



POLITEIA

ANO VIII - 2011

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

Abril, 2012

DEPÓSITO LEGAL

214521/04

POLITEIA: REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
/ coord. Manuel Monteiro Guedes Valente .
Ano VIII, (2011). - Lisboa, ISCPSI, 2004. - 254p.

REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



POLITEIA

ANO VIII - 2011

2012

FICHA TÉCNICA:

DIRECÇÃO:

CRISTINA MONTALVÃO SARMENTO
GERMÃO MARQUES DA SILVA
HELDER VALENTE DIAS
JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA
LUÍS FERNANDES MONTEIRO
MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

CONSELHO DE REVISÃO CIENTÍFICA:

ADÁN CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL
(Universidade de Salamanca, Espanha)
ALFONSO SERRANO MAILLO
(Universidade Nacional de Ensino
a Distância, Espanha)
ANA PAULA BRANDÃO
(Universidade do Minho, Portugal)
ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA
(Universidade do Porto, Portugal)
GUILHERME CUNHA WERNER
(Academia Nacional de Polícia – Brasília
Brasil)

COLABORADORES:

Adán Carizo
Adriano Moreira
Alfonso Serrano Maillo
Alberto Peixoto
Ana Raquel
Anabela Miranda Rodrigues
Andreia Lapão
António da Costa Valente
António Francisco de Sousa
António José Fernandes
Carlos Anastácio
Carlos C. Casimiro Nunes
Constança Urbano de Sousa
Cristina Montalvão Sarmiento
David Catana
David Ferreira
Dina Maria S. Rocha Machado
Élia Chambel
Ernani Rodrigues Lopes †
Henrique Salinas
Hugo Fonseca
Hugo Guinote
Inês Godinho

PROPRIETÁRIO:

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

EDITOR:

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

SEDE DE REDACÇÃO:

Rua 1.º de Maio, n.º 3
1349-040 Lisboa (Portugal)
Telefone: 0351 21 361 39 00 / Fax: 0351 21 361 05 35
e-mail: ci.isepsi@psp.pt

TIRAGEM: 300 exemplares

PERIODICIDADE: Anual

COORDENAÇÃO:

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

CONSELHO EDITORIAL:

ARTUR ROCHA MACHADO
CRISTINA REIS
JOSÉ GARCIA SAN PEDRO
LUÍS FIÃES FERNANDES
MICHELE SOARES
SUSANA DURÃO

MARILY DINIZ DO AMRAL CHAVES
(Escola Superior da Procuradoria Geral
do Estado de São Paulo, Brasil)
MÁRIO FERREIRA MONTE (Universidade
do Minho, Portugal)
NIEVES SANZ MULAS (Universidade de Salamanca,
Espanha)
PATRÍCIA WERNER (Escola Superior da Procuradoria
Geral do Estado de São Paulo, Brasil)
RAQUEL FREIRE (Universidade de Coimbra, Portugal)

Isabel Marques da Silva
João Costa Andrade
João Raposo
José Carlos Bastos Leitão
José de Faria Costa
José Emanuel Torres
José Lobo Moutinho
Luís Elias
Manuel da Costa Andrade
Manuel Domingos Antunes Dias
Maria Isaura Payan Martins
Nuno Caetano Póiares
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*, revista científica do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, traz para o debate científico novos textos sobre temas actuais e pertinentes. Este lema tem guiado a *Politeia* desde o início da sua publicação, em 2004 – Ano I. Os temas das ciências policiais, interdisciplinares e transdisciplinares, são hoje foco de pensamento e debate científico e são o elo de ligação entre os vários actores sociais e judiciais de modo a melhorar a qualidade de vida e o bem-estar de todos os cidadãos.

Optou-se, agora, por uma publicação anual para que se possa aprofundar o estudo, rentabilizar os escassos recursos financeiros e manter uma publicação actualizada. Este desiderato só foi possível com o apoio financeiro do Sistema de Segurança Interna e do Sindicato Nacional de Oficiais de Polícia, aos quais dirigimos a nossa gratidão.

Esta posição permite-nos trazer à colação ciência (doutrina) geral – sobre o terrorismo internacional e a al-Qaeda; sobre o poder político e as políticas públicas de segurança; sobre uma teoria das informações; sobre o mandado de detenção fora de flagrante delito; sobre a gestão civil de crises no âmbito da segurança interna –, estudos específicos referentes ao seminário internacional sobre *Criminalidade Itinerante*, que contou com o prestimoso apoio do Sistema de Segurança Interna, a vida académica do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna – a abertura solene do ano lectivo de 2011/2012, e, ainda, uma reflexão final sobre a mudança de paradigma no quadro da segurança.

Esta transdisciplinaridade teórica e prática transforma a *Politeia* numa revista dirigida a todos os que se interessam e desejam estar actualizados em temas da ciência policial e da segurança interna. Este tributo tem-nos e há-de guiar as próximas publicações.

Lisboa, 19 de Dezembro de 2011

O Coordenador
MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

PARTE I
DOCTRINA GERAL

E Depois de Bin Laden?

Implicações estratégicas no fenómeno terrorista internacional

Uma reflexão

HERMÍNIO JOAQUIM DE MATOS

Investigador do ICPOL – ISCPSI
Mestre e Doutorando em História, Defesa e Relações Internacionais
ISCTE/Academia Militar
Auditor do Curso de Defesa Nacional

Sumário

Enquadramento Temático; 1. O terrorismo como sujeito e objecto do discurso; 2. As metamorfoses da al-Qaeda; 3. A decapitação da serpente; 3.1. Liderança: o problema da sucessão; 4. A ameaça endógena: os “Lone-Wolf” e o apocalipse; Notas finais.

Summary

Thematic framework; 1. Terrorism as subject and object of discourse; 2. Al-Qaeda’s metamorphosis; 3. Beheading the Snake; 3.1. Leadership: the problem of succession; 4. An endogenous threat: the “Lone Wolf” and the apocalypse; Final notes.

“Que tem que a campanha se perca?
acaso a indómita vontade, o estudo de vingança,
o ódio infindo e a insubmissa coragem se perderam?”

JOHN MILTON, *Paraíso Perdido*

“Ainda não vos tínheis procurado, quando me encontrastes.
(...) Peço-vos agora que me percais e vos encontréis,
e só quando todos me tiverdes renegado voltarei a surgir entre vós...”

FRIEDRICH NIETZSCHE, *Ecce Homo*

Enquadramento Temático

A *Globalização*, fenómeno “pulverizador” de conhecimento e factor de desenvolvimento económico e social que amiúde se lhe reconhece, constituiu-se igualmente como elemento facilitador na criação de novos, e cada vez mais complexos, fenómenos de criminalidade e violência que, em crescendo, comprometem a paz e a segurança internacional.

Neste sentido, paradoxalmente, a dicotomia “ordem e caos”¹ que emerge no “novo” sistema de relações internacionais, especialmente após o início do novo milénio, configura novas, e agora mais partilhadas e cooperantes, estratégias de prevenção e resposta a fenómenos especialmente violentos, de que o terrorismo global de matriz islamista, *inter alia*, é apenas a ameaça mais imprevisível e permanente. Assim, pode dizer-se que “o *síndrome da ameaça sem rosto, marca implacavelmente o ritmo e o pulsar das cidades do presente*”².

Esta “Nova Ordem Mundial” parece agora (re)configurada, ao invés da proscrita lógica de confronto vestefaliano, em torno de ameaças que, embora díspares na sua essência, são, quase sempre, provenientes de actores não estatais cuja génese, não raro, radica em torno do terrorismo internacional³, especialmente o que se giza e concretiza sob a égide da denominada *Jihad Global*.

¹ Título da obra de COOPER, Robert, *Ordem e Caos no Século XXI*, Lisboa, Editorial Presença, 2006.

² Cf. ROMANA, Heitor Barras, “*O Espectro Urbanístico Face A Um Cenário Terrorista*”, in VALENTE, Manuel M. Guedes (coord.) *Urbanismo, Segurança e Lei*. Coimbra, Almedina, pp. 21-30, 2007, p. 23.

³ Como “*aquele que se pratica com a deliberada intenção de afectar a estrutura e distribuição do poder em regiões inteiras ou mesmo à escala da sociedade mundial. (...) Aquele cujos actores individuais e colectivos tenham estendido as suas actividades por um significativo número de países ou áreas geopolíticas, em consonância com o alcance dos seus objectivos declarados. Analogamente a outras manifestações de terrorismo, todo o terrorismo internacional é transnacional, mas o contrário não. A al-Qaeda, os grupos afiliados de âmbito local ou regional e as células autónomas, mas alinhadas com a aquela organização terrorista, configuram actualmente o terrorismo internacional*”. Cf. REINARES, Fernando, “*Conceptualizando el terrorismo internacional*”. Real Instituto Elcano, ARI 82/2005, p. 2. [tradução nossa] Disponível em: www.realinstitutoelcano.org/.

Chamado de “Terrorismo Jihadista”⁴, este “movimento global” é liderado pela al-Qaeda e “movimentos associados”⁵, qual “nebulosa terrorista” que, na lógica de uma dinâmica de influências e interdependências recíprocas⁶, actua segundo uma “*estratégia global, que se caracteriza por uma geometria variável de ameaças e de alvos*”⁷.

A al-Qaeda, ou o “al-Qaedismo”⁸, para a nomearmos em toda a sua complexa amplitude, é actualmente uma estrutura híbrida, flexível e de extrema versatilidade em termos organizacionais, percebida pelo seu descentralizado modo de acção, que se traduz por uma transversalidade nodular, pouco conectada e celularmente difusa, que desde logo obsta à

⁴ Termo habitualmente usado para nomear uma variante do terrorismo internacional que se baseia numa interpretação extremista do Islão para fundamentar os seus objectivos políticos e ideológicos, sendo que a sua origem e campo de acção não se restringem a nenhuma área geográfica em particular. Esta variante não deve, contudo, ser equiparada a outras formas de terrorismo islamista, como é o caso, por exemplo, do grupo Hamas, cujos objectivos, bem diferentes dos da al-Qaeda, se movem em redor de objectivos políticos particulares: a causa palestiniana. Cf. MATOS, Hermínio J. de, *O Terrorismo Internacional de Matriz Islamista. A Intelligence no Contraterrorismo*. Trabalho de Investigação Final do Curso de Defesa Nacional 2010. Lisboa, IDN, 2011, pp.15-16.

⁵ AQAM (al-Qaeda & Associated Movements); *i.e.*, grupos afiliados, autoproclamados afiliados e células e/ou indivíduos não conectados, mas que professam a mesma ideologia radical e agem, ainda que de forma independente, de acordo com os objectivos da matriz ideológica e religiosa da organização, tendo como alvos primordiais os EUA, Israel e, em geral, o Ocidente. Esta “constelação”, é também designada por “nebulosa terrorista”. Cf. DENÉCÉ, Éric *et al.* (dir.). *Guerre Secrète Contre Al-Qaeda*. Centre Français de Recherche sur le Renseignement, Paris, Ellipses Édition, 2002, p. 29 e pp.161-163 ; Também, JESÚS, Carlos Echeverría, “*La Nebulosa Terrorista Al Qaida: mito o realidad?*”, in Cuadernos de la Guardia Civil, Revista de Seguridad Publica, n.º 25, 2001, pp. 9-18.

⁶ A este propósito, Cf. FERNANDES, Luís Fiães, “*O Terrorismo na Era da Incerteza*”, in BRANDÃO, Ana Paula (coord.) *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional. Contributos para uma reflexão*. Coimbra, Almedina, pp. 29-64, 2011, p. 31: “(...) o inimigo identificado e localizado foi substituído por numerosos inimigos não identificados e não localizáveis, nómadas que não conhecem laços territoriais”.

⁷ Cf. ROMANA, *Idem*, p. 21.

⁸ “*The ‘terrorist organization’ Al Qaeda may best be described as a shadowy and highly complex phenomenon that, in organizational terms, appears to be a movement or a ‘network of networks’ and affiliates. In addition, it seems to be a movement or network that is continuously changing its shape, size and content*” Cf. BAKKER, Edwin and BOER, Leen, “*The evolution of Al-Qaedaism, Ideology, terrorists, and appeal*”. Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2007. Disponível em: <http://www.clingendael.nl>.

sua monitorização, o que lhe permite ainda, a partir dos seus núdulos regionais e locais, a formação de novas entidades, a partir das já existentes ou nestas replicadas, estruturalmente simples mas complexas no modo de acção, e verticalmente não dependentes, para fins operacionais e logísticos, de quaisquer supervisão e/ou comando para a prossecução de ataques terroristas⁹.

Para lá destas entidades compósitas, independentemente do seu maior ou menor grau de conexão e interdependência, um outro fenómeno, cuja emergência, embora há muito presente na história do terrorismo, parece agora perfeitamente integrado na malha porosa e flexível desta constelação terrorista global. Falamos, em concreto, das acções terroristas praticadas por indivíduos isolados, habitualmente designados por “lone-wolf terrorist”, e que parecem actuar, qual exército recrutado virtualmente, de forma autónoma mas sob o chapéu ideológico da al-Qaeda e movimentos associados.¹⁰

Embora esta tipologia seja susceptível de encerrar outras caracterizações diferenciadas, cuja análise detalhada aqui não cabe, como sejam a de terrorismo “lone-wolf”, “freelancer” ou, mais recentemente, o “do-it-yourself”¹¹, a questão remete-nos, no essencial, para a dificuldade que se verifica na sinalização, identificação e controlo de indivíduos relacionados com este fenómeno.

O termo “lone-wolf” designa os actos terroristas praticados por indivíduos que:

- a) operam individualmente;
- b) não têm ligações a nenhum grupo ou organização terrorista;

⁹ “It is not a specific, but a social movement consisting of a set of more or less formal organizations, linked in patterns of interaction ranging from the fairly centralized to the more decentralized and with various degrees of cooperation, resulting in more or less connected terrorist operations”. Cf. SAGEMAN, Marc, *Understanding Terror Networks*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004, p.137.

¹⁰ Cf. COT- Instituut Voor Veiligheids Crisismanagement, “Lone-Wolf Terrorism”, 2007. Disponível em : <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/LoneWolf%20Terrorism.pdf>.

¹¹ Como escreve Jenkins, “Tudo indica que a al-Qaeda, embora enfraquecida, mantém os objectivos da sua campanha terrorista global. Em vez de se propor efectuar novos ataques em larga escala, o que é difícil de planejar e implementar, a organização visa o recrutamento “homegrown” para a prossecução de uma “Jihad individual” a partir de um terrorismo “do-it-yourself”. Cf. JENKINS, Brian Michael, “Stray Dogs and Virtual Armies, Radicalization and Recruitment to Jihadist Terrorism in the United States Since 9/11”. Santa Monica, Rand Corporation, 2011, p. VII. [tradução nossa].

- c) actuam sem influência directa de um líder ou estrutura hierarquizada;
- d) usam tácticas e métodos por si concebidos e implementados, sem influência ou supervisão de terceiros¹².

Esta demarcação conceptual visa separar o fenómeno de um outro, análogo, mas cujas acções são perpetradas por indivíduos que, embora sem ligação concreta a uma organização terrorista, actuam sob a orientação táctica e/ou técnica de um dos seus membros, ou seja, de acordo com o que alguns autores designam por terrorismo *freelancer*¹³.

Como denominador comum de qualquer um destes fenómenos, e constituindo-se na actualidade como o *modus operandi* que maiores dividendos alcança na prossecução dos objectivos imediatos do terrorismo internacional, os ataques terroristas praticados com recurso a elementos suicidas, ou *fedayeen*¹⁴, são uma ameaça imprevisível e de efeitos devastadores, materiais e humanos, não controláveis e indutores de um elevado sentimento de terror, e insegurança, no seio das sociedades alvo dos seus ataques.

Estas “missões suicidas” ou “operações de martírio”¹⁵ consagram, em simultâneo, um desejo de morrer (*willingness*) por parte do perpetrador, ou mártir, e uma vontade de matar. Neste sentido, este modo de ataque implica, necessariamente, a morte do seu executor.

MERARI¹⁶, um especialista nesta matéria, opta por designá-lo de “terrorismo suicidário”, uma vez que, desse modo, compreenderá quer as

¹² Cf. COT, “Lone-Wolf Terrorism”, pp. 6-7.

¹³ Cf. JENKINS, *Op. Cit.*

¹⁴ Ou *Shaid*: “mártir suicida”; “o que se auto-sacrifica”. Cf. MERARI, Ariel, “The Readiness to kill and die: suicidal terrorism in the Middle East”, in REICH, Walter (ed.), *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*. Washington, Woodrow Wilson Center Press, pp. 192-210, 1998, p. 199.

¹⁵ Terminologia proposta, em alternativa à designação de “terrorismo suicida”, por MOGHADAM, Assaf, *The Globalization of Martyrdom. Al Qaeda, Salafi Jihad and the Diffusion of Suicide Attacks*. Maryland, Johns Hopkins University Press, 2008, p. 5. “*Istishhad*”, é a designação preferencialmente usada pela al-Qaeda e pelo Hamas, mas também por outros grupos, como a “Brigada dos Mártires de al-Aqsa” ou a Frente Popular de Libertação da Palestina (PLFP). “*Martyrdom operations*” is a term that best describes suicide attacks from the point of view of the attackers, who refrain from calling their death a suicide, which is strictly prohibited in Islam...” Cf. MOGHADAM, Assaf. “*Defining Suicide Terrorism*”, in PEDAHZUR, Ami (ed.), *Root Causes of Suicide Terrorism: the Globalization of Martyrdom*. Routledge, New York, pp.13-24, 2006, p.16.

¹⁶ Cf. MERARI, Ariel, “The Readiness to kill and die: suicidal terrorism in the Middle East”, in REICH, Walter (ed.), *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies,*

missões em que o executante deseja a sua própria morte e a das suas vítimas quer aquelas em que, dado o elevado risco da missão e o provável confronto com as forças de segurança ou militares, são baixas ou nulas as probabilidades de retorno do *fedayeen*.

Para RAPOPORT¹⁷, «os bombardeamentos suicidas são a assinatura da “quarta vaga”, ou vaga religiosa» do terrorismo moderno, que teve início com a Revolução Iraniana em 1979. Não obstante este método ter sido usado ao longo da História por inúmeros grupos, sob a égide das mais distintas religiões e visando os objectivos mais díspares, foi (re)introduzido, na década de oitenta do século passado, pelo Hezbollah, no Líbano, e pelos *Tigres de Libertação do Tamil Eelam* (LTTE)¹⁸ no Sri Lanka.

States of Mind. Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., 1998, pp. 192-210. Para uma análise mais aprofundada do terrorismo suicida, Cf. PEDAHZUR & PERLIGER, “*The Making of Suicide Bombers: A Comparative Perspective*”, in FOREST, James J. F., *The Making of a Terrorist: Recruitment, Training, and Root Causes*. Praeger Security International, 3 vols., London, 2006, pp.151-164; PEDAHZUR, Ami (ed.), *Root Causes of Suicide Terrorism: the Globalization of Martyrdom*. Routledge, New York, 2006; PAPE, Robert A. & FELDMAN, James K., *Cutting the Fuse, The Explosion of Global Suicide Terrorism and How to Stop It*. University of Chicago Press, London, 2010; PAPE, Robert A., *Dying to Win. The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. Random House, New York, 2005 e DOLNIK, Adam, “*Learning To Die: Suicide Terrorism in the Twenty-First Century*”, in FOREST, James J. F., *The Making of a Terrorist: Recruitment, Training, and Root Causes*. London, Praeger Security International, 3 vols., 2006, Vol. II, pp.152-171.

¹⁷ RAPOPORT, David, in Preface, PEDAHZUR, Ami (ed.), *Root Causes of Suicide Terrorism: the Globalization of Martyrdom*. New York, Routledge, 2006, pp. XV-XVIII.

¹⁸ Na língua inglesa, designado pela sigla LTTE – *Liberation Tigers of Tamil Eelam*. Para um excuro histórico sobre o uso desta técnica, Cf. GÉRÉ, François, “*Suicide Operations: Between War and Terrorism*”, in CHALIAND, Gérard & BLIN, Arnaud (ed.), *The History of Terrorism: From Antiquity to Al-Qaeda*. Los Angeles, University of California Press, 2007, pp.363-397, p.364: “*Suicide attacks are a transhistorical, transnational, and transcultural phenomenon, spanning time and place. This is a constant phenomenon, though not a regular one: it appears in one place, then disappears; then it reemerges somewhere else and for other reasons. These attacks are inherently spectacular, and this is greatly magnified in the media.*” e MOGHADAM, Assaf, *op.cit.*, pp. 7-26. Convém referir, porém, que este *modus operandi* (re)emergiu no contexto de grupos Xiita, embora hoje a al-Qaeda e grande parte da sua rede de afiliados sejam, como se sabe, de origem maioritariamente sunita.

Embora a percepção desta ameaça esteja há muito percebida, é após a ocorrência da “*maior obra de arte de todos os tempos*”¹⁹ que a sua interiorização nos remete para uma escatologia, de recorte apocalíptico, “*algures entre [a criação de] o mito e a ameaça de retaliação global*”²⁰.

A actualidade contínua desta ameaça, porque inscrita numa dialéctica maniqueísta, aqui servindo ambas as perspectiva – a de perpetradores e vítimas –, é sustentada também pela convicção de que “*Dado o carácter dinâmico e adaptativo deste método de acção subversiva, nenhuma fórmula até hoje se mostrou de aplicação universal*”²¹.

Para BAUDRILLARD, que ancora a exegese hermenêutica dos factos numa analogia cénica, os ataques aos Estados Unidos foram “*um acontecimento de envergadura mundial (...) o acontecimento absoluto (...) que concentra nele todos os acontecimentos que nunca tiveram lugar. (...) Esta violência terrorista não é «real» mas simbólica*”. Esta violência congrega, “*ao mais alto nível os dois elementos de fascínio de massa do século XX: a magia branca do cinema, e a magia negra do terrorismo*”²².

¹⁹ Cf. COLLEBERG, Carrie Ann, “*The Aesthetics of Terrorism*”, University of Minnesota, Master Thesis, 2011, pp.33-34. Karlheinz Stockhausen, compositor alemão (1928-2007), disse numa entrevista concedida em Hamburgo, em 16 de Setembro de 2001, apenas cinco dias após os ataques aos EUA, que “*what happened there is, of course – now you all have to adjust your brains – the greatest work of art that has ever existed. That spirits achieve in one act something which in music we could never dream of, that people madly practice for ten years, totally fanatically, for one concert. And then die. And that is the greatest work of art that exists for the whole cosmos*”. O original desta entrevista pode ser acedido em: <http://stockhausen.org/hamburg.pdf>. Outra personalidade ligada ao mundo das artes, Damien Hirst, considerou, na véspera do 1.º aniversário dos ataques de 11 de Setembro (2002), que a imagem dos ataques foram “*visually stunning*”; Cf. BARKUN, Michael, “*Religious Violence and the Myth of Fundamentalism*”, in WEINBERG, Leonard & Ami Pedahzur (ed.), *Religious Fundamentalism and Political Extremism*, Portland, Frank Cass, 2004, pp. 56-71. Sobre este assunto, também, TORRES, Adelino, “*O Apocalipse da Razão?*”, in MOREIRA, Adriano (coord.), *Terrorismo*. Coimbra, Almedina, 2004, pp. 23-128; em especial, pp.25-28. Na mesma obra, e ainda na esteira da imbricada e hipotética relação entre “produção artística”, a todos os níveis, e terrorismo, ver os textos insertos no Capítulo V: “*O intelectual, a motivação artística e o terrorismo*”, pp. 207-329. Numa outra perspectiva de análise estética do terrorismo, BAUDRILLARD, Jean, *O Espírito do Terrorismo*. Porto, Campo das Letras, 2002.

²⁰ Cf. ROGEIRO, Nuno, *O Inimigo Público, Carl Schmitt, bin Laden e o Terrorismo Pós-Moderno*. Lisboa, Gradiva, 2003, p. 18.

²¹ MATOS, *Op. Cit.*, p.60.

²² BAUDRILLARD, *Op. Cit.*, pp. 7-8 e 36.

1. O terrorismo como sujeito e objecto do discurso

Pese embora constituindo-se há muito como objecto de estudo, o terrorismo não terá alcançado ainda uma conceptualização universal e aceite²³ pela comunidade científica e política.

O terrorismo, para efeitos do presente artigo, pode ser entendido como uma técnica de acção usada contra alvos humanos, selectivos ou indiscriminados, através de meios especialmente violentos, ou a efectiva ameaça do seu uso, ou especificamente contra alvos não humanos, como infra-estruturas físicas, críticas ou simbólicas, instilando um clima de terror e de insegurança que afecta não só os alvos primários, as suas vítimas directas, como também os seus alvos potenciais, coagindo indirectamente, desse modo, a acção de governos ou organizações e influenciando a opinião pública a favor da prossecução dos seus objectivos políticos, ideológicos, criminais ou religiosos²⁴.

Esta dificuldade resulta, em larga medida, de dois factores preponderantes:

- 1) a perspectiva idiossincrática dos seus intérpretes, alternada ou simultaneamente sujeito e objecto do discurso;
- 2) as diferentes abordagens metodológicas passíveis de gizar para o estudo do fenómeno.

No primeiro, incluem-se os de ordem cultural, política, social e religiosa que assentam no escopo de um reformulado etnocentrismo antropológico. No último, as análises que se centram, em particular, numa das inúmeras variáveis do fenómeno (*modus operandi*, objectivos perseguidos, impacte da sua acção, perfil terrorista, impacte vitimológico, etc.) e que conduzem, inexoravelmente, à formulação de perspectivas analíticas parcelares e nem sempre convergentes. Ou seja, tipologias que acabam por enquadrar a conceptualização do fenómeno:

²³ Cf. SCHMID, Alex P.(ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Oxon, Routledge, 2011. Nesta obra, de referência, Schmid elenca mais de duas centenas de definições possíveis, de índole académica e/ou (não)governamental, percorrendo um período temporal que se situa, para além do ancestral axioma chinês “*Kill one, frighten ten thousand*”, entre o ano de 1794 e 2010.

²⁴ Definição por nós erigida a partir da análise de conteúdo de inúmeras definições, erigidas no âmbito académico ou institucional. Cf. MATOS, Hermínio J. de, “*O Terrorismo Internacional de Matriz Islamista. A Intelligence no Contraterrorismo*”. Trabalho de Investigação Final do Curso de Defesa Nacional 2010. Lisboa, IDN, 2011, p. 13.

- Quanto à sua amplitude: *Terrorismo Internacional; Terrorismo Transnacional, Terrorismo Doméstico...*
- Quanto aos seus objectivos: *Terrorismo Político, Terrorismo Religioso, Terrorismo de Estado...*
- Em função dos seus meios de acção: *Terrorismo Suicida* (amiúde denominado “catastrófico”²⁵ ou hiper-terrorismo), *Terrorismo Nuclear (NRBQ); Ciberterrorismo, Bioterrorismo...*
- Relativamente aos seus níveis de impacte²⁶: *Conventional Low Impact (CLI), Conventional High Impact (CHI) ou CBRN/NRBQ – Chemical, Biological, Radiological or Nuclear Warfare*, amiúde designado como “armas de destruição maciça”.
- Na Perspectiva académica: enquanto áreas específicas de estudo: entre outras, nas perspectivas *psicológica* (autores vs. vítimas), *estratégica, socioeconómica e político-ideológica* do fenómeno.

Ocorrido o 11 de Setembro de 2001, foi globalmente constatada uma proliferação de estudos académicos e cursos ou seminários que especificamente se centraram na área do terrorismo e do contraterrorismo. A focalização neste objecto de estudo resultou, em grande parte, de uma consciencialização para a necessidade de um maior conhecimento e especialização por parte dos elementos das forças e serviços de segurança, da estrutura militar e do sistema judiciário, da comunidade académica e outros actores da sociedade civil, privados ou públicos, com intervenção, em maior ou menor grau, nas actividades da defesa e da segurança interna.

Mercê deste inusitado interesse académico pelo Islão, em geral, e pelo terrorismo de matriz islamista, em particular, poderíamos vislumbrar aqui, quiçá, uma manifestação sintomática do “Síndrome de Estocolmo”²⁷, por

²⁵ Cf. FISHMAN, Brian & FOREST, James J., “WMD and the four dimensions of al-Qaeda”, in RANSTORP, Magnus & NORMARK, Magnus (ed.), *Unconventional Weapons and International Terrorism*. Routledge, New York, pp. 29-49, 2009, p.32.

²⁶ Cf. RANSTORP, Magnus, *Mapping Terrorism Research*, Routledge, USA, 2007, p. 35.

²⁷ Conceito estabelecido na Suécia, em 1973, na sequência de um assalto a uma dependência bancária, em que foram tomados como reféns, por um longo período, funcionários desse banco. Ao contrário do que seria esperado, os reféns terão manifestado sentimentos positivos para com os sequestradores, dizendo inclusive que haviam receado mais a acção policial. Em termos psicológicos, é um sentimento paradoxal no sentido em que os reféns (também em casos de violação) acabam por nutrir empatia com os seus agressores, chegando mesmo a compreender, e defender, as suas motivações. Sobre o processo de “identificação” com a causa terrorista, Cf. GORDON, Avishag, “*Terrorism as an Academic Subject after 9/11: Searching the Internet Reveals a Stockholm Syndrome Trend*”, *Studies in Conflict & Terrorism*, 28, pp. 45–59, 2005, pp. 50-51.

analogia, dado o fascínio manifesto e a avidez de conhecimento nesta área em concreto. Na forma de “orientalismo”, conforme preconizado por Said²⁸, constatamos “(...) *uma profunda diferença entre a vontade de compreender por razões de co-existência e de alargamento de horizontes humanos, e a vontade de dominar [conhecimento] por razões de controlo e domínio externo. (...) O Oriente não é um facto inerte da natureza. (...) o Oriente e o Ocidente, enquanto entidades geográficas e culturais – para já não dizer históricas – são criações do homem.*”²⁹

Os estudos académicos em Portugal no âmbito da segurança e defesa, em geral, e relacionados com a temática do terrorismo e do contraterrorismo, em particular, conhecem um período de forte e de alargada implementação³⁰ a partir da comunidade académica, com a oferta de estudos e disciplinas relacionadas com esta matéria e integrados nos *curricula* de estudos pós-graduados em áreas, *inter alia*, como a das relações internacionais, da ciência política, das ciências policiais ou militares, etc.³¹

De acordo com GORDON³², a avaliação da evolução e consistência do conhecimento científico na área do terrorismo pode aferir-se, não só mas também, pela frequência de entradas com que esse tema, ou quaisquer outros em que o objecto de estudo com este se relacione, nos surge em bases de dados relativas a publicações, realização de cursos/seminários, artigos científicos e, em última análise, pela oferta de estudos académicos, teóricos ou práticos, nessa área³³.

²⁸ Cf. SAID, Edward W., *Orientalismo*, Lisboa, Edições Cotovia, 2004.

²⁹ *Idem*, *Ibid.*, pp. XV e 5.

³⁰ Sobre esta temática, Cf. BORGES, João Vieira, “*A Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal*”, Newsletter n.8, Janeiro, Lisboa, IDN, 2006. Disponível em: www.idn.gov.pt e MATOS, Hermínio J. de, “*O Terrorismo e a Proliferação de Estudos na Área da Segurança e Defesa em Portugal*”, in *Segurança & Defesa*, 12, Loures, Diário de Bordo, 2010, pp. 36-41.

³¹ No ensino superior público, e de forma sintética, refira-se o historial nesta matéria do ISCP, Universidade Nova de Lisboa, Universidade Católica, Universidade Lusfada, entre outras. No ensino superior público policial e militar, o ISCP, o IESM, o IDN e a Academia Militar. Noutro sentido, e visando mais o sector restrito dos seus profissionais, as acções de formação ou seminários efectuados na Escola Prática de Polícia, na Escola de Polícia Judiciária e na Escola da Guarda Nacional Republicana.

³² Cf. GORDON, Avishag, “*Terrorism and Knowledge Growth: A Databases and Internet Analysis*”, in SILKE, Andrew, *Research on Terrorism. Trends, Achievements and Failures*, London, Frank Cass, 2004, pp. 104-118; No mesmo sentido de análise, SILKE, Andrew, “*An Introduction to Terrorism Research*”, in SILKE, Andrew, *Research on Terrorism. Trends, Achievements and Failures*, London, Frank Cass, 2004, pp. 1-29.

³³ Cf. GORDON, *Op. cit.*, pp. 104-105. Aliás, de acordo com a metodologia de investigação seguida por BORGES, João Vieira, *Op. Cit.*

Esta permanente avaliação do conhecimento produzido na área de estudo do terrorismo, ainda que integrado em cátedras de outros domínios científicos³⁴, amiúde designado por “estado da arte”, proporciona-nos uma imagem aproximada e actualizada da sua eventual consolidação enquanto unidade curricular científica, uma vez que pode ser constatada a partir:

- a) Da especialização e “fragmentação” do objecto de estudo, com o aparecimento de subdisciplinas ou perspectivas de estudo particulares;
- b) Do número de investigadores na área;
- c) Do número de especializações a partir de áreas de estudo convergentes, por “reajuste” do objecto de estudo, promovendo, desse modo, a interdisciplinaridade³⁵.

Reconhecendo-se então, e pelo que foi dito, as vantagens que o continuado e aprofundado estudo na área do terrorismo pode aduzir à compreensão, abordagem, prevenção e resposta do fenómeno, socorrendo-se, para tal, da contribuição dos mais diversos saberes, não se percebe a defesa de pontos de vista, felizmente raros, que defendem a exclusividade desta área de estudo para certas “populações” ou grupos³⁶.

³⁴ Entre outras, em especial na área das Relações Internacionais, Ciência Política, Direito, Antropologia, Psicologia, Sociologia, Economia, Estudo das Religiões e Estudos Militares e Policiais, no âmbito de análise prospectiva da Segurança & Defesa.

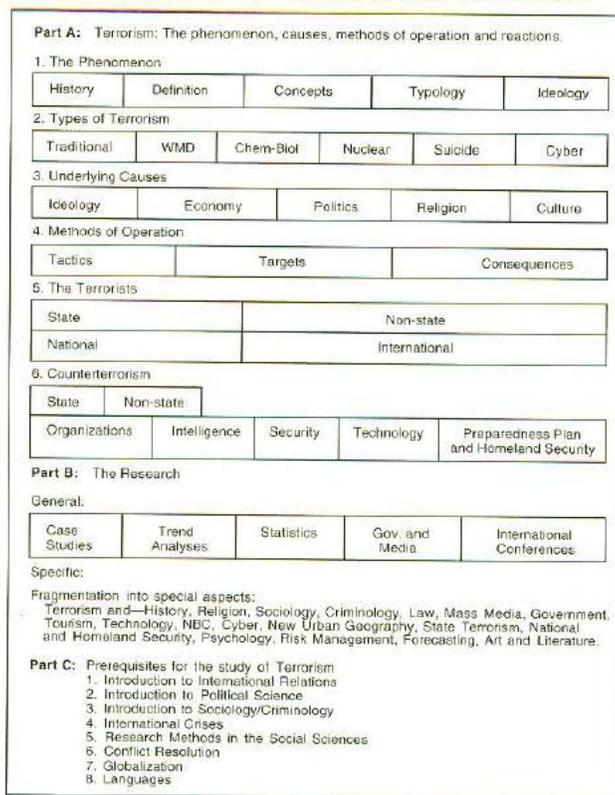
³⁵ De acordo com a matriz de análise proposta por GORDON, *Op. Cit.*, 2004, p. 104.

³⁶ Na Revista “*Modus Operandi*”, publicação periódica da ASFIC/PJ, no seu n.º 3, Verão de 2010, um artigo de Mário Coimbra, “*Últimas Notícias Sobre a Unificação das Polícias*”, pp. 32-37, refere, a dado momento, que “*o que verdadeiramente desejam da PJ é, tão-somente, o controlo da informação criminal e as competências para a investigação de áreas do crime violento e do contra-terrorismo, para distribuir pelos novos protagonistas: PSP, GNR e SIS, pouco importando se vão pôr toda esta «tropa» a fazer o mesmo ou parecido. Isso explica, por exemplo, segundo consta, que «turmas» de elementos da PSP e da GNR frequentem cursos de investigação do contra-terrorismo, em vez de apostarem em formação adequada às suas verdadeiras missões.*”. Curiosamente, e tendo em conta que estas considerações terão sido feitas num contexto iminente, na perspectiva do autor, claro, de uma eventual fusão entre estruturas policiais nacionais, e, conseqüentemente, o tipo de reacções corporativas que tal hipótese suscita, aliás compreensíveis, num artigo seguinte da mesma publicação e número, e contraditando esta linha de pensamento, considera-se que “*(...) nas diversas matizes o terrorismo é susceptível de ser mitigado através de abordagens multidisciplinares*”. Cf. VENTURA, João P., “*A PJ e o Combate ao Terrorismo*”, pp. 39-44. Já em 2008, o Director da UNCT/PJ escrevia a este propósito que “*para se investigar [o terrorismo] é necessário*

A figura seguinte pretende ilustrar a envolvimento multidisciplinar que um modelo de estudos académicos nesta área convoca.

Figura 1

Modelo de estudos académicos na área do terrorismo



Fonte: GORDON (2005: p.56)

obter informação prévia, a qual pode ser produzida internamente ou ser oriunda de outras forças e serviços de segurança nacionais”, e que “a uma lógica compartimentada, autista e egocêntrica deve prevalecer uma lógica de complementaridade e cooperação entre todas as forças e serviços de segurança” Cf. NEVES, Luís, “O Fenómeno do Terrorismo – Desafios à Investigação Criminal”, Segurança & Defesa, n.º 5, Loures, Diário de Bordo, 2008, pp. 43-46. Por último, e para além das reservas quanto à formação de “turmas” de elementos da PSP e GNR nesta matéria, o que resta incompreensível é imiscuir aqui o Serviço de Informações de Segurança, pedra angular do nosso SIRP e, de acordo com a lei, competente, em território nacional e em matéria de segurança interna, para a produção de informações de segurança na área do terrorismo e *contraterrorismo* (escrevemos sem hífen, tal como o SIS, de acordo com as regras de ortografia em uso).

2. As metamorfoses da al-Qaeda

Embora a al-Qaeda se constitua, desde há muito, como objecto de estudo, dada a sua centralidade no fenómeno terrorista contemporâneo, impõe-se aqui uma breve resenha histórica³⁷.

A al-Qaeda, ainda numa fase embrionária³⁸, terá sido formada por Abdullah Azzam e por bin Laden, concretamente a partir de Abril de 1988, após Azzam ter publicado um artigo intitulado “*al-Qaida al-Sulbah*”³⁹, literalmente “A Base”, a qual se viria a constituir como vanguarda na luta pela instituição de uma “nação” *islâmica mundial*⁴⁰.

Não obstante as sucessivas tentativas para lhe estabelecer um enquadramento conceptual e organizacional, uma esteira ideológica e um *modus operandi* característico, julgamos que muito ainda há por dizer.

Embora quase pacífica a sua génese doutrinária e origem geográfica, os modelos de análise de risco e avaliação da ameaça que esta constitui, ou pode constituir, são hoje alvo de reformulações sucessivas – reflexo da sua complexidade adaptativa, e de uma difusa disseminação geográfica em resultado das parcerias estratégicas que, alternadamente, vai estabelecendo com actores de um sistema de relações internacionais assaz complexo e em constante mutação⁴¹.

A al-Qaeda apresentava, até 2001, uma estrutura organizativa configurada num sistema de rede descentralizado horizontal e com uma dependência hierárquica vertical, ao nível central, que lhe permitia, a partir de um eficaz sistema de comando, controlo e comunicações, e não obstante essa descentralização geograficamente diversa, planejar, organizar e supervisionar as acções terroristas empreendidas globalmente.

³⁷ Para uma resenha histórica mais alargada, o nosso “*Terrorismo Internacional de Matriz...*”, em especial pp. 20-29.

³⁸ Na sua génese está o *Makhtab al-Khidamat* (MAK). Cf. MOGHADAM, Assaf, *The Globalization of Martyrdom. Al Qaeda, Salafi Jihad and the Diffusion of Suicide Attacks*. Maryland, Johns Hopkins University Press, 2008, p. 63.

³⁹ “*The Solid Base*”, MOGHADAM, Idem, p. 63.

⁴⁰ Designada por *Ummah* ou *Umma*. “Palavra árabe que significa comunidade, povo ou nação – um conceito fundamental no Islão – por expressar unidade e igualdade”. Cf. LOPES, Margarida Santos, *Novo Dicionário do Islão*, Alfragide, Casa das Letras, 2010, p. 360.

⁴¹ “*The ‘terrorist organization’ Al Qaeda may best be described as a shadowy and highly complex phenomenon that, in organizational terms, appears to be a movement or a ‘network of networks’ and affiliates. In addition, it seems to be a movement or network that is continuously changing its shape, size and content*”. Cf. BAKKER, Edwin and BOER, Leen, “*The evolution of Al-Qaedaism, Ideology, terrorists, and appeal*”. Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2007. Disponível em: <http://www.clingendael.nl>.

Com o início da GWOT⁴², o incremento das acções contraterroristas desencadeada contra a organização à escala global e uma acção mais activa dos serviços de informações, bem como o reforço da cooperação internacional neste domínio, levaram a organização a reformular, quer os seus objectivos, quer a sua estrutura organizacional e modo de actuação.

Mercê dessa sua capacidade adaptativa, a al-Qaeda ter-se-á transformado numa estrutura híbrida e versátil, cuja volubilidade lhe permitiu, por um lado, uma implantação física global, mas estruturalmente ausente, e, por outro, uma liderança “presente”, embora de forma virtual e à distância.

Em 2005⁴³ e 2007, dois estudos parecem ter concluído que a al-Qaeda, face às estratégias contraterroristas contra si empreendidas, terá adoptado uma tipologia organizacional inovadora, assente na constante readaptação da sua estrutura, na versatilidade de acção e mobilidade dos seus membros e na simplificação dos seus meios de comunicação, por razões de segurança reduzindo-os ao contrato pessoal directo – através do uso de mensageiros pessoais – entre a cúpula e os seus operacionais directos.

Ao nível da sua estrutura dirigente, a montante e a jusante dos famigerados modelos hierárquico e em rede, a organização parece ter adoptado o sistema de “estrutura em duna”⁴⁴, cuja (re)configuração emerge para além da estrutura piramidal, que a organização deteve na primeira fase da sua existência⁴⁵, e da estrutura em rede que adoptou até aos ataques de 11 de Setembro de 2001.

Nalguns aspectos, uma analogia com a etiologia do cancro não seria de todo despicienda: neste movimento global, de matriz salafista radical, constatamos a existência de um tumor central, ou primário, a partir do qual se desencadeiam, quer a “diferenciação celular”, quer um sem-número de “metástases”, projectadas à distância, e cujo processo de

⁴² *Global War on Terrorism*, iniciada em Outubro de 2001. Então, os EUA lançaram uma série de ataques aéreos contra alvos específicos no Afeganistão, procurando visar posições relacionadas com a al-Qaeda e os Taliban.

⁴³ Cf. MISHAL, Shaul & ROSENTHAL, Maoz, “*Al-Qaeda as a Dune Organization: Toward a Typology of Islamic Terrorist Organizations*”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Routledge, 28, 2005, pp. 275–293; BAKKER, Edwin, BOER, Leen, *The Evolution of Al-Qaedaism, Ideology, Terrorists, and Appeal*. Clingendael, Netherlands Institute of Clingendael, 2007.

⁴⁴ Cf. MISHAL & ROSENTHAL, *Op. Cit.*, pp. 282-283.

⁴⁵ Até aos ataques terroristas no Quênia e na Tanzânia, em 1998.

“angiogênese”⁴⁶ se consolida pela implantação de inúmeros “vasos comunicantes”, desenvolvidos em seu redor e por si (ideologicamente) nutridos.

Um outro estudo⁴⁷, de maior profundidade acadêmica, estabelece uma analogia entre, por um lado, a análise do terrorismo enquanto fenômeno, e, por outro, o estudo epidemiológico e a intervenção terapêutica no cancro e no HIV⁴⁸.

Nessa perspectiva analítica, bem diferente da nossa, que releva muito mais para a perspectiva bioquímica dos mecanismos de diferenciação e replicação celular, os autores sugerem a “transferência” dos modelos de análise (etiológica e epidemiológica) e de intervenção terapêutica (primária, secundária e terciária) dessas doenças para uma abordagem, integrada, na prevenção, resposta e recuperação do fenômeno terrorista.

É uma perspectiva de análise interessante na medida em que, tal como nessas patologias, também o terrorismo tem causas, endógenas e exógenas, sobre as quais os modos de intervenção – preventiva, terapêutica ou “paliativa” – são distintos.

Tanto o cancro como o HIV são entidades de etiologia médica distinta. Se na primeira se incluem diversos “subtipos” da doença, muitos ainda com abordagens terapêuticas em estado inicial e de resultados inconsequentes, sob influência de inúmeros factores causais, genéticos ou ambientais, no HIV, tanto a etiologia como os factores de risco, quase todos de ordem comportamental, estão claramente identificados.

Sufragando a tese da analogia, diríamos que o fenômeno terrorista, também ele, tem etiologias distintas, e portanto estratégias de abordagem

⁴⁶ Grosso modo, o mecanismo através do qual um tumor estabelece novos vasos sanguíneos, permitindo a sua disseminação. Actualmente, grande parte da investigação do cancro incide na terapia por “inibidores da angiogênese”. Cf. TORTORA, Giampaolo *et al.*, “*Angiogenesis: A Target for Cancer Therapy*”, *Current Pharmaceutical Design*, 10, 2004, pp. 11-26: “*angiogenesis is the mechanism by which tumors promote new blood-vessels formation (...)To grow beyond a critical size or metastasize to another organ, a tumor must recruit a network of new blood vessels*”; ZETTER, Bruce R., “*Angiogenesis and Tumor Metastasis*”, *Harvard Medical School, Annual Review*, 49, 1998, pp. 407-424.

⁴⁷ FOSTER, Morris W. & BUTLER, Jesse W., “*Cancer, HIV, and terrorism: translating public health models for prevention and control to counter-terrorism*”, *Critical Studies on Terrorism*, Routledge, 1(1), 2008, pp. 81-94.

⁴⁸ Sigla anglo-saxónica para VIH: *Vírus da Imunodeficiência Humana*, doença infecto-contagiosa que pode assumir os subtipos 1 e 2.

e resposta diferentes, consoante se trate, por exemplo, do terrorismo separatista perpetrado pela ETA, em Espanha, ou do terrorismo de matriz islamista, enformado pela al-Qaeda e movimentos associados, à escala global.

Destarte, fará sentido questionar: “*Does terrorism actually consist of multiple phenomena categorized under a singular rubric or is it a single phenomenon with multiple strains?*”⁴⁹.

3. A Decapitação da “Serpente”

Esta volubilidade organizacional, que Jessica Stern designou de “*The Protean Enemy*”⁵⁰, permitiu à al-Qaeda, e em particular a bin Laden e seus sequazes, resistir às sucessivas operações, militares e de *Intelligence*, empreendidas contra a cúpula da organização, em especial, na zona de fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão⁵¹.

Essa resistência, porém, terminaria no fim do dia 1 Maio⁵² de 2011, no decurso da *Operação “Tridente de Neptuno”*, com a eliminação do

⁴⁹ Cf. FOSTER & BUTLER, *Op. Cit.*, p. 84.

⁵⁰ Cf. STERN, JESSICA, “*The Protean Enemy*”, *Foreign Affairs*, 82 (4), 2003, pp. 27-40.

⁵¹ Designada por “*Durand Line*” (Linha Durand), estabelecida pelo “Acordo Durand”, em 1893, que delineava a fronteira entre o Afeganistão e a então Índia Colonial Inglesa. Zona que integra, a noroeste da fronteira paquistanesa, as FATA (Federal Administration Tribal Areas), de etnia maioritariamente *Pashtun* (e a sul, de etnia *Baluchi*), e que se constituiu como rota habitual de trânsito entre os dois países e “santuário” seguro, quer para Talibãs afegãos, quer para elementos da al-Qaeda. As FATA integram, ainda, as regiões montanhosas do Waziristão, norte e sul, população maioritariamente de etnia Wazir, cuja fama de guerreiros combatentes é conhecida, e intimamente relacionados com o terrorismo jihadista, designadamente o grupo Tehrik-i-Taliban Pakistan e Baitullah Meshud, morto em 2009 e substituído por Hakeemullah Mehsud.

⁵² Tendo em conta o fuso horário norte-americano. Tem-se verificado alguma confusão, em análises vertidas em artigos de opinião e outras publicações, na data concreta, em termos de “calendário ocidental”, da morte de bin Laden. Ainda que o início da operação se tenha verificado em 01MAI (a partir de uma base em território afegão), o seu *terminus*, em Abbotabad, ocorreu já na madrugada do dia 02MAI (cerca das 01H00, hora paquistanesa). Tendo em conta a diferença horária entre estas duas latitudes, Barack Obama e a Europa Ocidental conheceram a morte de bin Laden ainda no dia 01 de Maio de 2011. Neste sentido, entre outros, Cf. REINARES, Fernando, “*Después de Osama bin Laden: cómo quedan al-Qaeda y el terrorismo global?*”, Real Instituto Elcano, ARI n.º 83/2011. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/>; ROGEIRO, Nuno, “*O Fim do Princípio, o Princípio do Fim*”, in MEACHAM, JON. *Para Além de Bin Laden*, Lisboa, D. Quixote, 2011, pp. 17-45.

alvo, nome de código “Geronimo”⁵³, o carismático líder daquela organização terrorista: bin Laden.

A operação, cujo sucesso se deve a uma estreita e bem sucedida colaboração entre a *Intelligence*⁵⁴ e a acção militar das operações especiais⁵⁵, pôs fim a um longo período de “caça ao homem” liderado, em todas as frentes, pelos EUA no pós 11 de Setembro de 2001.

Esta resistência à captura não é nem uma marca distintiva de bin Laden, nem uma dádiva divina. A história do terrorismo está cheia destes exemplos: *Imad Fayez Mughniyeh*, líder histórico do Hezbollah, responsável pelos ataques terroristas, entre outros, ao aquartelamento das tropas norte-americanas estacionadas em Beirute, em 1983, e à embaixada israelita em Buenos Aires, em 1992, foi eliminado em 2008, na capital Síria, através da explosão de um carro-bomba – o dispositivo foi colocado no assento da cabeça de um dos bancos do veículo e detonado quando o alvo passava, a pé, junto do mesmo. Decorreram vinte e cinco anos entre a sua primeira acção, em 1983, e a sua captura (ou morte), em 2008.

Outros exemplos poderiam ser invocados, como o de Abdullah Öcalan, líder histórico do PKK, ou de Ilich Ramírez Sánchez – Carlos, “O Chacal” –, terrorista venezuelano cuja detenção só foi possível concretizar-se ao fim de cerca vinte anos⁵⁶.

A questão que se coloca, em última análise, é a de saber em que medida esta “decapitação” de líderes, e a sua sucessão, têm repercussão,

⁵³ Nome de código atribuído ao alvo, bin Laden, no âmbito da Operação “Tridente de Neptuno” (ou “Lança de Neptuno”), embora a operação seja habitualmente referida como “Operação *Geronimo*”. Cf. ROGEIRO, *Idem*, p. 34.

⁵⁴ Aqui, na perspectiva alargada da “comunidade de informações” norte-americana. Grosso modo, através de HUMINT (CIA) e de TECHINT – IMINT e SIGINT –, respectivamente, no âmbito das actividades prosseguidas pelo NRO (National Reconnaissance Office) e pela NSA (National Security Agency).

⁵⁵ ROGEIRO [*Op. Cit.*, pp. 34-35] refere-a como uma força de intervenção composta por uma “*unidade antiterrorista das forças especiais da Marinha, o NSWDC, mais conhecido como Devgru, o antigo ST6, ou SEAL Team Six*” e ainda pela “*aviacção especial do Exército e a Divisão de Acções Especiais da CIA*”.

⁵⁶ Cf. SCHWEITZER, Yoram, “*Initial Thoughts upon the Assassination of Bin Laden*”, Institute for National Security Studies, Israel, Insight 254, 2011. Disponível em: <http://www.inss.org.il/>; MARRET, Jean-Luc, “*Oussama Ben Laden, le contre-terrorisme et le devenir des “structures terroristes” – Eléments d’analyse*», Fondation pour la Recherche Stratégique, Note D’Actualité, Mai 2011. Disponível em: <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/dossiers//obl/doc/obl05.pdf>

ou não, na estrutura de comando, decisão estratégica e capacidade operacional de uma organização terrorista.

Obviamente, verificar-se-ão diferentes níveis de impacte, consoante se trate de uma estrutura piramidal⁵⁷, fortemente hierarquizada, ou de uma estrutura maleável, descentralizada e em rede, modelo que mais se aproxima, na actualidade, da al-Qaeda e movimentos associados.

Pouca investigação, de índole académica ou operacional, tem sido produzida nesta matéria, o que dificulta, para já, uma análise consolidada que permita aferir, para além do postulado empírico, a existência de uma relação interdependente entre estes dois factores.

A experiência da acção contraterrorista considera, em geral, este tipo de acção como efectiva, não raro levando ao enfraquecimento da estrutura organizativa ou mesmo, nalguns casos, à sua extinção⁵⁸.

3.1. Liderança: o problema da sucessão

A morte de bin Laden colocou de imediato um problema à organização: a questão da sucessão.

Foram, inicialmente, apontadas algumas alternativas possíveis, destacando-se duas delas: a de Anwar al-Awlaki e, naturalmente, a do egípcio Ayman al-Zawahiri, até então o número dois da organização.

Outros nomes foram também apontados, como os dos líbios Abu Yahya al-Libi e Atiyah Abdel Rahman, cujo carisma e capacidade operacional do primeiro lhe conferiram já um lugar de destaque na estrutura da organização⁵⁹, ou ainda do egípcio Saif al-Adel⁶⁰, conotado com a Jihad Islâmica Egípcia.

⁵⁷ Conforme os exemplos já referidos, de Abdullah Öcalan, do PKK, e de Imad Mughniyeh, do Hezbollah. Em ambos os casos, a captura do primeiro e a eliminação do segundo, não se verificou grande revés, quer na prossecução dos objectivos, quer na capacidade operacional da organização. Cf. MARRET, *Idem*, p. 2.

⁵⁸ Cf. JORDAN, Jenna, “*When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation*”, *Security Studies*, 18, Routledge, pp. 719–755, 2009, pp. 720-726. “(...) leadership targeting of terrorist organizations has become a key feature of counterterrorism policies (...) leaders are essential to terrorist activity and that their removal is likely to result in organizational collapse”.

⁵⁹ Cf. INKSTER, Nigel, “*The Death of Osama bin Laden*”, *Survival*, vol. 53 (3), 2011, pp. 5-10, p. 8. Sobre as hipóteses de sucessão na organização, Cf. ROGEIRO, *Idem*, pp. 39-40.

⁶⁰ ROGEIRO, *Op. Cit.*, p. 40, nomeia-o como Saïd Al-Adel. Importa referir que o mesmo usa, ou usou já, nomes como Muhamad Ibrahim Makkawi, Seif Al Adel, Ibrahim al-Madani, Sayf al-’Adl. Cf. National Counterterrorism Center: http://www.nctc.gov/site/profiles/saif_al_adel.html.

Após a morte de bin Laden, e naturalmente pelo acréscimo de informação recolhida na casa de Abbottabad, muita dela ainda alvo de processamento e análise, as acções contraterroristas contra membros da estrutura dirigente da al-Qaeda não diminuíram. Nesse sentido, em 7 de Maio de 2011, um ataque por míssil através de um avião de combate não tripulado⁶¹, alegadamente perpetrado pelos EUA, e visando Anwar al-Awlaki, que então escapou ileso, acabou por eliminar dois dos seus colaboradores mais próximos, os irmãos Musa'id e Abdullah Mubarak al-Daghari⁶².

Em 3 de Junho, e na mesma linha de acção contra Ilyas Kashmiri, líder da “Brigada 313” no Waziristão, após ataque armado de aviões não tripulados, por haver fortes indícios de ter sido o mentor do ataque à base de Mehran, no Paquistão, como acto de vingança pela morte de bin Laden⁶³. Seguiu-se-lhe o líbio Atiyah Abdel Rahman, pertencente ao GICL, em 22 de Agosto, no Paquistão.

Finalmente, em 30 de Setembro, foi desferido um rude golpe na AQPA⁶⁴, com a eliminação de Anwar al-Awlaki, de ascendência Iemenita e cidadania norte-americana⁶⁵, um alvo de valor elevado (*high-value target*) na estratégia contraterrorista norte-americana dado o papel fulcral que detinha no âmbito da prédica religiosa salafista e capacidade de recrutamento, via internet, para a Jihad Global. Foi eliminado, no Iémen do Sul, na sequência, uma vez mais, de um ataque aéreo por *Drones*⁶⁶.

Deste modo, a al-Qaeda tem vindo paulatinamente a ser “amputada” de muitos dos elementos da sua estrutura de topo, resultado de uma

⁶¹ UAV (*Unmanned Aerial Vehicle*), UCAV (*Unmanned Combat Aerial Vehicle*) ou *Drones*, se bem que possam ser usados também como aviões de reconhecimento aéreo, para recolha de informações, através de meios técnicos, sobre determinados alvos (HVI - *High Value Individuals*). São usados em acções contraterroristas habitualmente designadas por “*Target Killing*”, em particular empreendidas pelos EUA e Israel. Para uma leitura aprofundada sobre esta matéria, Cf. BYMAN, Daniel, *A High Price, The Triumphs and Failures of Israel Counterterrorism*, New York, Oxford University Press, 2011, em especial pp.307-323; No geral, a obra de PEDAHZUR, Ami, *The Israeli Secret Services & The Struggle Against Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2010.

⁶² Cf. International Institute for Counter-Terrorism, *Incidents Database Periodical Report*, Herzlyia, Março/Maio, 2011, p. 1. Disponível em www.ict.org.il/.

⁶³ Cf. ROGEIRO, *Idem*, p. 39-40.

⁶⁴ Al-Qaeda na Península Arábica (ou AQAP).

⁶⁵ Nascido em 1970, no Novo México, EUA.

⁶⁶ Cf. MASTERS, Jonathan, “*Yemeni Cleric's Killing: Praise and Unease*”, in *Analysis Brief*, Council of Foreign Relations, 30 de Setembro de 2011. Disponível em: <http://www.cfr.org/yemen/yemeni-clerics-killing-praise-unease/p26089>.

estratégia contraterrorista norte-americana agora mais eficaz e dirigida, que se esteira, na perspectiva externa, na acção concertada entre a sua comunidade de informações e a projecção do poder militar.

Veremos, porém, se no imediato esse desgaste produzirá os efeitos desejados na capacidade operacional dessa “nebulosa terrorista” global.

4. A ameaça endógena: os “Lone-Wolf” e o apocalipse

A consciência plena de que os países da União Europeia eram um alvo do terrorismo internacional de matriz islamista, em especial da ameaça proveniente da al-Qaeda, só se materializou, efectivamente, com os ataques ocorridos em solo europeu, em 2004 e 2005.

Numa tentativa de replicar, se não o número de vítimas e espectacularidade do acto, pelo menos a eficácia concertada dos seus efeitos, os ataques em Madrid e Londres mostraram ao mundo que o “velho continente” não só era fonte da ameaça como alvo preferencial do fenómeno terrorista contemporâneo.

Não obstante o velho axioma de que o terrorismo é um fenómeno social de acção colectiva, sucedem-se as acções violentas e ataques terroristas praticados por indivíduos isolados, sem conexões aparentes com qualquer grupo ou organização terrorista, auto-radicalizados e professando uma ideologia islamista radical.

Esta ameaça endógena, habitualmente designada por terrorismo “home-grown”, porém, parece ter ultrapassado já o velho anátema que a relacionava, quase sempre, com comunidades islâmicas implantadas um pouco por toda a Europa.

Esta tipologia terrorista, embora diferenciada no seu modo de acção, constitui-se, também, como potenciadora de actos terroristas replicados⁶⁷ à escala global, tal como aconteceu com os ataques suicidas, recuperados dos modelos de actuação do Hezbollah e dos Tigres Tamil, na década de oitenta do século passado, e posteriormente adoptados por outros grupos terroristas⁶⁸, em especial pela al-Qaeda e “movimentos associados, como *modus operandi* de eleição.

⁶⁷ “Efeito de contágio” ou “Copycat”. Cf. NACOS, Brigitte L., “*Revisiting the Contagion Hypothesis: Terrorism, News Coverage, and Copycat Attacks*”, Perspectives on Terrorism, Vol.3 (3), pp. 3-13.

⁶⁸ Entre estes, e para referir apenas os mais importantes, o Hamas, a Jihad Islâmica Palestiniana, as brigadas dos mártires de al-Aqsa e o PKK.

De acordo com Nacos, este efeito de contágio é desencadeado, e maximizado, pelos meios de cobertura e difusão mediática que actualmente o desenvolvimento tecnológico proporciona numa replicação sucessiva, não só ao nível estratégico e organizacional, como ao nível de métodos e técnicas da acção terrorista.

Após o ataque terrorista ocorrido na aldeia olímpica de Munique, em 1972, perpetrado pelo grupo palestino “Setembro Negro”, a primeiro-ministro de Israel, Golda Meir, jurou vingar os 11 atletas israelitas mortos no decurso do incidente, como que invocando a velha Lei de Talião – *Lex Talionis* – cuja máxima, “olho por olho, dente por dente”, tal como então no Reino da Babilónia, pretendia que a desforra fosse correspondente à gravidade da ofensa.

As operações encobertas que se seguiram⁶⁹, desde o Médio Oriente à Europa, conduzidas pelo Kidon⁷⁰ da Mossad, não lograram de imediato eliminar o mentor dos ataques, Ali Hassan Salameh, e alegado líder do grupo terrorista palestino.

No decurso deste empreendimento, em 21 de Julho de 1973, elementos da Mossad terão assassinado, em Lillehammer, pequena cidade situada a cento e cinquenta quilómetros a norte de Oslo, na Noruega, Ahmed Bouchiki, um imigrante argelino de 30 anos, empregado de mesa, quando este regressava a casa na companhia da mulher grávida⁷¹, por erro sobre o “alvo”, confundindo este argelino com Salameh.

O incidente na pequena e pacata cidade norueguesa, então abalada pelo insólito acto de violência, só viria a ter paralelo trinta e oito anos depois quando, em 22 de Julho de 2011, o norueguês Anders Behring Breivik, de trinta e dois anos de idade, através da explosão de um carro-bomba, junto do edifício governamental em Oslo, e a tiro, na ilha de Utoya, matou setenta e seis pessoas.

Este tipo de ataque, perpetrado por indivíduos isolados, de forma (aparentemente) independente, e sob os mais diversos propósitos ideológicos ou políticos, parecem configurar agora uma ameaça às sociedades

⁶⁹ No essencial, as operações “Ira de Deus”, “Primavera da Juventude”, “Barba Azul” e “Príncipe Vermelho”, nome pelo qual era conhecido Ali Hassan Salameh.

⁷⁰ Integrado no Departamento de Operações da Mossad – Metsada. Literalmente, “Baioneta” ou “ponta da lança”. É constituído por operacionais – agentes “clandestinos” (“pessoas inexistentes”) – que actuam de forma encoberta, especialmente em missões de espectro internacional de eliminação de alvos estabelecidos.

⁷¹ Cf. FRATTINI, Eric, MOSSAD, *Os Carrascos do Kidon*, Lisboa, Bertrand Editora, 2011, pp. 152-159.

actuais, tanto mais que a sua prevenção, através da identificação, monitorização e controlo destes indivíduos, se afigura de difícil execução, dado o carácter heterogéneo do perfil e *modus operandi* dos seus protagonistas.

Este fenómeno terrorista, habitualmente designado por *lone-wolf*, ou, na perspectiva de Jenkins, melhor chamado de “cães errantes”⁷², ou “perdidos”, parece integrar novas formas daquilo a que Sageman designou por *Jihad sem comando ou liderança*⁷³, colocando algumas dificuldades à sua análise. Desde logo, pela separação devida entre os *lone-wolf* que praticam ataques suicidas e aqueles que, como Breivik, ou Nidal Malik Hasan, o oficial norte-americano de ascendência palestina responsável pelo massacre em Fort Hood, nos EUA, não cometem suicídio, quer no decurso do acto, quer após a sua concretização. É esta capacidade de imersão e dissimulação social que os torna uma ameaça particularmente perigosa e de difícil sinalização.

Notas finais

Vivido o 11 de Setembro de 2001, a comunidade internacional, mormente no seio da União Europeia, e no enquadramento da resposta imediata dos Estados Unidos, implementou um conjunto de estratégias e procedimentos que, sendo transversais à maioria dos seus Estados-membros, preconiza, em última instância, uma cooperação eficaz no “combate” ao fenómeno terrorista.

Dada a sua transnacionalidade, não raro conotada com outros fenómenos de criminalidade violenta e organizada, a acção individual de um Estado, independentemente das suas capacidades, produziria efeitos de reduzida amplitude e consequência.

Nesse sentido, a Estratégia Contraterrorista da União Europeia⁷⁴, de 2005, e outros documentos com esta intimamente relacionados, mas cuja análise aqui não cabe, assenta em 4 pilares, essenciais na prossecução da

⁷² Tradução nossa, a partir do termo “*Stray Dogs*”; Cf. JENKINS, Brian Michael, “*Stray Dogs and Virtual Armies, Radicalization and Recruitment to Jihadist Terrorism in the United States Since 9/11*”. Santa Monica, Rand Corporation, 2011.

⁷³ “*Leaderless Jihad*”; Cf. SAGEMAN, Marc, *Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008.

⁷⁴ Cf. Council of the European Union: “*The European Union Counter Terrorism Strategy*”, Justice and Home Affairs Council Meeting (EN), Brussels, 2005. Também,

acção contra o fenómeno terrorista, e que consistem em PREVENIR; PROTEGER; PERSEGUIR e RESPONDER.

Esta estratégia contraterrorista encontra a sua matriz – em especial os seus “4 Pilares” – na CONTEST (*Counterterrorism Strategy*) do Reino Unido, criada em 2003.

É compreensível, aliás, tendo em conta dois factores: 1) o facto de, em 2005, a presidência da União Europeia estar a cargo do Reino Unido; e 2) a larga experiência que os britânicos possuem no âmbito do terrorismo “doméstico” protagonizado pelo IRA.

A CONTEST UK tem sofrido sucessivas revisões⁷⁵, que visam actualizá-la em função das alterações operadas, quer no seio das ameaças, quer no âmbito de um contexto interno e externo em permanente mutação.

Este “efeito multiplicador do 11 de Setembro”⁷⁶, não rompendo em definitivo com os problemas de segurança já vislumbrados no decurso da década anterior, confirmou apenas a proliferação, paralela, de “*dinâmicas transnacionais perversas e securitizadoras*”⁷⁷.

De acordo com este postulado, e tendo em conta o efeito perverso e porventura paradoxal que “*a politização da justiça e a judicialização da política*” desencadeiam, “*o fenómeno do terrorismo é, sem dúvida, um fenómeno político e de consequências políticas*”⁷⁸ imprevisíveis e consequentes.

Em Portugal, parece ter sido finalmente aprovada a Estratégia Nacional Contraterrorista (ENCT). Embora não sejam do domínio público as suas linhas orientadoras, e apenas estas, presumem-se decorrentes

Conselho Europeu, “*Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*”, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003, documento estruturante na prossecução dos fins de segurança na União Europeia e da sua inserção num espaço global de ameaças e desafios comuns. Igualmente, a “*Estratégia Europeia de Segurança Interna*”, Cf. Council of the European Union, “*Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*” (EN), 5842/2/10 REV 2, Brussels, 2010.

⁷⁵ Cf. 2006, 2009 e 2010. Documentos disponíveis em: <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/uk-counter-terrorism-strat/>.

⁷⁶ Cf. BRANDÃO, Ana Paula, “*Dinâmicas Transnacionais e Securitizadoras: o Efeito Amplificador do 11/09*”, in BRANDÃO, Ana Paula (coord.), *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 11-27.

⁷⁷ *Idem*, *Ibid.*, p. 24.

⁷⁸ Cf. VALENTE, Manuel M. Guedes, “*Cooperação Judiciária em Matéria Penal no Âmbito do Terrorismo*”, in BRANDÃO, Ana Paula (coord.), *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional*, Coimbra, Almedina, pp. 65-96, 2010, p. 82.

dos quatro pilares que enformam, quer a estratégia europeia de contra-terrorismo, quer a maioria das estratégias nacionais dos Estados-membros.

Os problemas que eventualmente se colocam num futuro próximo nesta matéria, decorrem não tanto da implementação da estratégia em si mesma, mas muito mais de factores que se relacionem com as especificidades de comando, coordenação e agilização da eficácia de actuação de cada um dos seus actores, numa acção que visará, em última análise, um objectivo comum: a prevenção e resposta ao fenómeno terrorista, a nível interno, e no âmbito da cooperação internacional, em especial no interior das fronteiras externas da União Europeia.

Quem sabe, estaremos a caminhar para uma “*Europa fortificada ou amuralhada*”⁷⁹, como nos sugere Guedes Valente, em que o poder do(s) Estado(s) reassume, agora sob a égide de uma entidade múltipla, na sua estrutura, mas una na prossecução dos seus fins, o primado da segurança: a sua identidade e integridade.

Ao que parece, a morte de bin Laden, tal como preconiza Vasco Rato, investigador do Instituto da Defesa Nacional, “*pouco ou nada altera as dificuldades crescentes da organização. A ausência da al-Qaeda durante a revolta árabe, de 2011 demonstrou que o jihadismo que Osama sempre advogou como solução para derrubar os tiranos da região era, na realidade, uma estratégia destituída de adesão popular. (...) Se persistem dúvidas quanto ao triunfo da democracia no Médio Oriente, poucas dúvidas restam quanto à rejeição do modelo que Osama bin Laden preconizava para o mundo islâmico.*”⁸⁰

As revoltas “populares” que, no decurso de 2011, atingiram a Tunísia, o Egipto e a Líbia, as de efeitos políticos e sociais mais relevantes, e que amiúde se designam por “Primavera Árabe”, não estão isentas da infiltração de elementos conotados com a “nebulosa” que entorna o terrorismo internacional de matriz islamista, como prova o facto de Abdelhakim Belhaj, apontado como um dos líderes do conselho militar, responsável pelas acções das forças rebeldes em Tripoli, ser um dos fundadores do GICL⁸¹.

⁷⁹ Cf. VALENTE, Manuel M. Guedes, “*A Trilogia Liberdade-Justiça-Segurança: Contributos para a Reconstrução do Conceito de Espaço Penal Europeu*”, in BRANDÃO, Ana Paula (coord.), *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional*, Coimbra, Almedina, pp.65-77, 2010, p. 71.

⁸⁰ Cf. RATO, Vasco, *Compreender o 11 de Setembro*, Lisboa, Babel, 2011, p. 111.

⁸¹ Sigla para “*Grupo Islâmico de Combate Líbio*” ou LIFG – *Libyan Islamic Fighting Group*.

Importa, ainda, referir que, não obstante a já longa luta empreendida pela al-Qaeda e grupos afiliados contra os inimigos do Islão, em nenhum país logrou – embora admitamos que possa não ser esse o seu objectivo primevo – alcançar o poder.

De acordo com uma análise recente da Rand Corporation⁸², a al-Qaeda, embora visivelmente enfraquecida, mantém os objectivos há muito elencados na prossecução da sua campanha terrorista internacional.

Creemos, porém, que a sua estrutura central está actualmente enfraquecida, dado os acontecimentos recentes que visaram a eliminação sucessiva de alguns dos membros mais influentes da sua cúpula dirigente. No entanto, tal como sugere a teoria da estrutura em “Duna”, e a volubilidade que esse modelo lhe confere, a organização al-Qaeda⁸³ saberá, uma vez mais, descentralizar, regional e localmente, o planeamento e execução de acções terroristas, conferindo aos seus grupos afiliados a gestão, estratégica e tática, da sua actuação em face da intensidade variável oferecida pela acção contraterrorista a nível internacional.

O futuro nos dirá se esta é uma análise benevolente da organização ou, pelo contrário, vai de encontro aos seus ditames apocalípticos.

Bibliografia e Fontes

- AAVV, *Terrorismo Transnacional, Estratégias de Prevenção e Resposta*, Lisboa, IESM, 2009.
- ALEXANDER, Yonah [ed.], *Combating Terrorism – Strategies of Ten Countries*, Michigan, University of Michigan Press, 2005.
- , *Counterterrorism Strategies. Successes and Failures of Six Nations*, Washington D.C., Potomac Books, 2006.
- ART, Robert J., RICHARDSON, Louise [ed.], *Democracy and Counterterrorism. Lessons From The Past*. Washington D.C., United States Institute of Peace, 2007.
- BAKKER, Edwin, BOER, Leen, *The Evolution of Al-Qaedaism, Ideology, Terrorists, and Appeal*. Clingendael, Netherlands Institute of Clingendael, 2007.

⁸² Cf. JENKINS, Brian Michael, “*Stray Dogs and Virtual Armies, Radicalization and Recruitment to Jihadist Terrorism in the United States Since 9/11*”. Santa Monica, Rand Corporation, 2011, pp. VII-IX.

⁸³ Aqui, na perspectiva de “comando central”, centro de planeamento e decisão estratégica.

- BANKS, William C., NEVERS, Renée de, WALLERSTEIN, Mitchel B., *Combating Terrorism, Strategies and Approaches*. Washington D.C., CQ Press, 2008.
- BARABÁSI, Albert-László, *Linked: The New Science of Network*. Massachusetts, Perseus Publishing, 2002.
- BARKUN, Michael, “Religious Violence and the Myth of Fundamentalism”, in WEINBERG, Leonard & Ami Pedahzur (ed.), *Religious Fundamentalism and Political Extremism*, Portland, Frank Cass, 2004, pp. 56-71.
- BAUDRILLARD, Jean, *O Espírito do Terrorismo*. Porto, Campo das Letras, 2002.
- BORGES, João Vieira, “A Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal”, Newsletter n.8, Janeiro, Lisboa, IDN, 2006. Disponível em: www.idn.gov.pt.
- BRANDÃO, Ana Paula, “Dinâmicas Transnacionais e Securitizadoras: o Efeito Amplificador do 11/09”, in BRANDÃO, Ana Paula (coord.), *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 11-27.
- BYMAN, Daniel, *A High Price, The Triumphs and Failures of Israel Counterterrorism*, New York, Oxford University Press, 2011.
- COLLENBERG, Carrie Ann, “The Aesthetics of Terrorism”, University of Minnesota, Master Thesis, 2011 [Policopiada, 198 pág.].
- COOPER, Robert, *Ordem e Caos no Século XXI*, Lisboa, Editorial Presença, 2006.
- DENÉCÉ, Éric et al. (dir.), *Guerre Secrète Contre Al-Qaeda*. Centre Français de Recherche sur le Renseignement, Paris, Ellipses Édition, 2002.
- DOLNIK, Adam, “Conducting Field Research on Terrorism: a Brief Primer”, *Perspectives on Terrorism Journal*, Vol. 5 (2), 2011, pp. 3-35.
- , “Learning To Die: Suicide Terrorism in the Twenty-First Century”, in FOREST, James J. F., *The Making of a Terrorist: Recruitment, Training, and Root Causes*. London, Praeger Security International, 3 vols., 2006, Vol. II, pp. 152-171.
- DRAKE, C.J.M., *Terrorist's Target Selection*. New York, Palgrave Macmillan, 1998.
- EUGÉNIO, António Beja, “Porque é que os Criminosos e os Terroristas Tendem a Organizar-se em Rede?”, in MOREIRA, Adriano e RAMALHO Pinto (coord.), *ESTRATÉGIA*. Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Vol. XIX, 2010, pp. 53-62.
- FERNANDES, Luís Fiães, “As «Novas» Ameaças Como Instrumento de Mutação do Conceito «Segurança»”, in AAVV, *I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra, Almedina, 2005, pp. 123-152.
- , “As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista”, in MOREIRA, Adriano [coord.] *Terrorismo*. Coimbra, Almedina, 2004, pp. 461-481.
- , “O Terrorismo na Era da Incerteza”, in BRANDÃO, Ana Paula [coord.] *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional. Contributos para uma reflexão*. Coimbra, Almedina, 2011, pp. 29-64.
- FISHMAN, Brian & FOREST, James J., “WMD and the four dimensions of al-Qaeda”, in RANSTORP, Magnus & NORMARK, Magnus (ed.), *Unconventional Weapons and International Terrorism*. Routledge, New York, 2009, pp. 29-49.

- FOSTER, MOTTIS W. & BUTLER, Jesse W., “Cancer, HIV, and terrorism: translating public health models for prevention and control to counter-terrorism”, *Critical Studies on Terrorism*, Routledge, 1(1), 2008, pp. 81-94.
- FRATTINI, Eric, MOSSAD, *Os Carrascos do Kidon*, Lisboa, Bertrand Editora, 2011.
- GÉRÉ, François, “Suicide Operations: Between War and Terrorism”, in CHALIAND, Gérard & BLIN, Arnaud (ed.), *The History of Terrorism: From Antiquity to Al-Qaeda*. Los Angeles, University of California Press, 2007, pp. 363-397.
- GORDON, Avishag, “Terrorism and Knowledge Growth: A Databases and Internet Analysis”, in SILKE, Andrew, *Research on Terrorism. Trends, Achievements and Failures*, London, Frank Cass, 2004, pp. 104-118.
- , “Terrorism as an Academic Subject after 9/11: Searching the Internet Reveals a Stockholm Syndrome Trend”, *Studies in Conflict & Terrorism*, 28, 2005, pp. 45-59.
- INKSTER, Nigel, “The Death of Osama bin Laden”, *Survival*, vol. 53 (3), 2011, pp. 5-10.
- JENKINS, Brian Michael, “Stray Dogs and Virtual Armies, Radicalization and Recruitment to Jihadist Terrorism in the United States Since 9/11”. Santa Monica, Rand Corporation, 2011.
- JESÚS, Carlos Echeverría, “La Nebulosa Terrorista Al Qaida: mito o realidad?”, in Cuadernos de la Guardia Civil, *Revista de Seguridad Pública*, 25, 2001.
- LOPES, Margarida Santos, *Novo Dicionário do Islão*, Alfragide, Casa das Letras, 2010.
- MASTERS, Jonathan, “Yemeni Cleric’s Killing: Praise and Unease”, in Analysis Brief, Council of Foreign Relations, 30 de Setembro de 2011. Disponível em: <http://www.cfr.org/yemen/yemeni-clerics-killing-praise-unease/p26089>.
- MATOS, Hermínio J. de, “O Sistema de Segurança Interna: O Caso Português”, in MOREIRA, Adriano e RAMALHO Pinto [coord.] *ESTRAÉGIA*. Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Vol. XIX, 2010, pp. 173-246.
- , “O Terrorismo e a Proliferação de Estudos na Área da Segurança e Defesa em Portugal”, in *Segurança & Defesa*, 12, Loures, Diário de Bordo, 2010, pp. 36-41.
- , “O Terrorismo Internacional de Matriz Islamista. A Intelligence no Contraterrorismo”. Trabalho de Investigação Final do Curso de Defesa Nacional 2010. Lisboa, IDN, 2011.
- MERARI, Ariel, “The Readiness to kill and die: suicidal terrorism in the Middle East”, in REICH, Walter (ed.), *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*. Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1998, pp. 192-210.
- , *Driven To Death, Psychological and Social Aspects of Suicide Terrorism*, New York, Oxford University Press, 2010.

- MISHAL, Shaul & ROSENTHAL, Maoz, “*Al-Qaeda as a Dune Organization: Toward a Typology of Islamic Terrorist Organizations*”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Routledge, 28, 2005, pp. 275-293.
- MOGHADAM, Assaf, *The Globalization of Martyrdom Al Qaeda, Salafi Jihad and the Diffusion of Suicide Attacks*, Maryland, Johns Hopkins University Press, 2008.
- , *The Globalization of Martyrdom. Al Qaeda, Salafi Jihad and the Diffusion of Suicide Attacks*. Maryland, Johns Hopkins University Press, 2008.
- , “*Defining Suicide Terrorism*”, in PEDAHZUR, Ami (ed.), *Root Causes of Suicide Terrorism: the Globalization of Martyrdom*, New York, Routledge, 2006, pp. 13-24 e 81-107.
- MOREIRA, Adriano (coord.), *Terrorismo*. Coimbra, Almedina, 2004.
- NACOS, Brigitte L., “*Revisiting the Contagion Hypothesis: Terrorism, News Coverage, and Copycat Attacks*”, *Perspectives on Terrorism*, Vol.3 (3), pp. 3-13.
- NEVES, Luís, *O Fenómeno do Terrorismo – Desafios à Investigação Criminal*, *Segurança & Defesa*, nº 5, Loures, Diário de Bordo, 2008, pp. 43-46.
- PAPE, Robert A. & FELDMAN, James K., *Cutting the Fuse, The Explosion of Global Suicide Terrorism and How to Stop It*. London, University of Chicago Press, 2010.
- PAPE, Robert A., *Dying to Win. The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York, Random House, 2005.
- PEDAHZUR, Ami & PERLIGER, Arie, “*The Making of Suicide Bombers: A Comparative Perspective*”, in FOREST, James J. F., *The Making of a Terrorist: Recruitment, Training, and Root Causes*. London, Praeger Security International, 3 vols., 2006, Vol. I, pp. 151-164.
- , *Root Causes of Suicide Terrorism: the Globalization of Martyrdom*. New York, Routledge, 2006.
- , *The Israeli Secret Services & The Struggle Against Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2010.
- PEREIRA, Rui, “*Os Serviços de Informações como Elemento Base dos Sistemas de Luta Contra o Terrorismo*”, in AAVV, *Terrorismo Transnacional – Estratégias de Prevenção e Resposta*. Lisboa, IESM, 2009, pp. 79-89.
- RANSTORP, Magnus, *Mapping Terrorism Research*, Routledge, USA, 2007.
- RAPOPORT, David C., “*The Four Waves of Modern Terrorism*”, in CRONIN, Audrey K. & LUDS, James M. (ed.) *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*. Washington, Georgetown University Press, 2004, pp. 46-73.
- , in Preface, PEDAHZUR, Ami (ed.), *Root Causes of Suicide Terrorism: the Globalization of Martyrdom*. New York, Routledge, 2006, pp. XV-XVIII.
- RATO, Vasco, *Compreender o 11 de Setembro*, Lisboa, babel, 2011.
- REGO, Helena, “*Global Threats, Global Answers*”, in *Segurança & Defesa*, nº 4, Loures, Diário de Bordo, pp. 46-47.

- REINARES, Fernando & POWELL, Charles T. [ed.], *Las Democracias Occidentales Frente al Terrorismo Global*. Barcelona, Ariel, 2008.
- , “*Conceptualizando el terrorismo internacional*”. Real Instituto Elcano, ARI 82/2005. Disponível em: www.realinstitutoelcano.org/.
- , “*Después de Osama bin Laden: cómo quedan al-Qaeda y el terrorismo global?*”, Real Instituto Elcano, ARI n.º 83/2011. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.
- , in “*conference on World Summit on Counter-Terrorism: ICT’s 11th International Conference, September 11-14 (12), 2011*”, International Institute for Counter-Terrorism, Herzliya, Israel. Disponível online (vídeo) em: <http://www.pictureit.co.il/ict/>.
- ROGEIRO, NUNO, “*O Fim do Princípio, o Princípio do Fim*”, in MEACHAM, Jon, *Para Além de Bin Laden*, Lisboa, D. Quixote, 2011, pp. 17-45.
- , *O Inimigo Público, Carl Schmitt, bin Laden e o Terrorismo Pós-Moderno*. Lisboa, Gradiva, 2003.
- ROMANA, Heitor Barras, “*O Espectro Urbanístico Face A Um Cenário Terrorista*”, in VALENTE, Manuel M. Guedes (coord.) *Urbanismo, Segurança e Lei*. Coimbra, Almedina, 2007, pp. 21-30.
- , “*O Novo Framework do Terrorismo Internacional de Matriz Islâmica: desafios ao modelo de análise em informações estratégicas*”, in MOREIRA, Adriano [coord.] *Informações e Segurança. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa, Prefácio, 2003, pp. 257-270.
- SAGEMAN, Marc, *Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008.
- , *Understanding Terror Networks*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.
- SAID, Edward W., *Orientalismo*, Lisboa, Edições Cotovia, 2004.
- SCHWEITZER, Yoram, “*Initial Thoughts upon the Assassination of Bin Laden*”, Institute for National Security Studies, Israel, Insight n.º 254, 2011. Disponível em: <http://www.inss.org.il/>.
- SILKE, Andrew, “*An Introduction to Terrorism Research*”, in SILKE, Andrew, *Research on Terrorism. Trends, Achievements and Failures*, London, Frank Cass, 2004, pp. 1-29.
- STERN, Jessica, “*The Protean Enemy*”, *Foreign Affairs*, 82 (4), 2003, pp. 27-40.
- TORRES, Adelino, “*O Apocalipse da Razão?*”, in MOREIRA, Adriano (coord.), *Terrorismo*. Coimbra, Almedina, 2004, pp. 23-128.
- TORTORA, Giampaolo et al., “*Angiogenesis: A Target for Cancer Therapy*”, *Current Pharmaceutical Design*, 10, 2004, pp. 11-26.
- VALENTE, Manuel M. Guedes, “*A Trilogia Liberdade-Justiça-Segurança: Contributos para a Reconstrução do Conceito de Espaço Penal Europeu*”, in BRANDÃO, Ana Paula (coord.), *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 65-77.

- , “Cooperação Judiciária em Matéria Penal no Âmbito do Terrorismo”, in BRANDÃO, Ana Paula (coord.), *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 65-96.
- , “Terrorismo – Fundamento de restrição de Direitos?”, in MOREIRA, Adriano [coord.] *Terrorismo*. Coimbra, Almedina, 2004, pp. 419-458.
- WILKINSON, Paul. *International Terrorism: a New Kind of Warfare*. Santa Monica, Rand Corporation, 1974.
- ZETTER, Bruce R., “Angiogenesis and Tumor Metastasis”, *Harvard Medical School, Annual Review*, 49, 1998, pp. 407-424.

O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança

EDUARDO PEREIRA CORREIA

*Docente do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
OP – Observatório Político
Investigador do ICPOL – ISCPSI*

RAQUEL DUQUE

*Docente do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
OP – Observatório Político
Investigadora do ICPOL – ISCPSI*

Resumo

A emergência das novas políticas públicas na área da segurança é o resultado da crise do referencial repressivo que impera na sociedade. Pese embora os Estados tenham procedido nos últimos anos a uma forte transformação ao nível organizacional das forças de segurança, os modelos tradicionais implementados pela generalidade dos Estados democráticos ocidentais no pós-Segunda Guerra mundial, mostraram-se rapidamente ineficazes na resolução dos novos desafios sociais. Impedem também a implementação de iniciativas oriundas da sociedade civil, não conseguindo por isso dar resposta adequada aos novos combates provocados pelo aumento do sentimento de insegurança e aos problemas sociais daí derivados.

Dirigimo-nos para uma polícia de proximidade, repousando na ideia de uma concertação entre a polícia e a população, onde a sua acção deverá ser orientada para a resolução dos problemas definidos pela sociedade.

Palavras-chave: políticas públicas; segurança; polícia; democracia.

Abstract

The emergence of new public policies in the area of security is the result of the crisis of the repressive reference that prevails in society. Despite

the States have undertaken in recent years a major transformation at the organizational level of the security forces, traditional models implemented by most Western democratic States in the post-World War II, have proven ineffectual in addressing the new social challenges. They also prevent the implementation of initiatives coming from civil society, thus failing to respond appropriately to new battles caused by the increased sense of insecurity and social problems derived thereof.

We are heading into community policing, resting on the idea of collusion between the police and the population, where its action should be directing to solving the problems identified by the society.

Keywords: public policies; security; police; democracy.

“Quando se desloca o estudo do objecto da segurança do Estado para a sociedade, a segurança deixa de ser a segurança político-militar, interna ou externa, das instituições criadas para o efeito no âmbito estatal; será, assim, a forma como a sociedade percebe a segurança.”

in SARMENTO, C. M. *Política & Segurança, Novas Configurações do Poder*, Lisboa, CHC, OP, ISCP, 2009

As Políticas Públicas de Segurança, enquanto campo teórico, surgiram aliadas a dois fenómenos sócio-políticos, por um lado, à complexidade dos processos de formação de decisões políticas e, por outro, à crise do Estado-Providência, associada a uma cada vez menor legitimidade da Administração Pública na adopção unilateral de determinado tipo de soluções. Importa notar que a crise dos modelos tradicionais tem sido uma causa para o desenvolvimento às políticas públicas em geral, que se aplica, também no caso específico das políticas públicas de segurança.

Embora os Estados tenham procedido nos últimos anos a uma forte transformação ao nível organizacional das forças de segurança, os actuais modelos de polícia são incapazes de, por si só, fornecer uma resposta satisfatória às necessidades de segurança dos cidadãos. Este facto, associado a um elevado crescimento de diferentes formas de criminalidade e sentimento de insegurança, leva a um aparecimento de diversas políticas públicas no âmbito da segurança, nomeadamente na Europa Ocidental.

De acordo com o disposto no artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa “1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna dos cidadãos”¹.

¹ Constituição da República Portuguesa, Lisboa, 2002.

O conceito de segurança esteve desde sempre ligado à protecção perante um acto ofensivo que afectasse significativamente os objectivos políticos do Estado², conduzindo os fenómenos políticos sob a forma de relações de poder. É importante desde logo compreender que o poder político do Estado é um poder de natureza vinculativa, marcado pela susceptibilidade da autoridade³ ou do uso da coacção e força legítimas, com o intuito de resolver os conflitos de interesses dos cidadãos, que possam surgir entre aqueles que concorrem na utilização de bens escassos e/ou finitos.

A este propósito convém relembrar o modelo político vestefaliano⁴, que inaugurou o sistema internacional composto por Estados modernos, ou seja, por Estados, considerados soberanos interna e externamente. Os Estados concentrariam em si mesmos a autoridade última, ao nível interno, e as suas fronteiras político-geográficas definidas determinavam, não só a sua autonomia face a outra qualquer entidade como também a igualdade entre Estados⁵, ao nível externo. Nas palavras de Cravinho, “*Este é o contexto no qual a sociedade internacional contemporânea foi formada e muitos dos elementos da ordem contemporânea encontram as suas raízes nesse período*”⁶.

Estes pressupostos têm, todavia, perdido relevância, ao longo das últimas décadas, no que concerne ao papel dos Estados na sua “*capacidade de regulação da vida interna como na sua participação nas decisões internacionais*”⁷. Na verdade, o registo altamente complexo que a globalização atingiu, transformando as realidades económica, social e política em todo o mundo, acelerando exponencialmente a divulgação da informação, e tornando todos os países interdependentes nas suas diversas relações, dificultou a separação entre a soberania interna e externa de cada Estado. Os desafios políticos, económicos e sociais colocados aos Estados tornam-se, por sua vez, desafios de segurança visto que o Estado

² SARMENTO, C.M., *Política & Segurança, Novas Configurações do Poder*, Lisboa, CHC, OP, ICPOL-ISCPSI, 2009.

³ Entenda-se “*autoridade*” como a legitimidade dos seus detentores no exercício do poder político.

⁴ Termo que incorpora um conjunto de tratados de paz que, em 1648, puseram fim à Guerra dos Trinta Anos e que se eternizou como *Paz de Vestefália*.

⁵ CRAVINHO, João Gomes, *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Imprensa de Ciências Sociais, 2006, p. 62.

⁶ *Ibidem*, p. 65.

⁷ *Ibidem*, p. 290.

democrático contemporâneo pressupõe a capacidade de garantir e manter a segurança dos seus cidadãos.

Importa também mencionar que o exercício do poder político nas democracias se deve coadunar com os princípios de legitimidade, por entidades que são criadas no âmbito da organização do domínio político numa vertente *político-estadual*, pelos Estados; ou *infra-estadual*, pelas autarquias; ou *supra-estadual*, pelas Organizações Internacionais⁸. Contudo, é de realçar que existem situações de exercício de poder, com potencialidade de recurso à força, que surgem sem a intervenção do Estado ou contra a sua autoridade, como é o caso dos grupos terroristas, dos grupos de guerrilha, ou das organizações de crime organizado de âmbito transnacional.

O poder do Estado surge-nos assim como uma relação de força onde, nas sociedades contemporâneas, o Estado utiliza a força como meio, embora não se possa manter através dela. Para MAX WEBER, o Estado só existe enquanto os homens se submetem à autoridade, e o poder está intimamente relacionado com a violência, defendendo que o Estado “*reivindica com sucesso para seu próprio benefício o monopólio da violência física legítima*”⁹.

Porém, a força e a coação não são os únicos meios do poder político. O recurso à persuasão e à legitimação são outros dois instrumentos de extrema importância ao dispor do poder político, tornando-se duas vias complementares, consideradas chave no sucesso da legitimação e do exercício do poder político nas sociedades democráticas contemporâneas. O sistema de legitimação é precisamente um dos principais pilares dessas sociedades. Torna-se fundamental a construção de um processo que se demonstre como legítimo, e que torne as aspirações e ideologias do Estado, como sensibilidades comuns à sociedade civil. Desta forma, o poder do Estado é tão maior, quanto maior se mostrar a aceitação da legitimidade do seu poder. Sobre este assunto, António Teixeira Fernandes entende que “*a análise do exercício do poder deve ser completada com a consideração da sua validade. O sistema político não detém apenas o monopólio da força ou até mesmo da violência, deve aparecer igualmente revestido, aos olhos dos cidadãos, de legitimidade-validade*”¹⁰.

⁸ CANAS, Vitalino, *Preliminares do Estudo da Ciência Política*, Macau, 1992.

⁹ WEBER, Max, *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*, Vol. I e II, Brasília, Editora UNB, 2004.

¹⁰ FERNANDES, António Teixeira (1998), *Os Fenómenos Políticos, Sociologia do Poder*, Porto, Edições Afrontamento, 1998.

O Estado conseguirá, portanto, exercer mais eficazmente a sua dominação, quanto maior e mais natural for a sua legitimação, que consequentemente lhe conferirá a necessária autoridade. Os detentores do poder não são indiferentes à importância de consagrar a liberdade do povo, um factor essencial para a estabilidade entre governantes e governados. Ora, o poder do Estado procura explorar, desta forma, um lado mais próximo e emocional dos cidadãos, para obter comportamentos sociais tácitos, a favor da estabilidade do Estado. Sobre este facto, deve mencionar-se o contributo de Vilfredo Pareto que aponta no essencial as “derivações” como “*racionalizações que se produzem quando se pretende explicar alguma coisa que não é, em si mesmo, racional ou se procura justificar uma acção que assume formas cuja violência se quer encobrir*”¹¹.

Como vimos anteriormente, a governação e o exercício do poder político, não se limitam a um entendimento tácito de legitimidade, com a possibilidade de recurso à força e à coação. Na actividade política contemporânea, um dos factores importantes reside na relação entre a astúcia e a força. Tanto uma, como outra, e até mesmo ambas em conjunto, são constantemente apontadas como forma de consolidação do poder. O sociólogo Julien Freund, em linha com as concepções Weberianas, defende que “*a acção política consiste num uso inteligente da força*”¹², tendo como fim o aumento da própria força e a consolidação do poder.

Se num primeiro momento os Estados podem inclinar-se para a utilização repressiva da força, através dos meios de repressão¹³, logo compreendem a importância da astúcia quando pretendem convencer ou camuflar o poder político. Nas sociedades democráticas contemporâneas, em que o exercício do poder depende da existência de maiorias, existe um constante e inteligente equilíbrio de ambas, com um maior pendor para a utilização da astúcia. Veja-se que a sua utilização é habitual e recorrente na necessidade de maiorias e, por vezes, consensos e de aprovações de programas e legislações.

Os modelos de segurança tradicionais, implementados pela generalidade dos Estados democráticos ocidentais no pós-Segunda Guerra mundial, mostram-se rapidamente ineficazes na resolução dos novos

¹¹ PARETO, Vilfredo, *Traité de Sociologie Générale*, Genève, Droz, 1968.

¹² FREUND, Julien, *O que é a Política?*, Lisboa, Edições Futura, 1974.

¹³ FOUCAULT, Michel, *Discipline and Punish: the Birth of the Prison*, New York: Random House, 1975.

desafios sociais, e impedem a implementação de iniciativas oriundas da sociedade civil. As novas dificuldades provocadas pelo aumento do crime, do sentimento de insegurança e dos problemas sociais daí derivados¹⁴ não conseguem receber uma resposta apropriada pela desadequação dos referidos modelos de segurança tradicionais.

Assim, a emergência das novas políticas públicas na área da segurança são o resultado da crise do referencial repressivo que impera na sociedade¹⁵. Este referencial assenta na ideia de que é possível controlar os comportamentos delinquentes através da repressão e da sanção *a posteriori*. Pelo que este sistema, em pleno e correcto funcionamento, asseguraria a repressão e a sanção dos comportamentos desviantes. Não confundir contudo com a função coerciva que caracteriza a função policial¹⁶, sobretudo nas situações em que se torna necessário recorrer legitimamente à violência para garantir a segurança dos cidadãos.

Porém, a regulação jurídica dos actuais Estados é colocada em causa, existindo uma incapacidade real para inflectir o aumento da violência, levando a que esta crise derive fundamentalmente da construção de um sistema penal demasiado afastado dos cidadãos. Será então necessário proceder-se a uma substituição do *referencial repressão* pelo *referencial prevenção*, isto é, adoptar as políticas de prevenção como alternativa às políticas de repressão.

O aparecimento das políticas públicas de segurança é assumido a partir do momento em que os Estados apreendem o paradoxo repressão *versus* prevenção, e da necessidade de resolver os problemas que são colocados pela sociedade civil na área da segurança, excluindo os modelos repressivos e de segurança militar. Baseados na construção de um referencial de segurança distinto do utilizado até então, os programas surgem articulados e integrados numa política global de preservação da coesão social, em associação a outras políticas governamentais.

Há também que ter em conta o surgimento do dilema de ordem pública, ou seja, *“reprimir desordens implica um custo; mas é igualmente custoso não o fazer (...) A solução desse dilema obriga a procurar a redução simultânea de ambos os custos, sem que a diminuição de um*

¹⁴ GLEIZAL, Jean-Jacques, *Teóris de la securité*, Paris, ENSP, 1997.

¹⁵ ROCHÉ, Sebastian, *Sociologie Politique de l'Insécurité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

¹⁶ CLEMENTE, Pedro, Políticas Públicas - A Polícia em Portugal, *Cadernos INA n.º 26*, INA, 2006.

destes custos leve ao aumento do outro."¹⁷ Os distintos processos de democratização permitiram o "direito ao direito", isto é, as constituições democráticas prevêm direitos, liberdades e garantias, nomeadamente o direito e a institucionalização de formas de protesto que obriga a uma alteração do comportamento do Estado. O custo político de manutenção da repressão, remete para uma procura de soluções técnicas no sentido de encontrar uma escala de meios de dissuasão que seja eficaz e proporcionada, mas que altere a actuação policial para uma intervenção reactiva e selectiva.

As primeiras políticas públicas de segurança que incluíam a supramencionada alteração de referencial, teve as suas raízes histórias nos países anglo-saxónicos devido, em grande medida, ao facto de a polícia nestes Estados adquirir uma regulação mais sociológica, podendo ser mais facilmente submetida a imperativos de alteração social e política, rompendo com o conceito de ordem pública de natureza jurídica¹⁸.

No âmbito de uma sociedade pós-moderna, conceito este que ganhou projecção graças ao filósofo francês Jean-François Lyotard, com a publicação "*A Condição Pós-Moderna*" (1979), e cujas diversas acepções e debates buscam uma resposta para uma sociedade pós-moderna, tal sociedade deve ser entendida de forma abrangente, e dizendo respeito a uma comunidade que vive na era da inovação tecnológica, do ciberespaço¹⁹, e da globalização. É nestas sociedades que surge um interesse pela segurança humana, ao contrário da segurança militar ou segurança externa dos Estados.

O conceito de segurança humana foi apresentado pela primeira vez num relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994. Foi inovadora a ênfase dada às ameaças globais, atribuindo ao indivíduo o papel de referente de segurança, oposto à relevância das ameaças tradicionais cujo referente de segurança correspondia ao

¹⁷ Sobre este assunto, vd CEREZALES, Diego Palacios, "Técnica, política e o dilema da ordem pública no Portugal contemporâneo (1851-1974)", Em: ALMEIDA, Pedro Tavares de, e MARQUES, Tiago Pires [coord.], *Lei e Ordem, Justiça Penal, Criminalidade e Política (Séculos XIX-XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2006.

¹⁸ VALENTE, Manuel Guedes [coord.], «Segurança e Actuação Policial. Contributo da Ciência Política», Reuniões e Manifestações, Actuação Policial, Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Almedina, 2009.

¹⁹ Entendido enquanto rede mundial de computadores e espaço virtual, ou seja, um espaço de ligação entre todos os dispositivos de informação e sem barreiras fronteiriças comuns noutros meios de comunicação.

Estado, fazendo emergir um novo paradigma securitário. A segurança humana emergiu num contexto em que o mundo já não estava dividido em dois blocos, caracterizando-se por uma visão de segurança centrada nas pessoas e de que esta é importante para a estabilidade nas esferas nacional, regional e global, pressupondo uma interdisciplinaridade das áreas de relações internacionais, estudos de desenvolvimento, estudos estratégicos e direitos humanos.

A maioria dos Estados Ocidentais passou a defender uma responsável formulação e transformação das primeiras políticas de segurança orientadas para a sociedade, nomeadamente através das *problem oriented policing*, formuladas por Herman Goldstein no final dos anos de 1970. Esta mudança significa que a polícia deve abandonar a preocupação excessiva com a burocracia e deve direccionar a atenção para os fins do trabalho policial, ou seja, orientar a sua actividade para os problemas comportamentais e sociais que compõem os diversos desafios do trabalho policial, tais como assaltos na via pública, assaltos a residências, vandalismo, ou violência doméstica²⁰.

Um outro tipo de políticas públicas diz respeito ao reforço das relações entre as forças policiais e a sociedade, as *community policing*, baseadas numa estratégia de policiamento comunitário²¹. Assistimos a um interesse crescente do poder político pela polícia enquanto agente responsável pela implementação e transformação das políticas públicas de segurança. A alteração da natureza ideológica do conceito de segurança que desencadeou as primeiras políticas públicas está associada a um conceito de natureza sociológica, que rompia de alguma forma com o conceito de ordem pública de natureza jurídica. A polícia na sua concepção tradicional, de natureza jurídica e de raiz continental europeia, é uma actividade específica do Estado, levada a cabo pelas autoridades administrativas e pelas forças e serviços de segurança²². Dentro desta concepção, a actividade de polícia visa prevenir e garantir a ordem e segurança públicas do Estado. É na alteração do Estado liberal para um Estado social que surgem as primeiras alterações, não só ao conceito de polícia, mas sobretudo aos conceitos de actividade policial. A multiplicação dos

²⁰ GOLDSTEIN apud MACLAUGHLIN, Eugene, *The New Policing*, London, SAGE Publications, 2007.

²¹ REINER, Robert, *Policing*, Volume II, Darmouth, 1994.

²² BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., e PASQUINO, G., *Dicionário de Política*, Vol. I/III, Brasília, Editora UNB, 1986.

bens sociais susceptíveis de protecção, conduziu o Estado a estender a sua intervenção a novas áreas, alterando também a forma e o procedimento de acção.

Existe portanto a percepção relativamente à necessidade de reorientação da polícia para o serviço ao cidadão, uma polícia que analisa os problemas de segurança, escuta os seus parceiros e define os planos de acção de forma concertada²³, tornando os agentes de segurança não só como agentes de segurança mas também como agentes de mediação social.

Segundo esta perspectiva, dirigimo-nos para uma verdadeira polícia de proximidade, repousando na ideia de uma concertação entre a polícia e a população. Nesta óptica a polícia deverá mobilizar a população para tarefas de segurança, orientando a sua acção para a resolução dos problemas definidos pelas populações²⁴. Para tal, contribuiu fortemente a consagração das forças de segurança como forças de natureza civil, colocando-as na senda de uma polícia cívica, e não repressiva.

O conceito de policiamento de proximidade²⁵, emana, assim, baseado no desenvolvimento da actividade policial tão perto quanto possível das populações, tendo em conta a visibilidade das Forças de Segurança e a sua efectiva capacidade para resolver os problemas concretos dos cidadãos. Trata-se de uma actividade em que é fundamental a colaboração entre a comunidade e a polícia com o objectivo de identificar e resolver os problemas da comunidade. Deixando a polícia de ser a única guardiã da lei e da ordem, todos os membros da comunidade se tornam elementos activos no esforço conjunto para melhorar a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos. Este novo conceito exigiu a modernização das forças policiais, bem como a implementação de acções no sentido do reforço das relações de confiança entre a polícia e a sociedade.

Tomando como exemplo o caso português, a emergência das políticas públicas de segurança surgiu intimamente ligada ao conceito de policiamento de proximidade, através do chamado Programa Integrado

²³ BAYLEY, D. & SHEARING, C., *The New Structures of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, United States Department of Justice, Washington D.C., National Institute of Justice, 2001.

²⁴ DOMENACH, J., JOURNES, C. *La Police - Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, 1993.

²⁵ OLIVEIRA, J., *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento, a Emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Almedina, 2006.

de Policiamento de Proximidade. Através da Directiva Estratégica nº 10/2006, de 15 de Maio, o Estado integra um conjunto de políticas sectoriais desenvolvidas até então de forma desarticulada. Este Programa, reúne, assim,

numa estratégia global, através do estabelecimento de objectivos estratégicos e operacionais, e implementando mecanismos de coordenação, de avaliação e de formação, [conferindo] um maior enfoque na componente de proximidade/prevenção da criminalidade e na melhoria da sua articulação com as componentes de ordem pública, investigação criminal e informações policiais²⁶.

O objectivo máximo deste programa é dar uma nova visibilidade das forças de segurança, procurando fornecer uma nova capacidade de inserção dessas forças de segurança na vida das comunidades, assumindo uma dimensão cívica, profissional e política.

Sintetizando, é certo que o processo de emergência de políticas públicas de segurança é um enorme desafio para o Estado, na transformação dos seus ideais sociológicos e da forma como este percepção a segurança dos cidadãos e da sociedade. Mas será também um desafio para as forças de segurança, pressionadas pelo desencadeamento de necessidades sociais emergentes, e pela necessidade de abandonar os modelos tradicionais de polícia que são, desde logo, incapazes de compreender as mudanças e as pressões políticas provenientes dos cidadãos.

Na realidade, esta transformação será também uma mais-valia para as forças de segurança na medida em que a polícia submetida às políticas públicas se abre à sociedade²⁷. São as políticas públicas que têm vindo a transformar o panorama da segurança e do próprio Estado, levando na sua emergência, a um novo processo de modernização, e produzindo ao longo dos últimos anos alterações significativas na organização e na segurança pública.

²⁶ Consultar sítio da Internet da Polícia de Segurança Pública em: <http://www.psp.pt/Pages/programasespeciais/pipp.aspx?menu=1>

²⁷ GOMES, P. Valente [et al.], “Modelos de Policiamento”, colectânea de comunicações apresentadas na conferência sobre a temática de Modelos de Policiamento, a 14 de Março de 2001, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, *Revista Polícia Portuguesa*, N.º 128, Março/Abril de 2001.

Bibliografia

- BAYLEY, D. & SHEARING, C., *The New Structures of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, United States Department of Justice, Washington D.C., National Institute of Justice, 2001.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., e PASQUINO, G., *Dicionário de Política*, Vol. I/II, Brasília, Editora UNB, 1986.
- CANAS, Vitalino, *Preliminares do Estudo da Ciência Política*, Macau, 1992.
- CEREZALES, Diego Palacios, “Técnica, política e o dilema da ordem pública no Portugal contemporâneo (1851-1974)”, Em: ALMEIDA, Pedro Tavares de, e MARQUES, Tiago Pires [coord.], *Lei e Ordem, Justiça Penal, Criminalidade e Polícia (Séculos XIX-XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2006.
- CLEMENTE, Pedro, “Políticas Públicas – A Polícia em Portugal”, *Cadernos INA* n° 26, INA, 2006.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Lisboa, 12ª Edição, Quid Juris, 2002.
- CRAVINHO, João Gomes, *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Imprensa de Ciências Sociais, 2006.
- DOMENACH, J. e JOURNES, C. *La Police – Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, 1993.
- FERNANDES, António Teixeira, *Os Fenómenos Políticos, Sociologia do Poder*, Porto, Edições Afrontamento, 1998.
- FOUCAULT, Michel, *Discipline and Punish: the Birth of the Prison*, New York: Random House, 1975.
- FREUND, Julien, *O que é a Política?*, Lisboa, Edições Futura, 1974.
- GLEIZAL, Jean-Jacques, *Théories de la sécurité*, Paris, ENSP, 1997.
- GLEIZAL, Jean-Jacques [et al.], *La Police: le cas des démocraties occidentales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- MACLAUGHLIN, Eugene, *The New Policing*, London, SAGE Publications, 2007.
- OLIVEIRA, J. Ferteira, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento, a Emergência do Policiamento de Proximidade*, Almedina, 2006.
- PARETO, Vilfredo, *Traité de Sociologie Générale*, Genève, Droz, 1968.
- PROGRAMA INTEGRADO DE POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE. Directiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de Maio, Polícia de Segurança Pública.
- REINER, Robert, *Policing*, Volume II, Darmouth, 1994.
- ROCHÉ, Sebastian, *Sociologie Politique de l'Insécurité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.
- SARMENTO, Cristina Montalvão, *Política & Segurança, Novas Configurações do Poder*, Lisboa, CHC-UNL, ICPOL-ISCPSI, 2009.
- VALENTE, Manuel Guedes [coord.], «Segurança e Actuação Policial. Contributo da Ciência Política», Reuniões e Manifestações, Actuação Policial, Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Almedina, 2009.
- WEBER, Max, *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*, Vol. I e II, Editora Universidade de Brasília, 2004.

Breve contributo para uma teoria dos serviços de informações

HELDER VALENTE DIAS

*Director de Ensino e Docente do ISCP
Investigador do ICPOP-ISCPSI*

Sumário

Introdução; 1. Estado de Direito Democrático, Segurança e Informações; 1.1. A Segurança como Tarefa Fundamental do Estado de Direito Democrático; 1.2. A Tarefa Administrativa da Segurança e as Informações; 2. As Informações em Sentido Funcional: 2.1. Modalidades de Informações; 2.2. Características da Actividade de Informações; 3. As Informações em Sentido Orgânico: 3.1. Os Serviços de Informações; 3.2. Características dos Serviços de Informações; 4. As Informações em Sentido Formal: 4.1. Os Poderes dos Serviços de Informações no Contexto do Poder Administrativo; 4.2. O Poder dos Serviços de Informações; 5. O Controlo dos Serviços de Informações: 5.1. Das Modalidades de Controlo em Geral; 5.2. A Fiscalização dos Serviços de Informações; Conclusão.

Palavras-chave: segurança e informações; modalidades; serviços; poderes; controlo.

Summary

Introduction; 1. Rule of Law, and Information Security: 1.1. The Security Task as the Fundamental Rule of Law; 1.2. The Task of Administrative and Information Security; 2. The information in Functional Direction: 2.1. Methods of Information; 2.2. Characteristics of Information Activity; 3. The information on Organic Sense: 3.1. The Information Services; 3.2. Characteristics of Information Services; 4. The Information Direction on Formal: 4.1. The Powers of the Intelligence Services in the Context of Administrative Power; 4.2. The Power of Information Services;

¹ LUÍS DE CAMÕES, *Os Lusíadas*, Canto Oitavo, 89.

5. Control Information Services; 5.1. Methods of Control in General; 5.2. The Surveillance Information Services; Conclusion.

Keywords: information security; methods; services; powers; control.

“... Imitar os ilustres e igualá-los;
Voar co’o pensamento a toda parte,
Adivinhar perigos e evitá-los,
Com militar engenho e sutil arte
Entender os imigos e enganá-los, ...”.

LUÍS DE CAMÕES¹

Introdução

As informações, no sentido restrito de processo, consistem na análise da informação, para a obtenção de conhecimento num patamar acima da informação, através do trabalho efectuado sobre os dados, para lhes dar sentido, no quadro dos propósitos para que servem². São a compreensão da informação de forma relacionada, organizada e contextualizada. O seu papel e significado ligam-se, geralmente, a três ideias fundamentais: primeira, o carácter distintivo da sua estruturação em termos de sistema (pense-se na articulação de múltiplos componentes tendo em vista a obtenção de um resultado, tido como útil); segunda, a sua perenidade (por, enquanto fundamento das decisões, serem inerentes à actividade humana); terceira, o seu extraordinário acréscimo de relevância nas sociedades actuais³.

Nas palavras de PEDRO CARDOSO, a actividade de informações é necessária para prestar apoio isento e esclarecido aos órgãos de soberania, que garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição, de modo a permitir que os diversos poderes sejam exercidos com oportuna previsão das dificuldades que se podem apresentar ao seu livre exercício⁴. Aqueles que têm por missão garantir a salvaguarda da independência nacional e a segurança interna

² ANTÓNIO DE JESUS BISPO, “A Função de Informar”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 78.

³ ERNÂNI RODRIGUES LOPES, “Informações, Informação e Estratégia Económica e Empresarial”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 220.

⁴ PEDRO CARDOSO, *As Informações em Portugal*, Lisboa, Edição da Revista Nação e Defesa, p. 8.

não podem dispensar um conhecimento, o mais completo possível e oportuno, das actividades hostis e das ameaças, para orientar a preparação, o dispositivo e a prontidão dos meios e procurar o melhor modo de inscrever o país na evolução dos arranjos diplomáticos e estratégicos por que passa a comunidade internacional.

A actividade de informações em Portugal tem sido marcada, nos últimos anos, e ainda hoje, pela forma como as diversas ditaduras, durante o século XX, degradaram as informações, sobretudo através da sua instrumentalização policial e repressiva. Por isso, a sua institucionalização, no quadro do Estado de direito democrático, tem sido feita com dificuldades, incompreensões, recuos e avanços, além de muitas dúvidas quanto ao modelo a seguir. Entre nós, elas parecem balançar-se entre uma irremediável dicotomia: por uma parte, a sua utilidade no apoio à tomada de decisão política; por outra parte, a sua aparente dificuldade de coexistência com o Estado de direito democrático⁵.

O âmbito concreto das informações é decisivamente marcado em função dos interesses públicos que em cada momento sejam constitucional e legislativamente considerados relevantes, o que, por sua vez, depende de diversos factores histórico-culturais e políticos. Neste contexto, a actividade de informações haverá de traduzir-se num quadro jurídico-constitucional susceptível de apresentar garantias suficientes com vista à responsabilização democrática dos serviços de informações. O objectivo do nosso estudo será, pois, o de contribuir para o entendimento dos serviços de informações nos seus diversos sentidos – funcional, orgânico e formal – no contexto do Estado de direito democrático⁶.

Parece inerente ao objectivo deste trabalho um certo grau de dificuldade. Se, por um lado, é patente a displicência académica com que o

⁵ A dicotomia é, em geral, assim explicada: a natureza crescentemente imprevisível das novas ameaças, a globalização do sistema internacional, o “nevoeiro” informacional causado pelo excesso de informação, sobre-informação e desinformação e o enfraquecimento gradual dos poderes públicos fazem acentuar a sua utilidade e necessidade; o exercício do poder no Estado de direito democrático é, hoje, decisivamente marcado pela emergência dos direitos fundamentais e dos direitos do homem, pela imposição do princípio da transparência democrática e pelo reconhecimento do direito à informação, o que torna os serviços de informações uma excepção relutantemente aceite. PEDRO ESTEVES, “Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 440.

⁶ Por razões de economia, que se prendem com a natureza e extensão deste estudo, não trataremos todos os órgãos e serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa, mas, tão só, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança, aludindo aos restantes órgãos e serviços apenas e na medida em que tal seja indispensável para a sua melhor compreensão.

tema atinente às informações, do ponto de vista jurídico-administrativo, tem sido tratado entre nós, por outro lado, é maior ainda o vácuo bibliográfico sobre a contextualização das informações no Estado de direito democrático. Mesmo assim, decidimos percorrer o caminho, animados pela possibilidade de, numa pesquisa bibliográfica mais ampla, podermos descortinar os traços essenciais das informações.

Para trilharmos os caminhos que irão atingir o nosso objectivo iremos balançar-nos entre duas perspectivas que, entre outras, orientam o estudo do direito: a perspectiva exegética, na medida em que procuraremos encontrar uma solução em resultado da interpretação das normas jurídicas, e uma perspectiva dogmática, na medida em que procuraremos inserir os dados resultantes da interpretação das normas numa lógica sistemática global relativamente aos princípios fundamentais que compõem o sistema jurídico regulador da matéria em apreço⁷.

O nosso trabalho contará, assim, quanto ao percurso da exposição, com cinco momentos. Em primeiro lugar, analisaremos a relação entre Estado de direito democrático, segurança e informações. Depois, num segundo, terceiro e quarto momentos, procuraremos descortinar a natureza das informações em sentido funcional, orgânico e formal. Por fim, e num quinto momento, indagaremos sobre o controlo dos serviços de informações, quando exercem a actividade de informações e usam poderes que lhes dão supremacia sobre os cidadãos⁸.

1. Estado de Direito Democrático, Segurança e Informações

1.1. A Segurança Como Tarefa Fundamental do Estado de Direito Democrático

O Estado-colectividade prossegue fins diversificados que, hoje em dia, abrangem a segurança, a justiça e o bem-estar⁹. A República Portu-

⁷ Como ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL, a ciência do direito versa sobre normas jurídicas, a ciência do direito administrativo versa sobre normas jurídicas administrativas e o sistema que elas formam, com o seu espírito, com os seus princípios, com os seus conceitos e a sua técnica. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a Ed., Coimbra, Almedina, 1994, p. 178.

⁸ No nosso estudo, não nos afastaremos, por isso, da forma tradicional como a doutrina jurídico-administrativa dominante costuma tratar a Administração Pública.

⁹ Sobre o Estado-colectividade, ver REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria Geral do Estado*, 3.^a Ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 61 e seg.

guesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa¹⁰.

Significa isto, por um lado, que se trata de um Estado com uma Constituição limitadora do poder através do império do direito, ou seja, trata-se do governo de leis e não de homens, de Estado submetido ao direito, de Constituição como vinculação jurídica do poder. Por outro lado, a legitimidade de uma ordem de poder assenta no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder vem do povo. Assim, o princípio da soberania popular, caracterizado segundo procedimentos juridicamente regulados, serve de charneira entre o Estado de direito e o Estado democrático, possibilitando a compreensão da moderna fórmula de Estado de direito democrático¹¹.

A República Portuguesa, como Estado de direito democrático-constitucional, é conformada pelo princípio do Estado de direito¹², princípio republicano, princípio democrático, princípio social e pelo princípio unitário, no que respeita à forma de Estado¹³. O Estado português é a principal entidade jurídico-política e é nele que se concentra, nos dias de hoje, o principal modo de organização política e social. Nas palavras de BACELAR GOUVEIA, “o Estado é a estrutura juridicamente personalizada, que num dado território exerce um poder político soberano, em nome de uma comunidade de cidadãos que ao mesmo se vincula”¹⁴.

Ao Estado estão associadas diversas características. Para efeitos do nosso estudo, importa destacar a autonomia dos seus fins (o Estado separa os fins que prossegue dos interesses pretendidos pelos seus membros individualmente considerados, avultando, assim, a ideia de bem comum)

¹⁰ Confrontar art.º 2.º da Constituição da República Portuguesa.

¹¹ J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 98 e seg.

¹² E dentro dele, os princípios da dignidade da pessoa humana, da juridicidade e da constitucionalidade, da separação de poderes, da segurança jurídica e da confiança, da igualdade e da proporcionalidade.

¹³ Sobre os princípios constitucionais da República Portuguesa, ver JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2005, p. 777 e seg.

¹⁴ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2005, p. 136.

e a coercibilidade dos seus meios (o Estado, embora não o seja em exclusividade, é o depositário supremo das estruturas da coerção, que podem aplicar a força física, para fazer respeitar o direito que produz e a ordem político-social que mantém). Já no plano dos seus fins, tradicionalmente, agrupam-se em três vertentes: a segurança, a justiça e o bem-estar.

A segurança pode respeitar à segurança externa contra as entidades agressoras, no plano territorial, no plano das pessoas e no plano do poder, e à segurança interna, na manutenção da ordem pública, da segurança de pessoas e bens, na prevenção e interrupção de actividades danosas para bens sociais juridicamente protegidos e na aplicação geral do direito. A justiça impõe que se estabeleçam relações de igualdade (justiça comutativa) e impõe que se dê a cada um o que lhe pertence pelo seu mérito, numa visão não necessariamente igualitarista (justiça distributiva). O bem-estar visa a provisão de bens que o mercado não pode fornecer satisfatoriamente (bem-estar económico) e a prestação de serviços sociais e culturais (bem-estar social).

Na senda desta conceptualização, não poderia o nosso Estado de direito-constitucional, na própria Constituição, deixar de prestar uma particular atenção ao seu fim da segurança. Como ensina GUEDES VALENTE, “são poucos os que pensam na segurança como um direito garantístico do exercício dos demais direitos, liberdades e garantias”¹⁵, já que a segurança, como “bem jurídico colectivo (...), não pode ser vista numa perspectiva limitativa dos demais direitos fundamentais, mas tão só numa visão humanista (...), como garantia da liberdade física e psicológica, para usufruto pleno dos demais direitos fundamentais”. Terá sido, por ventura, por isso que o legislador Constitucional consagrou o direito à segurança e o direito à liberdade no mesmo artigo e número da Constituição – o art.º 27.º, n.º 1.

Mas a Constituição, em matéria de segurança, não se fica por aqui. A manifestação mais geral do relevo do objectivo da segurança resulta logo do artigo que define as tarefas fundamentais do Estado – o art.º 9.º, alíneas *a*) e *b*)¹⁶. Depois, resulta também, como faz notar

¹⁵ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, Tomo I, Coimbra, Almedina, 2005, p. 50.

¹⁶ Nos termos do art.º 9.º, alíneas *a*) e *b*), da Constituição, são tarefas fundamentais do Estado, no primeiro caso, garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; no segundo caso, garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático.

BACELAR GOUVEIA¹⁷, do art.º 27.º, n.º 2 e n.º 3, e do art.º 268.º, n.º 2, ambos da Constituição, quando se afirma que certos direitos fundamentais podem ser objecto de restrições em nome das finalidades de segurança do Estado¹⁸. Do mesmo modo, mostram-se sensíveis os aspectos da segurança nos artigos 272.º (Polícia), 275.º (Forças Armadas) e 164.º, alínea q), quando, neste último, se afirma que o regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado é da competência exclusiva da Assembleia da República.

1.2. A Tarefa Administrativa da Segurança e as Informações

A realização dos fins do Estado (segurança, justiça e bem-estar) exige a existência de entes jurídicos incumbidos da sua prossecução (Estado-aparelho) e implica o desenvolvimento de actividades ou funções (funções do Estado)¹⁹. De entre estas, para o nosso estudo, releva a função administrativa que pode ser entendida como a actividade pública contínua tendente à satisfação das necessidades colectivas em cada momento seleccionadas, mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da colectividade política²⁰.

DIOGO FREITAS DO AMARAL reconduz as necessidades colectivas a prosseguir pela Administração Pública a três espécies fundamentais: a segurança, a cultura e o bem-estar²¹. Outros agrupam a actividade administrativa em cinco grandes tarefas, a saber, a primeira, a manutenção da ordem e segurança públicas, a segunda, a efectivação de prestações aos particulares, a terceira, a direcção da vida social, a quarta, a obtenção de

¹⁷ JORGE BACELAR GOUVEIA, "Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização", in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 174 e 175.

¹⁸ Os cidadãos poderão, assim, ser privados da liberdade, por exemplo, aquando da detenção em flagrante delito; ou deixarão de ter acesso aos arquivos e registos da administração sempre que a lei assim dispuser em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

¹⁹ As funções do Estado são a função constituinte e as restantes funções do Estado. Estas podem desdobrar-se em funções primárias (a função política e a função legislativa) e em funções secundárias (a função jurisdicional e a função administrativa).

²⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, Dom Quixote, 2004, p. 32 e 33.

²¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª Ed., Coimbra, Almedina, 1994, p. 32.

recursos materiais indispensáveis e, finalmente, a quinta, a gestão de meios materiais e humanos²².

De todo o modo, independentemente das classificações que se produzam neste domínio, a tarefa da manutenção da ordem e segurança públicas é uma constante observável e constitui sempre a primeira das tarefas administrativas. Ela é prosseguida, em grande medida, no que ao plano interno diz respeito, pela polícia, embora a possa transcender, através da prevenção e interrupção de actividades danosas ou perigosas para a colectividade. No plano externo, é prosseguida pelas forças armadas, a quem incumbe a defesa militar da República, contra qualquer agressão ou ameaça externas²³.

Mas, em bom rigor, a função administrativa da segurança não é, hoje, um exclusivo de entes públicos estatais²⁴ e, por outro lado, quando

²² MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 38 e 39.

²³ Esta delimitação rigorosa, entre segurança interna e segurança externa, não tem hoje plena validade. São vários os factores que a perturbam: em primeiro lugar, fala-se numa nova *governance* da segurança; em segundo lugar, alude-se a uma vertente externa da segurança interna e a uma vertente interna da segurança externa. Mas estas novas concepções da segurança não são de todo alheias à nossa Constituição, como por vezes se diz. No art.º 6.º, a Constituição autoriza a descentralização democrática da Administração Pública e das suas funções. No art.º 7.º, autoriza-se a abertura internacional que tem dois significados: em primeiro lugar, aceitam-se as dimensões fácticas e jurídicas da interdependência internacional, o que pressuporá a abertura da Constituição que deixará de ter a pretensão de fornecer um esquema regulativo, exclusivo e totalizante, assente num poder estatal soberano, para aceitar os quadros ordenadores da comunidade internacional; em segundo lugar, significa a afirmação do direito internacional como direito do próprio país. No art.º 19.º, define-se a tipologia de estados de necessidade – estado de guerra, estado de sítio e estado de emergência, sendo certo que também se poderá falar em estado de necessidade interna (de sítio ou de emergência). Sobre a nova *governance* da segurança, ver Nuno Severiano Teixeira *et al.*, *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Preliminar*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais, 2006. Sobre o cruzamento, em certa medida, entre segurança interna e externa, ver ANA PAULA BRANDÃO, “Segurança: Um Conceito Contestado em Debate”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 37 e seg. Sobre o tratamento constitucional da matéria, ver J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, 7.ª Ed., 2003, p. 359 e seg., 367 e seg., 1099 e seg.

²⁴ Diz-se, hoje, que o Estado já não é o único actor da segurança, através do seu aparelho militar e policial. Nos últimos anos o modelo vestefaliano tem vindo a alterar-se. Em primeiro lugar, tornou-se cada vez mais indefinida a fronteira entre interno e externo. Em segundo lugar, não só emergiram novos actores internacionais em matéria de segurança, como os Estados passaram a actuar num quadro internacional complexo (caracterizado pela interdependência, pela transnacionalização e pela desterritorialização

é desenvolvida pelo Estado, não é um exclusivo da polícia e das forças armadas. Com efeito, como se retira, designadamente, do art.º 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa²⁵, e do art.º 12.º, n.º 2, alíneas e) e h) e do art.º 25.º, n.º 2, alínea e), ambos da Lei de Segurança Interna²⁶, os serviços de informações terão aí um destacado papel, assegurando a produção de informações necessárias à salvaguarda de independência nacional e à garantia da segurança interna.

A construção do Estado de direito é uma tarefa permanente. A democracia, ao proceder no limite da instabilidade, permite-se organizar a sociedade num quadro de abertura, mas, por isso mesmo, também de grande vulnerabilidade²⁷. Na linha de ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, a superioridade moral da democracia não contém informação sobre a realidade, mas informação para a realidade. A segurança, no âmbito das informações, visa a pesquisa do exacto real capaz de afectar um nível de segurança já não suportável pela estrutura e organização do Estado de direito. Como a segurança é um valor jurídico integrante da Constituição, na sua dimensão interna e externa, contra agressões e ameaças, ainda que indeterminadas, contra o interesse nacional, é visível a crescente importância das informações de segurança nacional²⁸.

da segurança). Em terceiro lugar, as áreas da segurança já não se limitam ao domínio tradicional, mas alargam-se a novos domínios, como o económico, o social, o político e o ambiental. Em quarto lugar, o alargamento da segurança faz-se a par de um alargamento do número de actores que produzem e distribuem o bem jurídico segurança. A densificação do conteúdo da função administrativa da segurança faz-se, assim, segundo quatro vectores essenciais: o primeiro vector alarga a segurança a vários domínios – do uso da força à qualidade de vida; o segundo alarga os actores da segurança – do monopólio do Estado aos múltiplos actores que actuam de forma subsidiária; o terceiro alarga os objectos da segurança – da segurança do Estado à segurança das pessoas; o quarto alarga os instrumentos da segurança – do *hard power* ao *soft power*. Este novo quadro leva-nos a um novo paradigma de segurança que pode ser encontrado na ideia de *governance*. Trata-se de uma *multi-level governance*, em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local, o nacional e o internacional. Ao respeito, ver NUNO SEVERIANO TEIXEIRA *et al*, *Estudo Para...*, 2006, p. 32 e seg.

²⁵ Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

²⁶ Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

²⁷ ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações da República Portuguesa”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 73.

²⁸ Face ao novo quadro de ameaças e riscos, de carácter difuso e de elevada imprevisibilidade, que emergiu depois de 1989, com o fim da guerra fria, e depois do 11 de Setembro de 2001, tem-se assistido à reestruturação e ao reapetrechamento dos serviços de informações em todos os países.

2. As Informações em Sentido Funcional

2.1. Modalidades de Informações

Nas palavras de DIOGO FREITAS DO AMARAL, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade²⁹. Na doutrina, quando se fala em Administração Pública ou em serviços públicos, são três os principais sentidos em que se utilizam as expressões: primeiro, no sentido da actividade (ou serviços públicos em sentido material ou funcional); segundo, no sentido de organização (ou serviços públicos em sentido orgânico ou, ainda, em sentido subjectivo); terceiro, no sentido formal (ou o modo próprio de agir que caracteriza os serviços em determinado tipo de sistemas de administração).

Sendo certo que todos os organismos pertencentes ao sistema de informações têm, entre nós, a natureza de serviços públicos³⁰, importará explicitar cada um dos seus três sentidos. As informações podem ser definidas como a actividade, preservada da atenção e do conhecimento de terceiros, de certos serviços da administração pública – os serviços de informações – que consiste na prática de actos administrativos e actos materiais, utilizando um método próprio e tendo por objecto produzir conhecimento sistematizado, através de quadros interpretativos, com vista a integrar os trabalhos preparatórios dos decisores políticos. Alguns resultados intermédios podem, no entanto, revelar-se úteis para difusões selectivas, no âmbito das relações de cooperação, a outros serviços congéneres ou à polícia³¹.

Na senda desta conceptualização dos serviços de informações em sentido funcional, é costume distinguir três ramos ou modalidades de informações, reservando a um deles a designação de informações estra-

²⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. I, 2.ª Ed., 1994, p. 31. Convirá, todavia, notar que nem todos os serviços que funcionam para a satisfação das necessidades colectivas têm a mesma origem ou a mesma natureza: por exemplo, uns são criados e geridos pelo Estado (é o caso do Sistema de Informações da República Portuguesa), outros são entregues a organismos autónomos, por exemplo, as autarquias locais.

³⁰ Confrontar art.º 14.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

³¹ Em grande medida, e porque não encontramos na doutrina jurídico-administrativa um conceito preciso, esta definição assenta no que ao respeito pensa Arménio Marques Ferreira quando se ocupa do recorte do objecto do Sistema de Informações da República Portuguesa. Ver ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 69.

tégicas de defesa, ao outro a designação de informações de segurança e dando ao terceiro o nome de informações militares³². Pese embora todas sejam presididas por uma ideia de intervenção para produzir conhecimento sistematizado, através de quadros interpretativos, com vista a preparar as decisões das autoridades governamentais e administrativas, em regra, às informações estratégicas de defesa cabe contribuir para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estrado Português.

Às informações de segurança cabe a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e da prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido. As informações militares, levadas a cabo pelas Forças Armadas, serão aquelas que sejam necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar³³.

Relacionando as modalidades de informações e os serviços de informações, dir-se-á que cada serviço desenvolve, apenas e exclusivamente, uma modalidade de informações. Assim, por exemplo, o serviço de Informações Estratégicas de Defesa só poderá, sem concorrência dos outros, desenvolver informações que contribuam para a salvaguarda da independência, dos interesses e da segurança externa do Estado Português. O Serviço de Informações de Segurança só poderá, em regime de exclusividade, produzir informações que contribuam para a segurança interna e para a prevenção de certos actos que possam destruir ou alterar o Estado de direito estabelecido. As mesmas considerações poderão ser tecidas quanto ao serviço de informações militares³⁴.

Mas de tal facto não se segue, necessariamente, que outros serviços, designadamente os policiais, não possam produzir informações, embora de âmbito materialmente diferente, para realização das suas atribuições e competências. É assim, por exemplo, com a Polícia de Segurança Pública

³² ANTÓNIO DE JESUS BISPO, "A Função de...", in *Informações e...*, 2003, p. 91. Por vezes a doutrina alude também a informações económicas, mas a verdade é que a lei vigente não distingue esta última modalidade de informações. Sobre as informações e a economia, ver, por exemplo, ERNANI RODRIGUES LOPES, "Informação, Informações...", in *Informações e...*, 2003, p. 219 e seg.

³³ Confrontar art.º 20.º, art.º 21.º e art.º 34.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

³⁴ Ver art.º 3.º, n.º 3, art.º 20.º, art.º 21.º e art.º 34.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

que através do Departamento de Informações Policiais recolhe e processa notícias com interesse para a sua missão policial. O mesmo sucede com a Guarda nacional Republicana³⁵.

2.2. Características da Actividade de Informações

As características típicas da função das informações derivam da própria essência da função, das suas tarefas e do seu âmbito. Em primeiro lugar, a função das informações é um modo de actividade administrativa. Quer isto dizer, por um lado, que não se confunde com as restantes funções do Estado, por outro lado, não se confunde com os restantes modos de agir próprios da Administração Pública. Com efeito, a função constituinte, a função de revisão constitucional e as restantes funções do Estado, ditas primárias (a função política e legislativa) e secundárias (a função jurisdicional e a função administrativa), são de âmbito materialmente diferente da função administrativa³⁶.

³⁵ Ao Departamento de Informações Policiais da Polícia de Segurança Pública compete, por exemplo, proceder à recolha e processamento de notícias com interesse para a missão policial; elaborar estudos criminológicos e relatórios analíticos de âmbito estratégico sobre a criminalidade e delinquência; proceder à análise e avaliação de riscos específicos; definir e difundir as normas técnicas referentes à actividade de informações policiais e de segurança e de contra-informação. Ver art.º 29.º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, e art.º 5.º, da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio. Quanto à Guarda Nacional Republicana, ver n.º 3, art.º 32.º, da Lei n.º 63/2007, de 06 de Novembro.

³⁶ A função constituinte e a função de revisão constitucional distinguem-se da função administrativa na medida em que as primeiras traçam os fundamentos da ordenação da existência colectiva e definem o recorte das restantes funções do Estado, incluindo a função administrativa, por isso, o exercício desta está inequivocamente submetido a um imperativo de congruência normativa e valorativa com a Constituição. A função política, ao contrário da função administrativa, não tem uma função de projecção imediata nos membros da colectividade e visa a realização de escolhas que respeitam a interesses colectivos essenciais, que depois virão enformar as leis que a função administrativa deve respeitar. A função legislativa poderá distinguir-se da função administrativa na medida em que àquela cabe definir as necessidades colectivas e quais, de entre elas, as que reclamam satisfação administrativa; a esta, ao invés, cabe implementar prévias políticas e proceder à satisfação das necessidades previamente definidas, seleccionadas e ordenadas. Por fim, a função jurisdicional distingue-se da função administrativa principalmente no plano dos objectivos prosseguidos: ambas aplicam a Constituição e as leis, mas ao passo que na segunda tal aplicação é um meio para a prossecução do interesse público, para a primeira a aplicação da Constituição e da lei é, ao mesmo tempo, um meio e um fim. Ver, ao respeito, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 35 a 38.

Depois a actividade de informações parece poder considerar-se como um dos modos de agir próprios da administração pública, não se confundindo com outros. Parece fazer todo o sentido analisar à parte as condutas levadas a cabo pela administração no desempenho das funções de informações. Assim é porquanto essas condutas partilham de um elemento específico: o da produção de conhecimento sistematizado, através de um método próprio, em segredo, tendo em vista contribuir para acertadas decisões dos decisores políticos e das autoridades administrativas, nos domínios da salvaguarda da independência, dos interesses e da segurança (interna e externa) nacionais. Ora, quando assim sucede, temos um elemento individualizador no plano jurídico, visto que concita aspectos de regime próprios, como se verá de seguida.

Em segundo lugar, a produção de informações apresenta um método próprio que, em sentido amplo, engloba “tarefas de recolha e operações, com planeamento prévio, de pesquisa de dados ou notícias, desenvolvidas através de um acervo de fontes e meios na sua maior parte específicos, e incorpora depois tarefas de análise simples e matricial desses dados e notícias para formação de quadros predicativos que, finalmente, ficarão disponíveis como produto ou material recorrente para novas interacções do ciclo metodológico”³⁷. Em sentido restrito, o método será apenas o conjunto de técnicas, aproximações e modelos que, conjuntamente com outros dois domínios, o dos tópicos (factos, observações, notícias, dados) e o das teorias (hipóteses, explicações), formam a estrutura da filosofia da informação³⁸.

Em terceiro lugar, a actividade de informações, é uma daquelas actividades típicas da *arcana praxis* do Estado³⁹. O segredo é um traço

³⁷ ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações da República Portuguesa”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 69 e 70.

³⁸ Para ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, os dados e as notícias não são ainda tecnicamente informações, embora não sejam também informação sem significado, porquanto já indiciam sentido na justificação da sua selecção e segmentação, o que confere às tarefas de pesquisa uma dignidade própria frente às tarefas de análise. A análise, na terminologia das informações, tem um significado que se liga ao reforço dos processos de síntese e não ao seu sentido mais geral de análise por fragmentação da realidade. As tarefas de análise compõem-se de juízos complexos que se alimentam de experiências e perícias cultivadas, incorporando processos de racionalidade, sobretudo de natureza abductiva. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 70.

³⁹ O art.º 32.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro, e o art.º 5.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, não deixam dúvidas sobre isso. Sobre esta matéria, ver PEDRO CARDOSO, *Arcana Praxis na Actividade do Estado*, Lisboa, Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1996.

distintivo das informações e tem por enquadramento jurídico o regime do segredo de Estado⁴⁰. É ele que permite a preservação do conhecimento de terceiros, quer na fase de pesquisa quer na fase de análise, de todas as actividades dos serviços de informações. Num quadro competitivo, reduzir as incertezas quanto ao que se sabe dos opositores, a que alguns autores chamam presciência, sem expor as fraquezas, porque desvaloriza a nossa posição, é o jogo das informações⁴¹.

Em quarto lugar, poderemos dizer que também contribui para a natureza específica das informações o facto de serem produzidas para outrem, sem que nelas o produtor incorpore desígnio⁴². Os serviços de informações têm o exclusivo da pesquisa e da análise de dados e deles extrair as necessárias conclusões, sem interferências externas às matrizes metodológicas, mas o aproveitamento das informações para o planeamento da intervenção que elas suscitam não faz parte do seu ciclo metodológico. As informações aproveitam, no plano da intervenção, aos decisores políticos, no exercício das diversas funções do Estado, ou às autoridades administrativas, principalmente policiais, ou judiciárias⁴³.

Em quinto lugar, a actividade de informações tem como desígnio último “saber ver o que não está à vista”⁴⁴, produzindo uma verdade significativa – hipotética, é certo, mas verosímil – para o poder que delas legitimamente dispõe, conferindo-lhe uma posição de vantagem, relativamente a um opositor, por antecipação. Este é o paradigma fundador das informações e a sua justificação, só assim se compreendendo a especificidade do seu método e a excepcionalidade do seu regime de

⁴⁰ O segredo de Estado é regulado pela lei n.º 6/94, de 07 de Abril, pelo art.º 316.º, do Código Penal, pelo art.º 137.º, do Código de Processo Penal, e pelo art.º 164.º, alínea q), e art.º 156.º, alínea d), ambos da Constituição.

⁴¹ ANTÓNIO DE JESUS BISPO, “A Função de...”, in *Informações e...*, 2003, p. 84. FRANCISCO PROENÇA GARCIA, “A Importância das Informações na Condução da Guerra em Moçambique (1964/1974)”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 234. PEDRO CARDOSO, *As Informações em...*, p. 134 e seg.

⁴² ARMÊNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 72.

⁴³ Note-se, por exemplo, que nos termos do art.º 6.º, n.º 2, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, os serviços de informações não podem praticar actos ou desenvolver actividades no âmbito ou da competência específica dos Tribunais, do Ministério Público ou das entidades com funções policiais.

⁴⁴ ERNANI RODRIGUES LOPES, “Informação, Informações...”, in *Informações e...*, 2003, p. 230.

segredo⁴⁵. Tal paradigma, supõe forçosamente a existência de um referencial de antagonismo, procurando conhecer as intenções do seu adversário que, associadas a uma capacidade, se podem transformar numa ameaça⁴⁶.

Em sexto e último lugar, na moldura do Estado de direito democrático, todos os serviços públicos estão submetidos à lei e ao direito. Um regime de legalidade, em matéria de informações, pese embora o seu carácter acentuadamente discricionário, não dispensa uma competência conferida por lei e que esses poderes visem a realização de fins legalmente fixados⁴⁷. A actividade dos serviços de informações está especialmente limitada pelo princípio da exclusividade, pelo princípio da especialidade⁴⁸, pelo princípio da tipicidade funcional e pelo princípio da contenção operacional. Mas, em bom rigor, além destes, que resultam do seu regime jurídico específico, não podemos excluir outros que devem nortear a actividade de informações, como, por exemplo, o da legalidade, o da constitucionalidade e o da igualdade⁴⁹.

⁴⁵ ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 72.

⁴⁶ Nas palavras de ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, o imperativo das informações é saber distinguir sempre, na elaboração de quadros predicativos, os antagonismos de ruptura – a combater – dos antagonismos criadores de valor político – por meio dos quais a democracia se amplia e se desenvolve. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 73.

⁴⁷ As informações, “ao darem significado, emancipam da conjuntura, e ao criarem conhecimento com exclusão de terceiros, conferem poder”, por isso inscrevem-se nos limites da lei e oferecem-se neutras à tutela do poder democraticamente estabelecido. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 73.

⁴⁸ JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Serviços de...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 181.

⁴⁹ Mas, para um melhor enquadramento da actividade, não devemos esquecer o princípio do respeito dos direitos fundamentais, o princípio da proibição do excesso, o princípio da boa fé, o princípio democrático, o princípio da justiça, o princípio do interesse público e o princípio da concordância prática. Ver art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2007, p. 40 e seg; JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2000, p. 62 e seg; sobre o princípio da concordância prática (que na actividade administrativa significa que há casos com carácter irremediavelmente antinómico quanto à função-finalidade da actividade dos serviços, a solução para a impossibilidade de harmonização integral das finalidades dessa actividade pode estar na tarefa, infinitamente penosa e delicada, de operar a concordância prática das finalidades em conflito, por forma a atribuir a cada uma delas a máxima eficácia possível) ver JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito...*, Volume I, 2005, p. 664.

3. As Informações em Sentido Orgânico

3.1. Os Serviços de Informações

Por informações em sentido orgânico ou institucional entende-se o conjunto de serviços da Administração Pública⁵⁰ com funções exclusivas de produção de informações. São os serviços de informações integrados no aparelho administrativo público estadual⁵¹ que têm por missão produzir informações estratégicas de defesa, informações de segurança e informações militares, que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado, que contribuam para a segurança interna e a prevenção de actos que possam alterar ou destruir o Estado de direito estabelecido e, finalmente, as que sejam necessárias ao cumprimento das missões das forças armadas e à garantia da segurança militar.

É, contudo, necessário fazer-se uma distinção entre autoridades e serviços de informações. As autoridades são em geral os órgãos das pessoas colectivas públicas com competência para dirigir superiormente os serviços de informações⁵², como se retira, designadamente, do art.º 19.º, da Lei Quadro do Sistema de Informações da República, do art.º 13.º, art.º 28.º e art.º 36.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro. Os serviços de informações dependem sempre de uma autoridade de informações e podem conter nas suas estruturas hierárquicas várias outras autoridades de informações de grau sucessivamente menor.

Espalhados pelas estruturas orgânicas da Administração Pública, existem muitos outros serviços que também prosseguem alguns fins dos serviços de informações e que dependem de órgãos ou incluem agentes

⁵⁰ Confrontar art.º 14.º, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro, e alíneas a), b) e c), do art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 09/2007, de 19 de Fevereiro.

⁵¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, quando se ocupa da teoria geral da organização administrativa, refere que a Administração Pública é sempre representada, nas suas relações com os particulares, por pessoas colectivas públicas e que na relação jurídico-administrativa, um dos sujeitos, pelo menos, é em regra uma pessoa colectiva pública. No caso concreto, os serviços de informações integram-se na pessoa colectiva pública Estado. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. I, 2.ª Ed., 1994, p. 582 e 586.

⁵² Todas as pessoas colectivas – e, portanto, todas as pessoas colectivas públicas – são dirigidas por órgãos. A estes cabe tomar decisões em nome da pessoa colectiva ou manifestar a vontade imputável à pessoa colectiva. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. I, 2.ª Ed., 1994, p. 589.

com competência para a prática de actos de informações. Mas, se comparados com os restantes, estas tarefas não são suficientes para dar a tais serviços uma feição predominantemente de informações – por isso, não são serviços de informações em sentido orgânico⁵³. Depois, os serviços de informações não se confundem com outros serviços da Administração Pública cujo fim é, identicamente, a protecção da comunidade – como é o caso das forças armadas, dos serviços de bombeiros e protecção civil ou das inspecções-gerais existentes nos diferentes ministérios.

De acordo com a Lei Quadro, o Sistema de Informações da República Portuguesa passou a ser concebido articuladamente, incorporando os seguintes serviços: o Conselho Superior de Informações, o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança. Embora aquela lei se refira, quanto a alguns aspectos, como se retira do art.º 34.º, aos serviços de informações militares, parece ser entendimento maioritário da doutrina que as informações militares, tanto as estratégicas como as operacionais e as táticas, terão ficado no exclusivo âmbito da Divisão de Informações Militares⁵⁴.

O Conselho Superior de Informações é um órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro e dele fazendo parte um leque abrangente de ministros e autoridades administrativas⁵⁵. O Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa é um órgão que tem a seu cargo as competências de condução superior dos serviços de informações⁵⁶. O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança constituem os dois pólos da actividade de informações, na sua vertente operacional e no seu múnus específico, já que o sistema conta ainda com estruturas comuns, nas áreas dos recursos humanos, das tecnologias de informação, das finanças e do apoio geral, todas na dependência do Secretário-Geral.

⁵³ É o caso de certos serviços que podemos encontrar, por exemplo, no seio das polícias. Já tivemos oportunidade de referir que tais serviços das polícias não eram serviços de informações em sentido funcional. Acrescentamos agora que, do mesmo modo, não são, também, serviços de informações em sentido orgânico.

⁵⁴ JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Serviços de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 183.

⁵⁵ Confrontar art.º 18.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

⁵⁶ Confrontar art.º 19.º, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro.

3.2. Características dos Serviços de Informações

Quanto à caracterização das informações em sentido orgânico, poderemos dizer que as características típicas dos serviços de informações podem reconduzir-se ao plano orgânico-institucional e ao plano orgânico-pessoal. Quanto ao primeiro plano, os serviços de informações obedecem a uma certa homogeneidade, querendo isto dizer que as funções das informações são prosseguidas apenas por certos entes públicos estatais; uma certa pluralidade, no sentido em que são vários os entes públicos estatais que desenvolvem funções de informações, embora integrados num sistema – o Sistema de Informações da República; e, depois, uma certa tipicidade, na medida em que os serviços de informações têm estruturas idênticas e articuladas, embora num passado recente assim não fosse.

Verifica-se, ainda, que os serviços obedecem a uma certa interdependência, o que significa que não actuam em abstracção uns dos outros e que existem faculdades de intervenção de uns sobre os outros, traduzidas em relações de supra e infra-ordenação na prossecução do interesse público. Obedecem, também, a uma certa iniciativa, já que os seus órgãos se encontram juridicamente adstritos a prosseguir o interesse público por sua própria iniciativa, sem necessidade de aguardarem por solicitações externas. Finalmente, são caracterizados por uma certa parcialidade⁵⁷.

Do ponto de vista orgânico-pessoal, os serviços de informações caracterizam-se pela amobilidade e pela responsabilidade dos seus titulares. Nem faria sentido que assim não fosse, pois a inamobilidade e a irresponsabilidade só fazem sentido enquanto garantias de independência. Ora, esta não é, tanto quanto se retira da lei, uma característica típica dos serviços de informações. Por exemplo, o Secretário-Geral dos serviços depende directamente do Primeiro-Ministro, é por ele nomeado e exonerado, e os directores dos serviços dependem directamente do Secretário-Geral⁵⁸.

⁵⁷ Não significa isto que os serviços devam tomar arbitrariamente partido por um dos interesses em causa ou em confronto, num caso concreto. Pelo contrário, no que respeita à sua posição perante os particulares, eles estão adstritos ao princípio da imparcialidade. A parcialidade dos serviços decorre da necessidade de prossecução dos interesses públicos colocados a seu cargo, que os transformam, por definição, em parte interessada, em todas as situações em que devem intervir.

⁵⁸ Ver art.º 15.º, n.º 2, e art.º 19.º, n.º 3, alínea h), ambos da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

Finalmente, as informações em sentido orgânico só podem ser compreendidas se conhecidos os seus princípios, todos consagrados na Constituição. O princípio da desburocratização contra-indicada, por exemplo, estruturas desnecessariamente complexas e duplicações de atribuições e competências. Já o princípio da aproximação dos serviços às populações assenta no pressuposto de que as necessidades colectivas são melhor satisfeitas através de pessoas colectivas, órgãos e serviços próximos daqueles que as experimentam. Além destes, temos ainda os princípios da descentralização, da desconcentração, da unidade de organização⁵⁹, da reserva de lei na definição do regime e, por último, o princípio da unidade de acção dos serviços de informação⁶⁰.

4. As Informações em Sentido Formal

4.1. Os Poderes dos Serviços de Informações no Contexto do Poder Administrativo

Na doutrina portuguesa, o sentido formal exprime usualmente os modos de actuação da Administração Pública em sentido orgânico, quando exerce a administração pública em sentido material e usa poderes de autoridade que lhe dão supremacia sobre os cidadãos⁶¹. É frequente fazer-se,

⁵⁹ Este princípio, que vem previsto no art.º 272.º, n.º 4, da Constituição, refere-se expressamente às forças de segurança, que serão polícias preparadas para o uso colectivo da força. No entanto, pensamos que se aplicará também aos serviços de segurança e aos serviços de informações, porque valem também a propósito deles, e com a mesma intensidade, as razões determinantes da solução expressamente consagrada para as forças de segurança – que radicam no exclusivo do Estado em matéria de informações estratégicas de defesa, de segurança interna e militares.

⁶⁰ Este princípio visa evitar a perda da unidade do Estado no exercício de tão importantes funções. Nas palavras de Arménio Marques Ferreira, o Sistema de Informações da República Portuguesa tem uma clara estrutura bipolar, unificada por um vértice de condução superior, inspecção, superintendência e coordenação. A solução adoptada foi a de manter a autonomia funcional de cada um dos serviços e de permitir a fusão de estruturas comuns, nas áreas de gestão, colocando ambos os serviços sob a directa dependência do Secretário-Geral, atribuindo toda a condução superior a um só órgão, na directa dependência do Primeiro-Ministro, recolocando, assim, todo o sistema no âmbito central do aparelho de Estado. ARMÉNIO MARQUES FERREIRA, “O Sistema de Informações...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 81.

⁶¹ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 46.

neste domínio, uma contraposição básica entre actividades de natureza jurídica e actividades de natureza não jurídica e, depois, é frequente, também, uma minimização do tratamento destas últimas, relegadas para uma “espécie de terra de ninguém”⁶², das chamadas operações materiais. Os serviços de informações não escapam a este entendimento.

Integrando os serviços de informações a Administração Pública, são, também eles, parte do poder administrativo, porquanto recebem da lei a faculdade de definirem a sua própria conduta, para a realização dos fins que lhes estão designados, e a faculdade de imporem à generalidade dos cidadãos o respeito dessa conduta. Na doutrina, as manifestações do poder administrativo são o poder regulamentar, o poder de decisão unilateral, o privilégio de execução prévia e o regime especial dos contratos administrativos, sendo certo, porém, que tais poderes devem ser exercidos em obediência aos princípios constitucionais, já vistos em momento anterior, com destaque especial para o princípio da legalidade.

Isto significa que os serviços de informações não podem prosseguir o interesse público de qualquer maneira, e muito menos de forma arbitrária. Têm de fazê-lo em obediência à lei – é o que se chama o princípio da legalidade que, definido de forma positiva, diz o que os serviços de informações devem ou podem fazer e não apenas aquilo que estão proibidos de fazer⁶³. No âmbito do Estado de direito democrático, os serviços de informações encontram-se subordinados a todo o *bloco da legalidade*, independentemente das formas ou tipos de actividades que exerçam, sob duas modalidades diferentes – a preferência de lei e a reserva de lei. Na doutrina maioritária entende-se, todavia, que o princípio da legalidade comporta três excepções: o estado de necessidade, os actos políticos e o poder discricionário⁶⁴.

⁶² JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2004, p. 41.

⁶³ DIOGO FREITAS DO AMARAL define o princípio da legalidade da seguinte forma: “os órgãos e agentes da administração pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos”. Prossegue, depois, afirmando que tal definição comporta três ideias fundamentais, a saber: primeira, a lei diz o que a administração deve ou pode fazer; segunda, a lei cobre e abarca todos os aspectos da actividade administrativa (e não apenas aqueles que possam consistir na lesão dos direitos ou interesses dos particulares); terceira, a lei não é apenas um limite à actuação administrativa, mas é também o fundamento da acção administrativa. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, 2007, p. 42.

⁶⁴ A teoria do estado de necessidade diz-nos que, em circunstâncias excepcionais, os serviços públicos, se tanto for exigido pela situação, ficam dispensados de seguir o processo legal estabelecido para as circunstâncias normais, mesmo que isso implique o

A lei, como se sabe, não regula sempre do mesmo modo os actos a praticar pela administração. Uma vez é precisa, outras vezes é imprecisa – como sucede no caso dos serviços de informações. Uma vez vincula totalmente – só havendo um resultado legalmente admissível – outras vezes nada diz, nada regula e atribui uma significativa margem de autonomia à administração que, por isso, ora pratica actos vinculados ora actos discricionários. Como ensina FREITAS DO AMARAL, a discricionariedade funda-se em duas razões: primeira, no plano prático seria impossível e mesmo inconveniente a lei tudo regular minuciosamente; segunda, o poder discricionário só existe quando e na medida em que a lei o confere⁶⁵.

Para o nosso estudo interessa, como mais tarde se verá, uma curta referência sobre figuras afins da discricionariedade, que a doutrina costuma designar por remissão da lei para regras extra-jurídicas. Frequentemente, a lei remete de modo expresse nos seus dispositivos para normas extra-jurídicas. Quando assim sucede, não estamos no terreno da discricionariedade, mas sim no campo da vinculação, porque ao remeter para normas extra-jurídicas, a lei fá-las suas, incorpora-as na ordem jurídica e, portanto, torna-as juridicamente obrigatórias – é o que sucede, frequentemente, com a remissão da lei para normas técnicas.

Por fim, quanto a esta matéria, mais duas notas: uma sobre a problemática das atribuições e competências e outra sobre os modos de exercício do poder administrativo. As atribuições são os fins que a lei

sacrifício de direitos ou interesses dos particulares. A teoria dos actos políticos diz-nos que os actos de conteúdo essencialmente político não são susceptíveis de recurso contencioso para os tribunais administrativos. Finalmente, o poder discricionário pode configurar-se como um modo especial de legalidade, porquanto, como se sabe, a lei abre inúmeras vezes espaços de livre decisão para a administração, sendo certo que mesmo assim, há sempre dois elementos vinculados por lei – a competência e o fim.

⁶⁵ A lei não pode dizer quem é a pessoa que melhor pode dirigir os serviços de informações ou que processos técnicos utilizar para a prossecução dos interesses públicos em causa. Quanto ao âmbito da discricionariedade, e sabendo-se que a competência e o fim são sempre aspectos vinculados, ela pode respeitar, nomeadamente, ao momento da prática do acto, à decisão de praticar ou não certo acto, à determinação dos factos e interesses relevantes para a decisão, à determinação do conteúdo concreto da decisão a tomar e às formalidades a observar na preparação do acto. A discricionariedade tem limites (os limites legais e os que resultam da auto-vinculação) e pode ser controlada (através de controlos de legalidade por parte da administração e principalmente pelos tribunais e através de controlos de mérito só através da administração). DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.^a Reimpressão, 2007, p. 85 e seg.

incumbe às pessoas colectivas públicas de prosseguir. Competências são os poderes jurídicos que os órgãos de uma pessoa colectiva dispõem para prosseguirem as atribuições. Missões são as tarefas desenvolvidas pelos diversos serviços públicos⁶⁶. Daqui resulta que qualquer órgão da administração, ao agir, encontra pela frente uma dupla limitação: por um lado, está limitado pela sua própria competência e, por outro lado, está também limitado pelas atribuições da pessoa colectiva, em cujo nome actua⁶⁷.

Entre nós, o poder administrativo pode ser exercido de diversos modos: através de regulamento administrativo, através de acto administrativo, através de contrato administrativo e, também, através de meras operações materiais⁶⁸. A tipologia dos actos administrativos é múltipla e variada. Entre outros, podemos destacar os actos impositivos (que são aqueles que impõem a alguém uma certa conduta ou a sujeição a determinados efeitos jurídicos), os actos permissivos (que são aqueles que possibilitam a alguém a adopção de uma conduta ou a omissão de um comportamento que de outro modo lhe estariam vedados) e os actos instrumentais. Estes identificam aquelas pronúncias da administração que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a actos administrativos decisórios e de autoridade.

As operações materiais, para além de não produzirem quaisquer alterações na ordem jurídica, produzindo apenas efeitos de facto, caracterizam-se, principalmente, por poderem ter um âmbito externo (concretizando a lei ou executando os actos administrativos) ou interno (permitem e tornam mais eficiente a organização e o funcionamento dos serviços);

⁶⁶ JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2000, p. 117.

⁶⁷ É claro que as normas que atribuem, designadamente, competências, podem fazê-lo de diversos modos, por exemplo, através de normas perceptivas, proibitivas e permissivas ou, dito de outro modo, através de normas positivas e negativas ou ordenar, conferir competências ou permitir. Sobre este assunto, poderá ver-se GERMANO MARQUES DA SILVA, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2006, p. 175 e HANS KELSEN, *Teoria Pura do Direito*, Coimbra, Almedina, 2008, p.16.

⁶⁸ Os regulamentos não são mais do que complementos ou desenvolvimentos, gerais e abstractos, pelos órgãos administrativos competentes, dos comandos genéricos contidos na lei, com vista a viabilizar a sua aplicação aos casos concretos. Os actos administrativos servem, sobretudo, para resolver situações específicas, individuais e casos concretos, aplicando a lei e os regulamentos às situações da vida real. O contrato administrativo não é mais do que um acordo bilateral entre a administração e os privados. As operações materiais caracterizam-se, principalmente, por não produzirem quaisquer alterações na ordem jurídica – apenas produzem efeitos de facto. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.^a Reimpressão, 2007, p. 148 e 149.

por o seu fim ser a realização do interesse público posto a cargo de uma pessoa colectiva; e, finalmente, por estarem essencialmente regulamentadas por normas técnicas (relacionadas com várias áreas do conhecimento científico ou então com regras de um saber de experiência feito)⁶⁹.

4.2. O Poder dos Serviços de Informações

Analisando os diplomas legais que regulam os serviços de informações, vários aspectos se tornam manifestos. Desde logo, não pode haver qualquer dúvida, pese embora alguns mitos e estigmas⁷⁰, sobre a sua vinculação e respeito pela Constituição e pela lei, como, aliás, expressamente, resulta das disposições conjugadas do art.º 2.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 06 de Novembro, e do art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro. Por isso, diremos que os serviços de informações encontram-se subordinados a todo o bloco da legalidade, nas modalidades ditas de preferência de lei e reserva de lei.

Não estranha, assim, que a lei fixe as atribuições dos serviços de informações, constituindo-se estas como um primeiro limite a toda a actividade desenvolvida pelos serviços. Os fins postos a cargo dos serviços são, por uma parte, a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional; por outra parte, a produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de

⁶⁹ CARLA AMADO GOMES, *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do Seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 223 e seg.

⁷⁰ Nas palavras de Arménio Ferreira, quanto ao mito, a ideia ficcionada é a de que os serviços de informações sabem tudo o que os outros sabem e, ainda, tudo o que os outros não conseguem saber; quanto ao estigma, a propalada ideia de uso de métodos secretos apenas justificados pelos fins em causa. ARMÉNIO FERREIRA, *Tópicos de Apresentação do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2009, p. 2. É claro que ao mito e ao estigma não pode ser alheio o facto de que antes do 25 de Abril as informações não militares serem asseguradas pela PIDE/DGS que tinha por objectivo proteger e projectar o regime, intérprete único dos interesses do Estado, no plano interno e externo. Esta polícia de natureza política era, simultaneamente, agência de informações e, sobretudo, uma arma repressiva. JORGE SILVA CARVALHO, "Modelos de Sistemas de Informações: Cooperação Entre Sistemas de Informações (Apontamentos Para Apoio)", in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 219.

actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido⁷¹.

Embora Rui Pereira, quando se ocupa da necessidade de reforma do sistema de informações, tendo como referência ainda a Lei n.º 30/84, de 05 de Setembro – irrelevante nesta matéria porquanto o novo quadro jurídico não produziu qualquer alteração – afirme que o legislador definiu negativamente as competências dos serviços⁷², a verdade é que assim não parece ser. O que o legislador quis, e veio fazer, foi impor limites à actividade dos serviços, designadamente, proibindo aquelas que envolvam a ameaça ou a ofensa aos direitos, liberdades e garantias e proibindo o exercício de poderes, a prática de actos ou actividades da competência específica dos tribunais e das polícias⁷³.

Acompanhamos Rui Pereira quando afirma que o legislador tem sido frugal na atribuição de meios de actuação⁷⁴. Na verdade, não se encontram na lei competências para a prática de actos impositivos ou para a prática de actos lesivos de direitos, liberdades e garantias⁷⁵. O que se pode observar é a possibilidade de os funcionários praticarem certos actos permissivos – como, por exemplo, terem garantido, em serviço, livre acesso a todas as áreas públicas, ainda que de acesso condicionado, e privadas de acesso público; ou terem garantida a colaboração de todos

⁷¹ Confrontar art.º 3.º, n.º 2 e n.º 3, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, e art.º 2.º, n.º 2, art.º 20.º e art.º 21.º, todos da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

⁷² RUI PEREIRA, “Os Desafios do Terrorismo: A Resposta Penal e o Sistema de Informações”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003, p. 516.

⁷³ Ver art.º 3.º, n.º 1, e art.º 4.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, e art.º 6.º, n.º 1, n.º 2 e n.º 3, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

⁷⁴ Efectivamente, um regime democrático, com mais de trinta anos, não pode regozijar-se por possuir apenas um sistema que não põe em causa os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas que não está apetrechado para responder aos desafios complexos que o terrorismo, a criminalidade organizada, os tráficos de estupefacientes (de armas e de seres humanos) e a moderna espionagem (económica e tecnológica) colocam. Um tal sistema não promove a tutela antecipada do Estado de direito democrático e dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. RUI PEREIRA, “Os Desafios do Terrorismo...”, in *Informações e...*, 2003, p. 517.

⁷⁵ A doutrina, por vezes, mostra-se mais favorável a uma definição mais precisa dos poderes dos serviços, designadamente, quanto à possibilidade de se proceder, preventivamente, à interceptação de comunicações, em casos de estrita necessidade, embora para tal fosse necessário alterar a Constituição, ou à possibilidade expressa de se recorrer à figura do “agente infiltrado”. Ver, por exemplo, RUI PEREIRA, “Os Desafios do Terrorismo...”, in *Informações e...*, 2003, p. 519.

os serviços da administração; ou, ainda, poderem cooperar com organismos congéneres estrangeiros; ou, finalmente, poderem ver codificadas as suas identidades e categorias, bem assim como poderem usufruir de documentação legal alternativa⁷⁶.

É também visível que o poder dos serviços de informações se exerce, também, através da prática de actos instrumentais. Estes identificam pronúncias dos serviços de informações que não envolvem uma decisão de autoridade, sendo antes auxiliares relativamente a actos administrativos decisórios e de autoridade⁷⁷, na medida em que lhes cumpre, apenas, difundir as informações produzidas às entidades que lhes forem indicadas, cabendo a estas a prática dos necessários actos impositivos, decisórios e ablativos de direitos, liberdades e garantias⁷⁸.

Por fim, o poder dos serviços de informações é, principalmente, exercido através de actos materiais, que não produzem efeitos jurídicos, mas tão só de facto, consubstanciados no desenvolvimento de uma actividade técnica, tendo em vista a prossecução do interesse público colocado a cargo dos serviços, para a realização das tarefas ou missões sistemáticas de pesquisa, análise e processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas⁷⁹. Estaremos, por isso, no domínio que a doutrina vem designando por discricionaridade técnica.

5. O Controlo dos Serviços de Informações

5.1. Das Modalidades de Controlo em Geral

A actividade administrativa, e a dos serviços de informações também, está sujeita a vários tipos de controlos que podem ser classificados,

⁷⁶ Ver art.º 9.º, art.º 10.º, art.º 11.º e art.º 12.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

⁷⁷ A actividade administrativa não provoca sempre o mesmo tipo de incidência na esfera dos particulares. Segundo este prisma, pode distinguir-se entre administração agressiva, administração prestacional e administração infra-estrutural. A primeira traduz-se em actuações intromissivas na esfera jurídica dos particulares e restritivas dos seus direitos e interesses; a segunda traduz-se na atribuição de vantagens aos particulares; a terceira traduz-se na programação da prossecução futura do interesse público. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 2004, p. 41.

⁷⁸ Como se retira do art.º 26.º, alíneas c), d) e e), e do art.º 33.º, alíneas c), d) e e), ambos da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

⁷⁹ Ver primeira parte do art.º 26.º e art.º 33.º, da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

por um lado, em controlos de legalidade e controlos de mérito, e, por outro lado, em controlos jurisdicionais e controlos administrativos⁸⁰. Os controlos de legalidade visam determinar se os serviços de informações respeitam a lei ou a violam. Os controlos de mérito visam avaliar a qualidade da actividade dos serviços, independentemente da sua legalidade.

Os controlos jurisdicionais efectuam-se através dos tribunais, enquanto os controlos administrativos são realizados pela própria administração. Cruzando uns com os outros, deparamo-nos com controlos mistos. O controlo de legalidade, em princípio, tanto pode ser feito pelos tribunais como pela própria administração, mas em última análise compete aos tribunais. O controlo de mérito só pode ser feito, no nosso país, pela administração⁸¹.

Numa outra perspectiva, no que à actividade dos serviços de informações diz respeito, poderemos falar em controlos ou garantias administrativas petitorias e impugnatórias. Como ensina JOÃO CAUPERS, as garantias petitorias incluem, por parte dos particulares, o direito de petição, o direito de representação, o direito de denúncia, o direito de oposição administrativa e o direito de queixa para o Provedor de Justiça. Nas garantias impugnatórias incluem-se a reclamação, o recurso hierárquico, próprio e impróprio, e o recurso tutelar⁸².

As garantias jurisdicionais ou contenciosas efectivam-se através da intervenção dos tribunais administrativos. A sua função pode ser objectiva – tutela da legalidade – ou subjectiva – defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares – como se retira, nomeadamente, do art.º 268.º, n.º 4, da Constituição. Os meios processuais ao alcance dos particulares são múltiplos e variados⁸³. Sucede, porém, que em razão da

⁸⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, 2007, p. 98. Alguns autores falam, ainda, em controlo ou garantias políticas, como é o caso de JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2000, p. 240.

⁸¹ O mérito da actividade administrativa, independentemente da sua forma (regulamentos, actos, contratos e actividade material), costuma avaliar-se por referência a duas ideias fundamentais: a ideia de justiça e a ideia de conveniência. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito...*, Vol. II, 7.ª Reimpressão, 2007, p. 99.

⁸² JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito...*, 2000, p. 240, 244 e seg.

⁸³ Os meios processuais principais utilizáveis na jurisdição administrativa são as acções administrativas (pedidos de uma primeira definição do direito aplicável a um caso concreto) e os recursos contenciosos (pedidos de reapreciação jurisdicional de uma decisão administrativa). Os meios acessórios são o pedido de suspensão jurisdicional da eficácia do acto administrativo, os pedidos de intimação, as providências cautelares, etc.

excepcionalidade dos fins das informações e, por vezes, também dos meios, como é o caso da possibilidade da actividade ser, em regra, abrangida pelo segredo de Estado – com as legais consequências em matéria de declarações perante autoridades judiciárias e outras – o controlo externo dos serviços torna-se inoperante ou, pelo menos, muito dificultado. Por isso, a criação de organismos capazes de controlar e fiscalizar os serviços tem sido, sempre, o contrapeso da autorização democrática para a intensificação das respectivas estruturas.

5.2. A Fiscalização dos Serviços de Informações

As democracias ocidentais, como escreve PEDRO ESTEVES, controlam os serviços de informações, em regra, por via governamental (intra-organização dos serviços e extra-organização) e por via de fiscalização externa (parlamentar, judicial ou autónoma), numa tentativa de alargar e reforçar o envolvimento dos órgãos de soberania em matérias que são, por natureza, reserva do poder executivo⁸⁴. Entre nós, verifica-se a mesma tendência. Sem prejuízo daqueles controlos e garantias, já vistos, comuns a toda a actividade administrativa, os serviços de informações, numa perspectiva específica, são fiscalizados por dois órgãos.

Por uma parte, temos o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa. Por outra parte, a Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa. Quer isto dizer que a fiscalização externa dos serviços está cometida a dois órgãos diversos, com competências diferenciadas, numa lógica dualista, porque fundada em duas legitimidades separadas: uma fiscalização político-parlamentar, na base de uma legitimidade conferida pela Assembleia da República, e uma fiscalização jurisdicionalizada, na base de uma legitimidade conferida pelo Ministério Público⁸⁵.

O Conselho de Fiscalização é, nos termos da lei, o principal órgão de fiscalização. É um órgão composto por três membros eleitos pela Assembleia da República, por maioria qualificada de dois terços dos deputados⁸⁶. As suas competências podem qualificar-se de amplas e

⁸⁴ PEDRO ESTEVES, “Estado e Informações...”, in *Informações e...*, 2003, p. 443.

⁸⁵ JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Serviços de...”, in *Estudos de Direito...*, 2007, p. 184 e 185.

⁸⁶ Art.º 8.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

extensas, na medida em que, num sistema democrático as actividades de informações são tanto mais aceites quanto maior for a actividade de fiscalização. As finalidades da sua actuação são de natureza geral, podendo, por isso, incidir tanto numa perspectiva de eficiência organizativa como, sobretudo, no domínio do respeito pela juridicidade⁸⁷.

A Comissão de Fiscalização de Dados é outro órgão de fiscalização específica do sistema de informações, mas que tem menos competências comparativamente àquelas que são cometidas ao Conselho de Fiscalização. A Comissão de Fiscalização de Dados é composta por três magistrados do Ministério Público que exercem as suas competências, de um modo exclusivo, no domínio da protecção dos dados pessoais informatizados⁸⁸. Esta fiscalização exerce-se através de verificações periódicas dos programas, dados e informações, por amostragem, fornecidos sem referência nominativa.

Conclusão

Neste momento, importa, de forma sintética, reunir e hierarquizar as linhas de força que resultam da nossa exposição. O âmbito concreto da actividade de informações é decisivamente marcado em função dos interesses públicos que em cada momento sejam constitucional e legislativamente considerados relevantes, o que, por sua vez, depende de diversos factores histórico-culturais. Neste contexto, a actividade de informações traduz-se num quadro jurídico-constitucional susceptível de apresentar garantias suficientes, com vista à responsabilização democrática dos serviços de informações.

Na Constituição é visível o relevo da segurança. Ela é prosseguida pela polícia, pelas forças armadas (embora não exclusivamente) e é manifesto, também, que os serviços de informações têm aí um destacado papel, assegurando a produção de informações necessárias à salvaguarda

⁸⁷ Nas palavras de PEDRO ESTEVES, “apesar do relativo equilíbrio no sistema entre o vector de controlo governamental e os mecanismos de fiscalização externa (parlamentar e judicial), é de ressaltar a amplitude das atribuições do parlamento em matéria de acompanhamento, fiscalização genérica, inspecção e consultoria relativamente aos serviços de informações, sem paralelo nos sistemas democráticos em matéria de acesso ilimitado a toda a documentação considerada necessária para o respectivo desempenho”. PEDRO ESTEVES, “Estado e Informações...”, in *Informações e...*, 2003, p. 452.

⁸⁸ Art.º 26.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

da independência nacional e à garantia de segurança interna. A segurança, no âmbito das informações, visa a pesquisa do exacto real capaz de afectar um nível de segurança já não suportável pela estrutura e organização do Estado de direito democrático.

Definimos informações em sentido funcional como a actividade, preservada da atenção e conhecimento de terceiros, dos serviços de informações, que consiste na prática de actos administrativos e actos materiais, utilizando um método próprio, tendo por objecto produzir conhecimento sistematizado, através de quadros interpretativos, com vista a integrar os trabalhos dos decisores políticos, sendo certo, porém, que alguns resultados intermédios podem revelar-se úteis para difusões selectivas a outros serviços congéneres ou à polícia.

É costume distinguirem-se três ramos ou modalidades de informações, reservando a um deles a designação de informações estratégicas de defesa, ao outro a designação de informações de segurança e dando ao terceiro o nome de informações militares. Às primeiras cabe contribuir, exclusivamente, para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado. Às segundas cabe a produção de informações, de forma exclusiva, que contribuam para a garantia da segurança interna e a prevenção de certos actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido. As informações militares são aquelas que sejam necessárias ao cumprimento das suas missões e à garantia da segurança militar.

Identificámos seis características fundamentais desta actividade. Em primeiro lugar, é um modo de actividade administrativa que não se confunde com as restantes funções do Estado, nem com os restantes modos de agir da administração. Em segundo lugar, a actividade assenta num método próprio que engloba tarefas de recolha e pesquisa de notícias, através de um acervo de fontes, e incorpora, depois, tarefas de análise. Em terceiro lugar, o segredo é um dos seus traços distintivos, tendo por enquadramento jurídico o regime do segredo de Estado. Em quarto lugar, as informações são produzidas para outrem, sem que nelas o produtor incorpore desígnio. Em quinto lugar, a actividade tem como objectivo último “saber ver o que não está à vista”, produzindo uma verdade significativa e verosímil, conferindo uma posição de vantagem, por antecipação, relativamente a um opositor. Por último, um regime de legalidade não pode dispensar os serviços de informações, pelo menos, de uma competência conferida por lei e que esses poderes visem a realização de fins legalmente fixados.

Em sentido orgânico, entende-se por informações o conjunto dos serviços integrados no aparelho administrativo público estadual, com funções exclusivas de produção de informações estratégicas de defesa, de segurança e militares. É, contudo, necessário distinguir entre autoridades de informações e serviços de informações e, sobretudo, não confundir estes com outros serviços de informações que prosseguem alguns fins dos serviços de informações, como, por exemplo, certos serviços policiais, ou com outros serviços cujo fim é, também, a protecção da comunidade. De acordo com a lei, o sistema de informações passou a ser concebido articuladamente, incorporando diversos órgãos e serviços, sendo certo que o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança constituem os dois pólos da actividade de informações, na sua vertente operacional.

Em sentido institucional, os serviços podem caracterizar-se, no plano orgânico-institucional, como obedecendo a uma certa interdependência (porque não actuam em abstracção uns dos outros), a uma certa iniciativa (os seus órgãos encontram-se adstritos a prosseguirem o interesse público por sua própria iniciativa) e uma certa parcialidade (a necessidade de prossecução dos interesses públicos colocados a seu cargo, torna-os, por definição, em parte interessada, em todas as situações em que devam intervir). Do ponto de vista orgânico-pessoal, os serviços de informações caracterizam-se pela amobilidade e pela responsabilidade dos seus titulares.

Analisando os serviços de informações, no contexto do poder administrativo, podemos concluir que são, também eles, parte do poder administrativo. Assim é porque recebem da lei a faculdade de definirem a sua própria conduta e de a impor à generalidade dos cidadãos, sendo certo que tais poderes devem ser exercidos em obediência aos princípios constitucionais, com especial destaque para o princípio da legalidade. A lei, no caso concreto, parece regular de forma imprecisa as atribuições, as competências e as missões, deixando uma margem significativa de autonomia para a prática de actos discricionários ou para a prática de actos fundados em normas técnicas.

As atribuições dos serviços constituem-se, desde logo, como um primeiro limite a toda a actividade desenvolvida. Depois, a lei proíbe todas aquelas que envolvam a ameaça ou a ofensa aos direitos, liberdades e garantias e proíbe, também, o exercício de poderes e a prática de actos da competência dos tribunais e das polícias e a prática de actos administrativos decisórios e de autoridade. O que se pode observar, é a possibi-

lidade de os funcionários praticarem certos actos permissivos (entre outros, terem garantido o livre acesso a todas as áreas públicas) ou actos instrumentais (pronúncias dos serviços que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a actos administrativos decisórios e de autoridade) ou, ainda, actos materiais (que não produzem efeitos jurídicos, mas tão só de facto), consubstanciados no desenvolvimento de uma actividade técnica de pesquisa, análise e processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas.

Finalmente, quanto ao controlo dos serviços de informações, tal como a administração em geral, também eles estão sujeitos a vários tipos, que podem ser classificados, por um lado, em controlos de legalidade e controlos de mérito, e, por outro lado, em controlos jurisdicionais e controlos administrativos. Poder-se-á falar, ainda, em controlos ou garantias petitorias e impugnatórias. Sucede, porém, que em razão da excepcionalidade dos fins das informações e, por vezes, também dos meios (como é o caso da possibilidade de a actividade ser abrangida pelo segredo de Estado), o controlo externo dos serviços pode tornar-se inoperante ou, pelo menos, muito dificultado.

Por isso, a criação de organismos específicos capazes de controlar e fiscalizar os serviços tem sido, sempre, o contrapeso da autorização democrática para a intensificação das respectivas estruturas. Assim, por uma parte, temos o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, que não é mais do que uma fiscalização político-parlamentar, fundada na base de uma legitimidade conferida pela Assembleia da República. Por outra parte, temos a Comissão de Fiscalização de Dados, que não é mais do que uma fiscalização jurisdicionalizada, fundada na base de uma legitimidade conferida pelo Ministério Público.

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a Ed., Coimbra, Almedina, 1994.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 7.^a Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2007.
- BISPO, António de Jesus, "A Função de Informar", in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- BRANDÃO, Ana Paula, "Segurança: Um Conceito Contestado em Debate", in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.

- CAMÕES, Luís de, *Os Lusíadas*.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a Ed., Coimbra, Almedina, 2003.
- CARDOSO, Pedro, *Arcana Praxis na Actividade do Estado*, Lisboa, Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1996.
- CARDOSO, Pedro, *As Informações em Portugal*, Lisboa, Edição da Revista Nação e Defesa.
- CARVALHO, Jorge Silva, “Modelos de Sistemas de Informações: Cooperação Entre Sistemas de Informações (Apontamentos Para Apoio)”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007.
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2000.
- CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.
- CÓDIGO PENAL.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA.
- ESTEVES, Pedro, “Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- FERREIRA, Arménio Marques, “O Sistema de Informações da República Portuguesa”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007.
- FERREIRA, Arménio, *Tópicos de Apresentação do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2009.
- GARCIA, FRANCISCO Proença, “A Importância das Informações na Condução da Guerra em Moçambique (1964/1974)”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- GOMES, Carla Amado, *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do Seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, “Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização”, in *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2007.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2005.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2005.
- KELSEN, HANS, *Teoria Pura do Direito*, Coimbra, Almedina, 2008.
- LEI N.º 53/2007, DE 31 DE AGOSTO.
- LEI N.º 53/2008, DE 29 DE AGOSTO.
- LEI N.º 6/94, DE 7 DE ABRIL.
- LEI N.º 30/84, DE 5 DE SETEMBRO.
- LEI N.º 63/2007, DE 6 DE NOVEMBRO.

- LEI N.º 9/2007, DE 19 DE FEVEREIRO.
- LEI ORGÂNICA N.º 4/2004, DE 6 DE NOVEMBRO.
- LOPES, Ernâni Rodrigues, “Informações, Informação e Estratégia Económica e Empresarial”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- PEREIRA, Rui, “Os Desafios do Terrorismo: A Resposta Penal e o Sistema de Informações”, in *Informações e Segurança*, (Estudos em Honra do General Pedro Cardoso), Lisboa, Prefácio, 2003.
- PORTARIA N.º 383/2008, DE 29 DE MAIO.
- SILVA, Germano Marques da, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2006.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e Matos, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, Dom Quixote, 2004.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano *et al.*, *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Preliminar*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais, 2006.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, Tomo I, Coimbra, Almedina, 2005.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria Geral do Estado*, 3.ª Ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Mandados de detenção fora de flagrante delito

Uma breve viagem à História¹

ARMANDO POMBAL
Subcomissário da PSP

Sumário

1. Enquadramento temático; 2. Breve Resenha Histórica; 3. Código de Processo Penal de 1929; 4. Constituição da República Portuguesa de 1976; 5. Código de Processo Penal de 1987.

Palavras-chave: mandado de detenção; fundamentação; mandado de custódia; culpa.

Summary

1. Framework theme; 2. Brief History; 3. Code of Criminal Procedure, 1929; 4. Portuguese Constitution of 1976; 5. Code of Criminal Procedure 1987.

Keywords: arrest warrant; reasons; warrant custody; guilt.

1. Enquadramento temático

Este artigo debruça-se sobre uma breve resenha histórica aos preceitos da prisão, mais concretamente aos *alvarás de prisão* e aos *mandados de detenção* emitidos pelas autoridades competentes fora de flagrante delito, que estavam expressos na mais distinta legislação, que vigorou desde as Ordenações do Reino de Portugal, passando pelas duas Reformas Judiciárias e terminando nas Constituições da República Portuguesa.

¹ Este artigo tem como base o Capítulo I da dissertação do ciclo de estudos de mestrado integrado em ciências policiais apresentada no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, em Maio de 2011, perante o júri constituído pelo Intendente Helder valente Dias (presidente), Prof. Doutor Mário Ferreira Monte (arguente) e Subintendente Manuel M. Guedes Valente (orientador).

Abordamos, ainda, os princípios relativos à prisão/detenção fora de flagrante delito e aos *mandados de captura* declarados no Código Processo Penal, do ano de 1929, publicado no Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro e aos *mandados de detenção* elencados no Código Processo Penal, do ano de 1987, publicados no Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro.

Estudamos, também, as normas fundamentais, que especificamente dizem respeito ao direito à liberdade e à segurança, plasmadas na Constituição da República Portuguesa, que data do ano de 1976².

2. Breve Resenha Histórica

As Ordenações Afonsinas foram reunidas em cinco livros pelo que foram “utilizadas normas provenientes das seguintes cortes: D Afonso IV – 1331 e 1352, D. Pedro I – 1361, D. Fernando – 1371, D. João I – 1387, 1390, 1391, 1394, 1398, 1401, 1408, 1410, 1418, 1427 e D. Duarte – 1434 e 1439”³.

As Ordenações Afonsinas foram uma grandiosa compilação, que teve a sua conclusão na Vila de Arruda, no dia 28 de Julho de 1446⁴, dois anos antes do início do reinado de D. Afonso V, que reinou de 1448 a 1481.

Nas Ordenações Afonsinas os *Juízes Ordinários* tinham por competência “constranger” os *alcaldes* e os seus homens a lhes trazerem para audiência os presos por eles mandados e a libertá-los se assim o entendessem⁵.

Nas ditas Ordenações também vinha declarado que os *Corregedores da Corte* após terem recebido informações podiam emitir *Cartas* onde se mencionavam aqueles que deviam ser presos, por terem sido querelados ou por terem sido culpados de prática de certos actos⁶.

Os *alcaldes*, em *flagrante malefício*, podiam por sua iniciativa efectuar prisões, pelo que, após a prisão, tinham de apresentar os presos ao juiz, salvo se fosse de noite; ou se o juiz não fosse encontrado; ou ainda

² A Assembleia Constituinte aprovou a Constituição Portuguesa no dia 02 de Abril de 1976.

³ MARCELLO CAETANO, *História do Direito Português (sécs. XII – XVI)*, 4.ª Edição, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, 2000, p. 544.

⁴ Cfr. Ordenações Afonsinas, Livro V, Título 119, § 31.

⁵ Cfr. Ordenações Afonsinas, Livro I, Título 26, § 31.

⁶ Cfr. Ordenações Afonsinas, Livro I, Título 5, § 9.

se o preso fosse perigoso para a vila, então este era levado para prisão do *alcaide* e na manhã seguinte devia ser presente ao juiz⁷.

O rei D. João I decretou como lei, após solicitação do povo em cortes, que quando os juízes recebessem uma *querella* de alguém agredido ou lesado em algum dano por motivo de vingança, não se devesse prender o acusado, salvo se o agredido mostrasse feridas abertas e se as queixas fossem ajuramentadas e devidamente acompanhadas por testemunhas nomeadas de entre o povo⁸.

As Ordenações Manuelinas igualmente compostas por cinco livros tiveram o seu texto definitivo por “Carta Régia de 15 de Março de 1521, impôs-se que, dentro de três meses, os possuidores de exemplares de impressão anterior os destruíssem, sob pena de multa e degredo. A isso se deve hoje raridade da obra. No mesmo prazo de três meses, deveriam os concelhos adquirir as novas Ordenações”⁹.

Os *Corregedores das Comarcas* podiam emitir *alvarás de prisão*, com os nomes das pessoas a serem presas e devidamente assinados, pelo que o cumprimento aos referidos alvarás era realizado pelos *alcaldes*, *meirinhos* e *juizes dos lugares*, contudo por questões de segredo e de segurança podiam ser emitidos *alvarás secretos*, que acompanhavam os *alvarás sem nome*, sendo que os executores deviam respeitar certos procedimentos e quem não os cumprisse seriam-lhes aplicadas multas, castigos (açóites) e até o degredo¹⁰.

Os *Juizes Ordinários* passavam *alvarás de prisão* que eram cumpridos pelos *alcaldes* e *meirinhos*, e os ditos alvarás deviam declarar os nomes das pessoas a serem presas, devendo o juiz assiná-lo, antes da sua emissão. Todavia por questões de segurança da justiça podia ser emitido um *alvará sem nome*, que por sua vez era acompanhado por um *alvará secreto*, pelo que os executantes tinham de cumprir certas formalidades e se não se procedesse com o legalmente estipulado podia ser-se severamente punido¹¹.

Para além da competência de guardar as audiências e apresentar os presos aos juízes, os *alcaldes* podiam prender em *flagrante malefício*,

⁷ Cfr. Ordenações Afonsinas, Livro I, Título 30, § 5.

⁸ Cfr. Ordenações Afonsinas, Livro V, Título 58, § 12.

⁹ MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do Direito Português*, 4.ª Edição, Coimbra: Edições Almedina, 2009, p. 313.

¹⁰ Cfr. Ordenações Manuelinas, Livro I, Título 39 § 9. Podiam ainda mandar prender por alvarás os Corregedores da Corte, os Ouvidores, os Desembargadores e os Julgadores.

pelo que tinham de levar os presos à presença do juiz, antes de serem conduzidos para a cadeia, entretanto se fosse de noite; se não se conseguisse contactar com o juiz; ou se o preso fosse perigoso para a vila, este devia ser levado para prisão do *alcaide* e na manhã seguinte era conduzido à presença do juiz¹².

A prisão ocorria após a devida fundamentação, D. Manuel na sua Ordenação mandava que toda a pessoa, que fosse acusada por *querella perfeita* era de imediato presa, desde que fosse suspeita de praticar um rol de crimes indicados, ficando sujeito à pena de morte, ao degredo de 10 anos ou ao corte da mão¹³.

A compilação das Ordenações Filipinas foi concluída no ano de 1595, tendo apenas iniciado a sua vigência através da Lei de 11 de Janeiro de 1603, no decorrer do reinado de Filipe II de Portugal¹⁴.

Os *Corregedores das Comarcas*¹⁵ podiam emitir *alvarás de prisão*, com os nomes das respectivas pessoas a serem presas e devidamente assinados, sendo dado cumprimento aos aludidos alvarás pelos *meirinhos, alcaides, quadrilheiros* e até pelos *juizes dos lugares*, porém para maior segredo e segurança da justiça emitiam-se *alvarás sem nome* que por sua vez eram acompanhados pelos *alvarás secretos*, devendo os primeiros ser apenas executados após a consulta dos segundos¹⁶.

Os *alcaides* podiam prender em *flagrante malefício*, pelo que os presos deviam de imediato ser presentes ao juiz, antes de serem conduzidos para a cadeia, porém se fosse de noite; se não se pudesse encontrar o juiz; ou ainda se fosse perigoso trazê-los para a vila, estes deviam ser levados para uma cadeia devidamente autorizada pelo *alcaide-mor*. De manhã eram presentes ao juiz, que confirmava a prisão ou então eram restituídos à liberdade¹⁷.

¹¹ Cfr. Ordenações Manuelinas, Livro I, Título 44, § 39, conjugado com o § 9 do Título 39 do Livro I, das Ordenações Manuelinas.

¹² Cfr. Ordenações Manuelinas, Livro I, Título 56, § 10.

¹³ Cfr. Ordenações Manuelinas, Livro V, Título 42, § 17.

¹⁴ MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *op. cit.*, 4.ª Edição, pp. 319-320.

¹⁵ Podiam igualmente emitir *alvarás de prisão* os Desembargadores e os Corregedores da Corte, cfr. Ordenações Filipinas, Livro V, Título 119, § 1 e 2.

¹⁶ Cfr. Ordenações Filipinas Livro V, título 119, § 1, conjugado com o § 36, Título 58, do Livro I, das Ordenações Filipinas.

¹⁷ Cfr. Ordenações Filipinas, Livro I, Título 75, § 10.

Os *Juízes Ordinários* mandavam prender as pessoas através de *alvarás de prisão* que deviam ser executados apenas pelos *alcaides*, pelos *meirinhos* ou pelos *quadrilheiros*¹⁸.

Nas Ordenações Filipinas não podiam ser realizadas prisões sem querelas ou sem o mandado do juiz, no entanto podia-se levar o preso para a cadeia, nos casos de não se conseguir contactar com o juiz, até que chegasse uma cópia do mandado do juiz¹⁹.

No *alvará de prisão*²⁰ estava expresso o nome da pessoa a ser presa e por fim era devidamente assinado para ser cumprido, mas se fossem invocadas razões de segurança da justiça podia ser emitido um *alvará sem nome*, ao qual devia ser acompanhado por um outro, denominado *alvará secreto* onde estavam indicados os nomes das pessoas a serem presas²¹.

A Nova Reforma Judiciária e a Novíssima Reforma Judiciária pretendiam criar um Código sobre o Direito e o Processo Penal, as duas reformas têm uma estrutura muito similar e debruçam-se sobre o instituto da prisão.

Em ambas as reformas vinha explanado que se no decorrer de um processo alguém fosse declarado como indiciado, contra ele era elaborado um *mandado de custódia* para que o mesmo fosse conduzido à prisão e com a finalidade de ser presente ao juiz²².

O *mandado de custódia* era composto por requisitos formais, era emitido em duplicado, devidamente datado e assinado pelo juiz, sendo que no mandado devia vir exposto as circunstâncias do crime praticado, e ainda nele devia ser declarado o nome, o sobrenome e a alcunha da pessoa a ser presa²³.

¹⁸ Cfr. Ordenações Filipinas, Livro I, Título 65, § 36.

¹⁹ Cfr. Ordenações Filipinas, Livro V, Título 119.

²⁰ Os *alvarás* são: mandados emitidos pelos julgadores para serem cumpridos pelos *alcaides*, devendo estes ser escritos e devidamente assinados, pois se o juiz negar a prisão do infractor o *alcaide* tem como garantia o dito *alvará* que serve de uma prova documental, cfr. Ordenações Filipinas, Livro I, Título 75, § 11.

²¹ GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, Volume II, 4.ª Edição, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, 2008, p. 275 e cfr. Ordenações Filipinas, Livro V, Título 119, § 1.

²² Cfr. art. 147.º do título IX da III parte do Decreto de 13 de Janeiro de 1837 (Nova Reforma Judiciária) e cfr. art. 1002.º do capítulo IX do título XXI do Decreto de 21 de Maio 1841 (Novíssima Reforma).

²³ Cfr. art. 150.º do título IX da III parte do Decreto de 13 de Janeiro de 1837 e cfr. art. 1005.º, capítulo IX, título XXI do Decreto de 21 de Maio 1841.

Em ambas as reformas estava expresso o conceito de flagrante delito, “é aquele que se está cometendo ou que se acabou de cometer sem intervalo algum”, bem como enunciava a reputação de flagrante delito como “o caso, em que o delinquente, acabando de perpetrar o crime, foge do lugar d'elle, e é logo contínua e sucessivamente seguido pela justiça ou por qualquer do povo”²⁴.

Os delinquentes que cometessem crimes em flagrante delito seriam presos por um oficial de justiça, por uma autoridade pública ou por uma qualquer pessoa do povo, para que de imediato fossem presentes perante o juiz ou perante o juiz criminal, nos casos de Lisboa e Porto²⁵.

Nestas duas reformas judiciárias vinha claramente declarado que ninguém podia ser preso sem culpa formada fora de flagrante delito, salvo se cometesse um dos seguintes crimes: alta traição, furto violento, furto doméstico (em habitação), homicídio e levantamento de fazenda alheia²⁶.

As Constituições portuguesas tiveram marcadamente na sua génese uma rotura com um passado. As nossas “Constituições emergem em ruptura com as anteriores, sofrem alterações nem sempre em harmonia com as formas que prescrevem e acabam com as novas rupturas e revoluções”²⁷.

Na Constituição de 1822 estava decretado que ninguém devia ser preso sem culpa formada, salvo nos casos declarados, ou seja, em flagrante delito²⁸ e em todos os outros actos em que os suspeitos fossem indiciados pelos seguintes crimes: furto com arrombamento, crime perpetrado com violência contra pessoa, furto doméstico, assassinio, e crimes relativos à segurança do Estado²⁹.

Se um cidadão fosse arguido da prática de um crime em que a lei impusesse uma pena de prisão superior a seis meses ou a desterro para fora da província onde morava, este não devia ser preso sem primeiro ter culpa formada, ou seja, era necessário descrever uma informação sumária sobre a existência do delito.

²⁴ Cfr. art. 165.º do título IX da III parte do Decreto de 13 de Janeiro de 1837 e cfr. art. 1020.º do capítulo IX do título XXI do Decreto de 21 de Maio 1841.

²⁵ Cfr. art. 164.º do título IX da III parte do Decreto de 13 de Janeiro de 1837 e cfr. art. 1019.º do capítulo IX do título XXI do Decreto de 21 de Maio 1841.

²⁶ Cfr. art. 168.º do título IX da III parte do Decreto de 13 de Janeiro de 1837 e cfr. art. 1023.º do capítulo IX do título XXI do Decreto de 21 de Maio 1841.

²⁷ JORGE MIRANDA, *As Constituições Portuguesas – de 1822 ao texto actual da Constituição*, 4.ª Edição, Livraria Petrony, Lda., Lisboa, 1997, p. 8.

²⁸ Qualquer pessoa podia prender e de imediato levar o preso à presença do juiz, conforme o n.º 1 do art. 204.º da Constituição de 1822.

²⁹ Cfr. art. 204.º da Constituição de 1822.

Na Constituição de 1822 estava explanado que um dos pressupostos formais que se devia ter em conta aquando da emissão do *mandado de prisão* era assinatura da autoridade legítima e que o referido mandado fosse mostrado ao réu no acto efectivo da prisão³⁰.

Tanto na Carta Constitucional de 1826 como na Constituição Política Portuguesa de 1838 estava plasmado que ninguém podia ser preso sem culpa formada, salvo nos casos expressamente previstos na lei. No entanto, se alguém fosse preso devia ser informado num prazo de vinte e quatro horas (local próximo da residência da autoridade) ou num outro que a lei marcasse (local afastado da residência da respectiva autoridade), do motivo da sua prisão, o nome dos acusadores e das testemunhas, devidamente assinada pela autoridade competente³¹.

A Carta Constitucional e a Constituição Política de 1838 declaravam que por regra a prisão sucedia nos casos de flagrante delito e que fora de flagrante delito a prisão só podia ser realizada por ordem escrita da autoridade legítima³².

No que diz respeito aos direitos e às garantias individuais a Constituição de 1911 plasmava que ninguém podia ser “preso sem culpa formada a não ser nos casos de flagrante delito e nos seguintes crimes: alta traição, falsificação de moeda, de notas dos bancos nacionais e títulos da dívida pública portuguesa, homicídio voluntário, furto doméstico, roubo, falência fraudulenta e fogo posto”³³.

A ordem de prisão em casos de fora flagrante delito só devia ser executada apenas por ordem escrita da autoridade competente, em conformidade com o que estava declarado na lei³⁴.

Na Constituição Política de 1933 estava expresso que os cidadãos portugueses não podiam ser privados na sua liberdade pessoal e não podiam ser presos³⁵ sem culpa formada, excepto no plasmado nos parágrafos 3.º e 4.º³⁶.

³⁰ Cfr. art. 203.º da Constituição de 1822.

³¹ Cfr. § 7 do art. 145.º da Carta Constitucional de 1826 e cfr. art. 17.º da Constituição Política de 1838.

³² Cfr. § 8 do art. 145.º da Carta Constitucional de 1826 e cfr. § 2 do art. 17.º da Constituição Política de 1838.

³³ Cfr. art. 16.º da Constituição Política de 1911.

³⁴ Cfr. art. 18.º da Constituição Política de 1911.

³⁵ Passou a ser prisão preventiva com a Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto.

³⁶ Cfr. n.º 8 do art. 8.º da Constituição Política de 1933.

Apesar da regra mencionada existiam excepções, pois era “autorizada a prisão, sem culpa formada, em flagrante delito e nos seguintes crimes consumados, frustrados e tentados: contra a segurança do Estado; falsificação de moeda, notas do Banco e títulos de dívida pública; homicídio voluntário; furto doméstico ou roubo; furto, burla ou abuso de confiança praticados por um reincidente; falência fraudulenta; fogo posto; fabrico, detenção ou emprego de bombas explosivas e outros engenhos semelhantes”³⁷.

A prisão fora de flagrante delito, a detenção no domicílio, o internamento em estabelecimento de *alienados*, e os crimes em que a lei admitisse a prestação de caução ou termo de residência só podiam ter lugar por ordem escrita da autoridade competente.

3. Código de Processo Penal de 1929

Segue-se agora a abordagem ao Código de Processo Penal que foi aprovado por Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro de 1929, “é uma versão revista do Código aprovado por Decreto de 1 de Outubro de 1928”³⁸.

De acordo com GERMANO MARQUES DA SILVA o “Código de Processo Penal de 1929, na sua redacção inicial continuava a tradição da legislação portuguesa anterior”³⁹.

Neste ponto procura-se analisar os procedimentos adoptados por parte das autoridades judiciais e não judiciais (entidades policiais e MP) no que diz respeito ao instituto da prisão, que estava expressamente elencado desde o artigo 286.º até ao artigo 311.º do Capítulo VI, do CPP/29⁴⁰.

No preceito da prisão três circunstâncias distintas podiam ocorrer: primeiro podiam ocorrer prisões em flagrante delito; segundo podiam-se realizar prisões com culpa formada e, por último, podiam-se efectuar prisões sem culpa formada (situação excepcional).

³⁷ Cfr. § 3 do n.º 8 do art. 8.º da Constituição Política de 1933.

³⁸ MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, Volume 1.º, Lisboa: Editora Danúbio, 1986, p. 29.

³⁹ GERMANO MARQUES DA SILVA, *op. cit.*, Volume II, 4.ª Edição, p. 318.

⁴⁰ No Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro correspondia desde o art. 250.º até ao art. 277.º do capítulo IV.

Nas situações de prisão em flagrante delito todas as autoridades deviam (como imperativo) prender todo o agente infractor e, por outro lado, de forma facultativa toda e qualquer pessoa do povo podia igualmente proceder à prisão de um infractor desde que, à dita infracção, correspondesse uma pena de prisão⁴¹.

Sempre que, em acto seguido ao da prisão ou no mais curto espaço de tempo possível, o infractor que fosse preso em flagrante delito devia ser presente ao juiz, se a prisão fosse realizada por qualquer pessoa do povo, o captor devia primeiramente fazer a entrega do capturado em qualquer departamento policial, para que, por sua vez a autoridade policial o apresentasse ao juiz⁴².

Neste sentido MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA afirmava que “o acto de captura dá origem a mera condução coactiva do delinquente ao tribunal, a fim de ser julgado em processo sumário”⁴³.

Em relação às contravenções, os agentes de autoridade só podiam prender o infractor quando este cometesse um facto aplicável com pena de prisão, podendo ainda, como medida cautelar e de polícia prender qualquer autor de ilícitos sempre que não fosse do conhecimento das autoridades o seu nome, nem sua a residência⁴⁴.

Segundo JOSÉ MOURISCA quando qualquer pessoa do povo assistisse em flagrante a uma contravenção não podia prender o contraventor, sendo essa competência exclusiva de uma qualquer autoridade ou dos agentes de autoridade⁴⁵.

O artigo 288.º (anterior 251.º) do CPP/29 “teve por fonte o artigo 1020.º da Novíssima Reforma Judiciária”⁴⁶ e abordava a definição de flagrante delito como sendo “todo o facto que se está cometendo ou que se acabou de cometer” transmitindo assim a ideia de que o ilícito era actual.

⁴¹ Cfr. art. 287.º do CPP/29 e cfr. a redacção anterior do art. 250.º do Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro.

⁴² Cfr. art. 290.º do CPP/29 e o anterior art. 253.º do Decreto n.º 16489, de 15 e Fevereiro.

⁴³ MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, Volume 1.º, p. 238.

⁴⁴ Cfr. art. 287.º do CPP/29 e o seu antecedente o art. 250.º do Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro.

⁴⁵ JOSÉ MOURISCA, *Código de Processo Penal - Anotado*, Volume II, Vila Nova de Famalicão: Editorial Minerva, 1931, p. 317.

⁴⁶ MANUEL MAIA GONÇALVES, *Código de Processo Penal - Anotado e Comentado*, 4.ª Edição, Coimbra: Edições Almedina, 1980, p. 390.

O art. 288.º do CPP/29 declarava que a reputação de flagrante verificava-se quando “o infractor é logo após a infracção, perseguido por qualquer pessoa, ou foi encontrado a seguir à prática da infracção com objectos ou sinais que mostrem claramente que a cometeu ou nela participou”.

A segunda condição de prisão podia ocorrer em qualquer processo, assim a prisão com culpa formada, surgia finda a dedução da acusação pelo MP e o assistente, que remetia o processo à consideração do juiz para elaborar o despacho de pronúncia ou de não-pronúncia onde podia decidir sobre a liberdade provisória do arguido⁴⁷⁻⁴⁸.

De acordo com CAVALEIRO DE FERREIRA “sem flagrante delicto, a captura é o acto inicial de prisão preventiva. A prisão preventiva com culpa formada é a prisão que se segue à pronúncia do arguido; prisão preventiva sem culpa formada é a prisão que antecede a pronúncia do arguido”⁴⁹, e referia ainda que “a captura com culpa formada era a regra geral”⁵⁰.

CAVALEIRO DE FERREIRA firmava ainda que a prisão com culpa formada caracterizava-se em dois traços basilares: o primeiro era que a “culpa formada, ou seja, o despacho de pronúncia, é proferido após o encerramento da instrução, e contém a comprovação bastante da existência do crime e da sua imputação ao arguido”⁵¹; e o segundo “traço distintivo resulta de a prisão com culpa formada ser ordenada com base no próprio despacho de pronúncia, pelo juiz competente para a pronúncia”⁵².

Relativamente ao despacho de pronúncia CAVALEIRO DE FERREIRA escrevia que “não é uma decisão judicial de fundo; é uma decisão interlocutória, processual, que julga sobre a subsistência da acusação”⁵³.

A última condição da prisão estava previsto no artigo 291.º do CPP/29, com o título *prisão preventiva fora de flagrante delicto*, só era con-

⁴⁷ Cfr. art. 366.º do CPP/29.

⁴⁸ Cfr. anterior redacção do art. 257.º do Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro, após o despacho de pronúncia ordenava-se que os indiciados fossem presos, sendo emitidos para o efeito *mandados de captura*.

⁴⁹ MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, Volume 1.º, pp. 239-240.

⁵⁰ *Idem*, p. 240.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, Volume 2.º, Lisboa: Editora Danúbio, 1986, p. 220.

sentida quando estivessem cumulativamente reunidos os subseqüentes pressupostos legais: a “perpetração de crime doloso punível com pena de prisão superior a um ano” [alínea *a*)]; existisse a “forte suspeita da prática de crime pelo arguido” [alínea *b*)]; e se estivesse perante a “inadmissibilidade da liberdade provisória⁵⁴ ou insuficiência⁵⁵ desta para realização dos seus fins” [alínea *c*)].

As disposições enumeradas no artigo 291.º do CPP/29, que afectavam directamente os direitos e as garantias individuais dos portugueses, tinham protecção constitucional, pois no § 3 do art. 8.º da Constituição Política de 1933 e na reforma operada pela Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto⁵⁶, explanava que a “prisão preventiva sem culpa formada está sujeita aos prazos estabelecidos na lei, e só pode ser ordenada havendo forte suspeita da prática de crime”.

Segundo CAVALEIRO DE FERREIRA a prisão sem culpa formada devia ser “sempre considerar-se excepcional”⁵⁷ e “antes da culpa formada, a prisão é efectuada durante a instrução, destinada à obtenção das provas relativas à existência do crime e da sua imputação ao arguido”⁵⁸.

Na redacção do artigo 254.º imposta pela reforma do Decreto n.º 34564, de 02 de Maio 1945, explanava que a prisão fora de flagrante delito, não devia ocorrer sem culpa formada a não ser que o infractor consumasse, frustrasse ou tentasse alguns dos crimes elencados⁵⁹ e que de certa forma o legislador os considerava de uma grande gravidade.

Com a reforma do CPP/29 operada pelo Decreto-Lei n.º 377/77, de 6 de Setembro, e que teve como fonte directa a Constituição de 1976⁶⁰,

⁵⁴ Crimes praticados com pena superior a oito anos prisão e crimes praticados com pena superior a um ano prisão desde que perpetrados por reincidentes ou vadios. Cfr. § 2 do art. 291.º do CPP/29.

⁵⁵ Considerava-se fundamentada quando houvesse “receio de fuga”; “perigo de perturbação da instrução”; “receio fundado de perturbação da ordem pública ou da continuação da actividade criminosa”, cfr. § 3 do art. 291.º do CPP/29.

⁵⁶ Nova redacção e numeração dos artigos da Constituição Política 1933.

⁵⁷ MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, Volume 1.º, p. 240.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ Cfr. art. 254.º do Decreto n.º 34564, de 02 de Maio 1945 e § 3 do n.º 8 do art. 8.º da Constituição Política de 1933. Os crimes enumerados eram: “crimes contra a segurança do Estado; falsificação de moeda, notas do Banco emissor e títulos da dívida pública; homicídio voluntário; furto doméstico ou roubo; furto, burla ou abuso de confiança praticados por um reincidente; falência fraudulenta; fogo posto; fabrico, detenção ou emprego de bombas explosivas ou outros engenhos semelhantes”.

⁶⁰ Cfr. al. *a*) do n.º 3 do art. 27.º da CRP/76.

o artigo 291.º do CPP/29, sofreu uma ligeira alteração no que diz respeito à prisão preventiva, em que podia ser autorizada aquando do cometimento de um crime doloso punido com pena maior⁶¹.

Nos casos em que se verificasse a prisão em cadeia pública ou a detenção em domicílio privado ou em estabelecimento apropriado para pessoas com limitações psíquicas (“alienados”) e desde que fosse fora de flagrante delito só podia “ser levada a efeito mediante ordem por escrito do juiz, do MP e das autoridades de polícia judiciária”⁶².

Para a emissão dos *mandados de captura* era obrigatório obedecer a certos requisitos formais a saber: os mandados deviam ser passados em triplicado⁶³ e devidamente assinados pelo juiz, devendo estar mencionado a identificação completa da pessoa a ser presa, a indicação dos factos que motivavam a prisão e, ainda, se era ou não admissível a liberdade provisória⁶⁴.

Os *mandados de captura* eram executados em todo o território nacional, deviam ser entregues aos magistrados do MP, que por sua vez, os remetiam para os oficiais de diligências do tribunal para lhes darem cumprimento. As autoridades policiais também davam cumprimento à execução dos *mandados de captura* desde que fosse devidamente solicitado pelo juiz e pelo MP⁶⁵.

Os *mandados de captura*, depois cumpridos, deviam ser certificados pelos oficiais de diligências e pelas autoridades policiais para se juntar ao

⁶¹ O limite mínimo é sempre superior a dois anos de prisão. MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, Volume 1.º, p. 242 e cfr. art. 51.º do Decreto-Lei n.º 402/82, de 23 de Setembro.

⁶² Cfr. art. 293.º do Decreto-Lei n.º 185/72 em que as autoridades eram: “os funcionários superiores dos órgãos privativos da Polícia Judiciária; oficiais da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana com funções de comando; os presidentes das câmaras municipais e os vice-presidentes quando neles estejam delegadas as funções de autoridade policial.” Anteriormente as autoridades eram: “Funcionários superiores da polícia judiciária; os agentes do ministério público; os oficiais da polícia de segurança pública e da guarda nacional republicana com funções de comando; presidentes das câmaras municipais”. Cfr. art. 4.º do Decreto n.º 35042, de 20 de Outubro de 1945 (organiza os serviços da Polícia Judiciária).

⁶³ Cfr. art. 259.º do Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro, em que os mandados eram passados em duplicado.

⁶⁴ Cfr. art. 295.º CPP/29, e o seu antecedente art. 259.º do Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro.

⁶⁵ Cfr. art. 296.º CPP/29, e seus anteriores arts. 260.º, 261.º e 262.º do Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro.

processo devendo se mencionar “o dia, hora e o local em que se efectuou e a entrega do duplicado”⁶⁶ do mandado ao capturado.

No entanto, através de Despacho do Ministro da Justiça, datado de 06 de Junho de 1945 o “mandado de captura do juiz será passado em triplicado, a fim de ser entregue um exemplar ao carcereiro para documentar o livro de registo referido no artigo 217.º do decreto-lei n.º 26:643”⁶⁷.

Todas as autoridades que procediam à detenção dos presos sem culpa formada deviam apresentá-los ao juiz de instrução, dentro de um prazo de quarenta oito horas e aos presos era-lhes vedado o direito de comunicar com alguém antes do primeiro interrogatório⁶⁸.

As autoridades não judiciais (MP e autoridades de polícia judiciária) emitiam *mandados de captura*, após a sua realização deviam apresentar os presos ao juiz de instrução, pois “para continuar a detenção como prisão preventiva, tem de ser «validada», pelo juiz; só essa validação legaliza directamente a privação da liberdade em que consiste a prisão preventiva”⁶⁹.

4. Constituição da República Portuguesa de 1976

O Movimento das Forças Armadas com a Revolução de 25 de Abril de 1974 pôs termo a uma longa ditadura e desencadeou que Portugal entrasse numa nova época onde imperava o espírito da democracia.

A Constituição da República Portuguesa de 1976, pode-se equiparar como as suas antecessoras, pois “o Constitucionalismo surge entre nós por via revolucionária; não por continuidade, mas por corte com passado, seja pelo corte feito pelo povo em armas (1820 e 1834) ou pelo próprio monarca (1826)”⁷⁰.

A rotura originou que Portugal se tornasse numa “República soberana, baseada na pessoa humana”⁷¹ e passou a ser um “Estado democrático baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais”⁷².

⁶⁶ Cfr. art. 296.º § 2.º do CPP/29.

⁶⁷ ANTÓNIO SIMÕES CORREIA, *Código de Processo Penal – Actualizado e Legislação Complementar*, Lisboa: Livraria Ferin, Lda., 1947, p. 175.

⁶⁸ Cfr. art. 311.º do CPP/29.

⁶⁹ MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, Volume 1.º, p. 241.

⁷⁰ JORGE MIRANDA, *op. cit.*, 4.ª Edição, p. 7.

⁷¹ Cfr. art. 1.º da Constituição da República Portuguesa de 1976.

⁷² Cfr. art. 2.º da CRP.

Para a elaboração da nova Constituição foi eleita uma Assembleia Constituinte, “precisamente em 25 de Abril de 1975”⁷³, que aprovou e promulgou a nova lei fundamental a 2 de Abril de 1976⁷⁴, “tendo entrado em vigor a 25 de Abril de 1976, dois anos após a revolução”⁷⁵.

De acordo com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA a Lei Constitucional surgiu de “um vasto e complexo compromisso entre várias forças políticas que intervieram na sua feitura, uma plataforma de convergência entre diferentes projectos políticos e sociais: compromisso entre o princípio liberal e o princípio socialista; entre os clássicos direitos liberdades e os modernos direitos positivos de natureza económicas e social”⁷⁶.

A CRP foi influenciada por *fontes imediatas* que foram oriundas de diferentes “projectos apresentados à Assembleia Constituinte, pelos vários partidos, e, por outro lado, a segunda «Plataforma de Acordo Constitucional», celebrada em Fevereiro de 1976 entre o CR e os cinco partidos políticos representados na Assembleia Constituinte (PS, PPD, CDS, e MDP/CDE), para substituir o acordo anteriormente firmado em Abril de 1975, e que os projectos daqueles partidos incorporavam”⁷⁷.

A Constituição portuguesa foi também influenciada pelas *fontes mediatas* mais concretamente pelos “textos constitucionais revolucionários, designadamente, o próprio programa do MFA e a Lei 5/75, de 14 de Maio, que institucionalizou o MFA e criou o Conselho da Revolução”⁷⁸ e pelas *fontes externas* das quais se destaca a Declaração Universal dos Direitos do Homem, no que diz respeito “especialmente em matéria de direitos fundamentais”⁷⁹.

A Constituição de 1976 apareceu com um breve preâmbulo e 312 artigos que foram divididos por quatro distintas partes; sendo que a segunda parte se debruça sobre os direitos fundamentais.

De salientar a importância dada pela Assembleia Constituinte à sistematização adoptada visto que “torna-se incontestável a opção pelo pensamento constitucionalista, liberal e democrático, em contraste com

⁷³ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.^a Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 18.

⁷⁴ Cfr. Preâmbulo da CRP.

⁷⁵ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Volume I, 4.^a Edição, p. 18.

⁷⁶ *Idem*, p. 44.

⁷⁷ *Idem*, p. 20.

⁷⁸ *Idem*, p. 21.

⁷⁹ *Idem*, p. 25 e cfr. n.º 2, art. 16.º da CRP.

as concepções marxistas os direitos fundamentais vêm antes da organização económica e as liberdades antes dos direitos económicos”⁸⁰.

Os mandamentos constitucionais que dizem respeito “aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”⁸¹ e “se a norma constitucional for exequível por si mesma, o sentido específico do n.º 1, consistirá na possibilidade imediata de invocação dos direitos por força da Constituição, ainda que haja falta ou insuficiência de lei”⁸².

A liberdade não obstante ser um direito fundamental e inerente a todo o ser humano, pode, contudo, ser restringida ou pode ser suspensa temporariamente do seu exercício.

A restrição dos direitos, das liberdades e das garantias tem salvaguarda constitucional ao abrigo do n.º 2 do art. 18.º da CRP, porém têm que se preencher os três pressupostos materiais: primeiro deve estar “expressamente previsto na Constituição”; segundo devem “as restrições limitar-se ao necessário”⁸³ e por último deve-se “salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

De acordo com o n.º 3 do art. 18.º da CRP as leis que restringem os direitos, as liberdades e as garantias devem ter um carácter “geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”.

A suspensão de exercício do direito à liberdade está prevista no n.º 1 do art. 19.º da CRP, podendo apenas ter lugar em situações de estado de excepção, como é o *estado de sítio* ou o *estado de emergência*⁸⁴, mas a regra geral é o da não suspensão.

No n.º 1 do art. 27.º da CRP, vem expresso que “todos têm direito à liberdade e à segurança”⁸⁵.

⁸⁰ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS (Org.), *Constituição Portuguesa – Anotada*, Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 12.

⁸¹ Cfr. n.º 1 do art. 18.º da CRP.

⁸² JORGE MIRANDA, “Artigo 18.º da CRP – Força Jurídica”, in *Constituição Portuguesa Anotada*, (Org. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS), Tomo I, p. 153.

⁸³ O segundo pressuposto assenta no princípio da proporcionalidade e nos seus três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito, de acordo com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Volume I, 4.ª Edição, pp. 392-393.

⁸⁴ Cfr. Lei n.º 44/86, de 30 Setembro, que aprova o regime de estado de sítio e estado de emergência.

⁸⁵ Cfr. art. 3.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) e n.º 1 do art. 5.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

O direito à liberdade plasmado no art. 27.º da CRP consiste efectivamente no “direito à liberdade física, à liberdade de movimentos, ou seja, direito de não ser detido, aprisionado, ou de qualquer modo fisicamente confinado a um determinado espaço, ou impedido de se movimentar”⁸⁶.

Segundo o consagrado na Constituição qualquer cidadão português é livre nos seus movimentos físicos, pode deslocar-se de um lugar para outro em todo o território nacional e até pode se deslocar para o estrangeiro, sem que seja impedido⁸⁷.

O direito à segurança consignado no art. 27.º da CRP “significa essencialmente garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”⁸⁸.

No n.º 2 do art. 27.º da CRP está plasmado que “ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade a não ser consequência de sentença judicial condenatória, pela prática de um acto punido por lei com pena de prisão ou a aplicação judicial de uma medida de segurança”⁸⁹.

De acordo com o n.º 2 do art. 27.º da CRP pode se restringir o direito à liberdade, desde que haja uma decisão aplicada pelos tribunais, que “são, assim, órgãos de soberania aos quais pertence exclusivamente a função soberana de definir e aplicar o direito”⁹⁰.

Porém o princípio da liberdade admite excepções, devidamente acauteladas no n.º 3 do artigo 27.º da CRP que consagra quais as situações excepcionais de privação da liberdade.

Sobre este assunto GERMANO MARQUE DA SILVA considera que a “Constituição atendeu essencialmente a que nos diversos casos que prevê no n.º 3 do art. 27.º se trata sempre de privação da liberdade diversa da que é consequência de execução da pena de prisão ou de medida de segurança”⁹¹.

As excepções no n.º 3 do art. 27.º da CRP que se salientam são: “a detenção em flagrante delito” [alínea *a*)], remetendo-nos para os artigos 255.º e 256.º do CPP; a “detenção ou prisão preventiva por forte indícios da prática de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos” [alínea *b*)] e tem como finalidade

⁸⁶ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Volume I, 4.ª Edição, p. 478.

⁸⁷ Cfr. art. 44.º da CRP.

⁸⁸ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Volume I, 4.ª Edição, p. 478.

⁸⁹ Cfr. art. 9.º da DUDH, e als. *a*) e *b*) do n.º 1 do art. 5.º da CEDH.

⁹⁰ Cfr. MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, Volume 1.º, p. 47.

⁹¹ GERMANO MARQUES DA SILVA, *op. cit.*, Volume II, 4.ª Edição p. 261.

“prevenir que o presumível autor de um crime se furte à justiça ou a dificuldade (fugindo, destruindo provas, etc.)”⁹².

O n.º 3 do art.º 27.º da CRP tem ainda outras excepções à regra⁹³.

Na Constituição originária de 1976, o seu n.º 3 do art. 27.º apenas continha elencadas duas alíneas de privação da liberdade a saber: a “prisão preventiva em flagrante delito ou por fortes indícios de prática de crime doloso a que corresponda pena maior” [alínea *a*)] e a “prisão ou detenção de pessoa que tenha penetrado irregularmente no território nacional ou contra a qual esteja em curso processo de extradição ou expulsão” [alínea *b*)].

Com o decorrer dos anos houve a necessidade de aumentar as excepções ao n.º 2 do art. 27.º da CRP, para isso procedeu-se ao aditamento do n.º 3 do artigo 27.º da CRP. Foram aditadas três novas alíneas logo na primeira revisão Constitucional,⁹⁴ que “traduz a conformação da Constituição à evolução da realidade social portuguesa no sentido de alargar o quadro originário, a situações que ao longo do 1.º período de vigência da Constituição, porque limitativas da liberdade e não contidas na enumeração do n.º 3, se apresentavam claramente inconstitucionais, como era o caso das excepções hoje previstas na al. *c*) e *e*) e em menor grau a al. *d*)”⁹⁵.

Na quarta revisão Constitucional⁹⁶ foi substituída a alínea *a*) e foram aditadas duas novas alíneas [*g*) e *h*)] com intuito de acabar com

⁹² GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Volume I, 4.ª Edição, p. 481.

⁹³ São também excepções: a “prisão, detenção de pessoa que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou contra a qual esteja em curso processo de extradição ou expulsão” [alínea *c*)]; a “prisão disciplinares imposta a militares” [alínea *d*)]; a “sujeição de um menor a medidas de protecção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretadas pelo tribunal judicial competente” [alínea *e*)]; a “detenção por decisão judicial em virtude de desobediência a decisão tomada por um tribunal e para assegurar a comparência perante autoridade judiciária competente” [alínea *f*)]; a “detenção de suspeitos para identificação” [alínea *g*)], remetendo para o artigo 250.º do CPP; o “internamento de portador de anomalia psíquica em estabelecimento terapêutico adequado” [alínea *h*)].

⁹⁴ Cfr. als. *c*), *d*) e *e*) aditadas pelo n.º 3 do art. 21.º da LC n.º 1/82, de 30 de Setembro, actuais *d*), *e*) e *f*) do n.º 3 do art. 27.º da CRP.

⁹⁵ ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO DA ALMEIDA e RICARDO LEITE PINTO, *Constituição República Portuguesa – Anotada e Comentada*, Lisboa: Editora Rei dos Livros, 1983, p. 58.

⁹⁶ Cfr. actuais als. *a*), *g*) e *h*) do n.º 3 do art. 27.º, aditadas pelo art. 11.º da LC n.º 1/97, de 20 de Setembro.

as “dúvidas de legitimidade que a legislação ordinária suscitava perante a redacção anterior da Constituição”⁹⁷.

A prisão preventiva que é considerada uma medida de coacção, apenas pode ser decretada pelo juiz e está consagrada no n.º 1 do artigo 28.º da CRP que determina que a “detenção será submetida, no prazo máximo de quarenta oito horas, a apreciação judicial, para restituição à liberdade ou imposição de medida de coacção adequada, devendo o juiz conhecer das causas que a determinaram e comunicá-las ao detido, interrogá-lo e dar-lhe oportunidade de defesa.”

O prazo das 48 horas é uma obrigação constitucional, sendo simplesmente considerada como “um limite temporal findo o qual o detido terá de ser libertado ainda que não se tenha conseguido o fim da sua apresentação judicial”⁹⁸.

A prisão preventiva é caracterizada pela sua excepcionalidade, deve estar de acordo com os pressupostos materiais elencados na al. b) do n.º 3 do art. 27 da CRP e “tal como a pena de prisão, também a prisão preventiva beneficia do *princípio da proporcionalidade* (desde logo o da necessidade), que o art. 18.º-2 faz valer para as restrições aos «direitos, liberdades e garantias»”⁹⁹, pois não é “decretada nem mantida sempre que possa ser aplicada caução ou outra medida mais favorável prevista na lei” (art. 28.º, n.º 2 da CRP e arts. 191.º, 192.º e 193.º do CPP).

Para se obstar contra uma detenção ou prisão ilegal a Constituição Portuguesa salvaguarda que qualquer cidadão, no gozo dos seus direitos e qualquer pessoa privada da sua liberdade física pode requerer a providência de *habeas corpus*.

De acordo com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA a “figura do *habeas corpus* que é historicamente uma instituição de origem britânica foi introduzida entre nós pela Constituição de 1911, tendo como fonte a Constituição republicana brasileira de 1891, muito influenciada pelo direito constitucional americano”¹⁰⁰.

⁹⁷ JOSÉ LOBO MOUTINHO, “Artigo 27.º da CRP – Direito à Liberdade e à Segurança”, in *Constituição Portuguesa Anotada*, (Org. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS), Tomo I, p. 312.

⁹⁸ JOSÉ LOBO MOUTINHO, “Artigo 28.º da CRP – Prisão Preventiva”, in *Constituição Portuguesa Anotada*, (Org. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS), Tomo I, p. 318.

⁹⁹ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, Volume I, 4.ª Edição, pp. 488-489.

¹⁰⁰ *Idem*, pp. 507-508.

Pode ser requerida a providência de “*habeas corpus* contra abuso de poder, em virtude de prisão ou detenção ilegal, a requerer perante o tribunal competente” (n.º I do art. 31.º da CRP), sendo que a finalidade principal é a salvaguarda do direito fundamental que é a liberdade.

5. Código de Processo Penal de 1987

O actual Código de Processo Penal¹⁰¹ teve autorização legislativa pela Lei n.º 43/86, de 26 de Setembro, onde a Assembleia da República autoriza o Governo a aprovar um novo Código e a revogar toda a legislação anterior¹⁰².

O CPP/87 teve como importante influência externa a *ciência jurídico-processual penal* da Espanha, da França, da Itália e da República Federal da Alemanha e ainda do Conselho da Europa ao qual Portugal pertence¹⁰³.

Por outro lado, o CPP teve como influências internas a CRP, o Código Penal e toda a actividade desenvolvida pelos Tribunais portugueses, pela jurisprudência e pela doutrina portuguesa¹⁰⁴ cujo “arquitecto” foi JORGE DE FIGUEIREDO DIAS.

O CPP tem como finalidade máxima a realização da justiça, de “forma a assegurar a paz jurídica dos cidadãos”¹⁰⁵, e acordo com GUEDES VALENTE “as finalidades directas do processo penal são: *a realização de justiça e descoberta da verdade material; a protecção dos direitos fundamentais das pessoas; o restabelecimento da paz jurídica*”¹⁰⁶.

No CPP/29 não existia o conceito de detenção, apenas utilizava-se o termo prisão em flagrante delito e fora de flagrante delito, pelo que inserção do novo conceito foi “uma novidade no CPP de 1987”¹⁰⁷.

A detenção é uma medida cautelar que deve ser efectuada em flagrante delito (art. 256.º do CPP) por qualquer entidade policial ou autoridade judiciária [art. 255.º, n.º 1, al. a) do CPP] para que se apresente

¹⁰¹ Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro.

¹⁰² Cfr. art. 1.º da Lei n.º 43/86, de 26 de Setembro.

¹⁰³ Cfr. 3. I da exposição do CPP/87.

¹⁰⁴ Cfr. 4. I da exposição do CPP/87.

¹⁰⁵ Cfr. 5. II da exposição do CPP/87.

¹⁰⁶ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *op. cit.*, Tomo I, 3.ª Edição, pp. 26-27.

¹⁰⁷ Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, *Código Processo Penal – Comentários e Notas Práticas*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 624.

o detido num prazo inferior a 48 horas (art. 254.º do CPP) em tribunal para ser julgado em processo sumário ou então será presente ao juiz para ser submetido a primeiro interrogatório judicial (art. 141.º do CPP) ou ainda para ser submetido a uma medida de coacção¹⁰⁸.

Em flagrante delito na presença de crimes de natureza pública ou semi-pública a detenção para qualquer pessoa, é *facultativa e subsidiária*¹⁰⁹, desde que não seja possível a presença em tempo útil, das autoridades judiciárias ou das entidades policiais, conforme a alínea b), do n.º 1 do artigo 255.º do CPP.

A detenção pode também ser executada para num período de tempo inferior a 24 horas o detido ser presente a autoridade judiciária em acto processual [al. b) do art. 254.º, do CPP]¹¹⁰.

Por regra, a detenção fora de flagrante delito só pode ser executada através de mandado do juiz, no entanto pode ser deferida¹¹¹ no Ministério Público nos casos de admissão da prisão preventiva (art. 202.º do CPP) desde que se preencham os pressupostos materiais enunciados no n.º 1 do artigo 257.º do CPP¹¹².

Para PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE a diferença entre a “competência do juiz e a do Ministério Público para determinar a detenção fora de flagrante delito reside em que o mandado do juiz pode dizer respeito a qualquer crime punível com pena de prisão e o mandado do Ministério Público só pode dizer respeito a crime punível com prisão preventiva”¹¹³.

As autoridades de polícia criminal também podem emitir mandados por sua iniciativa, desde que estejam preenchidos cumulativamente os pressupostos materiais elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 257.º do CPP.

Após a realização da detenção fora de flagrante delito, o detido deve ser presente ao juiz, sem nunca ultrapassar as 48 horas, para que seja ouvido em primeiro interrogatório judicial ou para aplicação de uma medida de coacção [al. a) do n.º 1 do art. 254.º do CPP].

¹⁰⁸ JOSÉ DA COSTA PIMENTA, *Código de Processo Penal – Anotado*, 2.ª Edição, Lisboa: Editora Rei dos Livros, 1991, p. 577.

¹⁰⁹ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3.ª Edição, Lisboa: Universidade Católica, 2009, p. 676.

¹¹⁰ Redacção introduzida pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto.

¹¹¹ JOSÉ DA COSTA PIMENTA, *op. cit.*, 2.ª Edição, p. 261.

¹¹² Nova redacção introduzida pela Lei n.º 26/2010, de 30 de Agosto.

¹¹³ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *op. cit.*, 3.ª Edição, p. 581.

Se a detenção for ordenada por mandado do juiz o detido deve ser presente sem nunca ultrapassar as 24 horas à autoridade judiciária em acto processual [al. b) do n.º 1 do art. 254.º do CPP].

Os *mandados de detenção* são emitidos em triplicado e têm que respeitar os requisitos formais determinados nas três alíneas do n.º 1 do artigo 258.º do CPP, se assim não for a detenção é nula. Segundo MAIA GONÇALVES esta “nulidade depende de arguição ficando sanada se não for arguida”¹¹⁴, ou seja, é uma nulidade sanável. Todas as detenções levadas a cabo pelas entidades policiais são de imediato¹¹⁵⁻¹¹⁶ comunicadas ao juiz que emitiu o *mandado de detenção* para dar cumprimento as finalidades elencadas na al. b) do n.º 1 do art. 254.º do CPP [al. a) do art. 259.º do CPP] e ao Ministério Público nos demais casos [al. b) do art. 259.º CPP].

Sobre este assunto MAIA GONÇALVES escreve que a “comunicação de imediato da detenção não tem que ser feita quando o detido é logo após a detenção entregue ao juiz ou ao MP, em tal caso a própria entrega vale como comunicação da detenção”¹¹⁷. De acordo com MAIA GONÇALVES “de *imediato* significa pois que a comunicação deve ser feita logo a seguir à detenção, com diligência e sem perda de tempo, segundo o critério de razoabilidade”¹¹⁸.

¹¹⁴ MANUEL MAIA GONÇALVES, *Código de Processo Penal – Anotado*, 17.ª Edição, Coimbra: Edições Almedina, 2009, p. 615.

¹¹⁵ Na prática policial se o detido não poder ser presente de imediato a juiz para ser julgado será enviado fax a dar conhecimento da detenção a autoridade judiciária competente, de acordo com o artigo 259.º do CPP.

¹¹⁶ A comunicação pode ser feita “por qualquer meio inclusivamente por via telefónica”, cfr. JOSÉ DA COSTA PIMENTA, *op. cit.*, 2.ª Edição, p. 584.

¹¹⁷ MANUEL MAIA GONÇALVES, *op. cit.*, 17.ª Edição, p. 624.

¹¹⁸ *Ibidem*.

A gestão de crises no contexto da segurança interna¹

NORBERTO RODRIGUES
Comissário da PSP

*Os acidentes repentinos são resolvidos com dificuldade,
os que foram previstos, facilmente.*

NICOLAU MAQUIAVEL

Sumário

1. Introdução; 2. Conceito de crise; 3. Gestão de Crises; 4. Sistema Nacional de Gestão de Crises; 5. O Sistema de Segurança Interna; 6. Notas finais

Palavras-chave: crise; gestão de crise; sistema.

Summary

1. Introduction; 2. Concept of crisis; 3. Crisis Management; 4. System National Crisis Management; 5. The Internal Security System; 6. Endnotes

Keywords: crisis; crisis management; system.

1. Introdução

Os desafios de segurança que o mundo moderno enfrenta são hoje mais preocupantes porque os fenómenos que põem em causa a normalidade, como os acidentes graves e catástrofes provocados por causas naturais são cada vez mais frequentes e tem consequências cada vez mais dramáticas e devastadoras.²

¹ Este artigo serviu de base ao trabalho modular efectuado pelo autor no âmbito do Curso de Pós-Graduação e Mestrado em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

² A título de exemplo basta lembrar os números referentes ao ano de 2008, em que foram afectadas por desastres 213 milhões de pessoas em todo o mundo, das quais

Ascenso Simões consciente desta realidade, afirmou que “*Em boa verdade este mundo está cada vez mais perigoso*”³. Frases como esta têm sido ouvidas repetidamente nos últimos anos para definir a situação de segurança em que as sociedades actuais vivem.

Para além disto importa ter presente que também as catástrofes provocadas pela acção do homem, quer através de acções voluntárias quer por acidente, são hoje mais frequentes. Basta pensar no crescimento sem precedentes das vítimas de todas as formas de terrorismo a que temos assistido na última década.

Perante este cenário, para além da necessidade de agir preventivamente, é absolutamente determinante que em caso de ocorrência, seja desencadeada uma resposta adequada, que permita minimizar os danos e, ao mesmo tempo, garantir o restabelecimento da normalidade.

Tendo em conta o que está em causa, a segurança de pessoas e bens e a normalidade institucional, esta responsabilidade só poderá caber ao Estado, enquanto actor principal na função de garantia da segurança interna.

Porque falamos de situações verdadeiramente excepcionais, comumente chamadas de crises, em que os efeitos se repercutem em áreas geográficas alargadas, afectando vários sectores de actividade e um número significativo de pessoas e activos críticos, a resposta tem de ser obrigatoriamente transversal e obriga ao envolvimento de actores de diferentes estruturas e sistemas. Para que a resposta seja eficaz, dos diferentes actores espera-se uma acção articulada e coordenada, sendo ao mesmo tempo decisivo que o processo de tomada de decisão seja expedito e bem apoiado tecnicamente.

2. Conceito de crise

Não existe entre nós uma definição legal de “crise”. A única referência, que encontramos na legislação portuguesa, consta do preâmbulo

225 842 perderam a vida. Só o terramoto de *Sichuan*, na China, atingiu cerca de 46 milhões de pessoas. Estes números constam do “Relatório Mundial sobre Desastres 2009”, publicado pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, disponível em: http://www.cruzvermelha.pt/cvp_t/campanhas/campanha_minuto_silencio/Relatorio_Mundial_Desastres_2009.pdf.

³ Com esta frase o então Secretário de Estado da Administração Interna, Dr. Ascenso Simões, terminou a sua intervenção na sessão de encerramento da Conferência Nacional “Protecção Civil – Novos Paradigmas” que teve lugar em Coimbra em 1 de Março de 2007, disponível em: <http://www.mai.gov.pt/multimedia/default.asp?id=64&mode=text=seccao=3>.

do diploma que, em 2004, criou o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC), o Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho.⁴ Ali é referido que a crise se situa entre a normalidade e a guerra, o que deixa uma definição de tal forma abrangente que poderíamos dizer que caberá dentro do conceito de crise qualquer fenómeno ou ocorrência que perturbe o quotidiano, desde que não atinja o patamar da guerra.

O conceito de crise tem sido desenvolvido na doutrina militar, tendo por base a noção de conflito entre dois beligerantes, normalmente dois países, com interesses diferentes e por vezes incompatíveis, que na disputa resultante da defesa de posições não conciliáveis cria um clima de tensão, que pode degenerar em guerra.

No que aqui nos importa, pelo termo crise entendemos qualquer perturbação ou alteração grave ao normal funcionamento da sociedade, atingindo um ou mais sectores importantes, e que ponha em causa a ordem, segurança e tranquilidade públicas, os valores essenciais da sociedade ou os direitos fundamentais dos cidadãos. Ou seja, interessam-nos aqui as crises que ponham em causa a segurança interna, pois independentemente da sua origem, todas as crises, de uma forma ou de outra, têm repercussões neste domínio da segurança interna.

3. Gestão de Crises

Perante a ocorrência de uma crise, independentemente da sua natureza, que ponha em causa sérios interesse da sociedade, a preocupação fundamental é agir, não só forma coordenada, mas também em tempo oportuno, que quase sempre é de imediato. Neste sentido o processo de tomada de decisão e a operação de resposta a desencadear deverá antes de mais ser caracterizada pela celeridade.

No entanto importará referir que uma das características que pode ser apontada como definidora de uma crise, é o facto de a mesma surgir, as mais das vezes, sem aviso prévio. Desta forma e para enfrentar com sucesso um qualquer acontecimento desta natureza, é fundamental que estejam previamente definidas as regras de procedimento, e que os planos de contingência sejam adequados a enfrentar uma situação, cuja resolução não passa seguramente pela utilização dos meios normais e quotidianamente utilizados.

⁴ Este diploma foi entretanto revogado expressamente, pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna.

Ao conjunto de decisões e de acções tendentes a responder a uma alteração da normalidade, de forma a controlar o fenómeno, minimizar os seus efeitos e, na medida do possível, restabelecer a situação inicial, chamamos “gestão de crise”. Ao responsável pela tomada de decisão e por desencadear o processo de resposta adequado podemos chamar “gestor da crise”.

A responsabilidade pela gestão da crise, quando esta afecta a segurança colectiva da sociedade, e põe em causa o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, só pode ser atribuída ao Estado. É ao Estado que cabe a tarefa indeclinável de garantir a segurança da comunidade de cidadãos, e na mesma medida será do Estado a responsabilidade de responder atempadamente quando essa segurança for posta em causa.

O trabalho de preparação que é necessário fazer para enfrentar situações desta natureza, aconselha a existência de uma estrutura capaz de dotar a sociedade com os mecanismos e estratégias capazes de responder a todas as crises. Este trabalho desenvolve-se em dois patamares distintos, um de natureza preventiva outro de natureza reactiva. Por um lado, através da adopção de medidas preventivas e do estabelecimento de planos de contingência, com o objectivo de prevenir a crise e preparar a resposta, como por exemplo assegurar os estudos e medidas preventivas ou realizar os levantamentos de capacidades e vulnerabilidades nacionais. Por outro lado, pôr em prática as estratégias e as medidas adequadas para enfrentar a crise, no caso desta eclodir.

Tendo como certo que é necessária a existência de um Sistema Nacional de Gestão de Crises, e lembrando que as crises assumem por vezes dimensão que atinge variados sectores da sociedade e até vários países, parece-nos que o modelo deverá obedecer, entre outros, aos princípios de objectividade, polivalência, flexibilidade, universalidade e da unidade de decisão.

Sob os mesmos pressupostos, ao sistema nacional de gestão de crises deverão ser cometidas as seguintes responsabilidades:

- Gerir situações de crise;
- Manter capacidades para activação e funcionamento;
- Garantir disponibilidade dos meios;
- Definir prioridades de atribuição de meios;
- Promover cooperação internacional.

Em Portugal a problemática da gestão de crises não tem, em nossa opinião, merecido a melhor atenção. Não certamente por se entender que

estamos imunes às crises, ou que elas não podem ocorrer no nosso território, ou afectar a nossa sociedade, mas, julgamos nós, pela tradição que teima em permanecer no nosso país, nas instituições nacionais e até nos indivíduos, de não se dar a devida importância ao planeamento e à preparação do futuro.

Contudo importa analisar e reflectir sobre o que tem sido feito, sobre a legislação produzida e sobre os mecanismos criados em matéria de gestão de crises.

4. Sistema Nacional de Gestão de Crises

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Junho, foi criado pela primeira vez no Portugal um conceito de Sistema Nacional de Gestão de Crises concebido e publicado, não através do Ministério da Administração Interna, mas através do Ministério da Defesa Nacional. A forma de criação deste sistema e a circunstância do mesmo ter “nascido” no âmbito da defesa nacional é compreensível pelo facto desta iniciativa visar dar cumprimento a um objectivo inscrito no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, no sentido de dotar o país com uma estrutura semelhante à existente nos países aliados, no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).⁵ É portanto uma estrutura que apesar de transversal e interdepartamental, estava em nossa opinião, marcada pela doutrina militar em que a sua estrutura e composição, bem com a abordagem à resolução das crises assentava claramente numa vertente de defesa nacional.

De acordo com a lei o sistema nacional de gestão de crises estava estruturado em três níveis:

- O nível de decisão, de natureza eminentemente política;
- O nível de apoio, com características exclusivamente técnicas.
- O da execução, ao nível dos ministérios envolvidos ou a envolver;

A actual Lei de Segurança Interna (LSI) revoga o Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho⁶, que tinha criado o Sistema Nacional de Gestão de Crises, sem no entanto prever expressamente no seu articulado a incorporação dessa estrutura. Numa primeira análise poder-se-á concluir

⁵ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho.

⁶ Cfr. Artigo 37.º, n.º 3 da LSI.

uma de duas coisas. O legislador revogou o diploma em causa por não considerar necessária a existência do SNGC, ou pelo contrário, entendeu que a nova LSI, e o modelo de segurança interna consagrado, continha as estruturas e mecanismos suficientes para garantir a gestão de forma eficaz, de situações de anormalidade grave ou de crise. Como não acreditamos que o legislador tenha desvalorizado a importância da existência de um SNGC, julgamos que o entendimento tenha sido no sentido de que o Sistema de Segurança Interna, e os seus órgãos, sejam suficientes para suprir essa necessidade. Mas vejamos as disposições da lei.

5. O Sistema de Segurança Interna

O actual sistema de segurança interna resultou de uma discussão alargada sobre qual o modelo que melhor responderia aos desafios da actualidade no domínio da segurança. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março de 2009, apontou para um sistema assente num conceito alargado de segurança interna que *corresponda ao quadro de ameaças e riscos típicos do actual ciclo histórico*⁷.

No que respeita à gestão de crises e ao aparente vazio deixado pela nova lei, é nossa opinião, que os mecanismos de coordenação criados no âmbito do novo sistema de segurança interna são os suficientes e adequados para fazer face a qualquer crise que afecte a segurança interna do país, entendida na sua definição mais ampla.

Desde logo cumpre salientar a importância do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), enquanto órgão de interministerial de audição e consulta, que assiste o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências de segurança interna, nomeadamente na adopção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna, ou seja, em situações de crise. Se comparar-mos este órgão com o Gabinete de Crise do SNGC, previsto no diploma revogado, é fácil concluir que, atentas as competências e a composição alargada do CSSI, este pode perfeitamente funcionar como um verdadeiro gabinete de crise, destinado à tomada de decisões relativas à gestão das situações de anorma-

⁷ A grande inovação no quadro conceptual de segurança interna operada pela actual LSI, consta do artigo 1.º, n.º 3, que acrescenta a vertente *safety* aos objectivos e finalidades do sistema de segurança, traduzido na preocupação de *prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente a preservar a saúde pública*.

lidade. Neste particular, e na defesa desta nossa opinião, não podemos deixar de colocar um assento tónico no facto do CSSI ter passado com a nova LSI a ser integrado pelo Ministro da Defesa Nacional, pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e pelo responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, que lhe confere uma maior capacidade de análise e de intervenção, especialmente em situações de grave anormalidade ou de crise.

O Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), enquanto órgão especializado de assessoria e consulta, funcionado na directa dependência do Primeiro-Ministro, pode assumir um papel importante na gestão de qualquer crise. É certo que o GCS, de acordo com a lei está vocacionado para a coordenação técnica e operacional das forças e serviços de segurança. No entanto a sua composição agora alargada, que passou a integrar outras entidades, como por exemplo o responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, permite-lhe uma capacidade de intervenção mais abrangente que se estende a todos os domínios relevantes na protecção da sociedade. Esta abrangência, centrada na vertente *security*, mas que pela primeira vez se estende aos domínios daquilo que o termo *safety* encerra, estabelecendo uma “ponte” entre as duas áreas de actuação, permite ao GCS abordar todas as vertentes da segurança humana, individual e colectiva.

Mas o órgão que constitui a pedra angular do Sistema de Segurança Interna é o Secretário-Geral, que assume um papel central quer em situações de normalidade quer, e especialmente, em situações de ruptura ou de crise. O seu estatuto equiparado a secretário de estado, que lhe confere maior capacidade de intervenção, e acima de tudo, o leque de competências que a lei lhe atribui, colocam este órgão na posição ideal para garantir a actuação coordenada e articulada de todos os actores relevantes para a segurança interna, entendida aqui na sua definição mais ampla.

A lei atribui ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG/SSI) competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional.⁸ Tendo em conta este leque alargado de competências, centremo-nos naquelas que poderão assumir maior relevância em situações de resposta a situações de anormalidade, ou seja, no domínio da gestão de crises.

⁸ Cfr. Artigos 15.º e seguintes da LSI.

No âmbito das competências de coordenação, importa desde logo destacar a competência do SG/SSI para garantir a articulação entre as forças e serviços de segurança e o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro.⁹ Sendo certo que qualquer crise, independentemente da sua natureza, tem normalmente implicações nos domínios da protecção e segurança e do socorro, julgamos que o SG/SSI assumirá um papel decisivo na resposta à mesma, enquanto garante da actuação articulada de todos os actores.

Destaca-se igualmente a competência para articulação das forças e serviços de segurança com os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição de planos de segurança e gestão de crises.¹⁰ Assume ainda especial relevância a sua competência para garantir a articulação entre o SSI e o planeamento civil de emergência.¹¹

No âmbito das competências de direcção, e para o que aqui importa, destacamos o facto da lei atribuir ao SG/SSI a competência para se constituir como ponto de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia.¹²

Dentro das competências de controlo importa destacar a capacidade legal e os poderes para garantir a actuação articulada de todos os intervenientes em cenários de elevado risco ou ameaça, e ainda na gestão de incidentes tático-policiais graves, que são na essência situações de crise.¹³

Por último, no rol das suas competências de comando operacional importa referir que o SG/SSI tem competência legal para, em situações extraordinárias como ataques terroristas ou acidentes graves ou catástrofes, ou seja em verdadeiras situações de crise, comandar operacionalmente as forças e serviços de segurança e o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro.

Como julgamos ter ficado claro, o actual SSI, tendo em conta especialmente as competências do secretário-geral, está em condições de garantir uma actuação abrangente que permite, garantindo uma utilização coerente de determinados recursos, a gestão ou o controlo de situações

⁹ Cfr. Artigo 15.º, n.º 3 alínea b) da LSI.

¹⁰ Cfr. Artigo 16.º, n.º 3, alínea d), da LSI.

¹¹ Cfr. Artigo 16.º, n.º 3, alínea e), da LSI.

¹² Cfr. Artigo 17.º, n.º 2, alínea e), da LSI.

¹³ Cfr. Artigo 18.º, nºs 2 e 3, da LSI.

de elevado risco bem como, em situações de gravidade excepcional, assumir ele próprio o comando operacional.¹⁴

6. Notas finais

Numa sociedade onde a segurança é uma preocupação crescente das populações, compete ao Estado responder na mesma medida uma vez que a garantia de segurança da comunidade é uma responsabilidade que lhe cabe em grande medida. Esta responsabilidade do Estado cabe em primeiro lugar às forças e serviços de segurança, a quem a CRP atribui a tarefa de salvaguardar a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

No mundo dos nossos dias as grandes ocorrências, que atingem um número significativo de cidadãos e de interesses, passam muitas vezes de uma fase em que podem ser consideradas catástrofes, para um estágio em que a resposta tem de ser dada já em situação de crise.

Como tal o Estado, enquanto primeiro responsável pela segurança da comunidade de cidadãos, deve estar preparado para actuar preventivamente de forma a evitar a crise, e ao mesmo tempo, desencadear a reacção adequada em caso de mesma acontecer, evitando o seu agravamento, minimizando os seus efeitos e, na medida do possível, restabelecer a normalidade.

Tal como referimos anteriormente julgamos que esta resposta do Estado só pode ser dada através dos órgãos do SSI, sendo esta nossa opinião sustentada em três ideias força.

Em primeiro lugar, o facto do Conselho Superior de Segurança Interna, ter a sua composição suficientemente alargada que lhe permite englobar todas as áreas relevantes para a tomada de decisão em situações de crise.

Em segundo lugar pela criação do órgão com as características do SG/SSI, equiparado a secretário de estado, e com um leque de compe-

¹⁴ Nos termos do artigo 19.º da LSI, em situações verdadeiramente extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro e após comunicação fundamentada ao Presidente da República, os meios das forças e serviços que integram o sistema, bem como o sistema integrado de operações de protecção e socorro, são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral, que passa a ter poderes de planeamento e atribuição de missões e tarefas, bem como o controlo da respectiva execução.

¹⁵ Assumem aqui especial relevância as competências coordenação do SG/SSI, previstas no artigo 16.º da LSI, a articulação das FSS com o Sistema Integrado de

tências de tal forma alargado¹⁵, que lhe confere a necessária capacidade para assumir um papel central nesta matéria, permitindo-lhe a efectiva coordenação da actuação de todas as entidades com capacidade para poderem responder a situações de anormalidade ou de crise.

Em terceiro lugar o alargamento do GCS que neste momento, com a inclusão de novas entidades, abarca todas as áreas com relevância para a segurança interna e pode assumir na plenitude as funções que estavam cometidas ao Grupo de Apoio no SNGC.

Para além disto importa reiterar que é a própria LSI que atribui aos órgãos do sistema de segurança interna, nomeadamente ao SG/SSI, a competência para assumir o controlo em situações de crise, coordenando e comandando as forças e serviços de segurança e as entidades que compõem o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro.

Por último não podemos deixar de referir que, para além da existência de um órgão capaz de responder às situações de crise, um verdadeiro SNGC carece de uma estrutura que se ocupe do planeamento de contingência e da preparação dos sectores vitais. Primeiro para actuar preventivamente na identificação de vulnerabilidades, segundo, na criação de mecanismos e capacidades que permitam uma resposta eficaz. Este trabalho que tem sido desenvolvido pelo Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE), é necessário e, diríamos mesmo, indispensável. Como tal importa que sejam estabelecidas as sinergias necessárias, entre o Sistema de Segurança Interna e o SNPCE, como alias a própria lei prevê, para que estejamos à altura de responder a situações de anormalidade grave, susceptíveis de afectar a segurança interna e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Portugal não está, como nenhum outro Estado está, imune a situações de anormalidade grave ou de crise, diríamos mesmo que a probabilidade é grande, portanto importa que estejamos preparados, porque essa é uma obrigação do Estado, e é ao mesmo tempo um direito de todos os cidadãos.

Operações de Protecção e Socorro, o Planeamento Civil de Emergência, a segurança privada e as polícias municipais. Cabe igualmente ao SG SSI articular, sob o ponto de vista operacional, com o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, a eventual colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna.

Referências bibliográficas

- CARVALHO, Jorge Silva, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, intervenção proferida pelo autor na faculdade de Letras de Lisboa, em 28 de Maio de 2009, texto publicado na *Revista Segurança e Defesa*, n.º 11, Setembro/Novembro de 2009, também disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/noticias_v.asp?id=732
- CARVALHO, Leonel, “Abordagem à problemática da gestão de crises no contexto da nova lei de segurança interna”, in: *Revista do Planeamento Civil de Emergência*, n.º 20, ano de 2008, pp. 38 – 41;
- LOURENÇO, Nelson e outros, “*Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna*”, Relatório Final – Modelo e Cenários, Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, Dezembro de 2006;
- MENDES, Mário e LUCAS, Paulo, *Sistema de Segurança Interna*, texto de apoio distribuído aos alunos no *Seminário IV – Segurança Interna*, do Curso de Estudos Avançados em Direito e Segurança, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 31 de Março de 2009;
- MONTEIRO, José Manuel Oliveira, “Um Sistema Nacional de Gestão de Crises”, in: *Revista do Planeamento Civil de Emergência*, n.º 14, ano de 2001, pp. 13-15;
- SOARES, Miguel Luís Ferreira, “O Sistema de Planeamento Civil de Emergência em Portugal – Uma Componente Não-Militar de Defesa Nacional”, in: *Estudos de Direito e Segurança*, Almedina, 2007, pp. 313-316.

PARTE II

**CRIME SEM FRONTEIRAS:
PREVENÇÃO E INVESTIGAÇÃO
DA CRIMINALIDADE ITINERANTE**

Caracterização do fenómeno no Quadro Nacional

TITO EURICO MIRANDA FERNANDES
*Departamento de Investigação Criminal da PSP
Comissário e Chefe de Núcleo da Análise Criminal*

Sumário

Introdução; Conceito de criminalidade itinerante; Fenómenos criminais itinerantes com impacto em Portugal; Conclusão.

Palavras-chave: crime; crime itinerante; impacto.

Summary

Introduction; Definition of itinerant crime; Criminal phenomena that impact traveling in Portugal; Conclusion.

Keywords: crime; itinerant crime; impact traveling.

“Resolver problemas é andar à caça.
É um prazer selvagem e nascemos para isso”

STARLING, 2000:258

Introdução

Nos últimos anos, tem sido recorrente entre as diferentes instâncias políticas, judiciárias, policiais e da sociedade civil, uma abordagem interventiva sobre novas formas de criminalidade. Os temas associados à criminalidade têm sido pois objecto de inúmeras análises com menor ou maior rigor científico, quer em programas televisivos ou artigos de imprensa quer em colóquios, conferências, seminários, de âmbito nacional ou mesmo internacional.

A diversidade de realidades criminais que assolam o palco global, e em especial a criminalidade de carácter transnacional, passaram a estar presentes no quotidiano das comunidades. A rápida expansão de metodologias delituosas¹ que lhe são características, agregada à facilidade de deslocação de grupos criminosos itinerantes² que as compõem, favorece a prática reiterada de ilícitos criminais e ameaça a tranquilidade e segurança das populações.

A consciência da transnacionalidade do crime, alicerçada numa forte componente de especialização dos *modus operandi* utilizados, implica uma preparação adequada das Polícias. Enquanto a criminalidade tida como clássica³ se satisfaz, no essencial, com o aperfeiçoamento das estruturas repressivas tradicionais, as novas formas ilícitas de viver em sociedade obrigam a um esforço contínuo de pesquisa e consequente análise de informações.

O tratamento adequado da informação, principalmente a de cariz criminal, assume-se cada vez mais como uma tarefa hercúlea. Esta premissa é tanto mais antiga e pertinente como uma das muitas célebres e doutas considerações de Sun Tzu em “Arte da Guerra”: “A chamada *presciência ou previsão não pode ser deduzida dos espíritos, nem dos deuses, nem por analogia com os acontecimentos passados, nem por cálculos. Ela deve ser obtida por homens que conhecem a situação do inimigo. Portanto, somente um soberano iluminado e um general vitorioso é que são capazes de empregar as pessoas mais inteligentes como agentes e estarem certos de alcançar grandes resultados*” (CARDOSO, 2007:484).

O recurso a tecnologia sofisticada é de todo importante mas não se mostra suficiente para suprir a necessidade de conhecimento e actuação perante fenómenos criminais transnacionais. O domínio da informação criminal, por intermédio de um cabal processo de Análise, constitui a “*pedra de toque*” (DAVIN, 2004:9) para otimizar a actividade policial na compreensão e acompanhamento de grupos criminais itinerantes.

¹ A internet funciona hoje em dia como um dos grandes motores de transmissão de informação. A existência de redes de contactos a nível mundial, envolvendo milhões de indivíduos e que possibilitam a transmissão de conteúdos da mais diversa natureza, favorece a prática de ilícitos criminais.

² Também designados por *Grupos Móveis*. Estes conceitos vão ser alvo de melhor explanação mais adiante.

³ Expressão gerada pelo autor, que visa definir qualquer género de criminalidade sem contornos transnacionais e que não se enquadra na chamada criminalidade organizada.

A criminalidade itinerante, seja de massa ou seja organizada⁴, encerra mais do que nunca uma preocupação e acarreta a obrigatoriedade de adopção de mecanismos de compensação, que visem minimizar as consequências negativas decorrentes de uma desejável e livre circulação de pessoas no espaço europeu.

Nesta senda, procuraremos caracterizar a criminalidade itinerante no quadro nacional, sem olvidar a necessária sensibilização para a importância da análise de informações criminais na monitorização de fenómenos que lhes estão associados⁵, mormente no que concerne aos seus agentes e respectivos *modus operandi*.



Conceito de Criminalidade Itinerante

“A criminalidade é uma realidade que tem acompanhado o Homem ao longo da sua evolução, sendo que esta realidade ganhou acentuada relevância nas sociedades hodiernas. Desde o final dos anos 60

⁴ Sobre criminalidade organizada e criminalidade de massa, vide Hugo Guinote (sob coordenação de MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE), *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa – Interferências e Ingerências Mútuas*, 2009, pp. 124-126.

⁵ O Sistema Estratégico de Informações (SEI) constitui uma ferramenta tecnológica de capital importância no âmbito de trabalho da Polícia de Segurança Pública. Como teremos oportunidade de perceber, é a partir deste poderoso “sistema” que se desenvolve uma parte significativa do processo de monitorização dos fenómenos criminais itinerante detectados em território nacional, em especial os localizados nas áreas de jurisdição da Polícia de Segurança Pública.

que o fenómeno “criminalidade organizada transnacional” se manifesta na vida dos Estados através de um cada vez maior impacto económico, social e político (...). A desterritorialização, a dimensão, as capacidades crescentes e a cada vez maior sofisticação e diversificação das actividades criminosas das organizações criminosas transnacionais, constituem factor de preocupação dos Estados e das diversas organizações internacionais” (FERNANDES, 2004:15)

À medida que se intensificam os efeitos da globalização sobre a vida quotidiana das sociedades, mais evidentes se tornam as relações entre a “Criminalidade Organizada” e a “Criminalidade de Massa”⁶. Mas será que não se está a descurar (de certa forma) um tipo de criminalidade à partida menos violenta, mas ainda assim tão visível e reiterada nas suas práticas, que não se limita geograficamente a um dado país ou região? Este tipo de criminalidade é nada mais nada menos que a *Criminalidade Itinerante*⁷.



Fonte: PowerPoint utilizado no Seminário *CRIME SEM FRONTEIRAS - Caracterização do Fenómeno no Quadro Nacional*, p. 3.

⁶ Se bem que não constitui objecto desta temática debruçar-se sobre os conceitos de *Criminalidade Organizada* e *Criminalidade de Massa*, consideramos oportuno fazer a sua distinção, no intuito de tornar mais perceptível os conceitos e evitar quaisquer dificuldades na apreciação da *Criminalidade Itinerante*. Assim, por *Criminalidade Organizada* entendemos aquela que “tem na sua base a organização, a qual tem por objectivo fundamental o fornecimento de bens e serviços, lícitos e ilícitos, para os quais existe mercado” (FERNANDES, 2004:25) ou, numa outra perspectiva, os “ilícitos praticados por um grupo de dimensão considerável, dedicado a uma actividade criminal contínua, durante longo período de tempo” (INÁCIO, 2007:8). Ao invés, a *Criminalidade de Massa* “inclui todos os tipos de crimes que são cometidos frequentemente e em que as vítimas são facilmente identificáveis” (VALENTE, 2009:126).

⁷ O itálico é nosso.

Factor potenciador de graves problemas na economia de um Estado e que pode reflectir dilemas de segurança incontornáveis no conhecimento, monitorização e combate às “novas ameaças”⁸, a Criminalidade Itinerante é uma realidade que afecta quase todos os Estados membros e que, por conseguinte, reveste-se do maior interesse a nível nacional como a nível internacional.

Os Estados-membros da União Europeia reconhecem a sua importância e a necessidade de serem tomadas medidas contra os ilícitos resultantes de grupos itinerantes. Ainda no final do ano transacto foram congregadas algumas conclusões em Bruxelas, no Conselho Justiça e Assuntos Internos (JAI)⁹:

Conselho Justiça e Assuntos Internos da UE, Bruxelas, 2 e 3 de Dezembro de 2010

Realizou-se em Bruxelas, nos dias 2 e 3 de Dezembro, a última sessão do Conselho Justiça e Assuntos Internos sob Presidência Belga, que contou com a presença de Sua Exa. o ex-Ministro da Administração Interna, Rui Pereira. O primeiro dia foi dedicado às questões do domínio dos assuntos internos, e abordou entre outros assuntos a seguinte temática:

⁸ As aspas são nossas.

⁹ No Press Release 3051st Council meeting (16918/10, Presse 322, PR CO 41 - Brussels, 2-3 December 2010) do Council of the European Union (Justice and Home Affairs) são referenciadas as conclusões do Conselho JAI:

“The Council adopted conclusions on the fight against crimes committed by mobile (itinerant) criminal groups (15875/10). The goal of the conclusions is to raise awareness about and combat the activities of criminal groups who systematically acquire wealth through theft of property or fraud¹, have a wide ranging area of operations and are internationally active. Among other things, the conclusions:

- *Invite the member states to develop an administrative approach in order to tackle this type of crime (closing premises serving as meeting and fencing places, imposing the registration of certain transactions such as the recycling of used metals, encouraging the registration and marking of precious objects), as a complement to prevention, police and judicial work, for example;*
- *Invite the member states to improve bilateral or multilateral cooperation with third states and the private sector;*
- *Invite the member states, Eurojust and Europol to draw up a security picture/ image, when appropriate, of the phenomenon of mobile (itinerant) criminal groups, on the basis of which further operational action should be considered;*
- *Invite the member states and the Commission to stimulate and facilitate an informal network of contact points, competent in the field of administrative measures to tackle the phenomenon of mobile (itinerant) groups and where necessary also other relevant crime areas”.*

Disponível em URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf [em linha] [consulta em 29 de Maio de 2011].

• Conclusões do Conselho sobre os Bandos Itinerantes

Tendo em conta a Estratégia Europeia de Segurança Interna, segundo a qual a criminalidade transfronteiriça constitui uma ameaça comum significativa para a segurança interna da União Europeia, a Presidência belga definiu como um dos seus objectivos, nesta área, o combate à criminalidade praticada por grupos móveis (itinerantes), fenómeno que afecta vários Estados-membros e cujo combate requer medidas reforçadas, dadas as dificuldades para a segurança decorrentes da facilidade de transposição de fronteiras europeias. As conclusões adoptadas reconhecem a necessidade de serem tomadas medidas contra os crimes praticados pelos grupos criminosos móveis (itinerantes) – definidos como associação de criminosos que enriquecem mediante a prática sistemática do roubo de bens ou da fraude, operam numa vasta área geográfica e estão activos a nível internacional – definem uma abordagem administrativa de combate a este tipo de criminalidade, incentivam a cooperação internacional no domínio judiciário e a cooperação bilateral ou multilateral com os Estados terceiros, e o aumento dos esforços de cooperação com o sector privado (parcerias público-privadas)¹⁰.

União Europeia discutiu estratégia de segurança interna e resposta a catástrofes

2010-12-02

Ministério da Administração Interna

Gabinete do Ministro

Ministro da Administração Interna participou na reunião do Conselho de Justiça e Assuntos Internos

(...) Para incrementar a cooperação policial entre as autoridades dos diversos Estados-membros no combate a algumas das formas de criminalidade que afectam os cidadãos europeus, o Conselho adoptou três instrumentos: Plano de Acção europeu de combate ao tráfico ilegal de armas fogo pesadas; conclusões do Conselho sobre os bandos itinerantes; e conclusões do Conselho sobre a prevenção e luta contra a fraude de identidade (...)¹¹

Estas directrizes, que têm por base o Projecto de conclusões do Conselho sobre a luta contra os grupos criminosos móveis (itine-

¹⁰ Disponível em URL: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=203&mid=000&sid=1&sid=000&cid=CNT4cf992f9f2f36> [em linha] [consulta em 29 de Maio de 2011].

¹¹ Disponível em URL: http://pgo.gov.ceger.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MAI/Notas/Pages/20101202_MAI_Com_UE.aspx [em linha] [consulta em 29 de Maio de 2011].

rantes)¹², vinculam os Estados-membros do Conselho da União Europeia. Neste contexto, podemos caracterizar a Criminalidade Itinerante como um tipo de criminalidade que:

- Se representa por uma actividade grupal com estrutura/hierarquia relativamente bem definida;
- Se constitui pela prática reiterada e sistemática de crimes, em especial contra o Património;
- Se reflecte numa área de actuação de grande dimensão (flexibilidade);
- Tem impacto a nível internacional;
- Em muitos casos, apresenta uma ligação a tráfico de seres humanos.

De uma forma mais técnica, definimos Criminalidade Itinerante pelo tipo de criminalidade realizada por *grupos criminosos móveis (itinerantes)*¹³, que são entendidos por “*uma associação de criminosos que enriquecem mediante a prática sistemática do roubo de bens ou da fraude (por exemplo, furto, roubo/furto em residências e, fora destas, furto organizado cometido em estabelecimentos comerciais, furto cometido por carteiristas de forma organizada, furto de cargas, furto de metais, furto de máquinas pesadas e em estaleiros e fraude nas caixas multibanco (“skimming”)), operam numa vasta área geográfica e estão activos a nível internacional. É ponto assente que tanto os adultos como os menores podem ser explorados para a prática desses crimes*”¹⁴.

Numa perspectiva um pouco mais abrangente e não limitada à especificação dos delitos que lhe estão associadas, concorre a aceção de Fernand Koekelberg, quando acrescenta que a Criminalidade Itinerante tem correspondência directa com suspeitos originários dos países do Leste europeu: “*Un groupe d’auteurs itinérant est une association de malfaiteurs qui commet systématiquement des vols dans des habitations, dans des entreprises ou dans des commerces, parmi lesquels des vols au bétail, des vols de chargements, des vols de métaux ou des vols d’engins ou de véhicules de chantier; dont les membres sont essentiellement originaires des anciens pays de l’Est (les pays de l’ex-bloc de l’Est ne sont*

¹² Apresentado no dia 5 de Novembro de 2010, em Bruxelas, ficando vertido no documento n.º 15875/10, do Conselho da União Europeia. Disponível em URL: <http://www.statewatch.org/news/2010/nov/eu-council-itinerant-criminal-groups-15875-10.pdf> [em linha] [consulta em 29 de Maio de 2011].

¹³ O itálico é nosso.

¹⁴ Disponível em URL, p. 4: <http://www.statewatch.org/news/2010/nov/eu-council-itinerant-criminal-groups-15875-10.pdf> [em linha] [consulta em 29 de Maio de 2011].

pas arrêtés dans la définition mais la direction centrale “Criminalité contre les Biens” (DGJ/DJB) reprend les pays suivants pour construire son image: l’ex-Union Soviétique – aujourd’hui 15 pays indépendants: Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Estonie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan. Plus les pays de l’ex-Yougoslavie: République de Macédoine, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Slovénie, Kosovo. Enfin l’Albanie, la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, la Tchéquie, la Slovaquie, la Hongrie) ou qui font partie d’un groupe d’auteurs sédentaires (les groupes d’auteurs sédentaires se composent principalement de nomades originaires d’ex-Yougoslavie, de Roumanie, de France et de Belgique, qui résident dans de grandes agglomérations et/ou dans les régions frontalières avec les pays voisins. Ces pays sont les principaux pays d’origine des groupes sédentaires actifs dans notre pays); qui opère ou est dirigée à partir de l’étranger ou des grandes agglomérationst, et; qui commet un nombre important de faits sur une grande partie du territoire; pour lesquels il est possible qu’ils aient recours à des mineurs d’âge. Cette définition n’exclut toutefois pas qu’un groupe d’auteurs itinérants puisse également être impliqué dans d’autres faits tels que des vols à main armée, des car – et homejackings, des vols de documents de valeur, du trafic de véhicules, des vols par ruse, des vols à la tire organisés, des vols organisés dans les magasins et du skimming” (KOEKELBERG, 2010:3).

Fenómenos criminais itinerantes com impacto em Portugal

Os grupos criminosos itinerantes fizeram a sua aparição pela Europa nos finais dos anos noventa, tendo sido constatado que tais grupos, oriundos do Leste Europeu¹⁵ e da Europa Central¹⁶, seriam responsáveis por uma fatia considerável da prática em série de ilícitos

¹⁵ O Leste Europeu é também conhecido por Europa Oriental. Disponível em URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Leste_Europeu [em linha] [consulta em 01 de Junho de 2011].

¹⁶ “A Europa central é o conjunto dos países da Europa com a maior parte do seu território ligado às cordilheiras dos Alpes, incluindo as suas extensões para os Balcãs e os Cárpatos. Estes países ou os seus antepassados estiveram historicamente na situação de serem alternadamente invadidos e, por vezes, administrados por países da Europa ocidental (notavelmente o Sacro Império Romano-Germânico), pela Rússia, pela Polónia-Lituânia e até pelo Império Bizantino”. Disponível em URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Europa_Central [em linha] [consulta em 01 de Junho de 2011].

criminais contra o património, em especial furtos de interior de residência, furtos de/em estabelecimentos comerciais e furtos de viaturas (KOEKELBERG, 2010:2).

Os *modus operandi* empregues deixaram perceber desde muito cedo, que tais grupos criminosos itinerantes apresentavam uma mobilidade extrema, estavam devidamente organizados e trabalhavam de forma deveras metódica, demonstrando particular interesse por dinheiro e por objectos de fácil escoamento em “mercados paralelos”¹⁷.

As realidades criminais existentes nos diferentes países europeus passaram pois a ter de conviver com uma diversidade de fenómenos criminais, muito menos localizados ou limitados no espaço. Como é evidente, Portugal não se constituiu como uma excepção¹⁸. Ora, a nossa criminalidade deixou de ser do tipo “caseira”¹⁹ e passou a ter contornos totalmente dispares.

Conforme resulta da consulta e apreciação de artigos publicados na imprensa escrita e em diferentes sítios da internet, podemos constatar que em Portugal é cada vez mais comum a prática reiterada de ilícitos associados a grupos itinerantes.

A Polícia de Segurança Pública tem procurado acompanhar os fenómenos criminais itinerantes que brotam nas suas mais diversas áreas de responsabilidade, dedicando particular atenção aos que, por um lado, afectam a segurança, ordem e tranquilidade públicas das populações e que, por outro lado, se enquadrem em crimes da sua competência de investigação.

Nos últimos dois anos foram identificados 20 fenómenos criminais itinerantes, dos quais 7 manifestaram-se desde Janeiro de 2011: *Cash Trapping*²⁰,

¹⁷ As aspas são nossas. A expressão utilizada tem o mesmo significado que o usual conceito de *mercado negro*, o qual se encontra disponível em URL: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_negro_\(economia\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_negro_(economia)) [em linha] [consulta em 01 de Junho de 2011]. A título exemplificativo e de acordo com a experiência vivenciada pelo autor, objectos de pequenas dimensões que se encontram para venda em hipermercados e estabelecimentos comerciais (joalharia, produtos electrónico, perfumes, produtos de higiene e cosmética, entre outros) são dos que despertam maior interesse e permitem um escoamento rápido.

¹⁸ Vide Jornal online, *EUROPOL. Portugal é um dos centros da criminalidade organizada na Europa*. Disponível em URL: <http://www.ionline.pt/conteudo/121145-europol-portugal-e-um-dos-centros-da-criminalidade-organizada-na-europa> [em linha] [consulta em 01 de Junho de 2011].

¹⁹ As aspas são nossas. Pretendemos com esta expressão caracterizar os ilícitos criminais praticados por suspeitos perfeitamente conhecidos das Polícias. A forma desorganizada e pouco metódica como realizavam os crimes facilitava a eficácia policial.

²⁰ Numa tradução *literal* da língua inglesa “captura de dinheiro”, este método de actuação criminosa itinerante consiste na colocação de um objecto de plástico (em alguns

Falsos Peditórios com Furtos/Roubos junto a ATM's²¹, Furtos de Residências com chaves falsas²²; Furtos de Estabelecimentos com arrombamento²³;

casos, metálico) no terminal de saída das notas de um ATM, com a intenção de ludibriar uma pessoa que pretende levantar dinheiro e que julga que o equipamento está avariado. A vítima acaba por desistir da “operação”, abandonando o local. Nesse momento, o(s) suspeito(s) procede(m) à remoção do dispositivo e à conseqüente subtração do dinheiro retido.

A Polícia de Segurança Pública, através do seu Gabinete de Imprensa e Relações Públicas, tem desenvolvido algumas campanhas de prevenção direccionadas para este fenómeno criminal itinerante. Disponíveis em URL:

- <http://www.psp.pt/Pages/Noticias/MostraNoticia.aspx?NoticiasID=487> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011];
- <http://www.facebook.com/photo.php?fbid=195380803850775&set=a.118723868183136.28032.109274852461371&type=1> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].

²¹ Os ilícitos criminais respeitantes a este fenómeno criminal itinerante apresentam as seguintes características:

- São maioritariamente praticados nos terminais ATM situados no interior de dependências bancárias ou na via pública
- É feita uma primeira abordagem de duas ou mais crianças/adolescentes às vítimas junto aos ATM.
- Enquanto uma criança coloca um papel de peditório pela direita da vítima, a outra, pela esquerda, digita a tecla de 200€ de levantamento.
- Assim, enquanto a vítima tenta que a criança do peditório se retire dali, a outra agarra de forma rápida os 200€ e fogem do ATM.
- Existe normalmente uma viatura de fuga, nas imediações do ATM visado, para retirar rapidamente as crianças do alcance das vítimas.

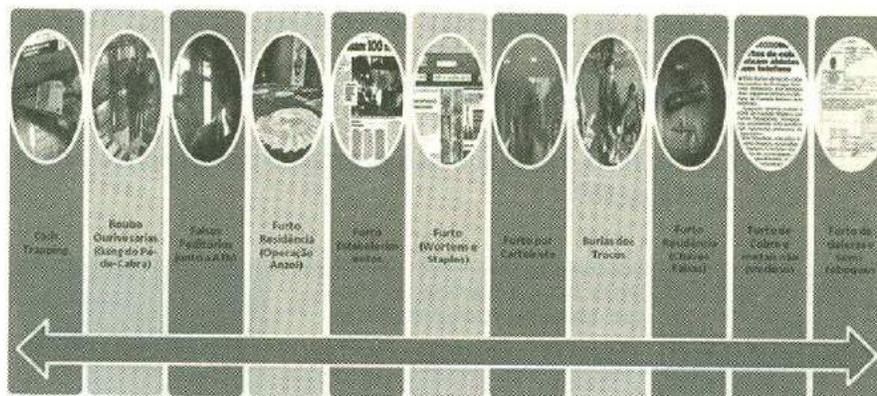
A empresa *SIBS Payment Solutions* e a Polícia de Segurança Pública lançaram uma campanha de prevenção conjunta, visando a prevenção deste tipo de delitos: http://www.multibanco.pt/pt/noticias/olhe_pela_sua_seguranca.html [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].

²² Os ilícitos versam unicamente sobre objectos de fácil ocultação (dinheiro e ouro, por exemplo), sendo que os *modus operandi* utilizados implicam a na maior parte dos casos ausência de danos visíveis (recurso a chaves falsas, conhecidas por “chaves-gazua”). Têm sido publicados alguns artigos de imprensa na comunicação social escrita, como por exemplo: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Policia/Interior.aspx?content_id=2058959 [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].

²³ De entre os Furtos de Estabelecimentos com arrombamento mais recentes e com forte impacto no sentimento de segurança das diversas camadas populacionais do território nacional, destacamos os que deram origem à apelidada “Operação Hermes”. Disponível em URL: <http://www.youtube.com/watch?v=1vSQNXNtGyc> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011];

A “Operação Hermes” foi direccionada para dois grupos criminosos itinerantes, com vincada hierarquia e interligados entre si, oriundos da Roménia e Moldávia, que de forma organizada, planeavam e concretizavam várias práticas delituosas no nosso país, em especial delitos relacionados com crimes contra o património. Estes

Furtos por Carteiristas²⁴; Furtos de Cobre e metais não preciosos²⁵; Furto de Galeras e Semirreboques²⁶.



Fonte: PowerPoint utilizado no Seminário *CRIME SEM FRONTEIRAS - Caracterização do Fenómeno no Quadro Nacional*, p. 8.

grupos itinerantes caracterizaram a sua actividade pela consumação reiterada de furtos de grandes superfícies comerciais e de residências, visando o arrombamento e apropriação dos valores existentes dentro dos cofres, bem como, num nível mais baixo, o furto de artigos em estabelecimentos comerciais recorrendo a sacos forrados com papel de alumínio, prática também designada por *Shoplifting* (designação empregue entre os Estados-membros constitutivos da EUROPOL – disponível em URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/Shoplifting>) [em linha] [consulta em 30 de Maio de 2011].

²⁴ Fenómeno criminal com forte impacto nacional, cujos suspeitos são originários do Leste Europeu e da região do Magrebe. Em ambos os casos, os medianes actuam de forma organizada (em equipa e comunhão de esforços), visando a apropriação ilegítima de dinheiro.

As vítimas são seleccionadas entre cidadãos incautos que se deslocam a entidades bancárias (no caso de indivíduos do Leste Europeu) e a centros comerciais ou a estabelecimentos de restauração e bebidas (referente a suspeitos oriundos do Magrebe). Estabelecido o alvo, os furtos são perpetrados através da introdução sorrateira das mãos nas malas ou nos bolsos do vestuário.

²⁵ A subtracção deste metal e derivados ocorre basicamente aquando a sua utilização nos fins que lhes estão destinados. Atento à utilização o principal alvo é a indústria eléctrica, desde postos de transformação da EDP até às simples instalações eléctricas de edifícios domésticos.

²⁶ Versa sobre o furto de galeras/semirreboques (segmento do transporte rodoviário para denominar o equipamento que transporta cargas por vias rodoviárias, rebocado por um camião tractor), quando estes se encontram estacionados na via pública e carregados com artigos diversificados.

Para compreendermos melhor a forma como são percebidos os fenómenos criminais itinerantes pela Polícia de Segurança Pública urge responder a três questões essenciais:

- De que forma são identificados os fenómenos criminais itinerantes?
- Como se processa a monitorização de fenómenos criminais itinerantes?
- Quais são as mais-valias que se tiraram para efeitos de prevenção e de investigação?



Fonte: PowerPoint utilizado no Seminário *CRIME SEM FRONTEIRAS - Caracterização do Fenómeno no Quadro Nacional*, p. 9.

Perante o despertar de novas realidades criminais o Departamento de Investigação Criminal da Polícia de Segurança Pública tem maximizado os seus métodos de actuação policial, voltados para a forte dinâmica de grupos criminosos itinerantes ou para o estudo dos fenómenos criminais que lhes estão associados. Nesta senda, o grande objectivo tem passado pelo acompanhamento e compreensão das tendências criminais transnacionais, mediante uma cabal análise de informações criminais.

A vertente de análise de informações criminais assume um papel primordial nas actividades policiais. Não basta registar e referenciar geograficamente os ilícitos criminais, sendo de todo necessário conhecer quaisquer fenómenos criminais em que grupos criminosos itinerantes estejam activos. É perante uma postura pró-activa de sistemática recolha e tratamento de informação criminal que se torna possível combater realidades criminais cada vez mais móveis e organizadas.

Como afirma JOSÉ SOUTO MOURA, “o domínio da informação é a pedra de toque para o combate eficaz ao crime organizado e às novas formas de criminalidade: conhecer os agentes e o respectivo *modus operandi*, saber quais os interlocutores em cada Estado e os mecanismos mais rápidos de contacto, dominar o direito internacional e comunitário e o *acquis doutrinário* necessário constituem tarefas indispensáveis de polícias e magistrados comprometidos com a investigação criminal” (DAVIN, 2004:9). Ora, a análise de informações criminais, enquanto importante instrumento técnico, gera a desejável monitorização de grupos criminosos itinerantes, contribuindo para a estimulação de criteriosos processos de produção de informações criminais que, por sua vez, favorecem inequivocamente o combate a tipos de criminalidade com especificidade transnacional.

Qualquer analista criminal deve promover esforços no sentido de extrair, mediante os dados disponíveis, informação pertinente que permita diferenciar um fenómeno de todos os outros e, como não poderia deixar de ser, que possibilite o devido reconhecimento e caracterização do fenómeno criminal itinerante. Interessa, entre outros aspectos, conhecer o alvo seleccionado, a forma de actuação (*modus operandi*), o período data / hora, o local de ilícito e o perfil do(s) suspeito(s).

Numa visão perfeitamente realista, podemos afirmar que “5 furtos de residência podem gerar 5 fenómenos criminais”²⁷!

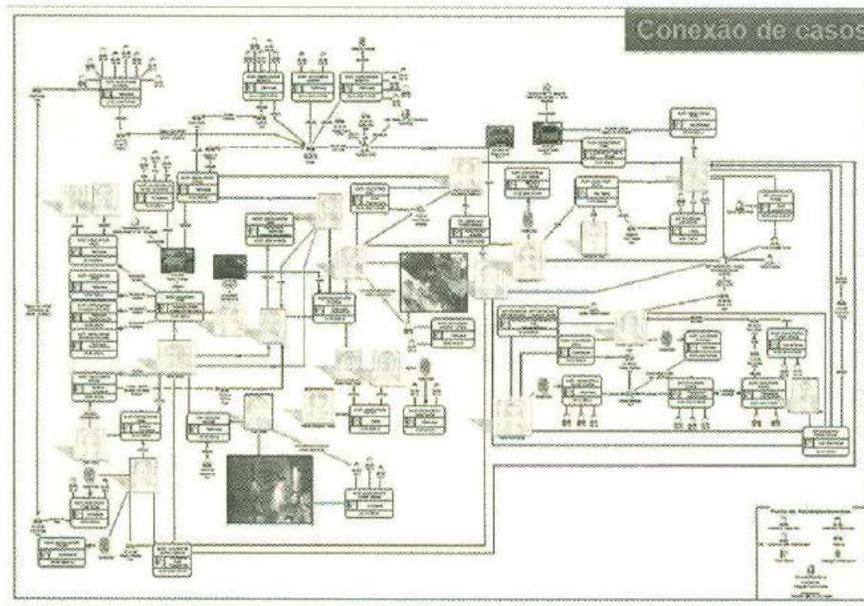
A monitorização do fluxo diário de expediente produzido no *Sistema Estratégico de Informação, Gestão e Controlo Operacional*²⁸ (habitualmente designado por SEI), a nível nacional e pelos mais de vinte mil elementos da Polícia de Segurança Pública dispersos por todo o Continente e Regiões Autónomas, tem gerado contributos muito positivos na

²⁷ O itálico e o exemplo é nosso.

²⁸ O itálico é nosso.

identificação e conseqüente conhecimento de fenômenos criminais itinerantes.

O SEI, enquanto repositório de informação policial, tem permitido estabelecer conexões de diversos ilícitos criminais com idêntico *modus operandi* a alguns grupos móveis, que se especializam na prática reiterada de crimes contra o patrimônio. É como ter a informação certa no momento certo!



Fonte: PowerPoint utilizado no Seminário *CRIME SEM FRONTEIRAS - Caracterização do Fenômeno no Quadro Nacional*, p. 20.

No intuito de aproveitar as inúmeras valências desta ferramenta tecnológica, a Polícia de Segurança Pública dispõe de elementos policiais no Departamento de Investigação Criminal, dotados com formação específica em Análise Criminal, que durante os sete dias da semana (24H/24H):

- Monitorizam as peças de expediente policiais elaboradas.
- Verificam os contributos informacionais provenientes de outras Forças e Serviços de Segurança.
- Acompanham os artigos ou quaisquer notícias publicados na imprensa escrita e online.

O Departamento de Investigação Criminal da Polícia de Segurança Pública procura monitorar, diária e sistematicamente, todas e quaisquer peças de expediente policiais, bem como as mais variadas fontes abertas, que se reportem ou abordem eventuais fenómenos criminais conexos a grupos itinerantes, produzindo "intelligence"²⁹ de carácter operacional para apoio das investigações em curso.



Fonte: PowerPoint utilizado no Seminário CRIME SEM FRONTEIRAS - Caracterização do Fenómeno no Quadro Nacional, p. 19.

As investigações serão tanto mais ricas e consistentes na prova que agregarem quanto maior for a partilha de informação entre os vários Órgãos de Polícia Criminal, através do Sistema de Segurança Interno³⁰

²⁹ Também designada por inteligência, corresponde a toda "a informação que já está processada/analísada. É o conjunto de notícias, dados e factos recolhidos, que através de um processo metódico e sistematizado são "transformados" em informação útil, pertinente e com valor acrescentado para a actividade de Polícia" (LOURENÇO, 2006:2).

³⁰ O SSI em Portugal, no quadro da actual lei continua a ser marcado por uma multiplicidade de subsistemas e actores onde se torna vital garantir a actuação articulada de todos os intervenientes. Para fazer face a esta necessidade optou-se por um

(Cooperação Policial Nacional), e entre estes e as autoridades policiais dos diferentes Estados-membros da EUROPOL³¹ (Cooperação Policial Internacional).



Fonte: PowerPoint utilizado no Seminário *CRIME SEM FRONTEIRAS - Caracterização do Fenómeno no Quadro Nacional*, p. 25.

sistema liderado por um secretário-geral, equiparado a secretário de estado e directamente dependente do Primeiro-Ministro, com capacidade de assegurar a intervenção articulada de todos os organismos integrantes do SSI, e ao mesmo tempo, garantir as interações necessárias com outros sistemas relevantes para a área da segurança.

Nos termos da lei são três os órgãos do SSI, a saber: O Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG/SSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) (Artigo 11º da LSI).

O Secretário-Geral do SSI (SG/SSI) é o órgão central do sistema e a quem a lei atribui competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional (Artigo 15º da LSI). Este leque alargado de competências confere ao SG/SSI capacidade para uma actuação abrangente que, respeitando a organização hierárquica de cada uma das forças e serviços de segurança, permite a gestão de determinados recursos, ou o controlo de situações de elevado risco bem como, em situações de gravidade excepcional, assumir ele próprio o comando operacional. (RODRIGUES, 2009:19-20).

³¹ Europol is the European Law Enforcement Agency which aims at improving the effectiveness and co-operation of the competent authorities in the Member States in

A efectiva partilha de informações, resultantes da monitorização e da sujeição a adequados processos de análise, constitui uma mais-valia na:

- Antecipação e prevenção de eventuais ilícitos criminais.
- Identificação de indivíduos cuja actividade delituosa se enquadra nos *modus operandi* detectados.
- Compreensão dos grupos móveis monitorados.
- Coordenação das diferentes estruturas de investigação.
- Prestação de apoios informacionais às investigações que se encontram a decorrer.

Conclusão

O surgimento de novas realidades criminais tem sido pretexto para que as mais diversas instâncias estatais se consciencializem do cariz da ilicitude criminal e, simultaneamente, se empenhem de forma pró-activa na resolução da mesma.

A dimensão transnacional da criminalidade, caracterizada por uma acelerada expansão das metodologias delituosas e pela *livre circulação*³² dos grupos criminosos itinerantes, reflecte-se numa ameaça constante à segurança e à tranquilidade dos cidadãos.

É por demais evidente que qualquer intervenção policial torna-se tanto mais eficaz quanto maior for a capacidade de domínio e manipulação da informação obtida. O investimento na análise processual promoverá a celeridade do processo de investigação, quer por intermédio dos recursos tecnológicos mais avançados, quer pela formação contínua e permanente dos agentes responsáveis. Sem este tipo de articulação não serão alcançados os objectivos desejáveis. Isto é, pode revelar-se satisfatório no âmbito da actuação imediata, mas não resolverão a necessidade de proceder a uma intimidação eficaz dos grupos criminais. A actuação será mais eficaz se, para além de se revelar atenta à realidade presente, combinar eficácia com dissuasão e prevenção.

A vulnerabilidade dos grupos criminosos dependerá, assim, da capacidade da autoridade policial antecipar e prever a sua acção. Daí que

preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of organised crime. Disponível em URL: <http://www.europol.europa.eu/> [em linha] [consulta em 01 de Junho de 2011].

³² O itálico é nosso.

a informação obtida deve ser sujeita a critérios rigorosíssimos de análise criminal.

A Polícia de Segurança Pública tem dedicado enorme esforço na prevenção e na repressão de fenómenos de criminalidade itinerante que se manifestem no quadro nacional, projectando os recursos humanos e materiais que dispõe na monitorização e consequente análise de informações. Urge conhecer para melhor desvendar e desmembrar os grupos criminosos itinerantes!

Os resultados são por demais visíveis. Esta afirmação é de tal forma verdadeira e pertinente que, nos últimos dois anos, foi possível à Polícia de Segurança Pública identificar e caracterizar vinte fenómenos criminais de cariz transnacional.

Para uma cabal percepção e prevenção dos fenómenos criminais itinerantes é necessário um maior comprometimento de todos os agentes Estatais e, simultaneamente, uma maior consciencialização para a assumpção de novas formas de criminalidade. A partilha de informação ao nível da cooperação policial (nacional e internacional) não pode ser olvidada e deve constituir uma prática corrente em sede de inquéritos-crime. A investigação criminal sai fortalecida e favorece o trabalho das autoridades judiciais na apreciação de quaisquer processos.

Bibliografia

- CABRAL, José Santos. *Uma incursão pela Polícia*. Coimbra, Almedina, 2007, pp. 7-183.
- CARDOSO, Vizela. *Estudos de Direito e Segurança: As informações em Portugal (Resenha Histórica)*, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 483-509.
- COIMBRA, Alexandre; FERNANDES, Luís Miguel Fiães. *Manual de Informações*. PowerPoint (Curso de Investigação Criminal), Lisboa: Polícia de Segurança Pública, 2001, pp. 46-48.
- DAVIN, João. *A Criminalidade Organizada Transnacional: A Cooperação Judiciária e Policial na EU*. Coimbra: Almedina, 2004, pp. 7-73.
- FERNANDES, Luís Miguel Fiães. *Politeia - Terrorismo: dependência e simbiose com a criminalidade organizada transnacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina, 2004, pp. 7-40.
- FERNANDES, Luís Miguel Fiães; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Segurança Interna: Reflexões e Legislação*, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 33-36.
- FERNANDES, Tito Eurico Miranda. *Módulo de Análise de Informações*. PowerPoint (Curso em Gestão de Informações de Segurança). Lisboa: Centro de Estudos e Formação Penitenciária da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, 2008.

- FERNANDES, Tito Eurico Miranda; PEREIRA, José Fontão. *Informações*. Luanda: Instituto Médio de Ciências Policiais General Osvaldo Serra Van-Dunem, 2006, pp. 11-39.
- FERNANDES, Tito Eurico Miranda. *A Análise de Informações Criminais enquanto instrumento de monitorização de grupos criminosos itinerantes*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2011.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui. *Estudos de Direito e Segurança: As informações em Portugal (Resenha Histórica)*. Coimbra: Almedina, 2007.
- GUINOTE, Hugo. *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa – Interferências e Ingerências Mútuas: Respostas táctico-políciais ao fenómeno da droga*, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 122-159.
- KOEKELBERG, Fernand. *L'approche des groupes d'auteurs itinérants les défi s renouvelés*. Bruxelles: SPF Intérieur, SPF Justice, Collège des Procureurs généraux, Police Judiciaire Fédérale et Commission Permanente de la Police locale, 2010, pp. 2-31.
- RODRIGUES, Norberto Paulo Gonçalves. *Contributos para uma estratégia Nacional de Segurança Interna*. Trabalho (Pós-Graduação e Mestrado em Direito e Segurança). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2009, pp. 19-20.
- SOUSA, Vera Lourenço. *Conceito, Classificação e Princípios das Informações (Módulo III)*. Torres Novas: Escola Prática de Polícia, 2006, p. 2.
- STARLING, Boris. *Messias*, Viseu: Tipografia Guerra, 2000, pp. 1-534.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa – Interferências e Ingerências Mútuas: A investigação do crime organizado*, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 159-185.

Legislação

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2005) – Lei Constitucional 1/2005, de 12 de Agosto (sétima revisão constitucional), n.º 155, I – A, 1ª Série do Diário da República.
- DECLARAÇÃO DE RECTIFICAÇÃO N.º 66-A/2008, de 28 de Outubro – Lei de Segurança Interna
- LEI N.º 53/2008, de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna.

Jornais e Revistas

- BELEM, Joana. Rede do Leste suspeita de mais de 200 assaltos. *Diário de Notícias*, 29 de Março de 2009, Lisboa.
- LARANJO, Tânia; RODRIGUES, Nelson. PSP desfaz rede. *Correio da Manhã*, 29 de Março de 2009, Lisboa.

Sítios da Internet

- CASH Trapping. Disponível em: <http://www.facebook.com/photo.php?fbid=195380803850775&set=a.118723868183136.28032.109274852461371&type=1> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].

- CONCLUSÕES DO CONSELHO JAI. *Press Release 3051st Council meeting (16918/10, Presse 322, PR CO 41 - Brussels, 2-3 December 2010) Council of the European Union*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- CONSELHO JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS DA UE, Bruxelas, 2 e 3 de Dezembro de 2010. *Sítio da Direcção Geral da Administração Interna*. Disponível em: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=203&mid=000&sid=1&sid=000&cid=CNT4cf992f9f2f36> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- CUIDADO NOS MULTIBANCOS. *Sítio da Polícia de Segurança Pública*. <http://www.psp.pt/Pages/Noticias/MostraNoticia.aspx?NoticiasID=487> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- DOCUMENTO N.º 15875/10. Draft Council Conclusions on the fight against crimes committed by mobile (itinerant) criminal groups. *Statewatch Website*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, de 5 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2010/nov/eu-council-itinerant-criminal-groups-15875-10.pdf> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- EUROPA CENTRAL. *Wikipedia*. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Europa_Central [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- EUROPOL. *Sítio da Europol*. Disponível em: <http://www.europol.europa.eu/> [em linha] [consulta em 01 de Junho de 2011].
- LESTE EUROPEU. *Wikipedia*. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Leste_Europeu [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- MERCADO NEGRO. *Wikipedia*. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_negro_\(economia\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_negro_(economia)) [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- NOTÍCIAS. *Sítio da SIBS Payment Solutions*. Disponível em: http://www.multibanco.pt/pt/noticias/olhe_pela_sua_seguranca.html [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- PIRES, Patrícia. É preciso um «Magalhães policial». *IOL online*, 23 de Setembro de 2008. Disponível em: <http://diario.iol.pt/sociedade/policia-tecnologia-internet-mai-policias-computadores/994330-4071.html> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- SHOPLIFTING, *Wikipedia*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Shoplifting> [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].
- SILVA, Nuno. Rede de ladrões abre portas blindadas. *Jornal de Notícias*, 15 de Outubro de 2011. Disponível em: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Policial/Interior.aspx?content_id=2058959 [em linha] [consulta em 15 de Outubro de 2011].
- SOUSA, Augusto Freitas. EUROPOL. Portugal é um dos centros da criminalidade organizada na Europa. *ionline*, 5 de Maio de 2011. Disponível em: <http://>

[/www.ionline.pt/conteudo/121145-europol-portugal-e-um-dos-centros-da-criminalidade-organizada-na-europa](http://www.ionline.pt/conteudo/121145-europol-portugal-e-um-dos-centros-da-criminalidade-organizada-na-europa) [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].

UNIÃO EUROPEIA discutiu estratégia de segurança interna e resposta a catástrofes. *Sítio do Governo de Portugal*, 2 de Dezembro de 2010. Disponível em: http://pgov.ceger.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MAI/Notas/Pages/20101202_MAI_Com_UE.aspx [em linha] [consulta em 20 de Setembro de 2011].

Caracterização do fenómeno da criminalidade itinerante no Quadro Nacional Área de actuação da Guarda Nacional Republicana

JOÃO CARLOS SILVA DO NASCIMENTO

Tenente-Coronel

Chefe da Divisão de Análise e de Investigação Criminal

Sumário

Introdução; Desenvolvimento: 1. Nível de organização; 2. Dimensão;
3. Escalão etário; 4. Nacionalidade; 5. Localização da prática dos ilícitos;
6. Crimes mais comuns; Súmula Prospectiva.

Palavras-chave: organização; dimensão; localização; crimes mais comuns.

Summary

Introduction; Development: 1. Level of organization; 2. Dimension;
3. Age group; 4. Nationalidade; 5. Location of the practice of illicit;
6. Most common crimes; Prospective Precedent.

Keywords: organization; dimension; location; common crimes.

Introdução

A temática “crime sem fronteiras” não pode, hoje, ser devidamente glosada se não tiver por pano de fundo um fenómeno de dimensões e repercussões bem mais vastas, não só na sua extensão e amplitude como também nas suas múltiplas formas de expressão e concretização. Estamos, conforme será consabido, a falar da globalização, se consultarmos

a literatura anglo-saxónica de referência, ou da mundialização, se fizermos igual exercício analítico na vertente francófona.

Independentemente da miríade de autores (de entre os quais se referem MARSHALL McLUHAN, ALVIN TOFFLER, PETER SENGE, ANTHONY GIDDENS, PIERRE BOURDIEU, etc.) e da respetiva área do saber que o elegeu como objeto de estudo privilegiado, contornando a hipotética referência histórica às suas verdadeiras origens – para o(a)s conterrâneo(a)s mais curioso(a)s remeto para a leitura do livro de MARTIN PAGE “The first global village. How Portugal changed the world” –, existe um consenso alargado em considerar a globalização/mundialização enquanto estratégia essencialmente económica cujo fito residiu em uniformizar as suas diferentes atividades (produção, distribuição e consumo) à escala mundial, realidade tributária das descobertas científicas e avanços tecnológicos sem precedentes, o que permitiu um notável crescimento produtivo das nações abastadas, com a conseqüente procura de novos mercados, transcendendo as fronteiras nacionais.

Da dinâmica gerada, com particular incidência no final dos anos 90 e início da década anterior, a identidade unificadora traduz-se na capacidade de mobilidade transnacional das mercadorias, do capital, da informação e das pessoas (enquanto imigrantes, turistas, viajantes, etc.). Trata-se de uma crescente mobilidade de bens, serviços, símbolos, significados, assim como das culturas, a uma escala global, o que também vai permitir dar uma maior visibilidade às comodidades locais, colocando ambos os (distintos) níveis em interligação.

De par com esta evolução ascensional, surgem novas oportunidades para toda uma economia paralela que tira proveito dos fluxos comunicacionais estabelecidos. O afrouxamento (ou mesmo esbatimento) dos controlos fronteiriços trouxe consigo, igualmente, um crescimento dos fatores de risco ao nível da segurança. Neste capítulo, assume principal preponderância o alargamento do alcance potencial da ação e influência de malfetores e organizações criminosas transnacionais, cujos contornos revelam forte permeabilidade a estas novas dinâmicas, desde logo pela sua sofisticação e utilização de meios e equipamentos de ponta, cujas competentes contra-medidas policiais estão longe da exigida contemporaneidade.

E aqui (re)visitamos a temática em apreço: “Crime sem fronteiras”, propondo-nos partilhar convosco a caracterização que, com a dilação temporal permitida, nos é possível elencar sobre este fenómeno, definin-

do os seguintes objetivos para o guião que nos irá orientar durante os próximos 20’:

- Enquadrar o tema no domínio das missões, atividades e competências da GNR;
- Enunciar os aspetos mais importantes;
- Esclarecer dúvidas.

Desde logo, solicito a vossa condescendência e compreensão para algumas limitações, como sejam: o facto de apenas retratarmos a realidade ao nível da Guarda, a qual certamente terá de ser complementada pela apresentação anterior e pelas que se seguem à nossa; por não partilharmos dados estatísticos, derivado a duas ordens de razões correlacionadas; (1) porque atualmente decorre um trabalho interno sobre este fenómeno, o qual não está concluído, desaconselhando a apresentação prévia de quaisquer resultados ou tendências, pela suscetibilidade de enviesamento no (produto do) tratamento de dados, os quais se poderiam vir a revelar como estatisticamente não significativos, e (2) porque a nova versão da “Tabela de Crimes Registados”, decompôs a classificação “outros roubos” em unidades mais específicas (ex: roubos em farmácias, ourivesarias, estabelecimentos de ensino, etc.), o que acabou por criar novas categorias de difícil comparação com os dados em arquivo; bem como para o facto de não nos debruçarmos sobre as medidas preventivas de combate ao fenómeno, pois este assunto está reservado para outros oradores, que intervirão da parte da tarde. Assim, por respeito ao tempo que nos é dado e à mesa do painel, espero não dificultar a gestão do moderador, Sr. Superintendente Flávio Alves, Diretor do Departamento de Investigação Criminal da Direção Nacional da PSP, não ultrapassando a duração prevista da exposição.

Prossigamos...

Desenvolvimento

A pretensa caracterização deste fenómeno, na área de competência territorialmente delimitada da GNR, conduz-nos, de forma incontornável, à consulta das diversas fontes internas disponíveis, maioritariamente provenientes do órgão responsável pela elaboração de estudos tendentes à caracterização de fenómenos criminais, com o contributo do órgão que tem a seu cargo efetuar o tratamento da informação criminal, através da análise e inter-correlação dos elementos de informação constantes nos inquéritos.

Deste exercício resultou claro que se impunha convocar uma distinção concetual de forma a melhor podermos contribuir para a caracterização que nos propusemos levar a cabo. Assim, tendo em conta a dispersão territorial da GNR e as valências que encerra, com particular relevo para a área fiscal e aduaneira, poderemos considerar a preponderância de dois conceitos: **criminalidade itinerante e criminalidade transfronteiriça**. Sucintamente, aquele materializa-se em toda a atividade delituosa de natureza criminal (para o caso em apreço), praticada por grupos “nómadas”, que entram no país, predominantemente pela fronteira terrestre, percorrem todo o território nacional e voltam a sair pela mesma via (razão pela qual não podem ser considerados residentes), ou que sazonalmente se instalam em determinados locais, fazendo do crime o seu modo de vida. Este diz mais de perto respeito aos grupos que se encontram estabelecidos no país vizinho, em zonas próximas da fronteira terrestre, penetrando em Portugal para cometer as atividades delituosas, regressando posteriormente às suas bases de proveniência.

Embora a expressão deste fique aquém daquele, une-os a circunstância de estarmos longe do lugar-comum tão brevemente apelidado de “pilha galinhas”, cedendo lugar a um tipo de criminalidade mais estruturada, e por isso mais especializada em certas categorias de delitos, atributos exponenciados pelas consabidas (e sentidas) dificuldades na gestão proficiente das competências territoriais e jurisdicionais, o que acaba por causar dificuldades acrescidas não só ao nível da investigação, mas também ao nível da prevenção.

Por opção metodológica, iniciamos a nossa explanação pela criminalidade transfronteiriça. Dos registos que possuímos, a zona sul do país, com especial incidência no Algarve, revela não só uma maior tendência de ocorrências, como padrões mais consistentes de atuação, quer na caracterização dos delinquentes quer no tipo de delitos. Genericamente, estamos a considerar pequenos grupos de três a cinco indivíduos, com médias de idade que podem variar entre os 25 e os 35 anos, revelando uma organização mais rudimentar, quando comparados com outros de que falaremos mais à frente, e cuja ação delincente é direcionada, em especial, para o furto de residências e estabelecimentos.

No concernente à criminalidade itinerante, começemos por referir que estamos a considerar tipologias de infrações caracterizadas por três factores preponderantes: recorrência nas práticas delituosas (independentemente da sua natureza), estruturação do grupo a que pertencem os delinquentes e extensão geográfica da sua intervenção. Não obstante,

quando tentamos fazer um exercício de aglutinação dos diversos registos criminais desta natureza deparamo-nos, desde logo, com a dificuldade em encontrar um estereótipo que procure traduzir todo o espectro de características que os possam distinguir de outros fenómenos, pelo elementar motivo de que a diversidade de ocorrências e de outros tantos indicadores associados nos fazem concluir estarmos perante uma verdadeira paleta de tonalidades, cujos aspetos comuns se traduzem nos três fatores anteriormente referenciados. Efectivamente, quando aplicamos, por exemplo, a malha de indicadores que a seguir enunciaremos, para efeito de caracterização, deparamo-nos com situações tão díspares que não nos permitem traçar perfis concludentes. Para mais fácil percepção, atentemos, então, nos seguintes indicadores:

1. Nível de organização

Analisada a estrutura e organização dos indivíduos que cabem nesta categoria de fenómeno, verificamos que, de uma forma geral, o tipo de criminalidade praticada revela diferentes níveis de organização, desde formas mais rudimentares até às de maior complexidade, não só pelo número de infratores envolvidos, como também pela sua intervenção em várias fases dos ilícitos praticados, como sejam os furtos de metais não preciosos, a recetação dos mesmos e posterior escoamento dos produtos “transformados”. A comprovar estes elos de ligação estão os objetos que por vezes se conseguem recuperar noutros países (em especial da União Europeia), pouco tempo depois da prática dos ilícitos criminais, denotando capacidade de planeamento e execução das ações.

Num patamar mais elevado reside o que podemos designar por “grupos de tarefa”, isto é, grupos de elementos não nacionais que se deslocam para o nosso país, a fim de cumprir uma tarefa muito específica, findo a qual voltam a ultrapassar a fronteira nacional. Não adiantaremos mais neste tipo de caracterização, pois com certeza será tema de abordagem numa das próximas intervenções.

2. Dimensão

A dimensão é variável, divergindo desde o pequeno grupo de 2 a 5 indivíduos até à ordem das dezenas, o que atesta a sua flexibilidade. Na primeira categoria temos, por exemplo, o designado “Gang do pé de cabra”, enquanto nesta última categoria cabe o “Grupo de afiadores de brocas”, cuja dimensão engloba cerca de 40/50 indivíduos. De permeio,

e por isso numa dimensão mais restrita, o “Gang do alcatrão”, constituído por cerca de 6 a 15 indivíduos.

Este indicador não se deve restringir à análise do número de indivíduos envolvidos, mas também à capacidade de mobilidade e apoio logístico às atividades que desenvolvem, fatores que se correlacionam de forma diretamente proporcional. Tal é o caso de grupos que se deslocam em veículos e atrelados (vulgo roulottes), montando acampamento quer em parques de campismo, quer em locais descampados próximos das localidades, podendo em alguns casos subdividir-se em dois ou três subgrupos que atuam em zonas distintas.

3. Escalão etário

Embora não possamos fugir ao truísmo de afirmar que a média de idades se situa entre os 25 e os 50 anos, possuímos também registos da presença de menores, em especial nos furtos de carteiras, tipologia onde se tem denotado um decréscimo das ocorrências. Conforme já referimos anteriormente, é sobretudo nos grupos de maiores dimensões que se verifica um maior espectro de intervalos de idade, contemplando desde adolescentes a idosos, homens e mulheres – embora com predominância daqueles – repartindo entre si tarefas que não só têm a ver com a destreza física, mas igualmente com o nível que ocupam na hierarquia organizacional.

4. Nacionalidade

É um facto que as nacionalidades são diversas, pelo que não podemos afirmar que a criminalidade itinerante tem maior preponderância em indivíduos provenientes de determinado país. Não obstante, este indicador deve ser analisado com alguma parcimónia, sob pena das leituras não corresponderem à realidade aparentemente retratada. Tal é o caso, por exemplo, de conotarmos os infratores com pessoas ligadas a uma determinada etnia, fazendo nela cair todos aqueles que revelam atributos semelhantes. Na realidade, a experiência ensina que, com alguma frequência, pessoas da mesma etnia, mas de países diferentes, são categorizadas da mesma forma, o que produz enviesamentos a este nível, constituindo fatores de corrosão ao nível dos padrões/perfis traçados. Por outro lado, denotamos, com frequência, que muitos dos infratores possuem documentos de identidade cuja veracidade se afigura, no mínimo, duvidosa, seja pela suspeita de serem falsos, ou porque existe a prática de obter

segundas (e terceiras) vias do documento de identidade, em geral nos países de origem, com nomes diferentes.

5. Localização da prática dos ilícitos

De uma forma geral, os ilícitos praticados encontram-se disseminados por todo o território nacional, com particular incidência no litoral, em zonas mais urbanizadas, o que seria expectável, pois estamos a considerar uma das principais características deste fenómeno criminal, por comparação a outros: a mobilidade. Contudo, verifica-se um aumento deste tipo de criminalidade em zonas do interior, propícias ao cometimento de infrações relacionadas com o furto de metais não preciosos, burlas a idosos e furtos em habitações isoladas, ou armazéns em locais ermos, por se tratarem de áreas caracterizadas por uma forte dispersão demográfica e elevado nível etário da população residente.

6. Crimes mais comuns

O tipo de criminalidade mais comumente registada engloba: Furto, Roubo, Burla, Extorsão, Ameaças, Coação, Recetação, Ofensa à integridade física, Tráfico de estupefacientes, Falsificação ou contrafação de documentos, de cunhos, pesos e objetos análogos, Contrafação e Introdução fraudulenta no consumo.

Súmula prospetiva

A diversidade de caracterizações obtidas por via destes indicadores repercute-se na própria complexidade de investigação, majorada em situações de conexão de processos, sobretudo quando abrangem áreas de competência jurisdicional distintas.

Todos estes indicadores devem ser encarados como partes de um todo integrado cujas correlações nos permitem analisar de uma forma mais completa a verdadeira dimensão e implicações do fenómeno.

De um ponto de vista prospetivo, esta temática traz consigo não apenas a necessidade de uma análise mais fina do carácter contextualizado em que cada situação ocorre, procurando ver “para além das evidências”, mas, e sobretudo, as repercussões que a mesma pode ter no sentimento de insegurança suscetível de ser produzido nas pessoas, cujos efeitos são exponenciados pela projeção mediática. Efetivamente, vários

são os investigadores que se debruçam sobre esta afinidade, de efeitos maiores e mais gravosos que o próprio crime, podendo provocar nas pessoas perturbações psicológicas com influências negativas na qualidade de vida (SACCO, 1993), as quais têm repercussão ao nível do receio em cumprir as atividades rotineiras da forma habitual, conduzindo ao investimento em fortes medidas de segurança, ou mesmo na mudança de zona habitacional (LURIGIO, SKOGAN e DAVOS, 1990).

Pela perceção do risco que comporta, acrescenta um contributo, ou melhor dizendo, uma outra nuance, à análise feita por Ulrich Beck, no seu livro “A Sociedade do Risco: rumo a uma nova modernidade”.

Não querendo veicular a ideia de estarmos perante uma verdadeira ameaça à segurança da causa pública, permitam-nos, ainda, acrescentar um alerta para a ligação pernicioso e preconceituosa que por vezes poderá ser estabelecida sobre a trilogia: itinerância, nacionalidade e criminalidade. Com efeito, populações itinerantes, de diferentes etnias e nacionalidades, fazem parte da memória histórica da Europa, não estando à mercê de um silogismo menos ponderado que os ligue à criminalidade, pelo que o risco de estigmatização deve ser uma preocupação omnipresente para quem está envolvido em processamento de dados de natureza criminal, seja para efeitos estatísticos seja de caracterização de fenómenos.

Embora esta seja uma realidade em constante mutação, o estudo que atualmente está a ser delineado, a fim de melhor perceber as suas envolvências, com certeza possibilitará lançar mais luz sobre este fenómeno, o que certamente será um precioso auxílio, a montante, no desenho e implementação de medidas de prevenção e de investigação que permitam melhorar a intervenção policial.

Estamos certos que este tipo de abordagem, em conjunto com a adoção de medidas de cariz multidisciplinar, envolvendo não só, ao nível nacional, as forças policiais, mas igualmente as empresas e a administração local, de par com o próprio envolvimento ao nível de forças policiais da União Europeia, uma vez que este é também um fenómeno de dimensão internacional, intensificando a procura proactiva de sinergias, por via dos diversos mecanismos de cooperação previstos, será a forma correta para definir uma estratégia tendente a erradicar o fenómeno, pois a segurança diz respeito a todos nós.

Em face deste breve arrazoado, coloco-me à vossa disposição para o período reservado à interação, esclarecendo eventuais dúvidas que possam apresentar, ou prestando contributos adicionais.

Agradeço a vossa atenção!

A interligação entre os actores nacionais e a Europol

VICTOR ANTUNES
Inspector Chefe

Resumo

O texto aborda a interligação das polícias nacionais no plano da prevenção e investigação criminal, e das informações, e o papel funcional da EUROPOL face à crescente criminalidade transnacional.

Palavras-chave: interligação dos polícias; prevenção; investigação.

Abstract

The paper discusses the interconnection of national police forces in terms of prevention and criminal investigation, and information, and the functional role of Europol in the face of increasing transnational crime.

Keywords: interconnection of polices forces; prevention; investigation.

Introdução

Em primeiro lugar, agradeço o convite que me foi endereçado, deixando o sincero elogio aos promotores deste importante evento.

O desafio que me foi lançado, no âmbito do tema “Prevenção e Investigação da Criminalidade Itinerante”, foi “a interligação entre os actores nacionais e a Europol”.

A Europol é uma Agência Europeia, ou o Serviço Europeu de Polícia. Muito bem, e o que quer isto dizer? É um serviço de Polícia de âmbito Europeu, sem poderes executivos, que auxilia os Estados Membros no combate ao Terrorismo, Criminalidade Organizada, ou grave, recebendo, tratando e devolvendo informações aos Estados Membros. Tem personalidade jurídica própria, ou seja, é uma entidade e não uma mera ligação aos vários Estados Membros. A Europol, além de vários produtos e serviços, dá-nos respostas concretas, a par dos demais Estados Membros.

Recorro à fórmula de Einstein $E=mc^2$, significando Europol = Contribuições dos Estados Membros². Ou seja, a Europol nada será sem o contributo dos Estados Membros. Por outro lado, em função desses contributos, será devolvida a potência desses contributos/informações. Como? A Europol recebe a informação dos vários Estados Membros, analisa-a, e devolve um produto analítico – relatório – em que o todo é mais que o mero somatório das partes. Adiante, mais detalhadamente, vamos abordar a *Análise de Informação Criminal (Intelligence)*.

A Europol e os Estados Membros

De acordo com a Decisão do Conselho da EU 2009/371/JAI de 6 de Abril de 2009, Artº 8º, nº 2, “A Unidade nacional é o elo de ligação exclusivo entre a EUROPOL e as autoridades nacionais competentes...”. As Autoridades Nacionais competentes são todas as Forças e Serviços de Segurança com funções de aplicação da lei (Law enforcement), com competências para prevenir e investigar crimes. A UNE é o “cordão umbilical” de ligação entre todas as Autoridades Nacionais Competentes e a Europol, numa posição perfeitamente equidistante, com respeito pelas competências respectivas, devendo – “... assegurar o cumprimento da lei em cada intercâmbio de informações...” [al. g) nº 8 da DE].

No plano nacional, o “direito adjectivo” relevante é a Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto [Lei da Organização da Investigação Criminal – LOIC], a Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto [Lei Orgânica da Polícia Judiciária – LOPJ], e a Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho [Lei da Política Criminal – LPC].

Os dois primeiros diplomas enquadram a Unidade Nacional Europol, atribuindo a sua gestão (bem como do Gabinete Nacional Interpol), à Polícia Judiciária. A LOIC prevê a colocação de oficiais de ligação dos vários OPCs, quer na UNE, quer no Gabinete de Ligação (em Haia), dependendo funcionalmente o Gabinete da Unidade. O SEF colocou já um Oficial de Ligação na UNE, e a Guarda Nacional Republicana no Gabinete em Haia.

Todos os diplomas sublinham a partilha de informação, dentro das respectivas competências e responsabilidades.

E que informações podem e devem ser comunicadas à Europol.

De facto não são todas as investigações que cabem na alçada da Europol. Existem três níveis de limitação:

1. Que se trate de criminalidade Organizada e/ou Grave

O objectivo, *ab initio*, sob a Convenção Europol, centrava-se exclusivamente, nas organizações criminosas a actuar em espaço europeu. Com a Decisão Europol, alargou-se o escopo ao “Crime Grave” = aquele, que, de acordo com o artigo 4º da DE: “... pela sua amplitude, gravidade e consequências ... seja necessária uma acção comum...”.

Criminalidade Organizada: deixo os conceitos expressos no *Enfopol 35 rev 2 / 1997* e a *Decisão Quadro 2008/841/JAI do Conselho de 24 de Outubro*. Esta introduz um outro conceito ou definição, que é de “Associação estruturada”. Mas estes conceitos são precisamente isso: padrões balizadores, porque a utilização do canal Europol deve restringir-se àquele tipo de investigação que efectivamente beneficia largamente duma abordagem de “intelligence”. E é isto que marca a diferença entre a Europol, Interpol ou outro canal de cooperação: A génese da Europol está no facto político de abolição das fronteiras internas na EU. Surge como uma medida compensatória, permitindo às Polícias melhor combaterem as organizações criminosas que se implantam em espaço Europeu, beneficiando do livre-trânsito e movimento, continuando as autoridades com estas limitações geográficas. Pretende-se assim uma investigação pelo menos coordenada, contra uma mesma organização criminosa que actua, ou afecta, dois ou mais Estados Membros.

Esta abordagem, com a entrada em vigor da Decisão Europol em Janeiro de 2010, foi alargada também ao “crime grave”. Caberá certamente neste conceito a designada “Criminalidade Itinerante”, já muito bem definida e caracterizada pelos oradores que me antecederam, conceptualizada e definida no “Projecto de Conclusões do Conselho sobre a luta contra os grupos criminosos móveis (itinerantes)”, doc ENFOPOL 314, apresentado no Conselho JAI de 2 e 3 de Dezembro 2010.

2. Crime da competência Europol (Crimes de catálogo – Anexo da Convenção Europol, incorporado na Decisão Europol)

O enfoque e as prioridades vão para os crimes como Terrorismo, Tráfico de Estupeficientes, Contrafacção do Euro e demais crimes cometidos por importantes redes de crime organizado; Contudo, não se exclui os “delitos menores”, designadamente contra o Património, quando “... pelo seu impacto...” etc, seja recomendável uma acção comum. Tal é o

caso da Criminalidade Itinerante, já que o Conselho, no citado Projecto de Conclusões, “exorta” a Europol a integrar o tópico em projectos de análise operacional.

3. *Que afecte dois ou mais Estados-membros*

O paradigma no combate às Organizações criminosas passa a ser então o enfoque na Organização como um todo e não nos Crimes ou nos indivíduos.

A abordagem policial no “crime comum” (permitam-me este abuso de linguagem) é Reactiva: dá-se o crime e a Polícia reage.

No Crime Organizado (até porque muitas vezes não há participações – cifras negras) a abordagem deverá ser Pro-activa: correlacionando, antecipando, prevendo, inferindo...

Daí ser crucial o papel da “intelligence” – análise de informação criminal.

Sob o modelo tradicional, o velho chavão “Análise – Correlação – Síntese” está perfeitamente válido. Contudo para o combate ao crime organizado não chega. Aqui o ciclo é o seguinte:

- **Coligir** (toda a informação num ponto).
- **Avaliar** (todo e qualquer pedaço de informação, segundo v.g. tabela 4x4).
- **Estruturar/Formatar/colocar em “matriz”; Analisar** (só então se pode começar a analisar).
- **Divulgar/Disseminar** – “*need to know*” de nada serve a informação se não chegar a quem dela precisa ou se não se destinar à “acção”, quanto mais não seja no plano estratégico, definindo objectivos e prioridades.

Aproveito a oportunidade para publicamente elogiar o meritório trabalho levado a cabo pelo Departamento de Análise da PSP, não só relativamente ao fenómeno da Criminalidade Itinerante, mas a outros crimes da sua competência

A informação a que me refiro, ultrapassa em muito os limites do Inquérito. Estamos condicionados a pensar entre o Auto de Notícia e o Relatório final. Ora bem, a *informação* ultrapassa estes limites, existindo “vida” para além do Inquérito. Aliás, estamos a falar de informação policial, que muitas vezes nem poderá constar do processo. Já ouvi alguns Magistrados a classificarem isto quase como “blasfémia”, mas obvia-

mente que existe “informação policial”, basta atentar no Acórdão da Relação de Lisboa – Ac. RL de 18-04-2007 Processo n.º 3228/07 3ª Secção, declarando sigilo profissional as informações constantes na Ficha Policial, não podendo esta ser junta aos autos ...

A informação processada via Europol está protegida não só sob o aspecto formal – ligações seguras encriptadas, credenciação de segurança adequada dos seus funcionários – mas também sob os princípios de “propriedade da informação”, fins a que se destina, etc, utilizando-se, além de classificações de segurança, os designados “Handling Codes”.

Mais do que a troca de informação “avulsa” através do sistema próprio (ex Infoex, actual SIENA), as mais-valias da Europol traduzem-se nas análises efectuadas no âmbito dos Ficheiros de Análise (artigo 14.º da DE) que podem ser sumariamente definidos como “repositórios” de informação sobre um fenómeno criminal específico, fornecida pelos vários EM afectados, sobre a qual a Europol efectua análise operacional, coadjuvando os EM em investigações concertadas.

Nos Ficheiros de Análise, no plano interno, tem especial relevo o papel do perito nacional que tem a incumbência de coligir e centralizar a informação a nível nacional, naturalmente apoiado pela UNE.

No entanto, a UNE não está mandatada, não tem poderes nem capacidade para ser uma plataforma nacional, devendo a articulação intra-institucional e inter-institucional, processar-se directamente entre os vários intervenientes. O que a UNE faz, é uma verificação de existência de antecedentes, constatando-se algumas vezes, através dos “objectos básicos” da base de dados própria, que existe sobreposição de investigações. Nestes casos, a UNE promove a articulação entre entidades, notificando-os.

Pretende-se ter um conhecimento/articulação nacional, antes de envolver a Europol ou os Estados-membros.

Todos somos poucos para este combate comum.

Desejo-vos os maiores êxitos.

Muito obrigado.

Europol

Conference on Itinerant Criminal Groups

MONICA QUATROCCIO
Europol

1. Europol structure and the Hub approach

Europol is the European Law Enforcement agency whose aim is to improve the effectiveness and cooperation of the competent authorities in the European Union (EU) Member States (MS) in preventing and combating terrorism and other forms of serious international crime.

The objective of Europol shall be to support and strengthen action by the competent authorities of the MS and their mutual cooperation in preventing and combating organised crime, terrorism and other forms of serious crime affecting two or more MS.

How does Europol fulfill its objectives?

- Facilitating **information exchange** between Member States
- **Analysing information** about crimes and criminals & distribute information and intelligence to the Member States and Third Parties
- Providing **operational support**

How is Europol structured?

Operational support to the Member States and partners is the core business of Europol and this is facilitated by 9 units of the Operations Department and is structured as follows:

- O1 Operational Centre and Coordination

- O2 Analysis and Knowledge (Responsible for the SOCTA = Serious Organised Crime Threat Assessment and other strategic reporting)
- O3 Criminal Finances
- O4 Counter Terrorism
- O5 Forgery of Money and Cybercrime
- O6 Organised Crime Networks in the Western European Region
- O7 Organised Crime Networks in the North Eastern European Region
- O8 Organised Crime Networks in the South Eastern European Region
- O9 Terrorist Finance Tracking programme

O6, O7 and O8 follow the regional approach according to the OCTA (Organised Crime Threat Assessment) findings.

2. Itinerant criminal groups: definition and OCTA

2.1. Definition of Itinerant Criminal Groups

According to the Council conclusions on the fight against crimes committed by mobile (itinerant) criminal groups,¹ “a mobile (itinerant) criminal group is an association of offenders, who systematically acquire wealth through theft of property or fraud, having a wide ranging area of operations and are internationally active.”

“It is recognised that both adults and children can be exploited to commit these crimes.”

2.2. OCTA findings

According to the OCTA, the main criminal activities in which itinerant criminal groups are involved in are the following:

- Trafficking in Human Beings (THB), including sexual exploitation and child trafficking for the purpose of forced begging;
- Fraud;

¹ 3051st Justice and Home affairs Council Meeting, Brussels, 2 and 3 December 2010.

- Property crime (especially pick pocketing and burglaries);
- Extortion;
- Drug trafficking.

Common characteristics are:

- Extreme mobility and in some cases
- Patriarchal culture in which male members of the family have absolute control on women and children.

3. EUROPOL: Case histories

3.1. The Irish Mobile OCG

An itinerant criminal group based in Ireland, the UK and mainland Europe of Irish and ethnically Irish origin nationals. In targeting countries across the EU, this mobile OCG has been involved in tarmac fraud, distribution of counterfeit products (generators and power tools), robbery, money laundering and there are indications of involvement in drugs trafficking. Recently, this OCG has also specialised in the theft of and illegal trade in rhino horn. The activities of its members are now reported in North and South America, South Africa, China and Australia.

Specialisation in the theft and illegal trade in rhino horn

Following initial reports from several countries in September 2010, the exchange and analysis of information confirmed the existence of a global network of criminals that included members of the Irish Mobile OCG involved in poaching, theft, transportation and distribution of rhino horns. The main market for rhino horn is Asia, where it is ground into powder for the production of highly expensive traditional medicines or used for very precious and religious artefacts. The value of rhino horn is estimated at up to €31,000 per kg with some horns weighing over 4kg.

Since 2010, this itinerant OCG has reportedly been responsible for a series of aggravated robberies, burglaries, thefts and cases of fraud to obtain rhino horns. To “source” and acquire rhino horns, this group has targeted antique dealers, auction houses, art galleries, museums, private collectors and zoos. To disguise their identity during these contacts, they often claim to be of Scottish origin, stating that they wanted to purchase the rhino horn for display purposes in a castle, hotel or stately home.

Members of this mobile OCG tend to visit a dealer or museum in advance to establish the location and specifics of rhino horns. They may even offer to buy the horn, but do not proceed with the sale. The intention is to return at a later point in time to steal the specimens themselves or arrange for accomplices to do so. To sell specimens, this OCG has exploited auction houses in the UK, France, USA and China.

They have established links with Chinese dealers suspected to be linked to Chinese OCGs. They are also known to approach international big-game hunters to shoot rhinos.

In April 2011, two male individuals stole two rhino horns from the Science Museum in Coimbra, Portugal. The subsequent investigation revealed that a couple of weeks prior to the burglary, individuals believed to be members of this OCG paid a visit to the Museum, expressing an interest in seeing rhino horns.

In September 2011 two Australians were arrested at Lisbon airport. In their luggage 6 rhino horns were found. Investigations are on-going in order to establish any links between these two incidents in Portugal.

3.2. Joint Investigation Team Golf

This investigation began in 2007 with the Europol dissemination to EU law enforcement agencies of a list of 1107 suspected trafficked children of Romania origin. Intelligence sharing between the UK and Europol revealed that almost 200 of the original 1107 children had criminal records in the UK.

Following Romania's accession to EU in January 2007, acquisitive crime in London committed by Romanian nationals increased by almost 800%. Predominantly, thefts were committed by Romanian Roma children forced into begging and stealing in the streets of London. Operation GOLF, was initiated by the Metropolitan Police Service to examine the cause of this increase and identify the suspects.

The crimes linked to this OCG and committed by the victims of trafficking included Begging, Theft, Pick-Pocketing, Distraction Theft, Cash point snatches, ATM Skimming, benefit fraud, forgery and of course THB. They were also known to use violence within their own community.

It was soon established that the money generated from the exploitation of children was not spent in the UK, but it was transferred either electronically or by trusted courier back to the OCG in Romania.

On 1 September 2008 a Joint Investigation Team (JIT) was signed between MPS in the UK and the Prosecutor Office in Romania. It was the first JIT on THB. The JIT received funding from the European Commission. This investigation was culminated in October 2010.

The results of this international investigation were as follow:

- 104 individuals arrested in the UK
- 71 convictions were gained in total. 52 individuals received custodial sentences totalizing 59 years imprisonment. This varied from 2 to 56 months imprisonment.
- 26 subjects currently charged and on bail in Romania for offences ranging from Trafficking Human Beings, Money Laundering, firearms offences and for being members of an OCG.

O papel do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna na coordenação dos Órgãos de Polícia Criminal

PAULO MANUEL PEREIRA LUCAS
Secretário-geral-adjunto do Sistema de Segurança Interna

Sumário

Introdução; 1. Os mecanismos de coordenação atribuídos ao SGSSI pela Lei de Organização da Investigação Criminal; 2. Os mecanismos de coordenação atribuídos ao SGSSI decorrentes da Lei Quadro da Política Criminal; 3. Os mecanismos de coordenação atribuídos ao SGSSI previstos na Lei de Segurança Interna; 4. Algumas responsabilidades do SGSSI ao nível da cooperação policial Internacional.

Palavras-chave: coordenação; mecanismos; responsabilidade; cooperação policial.

Summary

Introduction; 1. The coordination mechanisms SGSSI assigned to the Law of Organization of Criminal Investigation; 2. The coordination mechanisms attributed to SGSSI under the Criminal Law Policy Framework; 3. The coordination mechanisms set out in SGSSI assigned to the Homeland Security Act; 4. Some responsibilities of SGSSI level of international police cooperation.

Keywords: coordination; mechanisms; responsibility; police cooperation.

Introdução

O presente texto serviu de suporte à apresentação efetuada no Seminário – *Crime sem Fronteiras*, organizado pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, no dia 27 de Setembro de 2011.

Subordinado ao tema – “*O papel do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna na Coordenação dos Órgãos de Polícia Criminal*”, a intervenção procurou apresentar alguns dos mecanismos de coordenação da ação dos órgãos de polícia criminal (OPC), decorrentes das competências e atribuições do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).

Pretendeu-se identificar os principais mecanismos e instrumentos de coordenação entre OPC atribuídos ao SGSSI, sistematizando a apresentação em quatro áreas: a Lei de Organização da Investigação Criminal; a Lei Quadro da Política Criminal; a Lei de Segurança Interna; e os mecanismos de cooperação policial internacional.

Com efeito, conforme se ambiciona demonstrar adiante, existem diversos mecanismos e estruturas, sob a égide do SGSSI, que se propõem garantir uma melhor coordenação entre os OPC, tanto ao nível das direções superiores, como nos patamares intermédios e operativos. No entanto, conforme é reconhecido pelos próprios OPC e demais operadores do Sistema de Segurança Interna (SSI), não obstante a generalidade das práticas diárias refletir uma coordenação razoável, casos existem em que a sua inexistência, associada a uma quase total ausência de vontade de cooperação, compromete resultados operacionais, tanto em sede da investigação como da prevenção criminal.

1. Os mecanismos de coordenação atribuídos ao SGSSI pela Lei de Organização da Investigação Criminal

A Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, veio aprovar a segunda versão da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC)¹ e introduzir algumas alterações, nomeadamente, ao nível do sistema de coordenação dos OPC, em consequência da criação, em sede da Lei de Segurança Interna, do órgão SGSSI.

No seu artigo 10.º, a LOIC estabelece o dever de cooperação mútua entre OPC no exercício das suas atribuições. Este dever é consubstanciado em duas obrigações. Em primeiro lugar, pela imposição, a todos os OPC, de comunicação ao OPC competente, no mais curto prazo, dos factos relativos à preparação e execução de crimes para cuja investigação

¹ A primeira LOIC foi aprovada pela Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto.

não sejam competentes. Em segundo lugar, pela obrigação de não prática de quaisquer atos de investigação, com exceção dos cautelares, necessários e urgentes, destinados exclusivamente a obstar a consumação do crime e assegurar os meios de prova.

O dever de cooperação será garantido ainda, nos termos previsto no artigo 11.º pela existência de um sistema integrado de informação criminal (SIIC), que assegure a partilha de informação entre os OPC, de acordo com os princípios da necessidade e competência. A Lei n.º Lei 73/2009, de 12 de Agosto, veio estabelecer as condições e procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos OPC, criando a Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC). Nos termos do artigo 5.º desta Lei, ao SGSSI compete garantir a implementação, coordenação geral, assegurar as funcionalidades, a supervisão e segurança global da plataforma.

O artigo 15.º da LOIC, sob a epígrafe – sistema de coordenação, atribui ao SGSSI, sem prejuízo das competências do Ministério Público, a responsabilidade por assegurar a coordenação dos OPC, de acordo com as orientações genéricas que venham a ser emitidas pelo conselho coordenador dos órgãos de polícia criminal (CCOPC). Compete-lhe assim, designadamente, ouvidos os dirigentes máximos dos OPC ou seus representantes, e em conformidade com as orientações genéricas deliberadas em CCOPC:

- a) Velar pelo cumprimento da repartição de competências entre OPC de modo a evitar conflitos;
- b) Garantir a partilha de meios e serviços de apoio aos OPC; e
- c) Assegurar o funcionamento e acesso de todos os OPC ao SIIC.

O CCOPC é presidido pelos Ministros da Administração Interna e Justiça e integra o SGSSI, os dirigentes máximos da Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia de Segurança Pública (PSP), Polícia Judiciária (PJ), Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) e de outros OPC de competência específica que venham a ser convocados para o efeito. Poderão ainda participar nas reuniões do CCOPC, por sua iniciativa ou a convite da presidência, o Presidente do Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República. Entre outras atribuições, compete ao CCOPC (além da aprovação de orientações genéricas destinadas a assegurar a articulação entre OPC), definir metodologias de trabalho e ações de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz ação dos OPC.

A anterior LOIC, aprovada pela Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, estipulava no seu artigo 8.º, que a coordenação operacional entre OPC fosse assegurada a nível nacional pelos dirigentes máximos da GNR, PSP e PJ e nos restantes níveis hierárquicos ou unidades territoriais por representantes por eles designados. Foi nessas circunstâncias que foi aprovado e protocolado, em 16 de Janeiro de 2001, entre os dirigentes máximos da GNR, PSP e PJ, o Sistema de Coordenação Operacional, vulgarmente conhecido por SICOP. Este sistema envolve três níveis de coordenação:

- ✓ Uma Unidade de Coordenação Operacional (UCO) composta pelos dirigentes máximos;
- ✓ Um Secretariado Permanente (SP) com dois representantes de cada OPC; e
- ✓ Pontos de Contacto Operacional (POC), com representantes dos OPC nos restantes níveis hierárquicos ou unidades territoriais.

Decorrente da revogação da Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, e de proposta efetuada nesse sentido pela UCO, o SGSSI concordou com a manutenção dos três órgãos do SICOP até que, em sede de CCOPC, fossem aprovadas as necessárias orientações genéricas que definam em que moldes o SGSSI deverá assegurar a coordenação dos OPC. O projeto de deliberação para CCOPC proposto pelo SGSSI vai no sentido de adotar e adaptar o sistema SICOP às especificidades da nova LOIC, salvaguardando as competências do SGSSI e alargando o seu âmbito ao SEF e a outros OPC de competência específica. O projeto, que foi já discutido e elaborado com os contributos da GNR, PSP, e PJ, aguarda aprovação numa futura reunião do CCOPC.

2. Os mecanismos de coordenação atribuídos ao SGSSI decorrentes da Lei Quadro da Política Criminal

Em cumprimento do estipulado no artigo 7.º da Lei Quadro da Política Criminal, aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, a Assembleia da República, sob proposta do Governo, aprovou já duas leis sobre política criminal, a última das quais – Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho, veio definir os objetivos, prioridades e orientações da política criminal biénio 2009-2011².

² A primeira das leis sobre política criminal, aprovada pela Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, definia os objetivos, prioridades e orientações da política criminal biénio 2007-2009.

Esta Lei, entre outras novidades, vem consagrar formalmente a existência de equipas conjuntas vocacionadas para o combate aos crimes violentos e graves de prevenção ou investigação prioritárias.

Assim, além de atribuir competências ao Procurador-Geral da República para constituir equipas especiais vocacionadas para investigações altamente complexas e equipas mistas (compostas por elementos de diversos OPC), para investigação de crimes violentos e graves de investigação prioritária (os previstos no artigo 4.º), que funcionam sob a dependência funcional do Ministério Público, a Lei n.º 38/2009 vem prever ainda a existência de equipas mistas de prevenção criminal.

Estas equipas, que funcionam sob a coordenação do SGSSI (e que para o efeito terá de ouvir o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), estão vocacionadas para a prevenção de crimes violentos e graves de prevenção prioritária (os previstos no artigo 3.º) e são compostas por elementos de diferentes forças e serviços de segurança (FSS). Esta posição do legislador, ao optar pela nomenclatura “forças e serviços de segurança” ao invés de “OPC”, veio permitir a participação de entidades que não são OPC, designadamente, o Serviço de Informações de Segurança (SIS), o que é considerado uma clara mais-valia para a rentabilização das equipas.

Estas equipas poderão dirigir a sua atuação preventiva tanto para uma área geográfica referenciada (considerando a prática dos crimes no local ou a permanência de presumíveis autores dos crimes), como para uma realidade criminal específica, *modi operandi* concreto, ou tipologia de autor ou vítima.

Foram já criadas pelo SGSSI diversas equipas focalizadas em áreas geográficas específicas, designadamente, Amadora, Trafaria/Almada, Sintra e Algarve, cujos resultados, apesar de positivos, nem sempre se revelaram equiparáveis, sendo significativas as disparidades em termos de mais-valias no combate ao crime. Também neste domínio, a experiência nos veio demonstrar que os mesmos mecanismos de articulação e metodologias de trabalho podem produzir resultados mais ou menos excelentes dependendo, essencialmente, dos atores que os executam e do espírito de cooperação e salvaguarda do interesse global.

Mais recentemente, foi criada pelo SGSSI uma equipa mista de prevenção criminal destinada especialmente à prevenção dos crimes de furto e roubo a estabelecimentos de venda de ouro, a qual está a realizar um estudo nacional sobre este tipo de criminalidade, envolvendo, entre outros aspetos, a caracterização dos locais, datas, horas, *modus operandi*, número de intervenientes, autores dos crimes e, sempre que possível,

suas motivações e destino dado aos objetos furtados ou roubados. Esta equipa irá proceder ainda à apresentação de propostas de estratégias e medidas preventivas, particularmente ao nível da prevenção situacional, destinadas tanto às forças e serviços de segurança, como aos operadores do mercado. Sem prejuízo de outros objetivos que possam vir a ser definidos em sede de prevenção criminal, a equipa irá efetuar um estudo relativo ao mercado nacional de venda de artigos em ouro e pretende concretizar ainda propostas que traduzam mais-valias em sede de prevenção dos crimes objeto de estudo.

A título complementar, afigura-se pertinente destacar ainda que a Lei n.º 38/2009, no seu artigo 11.º, analogamente ao estipulado na LOIC, reforça as competências do SGSSI na garantia da partilha de meios, serviços de apoio e informações entre todos os OPC.

3. Os mecanismos de coordenação atribuídos ao SGSSI previstos na Lei de Segurança Interna

A atual Lei de Segurança Interna (LSI), aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, veio introduzir um terceiro órgão no Sistema de Segurança Interna (para além do Conselho Superior de Segurança Interna e do Gabinete Coordenador de Segurança, já previstos na anterior LSI aprovada pela Lei n.º 20/87, de 12 de Junho), a saber, o SGSSI.

Não obstante a LSI ter um âmbito de intervenção focalizado essencialmente na segurança interna e nos seus principais atores, designadamente nas FSS (previstas no artigo 25.º), verifica-se que a generalidade destas FSS são, simultaneamente, OPC e que as áreas de intervenção e medidas de polícia prevista na LSI têm uma fortíssima intervenção no sistema criminal, particularmente ao nível da prevenção.

Do atrás exposto, resulta evidente, em nossa opinião, que os mecanismos e competências do SGSSI, ao nível da coordenação e direção das FSS e os demais instrumentos e fóruns de coordenação previstos na LSI, merecem igualmente destaque nesta discussão, na medida em que são implicitamente aplicáveis a todos os OPC que integram o SSI.

O artigo 6.º da LSI, sob a epígrafe - coordenação e cooperação das forças de segurança, vem estabelecer um dever de cooperação entre FSS, o qual será assegurado através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada FSS, sejam necessárias à realização das finalidades de outros.

Mais adiante, no artigo 23.º, a LSI vem consagrar a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), atribuindo-lhe competências na coordenação e a partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo, entre as diferentes entidades e serviços que a integram. A UCAT havia sido criada por Despacho do Primeiro-Ministro de 25 de Fevereiro de 2003 e integrava apenas representantes da PJ, Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM³), SEF e SIS. Em 14 de Março de 2004, na sequência dos atentados de Madrid, e igualmente por Despacho do Primeiro-ministro, a composição da UCAT foi alargada, passando a envolver igualmente a GNR, PSP e Autoridade Marítima, participando ainda nas reuniões representantes do Gabinete do Primeiro-Ministro e do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS). A LSI veio ainda clarificar o nível de participação na UCAT, a qual passou a integrar representantes do SGSSI e Secretário-Geral do Sistema de Informações da República, do comandante-geral da GNR, dos diretores nacionais da PSP, PJ e SEF, dos diretores do SIED e SIS e da Autoridade Marítima Nacional.

No que respeita, em particular, às atribuições do SGSSI previstas na LSI, merece particular relevo as competências de coordenação previstas no artigo 16.º, nomeadamente, na alínea a) do n.º 2 (coordenar a ação das FSS, garantindo o cumprimento do plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS aprovado pelo Governo⁴), na alínea c) do n.º 2 (reforçar a colaboração entre todas as FSS, garantindo o seu acesso às informações necessárias) e na alínea a) do n.º 3 (garantir a articulação das FSS com o sistema prisional de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade).

As competências do SGSSI ao nível da garantia de acesso das FSS à informação necessárias a diferentes FSS aparece igualmente reforçada no âmbito das suas competências de direção, particularmente em consequência do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 17.º (garantir a interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades que fazem parte do SSI e o acesso, por todas, a esses sistemas e aos mecanismos de cooperação policial internacional).

Interessa ainda realçar a existência de um Secretariado Permanente do GCS, que funciona sob a coordenação do SGSSI e é constituído por

³ Que só em 2004, pela Lei n.º 4/2004, tomaria a designação Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED)

⁴ O Plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS foi aprovado por deliberação do Conselho de Ministros de 25 de Março de 2010 (Confidencial).

oficiais de ligação oriundos da GNR, PSP, PJ, SEF, SIED, SIS, Autoridade Marítima Nacional, Sistema de Autoridade Aeronáutica, Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro e Direcção-Geral dos Serviços Prisionais. As normas de funcionamento deste Secretariado Permanente foram densificadas pelo Decreto-Lei n.º 84/2010, de 14 de Julho, que estabeleceu, entre outros aspetos, a realização de uma reunião diária destinada a informar o SGSSI das ocorrências relevantes ocorridas nas 24 horas anteriores e das principais atividades em curso ou planeadas, no âmbito da segurança interna. O Decreto-Lei n.º 84/2010, de 14 de Julho, veio regulamentar igualmente o regime de funcionamento da sala de situação prevista no n.º 6 do artigo 21.º da LSI, destinada a acompanhar situações de grave ameaça à segurança Interna.

Por último, interessa ainda destacar o facto de o Gabinete Nacional SIRENE, nos termos previsto no n.º 8 do artigo 21.º da LSI, ter sido integrado no GCS. A inserção operativa e orgânica foi efetuada no GCS ficando o mesmo, nos termos do despacho exarado pelo Ministro da Administração Interna de 6 de Maio de 2009, a funcionar na direta dependência do SGSSI. O Gabinete Nacional SIRENE, que havia sido criado na dependência do Ministro da Administração Interna através do Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de Novembro, é o mecanismo de cooperação policial internacional responsável pela ligação com os restantes gabinetes dos Estados e o Sistema de Informação Schengen, base de dados comum a todos os Estados (membros ou associados da União Europeia) que aderiram ao Acordo de Schengen e à Convenção de Aplicação do Acordo.

4. Algumas responsabilidades do SGSSI ao nível da cooperação policial Internacional

Para além das responsabilidades e competência atrás mencionadas, tanto no que respeita ao Gabinete Nacional Sirene, como as resultantes do previsto no artigo 17.º da LSI (garantir o acesso das entidades que fazem parte do SSI aos mecanismos de cooperação policial internacional), merece particular destaque o facto de o SGSSI ser o representante nacional, perante a União Europeia (EU), no Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI)⁵.

⁵ Previsto no artigo 71.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O COSI pretende facilitar, promover e reforçar a coordenação da ação operacional dos Estados-Membros no domínio da segurança interna⁶. Esta função de coordenação é exercida, nomeadamente, nas áreas da cooperação policial e aduaneira, da proteção das fronteiras externas e da cooperação judiciária em matéria penal relevantes para a cooperação operacional. O comité apresenta relatórios regulares das suas atividades ao Conselho, o qual, por sua vez, mantém informados o Parlamento Europeu e os parlamento nacionais.

No âmbito do COSI foram já planeadas e realizadas operações policiais de âmbito europeu, que foram, ao nível nacional, executadas por diversas FSS e coordenadas pelo SGSSI. A título exemplificativo, importa destacar a operação policial denominada “*Transrail 2010*”, realizada no período de 8 a 12 de Março de 2010, que procurou promover o reforço da cooperação policial internacional em matéria de segurança ferroviária; prevenir e combater as atividades criminosas nas estações e comboios; proporcionar uma visão global dos fluxos migratórios concretizados por esta via; e permitir uma avaliação, no espaço da União Europeia, da atividade criminosa desenvolvida sobre o meio ferroviário⁷. No período compreendido entre 7 e 9 de Junho de 2010, simultaneamente em diversos Estados-Membros da União Europeia, decorreu uma operação policial de combate à criminalidade essencialmente dirigida ao tráfico de estupefacientes, tráfico de seres humanos e imigração ilegal, pessoas procuradas pela prática de crimes e contrabando de armas e mercadorias. Esta operação, denominada “*European Global Operation*” teve como objetivos melhorar e coordenar os esforços das Forças e

⁶ O COSI é igualmente responsável pela avaliação da condução geral e eficácia da cooperação operacional, procurando detetar eventuais insuficiências e formular recomendações para as superar. O COSI pode também convidar representantes da EUROJUST, da EUROPOL e da FRONTEX, bem como de outros organismos relevantes, a participar nas suas reuniões. Faz também parte das funções atribuídas ao COSI – a par do Comité Político e de Segurança (CPS) – prestar assistência ao Conselho de acordo com a “cláusula de solidariedade” (artigo 222.º TFUE). A “cláusula de solidariedade” prevê que a UE mobilize “todos os instrumentos ao seu dispor” para prestar assistência a um Estado-Membro que seja vítima de ataque terrorista ou de catástrofe natural ou de origem humana.

⁷ Em resultado das cerca de 347 ações desenvolvidas em território nacional, foram fiscalizados um total de 108 comboios e cerca de 153 estações ferroviárias, com um empenhamento de cerca de 1522 elementos policiais, tendo sido efetuadas várias detenções, por posse de estupefacientes, posse ilegal de arma e por permanência ilegal no território Nacional.

Serviços de Segurança e das Alfândegas, assim como das Agências Europeias e Internacionais de combate ao terrorismo e ao crime organizado no âmbito do Programa de Estocolmo e da Estratégia de Segurança Interna⁸.

No âmbito do *EU policy cycle*, foi debatido em sede do COSI um Plano de Ação Operacional focalizado na luta contra a criminalidade organizada no período 2011-2013, que envolveu a criação de Grupos de Peritos em 8 áreas prioritárias⁹.

Portugal integra atualmente três desses grupos de peritos, sendo a participação nacional assegurada por representantes das FSS e coordenada pelo SGSSI. Para cada uma destas áreas prioritárias vêm sendo debatidos objetivos estratégicos, tendo já sido apresentadas propostas concretas ao COSI¹⁰, prevendo-se a sua aprovação para breve.

Por último, afigura-se igualmente pertinente, no quando da cooperação bilateral, destacar o Memorando de Entendimento celebrado entre o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna de Portugal e o Secretário de Estado de Segurança de Espanha, sobre cooperação policial e segurança interna, em 23 de Fevereiro de 2010.

Através deste instrumento, foram alargados os processos de cooperação policial ao nível da prevenção, intercâmbio de informação,

⁸ Em resultado das diversas ações desenvolvidas, foram efetuadas fiscalizações em 2266 veículos, 320 embarcações, 37 contentores, 3089 bagagens, 372 estabelecimentos e verificados 15277 passaportes, com um empenhamento de cerca de 4895 elementos policiais. No decurso da operação foram efetuadas 21 detenções por posse de estupefacientes, 102 detenções pela prática de crimes diversos e por posse ilegal de armas ou mercadorias, 25 detenções por permanência ilegal no Território Nacional e 37 detenções de pessoas procuradas pela prática de crimes, a que corresponderam a apreensão de cerca de 4 Kg de estupefacientes, 113 mil euros, 20 armas e recuperados 10 veículos.

⁹ Áreas prioritárias do Plano do Ação Operacional:

- A. Enfraquecer a capacidade no tráfico de droga dos grupos organizados ativos ou sedeados na África Ocidental;
- B. Mitigar o papel dos Balcãs Ocidentais, enquanto local de trânsito e armazenamento de mercadorias ilícitas e centro logístico para grupos criminosos;
- C. Enfraquecer a capacidade dos grupos organizados na promoção da imigração ilegal para a UE;
- D. Reduzir a produção e distribuição de drogas sintéticas na UE;
- E. Por termo aos carregamentos de mercadorias ilícitas para a UE, sobretudo o tráfico em contentores;
- F. Combater todas as formas de tráfico de seres humanos;
- G. Reduzir as capacidades gerais dos grupos criminosos itinerantes; e
- H. Combater o cibercrime.

¹⁰ Em 20 Outubro 2011.

dissuasão e repressão e assistência técnica, em diversos domínios, designadamente:

- ✓ Criminalidade grave organizada transnacional;
- ✓ Terrorismo e radicalismos violentos; e
- ✓ Tráficos diversos (pessoas, armas, estupefacientes, veículos).

Além da formalização de canais diretos entre os dois Secretários de Estado e de grupos de trabalho, coordenados pelos signatários, destinado a operacionalizar os mecanismos de cooperação nas áreas e domínios já referidos, foram ainda formalizados pontos de contacto operacional entre os dois países, ao nível das respetivas FSS.

Todos os mecanismos e procedimentos apresentados ao longo deste trabalho afiguram-se necessários e, diremos mesmo, essenciais para uma correta articulação e coordenação dos OPC.

No entanto, a prática vem-nos demonstrando que, mais importante do que criar novos mecanismos de coordenação, urge assegurar e promover uma cultura de cooperação entre os OPC. A generalidade dos “conflitos” que pontualmente surge (particularmente conflitos positivos de competência), resulta essencialmente de posturas corporativistas e não centradas no interesse público. Poderão e deverão ser melhorados e rentabilizados os procedimentos de coordenação entre os OPC. Poderemos até criar mecanismos que “imponham” uma maior coordenação e assegurem uma melhor partilha de informação. No entanto, a maior ou menor eficácia e eficiência desses mecanismos estará sempre condicionada pela vontade das pessoas, nos mais variados níveis, que integram os OPC.

Sumariando, a coordenação poderá ser imposta exteriormente (com maior ou menor eficácia), mas a cooperação terá de resultar da vontade, da cultura corporativa e das práticas intrínsecas dos OPC.

Cooperação Judiciária e Policial no âmbito da União Europeia

Uma introdução, uma viagem e duas visitas guiadas...¹

JORGE COSTA²
Procurador da República

Sumário

I. Uma Introdução, para iniciar... II. A viagem: de Roma a Lisboa (1957-2010), em 10 minutos e 10 parágrafos. 1. Os objectivos nucleares na criação das Comunidades Europeias (27.3.57); 2. Alguns tímidos avanços no reforço de “esforços comuns” na cooperação (cooperação de base política); 3. Os Acordos de Schengen (1985) e a CAS (1990); 4. O Tratado que cria a UE (Maastricht, 1992): interesse comum; 5. O Tratado de Amesterdão (1997-1999); 6. O Conselho Europeu de Tampere (1999); 7. O Programa de Medidas (2001): concretização do princípio do reconhecimento mútuo; 8. O Tratado de Nice (2003): “constitucionalização” da Eurojust e projecto do Procurador Europeu; 9. O projecto de Constituição ou Tratado Constitucional (2003, Tessalónica): em direcção a um Estado

¹ O presente artigo traduz, singelamente, a comunicação verbal apresentada no Seminário “Crime sem fronteiras” organizado pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, (27.9.11), e tem como propósito dar corpo escrito, com breves desenvolvimentos, ao guião que ali foi seguido, pelo que entendemos seguir o quadro cronológico que ali apresentámos.

Aproveito para, nesta sede, agradecer, de novo, aos Dirigentes do ISCPPI e organizadores o convite que me foi dirigido para participar no referido seminário.

² O Autor é, também, docente a tempo parcial no Centro de Estudos Judiciários, entre 2006 e 2011, na área do Direito Europeu e Internacional, vertente da cooperação judiciária penal, e foi presidente do COPEN, Grupo de Trabalho, da EU, sobre Cooperação Penal, durante a Presidência Portuguesa, 2.º semestre de 2007.

Federal?; 10. A rejeição do projecto do Tratado Constitucional e o período de reflexão (referendos em França e Holanda – 2005). III. A primeira visita guiada, em cinco minutos ou pouco mais. 1. O Tratado de Lisboa: alguns dados elementares; 2. A nova política do “ELSJ” (artigo 3.º e 67.º e segs); 3. Os três grandes eixos em que assenta a “política criminal europeia”. 3.1. O princípio do reconhecimento mútuo; 3.2. Aproximação legislativa; 3.3. Estruturas Operativas. IV. A segunda visita guiada, no tempo que ainda falta: a EUROJUST e a futura PROCURADORIA EUROPEIA. 1. Breve história e Quadro jurídico evolutivo da EUROJUST. 1.1.A Decisão 2002/187/JAI, de 28.2.02, relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade (JO, L, 63, de 6.3.02); 1.2 A Decisão 2009/426/JAI, de 16.12.08, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade (JO, L, 138, de 4.6.09); 1.3, Novidades da recente Decisão. 2. Notas tão breves quanto o tempo que a organização me conceda para o efeito... sobre a PROCURADORIA EUROPEIA... V. Notas sobre interfaces entre a cooperação judiciária e a cooperação policial. VI. Em modo de conclusão.

Palavras-chave: cooperação judicial; cooperação policial; reconhecimento mútuo; aproximação legislativa.

Summary

I. An Introduction to start ... II. The journey: from Rome to Lisbon (1957-2010), in 10 minutes and 10 stops. 1. The core objectives in the creation of the European Communities (27/03/57); 2. Some timid progress in strengthening the “common efforts” cooperation (cooperation-based policy); 3. The Schengen Agreement (1985) and CAS (1990); 4. The State Treaty, establishing the European Union (Maastricht, 1992): common interest; 5. The Treaty of Amsterdam (1997-1999) 6. The Tampere European Council (1999); 7. The Programme of Measures (2001): implementation of the principle of mutual recognition; 8. The Treaty of Nice (2003): “constitutionalization” of Eurojust and European Public Prosecutor project; 9. The draft Constitution or Constitutional Treaty (2003, Thessaloniki): towards a federal state?; 10. The rejection of the draft Constitutional Treaty and the period of reflection (referenda in France and Holland – 2005). III. The pri-Meira tour in five minutes or so. 1. The Lisbon Treaty: some elementary data; 2. The new policy of “AFSJ” (Article 3. And 67.º ff); 3. The three main areas on which the “European political criminal”. 3.1. The principle of mutual recognition; 3.2. Legislative approximation; 3.3. Operational Structures. IV. The second tour, the time is still missing: EUROJUST and the upcoming EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR. 1. Brief history and evolving legal framework of EUROJUST. 1.1. A Decision 2002/187/JAI, of 28.02.02, concerning the creation of

Eurojust in order to strengthen the fight against serious crime (JO L 63, of 6.3.02); 1.2 The Decision 2009/426/JAI, of 16.12.08 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JAI setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (JO, L, 138, 4.6.09); 1.3. News of the recent decision. 2. Notes as short as the time that the organization will give me to that effect ... on EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR... V. Notes on interfaces between the judicial cooperation and police cooperation. VI. By way of conclusion.

Keywords: judicial cooperation; police cooperation; mutual recognition; legislative approximation.

I. Uma Introdução, para iniciar...

Num mundo caracterizado pela globalização, pelo acesso à informação, pela evolução constante e surpreendente das novas tecnologias que permitem agir a milhares de quilómetros, num mercado de livre circulação de bens transaccionáveis e de valores mobiliários, não é surpresa que nesse mundo também a criminalidade assente, evolua, aproveite e se dinamize em função de todos estes factores. À internacionalização da economia, da cultura, dos valores sociais e das trocas comerciais responde a criminalidade com uma igual sofisticação internacionalista.

Confrontados com uma nova criminalidade, não só nova pelos novos delitos mas também nova pelas formas inovadoras, os Estados são impelidos a cooperar na luta a esta criminalidade internacionalizada, por força de um combate que se pretende evitar perder. Perdeu-se na história do tempo a natureza de uma criminalidade vicinal, grupal, atentatória sobretudo de valores patrimoniais no sentido puro da palavra ou violadora de valores pessoais interrelacionais! A esta criminalidade respondia o Estado – quando não apenas a Comunidade local – autonomamente, ancorado em regimes repressores leves, com instância formais de repressão locais ou nacionais, mas sempre, ou quase sempre, intra muros. Não só porque a necessidade desenhava um tal modelo, mas também porque o princípio da territorialidade era soberano nas relações entre os Estados, significando que a minha fronteira é o reverso da tua fronteira e cada um manda na sua. Regra esta que foi persistindo, ao longo dos séculos, sem embargo, naturalmente, de terem sido estabelecidos pactos mais ou menos solenes, mais ou menos duradouros e mais ou menos jurídicos tendentes a prover às necessidades pontuais de uma cooperação que permitisse a um Estado – com a ajuda de um outro – dar efectividade a um poder soberano-estatal de *jus imperium* e que era, e é, o do *jus puniendi*.

Na nossa história longa de séculos poderemos encontrar exemplos, uns bem sucedidos, outros nem tanto quanto a essa colaboração. Recordo um, bem conhecido dos historiadores e matriz de elaboração romanceada da vida e agruras amorosas de um rei português. O caso de Pedro e Inês acabou como sabem que acabou, mas também não acabou bem para os que, mandatados pelo velho rei, resolveram pela força das armas mortíferas o que parecia constituir, nas suas conjecturas, um perigo para o Reino. Reza a história que aqueles se refugiaram no reino vizinho, onde um outro Pedro, primo do nosso, se aprontou a entregar os foragidos da justiça real portuguesa. Não interessam aqui as penas que foram infligidas. Quero apenas sublinhar que esta “entrega” hoje se apelidaria de extradição, embora sujeita a outros mecanismos e com outros fundamentos, por certo.

As relações de cooperação em vista da entrega das pessoas que a justiça de um certo Estado procurava junto de outro Estado eram, por assim dizer, relações estaduais, assentando em bases de proximidade ou aliança política, variável em função da evolução das relações entre os reinos ou Estados. Só a partir de doutrinas introduzidas pelos filósofos do século XVIII é que se começou a elaborar uma base jurídica para essas relações, nomeadamente no tocante à extradição, surgindo então a regra, que permanece actual, de *aut dedere aut judicare*.

Política, económica e culturalmente falando é possível elaborar sobre grandes espaços de inserção. Ora, também é possível, no contexto dessa inserção, falar em *Espaços Regionais de Cooperação Judiciária*, com maior ou menor coesão, comunhão de regras e de princípios em função e à medida de uma evolução política. Assim, a ONU, o Conselho da Europa, a União Europeia e mesmo a CPLP são espaços onde Portugal se integra, com diferentes padrões de proximidade e de coesão.

É tempo, assim, de dar início à nossa viagem pela União Europeia, como um desses Espaços de Cooperação Judiciária em matéria penal.

II. A viagem: de Roma a Lisboa (1957-2010), em 10 minutos e 10 paragens

1. Os objectivos nucleares na criação das Comunidades Europeias (27.3.57)

Os principais objectivos que estiveram na base da criação das iniciais Comunidades Económicas Europeias foram:

- a garantia da paz, em resultado das duas Grandes Guerras em que a Europa estivera envolvida e da quais saíra exangue;
- o estabelecimento de uma economia comum (para o que foi fundamental a liberdade de circulação de pessoas, de bens, de serviços e de capitais);
- a promoção do bem estar dos povos europeus.

Nesse quadro inicial assim delimitado não houve lugar para as questões da justiça criminal, dado que esse não constituiu um objectivo prioritário. Com efeito, respostas perante eventuais necessidades que se prendessem com cooperação judiciária penal eram baseadas no quadro jurídico-convencional, preexistente, do Conselho da Europa (Convenção de Extradução; Convenção de Auxílio Mútuo, etc), dado que todos os Estados Membros da CEE eram igualmente Parte no Conselho da Europa.

2. Alguns tímidos avanços no reforço de “esforços comuns” na cooperação (cooperação de base política)

Sem embargo da inexistência de normatividade sobre a matéria, no âmbito dos Tratados de Roma, alguns passos foram sendo dados, de forma prática, ao nível da constituição de grupos específicos relativos à discussão de preocupações horizontais pelos Estados Membros relativamente a certas matérias: (GRUPOS TREVI) – Terrorismo, radicalismo, extremismo e violência internacional (TREVI I); Intercâmbio de Informações (TREVI II) e Criminalidade Organizada (TREVI III).

3. O Acordo de Schengen (1985) e a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAS) (1990)

Posteriormente, e em função da necessidade de dotar o espaço da CEE de uma verdadeira liberdade de circulação interna, são celebrados acordos (Acordo de Schengen (1985) e Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAS) (1990)) entre alguns Estados Membros, mas à margem da CEE, visando a supressão das fronteiras internas e projectando uma nova dimensão da livre circulação (4 liberdades). Estes quadros convencionais previam medidas compensatórias, de forma a equilibrar a nova realidade de supressão das fronteiras internas. Foram igualmente estabelecidas novas regras facilitadoras na área judicial (extradição, auxílio) e na área policial (intercâmbio de informação e perseguição transfronteiriça) e criado o Sistema de Informação Schengen (SIS)

4. O Tratado que cria a UE (Maastricht) (1992)

Com o Tratado de Maastricht é operada uma primeira revolução, com a criação da União Europeia, através da transformação de uma Comunidade Económica numa entidade com a vontade e a capacidade políticas de ter uma voz no mundo. Estruturalmente a “nova realidade” jurídica e política é subdividida em pilares. O III Pilar corresponde à área da cooperação judicial e policial, no qual impera ainda o método inter-governamental (regra da maioria/veto; não intervenção do TJCE; ausência de poderes do PE), ao invés do método comunitário aplicável à área do I Pilar. Com interesse para a matéria da cooperação judiciária desta- quem-se, dessa época, as Acções Comuns que criam os Magistrados de Ligação (1996) e a Rede Judiciária Europeia (1998), e os tímidos avanços na aproximação legislativa (luta contra a droga; racismo e xenofobia).

5. O Tratado de Amesterdão (1997-1999)

Com o Tratado de Amesterdão é definido um novo projecto comum: a criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, visando assegurar aos cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça, proporcionando uma verdadeira liberdade de circulação, com medidas adequadas em matéria de controlos externos e prevenção e repressão da criminalidade. Tal objectivo passaria, nomeadamente, por uma cooperação estreita entre autoridades policiais, directamente ou através da Europol; por uma cooperação estreita entre autoridades judiciárias e, ainda, pela aproximação legislativa. Com o Tratado de Amesterdão foi incorporado o acervo Schengen no *acquis* da União Europeia, perdendo assim a sua veste de quadro normativo “paralelo” ao *acquis* jurídico da UE.

6. O Conselho Europeu de Tampere (1999)

Em Outubro de 1999, sob Presidência Finlandesa, realiza-se uma cimeira política do mais alto nível (Conselho Europeu) com uma agenda exclusivamente dedicada às matérias de justiça e de assuntos internos. Dessa reunião cimeira saiu um conjunto de orientações juridico-políticas que foram, e ainda são, marcos fundamentais na justiça criminal e que, quer pelo seu espectro alargado, quer pela profundidade, quer pela inovação e quer ainda pela ideia política que lhe subjaz, poderemos considerar como uma verdadeira agenda de política criminal europeia. Entre muitas outras Conclusões de tal Cimeira, sublinhe-se a criação da Eurojust; a definição do princípio do reconhecimento mútuo como a pedra angular

da cooperação judiciária; a decisão de elaborar um Programa de Medidas para dar corpo àquele princípio de reconhecimento mútuo; a criação da Task Force de Chefes de Polícia e a criação de Equipas Conjuntas de Investigação.

7. O Programa de Medidas (2001): concretização do princípio do reconhecimento mútuo

Como já referido anteriormente, em Tampere foi determinada a elaboração de um Programa de Medidas para dar plena efectividade e concretização ao princípio do reconhecimento mútuo de sentenças ou outras decisões judiciais, quer na fase anterior quer posterior ao julgamento. Existe hoje um número muito significativo de Decisões Quadro adoptadas e aplicadas com base naquele princípio, sendo a mais conhecida a respeitante ao Mandado de Detenção Europeu.

8. O Tratado de Nice (2003): “constitucionalização” da Eurojust e projecto do Procurador Europeu

Com a Conferência Intergovernamental que levaria à aprovação do Tratado de Nice opera-se a “constitucionalização” da Eurojust, isto é, este novo órgão da União Europeia, com a vocação primeira de fomentar a Coordenação e apoiar a Cooperação Judiciária, passa a estar expressamente consagrado nos Tratados. Por outro lado é dedicada uma discussão à matéria da protecção dos interesses financeiros da União Europeia e da criação de um Procurador Europeu. O propósito era o de dotar a União Europeia de um novo órgão, com capacidade de actuação em todo o território, em matéria de investigação criminal sobre as violações dos interesses financeiros da UE, ainda que por intermédio de agentes nacionais com conexão ao Procurador Europeu, os Procuradores Europeus Delegados, com assento nacional. Tal projecto foi afastado pelos Estados Membros, por se considerar que não havia base legal nos Tratados para uma capacitação penal da UE.

9. O projecto de Constituição ou Tratado Constitucional (2003, Tessalónica): em direcção a um Estado Federal?

No Conselho Europeu de Laeken foi decidido criar uma Convenção para uma reforma dos Tratados e para, assim, se promover um novo impulso político da União Europeia. A Convenção apresenta então um

projecto de Tratado Constitucional também chamado de Constituição, com profundas modificações na estrutura, nos poderes e na actuação da UE. A pergunta que se colocava era a de saber se se estaria a caminhar em direcção a um Estado Federal!

10. A rejeição do projecto do Tratado Constitucional e o período de reflexão (referendos em França e Holanda – 2005)

Sujeito internamente, tal projecto de Tratado Constitucional a trâmites de aprovação nacional, e sem embargo de alguns Estados Membros o terem aprovado, os referendos realizados em França e na Holanda (em 2005) foram negativos, o que levou a UE a um período de reflexão, que veio a culminar com a aprovação do Tratado de Lisboa.

III. A primeira visita guiada, em cinco minutos ou pouco mais

1. O Tratado de Lisboa: alguns dados elementares

O Tratado de Lisboa procede a uma série de transformações relevantes, nomeadamente pela eliminação dos pilares, por um mais significativo papel do Tribunal de Justiça da UE bem como dos Parlamentos Europeu e Nacionais, pela alteração do método de votação, com a eliminação – como princípio – da regra da unanimidade relativamente às matérias de cooperação penal, e pela previsão de “novas” políticas europeias.

2. A nova política do “ELSJ” (artigo 3.º e 67.º e segs)

O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, em resultado da eliminação dos Pilares, é agora apresentado como uma das “políticas” da UE, a par de outras, sendo-lhe aplicáveis as regras gerais de aprovação dos respectivos instrumentos legislativos, salvo excepções expressamente consagradas no Título específico (Título V).

O novo Tratado define igualmente as linhas mestras em que se desenvolve e assenta a cooperação judiciária penal (Capítulo 4 do Título V): – o princípio do reconhecimento mútuo e a aproximação legislativa.

Traça, também, novas fronteiras para a actuação da Eurojust e define um regime jurídico mínimo quanto ao estabelecimento de uma Procuradoria Europeia.

Finalmente, consagra algumas linhas quanto à cooperação policial em geral e quanto ao papel da Europol, nomeadamente conferindo a esta a missão de apoiar e reforçar a acção das autoridades dos Estados Membros, salientando-se que as funções da Europol podem incluir a coordenação de acções operacionais, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, alínea b).

3. Os três grandes eixos em que assenta a “política criminal europeia”

3.1. O princípio do reconhecimento mútuo

Os instrumentos baseados neste princípio caracterizam-se pela eliminação da intervenção do Executivo, por uma mais densa judicialização do procedimento, pela regra dos contactos directos, pela eliminação do princípio da dupla incriminação relativamente a um conjunto de crimes definidos num catálogo que poucas alterações sofre de Decisão para Decisão Quadro e pelo estabelecimento de prazos significativamente curtos para o cumprimento dos pedidos. São inúmeros os Instrumentos já aprovados e em vigor (e já transpostos para o direito interno português), como o MDE, ou as DQ relativas às Sanções Pecuniárias e à Apreensão de bens e provas. Outros como a DQ da *Probation* ou da Decisão Europeia de Controlo Judicial já foram aprovados no âmbito da UE mas ainda não foram transpostos internamente por Portugal. E outros, relevantes na área da cooperação penal, ainda se encontram em preparação, como a Decisão Europeia de Investigação Criminal.

3.2. Aproximação legislativa

A aproximação das legislações, por força de uma maior comunhão de valores jurídico-criminais e na vontade de estreitar as relações de cooperação, com vista, fundamentalmente, à repressão criminal (aproximação em direito penal substantivo através de definições e sanções comuns (terrorismo, etc), mas também com o propósito de estabelecer quadros jurídicos de protecção idênticos, seja relativamente às vítimas seja relativamente aos suspeitos e arguidos em processo penal (aproximação em processo penal), contribui para uma melhoria da cooperação penal.

3.3. Estruturas Operativas

De forma crescente, e com sentido de maior capacitação dos actores na cooperação, a UE vem criando estruturas operativas como os Ma-

gistrados de Ligação, a Rede Judiciária Europeia e a Eurojust. Não poderemos deixar também de sublinhar a criação de Equipas Conjuntas de Investigação, dado que, por um lado, representam a colaboração transfronteiriça entre autoridades competentes de vários Estados Membros, e, por outro lado, na sua composição podem entrar quer autoridades judiciais quer policiais dos vários Estados Membros envolvidos.

IV. A segunda visita guiada, no tempo que ainda falta: a EUROJUST e a futura PROCURADORIA EUROPEIA

1. Breve história e Quadro jurídico evolutivo da EUROJUST

1.1. A Decisão 2002/187/JAI, de 28.2.02, relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade (JO, L, 63, de 6.3.02)

Os trabalhos de negociação e de elaboração legislativa quanto à criação da Eurojust tiveram na base um importante impulso e dinamismo de quatro Delegações: Portugal, França, Suécia e Bélgica, as quais apresentaram a iniciativa quanto ao estabelecimento desta Unidade de Coordenação Judiciária, como resultava de uma das Conclusões de Tampere. Constituíram um pequeno mas coeso grupo na defesa de linhas orientadoras quanto ao que deveria ser esse novo órgão, em contraponto a outras Delegações que advogavam o estabelecimento de um órgão com muitas semelhanças à já pré-existente Rede Judiciária Europeia.

Ora aquele Grupo de 4 Delegações entendia que a Eurojust tinha sido idealizada e assim expressa em Tampere como um verdadeiro órgão de Coordenação, e, por isso, deveria ser dotada de (alguns) poderes “supranacionais” que lhe permitissem realizar essa acção de coordenação das várias entidades nacionais que estivessem envolvidas.

Num verdadeiro espírito de compromisso, que está na base de todas as negociações na União Europeia, foi possível adoptar um equilíbrio entre as diversas teses em confronto, o que ficou de certa forma traduzido nos (diferentes) poderes que ficaram atribuídos, por um lado, à Eurojust enquanto Colégio de todos os membros nacionais e, por outro lado, enquanto actividade de membros singulares.

À intervenção da Eurojust enquanto Colégio reservaram-se maiores poderes vinculativos para as autoridades nacionais, enquanto que para a

intervenção dos membros nacionais, de per si, os poderes não tinham uma idêntica densidade vinculativa.

O primeiro objectivo – a dotação deste órgão com capacidade de coordenação – ficou liminarmente atingido, muito embora de forma mitigada. Com efeito, a intervenção da Eurojust para a realização dessa coordenação ficou sobretudo dependente de apelos nesse sentido por parte das autoridades nacionais, e as autoridades nacionais ficaram com a possibilidade de, por razões diversas, não responder satisfatoriamente aos pedidos da Eurojust. Por outro lado, nem sempre chegava à Eurojust o conhecimento de situações que se enquadrariam no âmbito da sua intervenção...

Na verdade, e como referido na Decisão, sempre que houvesse a necessidade de uma acção de coordenação das autoridades nacionais em investigações transfronteiriças, envolvendo dois ou mais Estados, em casos que coubessem materialmente nas competências da Eurojust (tipos de criminalidade definidos na Decisão) esta deveria intervir, com a finalidade de, sendo caso disso, promover a adequada coordenação das autoridades nacionais.

Os demais objectivos cometidos à Eurojust eram a melhoria da cooperação clássica e o apoio às investigações, sempre que fosse necessário e não fossem da “competência” da RJE.

1.2. A Decisão 2009/426/JAI, de 16.12.08, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade (JO, L, 138, de 4.6.09)

A Eurojust não ficou dotada de poderes de investigação próprios e mesmo certos poderes ficaram tão limitados – como o da abertura de investigações criminais ou os poderes dos membros nacionais – que a experiência entretanto adquirida ao longo de cerca de sete anos levou os responsáveis da UE à ponderação da necessidade de modificação da Decisão, com o sentido de reforçar tais poderes.

Naturalmente que se não pode esconder que, a meu ver, está aqui presente igualmente uma estratégia que se encontra estreitamente ligada à criação de uma Procuradoria Europeia. Ou seja, o reforço da Eurojust serve, de certa forma, duas ideias antagónicas: para os que defendem a criação de uma Procuradoria Europeia, a partir da Eurojust (como ficou a constar no Tratado de Lisboa), o reforço da Eurojust será já um em-

brião do que se pretende seja mais tarde a Procuradoria Europeia; para os que não defendem uma tal tese, esse reforço permitirá alegar que a Eurojust, assim reforçada, serve perfeitamente as necessidades de coordenação/cooperação ao nível da UE, não se verificando a necessidade de criar mais outro órgão, porque a Eurojust já terá os poderes necessários!

Não surpreende, assim, que na base da iniciativa de uma proposta de alterações à Decisão tenha estado um grupo de Estados Membros tão significativo. Por certo que nem todos comungando dos mesmos propósitos....

1.3. *Novidades da recente Decisão*

A nova Decisão vem introduzir inúmeras modificações, no sentido de aperfeiçoar o modo de funcionamento da Eurojust, atribuindo-lhe novos poderes e capacidades, estabelecendo melhores canais de comunicação e de coordenação. Assim, entre essas novidades são de destacar:

- O estabelecimento de uma Coordenação Permanente (24h/7dias) dentro da Eurojust, para situações de urgência;
- Os poderes do Colégio no âmbito da resolução de conflitos de jurisdição, permitindo uma melhor coordenação de plúrimas investigações nacionais, com o sentido de se definir qual delas estará em melhores condições para prosseguir com a investigação ou procedimento, em prol de uma mais eficiente repressão do crime transnacional.
- A melhoria e aproximação do estatuto dos Membros Nacionais, nomeadamente quanto à duração do mandato e o acesso a bases de dados;
- A participação do Membro Nacional em Equipas Conjuntas de Investigação;
- A criação do Sistema Nacional de Coordenação da Eurojust (coordenação do trabalho desenvolvido por correspondentes nacionais da Eurojust, da RJE e de outras redes; articulação estreita com a Unidade Nacional Europol);
- A imposição da regra de intercâmbio de informações;
- A criação do Sistema de Gestão de Processos;
- Reforço da cooperação com a RJE e outras Redes, com outros organismos da UE e com Organizações e Estados Terceiros.

Alguns dos eixos fundamentais em que incidiram as alterações respeitam ao reforço da componente prioritária da acção da Eurojust, isto

é, a Coordenação. E reforço da Coordenação em vários planos: a nível interno (da Eurojust), a nível da UE com mecanismos desta (RJE, Europol) e a nível das autoridades nacionais.

Perante uma mais densa criminalidade transnacional, perante uma criminalidade com maior capacidade de operação transfronteiriça no âmbito da União Europeia, perante uma criminalidade cada vez mais dotada de mobilidade por recurso às novas tecnologias e novas ferramentas, para a qual as fronteiras são, em muitos casos, uma vantagem dados os diferentes quadros jurídicos e operativos nacionais que obstaculizam uma mais rápida e eficaz repressão ao crime, a resposta tem de ser procurada no reforço da cooperação, melhor, no âmbito mais eficiente de (um plano superior de) Coordenação. E Coordenação essa a convocar autoridades, judiciais e policiais, na medida em que, sendo embora distintos os papéis de cada uma dessas autoridades, estas têm de interagir mutuamente porquanto vocacionadas ao mesmo objectivo: prevenir e reprimir a criminalidade, com salvaguarda dos direitos fundamentais de suspeitos, arguidos e de vítimas.

2. Notas tão breves quanto o tempo que a organização me conceda para o efeito... sobre a PROCURADORIA EUROPEIA....

No ponto anterior sublinhámos a importância do vector de Coordenação das autoridades envolvidas em investigações transfronteiriças. A UE tem vindo a ensaiar e a dar execução a diversas formas distintas de promoção dessa colaboração mútua e mista, seja por meio da Coordenação operada pela Eurojust, seja, por exemplo, através da constituição de Equipas Conjuntas de Investigação. Todavia, nem sempre este tipo de respostas ou soluções se configura como a desejável, perante os novos tipos de criminalidade que cada vez mais assolam as sociedades modernas.

Fenómenos criminosos como o terrorismo, a criminalidade transnacional organizada (tráfico de seres humanos, tráfico de droga, tráfico de armas, furto e tráfico de veículos), o branqueamento de capitais, a cibercriminalidade em geral, a corrupção de cariz transnacional, não só exigem uma eficiente coordenação de investigações dispersas, como, crescentemente, exigem uma ponderação sobre a criação de mecanismos centrais de investigação.

A UE deu agora alguns passos nesse sentido, estabelecendo no Tratado de Lisboa a base jurídica necessária para a criação de uma Procuradoria Europeia. Naturalmente vocacionada para, em primeira linha, combater as

infracções aos interesses financeiros da UE, como bem jurídico próprio, é o Tratado que desde logo abre a porta ao alargamento das competências materiais em que pode incidir a acção desta Procuradoria Europeia. O mais relevante será, todavia, o poder que lhe é conferido de proceder à investigação criminal e à acção pública (vide artigo 86.º, n.º 2, do Tratado de Lisboa).

Este novo patamar de acção da PE representa um novo ciclo no âmbito da justiça criminal no âmbito da UE, significando uma “federalização” (de aspectos) da justiça criminal, tal qual como acontece noutras latitudes em Estados Federais ou como ocorre no âmbito do Tribunal Penal Internacional.

V. Notas sobre interfaces entre a cooperação judiciária e a cooperação policial

Se é certo que persiste ainda uma diferenciação entre as formas de cooperação judiciária e policial, pelos seus intervenientes, pelas suas competências, pela suas formas de actuação, pelos seus poderes no processo, a verdade é que, de forma crescente e assumida, se fala numa noção abrangente, que engloba as duas citadas, apelidando-se de cooperação penal. Isto dá um sinal da necessidade da convergência de esforços, de vontades, de acções comuns, para uma finalidade só: prevenir o crime, reprimir o criminoso, proteger a vítima e salvaguardar os direitos dos suspeitos e dos arguidos.

Autoridades judiciárias e policiais devem concorrer, assim, de forma concertada e coordenada, para aquela finalidade. A cooperação policial comunga, como aliás anteriormente, de uma proximidade com a cooperação judiciária, no contexto do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça no novel Tratado de Lisboa (vide Capítulo 5, do Título V).

Recorde-se, igualmente, que a Europol, enquanto Serviço Europeu de Polícia colabora com a Eurojust para a tomada de decisões por parte desta, incluindo na criação de Equipas Conjuntas de Investigação e sempre num contexto de estreita articulação com a Eurojust, tal como determinado no artigo 88.º, n.º 2, alínea b), do Tratado de Lisboa.

E é também já antiga a colaboração de entidades oriundas do sistema judicial e do sistema policial em organismos da UE/Schengen, como é o caso do Gabinete SIRENE.

VI. Em modo de conclusão

Se é verdade que o rumo da UE é incerto, o rumo da criminalidade persistirá na vertente de maior transnacionalização, maior complexidade organizativa, o que coloca mais dificuldades de combate pela dispersão da acção criminosa por vários ordenamentos jurídicos. Só uma mais eficiente, rápida e ágil cooperação entre os Estados e as autoridades competentes, sejam judiciais ou policiais, permitirá não perder esse combate. E, em muitos fenómenos criminosos, como o terrorismo internacional, os tráficos de seres humanos, de droga e de armas, será necessário mesmo enveredar por planos superiores de acção, não já baseada na mera coordenação, mas numa acção única levada a cabo por um só órgão com competências de investigação em todo o território.

Reforçar e aprofundar a cooperação horizontal e vertical, criar mecanismos sólidos e vinculativos de coordenação e, em determinados casos mais graves, estabelecer formas centrais de investigação são, a meu ver, os três planos futuros que a UE necessitará de colocar em acção para o combate ao crime. De forma operativa, importa reforçar e solidificar capacidades de coordenação mista, incrementando, por exemplo, as ECI (Equipas Conjuntas de Investigação).

Urge, também, deitar mãos à obra no que respeita à preparação e execução de planos de formação conjunta, europeia, entre autoridades judiciais e policiais, devendo tais passos ser dados ou aprofundados no plano nacional, através dos diferentes Centros de Formação quer do sistema judicial quer policial.

Para promover e realizar a coordenação é necessário ter acesso à informação. Ora, a partilha da informação é, por um lado, uma questão sensível, seja para policias seja para magistrados e é, por outro lado, um factor essencial no combate ao crime. Sendo difícil realizar a *ratio* entre esses dois vectores, também é verdade que a necessidade aguça o engenho e não será impossível encontrar o justo equilíbrio.

Todos os esforços no sentido de dotar as autoridades de melhores meios e métodos de investigação, quer em termos nacionais quer no âmbito internacional, incluindo a União Europeia, servirão melhor quer a Comunidade, enquanto conjunto dos cidadãos, quer cada um destes, seja suspeito/arguido ou vítima, e, assim, também melhor servindo a Justiça.

Conclusões do Seminário “Crime sem Fronteiras”

DÁRIO DUARTE MENDES PRATES

*Departamento de Investigação Criminal da PSP
Docente do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*

Introdução

A eficácia e a eficiência na prevenção criminal e no combate ao crime exigem um conhecimento do fenómeno criminal em permanente actualização.

As permanentes alterações políticas, económicas, sociais e tecnológicas, o contexto europeu e a globalização exigem por parte das instituições de controlo social respostas mais exigentes, profissionais e integradas para um crime cada vez mais complexo, global e próximo.

A Polícia de Segurança Pública, numa clara aposta na prevenção e combate à criminalidade e de forma a consolidar a qualidade do serviço policial, organizou o Seminário de investigação criminal subordinado ao tema “Crime Sem Fronteiras”, com os objectivos de caracterizar o fenómeno da “criminalidade itinerante”, e identificar as boas práticas de prevenção criminal e de investigação criminal, quer em Portugal, quer no contexto europeu.

A “criminalidade itinerante”, conceito recente relativo aos fenómenos criminais que afectam o território nacional, o espaço europeu e até o internacional, tem um elevado impacto na criminalidade denunciada, incluindo o crime violento.

A brilhante participação no Seminário de peritos, de vários Órgãos de Polícia Criminal e da Europol, com experiência na luta contra a “criminalidade itinerante”, permitiu a todos os participantes conhecerem o conceito, as características identificadas em Portugal e as suas semelhanças com os fenómenos criminais de outros países e, ainda, a identificação de boas práticas e de operações conjuntas desenvolvidas neste âmbito, dando-se especial ênfase à necessidade de as instituições trabalharem em rede e em cooperação para atingirem os seus objectivos.

Propomo-nos, agora, elencar de forma sumária as conclusões mais relevantes de todas as apresentações. A nossa maior dificuldade será destrinçar, de entre toda a riqueza das intervenções, as principais ideias que podem contribuir para o controlo de fenómeno e aumentar a eficiência e eficácia da actividade policial.

Caracterização nacional e supranacional do fenómeno

Caracterização nacional do fenómeno no quadro nacional

No âmbito da caracterização nacional da “criminalidade itinerante” começamos, em primeiro lugar, por abordar o seu conceito como sendo uma actividade grupal, com uma estrutura ou hierarquia relativamente bem definida, que se dedica à prática reiterada e sistemática de crimes, em especial de crimes contra o património, evidenciando uma forte flexibilidade na sua área de actuação, de grande dimensão, e uma elevada mobilidade, com impacto a nível internacional e nacional e com possíveis ligações ao tráfico de seres humanos.

Os grupos de criminalidade organizada itinerante têm, pela frequência e gravidade dos crimes praticados, um forte impacto na sociedade, seja na criminalidade denunciada, seja no sentimento de (in)segurança. Desta forma, esta criminalidade, de dimensão transnacional, traduz-se numa ameaça constante à segurança e tranquilidade dos cidadãos.

A proactividade da actividade policial, sustentada na actividade de análise de informações, na cooperação internacional e na permanente monitorização do crime, resultante da proximidade dos órgãos de polícia criminal e da integração imediata e permanente da informação recolhida no Sistema Estratégico de Informação, é condição de sucesso para a prevenção e investigação do crime associado aos grupos de criminalidade organizada itinerante.

A Polícia de Segurança Pública identificou em 2009 mais de vinte fenómenos criminais itinerantes e, só em 2010, foram identificados 7. A permanente monitorização da criminalidade denunciada, de forma imediata, permite conhecer a actividade dos grupos, a sua localização e locais de maior probabilidade de incidência criminal, bem como antecipar a ameaça de condutas criminosas, havendo a necessidade e possibilidade de reorientação do policiamento e obter larga vantagem ao nível da prevenção criminal.

Igualmente, as vantagens decorrentes da análise da informação criminal serão proporcionais ao volume de informação partilhada entre os vários Órgãos de Polícia Criminal e entre estes e os congéneres de outros Estados Membros. Desta forma, para uma percepção mais completa da actividade grupal, importará incluir e partilhar a informação criminal existente nas diferentes áreas de responsabilidade, pelo que a cooperação policial, interna e externa, deve-se constituir necessariamente como uma prática sistemática.

A “criminalidade itinerante” é um fenómeno com expressão forte em todo o território nacional. Neste sentido, a Guarda Nacional Republicana completou o quadro de caracterização actual do fenómeno a nível nacional, tendo sido salientados aspectos ilustrativos da dificuldade no combate e até na percepção do próprio fenómeno.

A dificuldade na caracterização da “criminalidade itinerante” passa pela percepção de diferentes graus de organização desses grupos, ou seja, de diferentes níveis de criminalidade organizada, da variabilidade da sua dimensão e da multiplicidade dos crimes que podem ser objecto desses grupos. A multiplicidade de nacionalidades, os diferentes níveis etários dos elementos constituintes dos grupos e a incidência em todo o território completam o quadro da complexidade do fenómeno.

Outro conceito que está, em algumas situações, relacionado com a “criminalidade itinerante” é o conceito de “criminalidade transfronteiriça”.

Neste contexto, a caracterização da “criminalidade itinerante” apresenta um quadro de elevada complexidade e traduz-se numa dificuldade para a sua investigação.

A realidade portuguesa e a interligação entre os vários actores nacionais

Conforme foi referido, a prevenção criminal e a investigação criminal da “criminalidade itinerante” obrigam a uma profunda cooperação

policial com outras instituições internacionais. Neste sentido, torna-se relevante compreender o papel da Europol e as suas potencialidades para a prevenção e combate a este fenómeno.

A Unidade Nacional Europol (UNE) da Unidade de Cooperação Internacional da Polícia Judiciária é o elo exclusivo de ligação com a EUROPOL em Portugal.

Apesar de ser uma Unidade que está sob a alçada da Polícia Judiciária, a sua acção desenvolve-se com equidistância perante os Órgãos de Polícia Criminal intervenientes e de forma proactiva na partilha da informação em função das competências.

A UNE traduz-se na “voz única”, no plano europeu, em matéria de cooperação policial e deve ser accionada quando estamos perante criminalidade organizada e grave.

Salienta-se o facto de a partilha de informação, no âmbito da Europol, desenvolver-se em obediência aos princípios da segurança da informação e na confiança nos operadores.

Considera-se uma boa prática a metodologia de investigação criminal pró-activa, apesar de grande parte dos crimes serem praticados contra o património, conforme é usada para a investigação da criminalidade organizada, que permite acompanhar a actividade grupal e uma maior consolidação da prova.

Por último, cabe à Europol apoiar os Estados Membros nas suas investigações quando pelo menos dois Estados Membros são afectados pelo mesmo problema.

Caracterização do fenómeno no quadro supranacional

A “criminalidade itinerante”, no plano supranacional, é reconhecida como uma prioridade da actividade da EUROPOL. De facto, o relatório da UE de avaliação de risco do crime organizado – Organized Crime Threat Assessment (OCTA), refere a afectação de 19 Estados Membros pelo fenómeno.

Consideram-se boas práticas a profunda colaboração entre os Estados Membros e a Europol. Torna-se necessário aprofundar essa cooperação, baseada na confiança e nas boas relações entre os investigadores dos diferentes Países.

No âmbito dessa colaboração podemos promover a constituição de Equipas de Investigação Conjunta (JIT – Joint Investigation Team) como são exemplos de sucesso os casos de “Rathkeale Rovers”, “Inspector”,

com ligações a Portugal e a Operação Golf, no âmbito do Tráfico de Seres Humanos.

Nestas investigações a Europol facilitou a troca de informação entre os Estados Membros envolvidos e promoveu a coordenação entre os vários intervenientes. Foi ainda possível apoiar localmente as unidades operacionais, durante as respectivas operações policiais, através da implementação de um gabinete móvel da Europol. Neste sentido, a constituição de equipas de investigação conjunta podem ser um instrumento a utilizar para se ultrapassar muitas dificuldades administrativas e formais, obviando-se a necessidade de cartas rogatórias, permitindo a troca de informação directa e ainda a possibilidade de financiamento pela UE.

Prevenção e investigação criminal e a coordenação dos actores nacionais no espaço europeu

O papel do MP na direcção da investigação criminal no quadro da criminalidade itinerante

O papel do Ministério Público na direcção da investigação criminal, no quadro da “criminalidade itinerante”, assume também especial relevância.

Os crimes contra o património enquadram-se, na sua maioria, no grupo da criminalidade de massa ou na criminalidade de rua.

A criminalidade de rua está cada vez mais complexa, organizada e global, assistindo-se a uma permanente mutação da sua natureza, de que a “criminalidade itinerante” é exemplo.

Somos confrontados por grupos de criminalidade organizada que “varrem” Portugal no cometimento de crimes, estando também associado a este fenómeno a ideia de “criminalidade nómada”.

Neste sentido, torna-se necessário o Ministério Público “ver” para além do crime visível. Um crime contra o património pode ser a parte visível de um grupo altamente organizado, de criminalidade itinerante, que importará investigar de forma mais profunda. Daqui decorre a necessidade de tratamento da informação criminal e a maior preocupação que o Ministério Público tem de ter nesta área para poder decidir bem no âmbito da sua acção penal.

A actuação do MP passa pela delimitação objectiva e subjectiva do objecto da investigação, averiguar se houve crime, quem praticou e a

qual a prova recolhida. A titularidade da acção penal inclui os poderes de delegação, fiscalização, avocação e direcção.

A mobilidade e flexibilidade dos grupos organizados de criminalidade itinerante apresentam-se como dificuldades a ter em conta na acção de Ministério Público devido às competências territoriais e aos critérios para avocação ou conexão processual.

O papel do Sistema de Segurança Interna na coordenação dos Órgãos de Polícia Criminal

O papel do Sistema de Segurança Interna tem especial relevância na prevenção criminal, acompanhamento de fenómenos criminais e a na partilha da informação entre os vários Órgãos de Polícia Criminal.

São identificados vários instrumentos que promovem ou facilitam a partilha de informação, como o Sistema Integrado de Informação Criminal, o Sistema de Coordenação, as equipas conjuntas de combate ao crime violento e a cooperação policial internacional.

O Sistema de Segurança Interna promove ainda a cooperação e a coordenação entre os intervenientes públicos e os intervenientes privados nas matérias de relevo para a segurança interna.

Requer-se, a curto prazo, a sistematização de procedimentos de comunicação entre os Forças e Serviços de Segurança para a reacção e prevenção criminal, de forma a não haver quebras ou momentos de paragem na sua fluidez, e permitir uma intervenção mais oportuna e adequada à situação urgente.

Ao nível das boas práticas que podem ser tomadas em referência nesta matéria identifica-se a possibilidade de activação de equipas conjuntas para a prevenção do crime violento e ainda o protocolo de cooperação entre a Direcção Geral dos Serviços Prisionais e os outros actores.

A cooperação judiciária e policial ao nível da União Europeia

Na sequência da explanação da história da cooperação judiciária ao nível europeu ressalta a primeira ideia forte de que o nível de cooperação judiciária e policial acompanha os níveis evolutivos de integração política da União Europeia, no sentido de uma maior coesão política e de confiança entre Estados Membros, em que se traçam novas densidades de cooperação.

Para a densificação da cooperação judiciária concorre o reforço dos princípios de reconhecimento mútuo e da aproximação legislativa entre os Estados Membros.

Para o combate ao crime, nesta perspectiva, existe a necessidade de uma maior densificação das estruturas operativas em prol de uma maior capacidade de coordenação e até, de futuro, na sua centralização.

Duas ideias a reter...

Em suma, se pudéssemos sintetizar, em duas ideias principais, as várias e relevantes perspectivas e intervenções neste Seminário, a primeira seria a de que a prevenção e investigação criminal, no âmbito da criminalidade itinerante, exige pro-actividade na actuação policial e na actuação judicial, e, a segunda, será que o "crime sem fronteiras" só poderá ser prevenido e combatido eficazmente através da "cooperação sem fronteiras".

PARTE III
VIDA ACADÉMICA

Discurso da Cerimónia Solene de Abertura do Ano Lectivo 2011/2012

JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA

*Director do ISCPSI
Superintendente*

Exmo. Senhor Ministro da Administração Interna, Dr. MIGUEL MACEDO. Excelência! A sua presença nesta cerimónia solene de abertura do ano lectivo 2011/2012, é, para nós, um sinal da confiança que V. Ex.^a nutre pelo nosso trabalho no domínio do ensino das ciências policiais e investigação, especialmente na formação dos futuros oficiais da Polícia de Segurança Pública e um sinal de esperança, na grandeza da sua carreira.

Exmo. Juiz Conselheiro, Presidente do Supremo Tribunal Administrativo.

Exmo. Senhor Director Nacional da Polícia de Segurança Pública, o seu apoio e presença nesta Escola é sempre um estímulo ao nosso trabalho diário (no ensino e investigação científica policial), com vista à melhoria das práticas policiais.

Exmo. Senhor Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna.

Exmo. Senhor Inspector Geral da Inspeção Geral da Administração Interna

Exmo. Director Nacional-Adjunto para a Unidade Orgânica de Operações e Segurança, de Recursos Humanos e de Logística e Finanças.

Exmo. 2.º Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, em representação do Comandante-Geral da Guarda.

Exmo. Directores Gerais, Senhores presidentes de Institutos

Exmo. Senhora embaixadora e representantes dos senhores embaixadores.

Exma. Senhora Directora do Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP)

Exmo. Senhor Director do Instituto Médio de Ciências Policiais da Polícia Nacional de Angola

Exmo. Director da Divisão de Formação e Aperfeiçoamento do Corpo Nacional de Polícia, de Espanha

Exmo. Director do Centro de Formação de Ávila do Corpo Nacional de Polícia, de Espanha

Exmos. ex-directores nacionais, ex-directores nacionais-adjuntos da PSP e ex-directores do ISCPSI

Magníficos reitores das Universidades Públicas e Privadas e seus representantes

Exmo. Comandante da Escola Naval

Exmo. Comandante Metropolitano da PSP de Lisboa

Exmo. Comandante da Escola da Guarda

Exmo. Director da EPP

Exmo. Representantes das Academias, Escolas e Institutos Militares

Exmo. Comandantes distritais, directores de departamento e chefes de gabinete e chefes de divisão da PSP

Caros Professores deste ISCPSI

Exmo. Senhores oficiais, chefes e agentes da PSP e pessoal com funções não policiais.

Representantes dos sindicatos da PSP

Caros representantes dos órgãos de comunicação social

Caros alunos

Caros convidados, minhas senhoras e meus senhores

Esta cerimónia que realizamos anualmente, desde há 27 anos, constitui um momento emblemático de encontro, de balanço, de reconhecimento e de festa para os nossos alunos e professores e para o pessoal com e sem funções policiais que aqui servem.

Independentemente das preocupações que a todos nos afectam, este momento serve para comemorar o sucesso e a esperança dos nossos alunos e reafirmar a vontade que nos anima para sermos mais eficientes e mais eficazes, mais dinâmicos e criativos, na procura de soluções de gestão que contribuam para a melhoria do ensino policial.

Efectivamente, nós somos uma Escola habituada a conviver com o sucesso e com a esperança.

Desde logo, no processo de recrutamento. Certamente que os 940 jovens que concorreram a este Instituto depositavam a enorme esperança

e ambição numa carreira na PSP. Infelizmente, para muitos deles, só 25 (de acordo com o número clausus), tiveram sucesso – 18 homens e 7 mulheres (sendo que 8 dos admitidos já eram elementos da Polícia de Segurança Pública).

A nossa taxa de sucesso escolar nos cinco anos situa-se acima dos 90%. Tal não significa menos exigência, mas reflecte já a vontade de quem se sente aluno e, ao mesmo tempo, profissional de polícia, com elevado nível de motivação.

Somos uma Escola de sucesso da democracia portuguesa que se materializa no facto de termos formado praticamente a totalidade dos oficiais que servem na PSP, através dos cursos de promoção e formação, especialmente do Curso de Formação de Oficiais de Polícia. Já daqui saíram licenciados, nos dois últimos anos, mestres em ciências policiais, 472 oficiais para a PSP, sendo que 50 são mulheres.

Formámos também com os mesmos graus académicos, 94 oficiais para as Polícias de Cabo Verde, Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Este êxito não nos conforma. No presente e no futuro, face às exigências da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, queremos assegurar e cumprir a totalidade dos requisitos necessários ao funcionamento de um estabelecimento de ensino superior público universitário, conforme o previsto no regime jurídico das instituições do ensino superior.

Estamos a ministrar dois ciclos de estudos de mestrado:

– O mestrado integrado em ciências policiais que é frequentado por 175 alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, sendo que 139 são alunos nacionais e 36 são dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Guiné).

Já estamos plenamente integrados no processo de Bolonha e, por isso, vamos entregar pela segunda vez consecutiva os diplomas de mestrado integrado em ciências policiais aos actuais 39 subcomissários que terminaram este ano o seu Curso.

– Iniciámos o mestrado (não integrado) em ciências policiais, dirigido à sociedade civil e destinado a todos os detentores de qualificação científica superior universitária que queiram investir pessoalmente no aprofundamento das áreas das ciências policiais, nas especialidades de

segurança interna, de gestão da segurança, criminologia e investigação criminal, gestão municipal da segurança e gestão civil de crises.

Temos neste Curso alunos de Angola, de Moçambique e dois alunos da polícia federal do Brasil. No caso do Brasil, no âmbito do tratado bilateral de cooperação entre o MAI e Ministério da Justiça brasileiro e do protocolo estabelecido entre o nosso Instituto e a Academia Nacional da Polícia Federal.

Este curso que se auto financia teve início em Outubro de 2010, nas especializações de *Criminologia e Investigação Criminal* (15 alunos) e de *Segurança Interna* (11 alunos), e este ano abriu nas especializações de gestão da segurança, segurança interna e criminologia e investigação criminal, com 29 alunos.

Entregaremos, hoje diplomas de pós-graduação a quatro alunos que concluíram, no ano lectivo transacto, a parte curricular do mestrado.

Para além destes dois ciclos de estudos, destaco a organização, em parceria com a UNICRI (Agência das Nações Unidas), do Curso Avançado para Directores de Segurança do Sector Empresarial, frequentado por 28 dirigentes/responsáveis pelas áreas da segurança de empresas privadas do sector da banca, distribuição, transportes, telecomunicações, energia e outros.

Também irão receber hoje os seus diplomas.

Esta é, também, uma aposta de sucesso a que queremos dar continuidade.

Para ministrar o ensino, dispomos de um corpo docente, de pessoal policial e não policial, muito qualificado, na sua quase generalidade, a tempo parcial, a quem aplicamos, com equidade, o estatuto da carreira docente.

As exigências legais, tendo em conta o número de alunos, impõem-nos a obrigatoriedade de dispor, no mínimo, de quatro docentes ou investigadores doutorados, a tempo integral. Deveremos encontrar soluções para esta imposição, sendo certo que alguns docentes policiais estão em projectos de doutoramento.

Reunimos apenas algumas das condições mínimas exigíveis à ministração do ensino, designadamente ao nível da biblioteca e laboratórios. O investimento público nesta área, nos últimos 15 anos, tem sido diminuto ou mesmo inexistente, felizmente temos contado com os patrocínios dos nossos Serviços Sociais, do Sistema de Segurança Interna, da Fundação Calouste Gulbenkian, da Fundação Engenheiro António de Almeida, da Fundação Montepio e da Fundação Luso Americana.

Temos a esperança que, logo que reunidas as condições financeiras necessárias, possamos avançar com o projecto da nossa biblioteca.

Temos já garantido um patrocínio do Banco de Portugal para o nosso “laboratório de gestão grandes eventos”.

A via dos patrocínios, embora sempre limitada, tem sido uma solução para a resolução de alguns dos nossos problemas que queremos continuar a utilizar.

Desenvolvemos também várias actividades de investigação e de difusão e transmissão de cultura, sobretudo através do Centro de Investigação e dos vários projectos escola protagonizados pelos nossos alunos, devidamente enquadrados no nosso Corpo de Alunos.

No entanto, o nosso centro de investigação ainda não foi devidamente avaliado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, como se impõe, devido a alguns constrangimentos administrativos que deveremos ultrapassar em breve.

O Centro de Investigação do Instituto tem vindo a desempenhar um trabalho meritório, desde 2004, na área das ciências policiais, através da edição de publicações no domínio das científicas policiais. Com poucos recursos, sem um orçamento específico, mas com o patrocínio de várias instituições e pessoas, já editámos 21 publicações, sendo 7 de uma colecção científica, 10 periódicas a “Politeia”, 5 temáticas e 5 estudos de homenagem. Está para breve a edição de mais duas monografias e de um número da revista “Politeia”.

Temos vindo, ao longo do tempo, a promover diversas linhas de investigação, com vários intervenientes de universidades e instituições, públicas e privadas, nacionais e internacionais, que culminam quase sempre na realização de um seminário, colóquio ou congresso e respectivas publicações.

Destacamos durante o corrente ano a realização do seminário internacional com o título “Crime sem fronteiras: A prevenção e investigação criminal da criminalidade itinerante” que contou com o apoio do Sistema de Segurança Interna.

Dentro da parceria com a Universidade do Minho, o Instituto integrou o projecto da Fundação para a Ciência e Tecnologia, denominado “Coordenação Europeia Multinacional no Combate ao Terrorismo: os casos de Portugal e Espanha” dirigidos pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, que terminou em Março de 2011, com um seminário internacional em Madrid, na Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Espanha.

Em Fevereiro de 2012 temos agendada a realização do seminário “Polícia e autoridade: o lugar da vítima”, em parceria com o Instituto de Ciências Sociais, no quadro de um projecto da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

De realçar ainda que participamos em seis projectos internacionais e sete projectos nacionais de investigação científica, destacando-se o projecto Eusec II, sobre segurança dos grandes eventos, recentemente terminado; iniciaremos em Janeiro de 2012 o projecto EUSEC III – The House – a Europa como a casa dos grandes eventos; o projecto Godiac sobre a comunicação e o diálogo no controlo de manifestações políticas, o projecto Daphne III – sobre a violência e desvio juvenil; o Projecto QREN/POAT – “Metodologias de Trabalho na área da Divulgação, Promoção e Protecção dos Direitos dos Menores” (2010/2011); Projecto FCT [PIHM/VG/0131/2008]: “Mulheres nas Esquadras: Crimes de Violência e Relações de Género” (início 2008) e dois projectos europeus e internacionais com a Universidade de Salamanca.

Candidatámo-nos, recentemente, a uma parceria em mais dois projectos, um sobre videovigilância e outro sobre controlo de pessoas em espaços sensíveis.

Queremos também avançar com um projecto de estudo da intervenção policial, na PSP, em contextos de violência urbana e de grandes eventos a fim de estudar as boas práticas e de propor a correcção de práticas que se entendam por menos correctas.

Senhor Ministro!

Pena é não dispormos da necessária flexibilidade administrativa/financeira, para nos tornarmos verdadeiros parceiros beneficiários, em paralelo com outros institutos e universidades, acedendo com plenitude a fundos da Fundação para a Ciência e Tecnologia e aos fundos comunitários disponíveis para a investigação científica, na área da segurança, que nos garantisse a continuidade e modernização da investigação e ensino universitário.

Por isso, entendemos necessário implementar o novo modelo de gestão do Instituto, inscrito no actual estatuto, que permita uma maior eficiência na gestão dos processos do ensino e de investigação científica, de forma a garantir mais captação de recursos, evite atrasos e custos descabidos.

Quero referir ainda o nosso papel no domínio da cooperação internacional, destacando a cooperação bilateral com as polícias e as escolas congéneres do mundo lusófono, na área da formação e da assessoria.

Nos últimos três anos temos multiplicado os contactos com os responsáveis policiais brasileiros. Suscitou grande interesse a cooperação com o Instituto. É prova disso a frequência do nosso mestrado não integrado em ciências policiais, na especialidade de criminologia, de oficiais da Polícia Federal.

O caminho está aberto para uma maior intensificação da cooperação no Curso de Formação de Oficiais de Polícia, no mestrado não integrado (como parece ser vontade de algumas polícias civis e militares já a partir do próximo ano), na assessoria, em projectos de investigação científica.

A ideia da criação de uma rede de escolas superiores policiais do mundo lusófono, faz o seu percurso e emerge como um desejo de todos os seus directores.

No domínio da cooperação europeia, o Instituto tem participado activamente em redes, fóruns e outras actividades, onde se destaca a sua participação como membro na Academia Europeia de Polícia e na Associação Europeia dos Colégios de Polícia.

No que diz respeito às actividades da Academia Europeia de Polícia, destacamos no ano de 2011 a realização do curso *European Police Education Systems: Bologna and Bruges – Copenhagen Processes*; a realização da 21.ª reunião do grupo “*Training and Research Committee*”, no qual detivemos a presidência durante o corrente ano e a realização do curso *Social Media and Policing*.

Fomos co-organizadores do seminário sobre violência urbana realizado na ENSP, Lyon – França. Na semana passada, ali estivemos como conferencista e onde podemos retirar alguns ensinamentos sobre fenómenos criminais e sociais que, embora numa dimensão diferente, também ocorrem no nosso país.

Participámos também no âmbito da Academia Europeia de Polícia no programa de intercâmbio (*Exchange programme*), recebendo durante três semanas um oficial da República Checa.

Para o próximo ano já submetemos à aprovação da Academia Europeia de Polícia a proposta para a realização, neste Instituto, de mais três cursos sobre: gestão de multidões, parcerias público privadas nos grandes eventos e sobre liderança em cenários de gestão civil de crises.

Cientes das dificuldades, algumas delas já aqui enunciadas, estamos a trilhar o caminho que entendemos adequado, com vista, à melhoria do ensino policial que fornecemos aos nossos alunos, futuros oficiais da PSP, no sentido em que isso será um forte contributo para a qualidade do seu desempenho profissional, ao serviço dos cidadãos portugueses e do Estado de direito democrático.

Para terminar, uma palavra de estímulo aos subcomissários, que irão receber os seus diplomas de mestrado em ciências policiais, para vos dizer que procurem obter nos Comandos, divisões e esquadras policiais, onde trabalham, os sucessos mais recompensadores. Sendo que esses sucessos advêm das boas e exigentes relações humanas e da acção de comando que tiverem com as pessoas que convosco trabalham. O vosso sucesso profissional começa nas boas relações profissionais e pessoais com essas pessoas.

Para todos os alunos, especialmente para os que vierem aqui à frente receber os prémios, muitos parabéns e continuem nessa senda do êxito, porque ela é também deveras recompensadora.

Quero, desde já, agradecer ao Prof. Doutor LUÍS MASSUÇA por ter aceite o nosso convite para proferir a lição inaugural, pela primeira vez na área da educação física. Um bem-haja.

Uma palavra ainda de agradecimento à nossa Banda Sinfónica, ao seu maestro Comissário Brito, ao pianista Chefe ABEL CHAVES e ao tenor Agente Principal PEDRO TAVARES, por se disporem a oferecer-nos o seu brilhantismo musical.

A todo o pessoal do Instituto que se empenhou nestes últimos dias para que esta cerimónia tivesse lugar, um bem-haja.

Muito obrigado a todos por terem vindo.

Disse.

Lisboa, 23 de Novembro de 2011

LIÇÃO DE SAPIÊNCIA ANO 2011/2012

O efeito da actividade física no desempenho da função policial¹

LUÍS MIGUEL ROSADO DA CUNHA MASSUÇA
*Professor Auxiliar do Instituto
Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
Investigador do ICPOL – ISCPSI*

Sumário

É objectivo desta lição partilhar dados empíricos e científicos facilitadores da interpretação do efeito da actividade física no desempenho da função policial e, em complemento, despertar o interesse para esta dualidade. Assim, para dar cumprimento ao referido, é imperativo: (1) Apresentar os conceitos fundamentais dos sistemas bioenergéticos que sustentam a actividade física; (2) Definir os níveis de actividade física e exercício; (3) Relacionar os conceitos de actividade física, aptidão física e saúde, para os indivíduos no geral; e (4) Contextualizar a função policial e sua correlação com a aptidão física.

Palavras-chave: actividade física; função policial; sistemas bioenergéticos; aptidão física e saúde.

Summary

The purpose of this lesson to share scientific and empirical data that facilitate interpretation of the effect of physical activity in the performance of the police function and, in addition to interest for this duality. Thus, to comply with the above, you must: (1) Present the fundamental concepts of bioenergy systems that support physical activity; (2) Define

¹ Lição Inaugural, Ano lectivo de 2011-2012, ISCPSI, 23 de Novembro de 2011.

the levels of physical activity and exercise; (3) Relate the concepts of physical activity, fitness and physical health for individuals in general; and (4) Contextualizing police function and its correlation with physical fitness.

Keywords: physical activity; police function; bioenergy systems; fitness and physical health.

Introdução

É actualmente aceite e reconhecida a relação causal entre a actividade física (exercício), a aptidão física (capacidades motoras) e a qualidade de vida. No entanto, estas relações não se encerram em si mesmas, i.e., participam num modelo de maior amplitude e complexidade. É evidente que a semântica tem vindo a variar com o tempo, o que dificulta por vezes a sua compreensão.

À luz da terminologia da actual, sabe-se que uma actividade física regular e sistematizada pode garantir uma boa aptidão física (grau de desenvolvimento das capacidades motoras) e contribui para a manutenção de um estilo de vida saudável. O referido facilita a compreensão do reconhecimento, por parte do American College of Sports Medicine, Centers for Disease Control and Prevention e US Surgeon General's Report, da importância da actividade física na prevenção de muitas doenças não transmissíveis e na promoção de uma vida activa. De facto, a literatura destaca a contribuição da actividade física e exercício na construção da autonomia e melhoria da produtividade, sensação de bem-estar e qualidade de vida.

É objectivo desta lição partilhar dados empíricos e científicos facilitadores da interpretação do efeito da actividade física no desempenho da função policial e, em complemento, despertar o interesse para esta dualidade. Assim, para dar cumprimento ao referido, é imperativo: (1) Apresentar os conceitos fundamentais dos sistemas bioenergéticos que sustentam a actividade física; (2) Definir os níveis de actividade física e exercício; (3) Relacionar os conceitos de actividade física, aptidão física e saúde, para os indivíduos no geral; e (4) Contextualizar a função policial e sua correlação com a aptidão física.

Fundamentos biológicos da actividade física

Um dos fundamentos básicos para a compreensão das actividades físicas e desportivas é conhecimento da bioenergética.

A conversão da energia, por forma a suprimir as necessidades dos músculos esqueléticos na realização de uma actividade física, depende de um conjunto de variáveis que caracterizam a actividade e/ou o exercício físico (e.g., duração, intensidade), o indivíduo (e.g., aptidão física, composição muscular – Fibras tipo I e II) e o envolvimento (e.g., altitude, temperatura, humidade).

No processo de transformação de energia química em energia mecânica participam 3 sistemas energéticos: os fosfatos de alta energia, o glicolítico e oxidativo. Os dois primeiros são designados de anaeróbios (não requerem a presença de O₂) e o terceiro é classificado como aeróbio. Relativamente aos sistemas energéticos referidos, o primeiro (também designado de sistema ATP-CP) é considerado o mais potente, sendo o último (sistema oxidativo), classificado como mais resistente (i.e., o de maior capacidade).

Tabela 1. Principais características dos três sistemas energéticos (adaptado de Brooks et Al., 2000).²

Características	Fosfatos de alta energia (anaeróbia aláctica)	Glicolítico (anaeróbia láctica)	Oxidativo (aeróbio)
Tipo de actividade	Potência	Velocidade	Endurance
Duração do esforço	0 – 30s	30s – 1 minuto	>2 minutos
Evento (exemplos)	Sprints, saltos	Corrida 400m	Corrida 5-10km
Velocidade de activação do processo	Imediato	Rápido	Lento mas prolongado
Substrato utilizado	ATP e CP	Glicose e Glicogénio	Glicogénio, Glicose, Lípidos e Aminoácidos
Presença de O ₂	Não	Não	Sim
Potência (Kcal/min)	36	11	Rápido esgotamento de reservas
Capacidade (Kcal disponíveis)	16	15	Acidose induzida pelo lactato
Factor limitativo	10	167280	Capacidade de transporte de O ₂

² BROOKS, G.A., FAHEY, T.D., WHITE, T.P., BALDWIN, K.M. (2000). *Exercise Physiology: Human Bioenergetics and its applications*. 3rd edition. Newyork: Macmillan Publishing Company.

Esta lição não tem como objectivo descrever os sistemas energéticos mas, facilitar a compreensão de como e quando são solicitados, assim como qual o grau em que essa solicitação ocorre.

Importa portanto abordar um aspecto essencial da bioenergética: a participação integrada dos 3 sistemas nos vários tipos de actividade física, uma vez que, todos os sistemas laboram em simultâneo.

Questionamos, assim, quando é que um sistema é mais solicitado que os outros dois?

O contributo energético dos vários sistemas em função do tempo de actividade ou exercício ocorre de forma integrada (i.e., em simultâneo), no entanto os fosfatos de alta energia representam o principal sistema energético para esforços de intensidade máxima até 30 segundos (e.g., um corrida de perseguição). Os sistemas glicolítico e oxidativo também produzem energia nos 30 segundos iniciais de actividade mas, o somatório do seu contributo energético é de ~20 a 40% nos primeiros 20 segundos. No entanto, a contribuição do sistema glicolítico é superior à do oxidativo.

O sistema anaeróbio láctico (glicolítico) assume a liderança nos esforços máximos com duração entre 30 segundos e 1 minuto, produzindo cerca de 40% da energia total dispendida. Todavia, este sistema tem como factor limitativo a produção e rápida dissociação do lactato. Com responsabilidade na acidose celular, o lactado (por vezes erradamente citado como ácido láctico) têm uma importância central nos mecanismos promotores de fadiga.

Avançando no tempo (até aos 2 minutos de actividade), constata-se que os fosfatos de alta energia apresentam um contributo energético inferior a 20%, o sistema glicolítico reduz o seu contributo energético para valores inferiores a 40% e o sistema oxidativo assume a liderança da produção energética (>50%). De facto, a partir deste ponto a via aeróbia vai consolidando e ampliando a sua contribuição energética, enquanto os outros dois sistemas vão gradualmente reduzindo a sua.

Desta forma, qualquer actividade física deve ser avaliada de acordo com as 4 componentes estruturais que a caracterizam, i.e., intensidade, frequência, duração e volume. A intensidade, refere-se à quantidade total de energia dispendida em actividades físicas que requerem movimento muscular repetitivo (exprime-se, usualmente, em kilojoules – kJ, ou kilocalorias – kcal). Em termos absolutos ou relativos. A intensidade absoluta reflecte a taxa de dispêndio de energia durante o exercício e é usualmente expressa em METs. Em termos relativos, refere-se à percen-

tagem relativa da capacidade aeróbica máxima que é mantida durante o exercício, ie, expressa como uma percentagem da frequência cardíaca máxima, $\%FC_{m\acute{a}x}$, ou percentagem de $VO_{2m\acute{a}x}$, $\%VO_{2m\acute{a}x}$.

Numa qualquer actividade física, o dispêndio energético³ pode ser estimado através da medição dos gases respiratórios. Por outras palavras, para calcular a quantidade de energia utilizada pelo organismo é necessário saber que tipo de substrato está a ser predominantemente oxidado e em que proporções.⁴ De facto, a razão entre a quantidade de dióxido de carbono (CO_2) libertado (VCO_2) e de O_2 consumido (VO_2) permite calcular o quociente respiratório ($QR = VCO_2 / VO_2$) e assim determinar o tipo de substrato que está a ser predominantemente oxidado⁵ e em que proporções.

Determinação da carga funcional

No estudo do dispêndio energético (numa actividade física específica), e avaliação/comparação de sujeitos com níveis de condição física diferenciada, não é recomendável a utilização da mesma intensidade absoluta de exercício, mas sim uma carga funcional que apresente o mesmo impacto fisiológico para cada um dos sujeitos.

O referido enfatiza a pertinência da utilização de parâmetros fisiológicos objectivos que permitam encontrar intensidades relativas de exercício semelhantes para todos os testados (ie, uma carga funcional equivalente).

³ O cálculo do dispêndio energético por calorimetria indirecta, assenta no pressuposto de que toda a energia produzida pelo organismo durante as actividades aeróbias depende da utilização do O_2 . Quando uma mistura de hidratos de carbono (HC), lípidos e proteínas é oxidada, libertam-se $-4,82kcal/O_2$ (dispêndio energético correspondente ao consumo de 1 litro de O_2). Assim, se os músculos estiverem a utilizar exclusivamente glicose e o organismo apresentar VO_2 igual 3l/min, então a produção energética será de $\sim 15kcal/min$.

⁴ A quantidade de O_2 necessária para o catabolismo desses compostos depende do tipo de substrato oxidado.

⁵ Em repouso, QR entre 0,78 e 0,80; Se $QR = 6 CO_2 / 6 O_2 = 1$, as células estão a utilizar como substrato energético HC a 100%, produzindo 5.05kcal de energia; Se $QR = 16 CO_2 / 23 O_2 = 0,7$, as células estão a utilizar como substrato energético lípido; Se $QR = 63 CO_2 / 77 O_2 = 0,8$, as células estão a utilizar como substrato energético proteínas. As proteínas, de uma forma geral, não são catabolizadas durante o exercício (só tem algum significado durante o exercício prolongado, quando o organismo se encontra fortemente depleccionado de glicogénio e limita-se a assegurar $\sim 5-10\%$ do dispêndio energético total), i.e., o seu contributo energético é praticamente desprezível.

Por este motivo, nos estudos de caracterização ou comparação da aptidão aeróbia são considerados dois parâmetros fisiológicos: $VO_{2máx}$ ⁶ e limiar anaeróbio⁷. De facto, a performance de longa duração é determinada tanto pela potência como pela capacidade dos sistemas de produção de energia.

O $VO_{2máx}$ (taxa máxima de captação, transporte e utilização de O_2 pelo organismo durante um exercício, é considerado o melhor indicador da capacidade do sistema cardiovascular. Isto porque, está directamente relacionado com o débito cardíaco⁸ (Q), com o conteúdo arterial de O_2 e com a capacidade extractiva de O_2 a nível muscular (diferença artério-venosa, $dif.(a-v)O_2$)⁹. Contudo, importa recordar que as necessidades energéticas individuais são influenciadas pela (1) morfologia (por este motivo o $VO_{2máx}$ é habitualmente normalizado pelo peso corporal e expresso em ml/kg/min), (2) idade ($VO_{2máx}$ aumenta progressivamente até aos 18-20 anos, após o que se observa um declínio gradual com a idade) e (3) género ($VO_{2máx}$ é ~25% superior nos homens).

Dentro da mesma faixa etária, as variações encontradas no $VO_{2máx}$ podem ser principalmente explicadas pelas variações do volume sistólico (VS), pois a variação na $FC_{máx}$ e na extracção de O_2 pelos tecidos ($dif.(a-v)O_2$) é muito menor. De facto, o $Q_{máx}$ é responsável por 70-85% da limitação do $VO_{2máx}$.

Durante o exercício sub-máximo o Q é responsável por 50% do aumento do VO_2 acima dos valores de repouso e a $dif.(a-v)O_2$ representa os restantes 50%. À medida que a intensidade de exercício se aproxima do máximo, o Q torna-se o principal factor (especialmente a FC) responsável pelo aumento do VO_2 acima dos valores de repouso. Sabendo que o VS atinge o seu valor máximo a 40% $VO_{2máx}$, pode deduzir-se que o aumento do Q para intensidades superiores a 40% $VO_{2máx}$ resulta quase que exclusivamente do aumento da FC.

Já durante o exercício de intensidade máxima o Q é responsável por ~75% do aumento do VO_2 acima dos valores de repouso.

⁶ Reporta-se à quantidade máxima de energia que pode ser transformada oxidativamente nas fibras musculares activas por unidade de tempo.

⁷ Reporta-se à energia disponível para o trabalho aeróbio e reflecte a capacidade de manter uma determinada intensidade de exercício (durante um período prolongado de tempo) com uma baixa concentração sanguínea de lactato.

⁸ O débito cardíaco (Q) é igual o produto da frequência cardíaca (FC) pelo volume sistólico (VS): $Q = FC \times VS$.

⁹ $VO_2 = Q \times dif.(a-v)O_2$

É evidente que, à medida que a carga de trabalho aumenta, o consumo de oxigénio aumenta também, de forma linear, até atingir um ponto máximo que corresponde ao $VO_{2máx}$.

Classificação da actividade física e exercício

Nos parágrafos anteriores, ficou claro o efeito da intensidade da actividade física e exercício na resposta cardiovascular do organismo.

Podem ser esses efeitos categorizados em função de intervalos de intensidade?

Sim. A intensidade do exercício é habitualmente expressa como uma medida absoluta (e.g., FC ou METs) ou medida relativa ($\%FC_{máx}^{10}$).

A literatura contempla terminologias diversas para categorizar a intensidade das actividades físicas^{11,12,13}, muitas delas referindo-se ao mesmo intervalo com designações diferentes. Como é evidente, esse déficite de uniformização fomenta alguma confusão conceptual. Também a prestigiada organização American College of Sports Medicine (ACSM) publicou, nas suas edições mais recentes (7ª e 8ª Edição) do documento ACSM's Guidelines for Exercise Testing and Prescription^{14,15}, variações consideráveis (Tabela-2) às suas orientações iniciais (6ª Edição) para a prescrição de exercícios¹⁶.

¹⁰ $FC_{máx}$ é geralmente estimada pela equação: $FC_{máx} = 220 - \text{idade}$ (ACSM, 2009).

¹¹ AINSWORTH, B., BASSETT, D.R., STRATH, S.J., SWARTZ, A.M., O'BRIEN, W.L., THOMPSON, R.W., JONES, D.A., MACERA, C.A., KINSEY, C.D. (2000). Comparison of three methods for measuring the time spent in physical activity. *Med Sci Sports Exerc.*, 32, S457-464.

¹² MONTROYE, H. J. (2000). Introduction: evaluation of some measurements of physical activity and energy expenditure. *Med Sci Sports Exerc.*, 32, S439-441.

¹³ STRATH, S. J., SWARTZ, A. M., BASSETT, D. R., O'BRIEN, W.L., KING, G.A., AINSWORTH, B.E. (2000). Evaluation of heart rate as a method for assessing moderate intensity physical activity. *Med Sci Sports Exerc.*, 32, S465-470.

¹⁴ American College of Sports Medicine [ACSM] (2009). *ACSM's guidelines for exercise testing and prescription*. 8th ed. New York: Williams & Wilkins.

¹⁵ American College of Sports Medicine [ACSM] (2006). *ACSM's guidelines for exercise testing and prescription*. 7th ed. New York: Williams & Wilkins.

¹⁶ American College of Sports Medicine [ACSM] (2000). *ACSM's guidelines for exercise testing and prescription*. 6th ed. New York: Williams & Wilkins.

Tabela 2. Categorias de actividade física e exercício, e medidas de corte da $FC_{\text{máx}}$ relativa (%)

Categoria de intensidade	ACSM 6. ^a Ed. (ACSM, 2000)	ACSM 7. ^a e 8. ^a Ed. (ACSM, 2009, 2006)
Muito leve	< 35	< 50
Moderada	55 – 69	64 – 76
Vigorosa	70 – 89	77 – 93

É evidente que essas variações podem causar alguma confusão e desplotar problemas metodológicos em estudos que visam comparar padrões de atividade. Face ao exposto, apresenta-se na Tabela-3 a classificação adoptada. Esta classificação compreende cinco níveis de actividade física (sedentária, intensidade baixa, -moderada, -vigorosa e -alta) em que as diferentes categorias são classificadas de acordo com as necessidades energéticas, e portanto em relação com as respostas metabólicas resultantes da actividade.

Tabela 3. Categorias de intensidade da actividade física e exercício e medidas de corte objectivas

Categoria de intensidade	Dispêndio energético	% $FC_{\text{máx}}$	% FC_{reserva}^*	$VO_{2\text{máx}}$
Sedentária	< 1.6 METs	< 40%	< 20%	< 20%
Baixa	1,6 < 3 METs	40 < 55%	20 < 40%	20 < 40%
Moderada	3 < 6 METs	55 < 70%	40 < 60%	40 < 60%
Vigorosa	6 < 9 METs	70 < 90%	60 < 85%	60 < 85%
Alta	≥ 9 METs	≥ 90%	≥ 85%	≥ 85%

* , $FC_{\text{reserva}} = FC_{\text{máx}} - FC_{\text{repouso}}$

Muitas respostas fisiológicas, resultam do efeito do aumento de intensidade sobre a homeostasia do meio. Mesmo pequenos aumentos na intensidade solicitam aumentos relativamente grandes nas necessidades fisiológicas e metabólicas do corpo. De facto, as respostas ao stress

fisiológico (induzido pelo aumento da intensidade do exercício) exibem, um aumento exponencial de diversos parâmetros fisiológicos (e.g., lactato sanguíneo¹⁷, ventilação pulmonar e frequência respiratória).

É evidente que as categorias ordinais e os valores de corte dos parâmetros fisiológicos / metabólicos são recomendados para: (1) descrever padrões de comportamento ou o tempo atribuído a vários grupos de actividades (embora a o dispêndio energético também possa ser estudado com suporte na aplicação de inquéritos de base populacional), e (2) prescrever exercícios e outras actividades físicas.

De facto, a intensidade relativa de andar calmamente a 4,8 km/h (3,3 METs) ou de bicicleta a 20 km/h (8,0 METs) pode diferir consideravelmente entre a população e pode estar acima da capacidade máxima de alguns indivíduos. Isto é especialmente verdadeiro, para diferentes grupos etários e para grupos com diferentes níveis de aptidão física.

Face ao exposto, importa caracterizar os padrões de comportamento do adulto incluídos dentro dos cinco limites metabólicos definidos inicialmente: (1) Actividades sedentárias. São actividades com um nível metabólico equivalente < 1,6METs¹⁸, como ver TV ou andar de carro, andar a pé ou ler sentado. É actualmente aceite que os comportamentos sedentários de longo prazo estão associados com uma variedade de riscos para a saúde^{19,20}; (2) Actividades de intensidade baixa. O equivalente metabólico correspondente é de 1,6 < 3,0 METs e a intensidade relativa é de 40 < 55% da FC_{máx}. Incluem tarefas domésticas ou profissionais, tais como lavar a louça, cozinhar ou trabalhar numa mesa de computador^{21,22}.

¹⁷ FAUDE, O., KINDERMANN, W. & MEYER, T. (2009). Lactate threshold concepts how valid are they? *Sports Med*, 39, 469-490.

¹⁸ PATE, R. R., O'NEILL, J., LOBELO, F. (2008). The evolving definition of 'sedentary'. *Exerc Sport Sci Ver*, 36, 173-178.

¹⁹ HU, F. B., LEITZAMN, M. F., STAMPFER, M. J., COLDITZ, G. A., WILLETT, W. C., RIMM, E. B. (2001). Physical activity and television watching in relation to risk for type 2 diabetes mellitus in men. *ArchIntMed*, 161, 1542-1548.

²⁰ HU, F. B., LI, T. Y., COLDITZ, G. A., W. L., WILLET, W. C., MANSON, J. E., (2003). Television watching and other sedentary behaviours in relation to risk of obesity and type 2 diabetes mellitus in women. *JAMA*, 289, 1785-1789.

²¹ AINSWORTH, B., HASKELL, W. L., WHITT M. C., IRWIN, M. L., SWARTZ, A. M., STRATH, S. J., O'BRIEN, W. L., BASSET, D. R., SCHMITZ, K. H., EMBLAINCOURT, P. O., JACOBS, D. R., LEON, A. S. (2000). Compendium of physical activities: na update of activity codes and MET intensities. *Med Sci Sports Exerc*, 32, S498-504.

²² GUNN, S., BROOKS, A., WITHERS, R. T., GORE, C. J., OWEN, N., BOOTH, M. L., BAUMAN, A. E. (2002). Determining energy expenditure during some house hold and garden tasks. *Med Sci Sports Exerc*, 34, 895-902.

Estas actividades têm-se revelado como o principal determinante da variabilidade no dispêndio energético total diário²³ correspondendo, em média, a 6-7 horas de vigília^{24,25}. Também parece haver associação entre este nível de actividade e o risco de obesidade²⁶, e com outros fatores de risco como o controle da glicemia²⁷; (3) Actividades de intensidade moderada. Apresentam um nível metabólico equivalente de $3 < 6$ METs ou têm uma intensidade relativa de $55 < 70\%$ da $FC_{\text{máx}}$. Andar (10 min ou mais), nadar (lazer), jogar ténis (social) e jogar golfe são actividades consideradas de intensidade moderada²⁸. Destaca-se que a atividade física moderada é a habitualmente referida em mensagens de promoção da saúde (em numerosos países do mundo), e que as diretrizes de actividade física propostas por diversas organizações internacionais não governamentais (e.g., US-Surgeon General, ACSM, American Heart Association e Active Australia) recomendam que a população adulta realize pelo menos um mínimo de 30 minutos de atividade física moderada (de preferência todos os dias da semana), para que haja benefícios para a saúde^{29,30}. De facto, parece que o stress fisiológico induzido pela atividade

²³ DONAHOO, W. T., LEVINE, J. A., MELANSON, E. L. (2004). Variability in energy expenditure and its components. *Curr Opin Clin Nutr Metab Care*, 7, 599-605.

²⁴ SOLBERG, G., ROBSTAD, B., SKJØNSBERG, O. H., BORCHSENIUS, F. (2005). Respiratory gas exchange indices for estimating the anaerobic threshold. *J Sport Sci Med*, 4, 29-36.

²⁵ HEALY, G. N., DUNSTAN, D., SALMON, J., CERIN, E., SHAW, J. E., ZIMMET, P. Z., OWEN, N. (2007). Objectively measured light-intensity physical activity is independently associated with 2-hr plasma glucose. *Diabetes Care*, 30, 1384-1389.

²⁶ LEVINE, J. A., EBERHARDT, N. L., JENSEN, M. D. (1999). Role of non exercise activity thermogenesis in resistance to fat gain in humans. *Science*, 283, 212-214.

²⁷ HEALY, G. N., DUNSTAN, D. W., SALMON, J., CERIN, E., SHAW, J. E., ZIMMET, P. Z., OWEN, N. (2008). Breaks in sedentary time: beneficial associations with metabolic risk. *Diabetes Care*, 31, 661-666.

²⁸ Active Australia Survey [AAS] (2003). *A guide and manual for implementation, analysis and reporting*. Canberra: AIHW.

²⁹ HASKELL, W. L., LEE, I-Min, PATE, R. P., POWELL, K. E., BLAIR, S. N., FRANKLIN, B. A., MACERA, C. A., HEATH, G. W., THOMPSON, P. D., BAUMAN, A. (2007). Physical activity and public health: updated recommendation for adults from the American College of Sports Medicine and the American Heart Association. *Med Sci Sports Exerc*, 39, 1423-1434.

³⁰ U. S. Department of Health and Human Services [USDHHS] (1996). *Physical activity and health: a report of the surgeon general*. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services. Physical Activity and Health, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, International Medical Publishing.

física moderada, resulta, a longo prazo, em adaptações biológicas favoráveis à redução de factores de risco para a saúde e mesmo da probabilidade de morte prematura; (4) Actividades de intensidade vigorosa. Requerem entre 6 e 9 vezes mais energia que o metabolismo de repouso (i.e., 6 - 9 METs), promovendo um impacto considerável na homeostasia dos sistemas fisiológicos. Por este motivo, actividades vigorosas com grande impacto fisiológico requerem um período de adaptação. O jogging, ciclismo, aeróbica, ténis (competição) são exemplos de actividades físicas vigorosas que têm uma intensidade relativa de $70 < 90\%$ $FC_{\text{máx}}$ ³¹. Segundo a literatura, a realização regular de actividade vigorosa parece acrescer, reativamente às actividades de intensidade baixa e moderada, benefícios para a saúde^{32,33,34,35}. Por este motivo, a ACSM e a American Heart Association recomendaram que, em alternativa a actividades de intensidade moderada, os indivíduos com menos de 65 anos façam actividades de intensidade vigorosa 20 minutos por dia, 3 dias por semana³⁶; (5) Actividades de intensidade alta. Corresponde a pelo menos 90% da $FC_{\text{máx}}$ e exige um dispêndio energético ≥ 9 METs. No entanto, na vida diária, actividades físicas com esta intensidade raramente ocorrem.



Actividade física, exercício e saúde

A actividade física está intimamente relacionada, mas difere, das definições de exercício físico e de aptidão física.

³¹ Active Australia Survey [AAS] (2003). *A guide and manual for implementation, analysis and reporting*. Canberra:AIHW.

³² HU, F. B., LEITZAMN, M. F., STAMPFER, M. J., COLDITZ, G. A., WILLETT, W. C., RIMM, E. B. (2001). Physical activity and television watching in relation to risk for type 2 diabetes mellitus in men. *ArchIntMed*, 161, 1542-1548.

³³ BOULE, N. G., KENNY, G. P., HADDAD, E., WELLS, G. A., SIGAL, R. J. (2003). Meta-analysis of the effect of structured exercise training on cardiorespiratory fitness in type 2 diabetes mellitus. *Diabetologia*, 46, 1071-1081.

³⁴ LEE, I. M., SESSO, H. D., OGUMA, Y., PAFFENBARGER, R. S. (2003). Relative intensity of physical activity and risk of coronary heart disease. *Circulation*, 107, 1110-1116.

³⁵ SWAIN, D., FRANKLIN, B. A. (2006). Comparison of cardioprotective benefits of vigorous versus moderate intensity aerobic exercise. *Am JCardiol*, 97, 141-147.

³⁶ HASKELL, W. L., LEE, I-Min, PATE, R. P., POWELL, K. E., BLAIR, S. N., FRANKLIN, B. A., MACERA, C. A., HEATH, G. W., THOMPSON, P.D., BAUMAN, A. (2007). Physical activity and public health: updated recommendation for adults from the American College of Sports Medicine and the American Heart Association. *Med Sci Sports Exerc.*, 39, 1423-1434.

→ O exercício físico, é uma actividade física particular, que se caracteriza por um movimento corporal planeado, estruturado e repetitivo efectuado para manter ou melhorar um ou mais componentes da aptidão física. Já a aptidão física, corresponde a um conjunto de atributos inatos ou adquiridos que se relacionam com a capacidade de realizar actividade física.

Em síntese, a actividade física, exercício físico e aptidão física são construções intimamente relacionados, mas com significados distintos.

A relação entre a actividade física e saúde, parece resultar, entre outras, da quantidade suficiente de actividade física para promover a melhoria da aptidão cardiorespiratória. De facto, a literatura revela que, em adultos de meia idade e saudáveis³⁷, a taxa de mortalidade por motivo de doenças cárdio-vasculares foi 60% mais alta em indivíduos com aptidão cardiorespiratória baixa (quando comparados como indivíduos com aptidão cardiorespiratória moderada).

É evidente que, a actividade física, aptidão física e saúde encerram uma relação própria, ie, o nível de aptidão cardiorespiratória (associado ao benefício para a saúde) parece ser atingível através de uma determinada “dose” de actividade física ou exercício.

Que “dose” é essa? Que parâmetros se consideram na prescrição dessa “dose”?

Existe, consenso geral de que, na sociedade actual, os níveis de actividade física são reduzidos, pelo que o sedentarismo é considerado um factor de risco.

De facto, diversos estudos epidemiológicos referem o volume de actividade física necessário para alcançar benefícios específicos para a saúde (geralmente expressos em kcal/semana, MET/min/semana ou MET/h/semana), e mostram claramente que um dispêndio energético de 1000 kcal/semana em actividades físicas de intensidade moderada (~150 min/semana) está associado a menores taxas de doenças cardiovasculares e mortalidade prematura^{38,39,40,41}. Isto é equivalente a uma intensidade de

³⁷ STOFAN, J. R., DiPIETRO, L., DAVIS, D., KOHL, H. W., BLAIR, S.N. (1998). Physical activity patterns associated with cardiorespiratory fitness and reduced mortality: the Aerobics Center Longitudinal Study. *Am J Pub Health*, 88, 1807-1813.

³⁸ LEE, I. M., REXRODE, K. M., COOK, N. R., MANSON, J. E., BURING, J. E. (2001). Physical activity and coronary heart disease in women: is “no pain, no gain” passe? *JAMA*. 285, 1447-1454.

³⁹ MANSON, J. E., GREENLAND, P., LACROIX, A. Z., STEFANICK, M. L., MOUTON, C. P., OBERMAN, A., PERRI, M. G., SHEPS, D. S., PETTINGER, M. B., SISCOVICK, D. S. (2002). Walking compared with vigorous exercise for the prevention of cardiovascular events in women. *N Engl J Med.*, 347, 716-725.

cerca de 3 a 5,9 METs (para pessoas com peso ~68-91 kg) e 10 MET/h/semana. Este dispêndio energético (10 MET/h/semana) também pode ser alcançado com uma duração de pelo menos 20 min/dia de actividade física de intensidade vigorosa (≥ 6 METs) realizada com uma frequência de pelo menos 3 dia/semana ou com uma duração total de ~75 min/semana, (Tabela – 4).

Tabela 4. Componentes estruturais da actividade física e exercício, para melhorar a aptidão cardiorespiratória (ACSM, 2011).

		Intensidade	
		Moderada	Vigorosa
Duração/tempo	min/dia (min/semana) dias/semana	30 – 60 (150) ≥ 5	20 – 60 (75) ≥ 3
Frequência	MET/min/semana		
Volume		$\geq 500 – 1000$	

Na generalidade da população, o volume inicialmente referido (i.e. 1000 kcal/semana) resulta da combinação de actividades físicas de diferentes intensidades. Contudo, parece que volumes de actividade física a partir de 500 kcal/semana já tem um efeito significativo na redução de risco de doenças cardiovasculares e mortalidade prematura^{42, 43,44,45,46}, i.e.,

⁴⁰ SESSO, H. D., PAFFENBARGER, R. S. JR, LEE, I. M. (2000). Physical activity and coronary heart disease in men: the Harvard Alumni Health Study. *Circulation*, 102, 975-980.

⁴¹ TANASESCU, M., LEITZMANN, M. F., RIMM, E. B., WILLETT, W. C., STAMPPER, M. J., HU, F. B. (2002). Exercise type and intensity in relation to coronary heart disease in men. *JAMA*, 288, 1994-2000.

⁴² LEE, I. M., SKERRETT, P. J. (2001). Physical activity and all-cause mortality: what is the dose-response relation? *Med Sci Sports Exerc.*, 33, S459-471; discussion S93-4.

⁴³ MANSON, J. E., GREENLAND, P., LACROIX, A. Z., et al. (2002). Walking compared with vigorous exercise for the prevention of cardiovascular events in women. *N Engl J Med.*, 347, 716-725.

⁴⁴ SESSO, H. D., PAFFENBARGER, R. S. JR, LEE, I. M. (2000). Physical activity and coronary heart disease in men: the Harvard Alumni Health Study. *Circulation*, 102, 975-980.

⁴⁵ TANASESCU, M., LEITZMANN, M.F., RIMM, E. B., WILLETT, W. C., STAMPPER, M. J., HU, F. B. (2002). Exercise type and intensity in relation to coronary heart disease in men. *JAMA*, 288, 1994-2000.

⁴⁶ CHURCH, T. S., EARNEST, C. P., SKINNER, J. S., BLAIR, S. N. (2007). Effects of different doses of physical activity on cardiorespiratory fitness among sedentary, overweight or obese postmenopausal women with elevated blood pressure: a randomized controlled trial. *JAMA*, 297, 2081-2091.

metade do volume de actividade física actualmente recomendado parece ser suficiente para melhorar significativamente a aptidão cardiorespiratória.

Actividade física e desempenho da função policial

A literatura refere que a actividade policial é largamente sedentária, pelo que 80 a 90% das tarefas requerem uma aptidão física limitada^{47,48}. Esta observação, pode fundamentar a redução ou abandono do conceito de que: é importante o polícia manter um nível de actividade física e aptidão física satisfatórios.

O que se entende então por aptidão física satisfatória?

Estudos centrados na determinação dos requisitos de aptidão física para o desempenho da função policial permitiram constatar que os criminosos (presos) tem uma melhor aptidão física que os polícias^{49,50,51,52}, especialmente no que concerne à aptidão cardiorespiratória e à morfologia (i.e., % massa gorda).

A tudo isto acresce o facto de que, no desempenho do exercício da função policial, as actividades que solicitam maiores níveis de actividade física são pouco frequentes e, quando ocorrem, traduzem situações críticas (inerentes à própria função) que muitas vezes colocam em perigo a segurança do cidadão e a segurança do próprio polícia.

Os três parágrafos anteriores merecem uma maior reflexão.

Já foi oportunamente referido que o padrão de actividade que tem implicações negativas para a saúde é o sedentário, sendo considerado na

⁴⁷ SMITH, C., PEHLKE, D., WELLER, C. (1976). *Role performance and criminal justice system. Detailed Performance Objective* (vol. 11). Cincinnati: Anderson Publishing.

⁴⁸ BALKI, J. (1988). Why policemen don't like policewomen. *Journal of Police Science and Administration*, 16, 29-38.

⁴⁹ COLLINGWOOD, T. R. (1974). *A comparison of policemen versus offender fitness*. Texas: Monography Series of Fitness. National Consortium for Education.

⁵⁰ POLLOCK, M. L., GETTMAN, L. R., ULLUMAN MEYER, B. (1978). Analysis of physical fitness and coronary heart disease risk of Dallas area police officers. *J Occup Med*, 20, 393-398.

⁵¹ KLINGSING, J. E. (1980). The physical fitness status of police officers. *J Occup Med*, 20, 16-17.

⁵² BONNEAU, J. A. (1987). *A position paper on fitness and lifestyle for the Royal Canadian Mounted Police: employer employee responsibility*. Unpublished.

→
Frequência
das actividades
mais exigentes

literatura como um atributo distinto da actividade física⁵³. De facto, passar longos períodos de tempo em actividades sedentárias está associado a: (1) riscos elevados de mortalidade⁵⁴ e depressão⁵⁵; (2) aumento da circunferência da cintura (alterações na composição corporal); (3) hipertensão; e (4) alteração de biomarcadores de doenças crónicas^{56,57,58,59,60}.

Riscos
associados
a actividades
sedentárias
e os seus
principais efeitos
subjacentes

É evidente, reconhecido e aceite a relação inversa entre o sedentarismo e qualidade de vida, mesmo em indivíduos que esporadicamente adoptam um nível de actividade física dentro dos padrões recomendados^{61,62}.

O alerta da comunidade científica sobre os benefícios das actividades físicas de intensidade moderada ou vigorosa (realizadas com regularidade) na saúde^{63,64} e qualidade de vida das populações, não tem surtido

⁵³ OWEN, N., HEALY, G. N., MATTHEWS, C. E., DUNSTAN, D. W. (2010). Too much sitting: the population health science of sedentary behavior. *Exerc Sport Sci Rev.*, 38, 105-113.

⁵⁴ WARREN, T. Y., BARRY, V., HOOKER, S. P., SUI, X., CHURCH, T. S., BLAIR, S. N. (2010). Sedentary behaviors increase risk of cardiovascular disease mortality in men. *Med Sci Sports Exerc.*, 42, 879-85.

⁵⁵ TEYCHENNE, M., BALL, K., SALMON, J. (2010). Sedentary behavior and depression among adults: a review. *Int J Behav Med.*, 17(4), 246-254.

⁵⁶ HEALY, G. N., DUNSTAN, D. W., SALMON, J., SHAW, J. E., ZIMMET, P. Z., OWEN, N. (2008). Television time and continuous metabolic risk in physically active adults. *Med Sci Sports Exerc.*, 40, 639-645.

⁵⁷ HEALY, G. N., WIJNDAELE, K., DUNSTAN, D. W., SHAW, J. E., SALMON, J., ZIMMET, P. Z., OWEN, N. (2008). Objectively measured sedentary time, physical activity, and metabolic risk: the Australian Diabetes, Obesity and Lifestyle Study (AusDiab). *Diabetes Care*, 31, 369-371.

⁵⁸ OWEN, N., HEALY, G. N., MATTHEWS, C. E., DUNSTAN, D. W. (2010). Too much sitting: the population health science of sedentary behavior. *Exerc Sport Sci Rev.*, 38, 105-113.

⁵⁹ THORP, A. A., HEALY, G. N., OWEN, N., SALMON, J., BALL, K., SHAW, J. E., ZIMMET, P. Z., DUNSTAN, D. W., (2010). Deleterious associations of sitting time and television viewing time with cardiometabolic risk biomarkers: Australian Diabetes, Obesity and Lifestyle (Aus-Diab) study 2004-2005. *Diabetes Care*, 33, 327-334.

⁶⁰ WIJNDAELE, K., HEALY, G. N., DUNSTAN, D. W., BARNETT, A. G., SALMON, J., SHAW, J. E., ZIMMET, P. Z., OWEN, N. (2010). Increased cardiometabolic risk is associated with increased TV viewing time. *Med Sci Sports Exerc.*, 42(8), 1511-1518.

⁶¹ HEALY, G. N., DUNSTAN, D. W., SALMON, J., SHAW, J. E., ZIMMET, P. Z., OWEN, N. (2008) Television time and continuous metabolic risk in physically active adults. *Med Sci Sports Exerc.*, 40, 639-645.

⁶² OWEN, N., HEALY, G. N., MATTHEWS, C. E., DUNSTAN, D. W. (2010). Too much sitting: the population health science of sedentary behavior. *Exerc Sport Sci Rev.*, 38, 105-113.

⁶³ U. S. Department of Health and Human Services [USDHHS] (1996). *Physical activity and health: a report of the surgeon general*. Atlanta, GA: U.S. Department of

efeito na maioria das pessoas uma vez que continuam a realizar muito pouca actividade de intensidade vigorosa^{65,66} (principalmente nos países desenvolvidos).

A acrescentar a tudo isto, também parece existir uma correlação positiva entre a actividade física de intensidade alta e a aptidão aeróbia⁶⁷.

A avaliação da capacidade aeróbica permite uma avaliação objectiva da capacidade de trabalho, pelo que a interpretação da sua relevância, no desempenho da função policial é fundamental.

De facto, a articulação e a ligação entre a capacidade aeróbia e a capacidade ou incapacidade para trabalhar (numa variedade de configurações e em diversas circunstâncias) merece maior aprofundamento e estudo.

Como ponto de partida coloca-se a seguinte questão:

Será a idade um factor limitativo do desempenho em profissões em que a segurança pública está em jogo?

É evidente que a Lei proíbe a discriminação etária no emprego, e não é esse o propósito da análise crítica que se segue. Antes pelo contrário, as próximas linhas visam reflectir sobre a importância relativa da aptidão cardiorespiratória na segurança do cidadão e do polícia.

Não há qualquer dúvida de que a aptidão física dos polícias pode ser medida como um correlato do $VO_{2máx}$ (i.e., aqueles que têm capacidades aeróbicas superiores, em princípio, também têm valores de $VO_{2máx}$ superiores).

São os dados fisiológico sobre VO_2 aceites como apropriados para definir o trabalho e deveres do polícia?

Health and Human Services. Physical Activity and Health, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, International Medical Publishing.

⁶⁴ WARBURTON, D. E. R., NICOL, C. W., BREDIN, S. S. D. (2006). Health benefits of physical activity: the evidence. *CMAJ*, 174, 801-809.

⁶⁵ AINSWORTH, B., BASSETT, D. R., STRATH, S. J., SWARTZ, A. M., O'BRIEN, W. L., THOMPSON, R. W., JONES, D. A., MACERA, C. A., KINSEY, C. D. (2000). Comparison of three methods for measuring the time spent in physical activity. *Med Sci Sports Exerc*, 32, S457-464.

⁶⁶ HEALY, G. N., DUNSTAN, D., SALMON, J., CERIN, E., SHAW, J. E., ZIMMET, P. Z., OWEN, N. (2007). Objectively measured light- intensity physical activity is independently associated with 2-hr plasma glucose. *Diabetes Care*, 30, 1384-1389.

⁶⁷ Department of Arts, Sport, the Environment and Territories [DASET] (1992). *Pilot survey of the fitness of Australians*, Canberra.

Sim. Se uma perseguição policial pode requerer uma adequada capacidade aeróbia por parte do polícia, já um sprint exige dele uma adequada potência anaeróbia. Quer isto dizer que o conhecimento de parâmetros fisiológicos, como do $VO_{2máx}$ e o Lan, é essencial para poder determinar quem pode ou não pode realizar a tarefa com eficiência.

Isto significa que um polícia que não satisfaz um $VO_{2máx}$ igual a 43 ml/kg/min, mas mesmo assim pode correr, levantar, levantar e transportar pesos, arrastar e puxar pesos, rastejar, saltar, e usar a força durante pelo menos de 2 minutos compromete o seu desempenho profissional?

Sim. Se a tarefa solicitar o metabolismo oxidativo com uma expressão elevada deste parâmetro fisiológico (ver fundamentos biológicos da actividade física). Contudo, a limitação cardiorespiratória para o desempenho duma tarefa pode ditar a especialização noutras tarefas que solicitem outras formas de manifestação da aptidão física (e.g., velocidade – potência anaeróbia; força – máxima, potência, taxa de produção de força; flexibilidade).

Este tipo de observação é mais evidente quando se aborda o impacto da idade na aptidão cardiorespiratória e conseqüentemente no desempenho profissional.

É verdade que o $VO_{2máx}$ diminuir com a idade (após os 30 anos) a uma taxa de ~10% por década em indivíduos sedentários, mas não é correcto concluir que todos os polícias são sedentários. Como em todas as profissões, também uns polícias são mais activos do que outros, pelo que o declínio no $VO_{2máx}$ com o avançar da idade não é sentido por todos os indivíduos na mesma proporção.

De facto, já foi referido que este declínio é proporcional à redução do débito cardíaco (Q), frequência cardíaca máxima ($FC_{máx}$) e volume sistólico (VS). Sabe-se no entanto que a actividade física regular (e exercício) não pode parar o declínio resultante do envelhecimento, mas pode atenuá-lo (aumentando a capacidade aeróbica em ~10-20%).

Desta forma, sendo o $VO_{2máx}$ determinado pela capacidade do sistema cardiovascular para fornecer sangue oxigenado aos músculos, para que estes possam trabalhar, é importante compreender plenamente o efeito da idade no $VO_{2máx}$ (como consequência de uma redução no $Q_{máx}$, dif. (a-v) O_2 , ou em ambos). Além disso, é também pertinente comparar a dimensão do efeito da idade entre profissionais de ambos os géneros (homem e mulher).

Sabendo que o $VO_{2máx}$ médio para indivíduos de 20-29 anos de idade é de 38-43 ml/kg/min e 28-30 ml/kg/min, para homens e mulheres

respectivamente, a diferença observada coloca as mulheres em desvantagem. Contudo, esta resulta da desvantagem fisiológica própria do género, com efeito no volume sistólico (VS), débito cardíaco (Q), diferença arterio-venosa de oxigénio (dif.(a-v)O₂; e.g., efeito das hormonas sexuais da mulher).

Estas diferenças são ainda mais acentuadas quando se adopta como referência o valor de VO_{2máx} considerado na literatura com requisito mínimo para o desempenho da função policial.

É evidente que homens e mulheres desempenham funções idênticas e que as exigências e o riscos da profissão são os mesmos. Mas não será o pré-requisito de aptidão cardiorespiratória (correspondente a um VO_{2mínimo} de 41 ml/kg/min) sexualmente discriminatório?

A resposta justifica a redacção de um outro texto. No entanto, não se preocupem as senhoras pois a mãe natureza deu-lhes outras “armas” para lidar com este tipo de solicitações...um limiar anaeróbio a uma percentagem superior de VO_{2máx}... Fica prometido.

Embora não sendo o fulcro deste trabalho, também já se referiu que quando comparados com criminosos^{68,69,70,71} os polícias apresentavam maiores percentagens de massa gorda. Reforça-se agora a pertinência dessa observação, uma vez que o declíneo resultante do aumento da idade pode também ser reflexo de um considerável aumento da massa gorda (lembre-se que VO_{2máx} é geralmente expresso em relação ao peso do corpo). Uma vez que é mais do que óbvio que o peso corporal tende a aumentar com a idade, enquanto o VO_{2máx} dos indivíduos activos permanece praticamente inalterado, o cálculo do VO_{2máx} relativo (ml/kg/min) traduz-se numa diminuição da capacidade aeróbia.

Como se não bastasse, as evidências apontam que a generalidade dos polícias não realizam actividades físicas de forma regular e sistemática com uma intensidade igual ou acima da moderada.

⁶⁸ COLLINGWOOD, T. R. (1974). *A comparison of policemen versus offender fitness*. Texas: Monography Series of Fitness. National Consortium for Education.

⁶⁹ POLLOCK, M. L., GETTMAN, L. R., ULLUMAN MEYER, B. (1978). Analysis of physical fitness and coronary heart disease risk of Dallas area police officers. *J Occup Med*, 20, 393-398.

⁷⁰ KLINGSING, J. E. (1980). The physical fitness status of police officers. *J Occup Med*, 20, 16-17.

⁷¹ BONNEAU, J. A. (1987). *A position paper on fitness and lifestyle for the Royal Canadian Mounted Police: employer employee responsibility*. Unpublished.

VO_{2máx} aeróbio
para
polícia

de
polícia
de
polícia

Face ao exposto, parece relevante (1) avaliar com rigor a aptidão cardiorespiratória do polícia, (2) prescrever o exercício físico e (3) avaliar os seus efeitos na saúde, qualidade de vida e no desempenho profissional (com impacto na segurança do cidadão e do próprio polícia), na saúde e na qualidade de vida.

É possível um polícia de 50 anos cumprir tarefas que solicitam um dispêndio energético igual a 12,3 METs?

Segundo a literatura, homens entre os 50 e os 59 anos de idade têm um capacidade funcional (entenda-se VO_{2max}) entre 34 e 41 ml/kg/min⁷². Isto é, o correspondente a valores de dispêndio energético de 9,7 a 11,7 METs. Para o mesmo intervalo de idades, valores de VO_{2max} entre 41,0 e 45,3 ml/kg/min (ou seja 11,7 - 12,9 METs) colocariam o polícia na categoria de excelente. Recorde-se que o VO_2 mínimo (citado na literatura como requisito para o desempenho profissional) se situa entre os 41 e os 43 ml/kg/min, o que traduz um dispêndio energético de 11,7 e 12,3 METs respectivamente e uma aptidão funcional (cardiorespiratória) de excelência.

Contudo, não se justifica fazer suposições da realidade mas sim aguardar o momento e a oportunidade para realizar uma primeira avaliação (da aptidão cardiorespiratória) de grande escala em polícias.

Reforça-se algo já referido, alguns parágrafos atrás, i.e., o padrão de actividade física, o treino de resistência e a redução no peso corporal podem, em alguns indivíduos, permitir a duplicação do VO_{2max} e consequentemente maior eficiência no desempenho de funções policiais que requerem o predomínio da via bioenergética oxidativa (aeróbia).

Mas será que um VO_{2max} elevado faz do polícia um “super polícia”?

Não! De facto, o sucesso do polícia (no âmbito da aptidão física) resulta da optimização de um conjunto de competências (umas mais outras menos essenciais para o desempenho da função policial) que se relacionam entre si e, em conjunto com outras áreas do saber, traduzem a multidisciplinaridade que caracteriza a profissão de polícia.

Voltemos à questão do “super polícia”...

Por exemplo, durante a perseguição de um suspeito, durante pouco mais de 45 segundos, o primeiro sistema bioenergético a ser utilizado é o anaeróbio aláctico (fosfato de alta energia). No entanto, este processo de produção de energia, sendo o mais potente, tem uma duração limitada

⁷² WILMORE, J. H., COSTILL, D. L. (2005). *Physiology of Sport and Exercise*. 3rd Edition. Champaign, IL: Human Kinetics.

(14 a 30 segundos), resultante do facto da depleção da creatina fosfato (CP; Tabela-1) atingir 75 a 85% dos valores de repouso. Por este motivo, é solicitada uma maior participação do sistema anaeróbio láctico (glicolítico) no processo de produção de energia. Utilizando o glicogénio muscular como substracto, este sistema apresenta como factor limitativo a acidose celular resultante da inevitável produção de lactato. É assim evidente que, a potência láctica do polícia pode ser um factor determinante para ter sucesso no desempenho da função. Nesta situação, um $VO_{2máx}$ elevado pode não ser útil para conseguir deter o suspeito.

Esta é uma descrição simplista do que na realidade sucede em actividades físicas de grande intensidade e curta duração. Assim, juntamente com a importância do limiar anaeróbio para as mulheres fica a reflexão e debate desta temática (i.e., participação dos sistemas anaeróbios no desempenho da função policial) reservada para uma próxima intervenção.

Considerações finais

Pretende-se, neste ponto, salientar alguns dos aspectos considerados de maior relevância no âmbito do tema – O efeito da actividade física no desempenho da função policial.

É um facto que a actividade física regular, de intensidade adequada, acarreta benefícios significativos e irrefutáveis para a saúde, sendo preponderante para um estilo de vida designado por saudável.

Face ao exposto, parece evidente que a saúde e aptidão física dos indivíduos, em particular dos polícias, são requisitos fundamentais que promovem a eficiência no cumprimento da Lei e protecção do cidadão.

Assim, numa fase inicial, impera realizar uma primeira avaliação (da aptidão cardiorespiratória) de polícias, numa escala nacional significativa, com o intuito de relacionar a capacidade aeróbica dos indivíduos com os requisitos das tarefas inerentes à função policial.

Assumindo as limitações associadas à metodologia de aplicação de questionários para quantificar o tempo dispendido em diversos níveis de actividade física, considera-se, no entanto, pertinente caracterizar o grupo populacional de polícias no que se refere ao impacto das alterações sociais nos estilos de vida. Esta caracterização de um grupo populacional específico, permitirá desenhar projectos de intervenção adequados para otimizar a aptidão física e qualidade de vida dos mesmos.

Discurso

MIGUEL MACEDO

Ministro da Administração Interna

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Estamos, hoje e aqui, para sinalizar a abertura solene de mais um Ano Académico do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna.

Herdeiro da Escola Superior de Polícia, o Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna pode hoje orgulhar-se de ter contribuído para a formação técnica e moral de mais de meio milhar de polícias portuguesas e estrangeiras ao longo dos últimos 27 anos.

Responsável pela formação inicial e contínua dos oficiais de polícia, o Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna iniciou recentemente uma nova etapa do seu percurso: a aprovação de um novo Estatuto, a adequação ao processo de Bolonha desde 2009/2010 e o consequente aumento das valências formativas e científicas, através da possibilidade de conferir novos graus académicos são disso exemplo paradigmático.

O Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna detém, hoje, de pleno direito, o estatuto de estabelecimento de ensino superior público universitário policial. A lei confere-lhe personalidade jurídica e autonomia pedagógica, científica, cultural, administrativa, patrimonial e disciplinar.

É, aliás, o único estabelecimento de ensino público universitário na área das ciências policiais e da segurança interna, com um papel determinante na formação dos oficiais da PSP, aberto à sociedade civil ao oferecer cursos pós-graduados na área das ciências policiais e da segurança, como tem acontecido nos últimos dois anos através da abertura do Curso de Mestrado não integrado em Ciências Policiais. Relevante igual-

mente é o caminho desta instituição em áreas de especialização de segurança interna, gestão da segurança e criminologia e investigação criminal, frequentado por cerca de 30 alunos civis.

A função do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna não se esgota na formação porque tem e terá um lugar de vanguarda no desenvolvimento da doutrina nos domínios das políticas de segurança, dos modelos do sistema e das organizações de segurança.

O Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ICPOL) deverá assim reforçar o seu papel como centro de pensamento, de debate e de reflexão sobre todos os domínios da segurança e a sua correlação com a sociedade portuguesa contemporânea.

E deverá fazê-lo livremente e sem preconceitos porque a inovação nasce da liberdade de investigar.

O Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna desempenha ainda um relevante papel no plano internacional, não apenas como instituição de formação de muitos dos oficiais de polícia nos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, mas igualmente nas actividades resultantes da sua participação na Academia Europeia de Polícia (CEPOL), onde assume a presidência, e na Associação Europeia dos Colégios de Polícia (AEPC). Por esta via, está em condições, e tem-no feito, de projectar a imagem de uma Polícia de Segurança Pública preparada e responsável.

Minhas Senhoras e Meus Senhores

A abertura do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna à sociedade civil deverá constituir uma aposta estratégica das nossas Forças e Serviços de Segurança.

De facto, a compreensão do papel da Polícia pelas populações e a predisposição para colaborar e respeitar a autoridade dos polícias passa também pela informação sobre as questões da segurança e sobre os valores que orientam aqueles que dedicam os seus dias e noites a garanti-la. O sucesso deste caminho depende em muito da capacidade e de todos os polícias, técnicos e docentes deste Instituto em afirmarem e projectarem este Instituto para além da Polícia, criando laços de interdependência e de benefícios mútuos.

A receptividade que as valências desta instituição recolhem junto da sociedade civil está já provada com a realização no corrente ano do curso

avançado de directores de segurança, frequentado pelos responsáveis de muitas das principais empresas nacionais de diversos sectores ou pelo interesse que este 28º Curso de Formação de Oficiais de Polícia mobilizou: estamos a falar de nada menos de 940 candidatos, dos quais 93 foram aprovados e 25 admitidos.

Dos candidatos admitidos, 8 são já polícias, mas não deixa de ser relevante sublinhar que 17 são homens e mulheres que acreditam que a realização do seu futuro passa também pela Polícia de Segurança Pública.

Citando um importante pedagogo britânico, *“O importante da educação não é o conhecimento dos factos mas o conhecimento dos valores”*.

São estes valores que nós queremos ver reforçados na Polícia de Segurança Pública, independentemente das dificuldades por que todos, certamente uns mais que outros, atravessamos. Estes valores resumem-se num único fito: a dedicação ao serviço público.

O Governo está a procurar fazer a sua parte, tal como se comprometeu, com realismo e responsabilidade, em nome da dignificação do serviço policial. Não nos desculpamos com a herança que outros nos deixaram e há muito que estamos a trabalhar no sentido da estabilidade da instituição policial, recuperando a autoridade perdida de todos os que a representam.

Mas, quero também deixar claro que não nos revemos nem deixaremos passar posturas indignas daqueles que juraram a defesa dos valores da instituição mas que, cedendo à fácil mediatização e em nome de interesses particulares ou de lógicas de grupo, comprometem o prestígio e o espírito de missão da maioria dos polícias que diariamente oferecem o que de melhor têm a Portugal e à segurança dos Portugueses.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Todos sabemos que, em tempos de crise e de austeridade, a formação é muitas vezes uma das primeiras vítimas de circunstância. A razão prende-se com a imaterialidade dos resultados no curto-prazo e com o significativo investimento público envolvido em cada aluno e formando.

Não é o meu estilo fazer promessas, mas direi o seguinte:

Tentaremos, por um lado, que esta percepção não se confirme;

Contamos, por outro lado, com soluções inovadoras e arrojadas que nos ajudem a tornar estratégico o investimento na formação e na investigação científica e académica policiais.

Para melhor garantirmos o sucesso, temos necessidade de aperfeiçoar e definir o modelo de gestão do ISCPPI, a fim de maximizar, designadamente a nossa participação em projectos comunitários. Temos, assim, de trabalhar com celeridade no sentido de traduzir a autonomia administrativa constante na lei em instrumentos reais de gestão que permitam aproveitar e potenciar oportunidades de financiamento externo.

Temos, também, de iniciar uma reflexão, cuidada e serena, sobre o actual modelo de ensino policial. E fá-lo-emos também com todos aqueles que se dedicam à função do ensino e da formação policial.

Temos finalmente de ser capazes de juntar a necessidade reformista à inteligência conservadora para que daí resulte, pelo menos, a melhor solução possível.

Lisboa, 23 de Novembro de 2011

REFLEXÃO FINAL

Segurança “*Just In Time*”: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva

JOSÉ TORRES

*Superintendente da Polícia de Segurança Pública
Secretário-Geral dos Serviços Sociais da PSP
Investigador do ICPOL e Docente do ISCP SI*

Sumário

A Polícia de Segurança Pública (PSP), tal como outras organizações públicas em Portugal, vive há muito sob um paradigma de mão-de-obra intensiva, fruto da decana resposta política perante novos problemas de crime e desordem: mais esquadras e mais homens. Essa situação tem sido uma fonte adicional de ineficiência relativa, podendo dizer-se que a PSP está a sofrer os efeitos da clássica lei económica do rendimento marginal decrescente do factor trabalho.

O modelo transversal de segurança “*Just in Time*”, para além de muito menos dispendioso e menos complexo do ponto de vista da gestão corrente, é mais flexível e globalmente mais eficaz e produtivo, embora esteja dependente da observância de diversos requisitos para que o seu sucesso seja uma realidade. Acima de tudo, há que construir uma cultura tecnológica duradoira, investindo em material, equipamento e tecnologia que atenuie significativamente a necessidade de mão-de-obra, bem como a instituição de uma filosofia global de gestão do risco.

Palavras-chave: segurança *just-in-time*; gestão de risco; paradigma de mão-de-obra intensiva.

Summary

The Public Security Police (PSP), like other public organizations in Portugal, lives under a labor-intensive paradigm, due to the old policy response to new problems of crime and disorder: more and more men

and squads. This situation has been an additional source of relative inefficiency and we can say that the PSP is suffering the effects of the classical economic *Law of Diminishing Marginal Returns* on labor.

The model «security just-in-time», much less expensive and less complex in terms of current management, is more flexible and generally more effective and productive, although dependent on several requirements in order to achieve its success. Above all we need to build a lasting technological culture, investing in material, equipment and technology that significantly mitigates the need for hand labor, as well as the establishment of a comprehensive philosophy of risk management.

Keywords: security *just-in-time*, risk management, labor-intensive paradigm.

É relativamente consensual que a temática da segurança é uma das que mais paixões e emoções gera no seio dos estudiosos e da população em geral, podendo até dizer-se que não se subsume tanto a um *estado* mas a um *sentimento*, com toda a carga de subjectividade e até irracionalidade subjacente. Nos tempos que correm, mais do que nunca, a abordagem da sensível questão da segurança pública não pode alhear-se da evolução dos indicadores macroeconómicos e orçamentais. Na verdade, quando a mesma parece estar em causa aos olhos da sociedade civil, ganhando espaço noticioso, a resposta política, em parte induzida pelos ditos «especialistas» e «peritos» em segurança que pululam por este simpático rectângulo, tem sido quase sempre na componente *esforço*: mais *meios*, mais *homens*, mais *dinheiro*. Será esse o caminho? Ou estaremos antes a agravar os níveis de ineficiência sistémica sem melhoria dos resultados?

Antes de mais, no campo em que se situa a breve reflexão a que nos propomos é possível falar-se em três tipos de *racionalidades*. Uma racionalidade *técnico-táctica*, assente na doutrina, no saber fazer, suportada na teorização dos verdadeiros peritos com adequada experiência e conhecimento; uma racionalidade *política*, que assenta em desígnios essenciais de boa governação, com um cariz geneticamente mais volátil em função de circunstâncias várias de maior abrangência ligadas ao interesse do Estado e à prossecução do bem-estar geral; e uma *racionalidade populista*, mais demagógica, mais impulsiva, de base empírica, sem deixar de ser previsível nos seus contornos globais.

A racionalidade política não tem forçosamente que divergir da técnico-táctica, antes pelo contrário. Poderá até assumir um justo equilíbrio entre esta e a racionalidade populista, atentos os interesses em jogo, em especial quando pragmaticamente estão em causa motivações directa ou

indirectamente associadas à própria conservação do poder. Basicamente os problemas começam a aparecer quando ela é eminentemente comandada por lógicas ancoradas numa racionalidade do tipo populista, divergindo de forma crescente da racionalidade técnico-táctica, para desespero dos peritos de segurança e, em última instância, dos próprios tesoureiros da Fazenda Pública!

A gestão de riscos na Segurança Interna

A dinâmica da gestão de riscos de segurança pode assumir-se como um referencial metodológico que concilia as três racionalidades em causa. Começemos por abordá-la nos seus contornos mais genéricos e simplistas.

Quando falamos de gestão de riscos no contexto da segurança pública estamos sempre no plano da aplicação óptima de recursos limitados em contexto mutável numa base de custo-benefício. Os gestores que têm a responsabilidade de administrar a segurança pública ficam assim dotados de uma ferramenta que lhes fornece opções decisórias racionais e que inevitavelmente incorporam uma dose quantificada de incerteza, de aleatoriedade.

Assumindo um conceito abrangente mas obviamente não isento de críticas, podemos sempre dizer que *risco* traduz-se pela probabilidade de uma determinada ameaça explorar uma vulnerabilidade potencial do sistema resultando um determinado impacto num activo crítico para a missão e objectivos de uma nação ou instituição. Assim, os três factores-chave subjacentes a este conceito acabam por ser as *ameaças* (factor externo), as *vulnerabilidades* e os *impactes* (factores internos), cuja conjugação, numa lógica de geometria variável, qualificam e graduam o risco.

O processo de gestão de riscos é complexo e de laboração contínua. Deriva inicialmente de uma reflexão sobre os activos críticos, ou seja aqueles que face às circunstâncias são os mais importantes para um país ou instituição, passando para uma fase em que são estudadas as ameaças que sobre eles incidem, nomeadamente nas suas componentes volitiva, logística/tecnológica e estratégica (oportunidade). Depois de elencadas e seriadas as vulnerabilidades do sistema às ameaças em apreço, passa-se à fase de *avaliação dos riscos*, onde esses factores são assimilados à luz de cenários plausíveis e onde são estudados os diversos impactes, de forma a quantificar e graduar os riscos inerentes. Por último, são estudadas as possíveis contra-medidas sob uma lógica de custo-benefício para propozição superior, garantindo-se a reciclagem permanente do processo.

Mas, quando falamos nessas contra-medidas, as quais, necessariamente, implicam despesa pública, o limite não é o céu! Para mais, um investimento desmedido na área da segurança pública pode provocar uma ilusão de segurança (ou de insegurança, quando notoriamente excessivo!) – se bem que esta pode ser provocada acintosamente –, já que a partir de um certo ponto os ganhos marginais em termos de nível de risco são notoriamente cada vez menores, chegando mesmo a ser igual a zero, quando nos depararmos com o chamado *risco estrutural* – o ponto A na fig. 1 –, ou seja, o nível de risco que existirá sempre por força de diversos factores, muitos deles incontroláveis (incapacidade das estruturas de segurança de acolherem o investimento em termos organizacionais, factor surpresa, «crime por formigueiro», etc.). Nesse sentido, qualquer investimento adicional a partir desse ponto será uma pura irracionalidade do ponto de vista técnico-tático, embora possa não o ser do ponto de vista político ou populista.

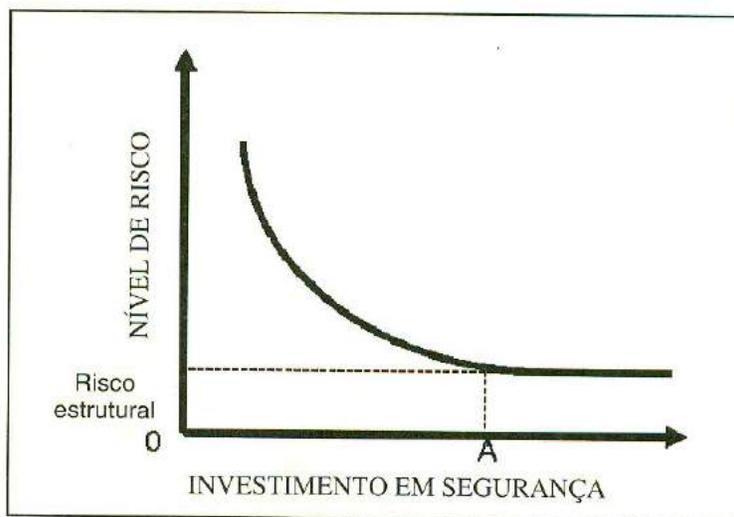


Figura 1 (Autor: Elaboração própria)

Esta capacidade de convivência com um determinado nível de risco, que chega a situar-se no plano cultural, impõe-se com maior acuidade quando as necessidades aumentam de forma permanente e incontrolável, especialmente em contextos de contracção orçamental, de degradação da situação sócio-criminal e de diversidade inimaginável de cenários de ameaça. Assim, cabe ao analista preocupar-se essen-

cialmente com as situações de maior risco que, conjugadamente, assentam em elevadas probabilidades de ocorrência de ameaças e de maiores impactes negativos para a nação ou instituição. No entanto, esta estratégia não poderá nunca alhear-se de outras situações de menor risco à partida mas que, a ocorrer, trazem graves consequências em termos de normalidade democrática e social, pelo que se impõe uma adequada *gestão global do risco*.

Nessa medida, para situações envolvendo elevada probabilidade de ocorrência de uma determinada ameaça com elevado impacte, a estratégia adequada será de *eliminação do risco*, actuando activa e firmemente sobre uma ou mais componentes do risco (ameaça, vulnerabilidade e/ou impacte); já num cenário de baixa probabilidade e de elevado impacte, a estratégia deverá ser de *transferência do risco*, ou seja, partilhá-lo ou “subcontratar” a assunção do impacte potencial; em cenários de alta probabilidade e baixo impacte o ideal será um esforço contínuo de *mitigação do risco*, actuando de forma sistemática num paradigma de maior tolerância ao risco e assumindo uma atitude mais passiva face ao mesmo; finalmente, em situações de baixa probabilidade e baixo impacte será racionalmente aconselhável a *assunção do risco*, ou seja, ignorar as fontes de perigo, não adoptando contra-medidas de especial relevo, apenas assegurando uma monitorização passiva das mesmas.

Ora, esta filosofia de incorporação mental do risco e da sua graduação e priorização pressupõe uma autêntica mudança de paradigma na *segurança pública*, abandonando definitivamente a lógica actual de “ocupação de terreno” – em permanente esforço, embora obviamente inglório, para evitar e sanar qualquer tipo de perigo potencial –, traduzida por uma alta visibilidade de meios e utilização intensiva de mão-de-obra, o sistema mais oneroso mas não o mais eficaz¹.

O modelo de “Ocupação do terreno”

Praticamente de forma ininterrupta desde a data da sua criação, as Forças de Segurança nacionais, em particular a Polícia de Segurança Pública (PSP), têm assentado o seu funcionamento numa lógica de mão-de-obra intensiva em detrimento, utilizando a expressão de Luciano

¹ Embora do ponto de vista da racionalidade populista seja o mais atraente.

Amaral², do grau de *capitalística*, entendido como o uso inteligente de equipamentos e tecnologia na actividade de negócio e de suporte. Se analisarmos a estrutura orçamental da PSP, verificamos o facto insólito e porventura único no mundo civilizado de cerca de 92% do orçamento estar afectado a despesas com pessoal, deixando muito pouco para o chamado consumo intermédio e muito menos para o investimento, que não chega a atingir o valor de 1% do total!

Este decano modelo de repartição estrutural do orçamento da PSP está muito afastado da realidade de organizações policiais de outros países do mundo. Por exemplo, no Reino Unido as despesas com pessoal da generalidade das forças policiais gira à volta dos 55%, enquanto que em países tão díspares como a França, Singapura, Austrália e Noruega, os valores são sensivelmente de 67%, 51%, 60% e 73%. Mesmo na América do Sul, região alvo de preconceitos negativos no que toca às suas forças policiais e militares – maioritariamente de forma injusta, diga-se –, a percentagem do orçamento das Polícias dedicado a despesas com pessoal não ultrapassa normalmente os 60-70%, o que não deixa de ser elucidativo.

Esse elevadíssimo peso das despesas de pessoal nos orçamentos históricos e hodiernos da PSP, para além de provocar uma significativa inelasticidade estratégica e tática, empurram naturalmente a instituição para níveis de ineficiência não compagináveis com exigências de boa gestão pública, acabando por abafar o omnipresente espírito de missão e a dedicação do seu pessoal, os quais tradicionalmente actuam como contrapeso das crónicas contrariedades encontradas nos mais diversos campos. Efectivamente, não basta recrutar e formar multidões de polícias. Numa profissão tão exigente e penosa, há que garantir uma ampla e diversificada oferta de produtos na área social que permita o seu acolhimento e alojamento regular ou sazonal, o fornecimento temporalmente desfasado e quantas vezes imprevisível de refeições, o acolhimento de menores a cargo dos profissionais quando em deslocações de serviços ou em trabalho de turnos e a prestação de especiais cuidados médicos preventivos e curativos, entre muitos outros aspectos que poderiam ser aqui elencados.

Quando este tipo de apoio social, tantas vezes esquecido pelos fundamentalistas da tecnocracia contabilística, começa a ser insuficiente para suprir todas as necessidades, o resultado pode passar pela quebra da produtividade, da coesão interna e até da própria disciplina. A aposta

² Economia Portuguesa – As Últimas Décadas, FFMS, Lisboa (2010).

unilateral em aumentar o efectivo policial num cenário destes acaba por agravar a incapacidade de resposta das estruturas de enquadramento e apoio profissional, deixando de ser parte da solução mas sim do problema.

Por outro lado, em organizações com um exacerbado peso de mão-de-obra, como a PSP, os problemas de gestão administrativa complexificam-se no seio de um denso enredo normativo que normalmente provoca a estagnação do normal percurso profissional intra e inter-carreiras, com prejuízo para o bem-estar e coesão de uma Instituição com um forte pendor hierárquico. Também aspectos como a comunicação interna, a motivação ou a gestão da componente disciplinar assumem um grau de dificuldade enorme para as respectivas administrações.

Os sintomas das inevitáveis disfunções que emergem deste paradigma são fáceis de perceber³: elevadas taxas de absentismo, grande número de baixas prolongadas por motivos relativamente ambíguos, esbatimento dos níveis de comando e controlo, actos reiterados de indisciplina e de afrontamento da hierarquia, quebra de auto-estima e a diminuição dos cuidados com o atavio e com o uso de uniforme e equipamento, entre muitos outros. A lista pode ser mais ou menos extensa, mas o resultado é sempre o mesmo: diminuição da eficácia apesar do reforço dos meios humanos, ou seja, o aprofundamento do grau de ineficiência e uma quebra relativa da produtividade global. A criminalidade pode parecer imparável neste contexto, despertando a tradicional resposta, ou seja, novas incorporações de polícias. O ciclo vicioso está à vista!

Ora, essa aposta recorrente em mais efectivo em detrimento da aquisição e actualização de equipamento e tecnologia policiais⁴, aliada a uma obsessão permanente de visibilidade dos meios, leva-nos para sistemas de *ocupação de terreno*, conforme decorre da figura 2, no fundo sistemas de quadrícula geográfica, radicando em princípios metodologicamente afins, passe a comparação, aos que sustentavam as organizações medievais de detecção da então recorrente ameaça de invasão territorial, essencialmente à base de vigias e atalhas estrategicamente dispostas para permitir a comunicação em linha de vista.

³ Refira-se que, seguindo a melhor doutrina, os níveis de qualidade e eficiência na produção de bens e serviços, mesmo que de natureza pública, melhoram substancialmente com a substituição progressiva da mão-de-obra por capital fixo até um ponto optimizado. A este propósito, vide Jean-Pierre Anastassopoulos et al. (1997)

⁴ De resto, a falta de investimento em capital fixo no tecido económico português é apontada por muitos como a principal causa para a relativamente baixa produtividade nacional.



Figura 2 (Autor: Elaboração própria)

Já sem falar das periodicamente invocadas estatísticas comparativas que colocam Portugal como um dos países com um rácio polícias/habitantes mais elevado do mundo ocidental⁵, o certo é que o combate ao crime assente essencialmente no aumento do efectivo das Forças de Segurança pode revelar-se uma solução marginalmente ineficaz e tendencialmente ineficiente, sendo que existe ampla margem de progressão efectiva em soluções baseadas no uso intensivo, integrado e inteligente de equipamento e material de prevenção/dissuasão, intervenção e investigação policiais, em modernas tecnologias de comando e controlo operacional de meios ou em ferramentas avançadas de análise e previsão criminais. Se a isto juntarmos uma filosofia de acoplamento retráctil dos meios em sistema de *pool* para projecção quando e onde forem necessários, estaremos então a falar no conceito de segurança “*just-in-time*”.

O conceito de segurança “*just-in-time*”

Na passada década de cinquenta, a famosa construtora automóvel *Toyota* desenvolveu no Japão um conceito logístico inovador que, na sequência da sua introdução na Europa 30 anos mais tarde, iria perdurar

⁵ Se bem que este tipo de comparações deve entrar com outras variáveis importantes, como o grau de aceitação/hostilidade com a autoridade do Estado, por exemplo.

como uma das referências até à actualidade: o “*just-in-time*” (JIT), um sistema globalmente orientado para a afectação de matérias-primas ao local de utilização e de produtos acabados no ponto de venda apenas no momento exacto para tal, minimizando dessa forma custos de armazenagem e/ou de dispersão. Convém aqui frisar que o JIT, tido como uma filosofia global, assenta em pressupostos de qualidade total, exigindo elevados investimentos em tecnologia e em formação dos recursos humanos.

Transportando para a problemática que agora nos interessa, poderíamos considerar o conceito de *Segurança Just-In-Time* (JITS)⁶ como uma estratégia de gestão policial significativamente assente em tecnologia inteligente que alia a concentração de meios com a capacidade de os projectar quando, onde e como a situação o exigir, sendo suportada por um estudo sistemático de informações e de operações.

Repare-se que este conceito difere substancialmente do de mera “concentração de meios” (fig. 2), assente em modelos de mão-de-obra intensiva e de retractilidade dos meios, já que o uso significativo de *capital fixo* é condição *sine qua non* para o seu sucesso. Na verdade, a filosofia de mera concentração de meios conduz a posturas demasiado passivas e a tácticas basicamente reactivas perante a crescente volatilidade e instabilidade ambientais próprias das modernas sociedades democráticas ocidentais, sendo mais adequada a ambientes estáveis e previsíveis. Portugal teve uma experiência relativamente recente que comprovou isso mesmo – a insuficiência de meios tecnológicos e de mobilidade condenou-a ao insucesso, pelo menos no plano subjectivo, o que já não é negligenciável.

O JITS não prejudica desideratos de maior proximidade e até visibilidade da Polícia perante a sua população. No fundo, os critérios técnico-científicos para os atingir são até apurados e aperfeiçoados por via de uma maior base tecnológica de apoio, melhorando os níveis de interacção e tornando mais eficaz a dispersão das forças no terreno.

Pensamos que, numa lógica de custo-benefício, a estratégia actual mais ajustada a ambientes voláteis e instáveis, como os da generalidade das cidades de média/elevada dimensão, o ideal passará efectivamente pela instituição de políticas organizacionais e funcionais do tipo JITS no desenho dos sistemas de segurança ao nível macro, em que, aliado a uma retractilidade dos meios de prevenção e intervenção – o que pressupõe uma alta versatilidade e mobilidade de meios, características típicas de modelos de *logística enxuta*, em oposição à *logística massiva* –, haverá

⁶ “*Just In Time Security*”, alargando o acrónimo anglicista.

uma aposta intensiva em sistemas tecnológicos de informações e de apoio às operações no terreno⁷.

Para que tal modelo funcione, existem diversas condições que forçosamente terão que ser garantidas, nomeadamente:

- *Cadeia de comando, coordenação e controlo bem definida.* Deverão existir protocolos de actuação extremamente claros e objectivos, assegurando a necessária versatilidade por via de uma lógica de contingência suportada em análises de risco (gestão de cenários). A função de controlo assumirá uma especial atenção, nomeadamente através da mensuração tanto quanto possível objectiva de resultados.
- *Forte mobilidade e versatilidade dos meios.* A capacidade de projecção de meios assume uma importância crítica neste processo, não só no vector reactivo mas também – e essencialmente – no vector preventivo, garantindo que os mesmos estão no sítio certo à hora certa de forma a dissuadir focos de criminalidade e de desordem pública ou para acorrer aos incidentes que venham a surgir.
- *Aposta na função “intelligence”.* Uma política de JITS pressupõe que a actividade de polícia seja liderada e controlada por sistemas de informação altamente eficazes, em especial no que toca à análise retrospectiva e prospectiva de eventos, ocorrências e incidentes e subsequente construção de indicadores de risco com relevância estratégica e operacional, com uma ligação permanente a actividades de suporte ao nível administrativo e logístico. A PSP já deu passos importantes neste capítulo, ao desenhar e implementar o SEI – Sistema Estratégico de Informações –, uma ferramenta tecnológica que seguramente estará na linha da frente na área da gestão de informação policial em todo o mundo, nascida de um momento de rara capacidade visionária⁸.
- *Elevado apoio tecnológico às operações no terreno.* Na sequência do que foi dito atrás, a gestão das operações no terreno, incluindo a vigilância situacional, obriga à intervenção permanente

⁷ O nível qualitativo das últimas gerações de equipamento tecnológico ao serviço da prevenção criminal, nomeadamente no que toca à detecção e recolha de imagens, é bastante grande, permitindo não só uma maior eficácia com menor intervenção humana mas também a garantia da privacidade dos cidadãos.

⁸ Embora sejam recorrentemente enormes as dificuldades em obter uma linha de investimento de forma a garantir a sua manutenção, actualização e expansão.

de apurada tecnologia para assegurar eficazmente o ciclo tradicional de prevenção/dissuasão-deteção-reacção. Sistemas de vídeo-protecção e vídeo-vigilância, de geo-referenciação criminal, de investigação operacional, de polícia técnica e científica, de interoperabilidade de bases de dados em tempo real, entre outros, são exemplos de tecnologia avançada ao serviço da actividade policial nos tempos modernos e que só de forma ténue são instituídos na PSP e, quando o são, apenas revestem a forma de meros “fogachos” com fins mediáticos para capitalização política, os quais rapidamente caem no esquecimento e morrem por falta de investimento na sua continuidade e especialmente na sua consolidação sistémica⁹.

- *Doutrina, técnica e tática operacionais bem clarificadas e experimentadas.* Para que a filosofia do JITS funcione, tem que haver permanente consolidação teórica da técnica e da aprendizagem obtida por via da praxis, de forma a garantir a evolução e aperfeiçoamento contínuos.
- *Elevada qualificação e especialização do pessoal.* Tal como para a área da gestão empresarial, o JITS pressupõe uma cultura de *qualidade total*, ancorada numa elevada qualificação e especialização de todo o efectivo dentro de cada sector, sob um paradigma de descentralização de funções e de controlo tanto nos procedimentos como nos resultados. O factor motivação do pessoal é crítico, impondo-se estilos de liderança de base contingencial face aos diversos contextos e natureza das funções em causa.
- *Adopção de estratégias adequadas de gestão do risco.* Finalmente, mas não menos importante, o JITS tem no seu código genético a ideia de *risco*, no sentido em que não é possível precaver todas as ameaças em todos os cenários, assumindo definitivamente uma abordagem radicada num tipo de racionalidade técnico-táctica associada a pressupostos de custo-benefício e de sustentabilidade do sistema como um todo, tanto no plano político como nos planos social e orçamental.

⁹ Na verdade, quando não existe uma autêntica cultura tecnológica essas iniciativas acabam emergir completamente desgarradas do contexto institucional como um todo, ficando extremamente vulneráveis à conjuntura e às próprias convicções de cada um.

Conclusão

O paradigma de mão-de-obra intensiva em que a PSP vive há muito mergulhada tem-se revelado ineficiente e impotente para travar a tendência de agravamento da criminalidade e da instabilidade social que se vive hoje na generalidade das sociedades democráticas, exigindo portanto outro tipo de resposta que não a clássica e intuitiva: mais polícias e mais esquadras.

O modelo transversal de segurança “*Just in Time*”, para além de muito menos dispendioso e menos complexo do ponto de vista da gestão corrente – quem comanda homens conhece essa realidade –, é mais flexível e globalmente mais eficaz e produtivo, embora esteja dependente da observância de diversos requisitos para que o seu sucesso seja uma realidade.

Acima de tudo há que construir uma cultura tecnológica duradoira, investindo em material, equipamento e tecnologia que atenuie significativamente a necessidade de mão-de-obra, bem como instituir uma filosofia global de gestão do risco, baseada numa racionalidade verdadeiramente técnico-táctica em detrimento de critérios de teor mais populista, na medida em que não se pode andar atrás dos acontecimentos com constantes inflexões de estratégias e táticas securitárias ao sabor das agendas mediáticas e dos gritos na rua.

O cenário de redução paulatina do efectivo da PSP em favor do incremento significativo do capital fixo, possibilitando a melhoria das condições remuneratórias, de trabalho e de apoio social de um corpo de funcionários mais reduzido, qualificado e motivado, deveria desde já ser discutido sem preconceitos e complexos ultrapassados. No fundo, o que se pede é mais cérebro e menos músculo!

Lisboa, 27 de Dezembro de 2011

Bibliografia essencial

- AMARAL, Luciano, *Economia Portuguesa – As Últimas Décadas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa 2010.
- ANASTASSOPOULOS, Jean-Pierre et al., *Strategor*, 3.ª Ed., Publicações Dom Quixote, Lisboa (2000).
- CARVALHO, José Crespo et al., *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento*, Edições Sílabo, Lisboa, 2010.
- CARVALHO, José Crespo, *A Lógica da Logística*, Edições Sílabo, Lisboa, 2004.

- FERNANDES, Luís Fiães, *As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista*, in MOREIRA, Adriano, Coord., *Terrorismo*, Almedina, Coimbra, 2004.
Revista *Courier Internacional*, nº 191, Jan2012
- ROPER, Carl, *Risk Management for Security Professionals*, Butterworth-Heinemann, 1999.
- TORRES, José, intervenção sobre *Segurança "Just-In-Time"* no PT-SSN WORKSHOP II, ocorrido na Universidade de Coimbra, 2011.
- TORRES, José, *Investigação Criminal de Proximidade*, Revista "Policia Portuguesa", n.º 001 III série, Outubro/Dezembro 2006, Lisboa.
- TORRES, José, *Terrorismo Islâmico: Gestão dos Riscos para a Segurança Nacional*, UAL, Lisboa, 2009.

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 anual e deve ser 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 a Direcção, a Coordenação, o Conselho de Revisão Científica e o Conselho de Redacção.

ARTIGO 4.º

1. A Direcção da Revista é composta pelo director do ISCPSI, director de ensino, director do ICPOL – Centro de Investigação e pelos directores de Departamento Científico.

2. Compete à direcção da Revista dirigir os trabalhos da sua publicação, adoptando todas as providências necessárias, nomeadamente:

- a) Nomear o coordenador científico;
- b) Nomear os membros do Conselho de Redacção;
- c) Aprovar o conselho de revisão científica;
- d) Promover a colaboração do corpo docente e dos investigadores do Instituto no fornecimento dos originais necessários à publicação regular da Revista e seleccionar os trabalhos de alunos dignos de publicação;
- e) Promover a angariação de artigos científicos de professores e investigadores de outras instituições universitárias;
- f) Determinar a eventual remuneração dos trabalhos publicados, bem assim como das tarefas específicas de organização da Revista;
- g) Fixar a tiragem da Revista e dos seus eventuais suplementos, bem assim como o número de separatas dos trabalhos nela inseridos.

3. A direcção da Revista pode delegar as competências previstas nas alíneas *d)* a *g)* do número anterior na Coordenação, 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

O Coordenador científico representa a direcção da Revista, coordena o Conselho de Redacção, solicita a intervenção dos membros do Conselho de Revisão Científica e promove as competências previstas nas alíneas *d)* a *g)* do n.º 2 do art. 4.º por despacho interno.

ARTIGO 6.º

1. O Conselho de Redacção tem por função apoiar a direcção e o Coordenador Científico 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, por professores do ISCPSP e investigadores do ICPOP – Centro de Investigação.

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

ARTIGO 7.º

O Conselho de Revisão Científica é composto por doutorados nas áreas científicas integrantes das ciências policiais de universidades e institutos universitários portugueses e estrangeiros.

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 é editada pelo Instituto, podendo ser adquirida individualmente ou por assinatura anual.



INDÍCE

Editorial	5
-----------------	---

PARTE I

Doutrina geral

E Depois de Bin Laden? Implicações estratégicas no fenómeno terrorista internacional – Uma reflexão <i>Hermínio Joaquim de Matos</i>	9
O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança <i>Eduardo Pereira Correia</i>	39
Breve contributo para uma teoria dos serviços de informações <i>Helder Valente Dias</i>	51
Mandados de detenção fora de flagrante delito – Uma breve viagem à História <i>Armando Pombal</i>	85
A gestão de crises no contexto da Segurança Interna <i>Norberto Rodrigues</i>	107

PARTE II

Crime sem fronteiras: prevenção e investigação da criminalidade itinerante

Caracterização do fenómeno no Quadro Nacional <i>Tito Eurico Miranda Fernandes</i>	121
Caracterização do fenómeno da criminalidade itinerante no Quadro Nacional – Área de actuação da Guarda Nacional Republicana <i>João Carlos Silva do Nascimento</i>	143

A interligação entre os actores nacionais e a EUROPOL <i>Victor Antunes</i>	151
EUROPOL – Conference on itinerant criminal groups <i>Monica Quatroccio</i>	157
O papel do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna na coordenação dos Órgãos de Polícia Criminal <i>Paulo Manuel Pereira Lucas</i>	163
Cooperação judiciária e policial no âmbito da União Europeia – Uma introdução, uma viagem e duas visitas guiadas... <i>Jorge Costa</i>	175
Conclusões do Seminário “Crime Sem Fronteiras” <i>Dário Duarte Mendes Prates</i>	191

PARTE III

Vida académica

Discurso da cerimónia solene de abertura do ano lectivo 2011/2012 <i>José Ferreira de Oliveira</i>	201
Lição de Sapiência – Ano 2011/2012 – O efeito da actividade física no desempenho da função policial <i>Luís Miguel Rosado da Cunha Massuça</i>	209
Discurso do Ministro da Administração Interna <i>Dr. Miguel Macedo</i>	229

Reflexão Final

Segurança “Just In Time”: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva <i>José Torres</i>	235
---	-----

REVISTA POLITEIA

Boletim de encomenda

Desejo efectuar a assinatura da Revista Politeia
no ano

Assinalar com uma cruz

Assinatura anual: 15,00 €

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

