. Ac. do STJ de 04/07/2002 – Proc. n.º 02P2358.

<sup>4</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07/05/2003 – Proc. n.º 02P2566.

pretendia, e sempre na execução do plano que previamente havia traçado (...) planeou antecipadamente o crime e executou-o de forma a evitar que viesse a ser descoberto»<sup>5</sup>; «Foi na concretização desse plano que no dia 22/09/2000 os três primeiros arguidos encontraram o ofendido G»<sup>6</sup>; «Na posse da viatura subtraída, o arguido B reuniu-se com os co-arguidos G e D, para combinarem a realização do assalto projectado (...) agiram, sempre e em todas as acções descritas, com a perfeita consciência de que o faziam no âmbito de um grupo organizado em que cada um deles tinha uma função específica.»<sup>7</sup>.

A teoria de aprendizagem de Glaser explica este tipo comportamento criminal. De acordo com esta perspectiva, os indivíduos, antes da prática de um determinado tipo de crime, analisam e planeiam, através de um processo de mediação cognitiva, o seu cometimento. O planeamento e antecipação mental da prática do crime é condicionado pelos laços criminais ou convencionais existentes, pelas experiências de aprendizagem social anteriores que tenham proporcionado ideias ou competências e pela percepção que o sujeito tem das necessidades, oportunidades e riscos a avaliar em cada circunstância.

A teoria da escolha racional, também explica este comportamento criminal, na medida em que, de acordo com esta perspectiva, antes da prática de um crime, os indivíduos analisam e avaliam a situação, ponderando os custos e os benefícios inerentes ao cometimento desse mesmo crime. Esta teoria, assenta no pressuposto de que o criminoso, através do crime, procura um benefício pessoal e, ainda que de forma rudimentar tem de tomar decisões e fazer opções.

Para além de planearem previamente os assaltos, os delinquentes persistem e reincidem na prática deste tipo de crime – outra das características dos assaltantes à mão armada.

Os factos provados nos acórdãos analisados, revelam que a maioria dos autores dos assaltos, têm, efectivamente, tendência para *reincidir* na prática deste tipo de criminalidade. «Esta condenação anterior demonstra que o recorrente tem propensão para a prática de actividades criminosas»<sup>8</sup>; «dois assaltos à mão armada, no espaço de um mês, à mesma agência bancária»<sup>9</sup>; «vindo a praticar idênticos crimes de roubo cerca de

<sup>5</sup> Cfr. Ac. do STJ de 18/06/2003 – Proc. n.º 03P1668.

<sup>6</sup> Cfr. Ac. do STJ de 19/06/2002 – Proc. n.º 02P1867.

<sup>7</sup> Cfr. Ac. do STJ de 14/11/2003 – Proc. n.º 03P3774.

<sup>8</sup> Cfr. Ac. do STJ de 19/02/2004 – Proc. n.º 04P268.

<sup>9</sup> Cfr. Ac. do STJ de 20/06/2002 – Proc. n.º 02P1398.

dois meses depois, o que lhe acarretou condenação, encontrando-se de momento recluso(...) concurso real, de sete crimes de roubo»<sup>10</sup>; «A sua conduta anterior ao crime está manchada pela prática desses crimes e também pela circunstância de se ter provado que se dedicava de forma habitual e reiterada à prática de assaltos (...) usando armas de fogo para melhor assegurar o êxito das suas condutas»<sup>11</sup>; «encontravam-se presos (...) Contudo, beneficiaram de uma saída de curta duração, pelo período de dois dias, com início no dia 15Jan01. Logo nesse dia, os três decidiram fazer suas quantias monetárias depositadas em instituições bancárias ou em estações de correios.»<sup>12</sup>; «No dia 21 de Junho de 2001, cerca das 15.05 horas, na sequência de plano previamente combinado, os arguidos (...) no dia 12 de Julho de 2001, cerca das 16.50 horas (...) dirigiram-se novamente ao posto dos CTT(...) Finalmente, no dia 19 de Julho de 2001, cerca das 17.05, o arguido A dirigiu-se sozinho ao Posto dos CTT»<sup>13</sup>.

A reincidência neste tipo de crime, parece, ser pois uma constante. As teorias da escolha racional e do processo de aprendizagem explicam o comportamento criminal recorrente.

De facto e de acordo com os ensinamentos da aprendizagem social, sabe-se que um comportamento criminal tem maior tendência a ser repetido se os benefícios obtidos em situações anteriores compensarem os riscos corridos.

O modelo teórico de R. Akers, explica a persistência e reincidência de um comportamento delinvente em função das vantagens ou desvantagens associadas a esse mesmo comportamento ou outros comportamentos alternativos. A persistência da conduta criminal sai reforçada quando obtém benefícios e evita as punições.

Contudo, nem todos os factos descritos nos acórdãos narram comportamentos criminais caracterizados pela reincidência, como são os seguintes casos «Não fazendo da prática de roubo o seu modo de vida»<sup>14</sup>; «são delinquentes primários, estão socialmente inseridos e, livres do consumo de estupefacientes»<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Ac. do STJ de 19/06/2002 – Proc. n.º 02P1867.

<sup>11</sup> Cfr. Ac. do STJ de 18/06/2003 – Proc. n.º 03P1668.

<sup>12</sup> Cfr. Ac. do STJ de 04/07/2002 – Proc. n.º 02P2358.

<sup>13</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07/05/2003 – Proc. n.º 02P2566.

<sup>14</sup> Cfr. Ac. do STJ de 19/02/2004 – Proc. n.º 04P163.

<sup>15</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07/05/2003 – Proc. n.º 02P2566.



Apesar da não reincidência, entende-se, no entanto, que na origem do comportamento criminal está sempre subjacente um processo de aprendizagem e uma escolha racional. O criminoso, através do crime, procura sempre um benefício pessoal e, ainda que de forma rudimentar, tem de tomar decisões e fazer opções. Por outro lado, a forma de actuação – *modus operandi* – é condicionado pelas técnicas criminais anteriormente aprendidas.

Outra das características de comportamento, observadas na prática dos assaltos à mão armada, é o facto de, normalmente, os criminosos actuarem em *grupo*. Como os factos demonstram «os três arguidos decidiram, dirigirem-se a um restaurante, armados, e aí assaltar o mesmo e as pessoas que se encontrassem»<sup>16</sup>; «Consumado o plano, os arguidos fugiram imediatamente do local»<sup>17</sup>; «O arguido A agiu deliberada, livre e conscientemente, em conjugação de esforços e intentos com dois indivíduos, cuja identidade não foi possível apurar»<sup>18</sup>; «perante o tipo de crime em questão, nos moldes em que foram praticados – dentro de um ambiente de comportamento grupal»<sup>19</sup>; «Ao agirem visando o mesmo fim criminoso, depois de acordo e plano prévio (...) os arguidos, participaram nos crimes sob a forma de co-autoria»<sup>20</sup>.

O facto da maioria dos acórdãos narrar comportamentos criminais em grupo, permite, contextualizar a actividade e o comportamento criminal dos assaltantes como resposta ao cumprimento de normas e objectivos do grupo e não tanto como resultado de uma planificação individual.

Em alguns casos, constata-se que se está perante situações de criminalidade organizada e de grupos de jovens delinquentes.

Os factos descritos no acórdão do STJ de 14/11/2003 (Proc. n.º 03P3774), demonstram que os assaltos à mão armada, foram executados no âmbito de um grupo organizado em que cada membro tinha uma função específica, sendo os arguidos condenados pelo crime de associação criminosa. «A 1.ª Arguida, A, (...) há já alguns anos, criou e chefou um grupo de indivíduos (...) cuja finalidade era a de subtraírem artigos e valores (...) Para a realização dos assaltos (...) sempre no âmbito da actividade organizada do grupo que integravam, liderado pelo A. (...) agiram, sempre e em todas as acções descritas, com a perfeita consciência de que

<sup>16</sup> Cfr. Ac. do STJ de 19/02/2004 – Proc. n.º 04P163.

<sup>17</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07/05/2003 – Proc. n.º 02P2566.

<sup>18</sup> Cfr. Ac. do STJ de 11/04/2002 – Proc. n.º 02P237.

<sup>19</sup> Cfr. Ac. do STJ de 19/06/2002 – Proc. n.º 02P1867.

<sup>20</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07/05/2003 – Proc. n.º 02P2566.

o faziam no âmbito de um grupo organizado em que cada um deles tinha uma função específica.».

Já os factos narrados nos acórdãos do STJ de 19/06/2002 (Proc. n.º 02P1867) e do TRL de 19/05/2004 (Proc. n.º 3549/2004-3), permitem afirmar que se está perante bandos de jovens delinquentes, ou seja, grupo de jovens ou de jovens adultos (geralmente com idades entre os 14 e os 24 anos) que cometem os assaltos na via pública com utilização de armas. «pelo que denota de perigosidade o comportamento em grupo, o qual acarreta não apenas um risco para a comunidade de frequentadores da zona da “Parque Expo”, em Lisboa, como também de “vulgarização” e “adesão” de outros jovens a este tipo de “assaltos”(…)os três primeiros arguidos juntamente com duas raparigas que não foi possível identificar e dois menores de 15 anos, constituíram um grupo com a finalidade de assaltarem(…)tratava de cinco indivíduos actuando em conjugação de esforços»<sup>21</sup>; «Os arguidos, em conjunto com os menores H. e V., combinaram proceder a assaltos(…)não pode deixar de se reconhecer que estamos em presença de um «grupo de miúdos», provenientes da famílias acantonadas no desenraizamento e na difícil sobrevivência, na exclusão de um gueto urbano, como é o Bairro do Zambujal»<sup>22</sup>.

No entanto, os dois casos analisados, parecem revelar que os grupos de jovens delinquentes apresentam um grau de organização formal interno bastante reduzido ou mesmo inexistente e, nestes casos em concreto, os assaltos não resultam de estratégias pré-definidas, pelo que não se poderá afirmar que se está perante *gangs*. Este termo, é muitas vezes utilizado de forma incorrecta, pelos meios de comunicação social e pelo senso comum, pois os assaltos praticados por estes grupos podem não passar acções circunstanciais de jovens delinquentes que não preenchem as características do conceito de *gang*.

Os *gangs*, caracterizam-se por uma organização interna hierarquizada, estável ao longo do tempo, pela fidelidade interna do indivíduo ao grupo, pela implementação num determinado território e pela participação continuada num vasto conjunto de actividades consideradas “anti-sociais”(Fillieule, 2001, p.70).

Apesar de constituírem grupos marginais violentos, com subculturas próprias, os factos analisados não permitem concluir que estes grupos sejam estruturados e que os jovens façam dos assaltos um modo de vida.

<sup>21</sup> Cfr. Ac. do STJ de 19/06/2002 – Proc. n.º 02P1867.

<sup>22</sup> Cfr. Ac. do TRL de 19/05/2004 – Proc. n.º 3549/2004-3.

De acordo com a *teoria da ocasião diferencial* de Cloward e Ohlin, o comportamento criminal destes jovens, será condicionado pelas circunstâncias, oportunidades e ocasiões e, pelas subculturas a que pertencem. Estes factores interferem nos respectivos processos de aprendizagem.

O facto de, normalmente, os assaltantes à mão armada actuarem em grupo, levanta a questão de saber o porquê de um indivíduo se associar a outros para delinquir. Porque é que indivíduos oriundos do mesmo meio social e geográfico estabelecem contactos com indivíduos delinquentes próximos ou distantes e outros não? Porque é que uns aderem e se associam a um determinado grupo e não a outro? Será que a causa do comportamento criminal resulta do contacto que indivíduos não delinquentes estabelecem com um grupo de indivíduos delinquentes e, deste modo, ao iniciarem um processo de aprendizagem delinquente, tronam-se também delinquentes ou associam-se e relacionam-se com outros delinquentes porque se identificam com os seus valores e padrões de conduta e assim podem delinquir melhor?

A explicação mais aceitável é que um delinquente procura integrar-se num grupo delinquente com o qual se identifica e partilha os mesmos valores e atitudes e, manifesta ideias e condutas semelhantes às suas, ou seja, um delinquente opta pela prática criminal “em grupo” na medida em que se identifica com esse grupo de referência ou com comportamentos ou padrões criminais que lhes parecem aceitáveis.

Esta perspectiva, enquadra-se na *teoria de identificação diferencial* de Glaser que, assenta na racionalização do comportamento criminoso, ou seja, o facto de um indivíduo se associar a criminosos não fará dele um criminoso a não ser que se identifique com esse tipo de comportamento através de um processo de identificação.

Efectivamente, é a *identificação* com os valores e comportamento do outro que explicará o facto de os indivíduos se agruparem para o cometimento dos assaltos à mão armada. Como se constata nos dois casos em concreto, «os arguidos e um tal B encontravam-se presos, no EP de Alcoentre, em cumprimento de pena. Contudo, beneficiaram de uma saída de curta duração, pelo período de dois dias. Logo nesse dia, os três decidiram fazer suas quantias monetárias depositadas em instituições bancárias ou em estações de correios»<sup>23</sup>; «não eram companheiros habitualmente (...) nessa altura andavam juntos»<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. Ac. do STJ de 04/07/2002 – Proc. n.º 02P2358.

<sup>24</sup> Cfr. Ac. do TRP de 12/05/2004 – Proc. n.º 0441469.

Nestes casos, como na maior parte das situações narradas nos acórdãos analisados e anteriormente citadas, entende-se, que é o processo de identificação que melhor explica o comportamento criminal em grupo.

No entanto, defende-se também a teoria do processo de aprendizagem de Edwin Sutherland (associação diferencial) e explica-se a origem do comportamento criminal dos assaltantes, como resultado de uma aprendizagem e interiorização de normas, valores e de métodos e técnicas «criminais». Este processo de aprendizagem depende da frequência e da intensidade de contactos com «outros» que propiciam e garantem uma eficaz aprendizagem de métodos e técnicas criminais.

O efeito de grupo sobre a aprendizagem, a legitimação, o desenvolvimento e a consolidação de práticas criminais tem sido confirmado através de múltiplos estudos realizados, em particular os que tem como referência a teoria da associação diferencial de E. Sutherland (1939).

Deste modo, defendem-se as abordagens teóricas do processo de aprendizagem que explicam o comportamento criminal como «produto» de um processo de aprendizagem e interiorização de valores e atitudes criminais e, por consequência, os comportamentos são aprendidos e transmitidos através de modelos presentes na família, na escola, nos meios de comunicação social ou em grupos de pares com os quais o indivíduo se identifica e passa a integrar.

Em síntese, defende-se que o processo de aprendizagem social e as escolhas racionais, constituem, os principais factores explicativos do comportamento criminal dos assaltantes.

Com base nos factos descritos nos acórdãos, defende-se a ideia de que os assaltos com recurso à violência, obedecem a um planeamento, racional e prévio, e não resultam de mera oportunidade ou de actos criminosos negligentes, imprudentes ou casuais.

Por outro lado e, de acordo com as perspectivas teóricas enunciadas, entende-se que, o facto da maioria dos assaltantes à mão armada, actuarem em grupo e serem reincidentes, permite-lhes uma permanente aprendizagem de métodos e técnicas de práticas criminais que se reflectem numa forma de actuação comum – «*modus operandi*».

### **2.3.1. Características dos assaltos com recurso a armas e *modus operandi***

As estratégias e medidas de prevenção serão tanto mais eficazes quanto maior for conhecimento acerca dos alvos, do modo de execução do crime e do comportamento dos delinquentes.

Após se ter analisado e explicado o comportamento criminal dos assaltantes e antes de se apresentarem as medidas de prevenção, que se entendem ser as mais adequadas às características do tipo de crime em análise, tentar-se-á, analisar o *modus operandi* comum e identificar os principais alvos vítimas de assaltos à mão armada.

De acordo com O. Gonçalves (2002), se o arrombamento era o método usual na prática de roubos, «o aumento de segurança e consequente sofisticação dos sistemas de detecção e alarme fez porém com que objectivos e métodos se modificassem, surgindo o assalto à mão armada e roubo (...) como práticas mais actuais» (p. 264).

Os assaltos à mão armada, são, regra geral, planeados e praticados em contexto grupal e de violência e, se tradicionalmente se caracterizavam por se localizarem nos grandes centros urbanos (criminalidade urbana), ultimamente tem vindo a ocorrer por todo o país.

Verifica-se que, os assaltantes, são na sua maioria reincidentes e, ora cometem o mesmo tipo de crime, na mesma área geográfica e num curto espaço de tempo – «três assaltos praticados por dois indivíduos, no espaço de um mês no mesmo Posto dos CTT»<sup>25</sup> –, ora apresentam uma grande mobilidade espacial – «A acção do grupo estendeu-se por diversos pontos do Norte, Centro e Sul do País»<sup>26</sup> –, caracterizando-se este tipo de conduta pelo furto prévio de viaturas que utilizam para transporte e prática de vários assaltos com arma, em diversos pontos do país<sup>27</sup>.

Constata-se que, a forma de actuação (*modus operandi*) dos assaltantes à mão armada, relatada nos acórdãos analisados, é, na maioria dos casos, idêntica.

Definido o alvo e planeado o assalto com recurso a armas de fogo ou armas brancas – com a intenção de intimidar os cidadãos ou funcionários a entregar o dinheiro ou outros bens – o roubo é executado, normalmente, em grupo e com uso de violência.

Os factos a seguir citados, demonstram e retratam formas de actuação que parecem apresentar características comuns «transportava consigo um objecto de plástico com a aparência de uma pistola (...) antes de entrarem, e no intuito de inviabilizarem a sua ulterior identificação, B e o arguido A colocaram um gorro de lã na cabeça (o arguido A calçado

<sup>25</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07/05/2003 – Proc.º 02P2566.

<sup>26</sup> Cfr. Ac. do STJ de 14/11/2003 – Proc. n.º 03P3774.

<sup>27</sup> Os factos descritos no acórdão do STJ, de 14-11-2003 – Proc. n.º 03P3774, retratam esta forma de operar.

luvas cirúrgicas (...) o arguido C, com o mesmo intuito, colocou um boné na cabeça e óculos escuros (...) tendo B ficado à porta em cumprimento da função que lhe fora destinada (controlar e fiscalizar os utentes que se encontravam nos CTT assim como qualquer movimentação nas instalações da estação (...) empunhando a pistola em direcção dos clientes da estação (...) A e C dirigiram-se ao balcão de atendimento e (...) C aproximou-se da zona das caixas e exigiu à funcionária que lhe entregasse o dinheiro (...) por temer pela sua integridade física e vida, colocou em cima do balcão (...) os arguidos apoderaram-se assim da quantia (...) foi, posteriormente, repartida pelos três»<sup>28</sup>; «fazendo-se transportar num veículo automóvel (...). Para o efeito de dificultarem a sua identificação, encobriram parcialmente, com um pano as chapas de matrícula do veículo (...) o arguido A exibiu a referida pistola, apontando-a na direcção do funcionário G, ao mesmo tempo que lhe dizia: «isto é um assalto; o dinheiro depressa».(...) enquanto isso o arguido D dirigiu-se à funcionária da caixa n.º 2, entregando-lhe um saco de plástico e exigindo-lhe que ali depositasse o dinheiro que possuía. (...) Consumado o plano, os arguidos fugiram imediatamente e repartiram em partes iguais, a quantia»<sup>29</sup>; «o arguido e um comparsa abordaram, pelas costas, um indivíduo que passeava na rua e, depois do arguido lhe agarrar um braço, lhe exhibir uma pistola (de pressão de ar) e o intimidar para que lhe desse o telemóvel, ao mesmo tempo que dizia “se não queres levar um tiro”, o indivíduo começou a gritar, pelo que o arguido começou a afastar-se»<sup>30</sup>; «apoderando-se dos dois veículos automóveis mencionados, com o propósito concretizado de se servirem dos mesmos enquanto pudessem, para a prática dos restantes crimes»<sup>31</sup>; «com o fito de analisar o espaço da agência bancária, o movimento de clientes naquela ocasião, o número de funcionários presentes e respectiva localização, factores que poderiam condicionar a sua actuação, o arguido dirigiu-se ao interior (...) usava bigode falso, esperou cerca de cinco minutos (...) colocou a já descrita pasta azul que transportava em cima do balcão e do seu interior retirou um objecto em tudo semelhante a uma arma de fogo e, empunhou-a, apontando-a ao peito do funcionário C, dizendo-lhe “Mete o dinheiro na pasta, tudo o que tiveres aí” (...) o funcionário colocou todo o dinheiro na pasta do

<sup>28</sup> Cfr. Ac. do STJ de 04/07/2002 – Proc. n.º 02P2358.

<sup>29</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07/05/2003 – Proc. n.º 02P2566.

<sup>30</sup> Cfr. Ac. do STJ de 20/11/2003 – Proc. n.º 03P3225.

<sup>31</sup> Cfr. Ac. do TRP de 12/05/2004 – Proc. n.º 0441469.

arguido (...) ordenou novamente a C “Agora quero o filme do vídeo, vamos lá buscá-lo (...) retirou a cassete e entregou-a ao arguido»<sup>32</sup>; «munido de um saco desportivo destinado a colocar o dinheiro obtido e de uma caçadeira com os canos sobrepostos e cerrados que detinha há vários anos, o arguido entrou na agência (...) exibido a referida caçadeira e apontando-a ao rosto de B disse «O dinheiro já em cima do balcão, senão disparo. Sou um homem perdido» (...) dinheiro que o arguido guardou no saco, encaminhando-se de imediato para a porta da agência»<sup>33</sup>; «A 1.<sup>a</sup> Arguida, A, (...) há já alguns anos, criou e chefiou um grupo de indivíduos (...) cuja finalidade era a de subtraírem artigos e valores (...) dirigia e orientava todas as acções, definindo os alvos (...) tinha “clientes”, receptadores de artigos subtraídos, que lhe encomendavam os mais variados produtos (...) Perante tais encomendas, ela encarregava os seus colaboradores de agirem em conformidade (...) A acção do grupo estendeu-se por diversos pontos do Norte, Centro e Sul do País.(...) Para a realização dos assaltos e deslocações (...) tornou-se necessário que o grupo dispusesse de viaturas (...) a melhor solução foi efectuar a subtracção das mesmas. O arguido C levava consigo uma pistola calibre 6.35 m/m (...) rosto coberto por um lenço vermelho, uma meia de vidro metida da cabeça (...) sempre no âmbito da actividade organizada do grupo que integravam, liderado pelo A. (...) agiram, sempre e em todas as acções descritas, com a perfeita consciência de que o faziam no âmbito de um grupo organizado em que cada um deles tinha uma função específica»<sup>34</sup>.

Como se verifica, este tipo de assalto é previamente planeado, executado com violência, normalmente, por mais de um indivíduo (2, 3 ou 4) e com recurso a armas de fogo (pistola, revólver, caçadeira de canos cerrados, pistolas de alarme ou réplicas de armas) ou brancas (facas, navalhas) que utilizam como instrumentos de ameaça e coacção sobre os cidadãos e funcionários. Entram nos espaços (alvos previamente definidos), as vezes encapuçados e, após terem subtraídos os bens materiais, colocam-se em fuga (a pé ou em viaturas previamente furtadas para o efeito) e redistribuem os bens roubados.

Quando executados na via pública, os assaltantes, através da exibição de uma arma intimidam os cidadãos a quem tentam roubar bens diversos.

<sup>32</sup> Cfr. Ac. do STJ de 18/06/2003 – Proc. n.º 03P1668.

<sup>33</sup> Cfr. Ac. do STJ de 20/06/2002 – Proc. n.º 02P1398.

<sup>34</sup> Cfr. Ac. do STJ de 14/11/2003 – Proc. n.º 03P3774.

Por último, constata-se que os principais alvos – objecto de assaltos à mão armada – identificados nos acórdãos analisados, são Bancos, Estações dos CTT, Postos de abastecimento de combustível, motorista de táxis, estabelecimentos comerciais ou ocorreram na via pública (em que o cidadão é a vítima) e decorrem de situações em que os alvos parecem apresentar «elevada» vulnerabilidade, como se verifica na seguinte situação «usada a intimidação pela exibição de facas (...) assaltos a pessoas idosas e indefesas por forma a apropriarem-se de bens que as mesmas transportassem na altura»<sup>35</sup>.

### 3. Estratégias e medidas de prevenção criminal

No âmbito da luta contra a criminalidade, a prevenção criminal desempenha papel fundamental, na medida em que, visa, não só a redução ou eliminação das oportunidades da prática de crimes, mas também reduzir ou anular as vantagens que os delinquentes retiram da sua prática.

A prevenção criminal deve ser definida não apenas como um conjunto de métodos e de técnicas específicas que visam impedir a prática de um crime, mas como um processo de redução da prevalência de crimes. Por outro lado, a avaliação das estratégias e medidas de prevenção adoptadas em situações e crimes específicos, deve ser efectuada em termos dos resultados que ocorreriam na ausência de qualquer tipo de intervenção de cariz preventivo.

Estudos sobre prevenção do crime mostram que a adopção de medidas preventivas faz baixar as taxas de criminalidade e que é possível, através delas, obter uma melhor relação custo-resultado do que com medidas punitivas. «É essencial conhecer e atacar as causas do crime para evitar o seu aparecimento e adoptar estratégias pró-activas, precoces, diferenciados e orientadas para os diversos tipos de crime e para os problemas concretos da criminalidade, nomeadamente a nível nacional e local» (Ministério da Justiça, 2001, p. 103).

De acordo com os dados alcançados na conferência de alto nível, realizada entre os Estados membros da União Europeia, em Maio de 2000 (Ministério da Justiça, 2001) a prevenção e controlo da criminalidade será alcançável se se apostar no «desenvolvimento económico, no

---

<sup>35</sup> Cfr. Ac. do TRL de 19/05/2004 – Proc. n.º 3549/2004-3.



combate ao desemprego, na melhoria dos serviços de apoio social, na inserção dos grupos marginalizados, no planeamento urbano, no funcionamento dos sistemas de educação e saúde, na revalorização da família, na importância da formação cívica e de uma “cultura de legalidade” e não apenas uma concepção policial de “prevenção”» (p. 54).

A prevenção primária, visa precisamente combater as causas que estão na origem do cometimento do crime, ou seja, tenta neutralizá-las antes que o problema se manifeste. Em termos gerais, incide na melhoria das condições de vida.

No entanto, se se considerar o tipo de criminalidade em análise e as características próprias que lhe estão associadas é de crer que, no caso dos assaltos à mão armada, se devem privilegiar, sobretudo, estratégias e medidas de prevenção terciárias (alvos- prevenção situacional) e secundárias (autores-sanções penais e detenções pró-activas).

Entende-se que a prevenção criminal dos assaltos à mão armada, deve abranger, não apenas as causas sócio-económicas e culturais dos comportamentos criminais, mas, deve, fundamentalmente, ser orientada no sentido de reduzir as oportunidades de passagem ao acto, ou seja, as estratégias e medidas de prevenção devem incidir sobre os *alvos* e os *autores* da prática dos assaltos.

Considera-se que se deve dar especial atenção à protecção dos *alvos*. A prevenção deve actuar ao nível da redução das oportunidades e, deste modo, devem-se adoptar técnicas de prevenção específicas que visem proteger os alvos, aumentar os riscos e reduzir os ganhos para o delincente.

Neste sentido e antes da definição de uma estratégia de prevenção criminal (terciária), é imprescindível prever quais os alvos que podem estimular mais atracção junto dos potenciais criminosos.

Quanto aos *autores* dos assaltos à mão armada e, porque se trata de um tipo de comportamento criminal violento e recorrente, entende-se que as medidas preventivas (secundárias) mais adequadas passam pela aplicação de sanções penais e detenções pró-activas.

Por último, considera-se que as estratégias de prevenção do crime devem ter em conta não só as características e dimensões da criminalidade actual, mas também a evolução e as tendências prováveis a curto e longo prazo.

É provável que, com o reforço e eficácia das medidas de prevenção, aumente a violência empregue na prática dos assaltos e o recurso a armas de fogo e, também, a armas brancas.

Como afirma E. V. Ferreira (1998), «o reforço da segurança de alguns bens patrimoniais poderá vir a reflectir-se, a curto prazo, num aumento de crimes violentos sobre os respectivos proprietários.» (p. 110).

Neste sentido e, no que concerne às armas de fogo é fundamental adoptar medidas eficazes para o seu controlo e definir estratégias de prevenção do comércio ilegal das armas de fogo a nível transnacional.

### 3.1. Prevenção criminal terciária – Técnicas de prevenção situacional

A natureza e o modo de execução de um crime, resulta da conjugação de diversos factores relacionados com o comportamento do delinquente, os elementos físicos do meio e o alvo a atingir.

Tal como sublinha O Gonçalves (2002), «Para que ocorra um crime é necessário que exista um criminoso capaz e motivado, que o alvo seja minimamente vulnerável e atraia o delinquente e, por último, que não existam barreiras físicas ou humanas que dificultem ou impeçam o acesso a esse mesmo alvo.» (p. 133).

Ora, as condições que propiciam ou potenciam a prática de um determinado tipo de crime, podem ser combatidas, através da adopção de estratégias e medidas de prevenção direccionadas para causas, autores ou alvos específicos, ou seja, a prevenção da criminalidade pode ser desenvolvida a diversos níveis.

Neste capítulo e, após se terem identificado os principais alvos e o *modus operandi* comum dos assaltos à mão armada, interessa, essencialmente, apresentar as principais linhas estratégicas da prevenção criminal, que, incidam, especificamente, sobre esses mesmos alvos.

Face às características dos assaltos à mão armada, ao *modus operandi* e aos principais alvos identificados, é possível, que, entre as diferentes tipologias de prevenção criminal (terciária), a prevenção situacional seja a que apresente mais hipóteses de produzir efeitos, na medida em que visa reduzir as oportunidades da prática do crime e aumenta o risco de detecção, caso a dissuasão falhe.

A prevenção situacional, centra o seu estudo na gestão, concepção e manipulação do ambiente físico-social e tem por objectivo reduzir as oportunidades de execução de um crime. Isto é, a redução de oportunidades surge como instrumento de prevenção criminal.

Nesta teoria, a prevenção é conceptualizada segundo duas perspectivas distintas. De acordo com a primeira – actividade rotineira –, o

ambiente físico e social pode contribuir para a ocorrência de um crime, reunindo num mesmo espaço e num mesmo tempo três condições de base: um delinquente provável, um alvo apropriado e a ausência de dissuasão suficiente. A segunda perspectiva – escolha racional –, conceptualiza a prevenção por referência ao indivíduo que decide cometer um crime para obter o que deseja. A passagem ao acto será o resultado de uma ponderação e escolha entre o esforço e o risco necessário ao ilícito e o benefício estimado.

De acordo com Litton, a metodologia da prevenção situacional deverá comportar três etapas: inicialmente, procede-se a uma análise detalhada da forma como, em certas zonas, certos crimes são cometidos; a partir dessa análise, define-se o modo de agir sobre as condições ligadas ao ambiente e à situação, a fim de reduzir as oportunidades do cometimento do crime; enfim determinam-se as entidades que podem implementar essas medidas de redução.

Clarke estabeleceu uma classificação das técnicas de prevenção situacional, comportando doze categorias e que se enquadram em três grupos.

Deste modo, as principais técnicas da prevenção situacional, passam pelo aumento da dificuldade do crime, aumento dos riscos para o delinquente e redução dos ganhos com a prática do roubo.

Aumenta-se a dificuldade do cometimento do crime, utilizando meios de protecção do alvo que criem obstáculos ao delinquente; dificultando os acessos, orientando o público e restringindo o acesso aos instrumentos do crime (armas de fogo, substâncias explosivas, sprays, etc).

Aumentam-se os riscos para o delinquente, controlando as entradas e saídas (visa-se detectar indivíduos que entram com instrumentos do crime); vigilância formal (exercida por profissionais com funções de prevenção – polícia, vigilante); vigilância por empregados e vigilância natural (por exemplo, a segurança de vizinhança).

Reduzem-se os ganhos, reduzindo as possibilidades de uso ou revenda dos objectos furtados, através da identificação/marcação dos bens; reduzindo as tentações e suprimindo-se o objecto do crime.

De acordo com esta perspectiva, a prevenção da criminalidade visa dissuadir e desmotivar o delinquente, através do reforço das medidas de protecção, controlo dos acessos, aumento dos riscos e diminuição dos ganhos potenciais.

Com a conjugação destas técnicas de prevenção situacional, será, assim, possível reduzir as oportunidades da prática de crimes e, deste modo, aumentar a eficácia da prevenção dos mesmos.

Entre os vários processos possíveis, e sabendo-se que os assaltos à mão armada se caracterizam por um tipo de criminalidade violenta e grupal, entende-se que a prevenção poderá ser desenvolvida através de medidas que visem dificultar o acesso aos alvos vítimas dos assaltos.

Na realidade, a prática de furtos, roubos e assaltos à mão armada poderá estar directamente relacionada com a localização e acessibilidade dos alvos. Tal acessibilidade, longe de ser um processo puramente objectivo e físico, radica igualmente na percepção e conhecimento que o delinvente detém acerca desse mesmo alvo, pelo que do ponto de vista preventivo é importante dificultar a sua acessibilidade (por exemplo, através do uso de câmaras de filmagem).

O conhecimento e informação que os assaltantes têm acerca dos alvos, resulta do facto de anteciparem mentalmente o cometimento do crime. Ponderam não só as vantagens e desvantagens e os riscos inerentes ao roubo que visam cometer, como analisam o número de alvos disponíveis e respectiva acessibilidade e o tempo necessário para a prática do crime, ou seja, fazem uma escolha racional em que reunida informação sobre o alvo previamente seleccionado, analisam a mesma e planeiam o assalto.

Neste sentido, e utilizando meios de protecção dos alvos, devem-se criar condições e obstáculos que diminuam as possibilidades de o delinvente ter acesso aos espaços alvo e aumentem a hipótese de detecção.

As novas tecnologias podem dar importante contributo no domínio da prevenção deste tipo de crime, que se caracteriza, essencialmente, pela sua violência e, ocorre em períodos do dia, em que os estabelecimentos ou instituições se encontram abertos ao público. Pode-se aumentar o risco de detecção do delinvente através de circuitos de vídeo integrado, câmaras ou simples alarmes.

Como meio mais eficaz de prevenção, destaca-se a implementação de sistemas de videovigilância em estabelecimentos comerciais, instituições bancárias, estações de correios, postos de abastecimento de combustíveis que, podendo não prevenir ou dissuadir a maioria dos assaltantes à mão armada, possibilita a sua posterior identificação.

Por outro lado, e salvaguardando a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, entende-se que a implementação de sistemas de videovigilância na via pública, contribui para a prevenção dos assaltos nos espaços públicos e detecção dos assaltantes.

A prevenção da criminalidade situacional – através da intensificação das medidas de protecção – faz também cada vez mais apelo às técnicas e ao recurso a serviços de segurança privados.

Este tipo de vigilância formal é exercida por profissionais com uma função de prevenção clara e específica. É exercida, não apenas por profissionais de polícia mas por vigilantes com formação específica para o efeito.

Com a implementação e massificação das técnicas de prevenção situacional, o trabalho das forças de segurança acaba por ser beneficiado, na medida em que estas técnicas permitem apoiar as acções de prevenção desenvolvidas pela polícia e, deste modo, melhorar a qualidade de intervenção e resposta.

A prevenção situacional vem inverter a relação das partes no sistema tradicional da gestão da segurança, em que o cidadão esperava passivamente que o Estado lhe garantisse protecção.

De acordo com esta nova abordagem, cabe, à sociedade civil e não exclusivamente ao Estado, reflectir sobre os dispositivos de segurança de que pode necessitar. De algum modo, esta nova filosofia da prevenção situacional, impõe e estimula a participação e investimento dos cidadãos (particulares) nas questões da prevenção e segurança.

No âmbito desta abordagem, os poderes públicos desempenham um papel de controlo (com leis e regulamentos), de verificação da adequação dos meios de segurança de que a sociedade dispõe e, por último, de sancionar em caso de risco demasiado importante ou de medidas insuficientes.

Uma das críticas apontadas à prevenção situacional, reside no facto de haver forte probabilidade de ter como efeito o deslocar da criminalidade e não o seu impedimento.

Dá a importância de – antes de se optar por este tipo de prevenção criminal – se avaliar cuidadosamente a sua real eficácia.

Considera-se que, no tipo de crime em concreto (assaltos com recurso a armas) a implementação das técnicas de prevenção situacional, constituem as medidas de prevenção terciárias mais adequadas e devem ser adoptadas por todos os estabelecimentos e instituições alvo deste tipo de crime.

Uma outra crítica apontada à prevenção criminal tem a ver com o facto de alargar o fosso entre as zonas abastadas, que poderiam adquirir dispositivos técnicos onerosos e as populações desfavorecidas, cujo único recurso continuaria a ser a Polícia.

Esta crítica é defendida por Hope e Shaw, alegando que a prevenção criminal não tem em conta os factores sociais.

Contudo, face ao tipo de crime e principais alvos identificados, não parece que esta crítica seja argumento suficiente para não se adoptar este modelo de prevenção criminal.

### 3.2. Sanções penais e detenções pró-activas – Medidas de prevenção secundária

Como se constatou, a prevenção criminal pode ser alcançada através de mecanismos ou instrumentos, não penais, que alterem ou modifiquem algumas das condições que facilitam o cometimento de crimes e, deste modo, inibam o potencial delinquente da sua execução.

No entanto, para um sector doutrinal, prevenir equivale a dissuadir o potencial infractor com a ameaça de um castigo, isto é, a sanção penal funciona como um processo desmotivador do criminoso.

Deste modo, a aplicação de sanções penais constitui uma forma de prevenção criminal (secundária e especial), que se torna eficaz quando se está perante delinquentes reincidentes e violentos, como é o caso da maioria dos autores dos assaltos à mão armada.

Nesta perspectiva, o código penal, para além de repositório dos valores fundamentais da comunidade, funciona também como instrumento de combate ao crime.

A finalidade das penas (na previsão, na aplicação e na execução) são, na filosofia da lei penal portuguesa, a protecção de bens jurídicos e a reintegração do agente do crime na sociedade.

Na protecção de bens jurídicos vai ínsita uma finalidade de prevenção de comportamentos danosos que afectem tais bens e valores, ou seja, de prevenção geral.

A previsão, a aplicação ou a execução da pena «deve prosseguir igualmente a realização de finalidades preventivas, que sejam aptas a impedir a prática pelo agente de futuros crimes, ou seja uma finalidade de prevenção especial. As finalidades das penas (de prevenção geral positiva e de integração e de prevenção especial de socialização) conjugam-se na prossecução do objectivo comum de, por meio da prevenção de comportamentos danosos, proteger bens jurídicos comunitariamente valiosos cuja violação constitui crime»<sup>36</sup>

Por outro lado, a protecção de bens jurídicos implica a utilização da pena para «dissuadir a prática de crimes pelos outros cidadãos (prevenção geral negativa), incentivar a convicção de que as normas penais são válidas e eficazes e aprofundar a consciência dos valores jurídicos por parte dos cidadãos (prevenção geral positiva)»<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Cfr. Ac. do TRL de 19/05/2004 – Proc. n.º 3549/2004-3.

<sup>37</sup> Cfr. Ac. do TRP de 12/05/2004 – Proc. n.º 0441469.

As medidas preventivas devem ser aplicadas de acordo com princípios jurídicos fundamentais, incluindo os princípios da legalidade e da proporcionalidade. Além de previstos na lei, devem ter em atenção os fins preventivos, os interesses a proteger e o risco a evitar.

As estratégias mais adequadas, em termos de prevenção do cometimento de futuros crimes (reincidência), parecem ser assim aquelas que consistem na aplicação de medidas que levem à incapacitação prolongada de delinquentes reincidentes – prevenção especial.

A aplicação de penas efectivas de prisão, constitui, deste modo, uma dessas medidas e visa impedir a capacidade do delinquente voltar a cometer novos crimes. Esta medida de incapacitação parece ter efeitos significativos ao nível da redução dos casos da criminalidade violenta.

Contudo, nem sempre a prevenção, ao nível da aplicação de sanções penais, passa pela aplicação de uma pena de prisão efectiva, como se verifica no seguinte caso «As circunstâncias pessoais relativas ao recorrente, especialmente a integração familiar e mesmo laboral e o apoio familiar de que (com todas as dificuldades) dispõe, permitem formular a previsão de que a simples ameaça de pena será suficiente para prevenir a reincidência, realizando a finalidade de prevenção especial»<sup>38</sup>.

Neste sentido, os Tribunais desempenham papel importante, na medida em que, através da aplicação de penas e medidas de segurança, reprimem em sede própria, estes comportamentos criminais que, como dispõe o n.º 1 do artigo 40.º do Código Penal, visa a protecção de bens jurídicos e a reintegração do agente na sociedade.

Programas de desenvolvimento de competências próprias (académicas, profissionais e sociais) e que recorrem a uma forte supervisão podem também contribuir para a prevenção ao nível dos autores de assaltos.

Ao nível secundário de prevenção criminal, a Polícia desempenha também papel fundamental, na medida em que se tem constatado, mesmo em termos históricos, que o aumento de efectivos policiais está directamente relacionado com a diminuição de crimes violentos.

Contudo, no caso em concreto dos assaltos à mão armada, considera-se que, no âmbito das estratégias de prevenção criminal, a detenção pro-activa dos assaltantes, ou seja, a detenção selectiva dos presumíveis autores, constitui a prática preventiva policial mais eficaz, uma vez que permite a incapacitação destes autores e assim reduz potencialmente a ocorrência deste tipo de assaltos.

<sup>38</sup> Cfr. Ac. do TRL de 19/05/2004 – Proc. n.º 3549/2004-3.

Em suma, e considerando que os autores dos assaltos à mão armada, são, na sua maioria, violentos e reincidentes, entende-se que a aplicação de sanções penais e as detenções pró-activas constituem as estratégias de prevenção criminal secundária mais adequadas.

## 5. Conclusão

Com o presente estudo, não se pretendeu abordar todos os aspectos criminológicos relacionados com a temática dos assaltos praticados com recursos a armas de fogo ou armas brancas, mas sim, reflectir sobre algumas questões que se julgam pertinentes para melhor compreender este fenómeno sócio-criminal, nomeadamente, ao nível das teorias explicativas do comportamento criminal e das estratégias e medidas de prevenção criminal.

Foi nesta perspectiva que se entendeu ser pertinente abordar a temática dos assaltos violentos na sociedade portuguesa e, após conhecidas as principais características deste tipo de crime, o *modus operandi* e os principais alvos, apresentaram-se as estratégias e medidas de prevenção criminal que se consideram ser as mais adequadas ao tipo de crime em análise.

Entre, os modelos teóricos explicativos do comportamento criminal, privilegiaram-se os modelos sociológicos e concretamente as teorias do processo social (aprendizagem social) e a abordagem situacional (escolha racional), por se entender, serem as abordagens teóricas que melhor enquadram as características destas condutas criminais.

No âmbito das estratégias e medidas preventivas, considerou-se que a prevenção situacional (terciária), assume particular relevância, na medida em que contribui para a redução da criminalidade e, entendeu-se que a aplicação de sanções penais e as detenções pró-activas, constituem também as medidas de prevenção (secundária) mais adequadas ao comportamento criminal dos autores dos roubos com arma.

Neste relatório, o estudo cingiu-se à análise qualitativa dos factos descritos nos acórdãos seleccionados, isto é, o estudo incidiu sobre os factos que permitem apreender as principais características dos assaltos à mão armada e dos assaltantes, após estes terem sido julgados e condenados. Não foram os dados estatísticos sobre este tipo de crime (análise quantitativa) que orientaram este trabalho.

Através de pesquisa e consulta do sítio da internet (<http://www.dgsi.pt>), seleccionaram-se alguns (12) acórdãos, que tem como objecto o crime de



roubo (com utilização de armas) e, com base na matéria de facto neles constante, procurou-se, recorrendo às teorias criminológicas explicativas do comportamento criminal, encontrar as suas causas e enquadrar e captar as principais características deste tipo de comportamento criminal.

Os factos descritos nos acórdãos analisados e citados ao longo do presente relatório, demonstram, que, os comportamentos criminais dos autores dos assaltos à mão armada reflectem características de actuação comuns. De uma forma geral, os assaltantes são violentos, reincidentes, actuam em grupo (2, 3 ou 4 indivíduos) (há uma situação de associação criminosa), exibem e utilizam armas de fogo ou armas brancas como forma de intimidação, coacção ou agressão, seleccionam o alvo com antecedência e planeiam previamente o assalto, pelo que na origem desta conduta criminal está um processo de racionalização e um conjunto de experiências e aprendizagens de métodos e técnicas criminais que se reflectem numa forma de actuação comum – *modus operandi*.

A análise efectuada, parece revelar que o comportamento criminal tem origem num processo de aprendizagem social e a conduta delincente reincidente e grupal resulta do contacto diferencial do indivíduo com modelos delinquentes que correspondem às suas necessidades e valores.

Este comportamento criminal também é explicado pela teoria da escolha racional, na medida em que, antes da prática de um crime, os indivíduos analisam e avaliam a situação, ponderando os custos e os benefícios inerentes ao cometimento desse mesmo crime.

Poder-se-á afirmar, que, o comportamento criminal é aprendido através das consequências da própria acção, ou seja, um indivíduo tornar-se-á criminoso e reincidirá na prática deste tipo de crime, se achar que os padrões criminosos são mais satisfatórios, mais recompensadores ou reforçadores que os anti-criminosos, isto é, os benefícios alcançados justificam os riscos corridos.

À luz do que teoricamente foi formulado, salienta-se, entre os factores explicativos do comportamento criminal em grupo, a identificação diferencial – teoria de *identificação diferencial* de Glaser –, ou seja, considera-se que é o processo de identificação do indivíduo com um determinado grupo que o leva a associar-se a esse grupo – identifica-se com ele.

Neste sentido, e entre as abordagens teóricas apresentadas, entende-se que a teoria de Glaser é a concepção teórica que melhor enquadra as características de comportamento criminal da maioria dos autores dos assaltos à mão armada. Esta teoria, integra aspectos teóricos de cariz

psico-social, e, se por um lado, põe em relevo a importância dos processos de mediação cognitiva nas tomadas de decisão (escolha racional), por outro, integra as concepções teóricas do processo da aprendizagem social.

Após se ter tentado explicar o comportamento criminal dos assaltantes, identificado os principais alvos e o *modus operandi* comum, apresentaram-se as estratégias e medidas de prevenção criminal que incidem não só sobre os delinquentes (sanções penais e detenções pró-activas) mas também sobre os alvos (prevenção situacional) objecto do crime.

Considerando que os assaltos à mão armada constituem um tipo de criminalidade violenta e grupal e que os seus autores são, na sua maioria, reincidentes, defendeu-se, como estratégia de prevenção secundária mais adequada, a aplicação de sanções penais e as detenções pró-activas.

No entanto, as escolas criminológicas defendem que não basta reprimir os comportamentos criminais e que é necessário antecipar-se e prevenir o crime, isto é, interessa prevenir eficazmente o crime e não punir mais e melhor.

Neste sentido, defende-se a prevenção situacional como estratégia de prevenção criminal terciária mais eficaz na protecção dos alvos. A implementação das técnicas de prevenção situacional, ao dificultarem o acesso aos alvos, permitem reduzir as oportunidades da prática deste tipo de crime.

A prática dos assaltos à mão armada poderá estar directamente relacionada com a localização e acessibilidade dos alvos. Deste modo, é imprescindível prever quais os alvos que podem estimular mais atracção junto dos potenciais criminosos e desenvolver medidas preventivas – direccionados para estes alvos – que contrariem a percepção e conhecimento que o delinvente detém acerca desses mesmos alvos, pelo que, do ponto de vista preventivo, é importante dificultar a sua acessibilidade.

A implementação de sistemas de vídeovigilância, no interior dos espaços (alvos) identificados nos acórdãos (Bancos, Estações dos CTT, Postos de abastecimento de combustível e estabelecimentos comerciais) e na via pública (onde a principal vítima é o cidadão), funcionará como medida de dissuasão e detecção dos assaltantes de estabelecimentos, de viaturas ou de pessoas.

A conjugação das técnicas de prevenção situacional com a vigilância formal exercida por vigilantes com formação específica, permite apoiar a acção preventiva desenvolvida pelos profissionais de polícia e, deste modo, será possível melhorar a qualidade de intervenção e resposta das próprias forças de segurança, que não passa apenas pelo aumento de

efectivos policiais mas também pela adopção de outras estratégias preventivas, como é o caso das detenções pró-activas.

É também importante definir medidas eficazes que, por um lado, dificultem o acesso a armas de fogo e, por outro, permitam o seu controlo, nomeadamente ao nível da prevenção do comércio ilegal destas armas a nível transnacional.

Apesar do presente estudo não incidir sobre variáveis de caracterização sociográfica dos autores dos assaltos à mão armada, os factos descritos nos autos, demonstram que os roubos com arma não são praticados apenas por adultos mas também por jovens adultos ou jovens delinquentes.

A delinquência juvenil e em particular a delinquência de jovens adultos e de jovens na fase de transição para a idade adulta, parece ser um fenómeno social muito próprio das sociedades modernas, urbanas, industrializadas e economicamente desenvolvidas, que, surgindo associado a um tipo de crime violento e grupal (*bandos ou gangs juvenis*) como é o caso dos assaltos à mão armada, preocupará e exigirá especial atenção (ao nível da prevenção) das entidades oficiais e entende-se que esta temática merece ser alvo de estudos académicos mais aprofundados.

Com o presente estudo não se pretendeu definir estratégias e apresentar medidas preventivas que permitam dar uma resposta definitiva, no que concerne à prevenção e combate dos assaltos à mão armada, mas chamar à atenção para o processo, que se julga, está na origem e explica o comportamento criminal dos assaltantes e apresentar as medidas de prevenção que se consideram mais adequadas ao tipo de crime em análise.

Espera-se, de algum modo, ter dado um pequeno contributo para melhor apreender as características deste tipo de crime, nomeadamente no que respeita à identificação dos alvos e modo de execução dos assaltos (*modus operandi*), e explicar as causas que estão na origem deste tipo de comportamento violento que se deve prevenir e combater.

### Bibliografia

- CLARKE, Ronald V. (ed) – *Situational crime prevention: successful case studies*, Nova Iorque, Harrow & Heston, 1992.
- DIAS, Jorge Figueiredo e ANDRADE, Manuel Costa – *Criminologia – O Homem Delinvente e a Sociedade Criminógena*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.<sup>a</sup> ed., 1997.
- ECO, Umberto – *Como se faz uma tese em ciências humanas*, Lisboa, Editorial Presença, 8.<sup>a</sup> ed., 2001.

- FERREIRA, E. V. – *Crime e insegurança em Portugal. Padrões e tendências, 1985-1996*, Oeiras, Celta Editora, 1.ª ed., 1998.
- FILLIEULE, R. – *Sociologie de la Délinquance*, Paris, Puf, 2001.
- GONÇALVES, R. A. – *Delinquência, crime e adaptação à prisão*, Coimbra, Quarteto Editora, 2.ª ed., 2002.
- LOURENÇO, N., e LISBOA, M. – *Violência, criminalidade e sentimento de insegurança*, Lisboa, CEJ.
- MANNHEIM, Hermann – *Criminologia Comparada*, Vol. I e II, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.
- MOLINA, António García-Pablos – *Criminología – Una Introducción a sus fundamentos teóricos para Juristas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2.ª ed., 1994.
- SUTHERLAND, E. – *Principles of Criminology*, Filadélfia, Lippincott, 1939.

### Revistas e Publicações

- AAVV, ONU A/CONF/.169/7 – *Estratégias de prevenção do crime, designadamente no que respeita à criminalidade nas zonas urbanas, à delinquência juvenil e aos crimes violentos*, traduzido Domingos F. Saraiva, in Revista Infância e Juventude, n.º 4/96, Outubro-Dezembro, Instituto de Reinserção Social, 1996.
- AAVV, ONU A/CONF/.169/9 – *Estratégia de prevenção da criminalidade, designadamente no que respeita à criminalidade nas zonas urbanas, à delinquência juvenil e aos crimes violentos, incluindo a questão das vítimas: avaliação e novas perspectivas*, in Revista Infância e Juventude, n.º 4/96, Outubro-Dezembro, Instituto de Reinserção Social, 1996.
- CESOP – *Vitimação e Segurança entre os jovens do Concelho de Loures, relatório Interpretativo*. Cesop/Câmara Municipal de Loures, 2004.
- GOMES, Paulo Valente – “*Lição inaugural do ano lectivo 1997/98: A Prevenção Situacional na Moderna Criminologia*”, in Revista Polícia Portuguesa, n.º 109, 1998.
- Instituto Nacional de Estatística, Estatísticas da Justiça, 1993-2002.
- Ministério da Justiça – *Conferência de Alto Nível sobre a Prevenção da Criminalidade* Vilamoura (Algarve) 4 e 5 de Maio de 2000, Lisboa, G. R. I. E. Cooperação, 2001.
- PLANELLA, Jordi – *A violência como forma de comunicação nas crianças e adolescentes em situação de risco social*, traduzido Pedro Miguel Duarte, in Revista Infância e Juventude, n.º 4/97, Outubro-Dezembro, Instituto de Reinserção Social, 1997.

### Sítios:

[Http://www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

# A gestão civil de crises no âmbito da União Europeia

## Management of non-military crisis within the scope of the European Union

CARLOS ANASTÁCIO\*

### Sumário/Summary

Introdução; Definição de gestão civil de crises; O surgimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD); As Equipas de Resposta Civil (CRT); Os Representantes Especiais da União Europeia; As principais características de uma intervenção; Os principais tipos de missão; As principais vantagens de uma intervenção no âmbito da PESD; A necessidade de objectivos claros e realistas; A necessidade de cooperação; As missões PESD de 2003 a 2007; Conclusão.

Introduction; Definition of management of non-military crisis; The implementation of the defence and security European Policy (PESD); Teams of Civilian Answer (CRT); The special representatives of the European Union; The main characteristics of an intervention within the scope of the PESD; The need for realistic and clear objectives; The need for co-operation; The PESD missions from 2003 to 2007; Conclusion.

---

\* Subintendente da PSP (e-mail: carlosaanastacio@gmail.com).

## Introdução

Quando a União Europeia, em 1999, declarou ser sua intenção participar operações na gestão de crises civis e militares, foi recebido com bastante cepticismo devido à conhecida burocracia de Bruxelas, à rivalidade existente entre os vários pilares da União e ao constrangimento inerente aos mecanismos intergovernamentais. Perante isto, seria impossível à União garantir um sistema dinâmico de decisão rápida no âmbito da gestão de crises. Era evidente que os autores dos projectos das missões iriam ter que fazer a ligação entre as preocupações políticas e preocupações organizativas. Mas desde cedo, os Estados membro dissiparam quaisquer dúvidas no que concerne a sinceridade das suas intenções, concebendo um conceito e uma estrutura organizativa, que permitiu a criação de missões numa rápida sucessão.

O desenvolvimento da capacidade militar e da capacidade civil no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa seguiu métodos semelhantes sendo dada prioridade à reacção rápida.

## Definição de gestão civil de crises

Uma definição possível de gestão civil de crises é dada por Cris Lindborg que as refere como sendo uma *intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise e contribuir para a sua resolução*<sup>1</sup>. Apesar desta definição, alguns peritos ainda diferenciam o que pode ser considerado “*prevenção de conflito*” e “*gestão de crises*”. Neste caso a “*prevenção de conflito*” abarca somente as actividades que ocorrem antes do início de quaisquer hostilidades, enquanto que a “*gestão de crises*” tem lugar depois da irrupção da violência. Dado que as iniciativas para construção da paz em cenários de pós conflito são vistas como um meio de prevenir crises subsequentes, são frequentemente entendidas como fazendo parte da gestão civil de crises em sentido amplo. Acrescenta Lindborg que a gestão civil de crises é composta por várias etapas e por vários intervenientes, não estando os limites, claramente, definidos, entre gestão civil de crises e prevenção de conflitos, por um lado e a gestão civil de crises e a gestão militar de crises, por outro.

---

<sup>1</sup> Cf. relatório intitulado *Abordagens europeias à gestão civil de crises*, de Março de 2002, página 4.

Uma outra definição de gestão civil de crises é dada por Renata Dwan quando afirma que “*potencialmente, indicam qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares (...) como tema, a gestão civil de crises é própria da União Europeia e não tem equivalente no léxico da ONU, OSCE ou organizações regionais não europeias*”<sup>2</sup>

Outros autores consideram a gestão civil de crises como sendo as “*capacidades operacionais civis dos Estados membro que se desenvolveram desde 1999 em paralelo aos aspectos militares da gestão de crises no âmbito da política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)*”<sup>3</sup>

Em todas as definições verificamos que consideram gestão civil de crises todas as operações que não são de carácter militar. A gestão civil de crises da União Europeia é parte integrante da Política Europeia de Segurança e Defesa. Deste modo a União Europeia, para além dos meios militares, dispõe de meios civis para serem usados na extinção dos conflitos.

### **O surgimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)**

Com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1991, foi criada a *Política Externa e Segurança Comum (PESC)* como um dos três pilares da União Europeia, prevendo-se a constituição de uma política de defesa comum.

Vários factores explicam o surgimento e desenvolvimento da *Política Externa e Segurança Comum* na construção europeia e consequente implementação da *Política Europeia de Segurança e Defesa*.

Com o fim da Guerra-fria, a Europa perdeu significado estratégico para os Estados Unidos (EUA), que emergiram como a única super potência com capacidade de intervenção decisiva global. Em paralelo, a União Europeia foi ganhando novas ambições de integração política e de promoção do seu papel no mundo. Cedo se adivinhou a emancipação da Europa em termos de política externa e de segurança<sup>4</sup>. Esta ambição

---

<sup>2</sup> Cf. documento “*civilian tasks and capabilities in EU operations*”, de Maio 2004, página 1.

<sup>3</sup> Cf. NOWAK, Agnieska, *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper n.º 90, 2006, página 17.

<sup>4</sup> Cf. TOMÉ LUIS, *Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – progressos e dilemas* in Mama Sume, revista da Associação de Comandos, n.º 64, Janeiro-Julho 2006.

européia no que concerne a política de segurança e defesa tornou-se numa verdadeira necessidade face às sucessivas crises que foram surgindo na periferia do espaço da União, seja em África ou nos Balcãs. A aceleração do processo de globalização tornou impossível a separação entre prosperidade e segurança. Decorridos alguns anos, torna-se evidente, que o factor decisivo para o surgimento da PESD foi a insuficiência e incapacidade demonstrada no conflito dos Balcãs. Apesar de existir uma União, os Estados com maior peso, por exemplo a Alemanha, a França e o Reino Unido foram dando cumprimento a agendas próprias, descurando claramente o que seriam objectivos ou políticas comuns. Esta falta de consenso e alguma precipitação perante o que estava a acontecer na Ex-Jugoslávia encontra-se retratado em muitas obras sobre o tema mas de modo exemplar por José Cutileiro, no seu livro: *Vida e morte dos outros – A comunidade internacional e o fim da Jugoslávia*, de 2003 e por Misha Glenny, na sua obra: *The fall of Yugoslavia*, de 1996. Os EUA, perante a nova atitude soviética, redimensionaram a sua presença na Europa, criando-se um vazio que a própria Europa não soube preencher. Assim, para enfrentar os novos desafios da segurança europeia, houve necessidade de uma entidade política consciente da existência de interesses comuns.

Enquanto decorriam as acções militares da NATO do Kosovo, a União Europeia deu um primeiro passo através da adopção de um relatório sobre o reforço da PESC, durante o Conselho de Colónia, em Junho de 1999.

Na cimeira de Helsínquia, em Dezembro de 1999, foi fixado um primeiro objectivo global – “em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela UE, os Estados membro devem estar em condições, até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50.000 – 60.000 efectivos, capazes de desempenhar toda a gama das missões de Petersberg<sup>5</sup>”. Este Conselho

---

<sup>5</sup> As missões de Petersberg foram instituídas pela Declaração com o mesmo nome adoptada no âmbito do Conselho ministerial da UEO de Junho de 1992; Os Estados membro da UEO decidiram colocar à disposição da UEO mas também da NATO e da União Europeia, unidades militares cobrindo todas as especialidades das forças convencionais. As missões de Petersberg fazem parte da Política Europeia de Segurança e de Defesa, sendo incluídas no Tratado da União Artigo 17.º, incluem: missões humanitárias e de evacuação de nacionais, missões de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises incluindo missões de restabelecimento da paz (in [http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_fr.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_fr.htm)).



definiu o policiamento civil como uma ferramenta central na gestão de crises e decidiu desenvolver uma capacidade de reacção rápida.

O Conselho de Santa Maria da Feira, em Junho de 2000 criou a estrutura organizacional<sup>6</sup> que hoje faz funcionar as operações no âmbito da PESC. Foi criado o Comité Político e de Segurança (PSC)<sup>7</sup>, o Comité para os aspectos civis da gestão civil de crises (CIVCOM) o Conselho dos Assuntos gerais e das relações externas (GAERC)<sup>8</sup>, o Comité militar da UE (EUMC), o Comité dos Representantes Permanentes (COREPER)<sup>9</sup> e o grupo de pessoal militar da UE (EUMS)<sup>10</sup>. A polícia, o estado de direito<sup>11</sup>, a administração civil e a protecção civil são as quatro áreas prioritárias identificadas para a execução da capacidade de União Europeia no âmbito da gestão civil de crises. Também foi definido como objectivo a disponibilização de 5000 efectivos da polícia civil até 2003, dos quais 1000 teriam capacidade para ser enviados para um determinado teatro de operações no prazo de 30 dias.

Em Dezembro de 2000, no Conselho de Nice, entendeu-se que às áreas prioritárias no âmbito da gestão civil de crises deveria ser acrescentados o sector penal e o sector da justiça.

Foi no Conselho de Gotemburgo, em Junho de 2001 que a Unidade de polícia foi criada no seio do Secretariado do Conselho da União Europeia, passando, assim, a existir uma estrutura com capacidade de planeamento e vocacionada para a condução operações de polícia<sup>12</sup>. Também neste Conselho, foi adoptado um Plano de acção no que concerne a Polícia onde se deu especial relevância ao desenvolvimento e planeamento de operações policiais ao nível estratégico e político.

---

<sup>6</sup> Com a criação desta estrutura, os instrumentos políticos para implementar a PESC passou da Comunidade para a União.

<sup>7</sup> O PSC é composto por representantes dos Estados membro ao nível de embaixadores; é responsável pela PESC e é o órgão que propõe a estratégia numa situação de crise. Em relação às missões que estão em curso, é o órgão que exerce o controlo político e impõe a orientação estratégica. O PSC é apoiado por dois órgãos de aconselhamento, o EUMC e o CIVCOM, para os assuntos militares ou civis, respectivamente.

<sup>8</sup> O GAERC é composto pelos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados membro que tomam a decisão formal.

<sup>9</sup> O COREPER é composto por embaixadores que discutem os assuntos e preparam as decisões do GAERC.

<sup>10</sup> O EUMS composto por 150 funcionários fora da estrutura do Secretariado apoia o EUMC.

<sup>11</sup> Sendo "rule of Law", a expressão usada em inglês.

<sup>12</sup> Contrariamente ao que acontece com os militares a Unidade de Polícia não é uma unidade autónoma pois foi criada no Secretariado do Conselho.

Em Junho de 2002, o Conselho reunido em Sevilha confirmou, formalmente, a sua intenção de assumir responsabilidade pela missão policial na Bósnia<sup>13</sup>

Em Dezembro de 2003, foi adoptada pelo Conselho a *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Neste documento, a Europa afirmava estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor, pretendendo por isso ser um actor mais credível e eficaz. Assume-se que a segurança é uma condição prévia ao desenvolvimento. São identificadas as principais ameaças<sup>14</sup>: o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. São igualmente propostos objectivos estratégicos: “enfrentar as ameaças”<sup>15</sup> e “criar segurança na nossa vizinhança”<sup>16</sup>. Com vista a atingir os objectivos propostos, A União Europeia comprometeu-se ser mais activa, mais coerente, mais capaz e colaborar com outros parceiros<sup>17</sup>.

Em Junho de 2004, é elaborado o Plano de acção para os aspectos civis da PESD. Este documento elaborado sob a presidência irlandesa vem requerer uma actualização dos recursos disponíveis e um alargamento das especialidades dos peritos civis. Deste modo pretendeu-se que estivessem disponíveis peritos nas áreas dos direitos do homem, dos assuntos políticos, da reforma do sector da segurança, da mediação, do controlo de fronteiras, do desarmamento, da desmobilização e da reintegração e da política para a comunicação social.

Em Dezembro de 2004, é adoptado o documento intitulado *Objectivo global civil 2008*. Este documento veio realçar as ambições e as

---

<sup>13</sup> Viria ser a primeira missão PESD, sendo denominada de EUPM. Esta missão foi iniciada em 01 de Janeiro de 2003.

<sup>14</sup> Consideradas mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis.

<sup>15</sup> Considera-as dinâmicas, não são puramente militares pelo que requerem uma conjugação de meios (meios policiais, serviços de informações, meios judiciais, meios militares, etc.); no contexto actual, a primeira linha de defesa há de muitas vezes situar-se no exterior.

<sup>16</sup> Constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos. É necessário consolidar os resultados obtidos nos Balcãs de modo a credibilizar a política europeia. Pretende estender aos países do Leste, os benefícios da cooperação económica e política. A resolução do conflito Israelo-árabe constitui uma prioridade estratégica.

<sup>17</sup> O documento refere-se aos EUA em primeiro lugar; também refere o estreitamento de relações com a Rússia e os laços que ligam os europeus ao Médio Oriente, África, América latina e à Ásia, citando em particular a necessidade de *desenvolver parcerias estratégicas* com o Japão, a China, o Canadá e a Índia.

tarefas da União Europeia no âmbito da gestão civil de crises. Através deste documento a UE veio estabelecer algumas metas a alcançar, pretendendo desenvolver a sua capacidade para dar resposta adequada em qualquer situação de crise e melhorar a coerência entre os vários pilares da EU. Propôs-se igualmente aumentar a sua capacidade operacional no âmbito da PESD<sup>18</sup>, aumentando nomeadamente a capacidade de actuação antes da crise acontecer; propôs-se também, melhorar a qualidade da resposta, criando as necessárias valências para responder a necessidades específicas e garantir a capacidade de resposta em todos os níveis de empenhamento. Às quatro áreas prioritárias<sup>19</sup> inicialmente definidas, foi acrescentada a necessidade de (poder) participar em missões de *monitoring* e de apoiar o representante especial da União Europeia. Ficou bem patente o facto de cada vez mais, deve existir uma crescente preocupação ao nível da qualidade e da sustentabilidade do pessoal empenhado, devendo ser melhorada a capacidade de resposta rápida<sup>20</sup>.

Na linha do exposto neste último documento, o Conselho também apelou, em concreto, ao estudo e à criação de um conceito integrado de reacção rápida para situações de crise específicas. Em resposta a esta solicitação, o Secretariado-geral apresentou uma proposta: um documento intitulado *formato integrado de recursos multi funcionais no âmbito da gestão civil de crises* – as equipas de resposta civil<sup>21</sup>.

### As equipas de resposta civil (CRT)

Na sequência do solicitado pelo Conselho, em 2005, o Secretariado-geral, através do documento intitulado *formato integrado de recursos multi funcionais no âmbito da gestão civil de crises*, apresentou uma proposta para o desenvolvimento da capacidade de rápida projecção de equipas de resposta civil<sup>22</sup>. O documento apresentado obteve a devida

<sup>18</sup> Deve melhorar capacidade de coordenação entre vertente civil e militar.

<sup>19</sup> A polícia, o estado de direito, a administração civil e a protecção civil.

<sup>20</sup> A decisão de enviar uma missão deve ser decidido no prazo de 5 dias após a aprovação do conceitos de gestão de crise pelo Conselho; a missão deve ser iniciada no prazo de 30 dias depois de tomada a decisão.

<sup>21</sup> *Civilian Response Team* (CRT); o documento foi submetido ao PSC em Junho de 2005.

<sup>22</sup> Em inglês a expressão é: “*development of rapidly-deployable capabilities of so called Civilian Response Team*”.

aprovação pelo que os termos de referência e o tipo de formação foram desenvolvidos na segunda metade de 2005. A intenção foi dotar a União Europeia de equipas multidisciplinares com reduzida capacidade de prontidão e projecção, auto sustentados<sup>23</sup> e compostas por peritos detentores de uma formação e metodologia comuns. Para esse efeito foi idealizado um grupo de 100 peritos com 7 áreas de especialidade – polícia (21), estado de direito (18), administração civil (12), protecção civil (5), *monitoring* (7), assuntos políticos (18), administração e apoio logístico (19), aos quais foi dada uma formação base<sup>24</sup>. É intenção que estas equipas possam ser utilizadas em 3 cenários: numa *missão exploratória para recolher dados*<sup>25</sup>, numa acção que vise participar na *construção inicial de uma missão*<sup>26</sup> e numa situação de *apoio ou reforço (pontual) de uma missão já iniciada*. Estas equipas variam de dimensão e tendo em conta o tipo de resposta pretendida, a sua composição também será variável. As principais características são o facto da prazo de projecção para um determinado teatro de operações não dever ultrapassar os cinco dias depois de recebida a solicitação; da duração da missão, por norma, não ultrapassar o período de três meses; o chefe de equipa ser nomeado pelo Secretariado; da cadeia de Comando está pré definida partindo do chefe de equipa através do chefe da missão (se existir) até ao Alto Representante/Secretário-geral. Estas equipas irão certamente aumentar a capacidade de reacção rápida da União Europeia, contribuir para uma resposta mais justa e eficiente no âmbito da gestão civil de crises e reforçar a coerência perante outros protagonistas.

Apesar de estarmos perante uma ideia válida, o seu sucesso irá depender do tipo de empenhamento dos Estados membro, nomeadamente no que concerne à disponibilização do equipamento base e ao apoio político na implementação deste projecto<sup>27</sup>.

A Polícia de Segurança Pública participa com três peritos, dois na especialidade de Polícia e um na especialidade de administração e apoio

---

<sup>23</sup> Este aspecto é importante já que são os Estados membro a fornecer o material considerado mínimo e necessário, e a suportar todas as despesas, incluindo transporte e outras despesas com o seu pessoal.

<sup>24</sup> A formação inicial já ocorreu durante o ano de 2006, tendo sido organizados 4 cursos, um na Alemanha, um na Suécia, um na Dinamarca e um na Finlândia.

<sup>25</sup> Em inglês: “*Fact Finding Mission (FFM)*”.

<sup>26</sup> Em inglês: “*Mission build up*”.

<sup>27</sup> Esta ferramenta já foi utilizada, no corrente ano, antes do início da missão EUPOL no Afeganistão.

logístico. Todos estes peritos são Oficiais da PSP e já receberam a formação básica acima referida, estando reunidas as condições para que, no futuro, possam ser projectados para qualquer teatro de operações, caso seja superiormente decidido.

### Os representantes especiais da União Europeia

Actualmente o representante especial da União Europeia<sup>28</sup> tem um papel cada vez relevante no âmbito da gestão civil de crises. O representante que chegou a ser uma figura puramente política e representativa do Alto Representante/Secretário-geral tem hoje um papel mais operacional estando ligado ao cumprimento dos objectivos da missão<sup>29</sup>. O representante especial terá igualmente um importante papel a desempenhar no âmbito da coordenação das vertentes civil e militar, assegurando-se que prosseguem o mesmo objectivo. Uma outra questão de importância primordial, é ter-se pleno conhecimento da cadeia de comando, saber a quem se deve reportar toda a informação relevante e quem deve transmitir orientações estratégicas. Os chefes de missão reportam ao Alto Representante / Secretário-geral através do representante especial da União Europeia. Todos os representantes especiais da União Europeia reportam ao Alto Representante / Secretário-geral e ao PSC. Assim, as directivas políticas fluem em sentido inverso a partir do PSC. O próprio documento intitulado *objectivo global civil 2008*, adoptado em Dezembro de 2004 referia-se à necessidade de apoiar o representante especial como sendo uma tarefa importante no âmbito da gestão civil de crises<sup>30</sup>. O representante especial terá também um papel crucial no que concerne à emissão das opiniões políticas, coordenando as posições do Conselho e da Comissão. Nos últimos anos, os papéis a desempenhar pelos representantes especiais da União Europeia têm sido muito diversificados e de certo modo, os seus papéis são definidos caso a caso. A título de exemplo, o representante especial na Macedónia foi nomeado no seguimento do início da missão *CONCORDIA* sendo o seu papel o de coordenador. No

<sup>28</sup> O mandato é de 6 meses.

<sup>29</sup> Em geral, o representante especial não tem autoridade sobre a componente militar (cf. documento “Renata Dwan, *civilian tasks and capabilities in EU operations*”, de Maio 2004, página 17).

<sup>30</sup> O secretariado identificou como prioridade o reforço da figura do representante especial tendo definido de modo mais claro a sua estrutura providenciando maior apoio.

caso do Afeganistão, até 15 de Junho passado<sup>31</sup>, não havia nenhuma missão e estava nomeado um representante especial. O representante especial para a região dos *Grandes Lagos* tem um papel que ultrapassa a missão PESD na República Democrática do Congo – *EUPOL KINSHASA*.

### As principais características de uma intervenção

As deliberações para uma potencial operação no âmbito da PESD podem ser iniciadas no PSC, pelo Secretário-geral ou por um dos Estados membro no Conselho. Os Documentos base para o planeamento, tais como o conceito de operação (CONOPS) são analisados pelos vários órgãos até que se chegue a um entendimento no PSC<sup>32</sup>. A partir do momento em que se decidiu, o PSC redige uma proposta de acção conjunta (Joint Action)<sup>33</sup>, sendo este documento enviado ao COREPER que o encaminha para o GAERC que por sua vez o faz seguir para o Conselho Europeu. Posteriormente, o Conselho adopta a Acção Conjunta do Conselho (CJA) sendo formalmente criada uma operação PESD.

Normalmente, as operações no âmbito da PESD, caracterizam-se pela *situação de segurança*, pelo facto do *controlo político e a direcção estratégica serem da responsabilidade do Conselho* e pelo facto das *funções a executar serem específicas dos órgãos do Estado ou similares*. Efectivamente, as acções no âmbito da PESD surgem em situações de prevenção de conflito, de conflito ou no pós conflito, sendo que em todos os casos o ambiente de segurança será de extrema complexidade. Estas operações ocorrem quando o Conselho pretende manter o controlo político e a direcção estratégica<sup>34</sup>, sendo este aspecto primordial nos casos em que o Conselho tem que exercer pressão política regularmente sobre as autoridades locais ou sobre outros protagonistas de modo a poderem serem alcançados os resultados pretendidos. As tarefas que deverão ser desempenhadas, no âmbito de uma operação PESD, ultrapassam as funções meramente de aconselhamento ou de apoio. Em situações específicas

<sup>31</sup> Nesta data foi iniciada uma missão PESD (policia) – *EUPOL AFGANISTAN*.

<sup>32</sup> Este processo também envolve a Comissão Europeia.

<sup>33</sup> É a autorização formal para uma missão.

<sup>34</sup> É exercido através da cadeia de comando, por intermédio do representante especial da UE.

poderão abranger poderes executivos, contudo, em geral o mandato será intrusivo e orientado para o resultado pretendido. Nestes casos é fundamental que a União Europeia obtenha um firme compromisso por parte das autoridades locais.

### Os principais tipos de missão

Apesar de poderem vir a surgir, outros tipos de operações no âmbito da PESD, actualmente, as missões são de *estabilização*, de *substituição*, de *reforço ou de reforma*, de *monitoring* ou ainda de *apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise*.

No caso das missões de *estabilização*, é enviada uma força militar para separar ou assegurar a separação das partes envolvidas no conflito ou ainda para impor a paz numa determinada área de conflito<sup>35</sup>

Nas missões de *substituição*, a força internacional assume responsabilidades de gestão que normalmente estão a cargo das autoridades locais, sobretudo no sector da segurança (militar e policial) mas também no âmbito do Estado de direito (sistema judicial, sistema prisional). Noutras situações, poderá ser exercido um poder dito de “correctivo” ou através de poderes de intervenção subsidiário.

Nas missões *de reforço ou de reforma*, pretende-se encorajar e contribuir, através de uma presença no terreno, para a reforma ou reconstrução dos sectores do Estado (principalmente na polícia, na defesa e estado de direito). Estas missões são consideradas por muitos especialistas como sendo as mais complexas e as que constituem um maior desafio. Estas missões decorrem ao longo de um maior período de tempo e abrangem geralmente várias especialidades, necessitando do controlo e direcção do Conselho para pressionar ao nível político as autoridades locais de modo a garantir algum compromisso com vista ao sucesso. Deve existir um acompanhamento permanente para evitar quaisquer desvios ou paragens. Estas missões são em muito casos apoiadas pelos Estados membro ou pela comissão que disponibilizam financiamentos complementares para áreas directamente relacionadas com os objectivos do mandato<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> É o caso da missão *ALTEA* na Bósnia e da missão *ARTEMIS* na República Democrática do Congo.

<sup>36</sup> É o caso da missão policial *EUPM*, na Bósnia; da missão policial *PRÓXIMA* na Macedónia; da missão *EUJUST Themis* na Geórgia; a missão *EUJUST LEX* no Iraque; a missão de polícia *EUPOL KINSHASA*, etc.

Nas missões de *monitoring*, a principal função é a de supervisionar a implementação de um Acordo<sup>37</sup>.

Nas missões de *apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise*, são usados meios da União para apoiar outras organizações<sup>38</sup> que tem a seu cargo a gestão da crise. Estas operações são de natureza instrumental visto que o esforço principal é desenvolvido pela outra organização. O apoio da UE à outra organização pode ser independente<sup>39</sup> mas complementar ou pode ser integrado no próprio esforço de missão, sendo incluído na própria cadeia de comando da outra organização<sup>40</sup>.

### As principais vantagens de uma intervenção no âmbito da PESD

Ao se decidir por uma missão no âmbito da PESD, devemos ter em consideração alguns factores, algumas vantagens numa intervenção desse tipo.

Tem que existir a necessidade de uma rápida projecção<sup>41</sup> para o terreno. Nos últimos anos a UE tem insistido na constituição de unidades de projecção rápida<sup>42</sup>. Tem que existir a necessidade de peritos altamente qualificados e com grandes capacidades<sup>43</sup>. A necessidade de exercer influência política também deve existir, sendo certo que quanto maior for a capacidade de influência política ou o impacto na área, mais relevantes serão os resultados alcançados.

Ao ser tomada uma decisão para serem usados os meios no âmbito da PESD, deverá ser ponderado o facto de ser necessário o uso coordenado de várias valências, pois os esforços para aproximar a cooperação, o comércio, a diplomacia e os meios da PESD têm sido constantes<sup>44</sup>.

---

<sup>37</sup> É o caso da missão no Aceh, na Indonésia e da missão *EUBAM Rafah*, nos territórios palestinos.

<sup>38</sup> Estas organizações podem ser por exemplo, a ONU, a OSCE ou a União Africana.

<sup>39</sup> É o caso da missão *ARTEMIS* na República Democrática do Congo.

<sup>40</sup> É o caso da missão *AMIS* em que a UE presta apoio à missão da União Africana.

<sup>41</sup> O termo usado em inglês é *deployment*.

<sup>42</sup> Como é o caso das *International Police Unit (IPU)*, *Formed Police Unit (FPU)* e *Civilian Response Team (CRT)*

<sup>43</sup> Existe uma aposta clara na qualidade em detrimento da quantidade

<sup>44</sup> Como exemplo desta aproximação pode ser apontado o caso da Macedónia em que vários meios PESD foram usados para sustentar a consolidação da estabilidade no âmbito dos Acordos de Ohrid, tendo existido uma completa transição para os meios afectos à cooperação.



### **A necessidade de objectivos claros e realistas**

Ao ser ponderada uma nova operação no âmbito da PESD, não devem ser esquecidos alguns aspectos importantes, a saber a limitação ao nível dos recursos humanos, do equipamento, do financiamento e da capacidade de planeamento no Secretariado. É primordial verificar se este tipo de operação é o mais adequado, se é (mesmo) necessário, e se é exequível atendendo ao contexto. Uma vez decidido o envio de uma determinada missão, o próprio mandato deve ser claro e identificar os objectivos a alcançar, devendo estes ser realistas e atingíveis<sup>45</sup>. É importante que as missões possam iniciar-se mas também devem chegar ao fim.

### **A necessidade de cooperação**

Na implementação da PESD, desde cedo a União Europeia teve consciência que atingiria melhor e de modo mais eficiente os seus objectivos se cooperasse com outras organizações. A Comissão Europeia é entre os seus parceiros, um dos mais importantes dado que também contribui no desenvolvimento da política externa da União e tem uma longa experiência nesse domínio. A Comissão e UE têm interesses em áreas comuns. Há casos em que são iniciadas acções no âmbito da PESD que depois têm continuidade sob a forma de projectos desenvolvidos pela Comissão, nomeadamente em áreas ligadas ao sector da segurança<sup>46</sup>. A Comissão tem contribuído para um reforço da capacidade institucional<sup>47</sup> em alguns países e noutros casos tem estado envolvida, por exemplo, no financiamento de determinados equipamentos ou material e de acções de formação específicas. Sem dúvidas, existe um trabalho de equipa entre a Comissão e o Conselho. Apesar de parecer existir alguns sinais de melhorias, muito haverá para fazer para consolidar esta necessidade de coordenação.

A União Europeia também mantém estreitas relações com a NATO, sendo esta relação considerada estratégica. Contudo de um ponto de vista

---

<sup>45</sup> Por contraposição ao que tem acontecido com as missões da ONU, em que algumas já decorrem há largos anos (Sahara Ocidental e Chipre, etc.)

<sup>46</sup> É o caso da República Democrática do Congo.

<sup>47</sup> É precisamente o que está a acontecer na Geórgia ao nível do ministério da justiça.

prático tem havido um misto de cooperação e de alguma concorrência<sup>48</sup>. Em Março de 2003, a NATO e a UE assinaram um Acordo que ficou conhecido como *Berlin Plus*, no qual se garantia o acesso da UE ao planeamento da NATO, ao seu equipamento e à sua capacidade<sup>49</sup>. O PSC do Conselho reúne-se regularmente com o NAC (Conselho do Atlântico Norte) da NATO de modo a garantir a existência de uma estreita cooperação<sup>50</sup>. Alguns exercícios conjuntos têm sido realizados entre a NATO e a UE, nomeadamente, na Bósnia, desde 2003, data do início da EUPM. As duas organizações já identificaram a reforma do sector da segurança, a gestão de fronteiras e o combate ao crime organizado como sendo as áreas de interesse comum<sup>51</sup>.

A União Europeia tem sabido manter excelentes relações com a ONU. O relatório Brahimi publicado em Dezembro de 2000 ao apelar às organizações regionais para assumirem a partilha da responsabilidade das operações de paz, veio ao encontro das próprias aspirações da União em desenvolver uma capacidade de gestão de crises militares e civis. A União Europeia idealizou que poderia ir ao encontro das necessidades da ONU em três cenários tipo: em situações de necessidade de resposta rápida<sup>52</sup>, em situações de necessidade de reforço temporário<sup>53</sup> e em situações

---

<sup>48</sup> Nem sempre a relação entre a NATO e a UE tem sido pacífica, sendo disso exemplo que tem sucedido no Darfur onde a concorrência e a falta de cooperação tem sido evidente; o que sucedeu na Macedónia com a NATO a querer envolver-se no controlo de fronteiras quando essa função era considerada uma tarefa inerente à polícia civil; ou ainda o que aconteceu na Bósnia com as *Multinational Specialised Units (SPU)* que eram usadas no combate ao crime organizado mas que integravam a estrutura da NATO (SFOR).

<sup>49</sup> A primeira vez que a uma operação da UE utilizou meios da NATO foi durante a operação *CONCORDIA* na Macedónia, em Março de 2003

<sup>50</sup> Há quem defenda que os Estados membro da NATO coincidem maioritariamente com os que fazem parte da UE pelo que a relação existente entre as duas instituições reflecte as prioridades dos estados membro mais importantes.

<sup>51</sup> A isto se refere o documento intitulado *UE-NATO Concerted Approach for the Western Balkans* de 27 Julho de 2003

<sup>52</sup> Foi o que ocorreu entre Junho e Setembro de 2003, com a operação *ARTEMIS* que surgiu através de um mandato do Conselho de Segurança da ONU – Resolução 1484 de 30 Maio de 2003 para apoiar a missão da ONU – *MONUC*, em Bunia, no Leste da República Democrática do Congo visando estabilizar a situação de segurança e aliviar a situação humanitária no local.

<sup>53</sup> Foi o caso da missão *EUFOR RD CONGO* que surgiu através de um mandato do Conselho de Segurança da ONU – Resolução 1671, por um período de 4 meses a partir de 30 de Julho de 2006, para apoiar a missão da ONU – *MONUC*, garantindo a segurança durante as eleições.

em que seja necessária dar continuidade a uma missão da ONU<sup>54</sup>. Em Setembro de 2003 a ONU e a UE formalizaram uma Declaração conjunta em que a UE se comprometeu em contribuir para os objectivos da ONU, criando uma comissão com encontros bianuais e as troca de oficiais de ligação em Bruxelas e Nova Iorque. Esta Declaração identificou quatro áreas de cooperação: planeamento, formação, comunicação e troca de informações e melhores práticas. O documento intitulado *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, aprovado em Conselho em Dezembro de 2003 referia aspectos fundamentais que tinham sido, previamente incluídos da Declaração conjunta atrás referida – realçava a responsabilidade primária do Conselho de Segurança da ONU e ao mesmo tempo a vontade da UE de trabalhar no apoio da ONU, especialmente no âmbito da gestão de crises de curta duração.

### As missões PESD de 2003 A 2007

A primeira missão PESD a ser lançada no terreno foi a *EUPM* na Bósnia em 01 Janeiro de 2003. Desde então foram criadas inúmeras missões, como poderá ser observado nos anexos 2 e 3, não estando incluídas a missão *EUPT Kosovo* iniciada em 10 Abril de 2006, a missão *EUFOR RD Congo* iniciada em 30 Julho de 2006 (por quatro meses), a missão de apoio à missão da União Africana na Somália AMIS/AMISOM EU autorizada em 23 Abril 2007 e a missão *EUPOL Afganistan* iniciada em 15 Junho de 2007.

Algumas das missões iniciadas foram concluídas sendo de um modo geral atingidos os objectivos propostos. Um grande número dessas missões são policiais ou tem lugar no âmbito da consolidação do estado de direito.

### Conclusão

Desde 1999, as operações PESD têm contribuído para provar o valor e a utilidade da União Europeia, não havendo dúvidas quanto à sua consolidação como protagonista internacional. As várias missões

---

<sup>54</sup> Foi o caso da Bósnia, em que a missão da ONU – *IPTF* foi substituída pela *EUPM* em Janeiro de 2003.

empreendidas desde então, permitiram um claro reforço da Política Externa e Segurança Comum. Apesar do caminho já percorrido e do inegável amadurecimento da União Europeia neste domínio, os desafios que se apresentam para o futuro são grandiosos<sup>55</sup>. Para esse efeito, a União Europeia deverá continuar a melhorar as suas capacidades, desenvolvendo e consolidando conceitos, metodologias e procedimentos próprios. Seria igualmente benéfico que fosse repensado mais estrategicamente o seu envolvimento nos assuntos internacionais, de modo a definir prioridades<sup>56</sup>.

O que chegou a ser considerado um instrumento isolado, é hoje tido como uma das várias ferramentas da UE na condução da política externa, devendo por isso existir plena coordenação com as restantes. A União Europeia ao utilizar estas operações para apoiar os processos de paz e de democratização, consegue enviar uma forte mensagem política a esses países mas também à comunidade internacional.

As quatro áreas prioritárias inicialmente definidas deram lugar a um vasto conjunto de áreas que abrangem um vasto leque de especialidades, existindo uma maior flexibilidade e um maior empenho na qualidade em detrimento da quantidade.

Ao longo destes poucos anos, o tipo de abordagem à gestão civil de crises tem vindo a ser alterada, passando-se de uma abordagem reactiva para uma abordagem mais pró activa.

Apesar do orçamento destinado a este tipo de missões no âmbito da PESD ter duplicado desde 2002, o mesmo continua a ser insuficiente às necessidades. Efectivamente, tem existindo alguma dificuldade a financiar estas operações, tendo em muitos casos, havido contribuições pontuais dos Estados membro. O orçamento das missões PESD chegou aos € 60 Milhões em 2005, tendo atingido os 102 Milhões em 2006<sup>57</sup>.

A futura missão a criar na província sérvia do Kosovo constitui actualmente o maior desafio da União Europeia no âmbito da PESD. Tudo está dependente, da clarificação do estatuto da província, no seguimento do relatório apresentado ao Conselho de Segurança da ONU pelo Sr. Martti Ahtisaari. A UE já está presente no terreno desde 10 Abril de

---

<sup>55</sup> Já o documento *Estratégia Europeia em matéria de segurança*, de 12 DEZ 2003 previa a criação de missões PESD à escala global e com um vasto leque de tarefas.

<sup>56</sup> Seria importante que a UE, decidisse a priori em que situações deve intervir ou tem interesse em intervir.

<sup>57</sup> Este montante apenas corresponde a 2% do orçamento afecto às Relações Externas no âmbito do 1.º pilar.

2006, data em que foi criada a missão de planeamento *EUPT Kosovo*. Efectivamente, mais uma vez, a UE demonstra estar a preparar-se para o futuro, contudo perante um grande conjunto de incertezas, não existe qualquer compromisso para o lançamento efectivo de uma missão PESD no Kosovo.

*“A política de segurança e defesa continua a fazer parte da política externa da União. A defesa europeia é necessária porque a Europa tem consciência que sem ela não dispõe de uma política internacional digna de tal nome e porque os europeus sabem sem uma defesa cada vez mais europeia, a totalidade da capacidade militar dos eus membros impede a credibilidade de posições adoptadas pela UE na cena internacional”<sup>58</sup>*

*“A PESD não resolveu todas as insuficiências europeias e não fez da Europa uma super potência, mas tem contribuído para aumentar a coordenação, a coerência e a integração europeia e afirmar a UE no mundo. Mais do que nunca, a UE é um protagonista mundial, fazendo ouvir a sua voz na cena internacional, participando activamente na promoção da paz e na gestão de crises e conflitos, expressando a sua posição acerca de qualquer assunto que releve dos princípios fundamentais e dos valores comuns em que a União assenta e que se comprometeu a defender e promover”<sup>59</sup>*

*“A União Europeia tem o potencial necessário para dar um contributo fundamental, tanto para a contenção das ameaças como para a realização das oportunidades”<sup>60</sup>*

Faro, 11 de Julho de 2007

---

<sup>58</sup> Cf. FERREIRA, Patrícia e BASTOS, Hermínia, *Cooperação para o desenvolvimento*, Guia do cidadão europeu, IEEI, 2005.

<sup>59</sup> Cf. TOMÉ LUÍS, *Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – progressos e dilemas* in Mama Sume, revista da Associação de Comandos, n.º 64, JAN-JUL 2006.

<sup>60</sup> Cf. a conclusão do documento intitulado *Estratégia Europeia em matéria de segurança*, 12 DEZ 2003.

**Bibliografia**

- CUTILEIRO, José, *Vida e morte dos outros – A comunidade internacional e o fim da Jugoslávia*, Imprensa de Ciências Sociais, 2003;
- GLENNY MISHA, *The fall of Yugoslavia*, Penguin Books, 3.ª edição, 1996;
- RAMONET, Ignacio, *Guerras do século XXI – novos medos, novas ameaças*, colecção Campo da actualidade, Campo das letras, 2.ª edição, 2003;
- Estratégia Europeia em matéria de segurança*, 12 DEZ 2003;
- HANSEN, Annika, *Against all odds – The evolution of planning for ESDP Operations*, FFI e ZIF, 2006;
- NOWAK, Agnieszka, *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper n.º 90, 2006;
- GLIÈRE, Catherine, *EU security and defence – Core documents 2006, Volume VII*, Chaillot paper n.º 98, 2007;
- LINDBORG, Cris, *European Approaches to civilian crisis management*, British American security information council, 2001;
- BARROSO, José Manuel Durão, *Portugal e Europa: a procura de novo equilíbrio in Portugal na transição do milénio*, pág. 99-115, Lisboa, Edições fim de século, 1998;
- DEMIRI, Eleni e VLIORAS, Evangelo, *The greek contribution to CFSP and civilian crisis management*, na conferência regional dimensions of the CFSP/ESDP of the EU, Sofia, 01-01 OUT 2004;
- LEAL, Catarina Mendes, *A OTAN e a PESD: duas realidades complementares ou concorrentes?* In informação internacional, Volume I, 2004;
- FERREIRA, Patrícia e BASTOS, Hermínia, *Cooperação para o desenvolvimento. Guia do cidadão europeu*, IEEI, 2005, página 73 a 106;
- DWAN, Renata, *civilian tasks and capabilities in EU operations*, MAI 2004
- TOMÉ LUÍS, *Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – progressos e dilemas* in Mama Sume, revista da Associação de Comandos, n.º 64, JAN-JUL 2006, pág. 57-65.
- Ministère des Affaires Étrangères (França), *Guide de la PESC*, Agosto de 2006.
- Objectivo global civil de 2008*, 06 DEZ 2004;
- CRT generic Terms of reference*, 21 NOV 2005;
- Action plan for Civilian aspects*, 17-18 JUN 2004;
- <http://www.intermin.fi/sivuilikriisinhallinta/pages/indexeng>
- [http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_fr.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_fr.htm)
- [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en)

## 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 e o Coordenador da Revista 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.



## ÍNDICE

Editorial .....	5
Reflexões a propósito da condução de veículo automóvel sob o efeito do álcool, do Código da Estrada e suas alterações <i>Carlos Alberto Casimiro Nunes</i> .....	7
A violência e o <i>olhar</i> norte-americano pós 11 de Setembro <i>Manuel Domingos Antunes Dias</i> .....	31
Análise e tratamento de informação no âmbito das atribuições e competências da ASAE <i>Pedro Sousa</i> .....	51
Assaltos violentos na sociedade portuguesa: causas e medidas preventivas <i>António Maria da Costa Valente</i> .....	67
A gestão civil de crises no âmbito da União Europeia <i>Carlos Anastácio</i> .....	101



## INDEX

Foreword .....	5
Reflexions on driving a vehicle under the alcohol effect. The traffic legislation and its alterations <i>Carlos Alberto Casimiro Nunes</i> .....	7
Violence and the north-american vision after the 11 <sup>th</sup> september <i>Manuel Domingos Antunes Dias</i> .....	31
Analysis and intelligence treatment <i>Pedro Sousa</i> .....	51
Violent assaults in the portuguese society: causes and preventive measures <i>António Maria da Costa Valente</i> .....	67
Management of non-military crisis within the scope of the European Union <i>Carlos Anastácio</i> .....	101



# 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.ºs 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 .....