

POLITEIA

ANO V - N.º 1/N.º 2 - 2008

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

Dezembro, 2010

DEPÓSITO LEGAL

214521/04

REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

POLITEIA

ANO V – N.º 1/N.º 2 – 2008

2010

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 de Oliveira

José Garcia San Pedro

José Lobo Moutinho

Leonor Furtado

Luís Elías

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 *POLITEIA* volta a ser publicada com artigos científicos interdisciplinares. A natureza da revista encontra-se conexas com a o objecto de publicação: ciências policiais. Neste nicho do pensamento e do debate científico da actualidade impõe-se uma afirmação de um periódico universitário que traga para o centro da discussão universitária a problemática da segurança como direito garantia dos demais direitos fundamentais pessoais e como estudo privilegiado das ciências policiais.

Os vários estudos trazidos à estampa nestes dois números da *POLITEIA* são a prova da *diversidade na unidade* das ciências policiais. Esta área do saber não se esgota na teoria estrita da segurança ou na teoria restritiva da actividade da Polícia, mas entronca esta na imensidão do vasto oceano da indagação e do conhecimento. É este o ensejo da direcção da revista para que o “mundo” da Polícia seja o mundo de todos os cidadãos e um mundo de investigação e debate científico universitário.

Este pensar atravessa toda a revista quer no estudo sobre a *criminalidade juvenil e a segurança*, quer nos estudos sobre a *formação intercultural e jurídica dos agentes da PSP*, quer no estudo sobre as *políticas de segurança na sociedade contemporânea*, assim como no estudo sobre o *Estado Novo e o pensamento político-estratégico subjacente à II Guerra Mundial*. A inserção da vida académica no conjunto da actividade científica interdisciplinar é uma forma de chamar à colação da discussão científica a actividade institucional que não se esgota na mera investigação individualizada ou estruturada para publicação imediata e periódica.

A última palavra é de agradecimento e dirige-se aos autores participantes destes dois números e aos Serviços Sociais da PSP que patrocinam esta publicação e permitem que vários estudos das ciências policiais e de ciências gravitais possam ser disponibilizados a um maior número de leitores e investigadores universitários.

O Coordenador
MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

Criminalidade juvenil e insegurança

Juvenile crime and insecurity

CARLOS ALBERTO CASIMIRO NUNES*

Sumário/Summary

Uma introdução ao tema; A Justiça e os menores delinquentes; A Insegurança na sociedade actual; O papel dos tribunais e das polícias; A Sociedade, a cidade e o grupo.

An introduction to the theme; Justice and delinquency among minors; insecurity in the present society; The role of courts and police forces; the society, the city and the group.

Uma introdução ao tema

Uma das maiores dificuldades com que a sociedade tem de lidar é o crime. Desde longa data que a criminalidade despertou a curiosidade geral e mereceu a atenção de diversos sectores da sociedade. Mas o despontar de uma autêntica obsessão pública pelo crime só se desencadeou de modo bastante visível nos final do séc. XX. Desde então este interesse tem progredido como uma bola de neve pelos *media*, particularmente sob a batuta de agendas políticas. Neste contexto em que domina o senso comum e o apriorismo, são naturalmente estabelecidas, de forma precipitada, relações de causalidade mais ou menos lineares

* Magistrado do Ministério Público.

entre a insegurança e a criminalidade num esquema de raciocínio positivista. Argumenta-se que a intranquilidade pública (identificada como o problema da “insegurança”) é um reflexo da criminalidade, sobretudo da delinquência juvenil.

O debate estabelecido em torno do crime normalmente passa pelas questões da violência e da insegurança. Estes fenómenos surgem, com alguma simplificação, ligados à temática dos comportamentos juvenis. É geralmente reconhecido que existe uma associação bastante visível entre a idade e o crime. Contudo, esta relação é bastante mais complexa do que geralmente se assume (Nunes, 2006). Convém não omitir a existência de uma forte correlação entre a idade e a vitimização, sendo notória a existência de inter-relações entre a vitimação juvenil e a participação no crime. Ou seja, diversos estudos empíricos, nomeadamente criminológicos, empregando diversas metodologias (quantitativas e/ou qualitativas) vieram a concluir que as crianças e jovens são frequentemente vítimas de crimes graves e algumas delas virão mesmo a desenvolver condutas delinquentes¹.

Em Portugal, Rodrigues e Machado (1999) efectuaram um estudo de 230 casos de menores em risco e delinquentes que deixa transparecer a ideia de que os mais jovens, no momento crianças em risco, podem evoluir para a delinquência em idades mais avançadas, ficando clara a importância de variáveis como a família e certas situações sociais deficitárias, como carências económicas.

É incontestável que persistem ligações entre idade e prática de crime, mais precisamente de determinadas espécies de delitos particularmente visíveis por envolverem muitas vezes o uso de violência. E não se pode deixar de admitir que a sociedade necessita de uma defesa para os comportamentos de delinquência juvenil mais graves². Mas importa reflectir

¹ Os menores vítimas de abuso de sexual que vêm a apresentar comportamentos desviantes como dependências de drogas ou outras atitudes anti-sociais, algumas bastante violentas, são um exemplo concreto deste fenómeno (FINKELHOR, 1979; NUNES, 2005, p. 265-266 e 273).

² Incompreensível é a aplicação (e a criação) dual da lei: repressora dos jovens ditos “perigosos” mas permissiva e proteccionista para o sector económico-financeiro garantindo o funcionamento dos processos de acumulação de capital internacionais em multinacionais com a impunidade de uma multiplicidade de fenómenos com uma natureza próxima do *white collar crime*. Um jurista que se oriente segundo os princípios da Escola de Chicago não pode deixar de considerar inexplicável que não se faça um discurso de resistência a este fenómeno em nome do próprio direito reafirmando o princípio de que nada está acima da Lei, nem o Estado nem as empresas multinacionais que parecem necessitar de um “não-direito” para funcionarem.

sobre o modo de alcançar esse objectivo para que, pelo caminho, não se venham a afrontar outros interesses de valor idêntico ou superior aos que se visam proteger: a segurança social no vector da defesa e protecção dos bens jurídicos essenciais da comunidade para salvaguarda da colectividade e pacificação social. Considerando o regime consagrado pela Lei Tutelar Educativa (L.T.E., aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14/09), não deixa de ser antinómico a lei pretender simultaneamente garantir a defesa social e a educação do menor para o direito e para os valores fundamentais da vida em sociedade. Expressa-se a vontade de educar e não punir, pretendendo acentuar finalidades pedagógicas e não retributivas, mas a matriz do diploma, e de muitos dos seus institutos, foi decalcada do Código de Processo Penal. Estas aparentes antinomias reforçam-nos a convicção de que não se pode escamotear a necessidade de ponderar as consequências concretas dessa intervenção seja ela repressiva, educativa ou outra.

Diversos aspectos – teóricos e práticos – merecem ser analisados em profundidade. Questões como o paradigma em que se enquadra a intervenção, os seus objectivos, declarados ou não, o exacto momento em que deve ter início, o tempo que essa interferência deve impor-se na esfera individual/familiar, a sua eficácia ou os seus resultados hão-de ter de ser ajuizados. Por esta ordem de razões a realização de avaliações periódicas independentes à aplicação da L.T.E., com estudos empíricos aos resultados a que conduziu os sujeitos, afigura-se-nos da maior importância.

Alguns pensadores, oriundos de várias áreas das ciências sociais, consideram que o aumento da frequência de comportamentos conotados com o fenómeno da delinquência juvenil na Europa e na América do Norte, nos últimos cinquenta anos, é consequência de uma multiplicidade de factores bastante heterogéneos. Dentro destes avultariam problemas como a violência veiculada pelos meios de comunicação social (Tisseron, 2004), uma socialização familiar menos consistente, a disponibilidade de automóveis e armas, e uma mais fraca identificação com categorias sociais que, no passado, reprimiram e evitaram comportamentos desviantes (Farrington, 2004; Kagan, 2004; para uma revisão geral da literatura neste domínio, Nunes, 2006).

Leote de Carvalho (2002) estudou um grupo de jovens institucionalizados num CAEF do IRS tendo concluído que em 13,6% dos casos os laços com a família biológica eram nulos. Em 34,1% não existia contacto com o pai; em 34,1% existia uma relação conflitual e, em 11,4%, existia uma relação de indiferença quando o pai estava presente. A maioria dos jovens era oriunda de famílias numerosas (com seis elementos ou mais) onde ocorria uma situação de grande precariedade económica em 79,5%

das situações e existiam problemas de alcoolismo em 73%, e de violência doméstica em 59,1%.

Importa acrescentar que esta estreita relação entre a idade e o crime é geralmente experienciada como um fenómeno transitório para a grande maioria dos adolescentes e jovens. Aludindo a esta conexão é esclarecedora a súmula de Cusson (2006, p. 127) sobre o Canadá ao anunciar que “*as taxas de participação na delinquência aumentam rapidamente desde o início da adolescência para atingirem o ponto máximo por volta dos 16 ou 17 anos (no caso de furto ou roubo) ou por volta dos 20-24 (no caso do homicídio). Depois diminuem progressivamente ao longo da vida*”. No Reino Unido, Farrington (2002, p. 81) aponta que a conclusão dos seus estudos é a de que a prevalência de crime aumenta até aos 17 anos para diminuir a partir dessa idade (o pico da prevalência de crime ocorreria com a idade de 14 anos). Em Portugal, o estudo do OPJ sobre a avaliação de dois anos de aplicação da Lei Tutelar Educativa revela que a prevalência de prática de ilícitos ocorre nos indivíduos do sexo masculino com 14 e 15 anos (Boaventura Santos e Col., 2004, p. 210) os quais “*viviam com ambos os apenas um dos progenitores, em Lisboa ou no Porto, e tinham e/ou frequentavam o Ensino Básico e praticaram, sobretudo, factos qualificados como crimes contra a propriedade*” (p. 657).

A integração no mercado de trabalho ou a constituição de família são dois factores muito apontados como marcos desta transição que assinalam o fim deste tipo de comportamentos. É um ponto de vista hoje largamente consensual a consideração de que a explicação do comportamento criminal na infância pode ser diferente do comportamento criminal na adolescência e do comportamento criminal no adulto. Moffitt (1993) criou uma tipologia separando os “*delinquentes transitórios*” (identificados como delinquentes na adolescência, mas que não mais exibem esses comportamentos na idade adulta) e os delinquentes “*anti-sociais persistentes*” (cometem actos delinquentes na adolescência e continuam com a idade adulta). Farrington, no célebre estudo longitudinal de Cambridge, concluía, em 2002, que dos 411 indivíduos e respectivas famílias cujo comportamento criminal começara a ser acompanhado em 1961 – quando os sujeitos tinham a idade de 8 anos – menos de 6% das famílias estudadas eram responsáveis por metade das condenações totais³

³ Duas outras conclusões da pesquisa prenderam a nossa atenção na análise das “causas” que surgem associadas na predição dos comportamentos de delinquência juvenil. Controladas as restantes variáveis, são mencionados distintos factores familiares como influenciadores da predição dos comportamentos de delinquência juvenil, como sejam a

(Farrington, 2002, p. 81). Outros estudos, levados a cabo em diversos pontos do globo e com diferentes metodologias (alguns deles de cariz desenvolvimental) vieram a confirmar estas descobertas.

Sendo conhecida esta realidade, a interrogação que surge de imediato é qual o motivo de as políticas continuarem tão afastadas dos estudos empíricos produzidos e das teorias enraizadas nessas pesquisas. Temos de convir que, como argumenta Wayne Morrison (2006, p. 46), *“It now seemed that policy determined the acceptability of theory, or at least its marketability”*. Ora, ao nível das conveniências, importa concluir que se a economia está hipervalorizada o direito está acentuadamente desvalorizado. Assim, quando se considera a problemática da delinquência juvenil é omitida, muitas vezes, a inter-relação entre os valores e o conhecimento científico. Numa obra de 1990, Giddens afirma algo que parece muitas vezes arredado do senso comum: *“os valores e o conhecimento empírico estão relacionados numa rede de influência mútua”* (2005, p. 38). O mais simples, contudo, é abstrairmo-nos deste conhecimento, pois ele é, muitas vezes, incómodo. Referências como a de que quase a totalidade dos adolescentes confessa cometer pelo menos um delito por ano, pois *“cada vez que um investigador aplica a um grupo de estudantes do secundário um questionário anónimo sobre delitos que tenham cometido, mais de 80% reconhecem ter cometido um ou vários delitos ao longo do ano anterior”* (Cusson, 2006, p. 126), não ajudariam a resolver o problema. Ninguém pretenderá que esses adolescentes e jovens devem ser todos considerados delinquentes juvenis e, por isso, encontram-se carecidos de ser *“educados para o direito”* e de *“inserção (...) na vida em comunidade”* (art. 2.º n.º 1 da L.T.E.). Antes se impõe sublinhar que um dos sentidos fundamentais destes estudos só pode ser o de autorizar a conclusão de que os desvios e a delinquência são fenómenos que se podem considerar “normais”, isto é, naturais e não um monopólio de uma minoria de jovens com características (psicológicas) anti-sociais. Quanto ao reduzido número que poderíamos apelidar como casos atípicos (situações-problema) seria possível a sua identificação precoce e acompanhamento ou, pelo menos, a sua localização para uma actuação ao nível de prevenção.

fraca supervisão parental, a educação defeituosa, arbitrária, ou muito severa (por. ex.º, ter um pai, mãe ou irmão condenado antes de ter 10 anos de idade era o melhor preditor explicativo da delinquência). O outro factor encontrado nos sujeitos investigados que nos impressionou bastante é a probabilidade de persistência da delinquência que nos aumentava continuamente nos actores analisados após cada condenação: se apenas com uma condenação a taxa era de 18%, já com 12 condenações ascendia a 82%.

A Justiça e os menores delinquentes

Alessandro Baratta, no prefácio de uma obra de Vera Malaguti sobre o fenómeno da droga nas favelas do Rio de Janeiro entre 1968 e 1988, considera que “a justiça para menores representou, em sua – relativamente breve – história, o que há de melhor e o que há de pior da justiça dos adultos”⁴. Em boa verdade, decorridos dois séculos sobre a proclamação do direito penal do facto – entendido como um direito igualitário para todos os infractores – o sistema de justiça criminal continua a funcionar como um direito penal do tipo de autor. Colocando-nos numa perspectiva crítica que não ignora o *Labeling Approach* podemos afirmar que o estereótipo do criminoso conduz a acção da polícia, das magistraturas e domina os *media* e a opinião pública. Considerando os mais diversos indicadores (pondere-se, por exemplo, as estatísticas da Justiça) conclui-se que a noção socialmente enraizada de criminoso corresponde às características dos grupos sociais entre os quais o sistema selecciona e recruta os seus clientes reais entre todos os potenciais, isto é, entre os vários infractores distribuídos por todas as camadas da população – aqueles percebidos e definidos como “classes perigosas”. Trata-se daquilo a que alguns autores já chamaram lombrosianismo social.

Considerando os indivíduos numa visão atomizada, isto é, como variáveis independentes e não dependentes das situações e dos contextos, e a responsabilidade penal, por via de consequência dos actos, como responsabilidade individual baseada no livre-arbítrio, o sistema penal constrói essencialmente um conceito de criminalidade ou violência criminal necessariamente vinculado à violência individual (concebendo esta como a potencialidade para delinquir). Desta forma, a violência de grupo e a violência institucional são consideradas apenas em relação a acções de pessoas individuais e não no contexto do conflito social e da interacção que elas expressam.

Embora reconhecendo que existe uma tensão entre os determinismos histórico-sociais e os pressupostos da responsabilidade jurídico-penal, Fernanda Palma considera que o envolvimento da sociedade nas causas do crime não tem qualquer relevância no nosso sistema penal, argumentando “há, pois, um quase completo divórcio entre algumas explicações sociológicas do crime, que estabelecem relações de causa-

⁴ JEAN-MARIE RENOARD (1990) distingue quatro períodos históricos no controlo social da juventude: a criança *culpada*, a criança *vítima*, a criança *inadaptada* e a criança *handicapé*.

lidade entre o meio social e o comportamento desviante, e a responsabilidade por culpa. A inserção num meio potenciador do comportamento criminal, como a família desagregada, o bairro guetizado ou a subcultura de grupo, não anulando a necessidade de sanção preventivo-especial ou geral, parece não ter sequer a virtualidade de se repercutir nos critérios normativos da pena de culpa” (Palma, 2005, p. 22-23).

Caracteristicamente o nível de controlo social na vertente criminal funciona, em menor ou maior dimensão, assente numa actuação:

- a) Sobre os efeitos e não sobre as “causas” da violência criminal, ou seja, visando intervir sobre os comportamentos expressivos dos conflitos e não sobre os próprios conflitos sociais;
- b) Com relação às pessoas e não sobre as situações e contextos, esquecendo as relações circulares da interacção social;
- c) Mais simbólica e figurativa do que efectiva;
- d) De forma reactiva, ou repressiva, e não de um modo preventivo;
- e) Baseada numa análise da questão e sua fundamentação numa dimensão mais formal do que material ou substancial (designadamente ao nível da prova em inquérito e da sua repetição em julgamento);
- f) Desarticulada do tempo social produzindo actuações e decisões muito distantes dos factos.

E esse funcionamento do sistema penal assenta, esmagadoramente, em dois tipos de situações disfuncionais que constituem a sua principal “clientela”. Por um lado, perfilam-se como “queixosos” os grandes “clientes institucionais” que dificultam o acesso aos tribunais dos particulares com as suas colossais necessidades de resolução de conflitos, a maioria das vezes de natureza económica. Pelo outro, antevêm-se como “suspeitos” os mais desfavorecidos da sociedade em função de factores como a pobreza ou a exclusão social, não porque tenham uma maior tendência para delinquir, mas precisamente porque têm maiores probabilidades de serem criminalizados e etiquetados socialmente como delinquentes (Becker, 1963/1997). As possibilidades de resultar rotulado, com as graves consequências que isto implica (designadamente o estigma social resultante), encontram-se desigualmente distribuídas de acordo com as leis de um “*second code*” constituído especialmente por uma imagem estereotipada e preconceituosa da criminalidade (Baratta, 1999).

É por isso que nos permitimos afirmar que a selectividade da justiça criminal no campo dos menores, como nos restantes, tem uma proporção idêntica à da desigualdade social.

Logo, impunidade e criminalização são consequências geradas pelo sistema penal segundo uma lógica de desigualdades nas relações de propriedade de poder e saber (Foucault, 1975). Não se pode desconhecer que uma parcela do problema se encontra a montante, no sistema político que legisla e criminaliza, mas o controlo formal encontra-se na actuação das polícias e dos tribunais e o informal, de um modo difuso, em toda a sociedade.

A Insegurança na sociedade actual

Mas e a insegurança? Que dizer a este propósito? Existe uma globalização do sentimento de insegurança decorrente da divulgação e amplificação descontextualizada pelos *media* de um número crescente de acontecimentos contingentes de delinquência, em particular juvenil e muitas vezes violenta, para os quais sugerem explicações simplistas. A repetição até à exaustão de uma mesma situação empolada pela temática e pela forma (a própria imagem cuidadosamente seleccionada) potencia a criação ou o aumento da sensação subjectiva de insegurança.

Giddens (2005, p. 64) apresenta uma concepção teórica complexa sobre a insegurança que denomina *insegurança ontológica* definindo-a como “*uma forma muito importante de sentimentos de segurança (...) refere-se à segurança que muitos seres humanos têm na continuidade da sua auto-identidade pessoal e na constância dos ambientes sociais e materiais envolventes (...). Este fenómeno é mais emocional do que cognitivo e encontra-se enraizado no inconsciente*”. Considera, ainda, que “*a previsibilidade das rotinas (aparentemente) secundárias da vida quotidiana está profundamente implicada no sentimento de segurança psicológica. Quando essas rotinas são quebradas – seja qual for a razão – as ansiedades afluem (...)*” (p. 68).

O sentimento de insegurança está especialmente estruturado em torno das temáticas do crime contra as pessoas e da violência. Contudo, a própria violência adquiriu um determinado valor simbólico positivo ligado a uma determinada concepção da masculinidade onde a agressividade simboliza virilidade e ausência de medo. São bem visíveis na sociedade as relações complexas, circulares e amplamente ambivalentes entre a segurança/insegurança e a violência. Segundo Tomsen (1997, p. 96, cit. Machado, 2004, p. 86) a violência surge como uma alternativa possível para a construção da identidade masculina, consentindo aos envolvidos rejeitarem simultaneamente os valores da sociedade

convencional, de onde se sentem excluídos, e projectarem “*uma imagem masculina realçada e um sentido de poder*”. Cusson, por seu turno, refere que “*a opinião prevalecente entre os criminólogos é a que defende que esta sobrecarga masculina [no crime] é consequência da educação e da vigilância parental. Encorajamos os rapazes, desde muito cedo, a serem corajosos, a defenderem-se; oferecemos-lhes pistolas de brincar; deixamo-los sair à noite*” (2006, p. 128).

Quando se invoca a violência importa delimitar o seu âmbito. A distinção que Cândido da Agra classifica como *hard* e *soft* assume aqui relevo desocultando uma parcela do problema, pois tem de se convocar o lado visível e invisível da violência: “*Chamemos (utilizando, ironicamente, a linguagem técnica actual) esta violência invisível, inconsciente, mas que desejamos e da qual chegamos mesmo a orgulhar-nos, a violência «soft». À violência que aqui nos convoca, a visível, consciente, indesejável, aquela que nos envergonha, chamemos-lhe violência «hard».*

*Um mesmo comportamento violento pode ter sido, num dado momento histórico, violência «soft» e em um outro período histórico transformar-se em violência «hard». É o caso da violência contra as mulheres e contra as crianças. Esperemos que, por exemplo, a violência tecnocrática e a violência mass-mediática, actualmente violências «soft», não tardem em chegar à consciência colectiva como violências «hard», de modo a merecerem o nosso discurso crítico”, Agra (1998, p. 24). Ou seja, “é a construção social que torna visível um certo tipo de violência enquanto deixa outro mais oculto” (Agra, 1998, p. 27). Mas as alusões explícitas à violência referem-se, normalmente, apenas ao seu lado *hard*, não ao *soft*, conquanto este não possa ser afastado da apreciação do problema da insegurança.*

Muitas das análises mais avalizadas alegam que apesar de surgir um pico momentâneo, aqui ou ali, a tendência geral é a de que o crime violento tem regredido consideravelmente no último século e mesmo nos últimos decénios (Chesnais, 1981; Robert, 2002; Machado, 2004). Se a análise das estatísticas da justiça e de outros dados disponíveis (v. g., inquéritos de vitimação) demonstram algum relativo aumento da criminalidade violenta em Portugal, este não chega para explicar o sentimento de insegurança. Como refere Carla Machado (2004, p. 34) existe “*ao nível das representações colectivas, uma clara sobrestimação da violência e do seu risco (...) que não nos parece inteiramente atribuível a esta realidade*”. Acentue-se que o discurso público/político do crime é comandado pelos interesses das classes dominantes da sociedade que

estão sobre-representadas nas instâncias que estruturam o pensamento dos indivíduos (como os *media*, ou os órgãos de poder político). E não podemos desprezar a imagem distorcida do crime apresentada pelos *media* sobre-representando o crime violento face aos (mais numerosos, mas banais) crimes contra a propriedade, com muito menos impacto junto das suas audiências. Barak (1997, p. 373, cit., Machado, 2004, p. 107) salienta que os *media* nos fornecem “*uma dieta estável de perigo crescente e da omnipresença do crime interpessoal*”⁵.

Numa outra dimensão, assomam vários fenómenos recentes como o terrorismo, em particular na sequência de acontecimentos como os de 11 de Setembro, do 11 de Março ou o medo das “máfias de Leste”, depois da recente vaga de emigração de cidadãos desses países europeus para Portugal.

Segundo Sparks (1992) o mal-estar expresso pelo medo do crime radica numa insegurança social mais vasta relacionada com a ocupação de um lugar periférico no mapa social da distribuição da riqueza e do poder. A ser assim, para estes actores sociais, os discursos anti-crime assumem um papel de substitutos simbólicos para sentimentos sobre outras formas de desordem social percebidas ou comportamentos tidos como menos “normais” e considerados relacionados com a difundida “crise de valores” da sociedade actual. O crime e o criminoso são estereotipados e ocupam um papel de bode expiatório para uma miríade de situações problemáticas ao nível social e pessoal que são activamente vividas pelo sujeito. Manifestam não só o pânico com as deslocções a determinados locais da cidade – o receio em andar à noite ou sozinho –, como a apreensão relativa a diferentes conjunturas pessoais – ser idoso ou de sexo feminino –, ou, mesmo (noutro nível), medos mais difusos como o de perder o emprego e/ou de não conseguir dinheiro suficiente para pagar as suas dívidas.

O aumento da crítica a que estão sujeitas as instâncias tradicionais de poder – desde os órgãos políticos, à Igreja e aos tribunais – conduziu a uma democratização das opiniões sobre cada tema, frequentemente conflituais, que acarretaram posições e práticas (novas) que parecem ofender a ordem pública e o controlo. As próprias ciências sociais parecem ter representado o seu papel: da pretensão de uma certeza “científica”

⁵ Ray Surette afirma que o mundo, tal como aparece na televisão, assemelha-se a um rebanho de “cidadãos-cordeiros” protegidos dos “delinquentes-lobo” por “polícias-cães-pastor” (cit. por BAUMAN, 2006, p. 53).

positivista e objectivista passou-se a fundamentações mais subjectivas e a teorias de cariz construtivista e construcionista.

A intranquilidade derivada da delinquência juvenil não é algo de novo. Dir-se-ia que os jovens sempre ocuparam no imaginário social o papel de grupo a quem mais é associado o risco de delinquir. De formas diferentes, pelo menos desde a segunda década de século XX alastrou um figurino de queixas em torno da criminalidade juvenil, com o surgimento dos bandos e das subculturas juvenis. Entre nós é só tardiamente, por volta da década de 70 do século passado, que surge a fatal associação dos jovens ao consumo de drogas com a inevitável ligação ao mundo do crime. A equação simplista é unicamente: jovens = droga = crime, asserção muito distante da profundidade do real problema e das diferentes trajectórias que os estudos dirigidos por Cândido da Agra (1997) revelaram.

Steinert (1998, p. 41, cit. Machado, 2004, p. 141) descreve as significações culturalmente difundidas sobre o crime com a referência ao temor perante “*os homens jovens, os homens das classes baixas e os homens estrangeiros, especialmente uma combinação destes*”, ou seja, o jovem estrangeiro/imigrante e pobre. Deste modo, as variáveis chave do criminoso imaginário parecem ser o género, a idade, o nível sócio-económico e o grupo étnico. A estas variáveis poderíamos juntar o local – a cidade, as ruas de bairros em especial da periferia.

Os bairros de habitação social e residências precárias (zonas de habitação degradada, *vulgo* “barracas”) surgem na literatura criminológica como um dos locais mais temidos. Carla Machado (2004, p. 150) explica este receio em função de dois processos. O primeiro seria o “*efeito simbólico*” e “*decorre do facto de o bairro concentrar, pelo menos no imaginário popular, as figuras associadas ao crime (e.g., as classes desfavorecidas, minorias étnicas, juventude desocupada), um dos seus principais significantes (a droga) e as condições espaciais evocativas do medo (são locais desconhecidos, de configuração muitas vezes fechada e labiríntica)*”. O segundo processo é o “*efeito de legitimação*” e é referente à “*falta de conhecimento que a maioria da população tem relativamente a estes espaços e com o reforço que este desconhecimento opera relativamente aos estereótipos sobre eles construídos*”. Estas conclusões são confirmadas pela análise do “*medo do desconhecido*” de Zygmunt Bauman (2006, p. 33).

Acresce que vivemos numa sociedade em que os bens duráveis e semi-duráveis são abundantes, geralmente acessíveis e bastante mal

vigiados (Robert, 2002). Associando que, presentemente, as polícias (estamos a pensar fundamentalmente na PSP e GNR) funcionam num registo normalmente reactivo e não proactivo. Ou seja, faltam-lhes acções de vigilância e de dissuasão e carecem de novas funções ao nível do policiamento de proximidade para o tratamento da denominada pequena criminalidade. Desenvolvem-se, assim, as oportunidades que propiciam uma delinquência aquisitiva: gera-se a ocasião. Considerando a magnitude de determinados delitos como os crimes contra o património, do ponto de vista da segurança pública, o predomínio de um modelo repressivo da criminalidade não é suficiente para resolver esse problema.

Acresce que o interesse em muitos bens é, ao mesmo tempo, instrumental e simbólico: considere-se o elevado número de furtos de ostentação cometidos por adolescentes e jovens mais em função do seu valor simbólico do que por uma necessidade funcional. Bens como a roupa, ou os ténis, de marca, o telemóvel, ou o automóvel, são comumente objectos de desejo.

Ora, *“o advento da modernidade arrancou crescentemente o espaço ao lugar dado promover relações entre «outros» ausentes, fisicamente distantes de qualquer interacção face a face. Nas condições da modernidade, o lugar torna-se cada vez mais fantasmagórico”* (Giddens, 2005, p. 13). Facilita-se, deste modo, duplamente a insegurança, pois esvaziavam-se determinados locais, em especial a certas horas mais tardias, causando a oportunidade para a prática da criminalidade. Por esta via a insegurança ontológica aumenta exponencialmente.

O papel dos tribunais e das polícias

Os problemas que fazem a actualidade giram à volta da violência – *hard* e *soft* –, da droga e das periferias. Talvez por isso a reivindicação social de segurança seja imputada à Justiça. Olha-se para os tribunais como o principal (único?) modo de contenção da delinquência e esperam-se resultados concretos e imediatos. Ao nível social, ora de forma expressa ora implícita, o cidadão deseja que os tribunais representem o seu papel na contenção/detenção dos delinquentes e na punição exemplar dos mesmos com penas de prisão longas. Contudo, o problema parece ser muito mais de ordem política, e a sua resolução incumbe mais ao poder central e local (e às polícias) do que à Justiça. Neste contexto, convém referir que em múltiplos aspectos o processo penal aparece refém

das prioridades de acção estabelecidas pela polícia,⁶ ou melhor, que são impostas a esta tanto do interior – via hierárquica – como do exterior – permeabilidade à comunicação social e a diversos interesses de “clientes institucionais”. O fenómeno da selectividade da criminalidade não é novo nos estudos de criminologia.

A existência de diversos delitos onde, em comum, se verifica que o autor dos factos é desconhecido (geralmente crimes contra o património em que as polícias pouco investem, o que condiciona a actividade do Ministério Público que acaba por tratar estes casos como arquivamentos quase “liminares”, sem qualquer tratamento ao nível investigatório) conduz ao estabelecimento de um sentimento de impunidade. Impunidade tanto para a vítima que se considera parte de um problema de insegurança e se sente abandonada por parte da polícia, como para os autores de tais actos que entendem a intervenção policial como rara, tardia e aleatória, e contam com isso. Esta posição veiculada por Philippe Robert (2002, p. 136) estriba-se nas pesquisas de Carra (1995) e Esterle-Hedibel (1997) para concluir que os jovens delinquentes, mesmo que venham a conhecer a prisão “(...) *entretanto, ao longo de uma experiência quotidiana mil vezes repetida, gozam a convicção da impunidade das predações, de tal modo que mesmo a reclusão, longe de dissuadir, é tomada como um rito de passagem*”. Outros estudos referem que a prisão é vivida mais como um signo de iniciação não propriamente perturbador mas lisonjeiro. Ou seja, a função passou de dissuasora a rito iniciático, pois o que é lembrado pelo jovem é o número de vezes em que se praticaram os mais diversos ilícitos impunemente⁷. Também por isso a justiça de menores que tinha sido pensada para intervenções de longa duração, privilegia agora medidas não institucionalizantes ou, pelo menos, a utilização de institucionalizações de mais curta duração, preferencialmente em regime aberto, a par com uma maior rapidez da intervenção judicial.

⁶ Esta circunstância da dependência dos tribunais em relação a um fornecedor hegemónico leva um autor como PHILIPPE ROBERT a afirmar que a Justiça “*tem que lutar constantemente contra a submersão e quase aparece como um órgão de execução encarregado de sancionar oficialmente a actividade policial*” (2002, 328). De um ponto de vista macro deve referir-se que as mencionadas prioridades são sempre impostas às polícias do exterior. Não é possível esquecer que, em última análise, a hierarquia policial está directamente dependente do poder político (v.g. do Governo).

⁷ De resto parece evidente que se a experiência da delinquência é vivenciada como um acontecimento de sucesso, a probabilidade de repetição da acção aumenta.

Por outro lado, não é despreciando considerar que a *prevenção situacional*,⁸ surgida nos EUA ainda na década de 70 do séc. XX, não se revelou eficaz devendo, por isso, considerar-se a adopção de sistemas de *prevenção social* (mais próximas do tipo francês) que privilegiem efectivamente políticas que combatam a exclusão em zonas urbanas ou periurbanas onde vivem os habitantes que acumulam mais dificuldades sociais ou sistemas *mistos*. É que a *prevenção situacional* parece esquecer, ou desvalorizar, a circunstância de depender dos recursos económicos de que os indivíduos, potenciais vítimas, dispõem.

A ausência de um policiamento quotidiano e de proximidade no interior de certos bairros considerados problemáticos é um dos factores que contribui para o próprio desgaste da autoridade. Assim, quando a polícia pretende realizar uma operação (que não é de rotina) é mal recebida. Só a sua chegada é suficiente para desencadear violência e multiplicam-se os confrontos entre os jovens residentes e a entidade policial que é muitas vezes recebida com o arremesso de pedras contra as suas viaturas, quando não mesmo contra a própria esquadra tomada como um símbolo estranho ao bairro e, por isso, indesejado. Exemplificativamente, recordem-se as situações repetidas de confrontos entre a polícia e os jovens na Cova da Moura, em Lisboa, ou no Bairro da Bela Vista, em Setúbal, e todos os focos de criminalidade que foram associados, com maior ou menor acerto, a esses locais e aos seus habitantes.

Conforme Bailay menciona (1994, p. 144) o modelo policial ocidental pretende em vão controlar a delinquência e garantir a segurança pública tornando-se, ele próprio, uma parte do problema. A solução passa, segundo este autor, por uma alteração completa das prioridades e por um novo esquema centrado na prevenção. Não se está a dizer nada de novo, pois a questão é conhecida e assume uma natureza eminentemente política, colocando problemas de organização e gestão de recursos disponíveis (e dos que deveriam ser disponibilizados).

Uma consideração similar pode ser produzida a propósito do sistema de justiça, particularmente no tratamento da delinquência juvenil. A maioria dos pensadores menciona que a criminologia mais actual tem desencadeado uma ostensiva relativização do direito criminal como sistema demarcando-o como um – o mais gravoso – entre os outros sistemas de controlo social, posicionando-o em moldes que demonstram que nem sempre é

⁸ A prevenção situacional conta, sobretudo, com o aumento da capacidade de resistência por parte das potenciais vítimas (Cusson, 1998).

necessário e muitas vezes não é eficaz, sendo-lhe frequentemente pedido para prosseguir objectivos que não lhe são exigíveis (Nunes, 2006).

Convém recordar que a acção penal nem sempre é considerada desejável como modo de abordagem de uma dada situação quer por ser muitas das vezes demasiado morosa para produzir quaisquer efeitos úteis nas situações que exijam uma reacção célere quer porque a sua gama de soluções é rígida e não contempla nada de adequado ao caso concreto. Ao nível do sistema de Justiça importa reflectir no alargamento das soluções de desjudicialização e diversão. Mas, simultaneamente, terão de nascer ou desenvolver-se outros modos de resolução de conflitos (como a *justiça restaurativa*) e de intervenção para as situações de desvio e de criminalidade juvenil.

Apesar da simpatia que nos merecem as soluções de mediação como modo de resolução de conflitos, em particular os resultantes da delinquência juvenil, numa perspectiva de obtenção de um acordo que conduza a levar o delinquentes a reparar o dano causado à vítima (Nunes, 2006), o certo é que na maior parte das vezes em que ocorre criminalidade contra o património o crime é praticado por desconhecido(s). Basta atentarmos nas estatísticas da Justiça. Um dos limites deste meio de resolução de conflitos fica assim visível: sendo apenas conhecida a vítima não tem sentido ponderar a utilização desse instituto. Onde, só nos casos raros em que é conhecido o autor da subtracção, e em alguns contextos de agressão e vandalismo (situações em número estatisticamente pouco significativo), será possível esperar resultados da mediação.

A Sociedade, a cidade e o grupo

Como tivemos oportunidade de argumentar, nesta década, como na precedente, quem fala de insegurança pensa imediatamente nas periferias (das grandes cidades) e em violência, evocando riscos de agressão física. Esta preocupação actual com a violência nutre-se com o medo das periferias. Isto apesar de a agressão parecer centrar-se em pequenas franjas da população que se encontram sujeitas a um risco bastante elevado. Em França, Lagrange (1995, p. 201) considera que se está a desenhar uma tendência dos crimes contra o património (em particular os furtos em que autor permanece geralmente desconhecido) concentrarem-se, sobretudo, nas zonas ricas urbanas e nas periferias residenciais e as agressões nas periferias pobres. Assim, considera que a violência entre jovens nestas zonas

de subúrbios desfavorecidos gera grande insegurança (Lagrange, 1995, 291). Sendo inegável a circunstância de na actualidade a violência se ter vindo a desenvolver não deixa, por isso, de ser limitada na sua dimensão e na sua distribuição geográfica. Contudo, a sensibilidade das vítimas é bastante superior quanto os acontecimentos envolvem a utilização de violência (*hard*) com tudo o que esta representa de simbólico e de alarme social⁹, relativamente às situações de apropriação de bens em que inexistem contacto entre a vítima e o agressor. Reportando-se a este género de delinquência, onde é feito uso de violência física e psicológica, Cusson sustenta que “*o comportamento criminal do reincidente faz parte integrante de um estilo de vida hedonista, lúdico, festivo, pródigo e conflituoso. Este estilo de vida fascina muitos jovens socialmente desintegrados*” (2006, p. 129). Trata-se de um retorno ao modelo que em 1971 Debuyst desenvolvia para os adolescentes do tipo “*delinquência-estilo de vida*”.

Menciona Philippe Robert que “*se certas minorias tendem a formar guetos ou se suportam mal o ambiente, isso acontece sobretudo quando as suas raízes locais são frágeis e se sentem encurraladas no bairro devido a um empobrecimento que impede a mobilidade social e, consequentemente, espacial.*” (Robert, 2002, 296). Em 1963 já Erving Goffman, na linguagem da época, classificava a par dos desviantes intragrúpicos e dos desviantes sociais os membros das minorias e as pessoas das classes sociais inferiores precisando que “*(...) os membros da classe baixa que, de forma bastante perceptível, trazem a marca de seu status na linguagem, aparência e gestos, e que, em referência às instituições públicas de nossa sociedade, descobrem que são cidadãos de segunda classe*” (Goffman 1988, p. 157). Na actualidade Robert Castel (2003, cit. por Bauman, 2006, p. 18) alude ao regresso das classes perigosas que seriam segundo Bauman (2006, p. 70) as que não são aptas para integração, não apenas excedentárias como supérfluas, “*no sentido de inútil, pessoas cujas capacidades não podem ser proveitosamente exploradas*” (p. 76). E, noutro passo, acrescenta “*(...) pouca distância separa os supérfluos dos delinquentes: os desclassificados e os delinquentes não são mais do que dois subconjuntos do total dos elementos anti-sociais*” (p. 20).

⁹ Neste sentido confirmam-se os estudos produzidos sobre o *fear of crime* na década de 70 nos Estados Unidos e os britânicos sobre o *moral panic* (HALL et al., 1981). Estas vagas esporádicas de reacções de pânico consideradas desproporcionadas em face da ameaça real teriam relação com tensões sociais pré-existentes que encontravam nestes acontecimentos um espelho. Recorde-se, ainda, a teoria dos “vidros partidos” e a sua conotação com a representação social de uma zona insegura.

A simplificação da delinquência ao fenómeno da *violência* (ao seu lado *hard*) é uma redução artificial que afunila excessivamente a visão do problema e impede a apreensão dos seus contornos maiores. E as implicações desse modo de ver conduzem apenas a registar que a violência é particularmente significativa nas periferias. Não deixando de ser verdade, esse facto reflecte muito pouco do fenómeno mais geral da delinquência, da delinquência juvenil e das suas relações com a questão da insegurança. A imputação das duas questões problemáticas – a violência e a insegurança – aos arredores da cidade, em particular aos habitantes de determinados bairros bastante estigmatizados pela pressão dos *media*, não reproduz o fenómeno com o mínimo de rigor. Se é exacta a argumentação de existência de uma criminalidade violenta, mais correcto é constatar que a criminalidade contra o património, geralmente anónima e sem confronto com a vítima, é bem mais antiga e numerosa de um ponto de vista estatístico (Robert, 2002). Assim, a violência surge como um problema social com carácter excepcional, mas os delitos aquisitivos são um problema geral e bastante mais grave.

Quando se discorre sobre a insegurança, devem colocar-se questões respeitantes a situações e contextos exteriores à Justiça e aos tribunais. Mais do que investigar ou criticar a delinquência juvenil, o pensamento deve centrar-se na sociedade e reflectir problemas como a sociabilidade “de proximidade” que perdeu a sua ancestral hegemonia decrescendo de importância a cada passo da evolução científica e técnica que, por seu lado, reflecte e rentabiliza essa circunstância. Poderemos considerar o telefone, a rádio, a televisão, o computador, o telemóvel e a *internet* como marcos tecnológicos nesse percurso. Em conjugação com estas circunstâncias desenvolveu-se o fenómeno da segregação espacial nas cidades – que cresce de forma imparável – com a criação de “*bolhas de segurança*” (Robert, 2002, 245) e a “*consequente redução do espaço intersticial à condição de selva*” (p. 246). As periferias, arredores das cidades, surgem como focos de insegurança em que é possível encontrar facilmente a conjugação de diversos processos de exclusão social: o desemprego, a habitação precária, o isolamento e o bloqueio da integração económico-social de populações de emigrantes e imigrantes. Por outro lado, os condomínios fechados controlados por seguranças privados e alarmes “inteligentes” também representam *guetos* (voluntários) em que só se franqueia a entrada a determinados tipos sociais, os mesmos que podem usufruir de ensino particular, se passeiam em automóveis particulares de grande cilindrada e não nos transportes públicos de passageiros.

A propósito da confiança e do medo da cidade não se pode deixar de recordar aqui Zigmund Bauman (2006) que, depois de recordar que, em 2003, Robert Castel lembrava que nos países desenvolvidas vivemos nas sociedades mais seguras que jamais existiram afirma “*os actuais medos nasceram com a irrupção simultânea da liberalização e do individualismo, numa altura em que se haviam tornado já frouxos ou quebrado os laços de parentesco e de vizinhança que uniam com firmeza as comunidades e corporações (...). Quando a competição substitui a solidariedade, as pessoas vêem-se abandonadas aos seus próprios recursos, dolorosamente escassos e manifestamente insuficientes*”(Bauman, 2006, p. 16-17).

Quando se pretende a resolução dos problemas mais graves de delinquência juvenil através da “institucionalização” dos adolescentes e jovens é interessante anotar, também, *quem* são os sujeitos em questão e qual *o modo* como se operacionaliza essa decisão. Segundo dados do IRS, entre 60 a 70% dos jovens delinquentes institucionalizados são filhos de imigrantes de 1ª e 2ª geração e cerca de 54% dos jovens internados em Centros Educativos estão colocados a mais de 100 km da área da sua residência.

Podemos pensar analogicamente com a consideração de Swift (cit., Tisseron, 2004, p.141) que existem duas maneiras de lutar contra os piolhos nos cabelos das meninas pobres. Rapar os cabelos é uma via, outra pode ser lutar contra a pobreza.

Não se pode deixar de recordar que diversas investigações de autores como Wilkins, Thomas, Farrington, Bursik, Leblanc, para só mencionarmos alguns, apontam “*para a ineficácia das medidas aplicadas pelos tribunais aos jovens que praticam factos qualificados como crime*” (Boaventura Santos e Col., 2004). Leote de Carvalho (2002) considera que existe “*uma percentagem significativa de jovens para os quais a intervenção judiciária se revela absolutamente inoperante, designadamente para aquelas crianças e jovens que vivem em contextos socialmente vulneráveis e, desde cedo, manifestam comportamentos desviantes*”.

*
* *
*

Ao finalizar este pequeno artigo, a nossa conclusão aproxima-se do pensamento da modernidade desenvolvido por Touraine (2005), que acreditamos enraizado na hermenêutica do sujeito desenvolvida por Foucault.

Considerando-se que a modernidade conduziu ao declínio da noção de sociedade, da avaliação de que o indivíduo – o seu pensamento e acção – era produzido pela sociedade passou-se ao ponto de vista inverso, avaliando o actor social como *sujeito pessoal*. Por isso a questão central é, agora, “*saber se o indivíduo se forma ao tornar-se cidadão, ou, pelo contrário, ao evitar as normas, os estatutos e os papéis que as instâncias de autoridade e as «agências de socialização», como a escola e a família, já não conseguem fazê-lo aceitar*” (Touraine, 2006, p. 103). Deslocar esses conceitos e recentrá-los no sujeito, tal é o desafio, para produzir “*o avanço de um individualismo consciente, reflectido, definido como a reivindicação para si mesmo, por um indivíduo ou grupo, de uma liberdade criadora que é o seu próprio fim, não subordinada a nenhum objectivo social ou político*” (Touraine, 2006, p. 104). O que está verdadeiramente em causa é a liberdade de ser um actor (*agency*). Assim, a educação e os valores não podem ser vistos como obstáculos a esse desígnio, tendendo a reforçar os valores socialmente dominantes que atribuem a cada um o seu lugar e procuram integrá-lo no sistema social sobre o qual ele não tem capacidade para exercer influência.

Findamos, assim, com a consideração de que as respostas para um problema complexo como a delinquência juvenil/insegurança devem passar fundamentalmente pelo sistema político que tem de reforçar o sujeito autocriador e, num segundo momento, pela sociedade que este cria. É indispensável uma concentração de esforços sobre as estruturas sociais que interceptam esse objecto e estão fragilizadas, com particular relevo para a família e a escola. Necessitam-se políticas (sociais, ao nível de segmentos como a família, a inclusão social, a cidadania, ou a educação) e esforços sociais concertados para proporcionar condições que favoreçam a integração, a inclusão social, habitacional e económica, e a resolução dos problemas/conflitos no seio da própria comunidade a um nível local.

Educar para o direito deveria ser, antes de mais, o despertar do sujeito demonstrando à criança e ao jovem as consequências concretas do seu comportamento, proporcionando a reparação pelo próprio, quando possível pelos seus próprios meios, através do trabalho e reflexão sobre os seus actos. Entendendo a problemática da delinquência juvenil mais como um conflito entre particulares do que com o Estado, este tipo de procedimentos necessitaria ser trabalhado como uma forma preferencial à actuação mais formal de uma instância judicial (reservada residualmente para as situações mais graves).

O envolvimento da família, da escola, e da comunidade, contudo, pressupõem que o Estado crie meios para tais intervenções que presentemente não estão reunidos. Se e quando essa conjuntura for alterada talvez se possibilite o desenvolvimento de condições para que o agente se responsabilize pela “reparação” do seu comportamento irreflectido. Deste modo talvez se possam vir a esperar alguns resultados concretos ao nível do decréscimo dos fenómenos da insegurança e da delinquência juvenil.

Bibliografia

- AGRA, C. (1986). *Adolescência, Comportamento Desviante e Auto-organizado: Modelo de Psicologia Epistemanalítica*, In: Cadernos de Consulta Psicológica, 2, pp 81-87
- (1990), *Sujet autopoïétique et transgression*, in: Acteur social et délinquance, homenagem a Christian Debuyst, Bruxelas, Mardaga
- (1992), *Instituições para jovens delinquentes no Québec, Canadá*, in: Revista Portuguesa de Ciência Criminal, Ano 2, 2.º, p. 227
- (1997) *Droga – Crime, A experiência Portuguesa: programa de estudos e resultados*, Vol. 1, Ministério da Justiça, GPCCD
- *A Violência “Hard” e a Violência “Soft”. Exercício para uma teoria crítica das violências*. Trabalhos de Antropologia e Etnologia. Vol. 39 (3-4). pp. 17-29.
- BAILAY, D. (1994). *Police for the Future*, New York, Oxford, Oxford University Press.
- BARATTA, A. (1999). *Criminologia crítica e crítica do direito penal. Introdução à sociedade do direito penal*. Editora Revan. (3.ª ed. 2002).
- BAUMAN, Z. (2006). *Confiança e Medo na Cidade*. Relógio de Água. Lisboa.
- BECKER, H. (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Free Press. New York (ed. de 1997).
- CARVALHO, L. (2002). *Entre as malhas do desvio. Jovens, espaços, trajectórias e delinquências*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Nova de Lisboa.
- CHESNAIS, J. (1981). *Histoire de la Violence en Occident de 1800 à nos jours*, Edition Ji, Robert Laffont, Paris.
- CUSSON, M. (1998). *Criminologie Actuelle*, PUF.
- (2006). *Criminologia*. Casa das Letras/Editorial Notícias. (1.ª ed. 1998)
- FARRINGTON, D. (2004). *O Estudo de Desenvolvimento da Delinquência de Cambridge: principais resultados dos primeiros 40 anos*. In: Fonseca, A. et al. (2004). *Comportamento Anti-social e Crime – Da infância à idade adulta*. Coimbra: Almedina.

- FINKELHOR, D., (1979). *Sexually Victimized Children*, New York, Free Press.
- FOUCAULT, M (1975). *Vigiar e Punir*. Editora Vozes. (28.^a Ed., 2004).
- GIDDENS, A (2005). *As Consequências da Modernidade*. Celta Editora. Oeiras. (1990)
- GOFFMAN, E. (1988). *Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. Rio de Janeiro. L.T.C. Editora. (Original: 1963)
- HALL, S., CRITCHER, C., JEFFERSON, T., CLARKE, J., ROBERTS, B. (1981). *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*, London, MacMillan.
- KAGAN, J. (2004). *Comportamento Anti-social: contributos culturais, vivenciais e temperamentais*. In: Fonseca, A. et al. (2004). *Comportamento Anti-social e Crime – Da infância à idade adulta*. Coimbra: Almedina.
- MACHADO, C. (2004). *Crime e Insegurança. Discursos do medo, imagens do "outro"*, Lisboa, Editorial Notícias.
- MORRISON, W (2006). *Criminology, Civilisation & New World Order*. Routledge – Cavendish, Great Britain.
- NUNES, C. (2005). *O abuso sexual de crianças e Jovens: a intervenção judicial à luz dos processos psicológicos envolvidos*. Polícia e Justiça, RISPJCC, III, n.º 5, Janeiro-Junho, Coimbra Editora.
- (2006). *O Jovem Delinquente na Lei Tutelar Educativa e Educação para o Direito*. Polícia e Justiça, RISPJCC, III, n.º 8, Julho-Dezembro, Coimbra Editora.
- PALMA, F. (2005). *O Princípio da Desculpa em Direito Penal*. Coimbra. Almedina
- RENOUARD, J. M. (1990). *De L'enfant coupable à l'enfant inadapté. Le traitement social et politique de la déviance*, Paris, Le Centurion.
- ROBERT, P. (2002). *O cidadão o crime e o Estado*, Lisboa, Editorial Notícias.
- RODRIGUES, M., MACHADO, C. (1999). Perfis socio-familiares do risco e da delinquência. In: Gonçalves, R. (org.), *Crimes: Práticas e testemunhos* (pp. 125-136). Braga: Universidade do Minho.
- SANTOS, B. S, GOMES, C., (org.) et al. (2004). *Os Caminhos Difíceis da «Nova» Justiça Tutelar Educativa – Uma avaliação de dois anos de aplicação da Lei Tutelar Educativa*. CES – OPJ. Coimbra.
- SPARKS, R. (1992). *Television and the Drama of Crime. Moral Tales and the Place of Crime in Public Life*, Buckingham, Open University Press
- TISSERON, S. (2004). *As crianças e a violência nos ecrãs*. Ambar. Porto.
- TOURAINÉ, A. (2005). *Um Novo Paradigma. Para compreender o mundo de hoje*. Instituto Piaget. Lisboa.

O Estado Novo e o pensamento político-estratégico subjacente à II Guerra Mundial

The Estado Novo and the underlying political and strategic thought of the II World War

MANUEL DOMINGOS ANTUNES DIAS*

Sumário/Summary

Introdução; Capítulo I – O Estado Novo; 1. Antecedentes. Breve caracterização; 2. O golpe militar de 28 de Maio de 1926 e a Constituição de 1933; 3. Os fundamentos político-ideológicos do Estado Novo; Capítulo II – O pensamento político-estratégico do Estado Novo; 1. Da neutralidade *benevolente* à defesa do integracionismo puro do Estado; 2. A *especificidade* da política portuguesa durante a II Guerra Mundial; 3. Da invasão de Timor à concessão dos Açores; Conclusão.

Introduction, Chapter I – The Estado Novo; 1. Antecedents. Brief characterisation; 2. The military stroke the 28th May, 1926 and the Constitution of 1933; 3. The political and ideological foundations of the Estado Novo; Chapter II – The political and strategic thought of the Estado Novo; 1. from the benevolent neutrality to the defence of the pure integration of the State; 2. The specificity of the Portuguese politics during the II World War; 3. the invasion of Timor and the concession of the Azores; Conclusion.

* Intendente da PSP e Mestre em Estratégia.

Introdução

O presente artigo tem como objecto o regime do Estado Novo e o conseqüente posicionamento geopolítico e geoestratégico, durante as décadas de 30 e 40 do século XX, tendo como referência o período que antecede a eclosão e a duração da II Guerra Mundial.

Neste sentido, procederemos, *ab initio* e sucintamente, à caracterização do ambiente que antecedeu a fundação do Estado Novo, bem como, seguidamente, à caracterização dos fundamentos político-ideológicos e do pensamento estratégico subjacentes ao regime e decorrentes, em especial, das ameaças corporizadas pela guerra civil espanhola e pelas potências continental e marítima em conflito no período em referência.

Dos interfaces entre o *dentro* e o *fora*, isto é, entre o *intra* e o *extra* nacional, emerge, necessariamente, o posicionamento do Estado português, através da figura de Oliveira Salazar, na preservação da independência e defesa dos interesses nacionais nos cenários ibérico/continental e transcontinental.

Interessa, por conseguinte, conhecer como uma pequena potência, periférica e, tradicionalmente, subalterna, como é o caso de Portugal e sujeita a condicionalismos geopolíticos e geoestratégicos vários, soube pugnar pelos seus interesses, num ambiente de beligerância efectiva e de crise planetária.

Neste sentido, qual a acção estratégica concebida e adoptada pelo Estado Novo para conservar a integridade e sobrevivência do território durante a II Guerra Mundial? Que instrumentos foram utilizados na salvaguarda dos interesses nacionais?

Acresce que o nosso interesse por esta problemática decorre, por um lado, da *aparente amnésia* que envolve o Estado Novo e o papel de Salazar num período da nossa história recente, bem como constitui, por outro e essencialmente, uma resposta, de cunho científico, ao desafio proposto por Franco Nogueira e consubstanciado no seguinte excerto:

“Depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, gerou-se em Portugal um clima de ódio contra a figura histórica e humana de Oliveira Salazar. Não procuro negar a legitimidade dos motivos de quantos nutrem aquele sentimento. Decerto terão para tanto razões pessoais. É perfeitamente possível, alias, formular reservas a muitos aspectos da obra de Salazar, e a traços da sua personalidade; e a quem possuir documentos que o permitam, e que eu desconheço, seria mesmo licito condenar em bloco aquela obra e aquela personalidade. Mas o ódio é mau conselheiro,

e a paixão política parece ser, dentre todas as paixões, a que mais cega os homens. No plano histórico, se são de arredar o favor e o encómio, também são de evitar tanto o ódio como a paixão. Impõe-se ao cronista de factos passados toda a frieza, toda a isenção de ânimo, toda a objectividade de juízo: não pode ser o apóstolo da figura retratada, nem o seu detractor tão-pouco. Em qualquer caso, a realidade histórica é esta: Oliveira Salazar governou Portugal durante quarenta anos. Esses quarenta anos não foram um espaço em branco na história da Nação: mal ou bem, alguém os preencheu. Afigura-se que os portugueses têm o direito de saber como viveu a sua pátria e o que nesta aconteceu ao longo daquele período. Os portugueses de hoje e os de amanhã. (...) Não é obra de vitupério, nem de apostolado: busco a verdade, à luz de factos e documentos. Quem a quiser entender diferentemente, que entenda: mas não está de boa-fé.”¹

Capítulo I

O ESTADO NOVO

1. Antecedentes. Breve caracterização

A compreensão do Estado Novo requer uma prévia e sucinta caracterização do ambiente do início do século XX, decorrente da alteração da “posição relativa das potências” e dado que soava o “seu fim a política e a orgânica da *Santa Aliança*”², vindo a desencadear a “entrada na guerra de Portugal ao lado dos Aliados, em Março de 1916.”

O “esforço de guerra impôs pesados sacrifícios ao país” e as “perdas humanas foram muito mal recebidas por toda a população, facilitando a revolta de Lisboa de 5 de Dezembro de 1917, liderada pelo major e professor Sidónio Pais.” Este, com o apoio da burguesia, da Igreja e dos monárquicos, estabeleceu um regime de ditadura militar, mas fruto das “misérias da guerra”³, das conspirações permanentes, da exaustão finan-

¹ FRANCO NOGUEIRA, *Salazar, Volume I, A mocidade e os princípios (1889-1928)*, Coimbra, Atlântida Editora, 1977, IX e X.

² FRANCO NOGUEIRA, *As crises e os homens*, Lisboa, Ática, 1971, pp. 359 e 360.

³ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *História de Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 2003, p. 546.

ceira e da instabilidade social, foi assassinado em 1918, mergulhando Portugal, novamente, numa guerra civil e num ambiente de anarquia.

A entrada de Portugal na “Grande Guerra desencadeada em 1914” é encarada pelo Estado português como “uma oportunidade maior para terminar com o «círculo vicioso da dependência» e para se afirmar no concerto das nações”, uma vez que era “tutelado pela Inglaterra, cobiçado o seu território colonial” e “ameaçada a sua soberania na Península Ibérica.”⁴

Ainda e no que concerne ao *círculo vicioso de dependência*, releva mencionar Franco Nogueira quando alude que “Em torno de Portugal, e atacando os seus interesses vitais, actuam sempre as mesmas forças estrangeiras e internacionais; estas aparecem sob coberturas ideológicas diversas consoante as épocas; mas os seus objectivos não se alteram, e são permanentes; as coordenadas que têm delimitado historicamente a nação portuguesa nunca são novas e apresentam sempre idênticas características profundas; e a conjugação de forças que procura atingir Portugal ou em que este se apoia é sempre igual na sua essência.”⁵

Quanto à entrada de Portugal na I Guerra Mundial, as “Forças Armadas não estavam preparadas para o conflito”⁶, não obstante a eclosão deste conferir, de harmonia com Teixeira, “grande importância à necessidade de intervenção de Portugal para defender as colónias, para recuperar o prestígio internacional do país e para consolidar e legitimar o regime republicano”⁷, instaurado em 1910.

Neste seguimento e sem prejuízo de “todo o idealismo e do completo alheamento das realidades e forças internacionais” por parte dos republicanos, a “manutenção da integridade” do Ultramar e a “frustração de acordos internacionais que o afectassem continuaram a ser objectivos primordiais.”⁸

Para Saraiva, o golpe de Estado de 1917, encabeçado por Sidónio Pais, recebe o “apoio, não só da pequena-burguesia, não só dos monárquicos, não só da pequena-burguesia, mas também de largos sectores do movimento operário – dominados todos, no fundo, pela mesma preocupação: a derrota dos republicanos (e, em particular, do Partido Demo-

⁴ JOSÉ MEDEIROS FERREIRA, *Características históricas da política externa portuguesa entre 1890 e a entrada na ONU*, Política Internacional, vol. 1, N.º 6, 1993, p. 130.

⁵ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 11.

⁶ ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *Organização Superior de Defesa Nacional, Uma visão estratégica, 1640-2004*, Lisboa, Prefácio, 2004, p. 124.

⁷ TEIXEIRA *apud* ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, pp. 123 e 124.

⁸ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 261 a 263.

crático – o Partido do Governo, o Partido da Guerra) “, bem como marca a centralidade do Exército na sociedade portuguesa, atribuindo aos chefes militares, como sejam as figuras de Sidónio Pais e de Gomes da Costa, o papel de “messias”, de “salvadores do povo”, dado que “em Portugal essa necessidade do messias é uma constante.”⁹

Após a morte de Sidónio Pais, estabeleceram-se juntas militares a Sul e a Norte, tendo proclamado a restauração da monarquia. Ao contrário de Lisboa, onde os republicanos, com a ajuda dos militares, rapidamente controlaram a situação, no Porto, a monarquia, encabeçada por Paiva Couceiro, controlou quase todo o Norte até princípios de 1920, data de entrada dos republicanos no Porto.

Não obstante o restabelecimento da Constituição de 1911, a realização de eleições legislativas em 1919 e o “regresso ao bom senso”, dado que a “República portuguesa confrontava-se, como os outros Estados europeus, com as graves dificuldades do pós-guerra: inflação, desvalorização da moeda, crise económica, crescimento da miséria do povo das cidades e dos campos”, a par do crónico “atraso económico e social”, a classe política não soube dotar-se de meios para lhe fazer frente”, voltando a “mergulhar nas delícias das querelas estéreis, provocando caos administrativo e descontentamento geral.”

A instabilidade política e o “descrédito da classe política”, obrigando a colocar o Estado “nas mãos dos militares”, originou uma “instabilidade governamental assustadora” e a “agonia do regime republicano”¹⁰ que se prolongou até 1925, destacando-se os atentados políticos de 1921, tendo perecido os republicanos Carlos da Maia, Machado Santos e António Granjo.

Salienta-se que “liquidada a participação portuguesa na guerra de 1914-1918, a política interna não consegue sair de uma convulsão quase permanente”, onde as “divisões são intensas, apaixonadas e profundas.”¹¹ Para João Chagas, “as novas classes dirigentes da República continuam a não ter educação política que as agrupe em nome de princípios e por outro lado, mesmo sobre a questão dos princípios a servir, existe uma grande confusão.”¹²

⁹ JOSÉ ANTÓNIO SARAIVA, VICENTE JORGE SILVA, *O 25 de Abril Visto da História, Do 25 de Abril às Presidenciais. Falando do Século XIX, da República, de Salazar*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976, pp. 26 a 29.

¹⁰ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 547.

¹¹ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 393.

¹² CHAGAS *apud* FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 394.

Adivinha-se, pois, a intervenção dos militares, de forma a por cobro ao “caos político”, à “exaustão financeira” e ao “tumulto e carência de autoridade”¹³, tendo Cunha Leal caracterizado o ambiente da época da seguinte forma: “vivemos em plena guerra civil, pelo que urge adoptar medidas tão excepcionais, pelo menos, como as postas em prática quando estávamos em guerra com a Alemanha.”¹⁴

2. O golpe militar de 28 de Maio de 1926 e a Constituição de 1933

A 28 de Maio de 1926, Gomes da Costa revolta-se em Braga e marcha sobre Lisboa, provocando a dissolução do Parlamento e a instauração de uma ditadura militar. Trata-se de um movimento militar que, “sem efusão de sangue”, põe “termo à desordem em que o sistema parlamentar lançara o País”, à “má situação económica”, à “instabilidade governativa”, à “indisciplina social” e à “preponderância da baixa política.”

Acresce que os “militares ocuparam o Poder no meio da simpatia geral e de uma expectativa benévola”, não obstante a “confusão nas hostes vencedoras”¹⁵ ser grande.

A etiologia do golpe radica, segundo Labourdette, na “incapacidade da classe política em sarar as suas feridas”, na desconfiança da população face ao regime, uma vez que a “pequena e a média burguesia estavam de facto cada vez mais aterrorizadas com a acção violenta de grupos anarquistas e da Legião Vermelha, de filiação simultaneamente niilista e comunista”, bem como a “ânsia de ordem e o medo do bolchevismo fizeram-lhes virar os olhos cada vez com maior insistência para os regimes autoritários que começavam a instalar-se na Europa, o fascismo de Mussolini em Itália e a ditadura de Primo de Riviera em Espanha”, a par do campesinato nunca ter “aderido verdadeiramente à República: profundamente católico, indignava-se com o anticlericalismo visceral dos republicanos.”¹⁶

Contudo, novo golpe militar tem lugar, encabeçado por Sinel de Cordes, levando ao exílio de Gomes da Costa, sendo este substituído por Oscar Carmona. Até 1933, várias foram as desordens e revoltas de militares e civis, levando os “militares no poder a tomar medidas cada vez

¹³ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 396.

¹⁴ LEAL *apud* FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 395.

¹⁵ MARCELLO CAETANO, *Minhad Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1977, pp. 26 a 29.

¹⁶ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 550.

mais repressivas”, assistindo-se ao agravamento da “situação catastrófica das finanças do Estado”, tendo, inclusive, a Sociedade das Nações tentado impor um “verdadeiro controle”¹⁷ perante o propósito dos militares em recorrer a empréstimos junto da banca estrangeira.

Em 1932, Salazar, na qualidade de presidente do Conselho, remodela o governo, substituindo os militares por docentes da Universidade de Coimbra, remetendo aqueles para os “quartéis”, e é redigida uma nova lei fundamental, aprovada por plebiscito em 1933, enformada pela doutrina corporativa.

Está, assim, fundado o Estado Novo, que, embora mantendo “uma forma republicana”, “pôs fim à ditadura militar”, levando à instauração de um “regime autoritário que assentava em instrumentos de repressão.”¹⁸

Acresce a criação, em 29 de Agosto de 1933, da Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), na dependência do Ministro do Interior, que funde a Polícia de Defesa Política e Social e a Polícia Internacional, constituindo, segundo Maria Ribeiro, a “guardiã político-ideológica do regime”¹⁹, a par da criação, em 1935 e vertida no Decreto-lei n.º 25338, de 16 de Maio, do Comando Geral da Polícia de Segurança Pública (CGPSP), dada a extinção da Direcção-Geral de Segurança Pública, conferindo à Polícia de Segurança Pública um comando próprio, “real e efectivo, cuja falta se vinha fazendo sentir”, fruto, supostamente, da nomeação e do critério, anteriormente utilizado, que “levava um magistrado para a direcção da polícia.”²⁰

Há a salientar o “largo consenso” em que assenta o “regime da Constituição de 1933”, realidade que permitiu “mantê-lo durante quase meio século num pequeno País do extremo ocidente europeu, constantemente aberto à devassa indiscreta de todo o mundo e sujeito à influência das crises”²¹ externas.

Para Silva, a “partir da consolidação do salazarismo – e verificada, entretanto, a incapacidade governativa dos militares (...)”, assiste-se, no entanto, a “uma progressiva cristalização do regime, fechando o País para dentro de si, obrigando-o a uma espécie de autarcia, encerrando-o numa redoma, numa estufa, estrangulando-o, bloqueando-lhe quaisquer hipóteses de progresso e desenvolvimento – num sentido capitalista, é óbvio –,

¹⁷ *Idem*, pp. 551 e 552.

¹⁸ *Idem*, p. 555.

¹⁹ MARIA RIBEIRO *apud* ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 153.

²⁰ ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 158.

²¹ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 3.

na medida em que o peso da inércia, da conservação de tudo o que havia de mais retrógrado dentro da sociedade, constituíam as traves-mestras da orientação salazarista.”

Prossegue, referindo que neste “aspecto, o fascismo português foi um fascismo defensivo, doméstico – no sentido literal da palavra –, um fascismo feito para preservar o atraso, enquanto os outros fascismos – o alemão e o italiano, entre outros – se revestiram de um carácter agressivo e expansionista e jogaram num sentido de transformação capitalista brutal (...).”²²

Não devemos, contudo e secundando o mesmo autor, deixar de sublinhar que Portugal é um “país periférico, subalterno, e colocado numa situação geo-estratégica que não lhe permite furtar-se a essas condicionantes, (...)”, movendo-se, “necessariamente, no interior das condições e das crises que afectam a Europa – especialmente a Europa mediterrânica.”²³

Neste sentido, Ribeiro salienta, também, a “nossa permanente despreparação militar, e as consequentes dificuldades que, nestas circunstâncias, um pequeno poder tem para sobreviver por entre os interesses de aliados e contrários”, bem como “Em períodos de paz, como nos de guerra, verificou-se invariavelmente que a situação económica e financeira não permitia o ressurgimento autónomo, qualitativo e quantitativo, e a sustentação das Forças Armadas à medida das necessidades estratégicas do país.”²⁴

No que concerne, ainda, à Constituição de 1933, esta vem regular a “Organização Geral da Nação para o tempo de guerra, em obediência ao princípio da nação armada.” Este princípio, de acordo com o mesmo autor, “confia a defesa nacional ao potencial militar, que compreendia os efectivos de tempo de paz, as reservas militarmente instituídas, os armamentos existentes e as obras de fortificação”, obrigando “ao serviço geral militar e a assegurar aos cidadãos a instrução que os torna aptos ao desempenho das funções militares exigidas quando mobilizados para a defesa do país.”

Prossegue, referindo que o “conceito mais apropriado seria o de nação em guerra”, dado que o “princípio da nação armada pouco mais requeria que a existência de um forte potencial militar, a par da disponibilidade financeira para fazer guerra”, traduzindo, assim, uma “profunda

²² ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 31.

²³ *Idem*, p. 91.

²⁴ *Idem*, pp. 12 e 16.

desatualização face aos conceitos estratégicos que vigoravam na generalidade dos países europeus e nos Estados Unidos”, uma vez que “a par da preparação militar, se tornava necessário, para a defesa do país, desenvolver preparativos de natureza diplomática, psicossocial e económica.”²⁵

3. Os fundamentos político-ideológicos do Estado Novo

O surgimento Estado Novo é, segundo Caetano, indissociável da “crise económica de 1929”, das “consequências sociais da guerra de 1914-18”, da implosão dos “impérios centrais (Alemanha e Áustria-Hungria)”, da revolução bolchevista, do “empobrecimento das classes possidentes”, levando à reacção da burguesia e dos socialistas-nacionalistas face à anarquia e ao comunismo.

Neste sentido, o “fascismo foi um movimento de raiz socialista (...) que preconiza a revolução política e social no quadro da Nação, aproveitando para empolgar o povo e lhe dar consciência da existência de interesses colectivos superiores aos interesses individuais, a força moral do patriotismo (...)” Assiste-se, assim e para além da Rússia comunista, ao nascer da Itália fascista, ou seja, a “duas experiências de Estado totalitário com muitos pontos formais de contacto, mas animadas de espírito diferente.”²⁶

É neste contexto que surge o “Estado Novo Português”, “Nem comunista, nem fascista”, procurando o “equilíbrio entre o que o passado tivesse de aproveitável e as exigências imperiosas do futuro...Buscando uma vez mais, e tendo presentes as circunstâncias dos tempos, conciliar a «liberdade possível com a autoridade necessária.”²⁷

Acresce que o “uso pouco rigoroso do termo «fascista» não consegue esclarecer a natureza específica do governo português da década de 1930-1939 e sobre os contrastes, na essência e no estilo, com as outras ditaduras do Mediterrâneo Ocidental”, destacando-se que a “aversão comum pela democracia liberal e pluralista e o tratamento violento dispensado aos opositores mascaravam diferenças de ideologia e, acima de tudo, a ausência de qualquer partido de massas português que os demagogos pudessem instigar a atacar os «inimigos públicos.»²⁸

²⁵ *Idem*, pp. 149 e 150.

²⁶ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 67 e 68.

²⁷ *Idem*, p. 69.

²⁸ DAVID BIRMINGHAM, *História de Portugal, uma perspectiva mundial*, Lisboa, Terramar, 1998, p. 198.

Para Maxwell, a “Constituição do «Estado Novo» (...) criou um regime «corporativo» segundo o modelo daquele que Benito Mussolini tinha acabado de estabelecer em Itália. Mas, apesar dos instrumentos fascistas, como a lei de trabalho inspirada em Mussolini que bania as greves e a existência de uma impiedosa polícia secreta, o Estado Novo era essencialmente um regime católico autoritário”.

Salazar “garantia a ordem, equilibrava o orçamento, desencorajava a industrialização e anulava os grandes poderes, pondo-os em confronto”, mantendo, assim, a “estabilidade política através de um ágil equilíbrio de interesses concorrentes”, assente num “clima de terror «moderado» que era implacável, vigilante e devastadoramente eficaz.”²⁹

Neste seguimento, Georgel refere que o “regime português não deveria ser rotulado de fascista porque era totalitário, dirigido pela polícia, corporativo, antiliberal, antidemocrático, antiparlamentar, anticollectivista e desprezava os seus adversários, que estava disposto a eliminar fisicamente.” Prossegue, aludindo que era “um fascismo destituído de todos os atributos do fascismo (...).”³⁰

Quanto aos fundamentos políticos subjacentes ao regime e às acusações de ter “instaurado um regime autoritário e repressivo e de ter estrangulado as liberdades”³¹, ganhando especial ênfase a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), criada em 1945.

Salazar evoca que “A experiência que adquirimos ensinou-nos que em matéria de liberdades públicas, se há algum interesse em saber em que medida elas são reconhecidas, a sua garantia efectiva é muito mais importante. O mesmo é dizer que essas liberdades só interessam na medida em que são exercidas, e não na medida em que são promulgadas.”³²

Acredita, igualmente, nas “virtudes de um Estado forte e na necessidade de um executivo forte”³³, visto referir que “Não há Estado onde o poder executivo não o for, e o enfraquecimento deste é característica geral dos regimes políticos dominados pelo liberalismo individual ou social, pelo espírito partidário e pelos excessos e as desordens do parlamentarismo.”

²⁹ KENNETH MAXWELL, *A Construção da Democracia em Portugal*, Lisboa, Editorial Presença, 1999, pp. 31 e 32.

³⁰ GEORGE apud DAVID BIRMINGHAM, *op. cit.*, p. 199.

³¹ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 556.

³² SALAZAR apud JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 557.

³³ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 557.

Acresce que Salazar rejeita o totalitarismo ou o Estado totalitário, bem como opta pelo Estado corporativista, em detrimento do Estado de partido único, conforme se infere das suas palavras: “Devemos evitar a tendência para a formação daquilo a que se poderia chamar o Estado totalitário. O Estado que subordinasse tudo, sem excepção, à ideia de nação ou de raça por ele representada, no domínio da moral, do direito, da política e da economia; que surgisse como um ser onnipotente, tendo em si a sua própria origem e a sua própria finalidade, às quais deveriam estar sujeitas todas as manifestações individuais ou colectivas...Um tal Estado seria essencialmente pagão, incompatível por natureza com o espírito da nossa civilização cristã”, bem como “O partido único, levando ao totalitarismo do Estado, está claramente excluído da nossa doutrina e da nossa ética política.”

Prossegue, referindo que “A Constituição aprovada pelo plebiscito popular rejeita, como inconciliável com os seus objectivos, tudo quanto, directa ou indirectamente, possa emanar desse sistema totalitário. Ela começa por estabelecer como limites à própria soberania a moral e o direito. Ela impõe ao Estado o respeito das garantias derivadas da natureza, a favor dos indivíduos, das famílias, das corporações e das administrações locais. Ela assegura a liberdade e a inviolabilidade das crenças e das práticas religiosas. Ela atribui aos pais e ao seu representante a instrução e a educação dos filhos. Ela garante a propriedade, o capital, o trabalho, na harmonia social. Ela reconhece a Igreja, com as suas organizações próprias e deixa-lhe o livre exercício da acção espiritual.”³⁴

De harmonia com Saraiva, na “primeira fase do salazarismo, assistimos de facto a um período de certo dinamismo, em que são levados a cabo alguns projectos importantes.” No entanto, dar-se-ão “dois fenómenos concorrentes: por um lado, a incapacidade de integração dos diferentes estratos da burguesia portuguesa, tolhida historicamente, num processo de sinal desenvolvimentista, favorece – mais, estimula – um intervencionismo progressivo por parte do Estado; por outro lado, o papel cada vez mais decisivo que o Estado ganha neste processo não só começa a actuar como força de travão da sua dinâmica, como cria a necessidade de uma «armadura ideológica» que justifique esse papel, colocando simultaneamente o aparelho estatal «acima de qualquer crítica».”

Segundo o mesmo autor, emerge a “força do Estado”, um Estado “cada vez mais um Estado ideológico”, onde a “cautela substitui

³⁴ SALAZAR *apud* JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, pp. 557 e 558.

o risco” e o “equilíbrio financeiro prevalece sobre o progresso económico”, colocando o “desenvolvimento sempre na dependência do Estado e das suas instituições, intervindo o capital de forma sempre condicionada pelas directrizes estabelecidas pelo poder do Estado.”³⁵

Para Labourdette, o Estado Novo, que assenta nos valores Deus, Pátria, família e trabalho, é um “estado corporativo, onde todos os órgãos que constituíam a nação deviam estar representados e participar na vida política”, um “regime político muito mais próximo da monarquia cristã do Antigo regime que do fascismo de Mussolini ou *a fortiori* do nazismo de Hitler”, fazendo, igualmente, sua a “ideologia imperial que havia inspirado todos os regimes precedentes, incluindo a República: a posse de um império era inseparável da independência nacional, pois ele era o garante contra a eterna pressão anexionista da Espanha.”³⁶

É inseparável, assim, da política do Estado Novo a “mística imperial”, corporizada no Acto Colonial, constituindo a lei-quadro da política colonial até 1950, dado que Portugal, de harmonia com Salazar, tem a “função histórica e essencial de possuir, civilizar e colonizar domínios no ultramar” e “os outros Estados não podiam adquirir qualquer porção deste, excepto para estabelecimento da representação consular, mediante reciprocidade.”³⁷

Salazar enfatiza que “Portugal é um velho país livre, homogéneo na sua formação, de fronteiras imutáveis quase desde que se constituiu em estado independente, pacífico na história acidentada da Europa, mas afadigado no mar para onde se desenvolveu a sua força de expansão, descobrindo novos territórios que povoou, colonizou, civilizou, encorporou no seu próprio ser nacional.”

Acrescenta que “Somos filhos desse passado, e não por mera deferência pela vontade inequívoca de nossos pais, mas pela clara consciência do serviço que prestamos à paz da Europa e à civilização no mundo, nós afirmamos serenamente a vontade de sermos no presente e no futuro o que sempre fomos no passado – livres, independentes, colonizadores.”³⁸

³⁵ JOSÉ ANTÓNIO SARAIVA, VICENTE JORGE SILVA, *op. cit.*, pp. 32, 33 42.

³⁶ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, pp. 557, 560 e 562.

³⁷ SALAZAR *apud* JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 562.

³⁸ Salazar *apud* HORÁCIO DE MOURA, *Reflexões Sobre os Discursos de Salazar*, Vol.II, 2.^a Ed., Coimbra, Coleção Pontos de Doutrina, 1968, p. 250.

Capítulo 2

O PENSAMENTO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO ESTADO NOVO

1. Da neutralidade *benevolente* ao integracionismo puro do Estado

O pensamento político e estratégico subjacente ao Estado Novo consubstancia, essencialmente, a prossecução da sempiterna “defesa da independência nacional face ao «perigo espanhol» e a preservação da “integridade do império colonial”, integrando, igualmente, a “preocupação de assegurar a perenidade do regime através de um hábil jogo de balança entre as grandes potências.”

Neste jogo, o presidente do Conselho “utilizou os dois instrumentos históricos de Portugal: a «velha aliança» com a Inglaterra e a distanciação dos assuntos europeus.” Quanto à potência inglesa, esta garantia as “ligações oceânicas com o império” e servia de “potência tutelar de Angola e Moçambique”, bem como “continuava a ser o primeiro fornecedor e o primeiro cliente da economia portuguesa (...) e o seu principal credor.”

Contudo, a velha aliança luso-britânica é abalada pela disputa de hegemonia entre a Alemanha hitleriana e a Inglaterra e pela guerra civil espanhola, levando Salazar, nesta última e ao contrário dos ingleses, a apoiar, de forma hábil, os nacionalistas, uma vez que soube “tergiversar o bastante para ganhar tempo e não se comprometer com a causa franquista”.

Salazar optou por não reconhecer “demasiado depressa o governo de Burgos”, o que veio a acontecer somente em 1938, levando à celebração, em 1939, do pacto de não agressão e amizade com o regime franquista, não obstante “vigiar as fronteiras com a Espanha”, mesmo antes de “aderir ao Comité de Não-Intervenção de Londres.”³⁹

Neste seguimento, releva que a “intervenção política, diplomática e – indirectamente – militar a favor dos nacionalistas espanhóis (...)” tem como objectivo “impedir a instalação de um regime vermelho na Península Ibérica, pois este teria significado a prazo a sovietação de Portugal e, por consequência, a perda de todos os valores cristãos e a independência nacional.”⁴⁰

³⁹ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 564.

⁴⁰ *Ibidem.*

Para Caetano, a guerra civil de Espanha e a proximidade do perigo fez despertar as “vontades e cria a preocupação da resistência”, surgindo, “como fruto de uma ansiedade geral após a tentativa de sublevação nos barcos de guerra, a Legião Portuguesa”, vinculada ao Estado e enquadrada por oficiais das Forças Armadas, que “arregimenta os anticomunistas dispostos a colaborar com o Estado na defesa do regime.” No entanto, a “defesa do País contra as ameaças que, na Península Ibérica e no Mundo, se desenhavam à sua independência, tinha de ser prevista no plano militar: mas desenvolvia-se sobretudo no campo diplomático.”⁴¹

Neste sentido e quanto ao Tratado de Amizade e Não-Agressão entre Portugal e Espanha, de 17 de Março de 1937, aquele documento “estabelece o respeito e a inviolabilidade do território de ambas as partes; impõe a estas que não prestem auxílio aos agressores da outra parte, nem a entrar em pacto ou aliança com terceiros para o efeito; prevê que nenhum pacto futuro, a contrair entre cada uma das partes e terceiros países, prejudicará as cláusulas deste; e prevê a duração de dez anos, prorrogáveis.”⁴²

O Tratado estipula, segundo Caetano, o “absoluto respeito, por cada uma das partes, das fronteiras e territórios da outra, obrigando-se a não praticar qualquer ato de agressão ou de invasão e a não prestar auxílio ou assistência ao eventual agressor ou agressores da outra parte, designadamente não consentindo que do território de cada uma delas seja dirigida qualquer agressão ou ataque contra os territórios da outra, tanto por terra como por mar ou pelo ar.”⁴³

A política de distanciação ou de neutralidade entronca no pressuposto de que Portugal, ao longo da sua história, se mantivera, quase sempre, alheio aos conflitos europeus e quando neles foi obrigado a intervir ou interveio, exemplos da Guerra dos Sete Anos e da 1.ª Guerra Mundial, os interesses nacionais vitais não foram devidamente acautelados.

De harmonia com Nogueira, no conflito europeu de 1914-1918, “entre mortos, feridos e inutilizados, perdemos em França 14623 soldados”, sem, contudo, termos qualquer “interesse vital afectado na Europa, e que portanto devêssemos defender.”

Continua, referindo que “não soubemos proclamar uma neutralidade, que por outro lado não poderíamos fazer respeitar, dada a nossa extrema

⁴¹ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, pp. 72 a 74.

⁴² FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 463.

⁴³ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 78.

fraqueza económica e militar; apenas para satisfação de lutas partidárias internas e em obediência cândida e cega a ideologias que não eram nossas, envolvemo-nos no conflito contra a vontade dos seus principais condutores; e apresentámos continuamente, perante terceiros, o espectáculo da divisão política, da desagregação administrativa, da ingenuidade na acção internacional”, concluindo que “no fecho da luta beneficiámos rigorosamente de coisa nenhuma.”⁴⁴

Convém referir que a existência histórica de Portugal, de acordo com o mesmo autor, se caracteriza, “desde o século XII, de uma comunidade delimitada, com autonomia e unidade moral”, “apresentando tipicidade perante os demais povos da Península.”⁴⁵

Neste seguimento e de harmonia com Salazar, ganha especial importância dar continuidade à “linha tradicional da nossa política externa”, evitando “imiscuir-nos nas desordens europeias”, mantendo a “amizade peninsular” e desenvolvendo as “possibilidades do nosso poder atlântico”, visto que “Somos antes de mais uma potência atlântica, prisioneira da Espanha pela natureza, mas política e economicamente voltada para o mar e para as colónias”.⁴⁶

Salienta-se, também, a desconfiança e o receio relativamente ao papel da Sociedade das Nações, podendo a linha política desta repercutir-se negativamente na política africana, receio que se concretizou, posteriormente, na década de 60, através da ONU, não obstante o “carácter artificial das Nações Unidas”, conforme refere Franco Nogueira.⁴⁷

Neste particular e após o Congresso de Viena, realizado em 1815, do qual resultou o “equilíbrio europeu, sanadas as suas querelas”, mas, também, a atribuição a Portugal de uma atenção “periférica, salvo se estiverem em causa territórios de além-mar”⁴⁸, Salazar defende, intransigentemente, o integracionismo puro ou a integridade territorial do Estado português.

Entende que “Portugal, embora espalhado por diversos continentes (país pluricontinental), era um Estado uno do Minho a Timor, que as «províncias ultramarinas» eram verdadeiras parcelas do território pátrio, e que os habitantes dessas áreas eram todos Portugueses: «ali é Portugal».

⁴⁴ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 337 e 378.

⁴⁵ *Idem*, p. 24.

⁴⁶ SALAZAR *apud* JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 565.

⁴⁷ FRANCO NOGUEIRA, *Política externa portuguesa*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1965, p. 19.

⁴⁸ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 234.

De modo que não havia que libertar esses povos do jugo colonial, pois este não existia: os territórios e povos ultramarinos aceitavam, voluntariamente, pertencer ao todo nacional.”⁴⁹

Para Telo e no seguimento do Congresso Militar Colonial, realizado em 1934, o “posicionamento nacional tinha de continuar a ser a aliança inglesa, o que obrigava a definir uma política destinada a garantir, em simultâneo, o futuro do império e a dualidade peninsular”.

Espanha corporizava, segundo o mesmo autor, “três níveis de ameaça: acção da oposição ao regime lançada através da fronteira; acção de grupos armados espanhóis na fronteira, no quadro de uma guerra civil; uma invasão das forças republicanas, como forma de manter a unidade interna.”⁵⁰

Em 1935 e fruto da “alteração da situação internacional”, dada a “iminência do conflito civil em Espanha e de uma guerra na Europa, o Exército, que se encontrava em estado deplorável, foi considerado como prioritário no âmbito dos programas de rearmamento das Forças Armadas”, permitindo, assim, “dissuadir os beligerantes espanhóis”, “valorizar a posição nacional no seio da aliança com o Reino Unido” e “subordinar as Forças Armadas ao poder político.”⁵¹

Não obstante o apoio prudente e astuto de Salazar a Franco, posicionamento este que, segundo Ribeiro, “marca uma significativa divergência da política externa não intervencionista da Grã-Bretanha”, Salazar atribui especial preponderância à “aliança com a Inglaterra” e desencadeia, através da Lei n.º 1960 de 1 de Setembro de 1937, entre outras, uma “profunda reforma das Forças Armadas, com especial incidência no Exército, onde era acompanhada por um esforço de rearmamento.”

A referida reforma leva a uma reorganização “virtuosa e feliz”, em 1937, revelando “realismo e grande harmonia relativamente às necessidades militares da época”, com destaque para a defesa dos arquipélagos atlânticos, permitindo “estruturar um sistema de defesa que contribua para a estratégia aliada de segurança das rotas marítimas de reabastecimento da Europa”, fomentando a “defesa aeronaval”, a par do anúncio, realista, em 1938, da “intenção de neutralidade portuguesa em caso de conflito militar alargado.”

⁴⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A tentativa falhada de um acordo Portugal-EUA sobre o futuro do ultramar português (1963)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 21.

⁵⁰ TELO *apud* ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 157.

⁵¹ ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, pp. 163 e 164.

A reforma encetada permitiu que, em 1939, Portugal concluísse “os planos de defesa dos arquipélagos atlânticos, que incluíam: a defesa da costa com a artilharia; a elevação dos efectivos para a situação de guerra das guarnições militares normais; o reforço dessas guarnições com efectivos do continente; a formação de novas unidades, por desdobramento das existentes; a organização defensiva das ilhas face às ameaças naval e aérea; a organização da segurança interna para fazer face à actuação de elementos organizados no interior; a organização da segurança e vigilância naval; e a organização da segurança aérea.”⁵²

Releva frisar que a assinatura do Tratado entre Portugal e Espanha permitiu garantir a neutralidade deste último país e, conseqüentemente e segundo Nogueira, foi a “neutralidade peninsular que parou Hitler nos Pirinéus, manteve aberto o Mediterrâneo, e permitiu aos aliados ocidentais ganhar a batalha do Atlântico.”

Acrescenta que a “neutralidade portuguesa foi viável porque, de longe, se organizara o exército e se renovara a marinha de guerra; porque se havia conseguido a vitória dos que em Espanha poderiam ser neutrais, e porque, sobretudo, era desafogada a situação do tesouro português”, concluindo que numa “crise de mais alta transcendência, foi possível manter Portugal alheio às querelas da Europa, sem prejuízo e com vantagem de relevo histórico.”⁵³

Para Ferreira, a “solidariedade” entre os regimes português e espanhol constitui “um importante aspecto estratégico derivado da neutralidade recíproca dos dois Estados”, resultando na “anulação da Península como teatro de operações militares durante a guerra de 1939-1945.” Citando Rosas, a “neutralidade do Governo português na Segunda Guerra Mundial correspondeu”, também e para além dos interesses nacionais, aos interesses estratégicos da Grã-Bretanha quanto à preparação e condução do conflito⁵⁴, uma vez que os Aliados conseguem utilizar os pontos estratégicos Gibraltar e Açores, sem beliscar a neutralidade ibérica.

Segundo Salazar, “Para compreender bem e ser completo nesta matéria há-de ter-se presente que a neutralidade portuguesa foi preparada de longe e tem parte importante do seu alicerce na política peninsular.”⁵⁵

⁵² *Idem*, pp. 172 a 176.

⁵³ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 467 e 468.

⁵⁴ JOSÉ MEDEIROS FERREIRA, *op. cit.*, p. 140.

⁵⁵ SALAZAR *Apud* FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, 487.

2. A especificidade da política portuguesa durante a II Guerra Mundial

A política de *aparente* neutralidade, de integracionismo e de não beligerância, preconizada pelo Estado português nos anos 30 e 40 do século XX, assenta, grandemente, na habilidade e na astúcia diplomática de Salazar, tendo este acentuado, interessantemente, que “A charrua penetra o solo mais que o ferro da espada; o suor fertiliza a terra mais que o sangue das veias; o espírito afeiçoa e transforma os homens e a natureza mais profundamente que a força material dos dominadores”.⁵⁶

Aquela política é, também, indissociável do *corpus* ibérico, constituindo a Península uma “zona de paz, reserva de valores e de possibilidades para a reconstrução futura”⁵⁷, e da *aparente* distanciação em relação à aliança com os ingleses.

A neutralidade *benevolente* ou *colaborante* de Portugal, prosseguida até final do conflito, não é sinónimo de “submissão a todos os desejos britânicos.” Para Caetano, “Salazar foi, talvez, o estadista português mais convicto da conveniência da aliança, mas também o que com mais dignidade sustentou sempre os direitos de Portugal como nação soberana, cujos interesses tinham de ser valorizados e respeitados na troca de serviços que os tratados existentes implicavam.”

Por conseguinte, Portugal “não era um Estado protegido da Inglaterra, ou uma potência de terceira ordem que estivesse condenada a gravitar na órbita dos interesses britânicos: era o outorgante num pacto onde dois parceiros iguais convencionavam ajudar-se reciprocamente na medida das necessidades e possibilidades de cada um.”⁵⁸

Segundo Nogueira, a política externa portuguesa assenta no “alheamento das querelas e lutas hegemónicas da Europa; amizade cordial com Espanha, dentro da mais clara independência; aliança com a Inglaterra; independência de julgamento e acção perante todos os conflitos, subentendendo aquela política o “mínimo de poderio financeiro e de força militar”, levando ao “saneamento orçamental” e à “reorganização do Exército e da Marinha.”⁵⁹

Significa, pois, que o objectivo primordial passa por manter a Península Ibérica neutra, dada a ameaça que constituía a aliança do regime franquista aos alemães e italianos, colocando em perigo, cumulativamente,

⁵⁶ SALAZAR *apud* MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁷ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁸ *Idem*, pp. 89 e 90.

⁵⁹ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 403 e 404.

os interesses nacionais, corporizados “pelas costas e os arquipélagos atlânticos de Portugal, pontos essenciais da defesa das rotas marítimas”, possuindo, assim, um valor geoestratégico ímpar, bem como “Londres temia por Gibraltar, porta do Mediterrâneo.”

Com a aproximação de Londres aos nacionalistas espanhóis, verificada em 1937 e na qual Portugal interveio activamente, a neutralidade portuguesa é tida como “condição indispensável da recusa da Espanha em entrar na guerra ao lado das potências do Eixo e da neutralização de toda a península.”

Do esforço conjunto das diplomacias portuguesa e inglesa, junto de Franco, resultou a “marginalização da facção germanófila e intervencionista do governo espanhol” e permitiu que Portugal se transformasse num “porto pacífico de entrada e de saída da Europa ocupada.”

Releva, também, que a política de neutralidade do governo de Lisboa conferiu a este “um peso internacional que há muito não conhecia” e acrescentou um “valor estratégico excepcional às ilhas atlânticas, especialmente os Açores.”⁶⁰

Atendendo à enorme “desvantagem na relação de forças de Portugal relativamente a Espanha”, tornando-se a “defesa militar (...) uma utopia”, e à “influência em Portugal daquilo que se passava em Espanha nos campos político, económico e social e militar”, onde se inclui o “recrudescimento do sentimento iberista”, Salazar “deu prioridade à estratégia diplomática, que culminou com o Pacto Peninsular” e, conseqüentemente, obteve um papel de primazia ibérica.

A política de Portugal encontra-se, pois, perante o dilema de, por um lado, ser conotada com a aproximação, por via da colaboração com os nacionalistas espanhóis, à Alemanha e, por outro, a “geopolítica obrigava a não questionar a aliança com o Reino Unido, para não colocar em perigo o Império.”⁶¹

Neste sentido e para ilustrar a ameaça que impendia sobre o Império, Nogueira refere que “perante o agravamento da situação internacional repetiu-se para Portugal uma situação secular: as grandes potências, no intuito de evitarem uma guerra entre si e ao mesmo tempo satisfazerem as suas ambições, procuram apropriar-se do que pertence às pequenas nações, e redistribuí-lo; e nesse contexto o domínio ultramarino português surge desde logo como primeiro e mais fácil objectivo.”

⁶⁰ JEAN-FRANÇOIS FLABOURDETTE, *op. cit.*, p. 566.

⁶¹ ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 177.

Prossegue, lembrando que, desde os “séculos XVI e XVII (...) se produziu a mesma situação: as províncias portuguesas de além-mar foram lembradas por alguns como *moeda de troca* que poderia apaziguar as ambições de outros.”⁶²

O discurso de Salazar, proferido em 1937, é bastante peremptório: “Alheios a todos os conluios, não vendemos, não cedemos, não arrendamos, não partilhamos as nossas colónias, com reserva ou sem ela de qualquer parcela de soberania nominal para satisfação dos nossos brios patrióticos”, uma vez que “Não no-lo permitem as nossas leis constitucionais; e, na ausência desses textos, não no-lo permitiria a consciência nacional.”⁶³

Salienta-se, também, que a política de neutralidade preconizada serviu, também e indubitavelmente, os interesses ingleses, figurando aquela para o governo de Londres como “uma neutralidade totalmente subordinada aos seus interesses estratégicos na península.”

No entanto e não obstante a cooperação política, Salazar recusa uma “nova vassalização” à Grã-Bretanha, mostrando-se inflexível no “plano económico”, uma vez que Portugal devia “tirar o máximo proveito económico e financeiro da sua neutralidade”, ao mesmo tempo que pugnava por não hostilizar Hitler “com uma anglofilia demasiado visível.”

Dessa inflexibilidade resultou o *agudizar* das relações com a Grã-Bretanha, fruto, por um lado, do bloqueio económico imposto ao Eixo por aquela, o que levou Portugal a tolerar e a encorajar “um intenso comércio de contrabando com as potências do Eixo”, permitindo à Alemanha abastecer-se de “bens de consumo ou de primeira necessidade como algodão, lã, peles, oleaginosas, calçado, café, sisal, cacau, açúcar”, bem como de “matérias estratégicas como o volfrâmio e estanho.”⁶⁴

Neste sentido, a não hostilização da Alemanha permitiu, quando da eclosão do conflito e de acordo com Salazar, que aquela potência se dispusesse a “respeitar a integridade de Portugal e das suas possessões ultramarinas, em caso de neutralidade”.

No que concerne à Inglaterra, esta “nada pediria, em nome da aliança e amizade secular a que nos obrigasse a entrar no conflito”, dado que “nós não tínhamos neste, à parte os interesses que nos solidarizam com todos os mais, como membros da comunidade europeia e filhos da sua civilização, um interesse próprio e directo a defender.”

⁶² FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 410 e 411.

⁶³ SALAZAR *apud* FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 411 e 412.

⁶⁴ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, pp. 567 e 568.

Prossegue Salazar, referindo que o “Governo podia assim manifestar ao país a deliberação e a esperança de manter na paz o povo português, salvo se a dignidade, os interesses ou os nossos deveres no-la viessem a abandonar. Em todo o caso, não ficaríamos de bem com a nossa consciência se – amigos que não voltam a cara na adversidade alheia – não reafirmássemos naquele grave momento os nossos sentimentos de amizade e toda a nossa fidelidade à aliança inglesa.”⁶⁵

Ainda e no que respeita à *complacência* de Portugal face ao contrabando com o Eixo, o “governo britânico instaurou um sistema complementar do bloqueio, a preempção: fazia compras maciças dos produtos que queria retirar do mercado”, impedindo a Alemanha de “constituir *stocks* e de aumentar o seu preço sem qualquer consideração de qualidade ou de competitividade.”

Neste sentido, o “essencial desta guerra de preempção dizia respeito ao volfrâmio, de que a Península Ibérica, após a ruptura das ligações com o Oriente, se tornara o principal fornecedor para a Alemanha.”

Releva que Portugal se comprometeu, junto dos anglo-americanos, a “não fornecer mais do que um contingente de 4000 a 5000 t às potências do Eixo”, compromisso esse plasmado no acordo firmado em 1942. No entanto, as “compras ilícitas e o contrabando intensificaram-se até 1944, com a tolerância manifesta do governo de Lisboa”, realidade pejada de motivações não só económicas, mas também políticas.⁶⁶

Neste contexto e de harmonia com Maxwell, a força de Salazar “residia num enorme talento para a manipulação política aliada a uma teimosia provinciana”.

Acrescenta que “Apesar das fortes pressões quer da Grã-Bretanha quer das potências do Eixo, Portugal manteve-se neutro na Segunda Guerra Mundial”, tendo Salazar simpatizado “com Hitler e Mussolini, e durante algum tempo foi fornecedor, tanto à Alemanha como aos Aliados, de tungsténio, um metal que assumia então uma importância vital.”

Refere, igualmente e no mesmo sentido, que em 1943, “depois de a corrente se ter virado contra o Eixo, permitiu que o Tratado de Windsor fosse invocado para permitir aos Britânicos e aos seus aliados, os EUA, o uso de bases militares nos Açores”, tendo Salazar recebido como compensação “não só a garantia da parte do Ocidente de que a integridade

⁶⁵ SALAZAR *apud* ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁶ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, p. 568.

dos territórios coloniais de Portugal em África e na Ásia seria respeitada, mas conseguiu também, mais tarde, a integração na NATO.”⁶⁷

Esta, por sua vez, consuma-se a 4 de Abril de 1949 e teve “profundas repercussões na organização de defesa nacional”, para além de permitir quebrar o “isolamento internacional das Forças Armadas”, na medida em que a “NATO acelerará a subordinação das Forças Armadas ao poder político, em consequência da qual se desenvolverão os organismos da estrutura decisória de defesa nacional.”⁶⁸

3. Da invasão de Timor à concessão dos Açores

Anteriormente à garantia da integridade dos territórios em África e na Ásia, a política de neutralidade seguida por Portugal sofre alguns reveses, fruto, desde logo, da ampliação do conflito, tornando-se planetária, vindo a provocar uma cisão interna em prol de um ou de outro dos contendores em conflito.

Em 1941, as tropas anglo-australianas e holandesas invadem Timor, receando um ataque nipónico à Austrália, vindo a retirar após protesto de Portugal. No entanto e no ano seguinte, o mesmo território é invadido pelo Japão, situação que se manteve até final do conflito no Oriente.

Os Açores, por sua vez, assumem uma importância estratégica primordial, na medida em que constituem, de harmonia com Hull, a “única base para aviões aliados” no Atlântico, em detrimento, caso caíssem nas mãos dos alemães, de constituírem um “posto estratégico e de reabastecimento dos submersíveis nazis.”⁶⁹

A concessão do arquipélago dos Açores aos ingleses, conforme acordo celebrado em 8 de Outubro de 1943, obedeceu, contudo, a “requisitos de monta: assegurar o carácter precário e provisório das facilidades concedidas às forças britânicas, de forma a nunca afectar a soberania portuguesa; precisar as compensações a exigir em troca, em especial quanto a material de guerra defensivo; garantir que do lado inglês se continuaria a respeitar a neutralidade portuguesa, e que nenhuma sequência ou ampliação seriam pedidas noutro território, por forças britânicas; tranquilizar o governo de Madrid, harmonizando a solicitação inglesa

⁶⁷ KENNETH MAXWELL, *op. cit.*, pp. 32 e 33.

⁶⁸ ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, pp. 193 e 196.

⁶⁹ HULL *apud* FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 481.

com o tratado luso-espanhol, e assegurando-o de que nenhuns desembarques e nenhuma operação militares eram encarados no continente; evitar que as forças alemãs instaladas nos Pirinéus e com bases nas proximidades exercessem represálias contra a Península, e acaso bombardeassem Lisboa; e persuadir o governo do general Franco a dizer em Berlim que, continuando a sentir-se seguro do lado português, se oporia a qualquer tentativa de invasão alemã.⁷⁰

É indissociável da política de neutralidade e de preservação dos interesses nacionais o facto de Portugal, segundo Mathias, não ter “dívidas externas, pelo que não estava sujeito a influências do tipo financeiro por parte de eventuais credores, que esmagassem as nossas veleidades de autonomia”.

Tal situação permitiu a “uma pequena potência desfrutar de um considerável grau de independência nacional, tomando o nosso governo as decisões que pareciam ser do interesse do país, apesar das pressões das grandes potências.”⁷¹

Conforme refere Nogueira, Portugal “atravessara incólume e ileso seis anos de guerra mundial – e não perdera rigorosamente coisa alguma.”⁷²

Neste seguimento, acresce, também, que Portugal “foi a última potência europeia a agarrar-se aos mecanismos da dominação formal”, realidade esta que não “foi resultado de qualquer acidente”, dado que durante “muito tempo Portugal tinha escamoteado a natureza da sua presença através de uma engenhosa amálgama de mitologia histórica, pretensões de multirracismo e de boas relações públicas.”⁷³

Para Saraiva, nos “anos pós-guerra 1939-45, Portugal encontrava-se, em princípio, numa posição privilegiada em relação aos outros países europeus – duramente atingidos pelas consequências do conflito – para promover o seu desenvolvimento.”

Contudo e atenta a “ausência de uma burguesia empreendedora, o salazarismo, isto é, o poder de Estado que se substituíra a essa ausência – e representando os interesses das classes parasitárias –, continua a intervir no sentido de congelar, de bloquear, de estrangular qualquer estratégia de desenvolvimento.”

⁷⁰ FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 482 e 483.

⁷¹ MATHIAS *apud* ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 188.

⁷² FRANCO NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 487.

⁷³ KENNETH MAXWELL, *op. cit.*, p. 34.

Do quadro descrito resulta que “Sobretudo a partir da II Guerra, e ao aceitar conscientemente o isolamento, o salazarismo não poderia deixar de tornar-se uma câmara de congelação da sociedade portuguesa.”⁷⁴

Para Silva, o “salazarismo assentou neste aparente paradoxo: por um lado, a massa de apoio do regime era constituída, maioritariamente, pela pequena-burguesia; por outro, os interesses de classe que o regime veiculava eram os da grande-burguesia parasitária (comercial e agrária), da aristocracia financeira, dos senhores da terra”, coarctando, segundo Saraiva, “sempre o desenvolvimento de todas as forças que, de uma maneira ou outra, pudessem pôr em causa o aparelho do regime.”⁷⁵

Portugal, de acordo com Saraiva, praticou “sempre um colonialismo (...) de *subsistência* – não tendo nunca conseguido instituir entre a metrópole e o Império, como o fizeram a maioria dos outros países colonizadores, relações de natureza claramente capitalista.”

Ao invés das sociedades avançadas, cujo “segredo da conservação reside no desenvolvimento”, ou seja, para “conservar e preciso desenvolver”, com Portugal acontece o inverso, dado que a “possibilidade do regime e do Império sobreviverem reside em não desenvolver, em paralisar.”

Neste sentido, refere que “Não se coloniza o Império – conserva-se o Império. Não se exploram os recursos do Império – mantém-se o Império. O Império é «terra sagrada», é Pátria – e como tal, inalienável.”⁷⁶

No que concerne à política seguida por Portugal durante a II Guerra Mundial, o nosso país foi formal e continentalmente neutro, tendo sofrido, no entanto, “vários beliscões na inteireza da sua soberania em variados pontos do seu território, como as invasões de australianos e de japoneses em Timor, a discutida situação de Macau, as «facilidades» concedidas nos Açores, ou a inibição de venda de volfrâmio às potências do Eixo.”⁷⁷

Do “ponto de vista estratégico, a década de 30, em Portugal, evidencia, sobretudo a linha coerente da estratégia diplomática desenvolvida e o propósito de garantir a independência do país em relação a terceiros”, conseguindo-se “manter a autonomia e a liberdade de acção e defender os interesses de Portugal.”

⁷⁴ JOSÉ ANTÓNIO SARAIVA, VICENTE JORGE SILVA, *op. cit.*, p. 44.

⁷⁵ *Idem*, p. 55.

⁷⁶ *Idem*, pp. 56 a 59.

⁷⁷ JOSÉ MEDEIROS FERREIRA, *op. cit.*, p. 144.

Com a eclosão do conflito e “durante a II Guerra Mundial, o objectivo principal era manter o estatuto de neutralidade”, tendo Portugal adoptado uma acção estratégica baseada na “aliança inglesa (...) e na neutralidade espanhola”, apostando numa neutralidade benevolente ou “colaborante” que permitiu uma posição de “não total dependência estratégica da Potência Marítima”, ou seja, da Inglaterra.

Este feito é da maior relevância, dado que Portugal aparece, no quadro dos conflitos mundiais, “numa posição quase central” ou “no caminho das grandes potências”⁷⁸, dada a sua posição geoestratégica, tendo de optar pela Potência Marítima, como aconteceu e permitiu preservar o Império, ou pela Potência Continental, arriscando-se a ser atacado, o que foi evitado.

Findo o conflito, o “governo português podia gabar-se de três grandes sucessos”, sendo estes sintetizados por Labourdette: Portugal “havia realizado o seu objectivo prioritário: o reconhecimento da perenidade do Estado Novo e da integridade das colónias por parte dos anglo-americanos que, durante o conflito, não apoiaram de forma alguma uma oposição que se iludia em relação ao seu apoio para derrubar o regime”; “obteve dos Aliados, pelo acordo de fornecimentos e de compras de 26 de Janeiro de 1945, a satisfação das necessidades mais prementes do país” e, por fim, a “salvaguarda de um comércio de guerra permitiu ao Estado acumular reservas de ouro e de divisas que facilitariam”, no pós-guerra, a “execução de uma política de desenvolvimento económico”⁷⁹ e industrial e de investimento no Ultramar.

Conclusão

O Estado Novo é indissociável da influência da guerra civil espanhola e dos regimes fascista italiano, alemão e comunista russo. Neste sentido, Portugal não fugiu à regra de estabelecer um regime muito idêntico aos restantes na Europa, embora com especificidade e através dos seus próprios meios.

A originalidade do Estado Novo assenta no reforço da autoridade, dos poderes de polícia, na *guerra* declarada contra os princípios da democracia,

⁷⁸ VÍTOR DANIEL RODRIGUES VIANA, *A Evolução do Conceito Estratégico Nacional, Da Fundação ao Estado Novo*, Lisboa, IAEM, 1996, pp. 219 e 223.

⁷⁹ JEAN-FRANÇOIS LABOURDETTE, *op. cit.*, pp. 569 e 570.

do liberalismo e do comunismo, no cunho nacionalista idêntico ao regime fascista italiano, mas afasta-se deste por este último constituir uma ditadura amoral e pagã. Releva, pois, o carácter próprio e individualizado do sistema político português, sendo o regime português autoritário e moral.

Salazar não aceita os princípios da democracia, muito por força da experiência da 1.^a República. O anti-democratismo sistemático de Salazar leva-o, paradoxalmente, ao europeísmo, na medida em que a Europa é um património que assenta na tradição marcada pelo catolicismo, tendo uma missão civilizadora em África, bem como ao anti-europeísmo, visto que privilegia a Europa ultramarina, ou seja, defende o euro-atlantismo em detrimento do projecto europeu, uma vez que este faz perigar os interesses nacionais e o consequente *integracionismo* puro.

Não obstante a originalidade do regime português, a lógica anti-democrática de Salazar não permitiu a compreensão da realidade pós-guerra e o caminhar no sentido da Europa comunitária.

A política de neutralidade, sem prejuízo do seu carácter *benevolente* ou *colaborante* e, por vezes, ambíguo, prosseguida pelo Estado Novo, nos anos 30 e 40 e tendo como especial referência a II Guerra Mundial, assenta no posicionamento crítico relativamente à Sociedade das Nações, dado que Portugal não se devia imiscuir nas questões da Europa central, mas afirmar a sua faceta atlântica, no reforço da aliança luso-britânica, na necessidade de relacionamento amistoso com Espanha e do consequente equilíbrio geopolítico peninsular e na defesa do Império ultramarino.

Antes da eclosão do conflito mundial, Salazar declara, astuta e prudentemente, a neutralidade de Portugal, atenta, por um lado, a preparação das tropas nacionais e, por outro, como forma de evitar a entrada de Espanha na guerra, conseguindo, mediante os instrumentos do Pacto Ibérico e da Aliança inglesa, atingir tais objectivos, isto é, a reorganização do poder militar português e tornar a Península Ibérica estrategicamente neutra e imune à influência das potências contendoras, continental e marítima, para se envolver no conflito.

Releva que, durante o conflito, Portugal *colaborou* com a Inglaterra, adaptou-se às várias fases que marcaram aquele e ao jogo das potências, pugnou em garantir a estabilidade do regime no pós-guerra e, consequentemente, o reconhecimento do Império ultramarino e o reencontro com a sua tradição atlântica e histórica.

Não obstante ter mantido uma *neutralidade firme*, Portugal deparou com a ameaça da beligerância efectiva, decorrente da cedência dos Açores aos anglo-americanos e da invasão de Timor pelo Japão.

A política de neutralidade é, em suma, resultado da coerente estratégia diplomática prosseguida, da análise realista de Salazar e da especificidade própria do Estado Novo, daí a compreensão, em especial, do isolamento e da necessidade de Portugal intervir na cena internacional o menos possível de forma a evitar, por um lado, a conotação com o fascismo e com o nazismo e, por outro, a *vassalização* relativamente à potência ultramarina. Em plena Guerra Mundial, a política externa portuguesa adquire, por conseguinte, feições de grande estratégia nacional.

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do, *A tentativa falhada de um acordo Portugal-EUA sobre o futuro do ultramar português (1963)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994.
- BIRMINGHAM, David, *História de Portugal, uma perspectiva mundial*, Lisboa, Terramar, 1998.
- CAETANO, Marcello, *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1977.
- FERREIRA, José Medeiros, *Características históricas da política externa portuguesa entre 1890 e a entrada na ONU*, Política Internacional, vol.1, n.º 6, 1993.
- LABOURDETTE, Jean-François, *História de Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 2003.
- MAXWELL, Kenneth, *A Construção da Democracia em Portugal*, Lisboa, Editorial Presença, 1999.
- MOURA, Horácio de, *Reflexões Sobre os Discursos de Salazar*, vol. II, 2.ª Ed., Coimbra, Coleção Pontos de Doutrina, 1968.
- NOGUEIRA, Franco, *As crises e os homens*, Lisboa, Ática, 1971.
- , *Política externa portuguesa*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1965.
- , *Salazar, Volume I, A mocidade e os princípios (1889-1928)*, Coimbra, Atlântida Editora, 1977.
- RIBEIRO, António Silva, *Organização Superior de Defesa Nacional, Uma visão estratégica, 1640-2004*, Lisboa, Prefácio, 2004.
- SARAIVA, José António; SILVA, Vicente Jorge, *O 25 de Abril Visto da História, Do 25 de Abril às Presidenciais, Falando do Século XIX, da República, de Salazar*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976.
- VIANA, Vítor Daniel Rodrigues, *A Evolução do Conceito Estratégico Nacional, Da Fundação ao Estado Novo*, Lisboa, IAEM, 1996.

Da necessidade de formação intercultural dos agentes da PSP¹

The need for the intercultural education of PSP agents

FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA NEVES*

Sumário/Summary

O carácter pluriétnico da sociedade portuguesa legitima a necessidade de formação intercultural dos agentes da PSP. A eficácia desta formação específica poderá depender, para além de outros factores, do contributo dado pelos próprios agentes.

The pluriethnic nature of the Portuguese society legitimates the need for an intercultural education of PSP agents. Besides other factors, the efficiency of this specific education may depend on the contributions given by agents themselves.

A sociedade portuguesa, sobretudo a partir dos anos 70, assistiu a uma vaga de imigração proveniente das ex-colónias, a que se foram seguindo outros afluxos migratórios, que a tornaram, à semelhança de

* Mestre em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, área de especialização em Educação Intercultural. Ex-docente da Escola Prática de Polícia.

¹ O texto publicado corresponde a uma parte da Dissertação de Mestrado, apresentada em Março de 2006, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, orientada pela Professora Doutora Ângela Rodrigues.

muitas outras, uma sociedade pluricultural. Portugal é, hoje, exemplo de um espaço de fixação e intersecção de pessoas portadoras de culturas, estilos de vida e interesses muito diversificados, o que “tornou sobrevivível a emergência de um novo tipo de tensões sociais, as tensões inter-étnicas” (Bastos e Bastos, 1999: 11), próprias de uma sociedade que não estava preparada para fazer face a tal fenómeno. Encarado por muitos como uma espécie de anátema de que sofrem as sociedades, o facto é que o fenómeno da imigração passou a ser um elemento estruturante das mesmas e não um dado pontual. É, hoje, notória, nos grandes centros urbanos, a instalação de um número significativo de populações imigradas, com especificidades características das suas identidades, facto que tem interferido com o modelo monocultural das sociedades receptoras. Já “em 31 de Dezembro de 2001, viveriam em situação regular em Portugal 335 mil estrangeiros (contra 190 mil registados em 1999)” (Pires, 2002: 151). A avaliar pelo aumento do número de imigrantes registado no ano de 2001, face ao ano de 1999, acreditamos que a população estrangeira a residir actualmente em Portugal seja numericamente superior aos valores relativos a 2001. Muitos destes imigrantes, com autorizações de permanência e de residência, têm vindo a desenvolver um padrão de vida muito semelhante ao dos membros da sociedade de acolhimento. Veja-se o caso dos imigrantes oriundos da Europa de Leste e do Brasil.

Chegados a Portugal “por via de um recrutamento organizado, mais do que pela lenta acumulação de percursos autoconstruídos” (Pires, 2002: 160) mostram uma tendência para a sua dispersão geográfica que resulta, segundo o autor citado, da diversificação dos sectores do mercado de trabalho em que se vão integrando. Contudo, ao que sabemos, “nas décadas de 80 e 90, a evolução da imigração caracterizou-se por uma consolidação da imigração africana” (idem, p. 152), oriunda dos PALOP, e dela resultou uma franja de imigrantes, conotados hoje como “imigrantes de 2.^a geração”, normalmente associados a uma vivência quotidiana marcada pela sua aglomeração em bairros degradados, sem condições de habitabilidade, símbolos de pobreza e de contrastes sociais, e cujos membros são vulgarmente designados como *minorias étnicas*. Estas minorias encontram-se, regra geral, em situação de desvantagem social e económica e evidenciam aspectos culturais contrastantes com a sociedade de acolhimento.

Numa época em que Portugal, à semelhança de outros países da Europa, se confronta com uma grande diversidade étnica e cultural, em

que se instalam, entre nós, pessoas oriundas das mais diversas origens, os desafios levantados pela diversidade cultural passam, inquestionavelmente, pela capacidade de aceitação da diferença, pelo saber gerir e regular pacificamente os conflitos, pela criação e invenção de novas formas de interacção com o Outro, enfim, por um espírito aberto e receptivo à mudança. Julgamos que tais atitudes, não sendo inatas, só poderão desenvolver-se a partir de estímulos fornecidos por uma educação/formação especificamente direccionada para o efeito que se apresente como uma resposta às novas solicitações de uma sociedade plural. Não é, pois, de estranhar que a tomada de consciência de profundas e rápidas alterações no tecido social e cultural tenha vindo despertar para grandes exigências no domínio da Educação/Formação.

Do que nos foi possível apurar, a partir da análise de literatura por nós efectuada, e no que, em concreto, se refere ao quadro normativo português, à educação cabe o papel de contribuir não apenas para o desenvolvimento cognitivo dos indivíduos, mas também de os tornar aptos a responder aos desafios de uma sociedade em crescente mudança. A Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) define, entre outros, como objetivos da educação “a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários” (ponto 4 do artigo 2.º) bem como “o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas ideias, aberto ao diálogo e à livre troca de experiências” (ponto 5 do artigo 2.º). A Escola e as instituições, em geral, devem, nesta perspectiva, ser encaradas como espaços complementares de educação e formação. Pretende-se, assim, que desta complementaridade resulte a preparação do indivíduo enquanto cidadão e profissional capaz de aceitar as diferenças, de comunicar com o Outro, de prevenir e de resolver conflitos. Compreende-se, portanto, segundo Coutinho (1998: 162), a importância da Escola e das instituições com responsabilidades educativas na “formação do cidadão crítico-reflexivo, apto a lutar pelo atendimento dos direitos civis, sociais e políticos, como algo inerente à condição de alguém que está inserido no mundo consciente dos seus direitos e deveres”. Tal exigência, decorrente das grandes alterações por que a nossa sociedade tem passado nas últimas décadas, configura, porém, a necessidade de planificação de uma educação/formação capaz de preparar, favorecer e promover nos sujeitos um conjunto de saberes e de competências, que uma vez postos ao serviço da interacção com os outros, se traduzam na tolerância, na aceitação e no respeito face à diferença, o que “impõe às instituições a necessidade de reverem a sua política de gestão específica

da diversidade introduzida pela imigração e de operarem uma mudança qualitativa na gestão da diferença, sob todas as suas formas” (Perotti, 1997: 16). De acordo com Oliveira Martins (1996: 48), “importa que haja uma pedagogia activa do respeito mútuo e da responsabilidade cívica que permita a criação de instituições e de instrumentos sociais capazes de dar resposta adequada às tensões, às dificuldades e à contradição de interesses e de atitudes”. Não bastam, para tal, as boas intenções, expressas sob a forma de discursos de conveniência, ou os normativos legais cuja exequibilidade pode tardar em acontecer. É necessário passar das palavras aos actos e reclamar das instituições a quem cabe a responsabilidade de educar/formar que, para além de desenharem planos de formação, se assegurem da eficácia dos mesmos o que pressupõe, desde logo, e no contexto presente, uma especial sensibilidade para o fenómeno da diversidade cultural, enquanto realidade que requer competências e estratégias de intervenção muito próprias, que só por via de uma formação específica poderão vir a desenvolver-se no sujeito.

Neste tempo de mudança colocam-se, portanto, à Polícia de Segurança Pública, enquanto instituição, e aos seus agentes em particular, desafios próprios de uma sociedade multicultural para os quais eles devem estar e sentir-se preparados. Temos de reconhecer que a nossa sociedade evidencia uma complexidade cultural crescente e o desejável seria que forças de segurança, legitimamente detentoras de uma função social reguladora das interações humanas, recebessem a educação/formação adequada para lidar com tal realidade. É, assim, compreensível, para o cumprimento dos objectivos a que a PSP se propõe alcançar, a importância de uma educação/formação que favoreça e promova as relações dos seus agentes com as comunidades locais, concretamente, na esfera da diversidade étnica. Igualmente justificável é a necessidade de educar/formar estes profissionais no sentido de os preparar para a compreensão, o atendimento e a resolução dos problemas surgidos numa sociedade que cada vez mais reclama o diálogo intercultural², enquanto

² Segundo PEROTTI (1997:19), “a ideia do intercultural desenvolveu-se num contexto europeu onde os organismos internacionais tomaram consciência dos efeitos do crescimento demográfico(nascimentos e novas gerações) das populações estrangeiras na Europa, do carácter pluriétnico e cultural das nossas sociedades”. Para este autor a relação, a vivência e a experimentação individual do contacto com o diferente exprimem o enfoque da interculturalidade.

Também para VIEIRA (1999:151);” o conceito de intercultural implica as noções de reciprocidade e troca na aprendizagem, na comunicação e nas relações humanas”.

atitude e prática, posta ao serviço das interacções entre pessoas étnica e culturalmente diferentes.

O modelo de formação inicial, definido e proposto pelo Ministério da Administração Interna (MAI), pressupõe que “o agente policial terá obrigatoriamente de possuir um conjunto de capacidades e competências que o tornem capaz de fazer face a todo o tipo de interacções sociais” (MAI, 1998: 27). Para além disso, revela uma preocupação acrescida quanto ao resultado de tais interacções ao consignar que “há que ter sempre em conta o delicado equilíbrio entre a eficácia da actuação e a salvaguarda dos direitos do cidadão” (*idem*). Por outro lado, estabelece como absolutamente necessária, para além da formação inicial, a formação contínua de todo o pessoal das forças de segurança numa perspectiva de dar resposta às novas necessidades sociais e às carreiras dos seus elementos, actualizando-lhes e ampliando-lhes os conhecimentos de base.

Teoricamente, e face ao exposto, parece-nos ser possível observar um equilíbrio entre os propósitos da instituição, as necessidades sociais e os interesses individuais dos membros da PSP. Sabemos que os processos de educação/formação são importantes e desejáveis se queremos garantir a funcionalidade das instituições, a actualização, a competência e a satisfação das necessidades daqueles que aí desempenham a sua actividade profissional.

Porém, tais processos correm o risco de ser desvirtuados ou, até mesmo, inoperantes se não responderem aos desejos e às aspirações, no fundo, às reais necessidades do corpo que lhes dá forma: neste caso, os agentes da PSP.

De um ponto de vista teórico, muito defendido no campo da formação, são os próprios sujeitos que se encontram no “terreno” quem melhor conhece as condições em que se desenrola o seu quotidiano profissional, e quais os aspectos positivos/gratificantes ou as dificuldades/insatisfações dele decorrentes.

Admitimos, contudo, que não se poderão conceber e pôr em marcha planos de formação adequados aos princípios e objectivos de uma instituição, ao serviço de uma sociedade em mudança, apenas com base nas dificuldades ou interesses manifestados por aqueles a quem a formação se destina, neste caso, pelos agentes. Sabendo, porém, que um plano de formação destinado a preparar para o exercício de uma profissão pode partir de diferentes fontes de informação, sendo uma delas os potenciais formandos, pensamos que os testemunhos dos agentes da PSP poderão

ser considerados como um dos elementos válidos e importantes para perceber o modo como estes profissionais, atendendo à sua experiência, representam a formação necessária para fazer face aos desafios e às exigências de uma sociedade visivelmente multicultural.

Se aspiramos a um ideal de intervenção/comunicação dos agentes da PSP junto das minorias étnicas, julgamos não ser suficiente transmitir conhecimentos destinados ao cultivo da memória, segundo um modelo em que o formando não tomou parte activa. A educação/formação dos agentes da PSP, na medida em que pretende ser também uma resposta às solicitações e necessidades de uma sociedade multicultural, que reclama dos polícias saberes e competências específicos, deveria implicar, na definição dos seus conteúdos e objectivos, os próprios polícias. O conhecimento das representações³ dos agentes da PSP relativamente à formação que receberam para trabalhar com a multiculturalidade, e o tipo de formação, por eles referida como necessária e adequada, revelar-se-ia, a nosso ver, pertinente e útil. A partir deste confronto poderia ser lançado um desafio para o repensar dos planos de formação vigentes tendo em vista superar possíveis dificuldades ou preencher lacunas sentidas por este grupo de profissionais no quotidiano da sua actividade profissional, quando exercida em meios multiculturais. Daí a importância de se conhecerem as suas crenças, representações, e também as dificuldades, os desejos e as expectativas por eles sentidas e verbalizadas no tocante à formação, recebida e desejada, para interagirem com minorias étnicas e culturais. De acordo com Rodrigues (1999:223) “na maior parte das práticas...as necessidades procuradas são as auto-percebidas e a fonte privilegiada de informação é constituída geralmente pelos próprios... (*profissionais*) tomados como informantes-chave das suas lacunas, dificuldades, preferências, aspirações e desejos”.

Bibliografia

- ABRIC, J. C. (1994). *Pratiques sociales et représentations*. Paris: PUF.
- BASTOS, J., Bastos, S. (1999). *Portugal Multicultural. Situação e Estratégias Identitárias das Minorias Étnicas*. Lisboa: Fim de Século.
- COUTINHO, R. (1998). A Contribuição da Educação para a Formação Cívica. *Inovação*, 11, (3),161-169. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- MAI. (1998). *Formação Contínua das Forças de segurança. Formação a Distância*. Lisboa. Texto Policopiado.

- OLIVEIRA MARTINS, G. (1996). Tolerância, Cidadania e Cultura da Paz. *Actas da Conferência, Educação para a Tolerância*, 43-49. Lisboa: Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Intercultural.
- PEROTTI, A. (1997). *Apologia do Intercultural*. Lisboa: Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural. Ministério da Educação.
- PIRES, R. (2002). Mudanças na Imigração. Uma Análise estatística sobre população Estrangeira em Portugal, 1998-01. *Sociologia. Problemas e Práticas*, 39,151-169.
- RODRIGUES, A. (1999). *Metodologias de Análise de Necessidades na Formação Profissional Contínua dos Professores*. Tese de Doutoramento, pp. 147-157/ 222-238. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- VALA, J. (2000). Representações Sociais e Psicologia Social do Conhecimento Quotidiano. In J. Vala e M. Monteiro (eds). *Psicologia Social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- VIEIRA, R. (1999). Da Multiculturalidade à Educação Intercultural: A Antropologia da Educação na Formação de Professores. *Educação Sociedade e Culturas*, 12, 123-161. Porto: Edições Afrontamento

Legislação

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

VIDA ACADÉMICA
2007/2008

**LIÇÃO INAUGURAL
DA SESSÃO SOLENE DE ABERTURA
DO ANO LECTIVO 2007/2008**

**Políticas de segurança na sociedade
contemporânea**

Security policies in the contemporary society

CRISTINA MONTALVÃO SARMENTO*

Sumário/Summary

Da Política sobre o Estado à Política do Estado; Da Política do Estado à Acção Política do Estado; Da Acção Política do Estado à Desvalorização da Centralidade Estatal; Estado sem Poder E Arquétipos Sociais; Da Segurança às Políticas de Segurança.

From the Policy about the State to the Policy of the State; From the Policy of the State to the Political Action of the State; From the Political Action of the State to the Devaluation of the State Centrality; A State with no Power and Social Archetypes; from Security to Security Policies.

* Professora da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Resumo

A ciência política contemporânea é o produto de um conjunto de reflexões e de análises dos fenómenos políticos amadurecidos ao longo da experiência política ocidental. De tempos a tempos surgem novas questões e faz-se apelo aos métodos disponíveis, estudando em concreto as temáticas que parecem mais significativas. Hoje, estudam-se os processos políticos de decisão, descrevem-se as disposições institucionais e a sua influência naqueles processos, a caracterização dos participantes, a avaliação da incidência e dos efeitos da sua acção, no seio do Estado, o que tem contribuído para a renovação de algumas das problemáticas clássicas da ciência da política.

Este ajustamento da ciência política para o estudo da acção política, em particular, do Estado, abriu um novo sector de estudos que em sentido lato, pode ser definido como a análise das políticas públicas. Pretendeu-se reabilitar a substância, o conteúdo dos gestos e das intervenções estatais. Implícita estava a aceitação que o poder era passível de ser visualizado nos recursos disponibilizados, nos procedimentos escolhidos, nos públicos que se administram, nos engenhos colectivos que os políticos, a administração ou simplesmente os burocratas transformam em problemas, em decisões, em intervenções e finalmente objectivavam em orçamentos. As políticas públicas situam-se neste universo e a literatura que lhes é consagrada abre estimulantes perspectivas.

Nas perspectivas actuais de análise das políticas públicas destacam-se orientações claramente diferenciadas. Se no início a proposta incidia no estudo do Estado como uma entidade antropomorfizada capaz de gerir estrategicamente os seus objectivos, e posteriormente, acentuava os processos constitutivos ou as seqüências de uma política pública, num segundo momento a ambição de restituir as finalidades de sentido às políticas públicas permitiu a extracção de problemas novos que se caracterizou na emergência de uma nova aparelhagem semântica construtora de sentido. Estes estudos facultaram a adopção de novos conceitos na análise do poder que se afiguram especialmente úteis no estudo das políticas de segurança. É nesta orientação que faremos um exercício de aplicação dos conceitos teóricos da análise das políticas públicas às políticas de segurança no contexto da actual sociedade contemporânea.

Abstract

The science of the contemporaneous policy is the product of several reflections and analysis of the political phenomena, which have been consolidated through out the occidental political experience. From time to time new questions arise and new available methods are used. The themes that seem to be the most significant ones are studied. Nowadays, political proceedings of decision are being studied, institutional provisions are being described as well as their influence in

those proceedings, the participants' characterisation and the evaluation of the incidence and of the effects of its action within the State. All these facts have contributed to the renewal of some classical problematic themes of the political science.

This adjustment of the political science to the study of the political action, particularly of the State, opened a new sector of studies that can be defined as the analyses of the public policies. The purpose was to rehabilitate the substance, the content of gestures and State interventions. It was implicit the acceptance that power could be visualised in the available resources, in the chosen proceedings, in the managed publics, in the collective engines which are transformed by politicians, administration or simply by bureaucrats, into problems, decisions, interventions eventually resulting in budgets. Public policies are in this universe and their literature stimulates new perspectives. It is possible to note clear and different orientations of public policies according to the several present perspectives.

At the beginning, the proposal was focused on the study of the State as an entity with a human shape capable of strategically managing its objectives. In a second stage, the proposal stressed the constitutive procedures or the sequences of a public policy. In a third stage, the ambition of providing public policies with certain purposes allowed the arising of new problems, which in turn provoked the arising of a new semantic terms. Today, these studies made available the adoption of new concepts concerning power analysis. These concepts are especially useful in the security policy studies. In this sense, we will do an exercise applying theoretical concepts of public policies analysis to security analysis within the scope of the present contemporary society.

A ciência política contemporânea é o produto de um conjunto de reflexões e de análises dos fenómenos políticos amadurecidos ao longo da experiência política ocidental. De tempos a tempos, surgem novas questões, e faz-se apelo aos métodos disponíveis, estudando em concreto as temáticas que parecem mais significativas.

Hoje, estamos conscientes, que muitos fenómenos políticos têm uma dimensão internacional e supranacional. Este factor afecta o funcionamento, ou mesmo o nascimento e a morte dos regimes políticos. Se a globalização tem algum sentido, e tem certamente mais do que um, ela significa, entre outras coisas, que a política tem que enfrentar desafios que já não constituem questões internas dos Estados ou de sistemas políticos isolados, mas que ultrapassam as fronteiras nacionais, exigindo respostas que os Estados ou os sistemas políticos já não podem fornecer por si sós. Deste modo as políticas públicas estão sujeitas a processos de contágio, interferência, imitação e emulação. Incluem-se neste âmbito as políticas de segurança nas sociedades contemporâneas.

Todavia antes de se avançar para a exploração desta problemática e das respostas que vão sendo ensaiadas, veremos como a ciência política chegou ao estudo das políticas públicas, em particular no contexto dos limites nacionais.

Da Política sobre o Estado à Política do Estado

Nas primeiras análises clássicas de ciência política, de Maquiavel a Hobbes, para sermos mais precisos, o problema consistiu em criar uma ordem política por meio do controle do poder no interior de limites bem definidos. Mais tarde, o problema transformou-se na criação de um Estado pluralista como em Locke ou democrático com Tocqueville e os federalistas americanos. Finalmente com Hegel e os historicismos alemães o problema era o de um Estado forte capaz de assegurar um compromisso entre as classes sociais.

Consolidadas que foram as formações estaduais, as atenções viraram-se para as modalidades de emergência, mudança e substituição das classes dirigentes onde será a teoria das elites que fornecerá um rico filão de investigação. Esta fase rica de entusiasmos e de desafios, foi esmagada pelo fascismo e pelo nazismo, que condenou toda a reflexão política, e, será a grande diáspora dos estudiosos alemães que irá revigorar as ciências sociais e a ciência política em particular, nos Estados Unidos da América.

A inegável autonomia do político apreendida em experiências tão distantes como o nazismo ou o estalinismo, carecendo de uma análise especificamente política, aliou-se à difusão de análises de antropologia política que podiam ser definidas como sem Estado mas não sem política, abrindo caminho à absoluta necessidade de qualificar o poder como político e de não remeter de modo tautológico para o Estado, já que sociedades sem Estado manifestavam consistente e visivelmente a existência de actividades políticas e Estados com constituições políticas, manifestavam poderes substantivamente diferentes do seu texto constitutivo.

Por esta via chegamos a uma nova definição de política, que com os contributos de autores como Gramsci, se transforma numa actividade de afectação imperativa de valores a uma sociedade. Ou seja, uma análise, que tem em conta a complexidade das interacções entre os componentes do sistema e que pretende descrevê-los e avaliá-los na sua dinâmica e nas suas consequências, foi-se impondo progressivamente. Hoje,

sabemos também, que não há coincidência necessária e obrigatória entre a actividade política e uma determinada forma de organização, o que foi demonstrado pelas formas de participação política heterodoxa da década de sessenta, manifestadas por via não institucional.

Deste modo a política encontra-se na obrigação de indagar acerca de fenómenos cada vez mais espalhados e difusos que se ampliaram, porque na onda do Keynesianismo, se estendeu o âmbito de intervenção do Estado, em muitas áreas da vida da sociedade. A sua abordagem obrigou ao abandono meramente descritivo e formalista que até aí se fazia sobre as principais organizações políticas. Hoje, estudam-se os processos políticos de decisão, descrevem-se as disposições institucionais e a sua influência naqueles processos, a caracterização dos participantes, a avaliação da incidência e dos efeitos da sua acção, no seio do Estado, o que tem contribuído para a renovação de algumas das problemáticas clássicas da ciência da política.

Este ajustamento da ciência política para o estudo da acção política, em particular, do Estado, abriu um novo sector de estudos que em sentido lato, pode ser definido como a análise das políticas públicas. Pretendeu-se reabilitar a substância, o conteúdo dos gestos e das intervenções estatais. Implícita estava a aceitação que o poder era passível de ser visualizado nos recursos disponibilizados, nos procedimentos escolhidos, nos públicos que se administram, nos engenhos colectivos que os políticos, a administração ou simplesmente os burocratas, transformam em problemas, em decisões, em intervenções e finalmente objectivam em orçamentos.

Entre nós, poucos se dedicaram à análise das políticas públicas, e sobretudo esqueceram-se as dificuldades metodológicas que o seu estudo levanta¹. Com efeito, Ciência Política e Ciência da Administração foram consideradas disciplinas pouco relacionadas num universo em que o Direito Administrativo tradicionalmente dominava o cenário de reflexão sobre a Administração Pública, quer quanto ao seu funcionamento, quer quanto à sua organização².

¹ Foram entretanto publicadas as Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política, sob o título *A Reforma do Estado em Portugal, Problemas e Perspectivas*, Lisboa, Bizâncio, 2001. Nesta é visível um esforço de reorientar as preocupações dos novos investigadores. Cfra em especial, pp. 537-641.

² No contexto do Direito Administrativo surgem contributos essenciais referentes nomeadamente às relações Estado/Administração-particulares, v.g., *Cadernos de Justiça Administrativa*, contribuem indirectamente para a flexibilização destas temáticas, situando-se todavia no domínio jurídico.

Esqueceu-se que o Estado-providência correspondia a uma remodelação do sistema político. É certo que foi o crescimento das actividades nomeadamente administrativas que redistribuiu e organizou politicamente em novas bases o tecido social. Deste ponto de vista, a passagem de um Estado mínimo medindo as suas acções por funções realistas a um Estado social desejoso de pacificar as desordens económicas, de redistribuir riquezas e de corrigir as desigualdades sociais marcou um ponto charneira no desenvolvimento da matéria³. É ainda sintomático, que na maior parte dos países ocidentais a dinamização da disciplina tenha coincido com fases governamentais de natureza reformista e modernizadora, nomeadamente, as políticas contra a pobreza nos Estados Unidos da América com as presidências Kennedy e Johnson e, as políticas de modernização administrativa, em França e na Alemanha, respectivamente como o gaulismo e a coligação liberal social-democrata⁴.

O modelo de Estado providência surgiu, por consequência, como terreno de origem da especialidade, mas não se esgota nele, pelo que se tornou necessário ultrapassar o âmbito da avaliação jurídica das reformas administrativas. O estudo das políticas públicas surgiu como um esforço para fazer emergir a parte não visível, institucionalmente fluida, das actividades governativas, para além do seu enquadramento formal.

Da Política do Estado à Acção Política do Estado

Toda a abordagem contemporânea, que verse sobre campos científicos recém criados, não deve prescindir das análises dos clássicos. O processo de adequação dos diversos modelos elaborados para descrever os processos reais de formulação, execução, avaliação e revisão das políticas públicas, não é excepção.

³ Para a relação entre o modelo de Estado e a origem da disciplina é fundamental a apresentação de Jean-Claude Thoenig ao Tomo IV do *Traité de Science Politique*, (org) Grawitz, Madeleine & Leca, Jean, Paris, PUF, 1985, inteiramente dedicado às Políticas Públicas e tido por referência como primeira obra colectiva no horizonte científico francês.

⁴ Sobre o Estado-providência salientamos em particular os já clássicos trabalhos de PIERRE ROSAVALLON, *La Crise de L'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 1981 (trad. port. de ISABEL AUBYN, Lisboa, Ed. Inquérito, s.d., 2.ª ed. 1984) e mais recentemente, *La Nouvelle Question Sociale-Repenser L'État-Providence*. Os períodos a que fazemos referência são citados por JEAN BADOUIM, *Introduction à la Sociologie Politique*, Paris, Seuil, 1998, p. 261. Entre nós MOZZICAFREDO, Juan, *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta, 1997.

A constatação crescente de que a maior parte de nós pertence, inevitavelmente, a numerosos grupos, que incluem, desde as famílias em que nascemos, até à variabilidade das organizações muito maiores, como as escolas, as universidades ou as empresas, foi acompanhada pela indiscutível noção que os grupos e as organizações dominam muito das nossas vidas, e os seus sistemas de autoridade implicam, influenciam e constroem consistentemente o nosso comportamento. A sociologia em geral e a sociologia das organizações em especial tem prestado atenção a estas formas de domínio e nenhum sociólogo da actualidade prescinde da sua análise⁵. Deste âmbito, vieram as principais críticas sobre as limitações das perspectivas jurídicas no estudo da acção do Estado. Ao perspectivarem o Estado, como uma grande organização, afastaram a figuração ideológica de um Estado antropomorfizado, com os seus *órgãos* de poderes, divididos e supostamente controlados, criado pelos juristas. Podemos pois, afirmar, que as primeiras reformulações do estudo da acção do Estado⁶ foram originariamente sociológicas.

O panorama europeu é significativo nesta matéria. Segundo as perspectivas britânicas, numa primeira fase, que se pode identificar, do pós guerra até à década de sessenta, o Estado foi analisado no foro da ciência da Administração, ou seja uma descrição com determinações éticas que só nos anos setenta seria seriamente discutida com as críticas provinda da sociologia das organizações. Igualmente, em França, o ataque ao positivismo formalista, tem a mesma origem e datação, e serão as dúvidas levantadas pelo estudo das organizações, que orientaram a análise do Estado-pessoa, para uma multiplicidade de actores, esclarecendo os caminhos sinuosos da aplicação da lei, alterando a concepção da relação centro-periferia, pondo, em questão, a centralização do Estado Francês. Por sua vez, os alemães, pese embora no pós guerra tenham centrado o debate político na análise das instituições e da cultura democrática, cedo perceberam que a partilha de poderes institucionais encaminhava o estudo da acção do Estado, para o estudo da capacidade dos sistemas políticos em organizar a coordenação entre actores colectivos autónomos, públicos

⁵ Vide por ex. ANTHONY GIDDENS, *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 347 a 374.

⁶ Para uma perspectiva desenvolvida dos estudos de políticas públicas no tempo, em França, na Alemanha, no Reino Unido e nos Estados Unidos da América veja, SARMENTO, Cristina Montalvão, «Políticas Públicas e Culturas Nacionais», *Cultura. Revista de História das Ideias, Ciência Política*, n.º XVII/ XVII, Centro de História da Cultura, Universidade Nova de Lisboa, pp. 461-498.

e privados, salientando o peso dos interesses organizados na modelação da acção estatal, matriz dos estudos ao longo das décadas de sessenta e setenta. Finalmente, os estudos americanos, foram também marcados essencialmente pela sociologia das organizações, mas, estiveram simultaneamente fundados numa visão económica da racionalidade individual, pelo que oscilaram entre as opções hegemónicas dos pluralistas e dos teóricos da escolha racional mas não se afastam das grandes linhas enunciadas. Preocupados com quem governa, e como reagem os governados, as políticas públicas surgem no espaço norte-americano sobretudo como uma variável dependente das respostas encontradas àquelas perguntas.

Todos estes desenvolvimentos, levaram a que se reconhecesse ao Estado dificuldades na sua acção voluntarista ou estratégica, obrigaram a que este fosse percebido como uma grande organização. Ora, no tocante às grandes organizações modernas é, hoje, do entendimento comum, que todas são naturalmente burocratizadas.

O que determinou que fossem recuperados os desenvolvimentos históricos e os conteúdos tradicionais ligados ao conceito de burocracia. Este termo aplicado inicialmente apenas aos funcionários do governo, ampliou-se gradualmente às grandes organizações em geral. O conceito eivado de elementos depreciativos, era descrito por De Gournay, para referir o desenvolvimento do poder dos funcionários que apelidava de “doença chamada *buromania*” e o próprio Balzac, retratou-a como “o poder gigante dos pigmeus”. A persistência deste conteúdo associou o conceito de burocracia, à ineficiência, ao desperdício e ao abuso de poder ilegítimo.

Nesta orientação, uma das mais célebres discussões acerca da burocracia é a famosa “lei de Parkinson”. O crítico Northcote Parkinson⁷ defendeu a tese que os funcionários aumentam informalmente a esfera do seu trabalho, de modo a ocupar o tempo livre de que possam dispor. Deste modo, as burocracias tendem a crescer, não porque os funcionários tenham novos deveres, mas porque têm de ser vistos como constantemente ocupados. Criam tarefas que realmente não existem, e depois, têm que supervisionar os seus subordinados, que, por sua vez, passam muito do seu tempo a escrever relatórios e memorandos para eles. Neste processo contínuo, às funções cometidas à burocracia, seriam claramente desnecessários a maior parte do preenchimento de impressos, da escrita de memorandos e do arquivo de documentos que dela fazem parte.

⁷ Cfr. A. GIDDENS, Op. Cit., p. 351.

Contudo, muitos outros escritores têm visto a burocracia a partir de outro ângulo. Acentuam o modelo de esmero, de precisão e de administração eficiente. Lembram que a burocracia tem sido a forma mais eficaz de organização que os seres humanos conceberam, pois todas as tarefas são reguladas por normas escritas de procedimento. Nestes termos, o desenvolvimento da autoridade burocrática⁸ constituiria a única forma de lidar com as exigências administrativas dos sistemas sociais em larga escala.

A política enquanto conjunto dos comportamentos humanos que incluem a dominação do homem pelo homem funda-se na obediência às prescrições legais ou aos intérpretes e executantes da própria legalidade, e não aos indivíduos. As motivações de obediência são de natureza essencial. A dominação é racional e anónima e depende da continuidade da dominação da existência de uma acção burocrática, que dá origem ao poder burocrático, classificado como o poder especializado na elaboração do formalismo legal e na conservação da lei escrita e dos seus regulamentos.

Neste sentido a burocracia, não é apenas uma singularidade das sociedades ocidentais. Realidades como o novo Reino do Egipto, o Império Chinês, a Igreja Católica Romana, os Estados Europeus tiveram burocracias, como tem a sua burocracia a empresa capitalista moderna de grandes dimensões. O que a define são certos traços estruturais. É, neste entendimento, um modelo de autoridade racional legal, a que se reconhece um valor heurístico fundamental pois constituiria o tipo de organização que tecnicamente, “ é capaz de atingir o mais alto grau de eficiência, sendo o mais racional e conhecido meio de exercer o domínio sobre os homens; Superior a qualquer outro em todos os sentidos: precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança. Permite um elevado cálculo dos seus resultados e é aplicável de forma universal a todo o tipo de tarefas”⁹.

A constatação de que a mais moderna forma de organização coincide nos mais variados sectores com a contínua expansão da administração burocrática leva a que seja no moderno Estado Ocidental que tal fenómeno se torne mais crucial, sendo indispensável às necessidades da administração de massa. Conforme esclareceu Weber, capitalismo e burocracia, são interdependentes. O capitalismo constitui a base económica

⁸ Para uma descrição narrativa da burocracia em Weber, veja, CRISTINA MONTALVÃO SARMENTO, “Max Weber, A Política do Poder” in *Elites e Poder* (Coord. de A. Marques Bessa, Lisboa, ISCSP, 1997, em especial, pp. 12-52.

⁹ *Idem*, *ibidem*.

mais racional para a administração burocrática e possibilita o seu desenvolvimento racional, até porque do ponto de vista fiscal, lhe fornece os recursos monetários requeridos. Do mesmo modo, o capitalismo criou a necessidade de uma administração estável, rigorosa, e intensiva. A descrição de Weber, pese embora com conceitos diferentes, assemelha-se um tanto à de Tocqueville¹⁰. Quanto mais a modernidade se impõe, mais a parte da organização anónima, burocrática e racional, se alarga. Esta organização racional seria a fatalidade das sociedades modernas.

Estas análises deram primazia às relações formais. Quanto mais burocratizada é uma organização, tanto mais os serviços são fixos e detalhados. Pouco nos dizem sobre as ligações informais e as relações de pequenos grupos, que existem em todas as organizações.

Nas burocracias, os modos informais de actuação são muitas vezes a principal maneira de se encontrar um certo grau de flexibilidade. Num estudo que se tem vindo a tornar clássico nestas matérias, Blau¹¹ analisou as relações informais num departamento governamental constatando que à margem das relações formais o grupo foi capaz de desenvolver procedimentos informais, que permitiam maior iniciativa e responsabilidade do que a atribuída pelas normas formais da organização. Os sistemas informais tendem a desenvolver-se em todos os níveis das organizações. Os laços e as conexões pessoais podem ser mais importantes na estrutura real do poder do que as situações formais nas quais as decisões são supostamente tomadas.

Os sistemas políticos tendem a originar um vasto número de formas não oficiais de agir. Em parte, isto acontece porque a flexibilidade que falta pode ser adquirida por ajustamentos não oficiais das regras formais. As maneiras informais de actuar podem ajudar a criar um ambiente de trabalho mais satisfatório. As ligações informais entre funcionários superiores podem ser eficazes apoiando a organização como um todo. Todavia os envolvidos podem estar mais preocupados em subir ou proteger os seus próprios interesses, o que naturalmente levanta novas questões.

Os temas organizacionais, suscitados pela sociologia das organizações, a evolução dos modelos de estudo da administração, no âmbito académico, e, finalmente, a recuperação e transformação dos conceitos

¹⁰ Para A. de Tocqueville, o principal risco da *igualdade progressiva da condição* seria a vivência análoga, de indivíduos vivendo na igualdade da impotência e da servidão.

¹¹ PETER BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, Chicago University Press, 1963.

tradicional de burocracia, assim como o estudo da dinâmica das relações informais, no seio da administração, veio renovar o interesse da ciência política por estes domínios. Criando uma zona autónoma relativamente aos grupos de pressão, a atenção foi progressivamente sendo focalizada na acção política.

Da Acção Política do Estado à Desvalorização da Centralidade Estatal

As políticas públicas situam-se neste universo e a literatura que lhes é a consagrada abre estimulantes perspectivas. Começou por se privilegiar uma visão atomista ao sublinhar as especificidades, as diferenças e as particularidades de segmentos da acção do Estado e as políticas públicas surgiram como franjas soltas, adoptando as mais diversas metodologias de análise. A maioria dos trabalhos pioneiros nesta matéria partiu da análise de políticas públicas sectoriais¹², em particular incidindo sobre políticas sociais.

Por consequência, a denominação *análise das políticas públicas* federou uma multiplicidade anárquica de metodologias, criando um novo terreno académico, que veio a agregar-se institucionalmente à ciência política aí gerando uma ramo autónomo¹³. Temos actualmente, um novo ambiente de trabalho que visa aproximar-se do estudo da *politics* pela análise das *policies* transformando e alterando radicalmente a tradicional e clássica divisão entre ciência da política, a política e as políticas, isto é, a muito britânica divisão entre *political science*, *politics* e *policy*.

¹² Não são negligenciáveis os esforços de análise que entre nós têm sido realizados em múltiplas direcções sectoriais, sejam nas políticas sociais, como v.g. H. MEDINA CARREIRA, *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Ed. Gradiva, 1996, ou numa perspectiva de avaliação e diagnóstico como o grupo dirigido por Boaventura de Sousa Santos na área da justiça, entre muitos outros que não é possível aqui referir. Salienta-se ainda uma tentativa de análise “de dentro para fora” do poder em que as próprias instituições ensaiam os seus quadros analíticos, apesar de resultarem por vezes, sobretudo em úteis levantamentos sistemáticos, v.g., MARIA DE LOURDES LIMA DOS SANTOS (coord.) *As Políticas Culturais em Portugal: Relatório Nacional*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais, 1998.

¹³ A estruturação do campo científico das políticas públicas é mais a história de um discurso do que a de uma disciplina convencional. A fragmentação das publicações neste campo é emblemática das suas múltiplas origens. A organização dos estudos da “public policy” americana, como grupo independente data de 1971 mas a secção das “public policy” na Associação Americana de Ciência Política foi estabelecida apenas em 1983.

Simultaneamente a análise das políticas públicas tornou-se uma ocasião excepcional de transversalidade intelectual e conseqüentemente de transposição de barreiras académicas; ao transformar-se num local de reunião das elites político-administrativas e das ciências sociais, dando origem a instâncias colegiais, pela institucionalização progressiva da avaliação das políticas públicas. Deste modo a análise das políticas públicas colocou o estudioso da política no coração das regulamentações políticas e sociais, na articulação sensível entre Estado e sociedade civil.

O que levou muitos estudiosos a assumir a verdadeira dimensão política que o estudo das políticas públicas pode conter. No sentido mais comum e geralmente aceite sem discussão, o interesse da academia pelo estudo das políticas públicas foi consequência directa das crescentes competências estatais provocadas pelas concepções acerca do Estado, espelhadas na simplicidade da faculdade de “fazer” deste, em contraponto com a faculdade de “exigir” dos indivíduos, resultante da atribuição de direitos subjectivos a prestações materiais. Firmada a base disciplinar num Estado organizador do tecido social, encetaram os cultores desta nova área da ciência política um percurso que partiu das actividades governativas parcelares e atingiu o seu núcleo central ao estudar as próprias instituições e a sua administração burocrática, como fontes de políticas públicas¹⁴.

Do ponto de vista dos métodos adoptados foram já ensaiados múltiplos meios de esclarecer a acção governamental. Inicialmente os estudos sobre políticas públicas ganharam feição heurística ao serem percebidos como instrumentos em que o Estado ficava condicionado à autonomização de toda a referência externa aparecendo como um *actor estratégico* capaz de influenciar a sociedade e detalhar as suas intervenções¹⁵.

¹⁴ Como por exemplo, JEAN-LOUIS QUERMONNE, cfr. «Les Politiques Institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie», in *Traité de Science Politique*, Op. Cit., pp. 61-68.

¹⁵ Nesta análise reconhece-se aos intervenientes das políticas públicas uma racionalidade de carácter weberiano. A imagem de um interveniente animado por convicções, capaz de definir os seus objectivos e de os realizar mobilizando os recursos necessários é o pano de fundo de grande parte dos estudos empíricos. No outro lado do Atlântico a escola económica americana dita da *Public Choice*, animada por economistas de inspiração neo-liberal é tributária desta formatação e nas escolas europeias, a marca distintiva é dada por Michel Croizier, pela introdução da noção de actor onde o discurso clássico do direito usava a de autoridade, recentrando a análise nos sistemas de acção e no seu funcionamento.

Percebidas que foram as limitações destas perspectivas em que sobressaía a dificuldade da racionalidade da escolha¹⁶ no âmbito da decisão pública, a atenção dos estudiosos voltou-se para a possibilidade de recortar os actos públicos num seriação sucessiva de fases, iniciada por Lasswell e impulsionada pela *grelha* de Jones¹⁷. Este cómodo meio de identificar os elementos constitutivos de uma política pública, útil para uma primeira aproximação a um processo muitas vezes complexo e caótico, demonstrou e permitiu visualizar os múltiplos obstáculos da acção pública nas sociedades actuais, em particular, a ocorrência virtuosa de mecanismos democráticos. Depressa criticado pelos mais cépticos, a ênfase das limitações foi posta na tónica do seu âmbito descritivo, sobretudo por aqueles que acreditam ser possível uma apreensão cognitiva do *sentido* da acção pública em geral.

A ambiciosa tentativa de explorar a direcção de sentido das políticas públicas sofreu desenvolvimentos frutuozos. Num primeiro momento, a apreensão da regulação política foi realizada a partir do conceito de *neocorporativismo* e inscreveu-se numa aceitação prévia do princípio da racionalidade limitada, sendo uma sua especificação conceptual e histórica. Chamou a atenção para a forma particular de decisão pública contemporânea da instalação do Estado Providência. A diversidade e o pluralismo dos interesses foram sobrevalorizados e a acção pública foi remetida para uma função residual que operaria essencialmente ao nível da concertação de interesses das forças em presença, numa modalidade relativamente exemplar de agenciamento da sociedade democrática num Estado social¹⁸. Desacreditada pela internacionalização dos processos de decisão que põem em causa a capacidade de iniciativa e de regulação dos actores corporativos autónomos, tem-se reconhecido a esta análise a perda de capacidade teórica para apreender os fenómenos que teoriza.

No entanto, reformulações desta perspectiva acentuaram o peso dos grupos particulares na tomada de decisões. Os grupos de interesse, os serviços burocráticos e administrativos, e os grupos parlamentares

¹⁶ Estas primeiras concepções são afectadas pela dúvida acerca da racionalidade, sempre limitada, pelo modo incerto, colectivo e sistémico da acção pública e pela tese acerca da complexidade e ingovernabilidade crescente das sociedades modernas, num alusão às famosas *cadeias de interdependências* de Norbert Elias.

¹⁷ CHARLES JONES, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3 ed., Brooks, Cole Publ., 1997.

¹⁸ Esta análise deve aos sucessivos trabalhos de P. C. Schmitter G. Lehbruch a sua sistematização e divulgação.

criariam, segundo alguns autores¹⁹, relacionamentos sólidos entre si, criando os vectores componentes das decisões, formam *triângulos de ferro*, cuja eficácia resulta da participação nas decisões e na disponibilização de recursos, de modo satisfatório. De certa forma, a produção de políticas públicas nestas perspectivas descritivas e interpretativas de carácter corporativista aproximam-se das *partidocracias*²⁰. Nestas o papel de decisor da acção pública é atribuído em grande escala a intervenientes de origem partidária, cujo controle e substituição pertence ao partido, e permite produzir políticas públicas que lhe possam ser facilmente atribuíveis.

Mais fluidas mas igualmente pondo a tónica no agenciamento de interesses e relações episódicas, as políticas públicas estariam muitas vezes dependentes de simples *redes temáticas*²¹, que pese embora menos estruturadas funcionariam como processos de produção activos. Finalmente, igualmente neocorporativistas seriam as *comunidades de políticas*²², em que a perspectiva incide no reconhecimento de um espírito comunitário interactivo, em que o usufruto das relações pessoais e de vantagens mútuas entre políticos, funcionários e grupos de interesses assim como de peritos, num sistema de negociação estável e continuado, poderia explicar muitas das decisões políticas. Estas diferentes classificações, enquanto modelos de produção de políticas públicas, têm sido relacionadas e comparadas²³.

Numa outra orientação, um esforço notável a salientar, na procura de um modelo cognitivo na produção de políticas públicas, foram os resultados teóricos dos desenvolvimentos dos estudos práticos encetados

¹⁹ Veja PASQUINO, Gianfranco, *Curso de Ciência Política*, Lisboa, Principia, 2002, pp. 252-281.

²⁰ Estamos aqui a referir-nos aos *Party Government*, que por um lado caracterizam um tipo de governo cuja essência está num modelo de decisão pública. O que autoriza a inclusão desta designação no âmbito da produção de políticas públicas.

²¹ A denominação de *Issues Networks* ganhou notoriedade a partir do estudo de HECLO, H. «Issue Networks and the Executive Establishment», in A. KING (COORD.) *The New American Political System*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1978, pp. 87-124.

²² Segundo G. Pasquino, reportando-se à obra de Dente (Dente, B. (Coord.), *Le Politiche Pubbliche in Italia*, Bolonha, Il Mulino, 1990, p. 37) as *policy communities*, representariam a melhor descrição do processo de produção das políticas públicas em Itália. Confirma p. 260.

²³ G. PASQUINO, Op. Cit., p. 261. Quadro adaptado de Jordan, A. G., «Iron Triangles, Wolly Corporatism, or Elastic Nets: Images of The Policy-Process», in *Journal of Public Policy*, Fevereiro, 1981, pp. 95-123. Pasquino introduz-lhe as *policy communities*.

pelo grupo identificado como *Escola de Grenoble*²⁴. Esta avançou uma hipótese de trabalho que aceita a existência de visões relativamente homogêneas do destino das sociedades consideradas. Avançando a noção de *referencial*, entendido como um conceito sintético das dimensões, cognitiva, normativa e simbólica, julgadas indissociáveis de toda a acção pública, nos seus estudos concluem que implícita a toda a acção pública estava subjacente um referencial de actuação passível de ser reconhecido na noção de “modernização”. Descentrando a produção das políticas públicas dos seus actores, num novo acento tónico no objectivo das mesmas, visa em particular, redescobrir o discurso legitimador que as autoriza.

Procurando responder às dificuldades de análise, uma visão essencialmente pragmática, introduzida por C. Lindblom²⁵, defende a inexistência de momentos fundadores na acção pública. Neste caso não poderíamos ver as políticas públicas como processos mas avaliar apenas os modelos de decisão. As autoridades públicas limitavam-se a micro-regulações que alterariam apenas as margens da legislação existente, para ajustamentos estáveis de interesses socialmente divergentes. Teríamos apenas uma sucessão de mudanças de baixa intensidade criando um cenário de tipo *incrementalista* de transformação progressiva, pluralista e negociado da sociedade, a que também se poderia designar de *fomento desconexo*. Esta última designação acentua o carácter fragmentário e reversível das decisões públicas.

Finalmente, alguns apontaram vigorosamente as patologias da acção pública. Nomeadamente, os norte-americanos March e Olsen²⁶, ficaram famosos por aplicaram o conceito de *anarquia organizada* às políticas públicas acentuando a impossibilidade de responsabilização por muitas das decisões públicas face à conjugação de três ordens de factores. A existência de contextos de acção, a mudança constante de pessoas no âmbito das organizações e a existência de tecnologias deficientemente controladas,

²⁴ O CERAT (Centro de Estudos e de Investigação sobre a Política, a Administração, o Território e a Cidade) fundado por BRUNO JOBERT e PIERRE MULLER, foi o centro de actividades e de estudos empíricos que provocou o interesse destes autores publicada na obra conjunta, *L'Etat en Action. Politiques Publiques et Corporativisme*, Paris, PUF, 1988 e de PIERRE MULLER, *Politiques Publiques*, Paris, PUF, 1987.

²⁵ CHARLES LINDBLOM e E. WOODHOUSE, *The Policy-Making Process*, 3^{er} ed, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1993.

²⁶ J. G. MARCH e J. P. OLSE, *Ambiguity and Choise in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 1976.

criariam um conjunto heterogéneo, em que problemas e soluções se cruzam sem se reencontrarem em decisões efectivas. Esta configuração opaca geraria verdadeiras disfunções e irresponsabilidade individual e colectiva. Finalmente, outros, mais radicais, encaram as políticas públicas explicitamente como a coexistência conflitual de decisões e não decisões, associando estas últimas a escolhas conscientes. Baseados no modelo decisional de Dahl, Bachard e Baratz²⁷ invertem-no para concluir em favor da existência de um poder negativo. Não decidir, pode consequentemente constituir uma forma dominante da acção governamental.

Esta inventariação e sistematização, permite afirmar que o estudo das políticas públicas começou por aceitar o Estado como entidade autónoma, simultaneamente interessando-se por descodificar como o processo das suas decisões se desenrolava no tempo ou como podia ser melhorado. Aceitando as limitações das perspectivas iniciais, a partir do neocorporativismo, foi avançando para a caracterização dos modos de acção dos diferentes grupos e interesses em presença, para finalmente descodificar em que sentido e orientação eram implementadas as decisões, como na prática eram tomadas ou simplesmente porque não o eram. Em qualquer dos casos o caminho encetado permitiu caracterizar o poder do Estado, e na sua maioria desvalorizou-o, atribuindo a mecanismos exteriores ao Estado a produção de políticas públicas, esvaziando-o do poder de execução.

Estado sem Poder e Arquétipos Sociais

Simultaneamente, na contemporaneidade, associa-se a um Estado sem poder a ideia generalizada de que o mundo actual se caracteriza por um ambiente infinitamente complexo e caótico, o que vem obrigando a moderna teoria dos sistemas a caracterizar a «segurança», como «expectativa», ou seja, como uma relação cognitiva com o futuro, com o expectável.

Por outras palavras, os sistemas sociais, para não submergirem na complexidade, criam expectativas de segurança e estas são conseguidas a partir da construção de identidades. As identidades surgem como meios de estabilizar as expectativas ao longo do tempo. Todavia, quando falamos

²⁷ Cfra P. BACHARD e M. S. BARATZ, «Decision and non decisions: na analytic framework», in *American Political Review*, n.º 57, pp. 632-642, 1963.

na destruição de identidades, importa referir que a derrapagem se processa sobretudo no domínio das identidades nacionais e não no que concerne às identidades em si.

Historicamente, uma consciência étnica e uma identidade étnica têm sido contingentes de um elevado nível de comunicação e de interacção entre os indivíduos de um grupo, sobretudo a nível local e regional o que lhe forneceu uma dimensão espacial.

Na construção política das sociedades modernas, a introdução do conceito de *nação*, criou um ponto de convergência para a identidade étnica, mas simultaneamente divorciou-se da comunicação directa com a comunidade. Com a «identidade nacional», construída a partir do conceito de «nação» e da sua associação ao *Estado*, a sociedade passou a ser definida somente em relação ao Estado Nação²⁸, e a segurança acompanhou este movimento.

Entretanto a identidade só se constitui, efectivamente, através da interiorização pelo sujeito de um conjunto de valores processado de acordo com a linguagem do sistema social em que se insere.

Concomitantemente, as repercussões da globalização e da reestruturação do capitalismo fomentam a fragmentação da identidade legitimadora, que foi construída pelos processos de centralização do poder desde a institucionalização do Estado Moderno. Factores como a desorganização das estruturas produtivas tradicionais, a instabilidade do emprego, a desigualdade social e a inviabilização do Estado-providência, comprometem a legitimidade das organizações da sociedade civil, que estruturaram a identidade nacional.

As políticas de segurança, enquanto reafirmação do Estado, fundado num centro a partir do qual as forças da autoridade, ordem e identidade combatem a anarquia, o caos e a diferença, encerrando em si aqueles que pertencem ao contexto, e fechando fronteiras aos que não pertencem ao quadro normativo pré-estabelecido, podem ser inadequados, às complexidades dos sistemas sociais actuais.

Em suma, no contexto actual, a identidade pode já não ser construída em torno do conceito de Estado ou de uma identidade legitimadora dele resultante, mas pela agregação de interesses sociais e sectoriais que resultam na formação de múltiplas identidades de resistência reconstruídas a partir de experiências e expectativas partilhadas, geradoras de segurança.

²⁸ SNYDER, Jack and BALLANTINE, Karen, «Nationalism and The Marketplace of Ideas», *International Security*, 21.2, pp. 5-40.

Da Segurança às Políticas de Segurança

Tradicionalmente, o conceito de segurança está ligado a um acto ofensivo, ou acontecimento, que afecte significativamente os objectivos políticos do Estado, em termos que colocam em causa a sua sobrevivência como unidade política. Em geral, e desde a Revolução Francesa, em particular, a imagem da segurança como objectivo do Estado e, na prática, como bem colectivo, associou a segurança do indivíduo à própria segurança do Estado. A edificação do Estado soberano, concebido como o detentor legítimo do monopólio dos instrumentos de violência organizada foi sempre legitimada pela necessidade de segurança das pessoas.

Esta imagem da segurança está historicamente articulada a vários alicerces analíticos. A unidade de análise considerada é por excelência o Estado unitário e a segurança nacional (defesa da soberania, da integridade territorial, dos valores e interesses do Estado) é o principal nível de segurança considerado.

Em contrapartida, a sociedade internacional é considerada anárquica, o conflito interestadual, o tipo dominante de conflito, e quer a força militar, quer a diplomacia, são os principais meios de providenciar a segurança do Estado. Donde decorre que a política externa é tradicionalmente uma política de segurança político-militar.

A segurança «externa» consagrou-se em matrizes diametralmente opostos à segurança «interna», gerando no seio do conceito, a sua própria divisão. Esta desmultiplicação do conceito e da ideia de segurança, está hoje, posta em questão²⁹.

A complexidade da sociedade contemporânea e o paradigma da sociedade de risco têm transformado a segurança, na segurança humana. Esta deve caminhar para além da defesa armada dos territórios e a ameaça é entendida como qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vida ou a reduções de expectativas de vidas humanas em larga escala³⁰.

²⁹ Veja por exemplo, entre outros, BRANDÃO, Ana Paula, «Segurança: um conceito contestado em debate», *Informações e Segurança, Estudos em Homenagem ao General Pedro Cardoso*, Lisboa, Prefácio, 2004, pp. 37-57. BOOTH, Ken, *Teorias e práticas da Segurança no Séc. XX: Sequência histórica e Mudança Radical*, Lisboa, Nação e Defesa, 99:2, pp. 19-50.

³⁰ Sobre esta matéria, veja um interessante artigo relacionado. BRAITHWAITE, Valerie, «Preface: Collective Hope», *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 2004, 592, pp. 6-15.

A par, muitos analistas vêem imputando à globalização o aumento de níveis de insegurança³¹. Esta visão toma por pressuposto que antes do fenómeno da globalização existiam ligações robustas entre espaço e identidade nacional. A globalização ao varrer as identidades, destrói as estruturas identitárias, desloca pessoas e homogeneiza a cultura para fins de mercado, eliminando as diferenças entre as culturas espacialmente definidas, que antes constituíam as denominadas «culturas nacionais».

No entanto, pese embora esta conjuntura, que vai criando importantes traços estruturais inelutáveis³², a maioria das políticas de segurança nacionais e internacionais ainda se baseia no clássico centro estável, o Estado, recorrendo à fórmula do Estado Nação Moderno.

Escolas Europeias, em que se destaca o Instituto de Investigação para a Paz de Copenhaga³³, ao debruçarem-se sobre os conceitos de “Estado” e “nação”³⁴, reconhecem que estes, não são hoje, na maioria dos países ditos ocidentais, sinónimos equivalentes ao conceito de “segurança nacional”, e se afiguram desadequados à construção identitária do poder no mundo pós-bipolar.

Consequentemente, o conceito de segurança necessita de ser reconfigurado, e este, emerge como acto discursivo. A «segurança» passa a ser entendida como um *conjunto particular de discursos e práticas históricas baseadas em entendimentos institucionalmente partilhados*³⁵.

Ao deslocar o objecto de estudo da segurança do Estado para a sociedade, a segurança relaciona-se com situações em que as sociedades observam uma ameaça em termos identitários. Um problema constitui uma ameaça à identidade de uma sociedade quando a sociedade o percebe ou constrói como tal, passando a agir no «modo de segurança». A ameaça é criada na fronteira do sistema social através da filtragem de um ambiente infinitamente complexo sendo depois processada de acordo com a linguagem do sistema.

³¹ BOOTH, Ken, «Conclusion: Security within Global Transformation?», in *Statecraft and Security*, *Op. Cit.*, pp. 338-355.

³² LINKLATER, Andrew, «The problem of Harm in World Politics: Implications for the Sociology of States-Systems», *International affairs*, 78:2, pp. 319-338.

³³ Sobre os trabalhos da Escola, veja por todos, BUZAN BARRY, WAEVER, Ole, DE WILDE, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner, 1998.

³⁴ WAEVER, Ole, *European Integration and Security: Analysing French and German Discourses on State, Nation and Europe*, Copenhagen, 2003.

³⁵ WAEVER, Ole, *Security: a Conceptual History for International Relations*, Copenhagen, 2003.

Quando um determinado assunto põe em perigo a continuação da construção da identidade – a sua contínua reconstrução – a sua principal tarefa de estabilizar as expectativas, ou a sua habilidade de reunir os símbolos necessários para a formação de um ponto de referência, esse assunto é *securitizado*³⁶.

Neste processo, as elites desempenham o papel de agentes de *securitização*, definindo as ameaças do grupo e tentando convencer a comunidade da sua validade. Uma vez aceites as intimações, as elites activam os meios extraordinários para debelar a ameaça.

Do mesmo modo, pode existir uma des-securitização, que ocorre em caso de mudança de perspectivas relevantes para a integridade do sistema, mudança essa que se concretiza na exclusão de determinada matéria do discurso de segurança através da sua integração na esfera política

Se o desenvolvimento teórico a que nos reportamos estiver analiticamente bem direccionado, é possível que as políticas de segurança surjam, numa primeira fase, como discursos elaborados pelas elites políticas, que retiram da esfera política elementos essenciais às identidades sociais legitimadoras em ordem a produzir discursos geradores de expectativas de segurança e reconstrução contínua de legitimidade de suporte às estruturas de poder.

Conforme ao modelo oriundo da Escola francesa, as ideias produzidas na esfera política de segurança surgem em torno de um referencial, espaço de sentido multidimensional, normativo e simbólico, que estabelecem os contornos do *pensável*, num meta discurso que envolve as disposições, as posições e as interacções de uma sociedade considerada globalmente sem que os actores delas estejam conscientes. Elaborando um mito de segurança impulsionado pela política. Este transforma-se em decisões que percorrem os mecanismos da autoridade legal racional e burocrática podendo ser estudado pelas análises que procuram diagnosticar a penetração das ideias nas instituições, os denominados neoinstitucionalismos actuais.

Para concluir, diríamos que a um nível mais global, poderíamos classificar os novos desafios de segurança em três níveis. Antes de mais, a competição horizontal, que provoca uma transformação da identidade

³⁶ Sobre estes novos conceitos consulte, WAEVER, Ole, «Securitization and Desecuritization», in Ronnie D. Lipschutz (ed), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.

de uma sociedade através da assimilação de um conjunto de valores de uma comunidade vizinha. A competição vertical que se caracteriza através de uma integração numa cultura mais ampla, provocando uma reacção defensiva por parte da sociedade e finalmente as migrações porquanto ameaçam a sociedade por provocarem uma alteração da sua composição identitária.

A segurança assim entendida, num sistema de complexidade crescente, implica compreender como o Estado se mantém como ponto de referência em termos do sistema político e continua a servir para a construção e reconstrução da identidade colectiva. Mas também como, simultaneamente, ao excluir partes do que antes era seu elemento definidor, de auto-descrição, nomeadamente a soberania, perde parte da sua legitimidade tradicional e vê a sua autoridade questionada por uma miríade de identidades formadas na implosão da «identidade nacional».

A disjunção entre o local e o global geram uma mudança estrutural em termos de segurança: a separação entre controlo e território, que provoca alterações significativas ao nível simbólico. Partes do que antes era considerado pelo «sistema político» como «segurança pública», e de cuja manutenção dele dependia, deixaram de ser consideradas como responsabilidade do Estado. A identidade transforma-se assim, não num conceito aglutinador e legitimador do poder do Estado, mas no principal responsável pela sua erosão.

Dada a manifesta incapacidade do Estado-Nação para suprir as expectativas de segurança que lhe serviam de base de legitimação, surgem identidades diferenciadoras. Este motivo obriga o Estado, a ser plural, e por conseguinte obriga a uma des-securitização para tornar possível a pluralidade identitária no seio de um dado território sob um mesmo quadro normativo estabelecido.

Neste sentido, no contexto da desordem mundial, a cidadania simbólica vem sendo definida principalmente por uma cultura vigilante de «segurança». Este espaço da cultura de segurança, da denominada sociedade de risco, é dominado por uma política de medo e instabilidade que provoca a alienação da promessa democrática. Trata-se, num sentido literal, do medo de uma nação alheia, a das minorias, dos refugiados e dos migrantes, que emergem como um «domínio público» relativamente autónomo no âmbito do *habitus* democrático da nação³⁷.

³⁷ BHABHA, Homi K., «Ética e Estética do Globalismo: uma perspectiva Pós-Colonial», in *A Urgência da Teoria*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2007, p. 32-37.

Hoje em dia, a supremacia cultural é acompanhada por uma forma de cosmopolitismo global que celebra a prosperidade e o privilégio surgidos em consequência de formas de governo neoliberais, bem como as forças de concorrência no mercado livre. Alguns factores do desenvolvimento global têm uma fé praticamente cega no poder da inovação tecnológica e da comunicação global. Os efeitos eléctricos destas tendências são inegáveis. O cosmopolitismo global deste tipo é arauto de um mundo de culturas plurais localizadas na periferia das sociedades. Os Estados que participam deste multinacionalismo «multicultural» afirmam valorizar a diversidade, quando a demografia da diversidade é composta por migrantes económicos qualificados, e não refugiados, exilados políticos ou pobres. Ao celebrar a «cultura mundial» ou «mercados mundiais», esta forma de cosmopolitismo desloca-se subtil e selectivamente de uma ilha de prosperidade para outro terreno de produtividade tecnológica, conferindo manifestamente menos atenção à desigualdade persistente e à geração de miséria endémica por parte de um desenvolvimento tão diferencial e desequilibrado. Esta sim a verdadeira aposta para uma efectiva segurança humana.

Alocução de sua Excelência o Director do ISCPSI

Speech by the Director of the ISCPSI

PAULO AUGUSTO G. MACHADO DA SILVA*

Exmo. Senhor Ministro da Administração Interna

É para todos nós uma grande satisfação e motivo de orgulho vê-lo regressar mais uma vez a este Instituto. Recolhendo a unanimidade do mais alto reconhecimento entre alunos, pares e direcção deste Instituto, sabemos o quanto partilha dos ideais aqui acarinhados. Aceite Senhor Ministro um sincero agradecimento de todos quantos trabalham e estudam nesta Escola por se ter dignado aceitar presidir a esta cerimónia.

Exmo. Senhor Procurador-Geral da República

A presença de V. Excelência honra e distingue este Instituto. Queira aceitar o nosso sincero agradecimento por esta prova de interesse, deferência e consideração, muito motivadora para todos nós.

Exmo. Senhor Representante do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo

* Superintendente-Chefe, Director do Instituto Superior Ciências Policiais e Segurança Interna.

Exmo. Senhor Inspector Geral da Administração Interna

Ao terem aceite o nosso convite demonstraram a vossa consideração e amizade por este Instituto. Esperamos no futuro continuar a merecer a vossa estima. Aceitem o nosso muito obrigado.

Exmo. Senhor Director Nacional da Polícia de Segurança Pública

É também motivo de satisfação ver que o primeiro responsável da PSP está connosco e atento ao que se passa neste Instituto. Deixo aqui o nosso agradecimento pela presença de V. Ex.^a

Exmo. Senhor Deputado Vitalino Canas**Exmos. Senhores Directores Nacionais****Exmos. Senhores Directores Gerais****Exmos. Senhores Embaixadores do Luxemburgo, Moçambique, Timor Leste e Ucrânia****Ex.^a Senhora Governadora Civil de Lisboa****Exmos. Senhores Directores Nacionais Adjuntos da PSP , ex-Directores Nacionais Adjuntos e Ex-Directores deste Instituto****Ex.^a Senhora Directora do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais****Exmo. Senhor Comandante da Escola Prática da Guarda, em representação de Exmo. Comandante Geral da GNR.****Exmo. Senhor Pró-Reitor da Universidade de Lisboa****Exmo. Senhor Presidente do Instituto Diplomático****Ex.^o Senhor representante do Instituto de Estudos Superiores Militares****Exmos. representantes dos Comandantes da Academia Militar, Escola Naval e Academia da Força Aérea****Senhores Convidados****Oficiais, Chefes, Agentes e Funcionários com funções não policiais****Alunos****Minhas Senhoras e meus Senhores**

O ensino universitário e concretamente o ensino superior policial, enfrenta hoje um desafio, e ao mesmo tempo uma oportunidade única de se modernizar e de melhor responder às necessidades que lhe são impostas por uma sociedade cada vez mais competitiva e exigente. A qualificação do capital humano encarada como um percurso a realizar ao longo da vida e a necessidade de conferir efectiva relevância a cada oferta

formativa, conduz-nos a um caminho de busca contínua da qualidade e da excelência.

Mais do que a melhor solução para transmitir conhecimentos devemos procurar, em primeiro lugar, um sistema que nos permita o desenvolvimento das competências necessárias ao desempenho dos papéis que queremos ver assumidos pelo oficial de polícia do século XXI.

Domínio do contexto sócio-jurídico em que se movimenta; capacidade de análise, juízo crítico e ponderação; gosto pelo saber e pela auto-aprendizagem; capacidade de gestão e liderança; princípios éticos, sólidas convicções cívicas e de respeito pelos direitos, liberdades e garantias do cidadão; são desígnios que, caracterizando desde o início a formação ministrada nesta escola, são permanentemente actualizáveis e desígnio de constante aperfeiçoamento.

Caros Convidados

Assinalamos, hoje, em cerimónia solene, a abertura do 24.º ano lectivo no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. É já um longo caminho percorrido a formar Oficiais da Polícia de Segurança Pública.

Hoje a quase totalidade dos oficiais que desempenham funções na nossa Polícia passaram por esta Escola, frequentando a licenciatura em ciências policiais, ou realizando aqui os seus cursos de promoção e formação de subcomissário ou comissário, frequentando estágios de actualização e refrescamento de conhecimentos e, mais recentemente, realizando o Curso que os habilita ao desempenho dos postos mais elevados da hierarquia policial.

Com inegável orgulho atrevo-me a considerar que este Instituto tem prestado um serviço relevante à polícia e ao país e que é justo o prestígio e as manifestações de reconhecimento que frequentemente recebe. Mas, mais do que as palavras de saudação, é o sucesso dos seus ex-alunos, conseguido diariamente, em Portugal e em missões internacionais, nos domínios policiais, académicos e nos mais díspares desafios, que nos garantem que tem percorrido os trilhos correctos.

Senhor Ministro, Excelências

Cumprindo tradição que caracteriza a intervenção do director do ISCPPI nesta cerimónia, farei agora uma síntese dos mais importantes trabalhos desenvolvidos ao longo do último ano.

Apresentarei também as acções que tencionamos cumprir no decurso do presente ano lectivo.

Procurarei ser breve. Conto, no entanto, merecer da parte de V. Exas. a compreensão e a curiosidade para o conjunto de números que reflectem o esforço e abnegação do nosso corpo docente, dos nossos colaboradores e muito especialmente dos nossos alunos.

Terminaram o Curso de Formação de Oficiais de Polícia, concluindo a Licenciatura em Ciências Policiais, 27 alunos, dos quais 22 eram portugueses (hoje já subcomissários), 1 angolano, 3 moçambicanos e 1 cabo-verdiano.

Repetiram-se este ano, relativamente à grande maioria das monografias apresentadas pelos alunos finalistas, as considerações mais elogiosas por parte dos júris de avaliação que integram um arguente, escolhido sempre entre personalidades do mundo académico ou profissional, mais relacionadas com a matéria apresentada.

No âmbito do CFOP cumpre também destacar o bom aproveitamento académico do corpo discente que se cifrou em 97 % e os projectos mais emblemáticos desenvolvidos pelos cadetes em actividades extracurriculares. Entre mais de 20 projectos empreendidos pelos alunos, destaco a organização de um seminário sobre a lei-quadro de política criminal, a reestruturação da página da Internet do ISCPSI, a organização de duas provas desportivas de solidariedade, uma pedestre e uma de bicicleta, em que participaram mais de 800 pessoas e das quais resultaram fundos superiores a 8000 Euros entregues a Instituições de Solidariedade Social, a colaboração com o Instituto Português de Sangue, com o Banco Alimentar Contra a Fome e com as Cercis.

De acordo com a sua missão, cabe ao ISCPSI realizar, coordenar ou colaborar em projectos de investigação e desenvolvimento, integrados em objectivos de interesse nacional, nomeadamente no domínio da segurança interna.

Neste âmbito decorreram neste Instituto 2 cursos de Pós-graduação. Um em Procedimento Contra-ordenacional, frequentado por 18 licenciados e concluído por 16, e outro em Gestão da Segurança Municipal, frequentado por 16 e concluído por 14. Procurou-se desta forma dar uma contribuição para a formação de quadros superiores do nosso país, tendo em vista uma melhoria de desempenho nas suas profissões.

No âmbito da Academia Europeia de Polícia, realizaram-se três cursos em que participaram 79 oficiais de polícia, dos 27 países da União Europeia. Em Maio realizou-se um curso sobre Prevenção Criminal, em Outubro outro sobre Policiamento Orientado pelas Informações e no

início deste mês, um curso sobre Policiamento Comunitário. Para a realização destes cursos contamos com a colaboração de investigadores e experientes oficiais de polícia nacionais e de toda a Europa que asseguraram a docência e nos trouxeram outros pontos de vista e novas formas de actuação.

Também no âmbito daquela Academia Europeia, participámos no Programa Exchange, que tem por fim tomar conhecimento da actividade desenvolvida em estabelecimentos de ensino congéneres. Assim, recebemos dois professores das Escolas Superiores de formação de oficiais de polícia da Eslovénia e da Hungria e enviámos um oficial à Holanda e à República Checa.

No âmbito das actividades do nosso Centro de Investigação recebemos o III Congresso de Processo Penal, onde participaram eminentes penalistas nacionais, e organizámos com o apoio do Gabinete Coordenador de Segurança e com a colaboração da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto um Seminário com um tema inédito ao nível nacional: Urbanismo, Segurança e Lei, cujas actas estão a ser publicadas pela “Edições Almedina”.

Em termos de produção científica publicada realça-se também a publicação pela mesma editora do livro de Homenagem ao falecido Juiz Conselheiro Neves Ribeiro, que foi Vice-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e saudoso professor desta Escola, e 3 números da revista científica do Instituto, a “ Politeia”.

Para finalizar o capítulo dos projectos realizados realço o Estágio de Comando e Direcção para oficiais dos países de expressão oficial portuguesa que contou com a participação de 18 oficiais: de Angola, Moçambique, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. Este estágio destinou-se a proporcionar a estes oficiais e dirigentes de topo das polícias dos países da CPLP o contacto com a realidade do Sistema de Segurança Interna Português, em especial com a realidade da PSP e a proporcionar a troca de experiências entre os diversos participantes.

Exmos. convidados

Este ano encontram-se a frequentar o Curso de Licenciatura em Ciências Policiais 223 alunos. Destes, 197 são Portugueses e 26 provenientes de Angola, Moçambique, Cabo Verde e São Tomé.

Duplicaremos, caso venham a verificar-se as inscrições suficientes, a nossa oferta em termos de pós-graduações, destinada a público interno e externo à instituição. Para além das realizadas o ano passado, lançaremos

a pós-graduação em Segurança Interna e a pós-graduação em Gestão Civil de Crises.

Realizaremos, ainda este ano de 2007, com o apoio do Gabinete Coordenador de Segurança e desta vez em parceria com a Universidade de Évora, a segunda edição do seminário “Urbanismo, Segurança e Lei”. Para Janeiro do próximo ano encontra-se já preparado um curso intensivo de Contra Terrorismo e um Seminário subordinado ao tema “Segurança: Visão e Estratégia Global”, a realizar com o alto patrocínio da Presidência da República.

Em fase de preparação, mas ainda sem data definida, prevemos realizar vários seminários sobre a Reforma Penal e Processual Penal e sobre os 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, com o apoio do Gabinete Coordenador de Segurança e em parceria com Universidades e Institutos Superiores do nosso País.

Posso igualmente anunciar que este ano e no primeiro semestre do próximo ano contamos juntar às publicações científicas coordenadas por este Instituto mais 4 livros e mais um número da nossa revista.

Em cumprimento de uma das recomendações da Comissão de Avaliação Externa, que visitou o nosso Instituto, instalámos o Gabinete de Avaliação e Qualidade, que se encontra agora a dar os primeiros passos e do qual esperamos um contributo importante para as melhorias que sabemos serem necessárias a um estabelecimento de ensino superior universitário.

Com entusiasmo participamos no projecto de diploma regulamentar que estabelecerá a organização e o funcionamento do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e encontramos-nos em fase final de estudo relativo à adaptação dos cursos ministrados no Instituto ao Processo de Bolonha. Assim se impunha, atendendo ao estabelecido na nova Lei Orgânica da PSP e em obediência aos também recentemente aprovados normativos, que regulam o ensino superior nacional.

Exmo. Senhor Ministro, Exmo. Senhor Director Nacional

A ambição, o sonho e a concretização dos mesmos são a tónica e a seiva que têm alimentado todos os que dirigiram, dirigem, colaboraram e colaboram neste Instituto.

Sempre temos contado com a colaboração de Vossas Excelências e sabemos que assim vai continuar a ser.

A Biblioteca desta escola, que receberá todo o espólio da Biblioteca da Direcção Nacional, tem já local, e um pré-projecto arquitectónico.

A sua instalação, equipamento, pessoal para o seu funcionamento, bem como o suporte informático para a sua gestão necessitam de ser equacionados. Queremos prestar um bom serviço aos nossos alunos, à Polícia e a todos quantos em Portugal necessitarem de uma biblioteca especializada em termos de Segurança Interna.

A comunicação e a informação são hoje vitais para o desenvolvimento de uma rede de conhecimento. A rede nacional de segurança interna não está vocacionada, por naturais razões de segurança, para suportar a comunicação entre docentes e alunos, permitir a gestão escolar e abrir o Instituto ao exterior. O reforço dos meios informáticos necessários não importa um investimento significativo e contribuirá por certo para aumentar o rendimento académico e responder aos insistentes apelos da comunidade escolar.

Caros alunos

Esta escola está empenhada em dar-vos a mais adequada formação tendente a preparar-vos para a difícil profissão que almejais abraçar. Procuramos diariamente transmitir-vos uma sólida formação humana, ética e de cidadania. Fazemos o possível para que adquiram uma vasta cultura geral, que contactem com as mais avançadas técnicas e métodos de prevenção e investigação criminal. Mas, como sabeis, toda a acção que ireis desenvolver deverá basear-se no respeito absoluto pelos Direitos Humanos.

Fomos a primeira escola universitária a autonomizar os Direitos Fundamentais e Direitos do Homem como cadeira de estudo e enfatizámos a sua assimilação como condição primeira do exercício da autoridade. Queremos que fique bem expressa a nossa preocupação de respeito da Vida Humana, da qual pretendemos ser os primeiros defensores.

A profissão que escolhestes vai exigir muito de vós. É uma profissão de serviço ao cidadão. Vai pedir-vos uma disponibilidade constante, vai colocar-vos em situações difíceis e, até por vezes, em perigo de vida, mas é uma profissão realizadora para aqueles que têm consciência cívica. A causa da Segurança Pública é altamente motivadora para quem gosta do seu país.

Nesta profissão o dinheiro nunca poderá ser a motivação para continuar. A motivação estará na sensação do dever cumprido, na ajuda que serão para os mais fracos e para aqueles a quem o infortúnio bate à porta em consequência de um crime. A motivação terá de ser sempre o orgulho de serem o braço da justiça de um Portugal que todos queremos mais seguro.

Ex.º Senhor Ministro da Administração Interna, Ex.º Senhor Director Nacional da PSP

Os oficiais, Professores e restante pessoal do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna estão empenhados em cumprir a missão que lhes foi atribuída com o maior empenho e dedicação.

Temos consciência da importância da tarefa que nos compete e do trabalho que nos vai ser exigido. Estamos motivados e com vontade de continuar. Temos esperança em alcançar os objectivos superiormente definidos e em ir cada vez mais longe. É com o maior orgulho que o afirmamos.

A todos os convidados e em especial a Vossa Excelência Senhor Ministro, reitero o agradecimento pela vossa presença.

Aos novos oficiais e aos que terminaram os cursos de Pós-graduação desejo muitos êxitos na vida pessoal e profissional. Aos novos alunos e aos que vão continuar os estudos só posso prometer muito trabalho para levarmos por diante a tarefa que nos propusemos realizar.

Muito obrigado a todos pela vossa atenção.

Lisboa, (ISCPSI), 21 de Novembro de 2007

PARECER

Programas da área jurídica do Curso de Formação de Agentes ministrado na Escola Prática de Polícia¹

Programmes of the legal area of the agents training course held in the Training Police School

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE*

I

Enquadramento

§ 1.º O processo de aquisição de conhecimentos, de capacidades e de competências académicas e profissionais acompanha a evolução contínua da sociedade. Não podemos dotar os serviços públicos e privados de importantes sectores da comunidade – económico, saúde, educação, justiça, defesa e segurança – de operadores directos deficitários face à realidade actualizante a cada espaço e tempo do ser humano. Os cursos

* Subintendente da PSP, Mestre em Ciências Jurídico-Criminais, Director do Centro de Investigação e Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Professor convidado da Universidade Autónoma de Lisboa.

¹ Parecer elaborado a pedido da Directora Nacional Adjunta para a Área de Recursos Humanos da Polícia de Segurança Pública, Dr.^a Teresa Caupers, para uma reestruturação dos Programas da área jurídica do Curso de Formação de Agentes.

ministrados na Escola Prática de Polícia (EPP) não estão alheados desta realidade, em especial o Curso de Formação de Agentes (CFA).

O CFA na sua globalidade enquadra-se neste desiderato a prosseguir e a materializar pela Polícia de Segurança Pública (PSP). Não está em causa as matérias a leccionar, *i. e.*, não se questiona ou não pretendemos questionar os objectos académico-científicos do Plano de Estudos. As questões que iremos abordar ao longo deste relatório ou parecer técnico-jurídico pretendem ser um contributo para uma melhor racionalização do tempo lectivo disponível para as disciplinas de Noções Gerais de Direito (NGD), de Direito Penal (DP) e de Direito Processual Penal (DPP), tendo em conta as **necessidades de formação do público alvo**, as necessidades de **formação e resolução de questões reais** e as necessidades de **preparação para novas funções** de âmbito nacional ou internacional.

Às necessidades formativas acresce o objectivo do curso face às **funções que cada elemento saído da EPP vai desenvolver**: contacto directo operacional, social, jurídico-administrativo e jurídico-penal com o cidadão. Digamos que o Agente deve sair minimamente preparado para, num primeiro momento e isoladamente, poder decidir e orientar a situação *sub judice* de modo a não defraudar a expectativa que o cidadão deposita na PSP e de modo a dar (defender e garantir) não só uma segurança cognitiva, mas também real face aos fenómenos colectivos e individuais de criminalidade ou de infracções administrativas e, até mesmo, de índole civil ou laboral².

§ 2.º Não obstante ser desejoso que o Agente, aprovado no CFA, pudesse estar dotado de toda a dogmática jurídica penal material e processual, assim como constitucional e administrativa, a nossa realidade limita o barco e mar que queremos navegar. Queremos dizer que não se pode querer dar um curso profundo de direito penal material e processual em tão poucas horas de leccionação (100), sob pena de do muito que queremos dar a conhecer se desperdiçar como esquecimento próprio da aquisição forçada e abrupta das matérias.

Como enquadramento e primeiro apontamento geral, consideramos que as **matérias constantes dos programas de NGD, de DP e de DPP**

² Quanto à intervenção da polícia em áreas jurídicas como o direito laboral, o direito civil, o direito dos menores, o direito fiscal, tributário e aduaneiro, ou seja, quanto à natureza híbrida da actividade da polícia, MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial* – Tomo I, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 59-74.

são demasiado ambiciosas e dogmatizantes para um Curso que se quer profissionalizante e capaz de dotar os Agentes de *conhecimentos, capacidades e competências* para solucionar o conflito social e não dissertar sobre esse conflito social, que poderá gerar a intervenção do direito. A exaustão do programa não se compagina com as competências próprias do Agente da PSP, mais se aproximando das exigíveis aos Subchefe e Chefe e, principalmente, aos Oficiais da PSP.

Não nos podemos esquecer de que a PSP é uma instituição policial hierarquizada e enquadrada num quadro de comando e direcção, implicando que o **Agente esteja (ou deva estar) enquadrado, ou seja, sob a direcção, o controlo e fiscalização de um superior hierárquico dotado de conhecimentos, capacidades e competências adequadas a dissertar sobre o caso *sub judice*** de modo a garantir uma solução que defenda a legalidade democrática, que defenda e garanta, por um lado, a segurança pública e interna e, por outro, garanta em simultâneo os direitos fundamentais subjectivos, sociais, económicos, culturais e políticos dos cidadãos.

§ 3.º Nesta linha racional, defendemos que os programas das matérias a leccionar – embora o objecto de estudo na sua globalidade seja o mesmo – se adequem ao nível de atribuições e competências que cada formando alvo vai ter de desenvolver. Não está em causa a existência de um só e igual Código Penal ou Código Processual Penal, pois estes são os mesmos para todos os cidadãos e para todos os polícias – Agentes, Subchefes e Oficiais. Esta é uma verdade inquestionável.

A **interpretação e a aplicação da lei penal e processual penal** têm de ser adequadas ao **grau de formação académica de base** (ensino secundário na maioria dos Agentes provisórios), ao **grau de exigência da função operativa** e ao **grau de exigência de responsabilidade jurídico-política**³. Não podemos querer que um Agente da PSP faça um discreteamento sobre a dogmática da natureza do crime ou do concurso real de crimes ou do crime continuado ou sobre o erro sobre a proibição. Mas, devemos exigir ao agente que, face a um caso concreto, consiga perceber se estamos perante um crime ou se perante uma contra-ordenação ou se apenas perante uma situação do foro civil ou do foro laboral e que, tendo em conta a dificuldade e gradualidade do conflito, seja capaz de encaminhá-la para o serviço ou para o órgão competente. O CFA deve,

³ Entenda-se a expressão política no sentido de fiscalização da actividade pelo «povo».

no âmbito da área jurídica, reflectir esta preocupação, uma vez que a PSP não comporta estruturas humanas dotadas de curso superior.

§ 4.º A tese de que o agente deve estar o melhor preparado para enfrentar as vicissitudes da actividade policial tem de ser analisada dentro do âmbito das atribuições e competências da PSP – artigos 2.º e ss. da LOFPSP – e da categoria profissional a ser adquirida pelo formando. Esta análise não pode esquecer o espaço e o tempo da formação – Portugal e o momento de elevada contenção económico-financeira actual –, sob pena de queremos estátuas de granito com pedra de mármore.

Não se pode, também, olvidar que o **desempenho de determinadas funções específicas na PSP** – *p. e.*, ser elemento das Divisões de Investigação Criminal – carece de uma **formação específica**. O patrulheiro, que é o primeiro patamar de actuação do Agente da PSP, deve saber o quadro básico da preservação da prova, não sendo exigível que saiba proceder à correcta leitura do local do crime, à correcta recolha e preservação dos indícios probatórios.

A ideia de formar um polícia dotado de todos os conhecimentos científicos e jurídico-criminais adequados à prevenção e repressão de todo o tipo de crime e às novas realidades criminógenas, que lhe permitam fazer uma leitura da procedimentabilidade penal global – se é crime continuado ou não, se estamos perante um concurso aparente ou não, se estamos perante uma inexistência de consciência plena e total de ilicitude, se estão preenchidos os pressupostos de manutenção da detenção (etc.) –, não é concretizável, mesmo que fosse esse o nosso escopo.

II

Noções Gerais de Direito

§ 5.º Acresce, desde já, referir neste parágrafo que a área jurídica do CFA não pode colocar no saco da disciplina de NGD o quadro resumido, claro e conciso da Constituição da República Portuguesa, do Direito Comunitário (em especial o Direito Penal Europeu) e de Direito Administrativo (as noções gerais e preliminares). Como sabemos a polícia é, fundamentalmente, actividade administrativa⁴, cujo conhecimento

⁴ Não nos olvidamos de que muitos conteúdos próprios do direito administrativo policial aplicado são leccionados em Técnica do Serviço Policial.

mínimo da organização administrativa e dos instrumentos jurídicos administrativos se impõe, principalmente no quadro do direito Administrativo preventivo e sancionatório.

Parece-nos que, não sendo possível aumentar a carga horária de NGD, é de aumentar a incidência de estudo no Direito Administrativo e no estudo sobre os Direitos Fundamentais do ser Humano, e retirar das NGD todos os elementos leccionáveis que se prendam mais com história, com filosofia, com teleologia, antropologia.

III

Direito Penal

§ 6.º O programa detalhado da disciplina de Direito Penal é demasiado exaustivo e demasiado sistematizado – logo perigoso para a dogmatização da exposição das matérias penais, podendo direccionar o Docente para um aprofundamento das questões que não se coaduna com um curso da natureza do CFA. A visão filosófica penal, de política criminal, de dogmática penal própria dos cursos de direito não pode ser teletransportada para um curso de formação profissional inicial não conferente de grau académico.

Como a carga horária é reduzida – 60 H – não se nos afigura correcto o detalhe e o pormenor das matérias a leccionar. Ou os formandos têm uma grande capacidade de percepção e captação de matérias ou são receptores de momento e não receptores e intérpretes *ad futurum* das matérias leccionadas.

O Agente policial tem de saber que é crime a conduta que uma lei escrita, prévia e clara e emanada do órgão de soberania competente tipificar, objectiva e subjectivamente, como tal, e que a tutela penal prende-se com bens jurídicos – interesses individuais ou supra-individuais de relevante valor. Mas, não se nos afigura necessário que o Agente saiba a dogmática inerente à teoria do crime, nem à do bem jurídico.

§ 7.º A sistematização da matéria a leccionar quanto à noção e princípios encontra-se disforme com o quadro jurídico-constitucional: a legitimidade do direito penal encontra-se na lei fundamental de cada país e não na teoria dos fins das penas, por estas serem inerentes à logicidade jusconstitucionalista penal. Nesta se legitima o *ius puniendi*, se identifica

e determina os limites de intervenção, se centra o ser humano como ponto nevrálgico da discussão penal.

Consideramos (e só a título de exemplo) que, para uma melhor compreensão do Direito Penal, o início do Tema I devia seguir a seguinte lógica:

1. A Constituição como repositório do Direito Penal (o que implicaria falar do bem jurídico, da fragmentariedade do DP, da finalidade do DP, das sanções criminais – penas e medidas de segurança – e da sua finalidade).
2. O direito penal como direito subsidiário, indispensável, necessário, de *ultima ratio* e de eficácia para protecção de direitos individuais e supra individuais.
3. O princípio da legalidade, da tipicidade e da irretroactividade da lei penal – a excepção do regime mais favorável.
4. A aplicação da lei penal no espaço ou o princípio da territorialidade do direito penal.

Já para um Curso de Formação de Subchefes, acrescentaria:

5. A integração das lacunas (a analogia e a interpretação extensiva *in bonam partem*) e as normas penais em branco.
6. O princípio da igualdade penal emergente do princípio da legalidade constitucional penal
7. A teoria da infracção (ou do crime) face às leis penais avulsas.

§ 8.º Refira-se que consideramos que, quando o programa apresenta para leccionar a acção (penal), a tipicidade, a ilicitude e respectivas causas de justificação, a culpa e respectivas causas de exculpação, o Docente deve-as abordar de forma a que o **Agente tenha conhecimento de que existem e dos seus pressupostos**. Mas, não se nos afigura correcto que façam um estudo exaustivo das mesmas, porque em sede de processo (inquérito/instrução/julgamento) ou na Esquadra com o graduado ou o comandante – quando estamos perante uma detenção em flagrante delito, em que existindo uma causa de justificação ou exculpação, a detenção não se mantém⁵ – é que se pode discernir racionalmente sobre a existência ou não de causas de justificação e de exculpação. É um labor jurídico-intelectual exigível ao superior hierárquico e não a um patrulheiro.

⁵ Cfr. 2.ª parte do art. 192.º *ex vi* da al. a) do art. 260.º do CPP.

Contudo, consideramos, nesta linha de raciocínio, que os temas da participação criminosa e da tentativa detêm um maior tempo lectivo (8H) – desnecessário – face ao tempo de estudo que se deve dar à estrutura da infracção (Tipicidade/Ilícitude/Culpabilidade: 11H). O estudo da tentativa, da participação criminosa e do concurso devia ser reduzido em prol dos elementos estruturantes do crime.

§ 9.º Quanto às questões de procedimentabilidade, o programa apresenta o instituto da queixa (legitimidade/efeitos/prazos/renúncia) e da acusação particular – natureza privada do crime.

Contudo, não aborda o instituto da prescrição, cuja brevíssima referência sobre o âmbito deste instituto seria importante para o trabalho da polícia, assim como da natureza semi-pública e pública dos crimes. A carga horária de 7H é suficiente e adequada a abordar mais estes dois aspectos fundamentais para a actuação processual penal dos elementos policiais.

§ 10.º O conhecimento das tipologias criminais previstas no Código Penal é de extrema importância, mas face à fragmentação do direito penal não menos importante é o conhecimento e o estudo das tipologias criminais previstas em diplomas avulsos ou em legislação penal extravagante.

O estudo do direito penal especial no CFA deveria ser direccionado para as competências processuais penais de que a PSP detém: o crime de homicídio ou o crime de ofensas à integridade física grave não são, em regra, crimes investigados pela PSP, mas pela Polícia Judiciária (PJ). Face a esta realidade não se nos afigura que no CFA se detenha tanto tempo para abordar as tipologias criminais dos crimes contra a vida, dos crimes contra a integridade física, dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual –, cuja intervenção do Docente dever-se-ia resumir à identificação sucinta e clara do bem jurídico, da natureza do crime, das exigências de procedimentabilidade, da identificação dos elementos objectivos e subjectivos do tipo⁶.

Parece-nos, também, exagerado o tempo disponibilizado para o estudo dos crimes contra a paz e a humanidade, pois face à gravidade e censurabilidade elevada, cumpre ao elemento da PSP conhecer a sua

⁶ Não olvidamos que o crime de ofensas à integridade física simples é uma das tipologias criminais que mais exige da PSP em certas cidades do País, pelo que deve ter uma carga horária adequada ao seu aprofundado estudo.

existência ou a presumivelmente existência para tomar conhecimento e comunicá-lo ao Ministério Público (MP). Defendemos que os crimes de falsificação devem ter o mesmo tratamento lectivo: conciso, clareza e conhecimento das regras de procedimentabilidade penal.

§ 11.º Pensamos que, na mesma linha sucinta e clara, mas com maior acuidade se deveria estudar os crimes contra a liberdade pessoal, contra a honra e contra bens jurídicos pessoais, por serem os que mais reclamam a intervenção da PSP a par dos crimes contra a propriedade e património, dos crimes contra a família, dos crimes contra a ordem e tranquilidade pública.

Caso se opte por reduzir o tempo dispendido no estudo de determinadas tipologias criminais, como se referiu anteriormente, haverá espaço temporal para alargar a carga horária para estudar os crimes contra a autoridade pública, contra a realização da justiça e cometidos no exercício das funções públicas – área riquíssima da intervenção da PSP –, o que permitiria evitar muitas detenções por desobediências e outras detenções ilegais.

Parece-nos importante que se crie algum **tempo lectivo para palestras** dedicadas ao direito penal da legislação penal extravagante de modo a que os Agentes conheçam a evolução para novas tipologias criminais ou para o agravamento de tipologias criminais já previstas no nosso ordenamento jurídico: terrorismo, branqueamento, tráfico de seres humanos, tráfico de droga, tráfico de armas, crimes fiscais e aduaneiros e contra a segurança social.

§ 12.º Face ao exposto, somos da opinião de que o programa de DP deverá, no seu todo, ser ajustado por um lado às atribuições e competências da PSP, por outro, ao público alvo e, ainda, à evolução própria e inerente do Direito Penal, explorando novas tipologias criminais que os Agentes no seu dia a dia irão defrontar.

IV

Direito Processual Penal

§ 13.º A disciplina de Direito Processual Penal está estruturada para ser leccionada em 40H. A escolha da matéria a leccionar terá, novamente, de se prender com a função operativo-judiciária do elemento policial de

patrulha. Mais uma vez frisamos este aspecto técnico-operativo-policial por ser a primeira função prosseguida pelo Agente aprovado no CFA na EPP. O aperfeiçoamento jurídico-processual para o desempenho de funções específicas no âmbito das atribuições e competências da PSP carecem, como havíamos dito, de um curso específico e direccionado para a função material do caso concreto.

Neste sentido e globalmente, consideramos que a matéria detalhada de DPP ultrapassa a realidade operativa de apreensão de conhecimentos, de capacidades e de competências do Agente da PSP aprovado no CFA. Não se nos afigura razoável e compatível com o grau de conhecimentos e com o grau de exigibilidade de função do Agente da PSP, desejar que o mesmo detenha um conhecimento aprofundado sobre os sujeitos processuais, o juiz e o tribunal, a competência do tribunal (pois quem deve lidar com as questões de competências de jurisdição é o oficial comandante da Esquadra destacada, da Divisão e do Comando de Polícia ou o seu adjunto e nunca o Agente da PSP patrulheiro), as funções do Ministério Público, o exercício da acção penal, as partes civis (...).

Na mesma medida e não coadunável com as necessidades de aprofundamento das matérias processuais penais mais atinentes com a actividade imediata e directa do Agente da PSP, como órgão de polícia criminal (OPC), que se utilizem 5H para falar das medidas de coacção, pois uma mera referência para conhecimento e futuro aprofundamento do Agente seria desejável e adequado para a formação do Agente da PSP.

Façamos uma melhor análise sobre alguns aspectos concretos, sem desprestigiar o ensino posto neste programa detalhado por quem o elaborou.

§ 14.º Os conteúdos do Tema I do Módulo I serão mais apropriados a um Curso de Formação de Subchefes, que implica um melhor conhecimento sobre as fontes do direito processual penal, sobre a história (que é riquíssima) do processo penal e sobre a distinção dos direitos penais materiais e processuais. Parece-nos que, neste Tema I, dever-se-ia falar sucintamente do:

- * Direito Processual Penal como realização do Direito Penal, como materialização do Direito Constitucional Penal, em especial dos preceitos constitucionais tutelares de direitos fundamentais processuais (v. g., art. 27.º, art. 32.º, art. 34.º conjugado com o art. 26.º da CRP);
- * Conceito, do objecto e das finalidades do processo penal (breve enumeração e pequena clarificação);

- * Princípios estruturantes do Processo Penal português – acusatório, presunção da inocência, da legalidade/consenso/oportunidade, democrático e lealdade, contraditório/investigatório, igualdade de armas e da oficialidade;
- * Conceitos normativos prescritos no n.º 1 do art. 1.º do CPP.

§ 15.º Quanto ao Tema II do Módulo I, como brevemente referimos no §13.º, consideramos que o estudo dos sujeitos processuais deve ser breve, claro e conciso sem entrar em pormenores e considerações teóricas e filosóficas: deve-se falar do Ministério Público como titular da acção penal e do inquérito, a cuja coadjuvação está obrigado o OPC (com a indicação dos preceitos constitucionais – 219.º e 202.º da CRP – e processuais penais constantes do CPP e da legislação avulsa processual penal) e como pêndulo da legalidade processual face ao limite imposto pela natureza dos crimes. Como no Tema II do Módulo IV se irá falar do Inquérito, parece-nos que pode haver alguma sobreposição da matéria, tendo em conta que, ao se falar da posição e das atribuições do MP no processo, ter-se-á de falar do inquérito.

Consideramos que, ao se estudar as funções dos OPC, devemos não só esgrimi-las num plano lato, como também e de seguida se deve estudar a natureza e a intervenção do OPC em todo o processo – como órgão auxiliar da administração da justiça (dos tribunais) –, *i. e.*, dever-se-á estudar como um bloco e não espartilhado. Consideramos que o estudo dos OPC deve ser a visão que está no Tema II do Módulo I e o papel que desenvolvem no quadro da Notícia do Crime, das Medidas Cautelares e de Polícia, da Detenção, dos Meios de Obtenção de Prova, dos Meios de Prova (em especial quando actuam como testemunhas⁷) e das diligências processuais determinadas pela Autoridade Judiciária.

A consciencialização do respeito e da garantia dos direitos do arguido, da vítima, do assistente e do papel importante para administração da justiça do defensor (cfr. art. 208.º da CRP) é de relevar, sem que contudo se utilize demasiado tempo nestas matérias que devem ser de apreensão fácil e concisa. Não se devem fazer demasiadas prelações filosófico-penais, mas dotar o Agente da PSP do conhecimento basilar e do respeito pelos direitos fundamentais individuais e colectivos do cidadão.

⁷ Mas o reconhecimento de pessoas e de objectos deve ser promovido por um Subchefe ou Chefe face à especificidade do Meio de Prova. Parece-nos matéria a leccionar com maior profundidade nos Cursos de Formação de Chefes.

§ 16.º Quanto à Notícia do Crime, às Medidas Cautelares e de Polícia e à Detenção parece-nos que está bem estruturado, temendo que o tempo disponível para esta matéria, crucial para o patrulheiro, seja muito limitado, que podia ser aumentado com uma diminuição no horário do tempo disponível para os Meios de Prova – por considerarmos que a referência a alguns meios de prova deve ser muito breve e concisa (tão só gizada para o conhecimento do que é e dos seus pressupostos).

Quanto ao estudo da prova, consideramos que deve ser feito um esforço importante no que concerne à concepção de prova – real e pessoal –, à obtenção da prova judicialmente válida, face às proibições de prova e às consequências jurídico-criminais para os agentes que carrearão a prova para o processo com violação do n.º 8 do art. 32.º da CRP, tendo em conta os princípios da prova legal, legítima e judicialmente válida, que são ministrados no curso. Não se afigura correcto dar mais tempo aos Meios de Prova – onde se deviam gastar apenas 4 tempos, por a incidência nesta matéria dever ser demasiado concisa, com excepção da prova testemunhal no plano do Agente que irá muitas vezes a tribunal – do que aos Meios de Obtenção de Prova, que devia deter um mínimo de 10 H, face à ligação intrínseca com as medidas cautelares e de polícia.

Acresce referir que o estudo dos Meios de Obtenção de Prova propostos no programa detalhado incide sobre os mais frequentes e os que mais reflectem a realidade da actividade do patrulheiro. Contudo, não seria displicente fazer uma breve passagem (1 H) pelos Meios de Obtenção de Prova mais onerosos para o cidadão e mais perigosos em termos de legitimidade da actuação policial: escutas telefónicas, agente infiltrado e registo de voz (*off*) e imagem. Parece-nos, também, importante que o Agente da PSP saiba o que a doutrina e a jurisprudência consideram como domicílio para evitar que se procedam a buscas em locais que aparentemente não se identificam com o conceito de domicílio, mas que são domicílio jurídico-constitucional e jurídico-criminal material e processual.

§ 17.º Quanto ao Tema I do Módulo IV, como já havíamos referido, parece-nos desnecessário aprofundar com 5 H as Medidas de Coacção, que devem ser conhecidas do Agente, mas não com o conhecimento exegético que se impõe a um Chefe ou Oficial de polícia. Recomenda-se que o estudo seja uma resenha matemática quer dos princípios das medidas de coacção quer da tipologia das mesmas em vigor no nosso país: as constantes do CPP e as previstas em legislação avulsa – v. g., a vigilância electrónica.

Relativamente às formas e fases do processo, consideramos que, não obstante a extensividade dos objectivos a concretizar em 10 H (o que poderia notar um conhecimento prévio das matérias), o programa está adequado ao CFA. Contudo e como o CFA é um curso profissionalizante, seria de todo mais proveitoso para os Alunos que o estudo do inquérito fosse realizado quando se fala do Ministério Público, que o da instrução e o do julgamento fossem estudado quando se estuda o juiz e a competência dos tribunais (territorial, funcional e material), rentabilizando-se melhor o ensino e a aprendizagem dos conhecimentos, a aquisição de capacidades e a prática de competências.

IV

Conclusão

§ 18.º O plano de estudos da área jurídica do CFA deve sofrer algumas alterações pontuais e outras alterações mais acutilantes de modo a ser ajustado em termos de conteúdos e o tempo lectivo, em termos de conteúdos e as funções a desempenhar quando formados – sendo de destacar e introduzir um módulo bem estruturado de direito administrativo para que dote os Agentes de conhecimentos mínimos para intervir no plano do sistema administrativo preventivo e repressivo e, até mesmo, de cooperação judiciária e policial em matéria penal – e em termos de conteúdos e a exigibilidade funcional e o grau de responsabilidade sócio-jurídico-política da actividade de polícia que o Agente vai promover.

É este, salvo outra opinião, o nosso parecer.



Pinhal Novo, 26 de Fevereiro de 2007 (00H35')

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.

INDÍCE

Editorial	5
Criminalidade juvenil e insegurança <i>Carlos Alberto Casimiro Nunes</i>	7
O Estado Novo e o pensamento político-estratégico subjacente à II Guerra Mundial <i>Manuel Domingos Antunes Dias</i>	29
Da necessidade de formação intercultural dos agentes da PSP <i>Francisco José de Oliveira Neves</i>	57
Vida académica	65
Lição inaugural da sessão solene de abertura do ano lectivo 2007/2008 – Políticas de Segurança na sociedade contemporânea <i>Cristina Montalvão Sarmento</i>	67
Alocação de sua excelência o Director do ISCPSI <i>Paulo Augusto G. Machado da Silva</i>	89
Parecer	97
Programas da área jurídica do Curso de Formação de Agentes ministrado na Escola Prática de Polícia <i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i>	99

INDEX

Foreword.....	5
Juvenile crime and insecurity <i>Carlos Alberto Casimiro Nunes</i>	7
The New State and the underlying political and strategic thought of the II World War <i>Manuel Domingos Antunes Dias</i>	29
The need for the intercultural education of PSP agents <i>Francisco José de Oliveira Neves</i>	57
Academic Life	65
Inauguration Lesson of school year 2007/2008 – Security policies in the contemporary society <i>Cristina Montalvão Sarmiento</i>	67
Speech by the Director of the ISCPSI <i>Paulo Augusto G. Machado da Silva</i>	89
View	97
Programmes of the legal area of the agents training course held in the Training Police School <i>Manuel Monteiro Guedes Valente</i>	99

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

