

POLITEIA

ANO X-XI-XII

2013-2014-2015

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

EXECUÇÃO GRÁFICA

ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

Dezembro, 2016

DEPÓSITO LEGAL

214521/04

POLITEIA: REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
/ coord. Manuel Monteiro Guedes Valente .

Ano X – XI – XII (2013 – 2014 – 2015). Volume 1. – Lisboa, ISCPPI, 2004. - 428p.
Anual.

Textos multilíngues.

Resumos em português e inglês.

1. Ciências Policiais – Periódicos. 2. Ciências Jurídicas – Periódicos. 3. Ciências
Sociais e Humanas – Periódicos.

CDU 3/34/35

O conteúdo dos artigos é da exclusiva responsabilidade dos autores.

REVISTA DO INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

POLITEIA

ANO X-XI-XII

2013-2014-2015

ESTUDOS COMEMORATIVOS DOS 30 ANOS
DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
E SEGURANÇA INTERNA
E
DOS 10 ANOS DA POLITEIA

VOLUME 1 – *STUDIA VARIA*

2016

FICHA TÉCNICA:

DIRECÇÃO:

CRISTINA MONTALVÃO SARMENTO
GERMANO MARQUES DA SILVA
LUÍS FERNANDES MONTEIRO
MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE
PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA:

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

CONSELHO EDITORIAL:

ARTUR ROCHA MACHADO
CRISTINA REIS
HERMÍNIO JOAQUIM DE MATOS
LUÍS FIÃES FERNANDES
MICHELE SOARES

CONSELHO DE REVISÃO CIENTÍFICA:

ADÁN CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL
(Universidade de Salamanca, Espanha)
ALFONSO SERRANO MAÍLLO
(Universidade Nacional de Ensino
a Distancia, 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)

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)

COLABORADORES:

Adriano Moreira
Alfonso Serrano Maillo
Alberto Peixoto
Ana Raquel
Anabela Miranda Rodrigues
Andreia Lapão
António da Costa Valente
António José Fernandes
Carlos Anastácio
Carlos C. Casimiro Nunes
Constança Urbano de Sousa
Cristina Montalvão Sarmento
David Catana †
David Ferreira
Dina Maria S. Rocha Machado
Eduardo Pereira Correia
Élia Chambel
Ernani Rodrigues Lopes †
Henrique Salinas
Hermínio Joaquim de Matos
Hugo Guinote
Inês Godinho
Isabel Marques da Silva

João Costa Andrade
João Raposo
José Carlos Bastos Leitão
José de Faria Costa
José Emanuel de Matos Torres
José Lobo Moutinho
Luís Manuel André Elias
Manuel da Costa Andrade
Manuel Domingos Antunes Dias
Maria Isaura Payan Martins
Nuno Caetano Poiares
Nuno Castro Luís
Paulo Valente Gomes
Pedro Pinho
Pedro Sousa
Raquel Duque
Rogério Alves
Rui Pereira
Sérgio Felgueiras
Susana Durão
Vera Lourenço de Sousa
Virgínia Oliveira

PROPRIETÁRIO:

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

EDITOR:

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
ICPOL – Centro de Investigação

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.iscpsi@psp.pt

TIRAGEM: 300 exemplares

PERIODICIDADE: Anual

EDITORIAL

A POLITEIA – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna é uma das fontes de transmissão do *pensar ciências policiais*. Este pensar, há mais de 30 anos, assenta em estudos de professores, de investigadores, de alunos e de individualidades, que têm sido publicados individual ou coletivamente.

São 30 anos de ensino e de mudança de uma instituição que marca a história de Portugal e que, em breve, fará 150 anos ao serviço do povo português e da ordem jurídica de cada tempo e espaço. Os últimos 16 anos têm sido marcantes nos campos da investigação científica e das publicações de autores nacionais e estrangeiros, que têm enriquecido o nosso saber de atividade policial em Portugal, na Europa e no Mundo.

Este Volume, o número 1 da trilogia de **Estudos Comemorativos dos 30 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e dos 10 Anos da POLITEIA**, divide-se nas três grandes áreas do saber ministrado no Instituto: *ciências policiais*; *ciências jurídicas*; e *ciências sociais e humanas*. O ICPOL – Centro de I&D do ISCPSI procurou nestes últimos anos aprofundar este saber com a publicação de artigos específicos na POLITEIA, assim como com a aprovação de uma coleção científica que publicou livros de elevado valor científico necessário ao ensino e desenvolvimento de uma Polícia de um Estado constitucional democrático.

Esta trilogia é exemplo desta dinâmica cuja essência tem como base um olhar fundado no respeito integral pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais. Mas é acima de tudo um volume com textos de ex-alunos, hoje oficiais de polícia com funções de responsabilidade na atividade de polícia, e de alguns professores e colaboradores da atividade de ensino e investigação universitária. É um volume comemorativo e exortativo aos que anseiam no futuro em escrever e demonstrar como vale a pena pertencer à construção de uma obra: uma nova Polícia. Uma Polícia constitucionalizada e democrática; uma Polícia da legalidade material; uma Polícia ao serviço do povo e da democracia.

É, como os demais, um volume comemorativo. Mas é, acima de tudo, um ***volume de homenagem*** a todos os Diretores do Instituto, a todos os professores e investigadores do Instituto, a todos os responsáveis das várias áreas de ação do Instituto, a todos os membros do quadro orgânico do Instituto, a todos os alunos e ex-alunos, a todos os que acreditaram que o Instituto *foi, é e será*, sempre, uma obra essencial à afirmação do Estado de direito material social democrático.

O Coordenador Científico,

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

CIÊNCIAS POLICIAIS

O futuro numa década: Os desafios económicos e securitários de Portugal

SÓNIA MORGADO

*Professora Auxiliar Convidada do Instituto Superior
de Ciências Policiais e Segurança Interna, Portugal
Investigadora no ICPOL – Centro de Investigação do ISCP SI*

SÉRGIO MENDES

Oficial na Polícia de Segurança Pública

Resumo: O presente artigo procura explorar os desafios económicos e securitários para Portugal na próxima década. Para a análise crítica foram considerados inúmeros fatores de base, mencionados no enquadramento conceptual, que coadjuvaram a construção da Matriz SWOT, e a matriz de decisão ou de impacto cruzado. Os resultados evidenciam as ameaças e oportunidades primordiais para o país, durante a próxima década, perante as quais se podem definir estratégias de intervenção no combate às ameaças, tornando-as como oportunidades, e na exponenciação das segundas.

Palavras-Chave: economia; segurança interna; intelligence; SWOT; Matriz Impacto Cruzado; desafios.

Abstract: The paper tries to identify the economic and security challenges for Portugal in the next decade. For the critical analysis were used innumerable base factors, taking into account the conceptual framework, which assisted in the construction of SWOT, and finally the impact cross matrix. The results show the main threats and opportunities for the country in the next decade. The analysis allows the establishment of intervention tactics for tackling the threats, transforming them onto opportunities, and improving the second ones.

Key-Words: economy; internal security; intelligence; SWOT; Cross-Impact Matrix; challenges.

Introdução

A nossa sociedade confronta-se com permanentes desafios, que afetam quer o nosso modo de vida, quer o próprio equilíbrio estrutural, económico e securitário. Estas mutações, mais ou menos turbulentas, são constantes no desenvolvimento da sociedade, seja a nível económico ou securitário. A próxima década é crítica na evolução do estado de saúde da sociedade portuguesa e na sua reestruturação do sistema socioeconómico.

As diferentes temáticas segurança e defesa, economia, educação, relações externas, sistemas de informações, justiça e energia, são ramos das ciências que recolhem informação, apresentam interfaces e diferentes especialidades taxonómicas. Assim pretende-se um objeto de estudo abrangente que aborde o conjunto das diferentes componentes, da sua complexa teia de inter-relações, que se constitui como um ecossistema.

Cada um dos elementos têm uma relação trófica, ou seja, cada um deles procura conhecimento no outro, ou ainda alimenta-se do outro. De facto, a dinâmica da sociedade gera em si mesmo um conjunto de informações que, pela sua diversidade e abundância, provocam estímulos exteriores e interiores, para os quais existirá retroação sistémica.

Esta assunção permite que os diferentes agentes promovam alterações no *satus quo*, a partir de alterações comportamentais do indivíduo, apostando na estratégia “See, Feel, Change”, como elemento fundamental da mudança – “Heart of Change” (Kotter & Cohen, 2002).

Quatro ideias fortes perpassam transversalmente a presente abordagem: a segurança e defesa não acontece sem atividade económica estável em crescimento e desenvolvimento; a educação é primordial para as pessoas e políticas; Justiça e energia contribuem para a segurança e defesa do país; os serviços de informações e as relações externas convergem na coadjuvação para a segurança e defesa.

Enquadramento conceptual

As temáticas abordadas serão desenvolvidas para proporcionar uma maior compreensão sobre o tema. Deste modo, apresenta-se o referencial teórico de forma a sistematizar a segurança e defesa, o crescimento e

o desenvolvimento económico, educação, justiça e energia, serviços de informações e relações externas, pretendendo-se fazer uma abordagem teórica de modo a perceber os fatores influenciadores e o seu processo de interação com os processos securitários

A segurança e a defesa

A etimologia da palavra segurança, deriva da palavra latim “*securus*”, que significa livre de perigo, do risco, da incerteza, sem preocupações. *Per se*, a segurança total é um mito, porque a ausência de risco, a previsibilidade, a certeza quanto ao futuro, são elementos contrários, ou melhor divergentes da postura e da envolvente em que se insere o Homem. Por essa razão Aquino refere-se à segurança como “um mal a evitar”.

A dimensão de segurança assume vários contornos, pelo que, esta reflexão, quanto ao risco que diminui a previsibilidade e aumenta a incerteza quanto ao futuro, envolve o cruzamento de vários aspetos da vida do ser humano.

O paradigma da segurança, seja ele de carácter emocional, laboral, monetário, ambiental, saúde, Interna, Estado, Mundial, em face do desenvolvimento tecnológico, dos processos eletrónicos, forma uma tríade inseparável da certeza e do risco, uma vez que o seu propósito é criar condições para atenuar ou anular os níveis de incerteza e imprevisibilidade do comportamento humano.

A exposição das diferentes abordagens de segurança, não obedecendo a nenhum rigoroso critério de ordenação, é apresentado a partir de uma perspetiva micro, para uma macro, consolidada pelo *core* essencial do Estado de direito, revelada pela sua função jurídico-regulamentar.

Um indivíduo, pela sua complexidade, agrega em si mesmo um conjunto de elementos, que o torna motivado (Maslow, 1943) e influenciam a sua segurança emocional. Esses elementos são de carácter social (amizade, socialização, aceitação), de *status* e autoestima (confiança, reconhecimento, respeito) e de auto realização (desenvolvimento, prestígio). A afirmação destas prerrogativas dá origem a um complexo rosário de relações pacíficas ou amigáveis, com carácter bilateral ou multilateral, revestindo-se como elemento de reciprocidade, permitindo a adoção de comportamentos conscientes, geradoras no domínio da segurança, de maior previsibilidade e redutora das fontes de risco e incerteza.

Apesar do estado evolucionista do *homo sociologicus* e o *homo psicologicus*, a vertente económica, do ser racional, *homo economicus*, permanece patente na necessidade que o mesmo sente na satisfação do seu desejo de segurança monetária. De facto, todo o indivíduo procura aplicar o seu capital de forma a dele obter o máximo proveito, procurando assegurar a sua estabilidade e proveito (Smith, 1776), permitindo-lhe uma relação equilibrada, na sua moldura egocentrista, com as suas necessidades primárias recorrentes e, com o seu nível de qualidade de vida.

O ambiente de trabalho seguro, em termos físicos ou em termos de evolução na carreira, e saudável, como resultado de práticas de responsabilidade social, gestão de pessoas e gestão ambiental, é fundamental no âmbito da segurança laboral. A melhoria desta segurança, através de aperfeiçoamentos na segurança e higiene no trabalho, bem como incentivos à prestação dos colaboradores, produz ganhos de produtividade, diminui o custo final do processo, pela redução de pausas no processo, absentismo, acidentes e doenças profissionais.

Um novo cânone surgiu na contemporaneidade relativa à segurança que se refere à segurança ambiental. Esta definida como a intersecção entre o ambiente e considerações na segurança interna, ao nível nacional, constitui-se como um importante elemento de intervenção no campo da política nacional e internacional (Allenby, 2000).

Apesar de não ser consensual em que medida é definida a segurança na saúde (todos os conceitos envolvem proteção contra ameaças, emergência global em casos de inadequada resposta, envolvimento de novos atores, por exemplo militares e, ligação à política externa (Aldis, 2008)), a Organização Mundial de Saúde (2007), defende que o sistema de saúde funcional é a pedra basilar da segurança na saúde, porque permite, dentro do sistema, o acompanhamento e a compreensão dos fenómenos e a cooperação internacional, incrementando os níveis de saúde, para evitar, em casos de doença, contágios que possam converter-se em pandemias (caso do Ébola em 2014).

O latente estado de confronto em que se encontram algumas nações, o terrorismo, e o comportamento de organizações criminosas nacionais e transacionais, são um fator de risco para a segurança interna de um Estado e consequentemente para a segurança mundial, podendo convergir na afirmação de Rees (2003) que antecipa a probabilidade da humanidade se autodestruir neste século. A segurança interna, assegurada pela intervenção das forças de segurança e das forças militares, é o primeiro patamar de intervenção territorial que pretende assegurar a liberdade e os direitos fundamentais dos cidadãos.

A segurança dos processos eletrónicos/espaco cibernáutico, definida com os procedimentos e certificados de autenticidade, registo pessoal e integridade, são uma forma de contribuir para a segurança dos utilizadores destes meios, cuja responsabilidade jurídica, quanto aos elementos, bem como quanto à integridade e validade dos documentos em forma eletrónica, garantida pelo organismo fornecedor do certificado.

Sendo necessário ao homem segurança para conduzir, planificar, conformar autónoma e responsabilmente a sua vida, o Estado de direito, tem como elementos constitutivos o princípio da segurança jurídica e da proteção de confiança (Canotilho, 2014). Assim, a segurança jurídica serve por um lado para estabilizar as relações jurídicas – âmbito objetivo – e, por outro, proteção de confiança – âmbito subjetivo.

Percebe-se, pelo exposto, que a segurança, *latus sensus*, composta por diferentes valores, funde-se a partir da redução dos riscos e das incertezas passíveis de gerar desconforto e conflitos a esse nível.

Concomitantemente os diferentes aspetos, são coadjuvados por esta segurança, a jurídica, que se consubstancia em legislação e/ou jurisprudência, normas, tratados, diretivas aplicadas não só pelo Estado, mas por organismos governamentais e não governamentais e outras instituições ao nível do trabalho, penal, saúde, criminal, mundial, tecnológica, confluem para incrementar a percepção e os níveis de segurança dos indivíduos, ou seja aumentar a “Human Security”, pela redução dos riscos à sua segurança e liberdade (Bajpai, 2003).

Economia: Crescimento e Desenvolvimento Económico

Os conceitos estruturais de economia permitem, numa perspetiva sistémica, a obtenção de uma visão global e abrangente do crescimento, nomeadamente, nos seus aspetos e fatores de determinação; os diferentes estágios de desenvolvimento; a relação entre o crescimento e o desenvolvimento, entre outros.

A origem da palavra economia, pela amplitude de intervenientes e características que agrupa, não deixa de contemplar os elementos estruturantes de origem que são o *oikos* e o *nomos*, ao considerarmos, a casa, em *latus sensus*, como uma região, estado ou nação, que deve ser administrada/gerida, de forma eficiente.

A economia é usualmente abordada sob duas formas, na vertente quantitativa – crescimento económico – e, na vertente qualitativa – desenvolvimento económico.

Destarte, tomando por base a abordagem quantitativa, o crescimento económico é um processo sustentado ao longo do tempo o qual os níveis de actividade económica aumentam constantemente. No entanto este processo está condicionado à disponibilidade de recursos produtivos (mão-de-obra, capital, recursos naturais renováveis, entre outros), aos ganhos de produtividade (produtividade do trabalhador) e à poupança da sociedade (define o ritmo dos investimentos), como o provam as várias teorias apresentadas por diversos e conceituados economistas.

A perceção do crescimento económico e o seu entendimento enquanto objetivo principal, em termos económicos, foi evoluindo e tornando-se mais consistente no que diz respeito à análise científica, e à sua determinação.

A práxis do crescimento económico evolui, desde o critério e progressão linear, menosprezadores dos fatores que para ele contribuem, à evolução por estágios – civilização primitiva¹; feudalismo²; capitalismo³; socialismo⁴ e comunismo⁵ – apresentada por Friederich List (1789-1846) e Karl Marx (1818-1883), aos modelos clássicos de Adam Smith (1723-1790) e Robert Malthus (1766-1834), cuja análise se baseia nas variáveis explicativas terra (fator constante) e população (fator crescente), aos modelos da análise moderna, cujo núcleo fundamental explicativo é o capital (acumulação de capital). A necessidade de inclusão de outras variáveis, como seja a inovação, a educação, o progresso técnico, que condiciona a produtividade dos fatores e influencia a produtividade do capital e as fronteiras dos preços dos fatores. *Id est*, intensificam o capital e, conseqüentemente contribuem para o crescimento do Produto Nacional Bruto

¹ Economia baseada na autossuficiência, em que os elementos eram caçadores e agricultores.

² Formação económico-social estabelecida como resultado da decomposição e afundamento do regime escravagista. Na sociedade feudal as principais classes são os senhores feudais – nobreza e alto-clero (representação do poder e detenção da terra) – e os camponeses – sem direitos políticos e jurídicos e representantes da classe explorada.

³ Designação implementada em meados do século XIX pelos socialistas para definir individualismo económico, cuja premissa base é que a grande parte da propriedade (terra e capital) é privada.

⁴ Nasceu como contraponto ao capitalismo, para remediar os seus defeitos, não só económicos, mas também morais, e define-se como uma economia de planeamento central em que o Governo controla todos os meios de produção.

⁵ O comunismo pode ser analisado pela sua vertente do conhecimento – comunismo científico – e pela sua vertente intelectual – comunismo filosófico. Teve como seu mentor Marx e Engels, e fundamenta que a propriedade privada dos meios de produção não deve existir e que os rendimentos devem ser distribuídos igualmente.

(PNB) e para a produtividade do trabalho. Assim, os diferentes modelos de crescimento, refletem-se em diferentes abordagens modernas em que o crescimento do PIB depende da acumulação de capital (Harrod-Domar, 1939 e 1946); de um prazo temporal infinito, progresso técnico e um fator acumulável (Cass, 1965; Koopmans, 1951; Ramsey, 1928); do progresso técnico e o ciclo de pobreza (Nurkse, 1950; Rosenstein-Rodin, 1943), do investimento em progresso técnico (Schumpeter, 1953); do crescimento de *stock* de capital, da força de trabalho e dos avanços tecnológicos (Kaldor, 1954; Solow, 1956; Swan, 1956); do modelo input-output (Wassily Leontieff, 1960); do progresso técnico da poupança e de dois fatores acumuláveis (Lucas, 1988, 1993, 2000; Mankiw, 1992; Romer, 1983, 1986, 1992, 1994; Weil, 1992) (Morgado, 2010).

O desafio da escolha do modelo de crescimento económico, em tempos de tensão político-ideológica, entre teorias clássicas/neo-clássicas, keynesianas ou marxistas, tendo em conta, as consequências, ou o padrão absoluto (“which theory best “fits the facts”” (Wolff & Resnick, 2012, p. 371)), e os impactos que a mesma têm na vida em sociedade, divergem na medida de exploração, ou conclusão quanto aos fatores e a forma de intervenção quanto à inflação, recessão, guerra, violência doméstica, desigualdade ou a componente social (Wolff & Resnick, 2012).

O conceito de desenvolvimento económico, é de cariz normativo e qualitativo, e no seu fundamento estão os pressupostos de qualidade de vida, como sejam, o acesso adequado a satisfação das necessidades básicas, à educação, acessibilidade aos cuidados de saúde, participação nas decisões governamentais ou organizações que afetam a sua vida (Sloman & Wride, 2009). Para o seu estudo é recorrente o uso do índice de desenvolvimento humano (IDH), para a definição e comparação do nível de desenvolvimento económico por considerar indicadores como a esperança média de vida, a educação e o PIB *per capita* contabilizados em paridade de poder de compra.

Apesar da estratégia de análise, mais técnica para o crescimento económico, e mais empírica para o desenvolvimento económico, promotora do afastamento contextual das duas análises (Barro & Sala-i-Martin, 2004), o âmago da estratégia económica conflui para o garante do crescimento e desenvolvimento económico das populações, ou seja, “o aumento da produção de produtos e serviços que ocorre durante um período de tempo prolongado” (Hall & Lieberman, 2008, p. 552) e a satisfação das necessidades básicas para alcance do seu real potencial.

Educação

A educação, *latus sensus*, incide não só nas competências técnicas adquiridas ao longo da formação académica, mas também na valorização do conhecimento e na qualificação. Esta tríade é um fator incubador do elemento fundamental da sociedade que é o *know-how*.

De acordo com Drucker (2003), a qualificação dos recursos humanos é um fator decisivo na gestão da inovação e adaptação à mudança, razão pela qual, a criação e desenvolvimento do capital humano constitui-se como uma vantagem competitiva das organizações (Heneman, Ledford, & Gresham, 2000; King & Sung-Choon, 2013; Morgado, 1997, cit. in Morgado & Gonzaga, 2014), porque se constitui como um “investimento com retorno [...] essencial para consolidar a performance e contribuir para o desempenho económico.” (Morgado & Gonzaga, 2014, p. 66).

A proximidade do tecido económico-produtivo dos centros de investigação universitários constitui-se como um conjunto de iniciativas integradas que formam um ecossistema (Cunha, 2012) catalizador de relações de confiança entre a panóplia dos agentes (económicos e conhecimento)

A qualificação como mentora do progresso e convergência com os padrões internacionais, reside na complementaridade não só nos seus níveis mais elevados, nas *spin offs*, *start-ups*, empreendedorismo, mas também no investimento sério empresarial (Oliveira, 2011).

A ênfase na educação, formação contínua, (re)qualificação do capital humano, é um processo de integração transnacional facilitador da eficácia política, organizacional e conjuntural, para que a legitimidade estrutural de um território e a competitividade de um país seja progressiva e capaz de intervir no mercado/território global.

Relações externas

O inevitável (Friedman, 2006), imparável e constante (Morgado, 2013b) processo da globalização envolve uma transmutação nos processos políticos, culturais e económicos (Giddens, 2002) revolucionando as formas como se estabelecem as parcerias e relações entre países e governos, formando o que Frasquilho (2012), considera a nova ordem global, constituindo-se como um “fenómeno de integração e proximidade entre culturas” (Morgado, 2013b, p. 47).

As relações externas internacionais e as redes de trabalho, têm impacto nos métodos de governação, na efetividade das políticas (Provan & Kenis, 2008) e na simbiose estrutural para a convergência política, económica, cultural e social.

As relações externas determinadas em duas dimensões analíticas críticas – relações sociais de poder e relações sociais de efeitos – permitem a definição de diferentes poderes, numa taxonomia definida por Barnett and Duvall (2005), como compulsório, institucional, estrutural e produtivo. É nesta quadratura e no contexto globalizante, que intervêm os elementos de poder, na definição da estratégia e harmonização mundial a nível da economia, da política, do ambiente e da segurança e defesa, em que, de acordo com Simmons (2001), países como EUA e Reino Unido, assumem um papel relevante.

Num mundo dividido em dois – zonas de paz e zonas de *turmoil* (Singer & Wildavsky, 1996) – a conceptualização das normas são extensões das normas e regras de políticas internas (Russett, 1993). No paradoxo das relações externas e internacionais, num mundo heterogéneo, as normas assumem um carácter cada vez mais local/regional, em função da sua difusão, seja em termos de conflito, integração ou democratização (Gleditsch, 2005).

O constructo decorrente das relações externas/internacionais, na sua abrangência económica, energética, ambiental, social e outras, numa envolvente assimétrica e heterogénea, procura estabelecer uma ordem internacional hegemónica, garante dos padrões de segurança e dinamizadora de uma ordem global.

A interdependência gerada pelas relações político-económicas, inseridas num ambiente mutável, global e competitivo, geram uma maior dinâmica nos ciclos (Morgado, 2014) e influência nas economias dos territórios e países.

Sistemas de informações – Intelligence

O sistema de informações componente essencial da segurança interna e externa de um país, tem observado ao longo dos tempos, uma adaptação à atmosfera global envolvente, no combate às ameaças macro, meso ou micro globais de um país/mundo, comportamento territorial ou cidade/indivíduo. De facto a incessante procura de informação, por parte dos cidadãos, utilizadores comuns, piratas e especializados torna premente a divulgação de informação, para que a necessidade de se subverter o

sistema, com a prática de crimes informáticos, nomeadamente a pirataria, seja reduzida. Assim, a presença no mundo virtual, seja *online* (sítio na internet) seja em redes sociais (*facebook, twitter, instagram, youtube, orkut*, entre outros) é essencial, definindo-se os tipos de media onde se projectam, os seus conteúdos e a sua funcionalidade.

No processo de globalização económica, cultural, tecnológica e social, a convergência de elementos fundamentais informativos é imprescindível, uma vez que a recolha de informações extravasa as plataformas tradicionais da mesma, adaptando-se ao sistema complexo criado pelo ser humano, a World Wide Web (*www* ou *web*), com o redimensionamento das oportunidades e desafios, resultante em mudanças nos comportamentos sociais e tecnológicos. Esta transformação derrubou fronteiras entre os intervenientes (autor, leitor, investigador, entre outros agentes) e incrementou a avidez pelo consumo e disseminação de informação, encontrando-se interligada com o processo de criação e partilha de informação (Zeng, Chen, Lush, & Li, 2010).

Perante a alteração do conceito de segurança interna, resultado da alteração da forma de prevaricação dos terroristas e criminosos, uma nova abordagem é necessária. A presença *online* e/ou redes sociais é uma das ferramentas ao dispor dos serviços no âmbito da Segurança Interna, para compreender os diferentes tipos de comportamentos criminosos e ou terroristas.

Assim, a presença virtual surge como ferramenta de combate às ameaças ao país e, como instrumento educativo, aproximando e tornando compreensível aos diferentes seguidores ou utilizadores, conteúdos como análise e gestão de riscos, informações, prevenção de terrorismo e sociologia de segurança interna (Bellaviita & Gordon, 2006).

As redes sociais e a presença na internet induzem a novos comportamentos e a novas estratégias por parte dos serviços de informações dos diversos países, como medida complementar para a aproximação social à população e para controle de informação.

Um novo meio coletivo de informações é construído pela web (Nishida, 2002), que se constitui com uma infraestrutura com impacto no futuro, pela presença generalizada e conectividade estabelecida, concretizando as necessidades humanas da era pós-industrial, a saber o *empowerment* de informação, a partilha de conhecimento, o *clustering* social virtual; o enriquecimento de serviços, e o desenvolvimento da sabedoria em termos práticos (Liu, 2003).

A informação e sua utilização constitui-se como elemento preponderante no processo de decisão, que terá maior ênfase com a avaliação de

riscos, com ferramentas como o Social Media Intelligence (SOCMINT) (Odmand, Bartlett, & Miller, 2012).

Com a ferramenta SOCMINT, é permitido aos serviços recolher, processar, analisar e elaborar relatórios, para as necessidades dos serviços, das polícias e das agências governamentais, antecipando comportamentos que ameacem a segurança interna.

De acordo com Odman (2009), os serviços de informações necessitam de trabalhar para assegurar a compreensão do público no que diz respeito aos seus objetivos, papéis e ética, por forma a consolidar a confiança na supervisão do seu trabalho secreto, nomeadamente, na razão para a necessidade de manter as suas fontes e os seus métodos secretos.

Considerando que os serviços de informações e os *media* têm o mesmo *core business* de atuação – recolha, análise e transmissão de informação – (Campbell, 2009), e à semelhança dos *media* e dos serviços de informações que procuram conhecimento, para aumentar a compreensão e informar os consumidores (Dover & Goodman, 2009), também estes últimos, se debatem por esta necessidade de forma mais autónoma e imparcial, sem o contributo ou análise de intermediários, como sejam, os meios de comunicação profissionais.

Metodologia

Após a introdução e compreensão de conceitos relativos à economia, segurança e às demais componentes abordadas, interessa-nos avançar para a área empírica que refletirá a aplicação de diferentes ferramentas, que permitam o cruzamento de informação, com pontos de partida quer em termos de gestão estratégica, quer em termos de informações, para o ponto de chegada que é a definição holística dos desafios para uma década em Portugal.

O primeiro passo será a determinação de todas as ameaças, oportunidades, pontos fortes e fracos da estrutura portuguesa. A opção pelo instrumento de análise SWOT deve-se ao facto de este ser o método generalizado e de complemento à formulação da estratégia (Dyson, 2004), à implementação e ao controlo e avaliação da estratégia (Houben, Lenie, & Vanhoof, 1999). A este procedimento seguir-se-á uma análise específica viabilizando a aplicação de uma ferramenta analítica de informação, designada de Matriz de Decisão ou Matriz de Impacto Cruzado.

A informação gerada pelos diversos indicadores da matriz e análise SWOT permite a intervenção na análise de informação, conhecida por

técnica da matriz de impacto cruzado ou Matriz de Decisão, desenvolvida nos anos 60 pelo sistema de informações da Central Intelligence Agency – CIA, como “intelligence analysis technique” (Heuer Jr. & Pherson, 2011). Esta técnica de análise de cenários ao ponderar cada um dos componentes determina quais os aspetos essenciais dos desafios da sociedade portuguesa.

A perspetivação dos pontos fracos e fortes é essencial quer para o processo de gestão estratégica organizacional (Hisrich & Peters, 1989), complementada pela avaliação das ameaças e oportunidades (Krijnen, 1992), quer para a definição de políticas sectoriais e económicas da organização, que é um país.

Assim, para a consolidação específica das ameaças e oportunidades, elaborou-se uma Matriz de Decisão, considerando sete critérios: (1) segurança e defesa; (2) economia; (3) educação; (4) relações externas; (5) sistemas de informação/tecnologias e (6) justiça e energia. A cada um destes critérios atribui-se uma ponderação, representativa do seu peso relativo. As opções, ameaças e oportunidades, sobre a qual se constrói a Matriz de Decisão, são definidas de acordo com a sua importância no âmbito dos critérios (do mais importante para o menos importante).

A utilização sequencial dos dois instrumentos de análise, a montante – SWOT – e, a jusante – Matriz de Decisão ou de Impacto Cruzado – permite o plasmar dos aspetos mais relevantes que se configurarão como os desafios da próxima década para Portugal, contribuindo para o planeamento interativo da estratégia mais adequada.

Resultados e Discussão

Para a formulação da matriz SWOT, decorre uma investigação sobre os elementos constantes do ambiente interno, que desemboca na análise dos pontos fracos e fortes do país, precedido da análise externa, que proporciona uma visão das ameaças e oportunidades.

As variáveis do ambiente externo não são controladas pelos governos dos países, neste caso Portugal, podendo assumir carácter directo – são influenciados pelas acções governamentais⁶ – e indirecto – impactantes a longo prazo⁷.

⁶ Exemplos desses factores são os credores, os fornecedores, a União Europeia, o FMI, o Banco Central Europeu, Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP.

⁷ Inclui aspetos económicos, socioculturais, tecnológicos, políticos e jurídicos.

Na senda do movimento evolutivo da sociedade portuguesa, diversos são os aspectos que poderão ser expostos como oportunidades, nos níveis considerados:

1. Educação: (1) Desenvolvimento do processo de *e-learning*; (2) Programas de formação profissional; (3) Programas de emprego, proteção social e formação para desempregados no IEF – Instituto de Emprego e Formação Profissional; (4) Reestruturação do Ensino (ciclo, secundário e Superior); (5) Reavaliação e Redefinição dos currícula para ajustamento às necessidades do mercado;
2. Conhecimento: (6) Papel das redes sociais; (7) Sociedade em rede; (8) Sociedade do Conhecimento⁸.
3. Economia: (9) Modernização da infraestruturas de transportes pela União Europeia – UE; (10) Forte apoio das forças políticas europeias, na definição das estratégias de atuação portuguesa face ao panorama económico; (11) Novas regras para o reforço da política monetária e fiscal (Nacional e Europeu); (12) Recuperação da economia da UE; (13) Atração de novos investidores; (14) Aproveitamento do potencial ambiental e melhorar a qualidade de vida associada; (15) Mercado dos PALOP's – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – e da CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
4. Recursos e Energia: (16) Apostar em energias alternativas (processo em constante evolução); (17) Diversificação dos fornecedores de energia; (18) Posicionamento estratégico como plataforma e/ou ligação entre os países da Europa com o Resto do Mundo; (19) Armazenamento das reservas em território nacional; (20) Aproveitamento do nosso maior recurso estratégico MAR (existência de tecnologia economicamente viável para a captura de recursos);
5. Segurança, Justiça e Defesa: (21) Aproximação ao cidadão; (22) Maior consciencialização para a prevenção, preparação, atuação e mitigação (como resultado de sucessão de catástrofes); (23) Cidadão mais reivindicativo; (24) Construção de dinâmica de interação produtiva; (25) Processo de transferência de aprendi-

⁸ Criação com o Programa Operacional da Sociedade do Conhecimento – POSC de estratégias de fomento à disseminação de informação.

zagens e conhecimentos⁹; (26) Desenvolvimento tecnológico e facilidade de acesso à informação na justiça; (27) Cooperação internacional no combate ao crime; (28) Alternativas aos tribunais na resolução de diferendos; (29) Cooperação com organizações da sociedade civil.

Na antítese das oportunidades, as ameaças configuram-se em 4 dos 5 níveis estratégicos formados para o conjunto de oportunidades, conforme a listagem que a seguir se apresenta:

1. Educação: (1) Envelhecimento da população; (2) Diminuição dos quadros qualificados (Emigração); (3) Rupturas na solidariedade social; (4) Não reposição do saldo natural (menos jovens com consequências graves daqui a 2 ou 3 gerações); (5) Necessidade de adaptação constante ao mercado; (6) Interesse relativamente à formação base diminuto; (7) Dispersão da oferta formativa; (8) Desajuste da formação relativamente às expectativas e necessidades dos formandos em função do mercado de trabalho.
2. Político-Económico: (9) Dificuldade na compatibilização trabalho-vida familiar; (10) Avaliação excessivamente fundamentada no conceito de gestão performativa; (11) Decréscimo da utilização de transporte por comboio; (12) Declínio da rede de transportes públicos; (13) Desentendimento político face às políticas de austeridade; (14) Dissolução da Assembleia da República; (15) Incerteza quanto às políticas de austeridade; (16) Desempenho económico fraco; (17) Nível de investimento público para os próximos anos reduzido; (18) Recuperação económica baseada nas exportações; (19) Desemprego de longa duração; (19) Qualificação profissional superior da mão-de-obra da UE superior à nossa; (20) Taxa de desemprego com tendência de crescimento; (21) Falência das instituições fundamentais ao regime político; (22) Corrosão e corrupção do tecido social; (23) Corrosão e corrupção dos serviços públicos; (24) Fragilidade da economia portuguesa perante concorrência internacional (Inexistência de grupos económicos fortes); (25) Reduzida capacidade negocial nas decisões políticas da UE.

⁹ Divulgação da informação em atividades de extensão à comunidade, congressos, formações, partilha de experiências.

3. Recursos e Energia: (26) Sectores estratégicos geridos por menor número de portugueses; (27) Sectores estratégicos controlados por multinacionais internacionais (comunicação, eletricidade); (28) Pouca diversificação e conseqüente dependência energética de petróleo e gás; (29) As reservas energéticas armazenadas fora do território português.
4. Segurança, Justiça e Defesa: (30) Lacunas na coordenação operacional; (31) Incremento dos riscos de ameaças não-tradicionais à segurança, (por exemplo, tráfico humano, tráfico de órgãos, cibercrime); (32) Cooperação com forças europeias e internacionais pode tornar Portugal um alvo de terrorismo internacional; (33) Delicada gestão dos recursos; (34) Descrédito da justiça perante os cidadãos; (35) Acréscimo do número de presos; (36) Acréscimo do crime organizado; (37) Efeitos sociais do desemprego, migração e distribuição não equitativa de rendimento; (38) Princípios da independência e imparcialidade do sistema de justiça não são entendidos.

Ao nível do ambiente interno, os itens respeitam a variáveis características ou adjacentes ao país, onde estão definidas as políticas e incluem a estrutura, a cultura e os recursos do país.

O ponto de partida para a análise são os objetivos e metas, a visão que um governo tem para o seu país, bem como os seus recursos. Destarte, as forças ou os pontos fortes do país, que se complementam e integram, são multidisciplinares e heterogéneos, tendo como pedra angular a localização estratégica face ao oceano atlântico e restantes países (1), o que consubstancia o seu posicionamento geográfico – zona costeira – como porto de entrada na Europa e resto do mundo (2). As reformas estruturais da administração pública (3), complementadas com a reforma do código do trabalho para o sector privado e público (4), e por políticas salariais assentes em baixos rendimentos (5); a (6) rede viária bastante desenvolvida; (7) a rede informática desenvolvida; e a (8) possibilidade de potenciar a infraestrutura marítima, integram os aspetos político-económicos do país/território.

Na educação a boa qualificação dos recursos humanos (9), a rede de ensino desenvolvido (10), a motivação direcional da formação para o mercado (11) associado à implementação de Cursos Tecnológicos especializados, substituídos por Cursos de Técnico Superior Profissional (12), bem como a diminuição da taxa de analfabetismo e a implemen-

tação de cultura de qualidade – Acreditação Regular dos cursos (A3ES) (13), são os pontos fortes deste vetor estratégico.

A miríade de pontos fortes na visão estratégica de segurança, justiça e defesa são decorrentes da estrutura institucional, da revogação e implementação de novas leis, bem como no trabalho interpares. Na confluência dinâmica destes fundamentos consideram-se: (1) as estruturas organizadas, resistentes e com capacidade de trabalho (municipal, distrital e nacional); (2) o Sistema integrado de operações de proteção e socorro – SIOPS; (3) existência de informação técnica – documentos normativos e referenciais; (4) a inexistência de ameaças internas, bem como a reduzida oposição governamental, consolidada com o desconhecimento de grupos terroristas; (5) a ausência de risco de conflitos internos; (6) a vontade política e participação nas operações internacionais; (7) os baixos níveis de corrupção nas forças militares e segurança; (8) a legitimidade na aplicação da lei; (9) força policial e segurança tecnicamente qualificada; (10) reestruturação e redução de custos, o que permite a complementaridade de recursos (fusão de serviços) (11) e induz a economias de escala na sua utilização (12); (13) a cooperação entre as entidades, de que são exemplo os grupos de trabalho entre autoridades públicas, privadas e cidadãos; (14) uma cultura institucional de justiça consolidada; (15) sistema penal dinâmico e aberto a mudanças, para a manutenção e validação da (16) existência de um apropriado constructo do sistema judicial e, por último o desenvolvimento do sistema de informações, no âmbito da estratégia internacional “intelligence” (17).

Estes elementos fazem jus ao desenvolvimento educacional, segurança, penal e económico, apesar da crise, que Portugal tem vindo a revelar ao longo do seu trajeto.

No conspecto realizado, verifica-se que ainda existem muitas debilidades que se enformam como os pontos fracos, muitos dos quais são revelantes quando comparados com os seus parceiros europeus.

De facto, apesar da sua rede de ensino mais desenvolvida e da melhoria dos indicadores educativos, a realidade é que o ensino (secundário, tecnológico e superior) tem uma baixa interação com o ambiente envolvente (que se repercutem nas atividades com extensão à comunidade) (1), o que conduz a uma fraca qualificação dos recursos humanos (2) em comparação com a média da UE, ao abandono escolar (3), bem como a baixo nível de participação cívica e cultural da população (4). Outros aspetos relevantes relacionam-se com a morosidade, a burocracia no processo de avaliação e acreditação dos cursos do ensino superior (5),

e o financiamento das instituições que é maioritariamente via orçamento de Estado (6).

Em termos geoestratégicos, a localização na periferia da Europa (7) e a falta de uma política integrada logística e de transporte (8), acarreta o ónus da dependência nas infraestruturas de comunicações dos outros países europeus (9), bem como reduzidos níveis de investimento estrangeiro (10). O decréscimo do investimento, a par da crise económica, são geradores na vertente político-económica de instabilidade social por via da política governamental de austeridade (11), que, por redução do rendimento disponível das famílias, conduz ao baixo nível de procura interna (12), a elevados níveis de desemprego, especialmente jovem com formação superior (13), que se aprofunda com o desajuste entre a oferta e a procura de emprego relacionada com as necessidades das empresas (14).

A dinâmica legislativa enunciada como ponto forte, com vista ao dirimir de ineficiências é, em termos de segurança, justiça e defesa incipiente (15), o que não promove comportamentos de eficiência, apostando numa liderança de *topdown* (16). Por outro lado a existência de organismos com funções transversais de carácter semelhante, potenciadoras da duplicação de funções (17), também despoleta competição interna – intra – (18) e inter – entre as diferentes forças de segurança (19) –, bem como a redução do espaço de manobra em resultado do foco no consenso (20). Este quadro coloca-nos perante um contexto de estratégia reativa das instituições (21), obstaculizando o desenvolvimento de uma política estratégica e reduzindo o nível de aceitação de reformas estruturais (22). O óbice da justiça centra-se no número elevado de processos por tribunais (23), apesar da criação de julgados de paz e outras figuras, para resolução mais célere dos processos, o que efetiva a justiça como morosa (24) e com organizações judiciais ineficientes (25). Em coexistência com outros eixos estratégicos, a redução do orçamento (26) é um agente que condiciona a evolução e a definição de linhas conducentes à efetividade. Iterativamente, a monitorização institucional e uma avaliação de desempenho menos adequada (27), a capacidade física de infraestruturas deficientes (28) e a prevalente estigmatização dos serviços de informações, segurança e justiça por motivos históricos (29), complementam os já profícuos pontos fracos.

A análise das características internas do sistema nos diferentes níveis, que agora se citam pró-memória: capacidade de inovação; *customer relationship management* (CRM); instalações e infraestruturas; serviços/ produtos/capacidades; eficiência, eficácia e flexibilidade e, recursos humanos/capital humano, fundamenta o número de fatores identificados

como pontos fortes e fracos, como ameaças e oportunidades, resumidos na Análise da Matriz SWOT.

A tabela 1 sumariza todos os elementos constantes decorrentes da análise económica, social, financeira, energética, de justiça, educação, correspondentes a estratégias de intervenção passíveis de serem incorporadas num ambiente entrópico, proactivo e estruturante.

Tabela 1
Análise SWOT

Fatores Internos Fatores Externos	Forças (S)	Fraquezas (W)
Oportunidades (O)	Estratégias SO	Estratégias WO
	Promover ações de informação ao cidadão (educação, justiça,...) Promover ações de coordenação inter e intra-organismos. Promover programas cofinanciados de desenvolvimento. Requalificação dos recursos humanos.	Envolver o maior número de atores. Promover campanhas de divulgação, promoção e ações de sensibilização. Promover os processos de aprendizagem para a melhoria da qualificação. Promover a cultura de justiça. Promover políticas de reforço da posição estratégica do país
Ameaças (T)	Estratégias ST	Estratégias WT
	Promover cultura de participação cívica. Incentivar os decisores a investirem em Portugal. Promover a qualificação dos recursos humanos. Promover a coordenação europeia e internacional. Promover a cooperação económica europeia com Portugal.	Promover cultura de segurança a vários níveis. Promover a cultura de cooperação e coordenação. Promover sinergias entre serviços, diferentes forças policiais e de defesa, e a justiça. Fomentar a aplicação célere da justiça.

Após percorrermos o imbricado conjunto de pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades, com referência aos casos mais significativos a explorar, é possível, à luz da dialética sistematizada da informação e da reflexão expurgada na matriz de decisão, a cada uma das componentes enumeradas supra, atribuir fatores de ponderação, para a criação de uma decisão coordenada, crítica e valorativa dos desafios para uma década.

Evitando ideologismos, tomaremos o contexto da matriz de decisão, como ponto de partida, para evidenciar a convergência em torno dos aspetos essenciais de análise, a saber: Portugal – País e Território; Economia; Integração Europeia; Sectores estratégicos e dependência energética.

Sendo a nossa base a matriz de decisão, na tabela 2 são sistematizados as principais ameaças do país, nos quais se encapsulam os desafios de Portugal.

Tabela 2

Ameaças para a próxima década

País e Território	<ul style="list-style-type: none">• Envelhecimento da população.• Diminuição dos quadros qualificados (Emigração).• Rupturas na solidariedade social.• Não reposição do saldo natural (menos jovens com consequências graves daqui a 2 ou 3 gerações).• Ensino: desajuste da formação relativamente às expectativas e necessidades dos formandos em função do mercado de trabalho.
Problemas económico-financeiros	<ul style="list-style-type: none">• Falência das instituições fundamentais ao regime político.• Corrosão e corrupção do tecido social.• Corrosão e corrupção dos serviços públicos.
Problemas da integração europeia	<ul style="list-style-type: none">• Reduzida capacidade negocial nas decisões políticas da UE.• Fragilidade da economia portuguesa perante concorrência internacional (Inexistência de grupos económicos fortes).
Sectores estratégicos da economia	<ul style="list-style-type: none">• Geridos por menor número de portugueses.• Controlados por multinacionais internacionais (comunicação, eletricidade)
Dependência energética	<ul style="list-style-type: none">• Pouca diversificação e consequente dependência energética do petróleo e gás.• Reservas energéticas armazenadas fora do território português.

O país e o território tem assistido, à semelhança dos restantes países ocidentais, ao envelhecimento da população, decorrente não só do aumento da esperança de vida média, mas também da não reposição do saldo natural, com consequências estruturais a longo prazo na economia e na sociedade, como sejam o quebrantamento na solidariedade social. Em face da conjuntura vivida a nível nacional e internacional, o mercado de trabalho confronta-se com vários desafios, o maior dos quais prende-se com a diminuição dos quadros qualificados, decorrente do aumento da emigração. Por outro lado, o ensino/formação encontra-se desajustado à atual reconfiguração do mercado de trabalho mais exigente, flexível e competitivo.

É neste contexto que, apesar das políticas de emprego adotadas, constantes da modernização da economia, estes aspetos ainda são poderosas ameaças para o país.

Sob o prisma dos problemas económico-financeiros, a dívida pública e os compromissos assumidos pelo Governo perante a *Troika* e UE, são reveladores da falência das instituições fundamentais ao regime político e neste ambiente transparece a corrosão e corrupção do tecido social e dos serviços públicos.

Na dimensão integração europeia, a inexistência de grupos económicos fortes, torna a economia portuguesa vulnerável à concorrência internacional. Por outro lado, as políticas de representatividade na UE (Conselho Europeu, Parlamento Europeu) influenciam o nível e capacidade negocial na definição das políticas da UE, face aos países de maior dimensão e com uma economia mais sólida.

Importa destacar que em contexto de ameaça o controle de setores estratégicos por multinacionais internacionais (comunicação, eletricidade, entre outras) e a respetiva gestão por não portugueses, é sintomático da dependência e fragilidade da economia perante estratégias corporativas não defensoras do interesse nacional.

O País enfrenta uma situação perniciosa em termos de dependência energética. De facto, apesar do reforço do investimento em energias renováveis e alternativas, Portugal tem pouca diversificação energética, consolidando a petróleo/gás dependência, reforçada pelo armazenamento das nossas reservas fora do território português, passíveis de serem controladas, coercivamente ou economicamente, por terceiros.

Apesar das ameaças elencadas surgirem como elemento obstaculizante da próxima década, a entropia provocada pelas oportunidades permitem estabelecer fundamentos de otimismo para uma evolução social, económica, cultural, e de segurança do país.

Os rostos mais visíveis das oportunidades, e que não podem deixar de ser eleitos como prioridades de intervenção nacional, são o mercado dos PALOPS' e da CPLP, com dupla função – investidor e espaço de desenvolvimento da atividade económica das empresas portuguesas –, o posicionamento estratégico de Portugal, como plataforma e/ou ligação entre os países da Europa com o Resto do Mundo, o aproveitamento do maior recurso estratégico, MAR, ao qual está subjacente a existência de tecnologia economicamente viável para a captura de recursos.

A aplicação do quadro conceptual da sociedade em rede e da sociedade do conhecimento, convergem para a consolidação e eficiência do processo de transferência de aprendizagens e conhecimentos, que constituem um outro eixo de oportunidades e desafios para uma nova década.

Outro dos desafios radica na energia, quer a nível das energias alternativas, que têm sido objeto de crescimento e constante evolução, quer a nível da diversificação dos fornecedores de energia, e, por último a procura e/ou criação de infraestruturas que tornem viável o armazenamento das reservas em território nacional.

A última oportunidade identificada consiste no aproveitamento do forte apoio das forças políticas europeias, na definição de estratégias de atuação portuguesa face ao panorama económico, que permitem a exequibilidade político-económica.

Como corolário, o manancial de ameaças e oportunidades reduziu-se a 25 aspetos essenciais (15 ameaças e 10 oportunidades) passíveis de se constituírem como vertentes de intervenção governamental. Esta intervenção é primordial para o garante da segurança e ordem pública, na medida em que, o nível de educação, desemprego, desigualdade de rendimentos, instituições vulneráveis à corrosão e corrupção e a mutação do ambiente global, são potenciadores da prática de crimes (Morgado, 2013a).

Conclusão

A abordagem analítica presente configura-se na conciliação de duas técnicas diferenciadas ao serviço das organizações, particularmente dos serviços de informações (matriz de decisão), e da gestão (SWOT). Assim, aflorámos e diagnosticámos os fundamentos para a análise SWOT, TOWS e Matriz de Decisão, num contexto de crise, figura predominante da realidade contemporânea e indissociável das análises e políticas adjacentes.

No início desta análise constatou-se a existência de um significativo número de forças, fraquezas, ameaças e oportunidades, tendo em conta a estrutura sociodemográfica, cultural, político-económica, segurança/justiça e defesa.

Com base nestes, restringimo-nos às ameaças e oportunidades do país, para o qual nos socorremos da Matriz de Decisão, para aferir os pontos que são prevalentes em relação aos demais.

Este entendimento permite uma visão holística da realidade portuguesa possibilitando uma intervenção pró-ativa das diferentes entidades no terreno.

A premência estratégica que alia o desenvolvimento estável de simbioses entre os diferentes elementos constitui-se como um desafio para o dirimir de desigualdades e iniquidades intra-fronteiriças, espaço nacional, intraeuropeias e mundiais, num momento de relevante necessidade de uma economia competitiva, de um estado forte e de segurança cada vez mais essencial, num quadro de globalização económico-competitiva e um quadro de insegurança latente.

O diagnóstico realizado sobre Portugal para a próxima década, é o reflexo das condicionantes nacionais, europeias e globais, que o país enfrenta e/ou enfrentará.

Resumidamente identificaram-se elementos de contexto (país e território), de economia, integração europeia, sectores estratégicos e dependência energética como ameaças. Por outro lado, como oportunidades, apresentam-se questões ao nível do conhecimento, de energia, de mercados e de recursos estratégicos (Mar).

É neste desiderato que, em relação ao nosso objeto originário do nosso interesse, os desafios económicos e securitários para a próxima década em Portugal, perspetivamos e refletimos que o ecossistema português, apesar das suas debilidades, pode potenciar a sua posição a nível económico e securitário, com a simbiose e retroação sistémica dos seus recursos e suas potencialidades identificadas.

Bibliografia

- Aldis, W. (2008). Health security as a public health concept: A critical analysis. *Health Policy and Planning*, 23(6), 269-375. doi: 10.1093/heapol/czn030
- Allenby, B. R. (2000). Environmental security: Concept and implementation. *International Political Science Review*, 21(1), 5-21. doi: 10.1177/0192512100211001

- Bajpai, K. (2003). The idea of human security. *International Studies Review*, 40(3), 195-228. doi: 10.1177/002088170304000301
- Barnett, M., & Duvall, R. (2005). Power in international politics. *International Organization*, 59(1), 39-75. doi: 10.1017/S0020818305050010
- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic Growth* (2nd ed.). London: Massachusetts Institute of Technology.
- Bellaviita, C., & Gordon, E. (2006). Changing homeland security: Teaching the core. *Homeland Security Affairs*, 2(1), 1-10.
- Campbell, T. (2009). Bedmates or sparring partners? Canadian perspectives on the media-intelligence relationship in “The new propaganda age”. In R. Dover & M. S. Goodman (Eds.), *Spinning intelligence: Why intelligence needs the media, why the media needs intelligence* (pp. 165-184). London: C. Hurst and Co. Ltd.
- Canotilho, J. J. G. (2014). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Cunha, A. M. (2012). Os desafios da valorização do conhecimento. *Cadernos de Economia*, 99, 22-24.
- Dover, R., & Goodman, M. S. (2009). *Spinning Intelligence: Why intelligence needs the media, why the media needs intelligence*. London: C. Hurst and Co. Ltd.
- Dyson, R. G. (2004). Strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick. *European Journal of Operational Research*, 152(3), 631-640. doi: 10.1016/S0377-2217(03)00062-6
- Frasquilho, M. (2012). Uma nova ordem global. *O Economista – Anuário da Economia Portuguesa, Ano XXV*, 30-35.
- Friedman, T. L. (2006). *O mundo é plano: Uma breve história do século XXI* (6.^a ed.). Lisboa: Actual Editora.
- Giddens, A. (2002). *Runaway world: How globalization is reshaping our lives*. London: Profile Books.
- Gleditsch, K. S. (2005). *All international politics is local: The diffusion of conflict, integration and democratization* (4th ed.). Michigan: The University of Michigan.
- Hall, R. E., & Lieberman, M. (2008). *Economics: Principles and applications*. Mason: Thomson Higher Education.
- Heuer Jr., R. J., & Pherson, R. H. (2011). *Structured analytic techniques for intelligence analysis*. Washington DC: CQ Press.
- Hisrich, R. D., & Peters, M. P. (1989). *Entrepreneurship: Starting, developing and managing a new enterprise*. Boston: Homewood.
- Houben, G., Lenie, K., & Vanhoof, K. (1999). A knowledge-based SWOT-analysis system as an instrument for strategic planning in small and medium sized enterprises. *Decision Support Systems*, 26(2), 125-135. doi: 10.1016/S0167-9236(99)00024-X

- Kotter, J. P., & Cohen, D. S. (2002). *The heart of change*. Boston: Harvard Business School Press.
- Krijnen, H. G. (1992). *Strategie en Management*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Liu, J. (2003). *Web Intelligence (WI): What makes wisdom web?* Paper presented at the International Joint Conference on Artificial Intelligence.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396. doi: 10.1037/h0054346
- Morgado, S. M. A. (2010). *Crescimento económico e saúde: Causalidades e sinergias*. Projecto de investigação Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales – Universidade de Extremadura. Badajoz.
- Morgado, S. M. A. (2013a). Crime and socio-economic context: A framework approach. *Proceedings in Advanced Research in Scientific Areas*, 139-142.
- Morgado, S. M. A. (2013b). Going global: Health organizations and networking – information society and social media. *Proceedings in Scientific Conference*, 47-51.
- Morgado, S. M. A. (2014). (Des)Ajustamento das finanças públicas em Portugal (1995-2012). *Revista da UIIPS*, 2(2), 145-155.
- Morgado, S. M. A., & Gonzaga, L. (2014). A formação profissional ainda compensa? O valor estratégico da qualificação dos recursos humanos. *Revista da UIIPS*, 2(1), 66.
- Nishida, T. (2002). Social intelligence design for the web. *Intelligent Systems, IEEE*, 35(11), 37-41. doi: 10.1109/MC.2002.1046972
- Odman, D. (2009). Intelligence Secrets and Media Spotlights: Balancing Illumination and Dark Corners. In R. D. M. S. Goodman (Ed.), *Spinning Intelligence: Why Intelligence Needs the Media, Why the Media Needs Intelligence* (pp. 37-56). London: C. Hurst and Co. Ltd.
- Odmand, D., Bartlett, J., & Miller, C. (2012). Introducing Social Media Intelligence (SOCMINT). *Intelligence and National Security*, 1-23.
- Oliveira, P. G. d. (2011). Investir na qualificação. *Cadernos de Economia*, 99, 25-28.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Models of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. doi: 10.1093/jopart/mum015
- Rees, M. (2003). *Our final hour*. New York: Basic Books.
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Chichester: Princeton University Press.
- Simmons, B. A. (2001). The international politics of harmonization: The case of capital market regulation. *International Organization*, 55(3), 589-620. doi: 10.1162/00208180152507560
- Singer, M., & Wildavsky, A. (1996). *The real world order: Zones of peace/Zones of turmoil*. Chatham, NJ: Chatham House.

- Sloman, J., & Wride, A. (2009). *Economics* (7th ed.). Essex: Pearson Education Limited.
- Wolff, R. D., & Resnick, S. A. (2012). *Contending economic theories: Neoclassical, Keynesian and Marxian*. London: Massachusetts Institute of Technology.
- Zeng, D., Chen, H., Lush, R., & Li, S. H. (2010). Social media analytics and intelligence. *Intelligent Systems, IEEE*, 25(6), 13-16. doi: 10.1109/MIS.2010.151

Tabela 3 – Matriz de Decisão – AMEAÇAS

Opções	Criterios	Sistemas de Informação/tecnológicos										Total				
		Segurança e Defesa 16,0%	Economia 15,5%	Educação 20,5%	Relações Externas 9,0%	Informação/tecnológicos 9,0%	Justiça 16,0%	Energia 14,0%	Total 100%							
Envelhecimento da população.		25	4,16	27	4,185	38	7,79	23	2,07	22	3,42	32	5,12	22	3,08	47,3
Diminuição dos quadros qualificados (emigração).		26	4	26	4,03	37	5,585	38	3,42	38	3,42	28	4,48	29	4,05	31,0
Ruínas na sociedade social		24	3,84	23	3,666	32	6,56	25	2,25	21	1,89	35	5,6	23	3,23	26,9
Não retorno do saldo natural (menos jovens com consequências graves daqui a 2 ou 3 gerações).		23	3,68	25	3,875	29	2,995	27	2,43	37	3,33	30	4,8	28	3,92	30,0
Necessidade de adaptação constante ao mercado.		19	3,04	22	3,41	35	2,175	13	1,17	25	2,25	15	2,4	13	1,82	21,3
Interesse relativamente à formação base eliminado.		20	3,2	21	3,255	34	6,97	34	0,99	24	2,16	11	1,76	12	1,68	20,0
Diversidade da oferta formativa.		21	3,16	20	3,1	33	6,785	32	3,08	23	2,07	8	1,28	11	1,54	19,2
Desajuste da formação relativamente às expectativas e necessidades dos formandos em função do mercado de trabalho.		22	3,52	24	3,72	36	7,38	26	2,34	39	3,51	34	5,44	30	4,2	30,1
Dificuldade na compatibilização trabalho-vida familiar.		6	0,96	9	1,395	11	2,255	1	0,09	20	3,8	6	0,96	1	0,14	7,6
Avanço excessivamente fundamentado no conceito de gestão performativa.		7	1,12	14	1,766	15	5,135	7	0,83	8	0,65	7	1,12	2	0,28	10,4
Desinvestimento na utilização do transporte por comboio.		11	1,76	14	2,17	12	2,46	9	0,81	14	1,26	2	0,32	16	2,24	11,0
Desfio da rede de transportes públicos.		12	1,92	10	1,55	17	3,485	8	0,72	13	1,17	1	0,16	15	2,1	11,1
Desenvolvimento político face às políticas de austeridade.		18	2,88	31	4,605	24	4,92	16	1,44	4	0,36	5	0,8	14	1,96	17,2
Desenho da Assembleia da República.		10	1,6	15	2,25	13	2,605	15	1,35	9	0,81	4	0,64	18	2,52	11,9
Incerteza quanto às políticas de austeridade.		17	2,72	30	4,65	22	4,715	14	1,26	8	0,72	3	0,48	19	2,66	17,2
Desemprego económico físico.		16	2,56	34	5,27	22	4,51	30	0,9	12	1,08	21	3,16	21	2,94	20,6
Nível de investimento público para os próximos anos reduzido.		15	2,4	33	5,115	21	4,305	24	2,16	11	0,99	18	2,88	20	2,8	20,7
Recuperação económica baseada nas exportações.		9	1,44	32	4,96	20	4,1	28	2,52	10	0,9	17	2,72	27	3,78	20,4
Desemprego de longa duração.		8	1,28	18	2,79	19	3,895	20	1,8	26	2,34	16	2,56	26	3,64	18,3
Qualificação profissional superior da mão-de-obra da UE superior à nossa.		14	2,24	17	2,635	26	5,33	29	2,61	28	2,52	13	2,08	25	3,5	20,9
Taxa de desemprego com incidência de crescimento.		13	2,08	16	2,48	18	3,69	19	1,71	27	2,43	14	2,24	24	3,36	18,0
Falência das instituições financeiras no regime político.		37	5,92	35	5,425	30	6,15	32	2,88	29	2,61	37	5,92	35	4,9	33,2
Corrosão e corrupção do tecido social		39	6,24	29	4,495	29	5,945	21	1,89	17	1,53	39	6,24	34	4,76	31,1
Corrosão e corrupção dos serviços públicos.		38	6,08	28	4,34	31	6,355	22	1,98	16	1,44	38	6,08	33	4,62	30,9
Fragilidade da economia portuguesa perante concorrência internacional (Inexistência de vantagens económicas locais).		29	4,64	39	6,045	27	5,535	35	3,15	31	2,79	36	5,76	32	4,48	32,4
Reduzida capacidade regional para decisões políticas da UE.		27	4,32	38	5,89	28	5,74	39	3,51	30	2,7	33	5,28	31	4,34	31,4
Sectores estratégicos geridos por menor número de portugueses.		28	4,48	37	5,735	16	3,28	37	3,33	32	2,97	29	4,64	37	5,18	29,6
Sectores estratégicos controlados por multinacionais internacionais (comunicação).		36	5,76	36	5,58	15	3,075	36	3,24	32	2,88	27	4,32	36	5,04	29,9
Pouca diversificação e consequente dependência energética da petróleo e gás.		5	0,8	13	2,015	10	2,05	34	3,06	36	3,24	9	1,44	39	5,46	51,6
As reservas energéticas armazenadas fora do território português.		4	0,64	12	1,86	9	1,345	33	2,97	15	1,35	12	1,92	38	5,32	48,6
Incremento dos riscos de ameaças internacionais à segurança. (por exemplo, tráfico de armas).		35	5,6	4	0,62	6	1,23	2	0,18	3	0,27	22	3,52	3	0,42	14,4
Cooperação como forças carceais e internacionais pode tornar Portugal com um alvo de ataques internacionais.		34	5,44	5	0,775	4	0,82	30	2,7	35	3,15	20	3,2	9	1,26	25,1
Dofanda gestão dos recursos da justiça		33	5,28	7	1,085	3	0,615	31	2,79	34	3,06	19	3,04	8	1,12	23,9
Deserdo da justiça perante os cidadãos.		2	0,32	3	0,465	8	1,64	5	0,63	7	0,63	31	4,96	7	0,98	15,5
Acréscimo do número de presos.		30	4,8	1	0,155	1	0,205	4	0,36	1	0,09	25	4	6	0,84	15,6
Acréscimo da crime organizado.		32	5,12	6	0,93	2	0,41	38	6,24	10	1,21	26	4,16	5	0,7	19,0
Efeitos sociais do desemprego, migração e distribuição não equitativa do rendimento.		31	4,96	19	2,945	14	2,87	17	1,53	6	0,54	24	3,84	10	1,4	26,7
Princípios da independência e imparcialidade do sistema de justiça não são entendidos		1	0,16	2	0,31	7	1,435	3	0,27	2	0,18	23	3,68	4	0,56	10,0

Tabela 4 – Matriz de Decisão das Oportunidades

Critérios	Segurança e Defesa 16,0%	Economia 15,5%	Educação 20,5%	Relações Externas 9,0%		Sistemas de Informação/Tecnologias 9,0%		Justiça 16,0%	Energia 14,0%		Total 100%
Opções	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Desenvolvimento do processo de e-learning.	0,48	1,86	25	5,125	6	0,54	20	1,8	3	0,48	2
Papel das redes sociais.	0,64	1,24	26	5,33	12	1,08	15	1,35	2	0,32	1,4
Programas de formação profissional.	0,8	1,705	27	5,535	7	0,63	14	1,26	4	0,64	2,2
Programas de emprego e protecção social e formação para desempregados no JIEPP.	0,96	1,55	28	5,74	8	0,72	13	1,17	1	0,16	2,1
Reestruturação do Irineo (ciclo, secundário e Superior).	1,12	2,015	29	5,985	9	0,81	6	0,54	9	1,44	1,1
Modernização das infraestruturas de transportes pela UE.	2,4	1,395	15	3,075	16	1,44	7	0,63	17	2,72	1,2
Forte apoio das forças políticas europeias, na definição das estratégias de actuação portuguesa, face ao panorama económico.	3,68	3,875	24	4,92	20	1,8	12	1,08	8	1,28	14
Novas regras para o reforço da política monetária e fiscal (Nacional e nível da UE).	2,72	3,72	19	3,895	19	1,71	11	0,99	18	2,88	1
Recuperação da economia da UE.	2,24	3,565	20	4,1	18	1,62	10	0,9	20	3,2	4
Atração de novos investidores.	2,08	2,635	22	4,51	17	1,53	9	0,81	17	2,72	8
Aproveitamento do potencial ambiental e melhorar a qualidade de vida associada.	0,32	2,17	13	2,665	11	0,99	8	0,72	16	2,56	24
Reavaliação e Redefinição dos currícula para ajustamento às necessidades do mercado.	1,28	2,325	21	4,305	10	0,9	1	0,09	12	1,92	9
Sociedade em rede.	4,16	4,185	16	3,28	25	2,25	29	2,61	25	4	15
Sociedade do Conhecimento.	3,84	3,41	23	4,715	21	1,89	28	2,52	24	3,84	16
Mercado das PALOP's e da CPLP.	4	26	4,03	17	3,485	26	2,34	21	3,36	20	2,8
Apostar em energias alternativas (processo em constante evolução)	2,88	3,255	14	2,87	24	2,16	19	1,71	19	3,04	26
Diversificação dos fornecedores de energia.	3,52	20	3,1	12	2,46	23	2,07	5	0,45	7	1,12
Posicionamento estratégico como plataforma e/ou ligação entre os países da Europa com o Resto do Mundo.	3,2	29	4,495	11	2,255	29	2,61	22	1,98	23	3,68
Armazenamento das reservas em território nacional.	3,04	19	2,945	10	2,05	22	1,98	4	0,36	13	2,08
Aproveitamento do nosso maior recurso estratégico MAR (existência de tecnologia economicamente viável para a captação de recursos)	3,36	28	4,34	6	1,23	27	2,43	25	2,25	22	3,52
Aproximação ao cidadão.	1,44	7	1,085	9	1,845	14	1,26	23	2,07	15	2,4
Maior consciencialização para a prevenção, preparação, actuação e mitigação (como resultado de sucesso de catástrofes).	1,92	5	0,775	3	0,615	5	0,45	3	0,27	14	2,24
Cidadão mais reinvindicativo.	1,76	6	0,93	8	1,64	4	0,36	2	0,18	5	0,8
Construção de dinâmica de interação produtiva.	1,6	16	2,48	7	1,495	3	0,27	16	1,44	10	1,6
Processo de transferência de aprendizagens e conhecimentos.	2,56	18	2,79	18	3,69	28	2,52	27	2,43	26	4,16
Desenvolvimento tecnológico e facilidade de acesso à informação na justiça.	4,64	4	0,62	2	0,41	2	0,18	21	1,89	29	4,64
Cooperação internacional no combate ao crime.	4,48	3	0,465	1	0,205	15	1,35	24	2,16	28	4,48
Alternativas aos tribunais na resolução de diferentes.	0,16	2	0,31	4	0,82	1	0,09	18	1,62	16	2,56
Cooperação com organizações da sociedade civil.	4,32	1	0,155	5	1,025	13	1,17	17	1,53	11	1,76

A Cidade do Rio de Janeiro e a Segurança – Os Jogos Olímpicos de 2016

MARIA DE FÁTIMA MAGALHÃES DA ROCHA

Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa

Docente no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Comissário da PSP

Resumo: A vitória da candidatura da cidade do Rio de Janeiro para receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, anunciada pelo Presidente do Comitê Olímpico, Jacques Rogge, a 2 de Outubro de 2009, virou as atenções para aquela que é uma das cidades mais visitadas a nível mundial. Este desafio, recebido pela cidade carioca com orgulho e alegria, trata-se do maior evento desportivo mundial e decorrerá, pela primeira vez, num país da América do Sul. O seu êxito dependerá, em muito, das infraestruturas criadas, desenvolvidas e aperfeiçoadas para receber participantes e visitantes dos Jogos Olímpicos. Este evento e a sua grandiosidade implicam, também, um envolvimento policial e uma organização, a nível da segurança, numerosa e de enorme complexidade, não só no complexo desportivo, como em toda a cidade do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Cidade do Rio de Janeiro; Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016; Polícia e Segurança.

Abstract: The victory of Rio de Janeiro city application to welcome the Olympic and Paralympic games of 2016, announced by the President of the Olympic Committee, Jacques Rogge, at 2nd October of 2009, turn the attention to the one of the most visited cities in the world. This challenge, welcomed with joy and proud by the brasillian city it's the greatest sports event in the world and it will happen by the first time in a South America country. Its success it will depends on the infrastructures

created, developed and skilled to receive the athletes and the people who will arrive at Rio de Janeiro to watch the Olympic Games. This event and its greatness also involve police work and a security organization, in a large scale and hard, not only in the sports buildings but also in all Rio de Janeiro city.

Keywords: Rio de Janeiro city; Olympic and Paralympic Games of 2016, Police and Security.

1. Introdução

O presente estudo que nos propusemos fazer tem em vista trazer a lume um assunto de interesse mundial, não só pela sua estrutura mediática e atual, proporcionada pela projeção dos Jogos Olímpicos de 2016, como também pela própria cidade de Rio de Janeiro, conhecida pelas suas atrações turísticas, hospitalidade e simpatia, tão características do povo brasileiro.

A realização dos Jogos Olímpicos de 2016, na chamada “Cidade Maravilhosa”, voltou os olhos do mundo para o Brasil, como já referimos. Desde a segurança, passando pelas infraestruturas desportivas que albergarão mais de dez mil atletas e receberão milhares de visitantes, até às infraestruturas da cidade propriamente dita – redes de transportes públicos, restauração, hotéis, vias terrestres, metro – tudo tem de ficar pronto atempadamente a fim de receber aquele que é considerado o maior evento desportivo a nível mundial.

A vida harmoniosa em comunidade depende de vários factores, sendo um deles a segurança pública, pois “para o exercício da vida em comunidade é necessária a existência de um mecanismo, por mais simples que seja, que estabeleça as regras de trato social e as administre”¹. Com a finalidade de assegurar uma paz interna, o cidadão abdica de uma liberdade total em favor de um Estado protector dos seus direitos, entre eles, o direito à segurança.

Como vem referido no art. 3.º, Título I, da Constituição Federativa do Brasil², faz parte de um dos objectivos fundamentais da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária”,

¹ Cfr. ARISTÓTELES, *Constituição dos Atenienses*, 2.ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 7.

² Cfr. Constituição Federativa do Brasil, in http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf.

baseada na dignidade da pessoa humana e na busca da paz. O art. 5.º da Lei Fundamental brasileira afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança”, aparecendo, assim, a segurança, elencada no Título II, sob a epígrafe *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*.

A questão da segurança tem um alcance muito maior do que aquele que, à partida, possamos imaginar, isto porque antes de abranger o indivíduo como um cidadão pertencente a uma comunidade, abrange a própria sociedade, o Estado em si e a segurança nacional.

As fronteiras têm um papel preponderante neste campo, uma vez que a sua erradicação física, ou territorial, leva a uma desproteção do próprio Estado, podendo colocar em perigo a segurança interna de um país, ficando em causa os próprios valores fundamentais prosseguidos por um Estado cimentado na democracia. A própria globalização e o conceito de aldeia global que a mesma trouxe à perspectiva e maneira como encaramos o mundo atualmente, galgou os oceanos e os continentes, e o Brasil, apesar da sua imensidão de território, não é uma exceção a este fenómeno, ficando exposto a todas as ameaças que vieram juntamente com os benefícios da globalização, entre aquelas, as ameaças à segurança interna e, conseqüentemente, as ameaças à própria segurança pública.

Assim, a preocupação com as ameaças passou a concentrar-se em determinadas problemáticas, tais como o terrorismo, os crimes contra a humanidade, as migrações, os refugiados, o tráfico de seres humanos, no fundo, problemas relacionados com a sociedade, com o indivíduo. Este paradigma da segurança “passou a estar presente de uma forma sistemática na análise académica, no discurso político, nas agendas das organizações não governamentais, na acção dos tribunais internacionais e até nos actuais meios de comunicação, abrindo espaço a uma nova interpretação das grandes questões da segurança mundial”³.

O próprio desenvolvimento económico a nível mundial exige uma maior relação entre países, e a própria segurança passa por “organizações internacionais mais fortes e pelo prestígio diplomático, aspectos que exigem a cooperação dos Estados num ambiente de interdependência”⁴,

³ Cfr. ISABEL FERREIRA NUNES, *Segurança Internacional. Os princípios idealistas e a lógica realista*, in *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*, coord. Adriano Moreira, Lisboa: Prefácio, 2004, p. 277.

⁴ Cfr. ANA PAULA BRANDÃO, *Segurança: Um conceito contestado em debate*, in *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*, coord. Adriano

nunca esquecendo os princípios pelos quais se rege um Estado de direito democrático: princípio da legalidade democrática, pautado pela igualdade e pela justiça.

Contudo, esta exposição, necessária, dos Estados traz consigo alguma vulnerabilidade, ou seja, a ameaça que possa colocar a segurança interna de um país em risco paira constantemente. A visão secular e mais tradicional sobre a segurança, no sentido de a manter a todo o custo contra as ameaças, não só internas, como externas, resulta do medo da desordem social e da anarquia pura, isto porque a “segurança é uma realidade anterior à linguagem; quanto mais segurança, melhor”⁵.

Devemos pensar na segurança como um conceito que preocupa não só um Estado, falando da máquina governativa, como a própria sociedade. Por um lado, o Estado prossegue com objetivos no que concerne a manter a sua estabilidade através de vários pilares, sendo um deles a segurança. A soberania de um Estado, a preservação da sua identidade como nação, o seu território, as suas fronteiras, o seu poder, impera através da capacidade que o Estado detém de manter a segurança interna intacta. Por outro lado, a sociedade prossegue interesses individuais, onde a segurança, aqui, individual, desempenha um papel de suma importância, uma vez que a própria estabilidade social advém de uma harmonização de diversos factores, de onde de entre eles sobressai a segurança, ou seja, esta última conduz à estabilidade em outras áreas da vida social do indivíduo enquanto cidadão participativo da sua comunidade.

O indivíduo, como ser social, tem um papel preponderante no que concerne à segurança. O próprio Estado desenvolve toda a sua atividade pelo e em torno do indivíduo, pois este é a razão essencial da existência do Estado. Neste sentido, a segurança pública encontra-se estreitamente relacionada com a própria ordem social. Podemos, assim, afirmar que a tranquilidade, segurança e salubridade públicas contribuem para a manutenção da ordem pública exigida num Estado de direito democrático, ou seja, a própria segurança interna depende do equilíbrio existente da comunidade, equilíbrio esse levado a cabo pelas forças e serviços de segurança.

Moreira, Lisboa: Prefácio, 2004, p. 43.

⁵ Cfr. ANA PAULA BRANDÃO, *Segurança: Um conceito contestado em debate*, in *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*, coord. Adriano Moreira, Lisboa: Prefácio, 2004, p. 48.

No Direito Internacional, concretamente na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu art. 28.º, invoca-se a necessidade da existência, no plano social e no plano internacional, de uma “ordem capaz de tornar plenamente efectivos os direitos e as liberdades”, realçando no seu art. 29.º que no direito a essa ordem “ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática”. No fundo, essas restrições estabelecem-se e justificam-se através da prossecução e salvaguarda de um valor mais elevado e comum a todos: a segurança pública, a ordem social. Como defende FERREIRA DE OLIVEIRA “a ordem pública é o critério inspirador do conjunto de normas legais e doutrinárias que, segundo as concepções éticas e sociais dominantes em determinada época e país, se consideram reguladoras dos interesses fundamentais desse Estado, porque são indispensáveis a uma adequada convivência comunitária”⁶, contudo, não obstante a importância na salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias, não devemos esquecer que a própria regulação da ordem pública advém de uma restrição implícita por oposição a restrições próprias consignadas na Constituição da República Portuguesa⁷.

Nas palavras de WILSON ARAÚJO FILHO, “a ordem pública não deixa de ser uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar. A ordem pública, em outras palavras, existirá onde estiver ausente a desordem, os atos de violência, de que espécie for, contra pessoas, bens ou o próprio Estado. A ordem pública não é figura jurídica, embora dela se origine e tenha a sua existência formal. A ordem pública encerra um contexto maior, no qual se encontra a noção de segurança pública, como estado antidelitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais”⁸. No fundo, sociedade, segurança e ordem pública seguem, lado a lado,

⁶ JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, *A manutenção da Ordem Pública em Democracia*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública, Lisboa, 2015, p. 32.

⁷ Cfr. MIGUEL JOSÉ FARIA, *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, 1.º volume, Edição ESP, 1992, p. 121.

⁸ WILSON DE ARAÚJO FILHO, *Ordem Pública ou Ordem Unida? Uma análise do curso de formação de soldados da Polícia Militar em composição com a política de segurança pública de governo do Estado do Rio de Janeiro: Possíveis Dissonâncias*, Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, Instituto de Segurança Pública, Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003, p. 26.

por um caminho que conduz à prossecução da ordem social, onde a Polícia desempenha um papel fundamental como longo braço da Lei que é.

A segurança pública é, portanto, um direito de todo e qualquer cidadão, definida por JOSÉ GONZÁLEZ como aquela “situação social que se caracteriza por um clima de paz, convivência e de confiança mútua que permite e facilita aos cidadãos o livre e pacífico exercício dos seus direitos individuais, políticos e sociais, assim como o normal funcionamento das instituições públicas e privadas”⁹.

Ao longo do nosso estudo iremos, certamente, invocar de novo esta temática que até aqui temos vindo a abordar, ou seja, a sociedade, a segurança, a ordem e a paz social, uma vez que o assunto fulcral do presente estudo relaciona-se estreitamente com estes conceitos. Não podemos falar num evento desportivo a nível mundial, como os Jogos Olímpicos, e nem podemos falar em uma cidade cosmopolita, como a cidade do Rio de Janeiro, sem abordarmos a segurança e os restantes preceitos que com a mesma interagem.

2. A cidade do Rio de Janeiro

O grande poeta Carlos Drummond de Andrade descreveu desta forma, num dos seus poemas, a cidade do Rio de Janeiro: “Tem nome de rio esta cidade onde brincam os rios de esconder. Cidade feita de montanha em casamento indissolúvel com o mar”¹⁰. Para falarmos na cidade do Rio de Janeiro, convém fazermos uma breve contextualização histórica sobre a mesma.

Numa tentativa de chegar à Índia, Pedro Álvares Cabral chegou ao Brasil em 1500, mais concretamente ao actual estado da Bahia. Em Janeiro de 1501 uma segunda expedição exploratória portuguesa, comandada por Gaspar Lemos, chegou à baía de Guanabara e vendo aquilo que lhe pareceu a foz de um rio, deu à região o nome de Rio de Janeiro¹¹. Outras expedições exploratórias se seguiram até que a colonização do

⁹ JOSÉ A. RODRIGUEZ GONZÁLEZ, “Seguridad pública: Pasado, presente y futuro”, Revista de *Histórico Documentación*, Madrid, Ministério de Justicia e Interior, n.º 10, Septiembre-Diciembre, 1995, p. 68.

¹⁰ Cfr. CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE, *Retrato de uma cidade*, in <http://drummond.memoriaviva.com.br/alguma-poesia/retrato-de-uma-cidade>.

¹¹ Cfr. Guia do Rio, Histórico, in <http://www.rioguiarioficial.com.br/rio-de-janeiro/sobre-o-rio/historicos/hist-ria-0>.

Brasil se estabeleceu definitivamente. A cidade do Rio de Janeiro, pela sua proximidade com o mar, tornou-se em um porto de eleição para o transporte das mercadorias vindas tanto das Índias como de África, bem como do próprio Brasil, rico em cana-de-açúcar, ouro, madeiras e café, o que conferiu a esta metrópole o título de capital do Império e, posteriormente, capital da República até 1960, altura em que passou a ser Brasília a capital do país.

Ainda hoje, as ruas do Rio de Janeiro estão carregadas de história de tempos passados, e a comprová-lo existem alguns edifícios situados no centro desta cidade, lembrando e fazendo reviver a história do Brasil, como por exemplo, o Palacete Dom João VI (onde actualmente se encontra situado o Museu de Arte do Rio), a Capela do Menino Deus, o Largo da Carioca, o Convento de Santo António, a Igreja da Ordem Terceira de São Francisco da Penitência, entre outros monumentos preservados desde o tempo colonial, espalhados pelo município do Rio de Janeiro que se encontra dividido em 32 regiões Administrativas com 159 bairros¹².

Geograficamente, a cidade do Rio de Janeiro encontra-se localizada no estado com o mesmo nome, “na Região Sudeste do Brasil, e é limitada pelo Oceano Atlântico e por outros três estados da Federação: Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo”¹³.

O seu clima, vegetação, as montanhas e lagoas confundidas com o oceano que banha a sua costa, bem como a exuberância da sua natureza, tornam esta cidade num atractivo ponto turístico, sendo a “mais visitada do Hemisfério Sul e conhecida pelas paisagens de tirar o fôlego e pelo espírito alegre, único do seu povo”¹⁴. A cidade do Rio de Janeiro possui algumas lagoas, junto à costa: a lagoa de Jacarepaguá, a maior das lagoas e tem uma extensão de cerca 11Km², sendo também conhecida por Camorim e Tijuca; a lagoa de Marapendi que tem uma extensão de cerca de 3.765m²; a Lagoinha com uma área de 172m²; e a Lagoa Rodrigo de Freitas que proporciona uma das mais belas paisagens do Rio de Janeiro, possuidora de um espelho de água com cerca de 2,4 milhões de metros quadrados em forma de coração, valeu-lhe o nome de “Coração do Rio”, onde as suas margens repletas de parques e de

¹² Cfr. RIOTUR – EMPRESA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, Características Geográficas, Portal da Prefeitura, in <http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?article-id=106718>

¹³ Cfr. *O Rio de Janeiro*, in www.rio2016.org/cidade-maravilhosa/rio-e-sua-historia.

¹⁴ Cfr. *O Rio de Janeiro*, in www.rio2016.org/cidade-maravilhosa/rio-e-sua-historia.

áreas dedicadas ao lazer são um dos pontos turísticos mais atractivos da cidade¹⁵.

A cidade do Rio de Janeiro, possuidora de um clima tropical, cuja temperatura média anual ronda os 23,7.°C, é composta por cerca de 6.320.446 habitantes (população residente)¹⁶, a sua área total territorial é de 1.224, 56 Km², tendo uma extensão de praias (oceânicas e interiores) de 106,4 Km². Possui, ainda, num total de áreas não urbanizadas, cerca de 400,00Km², de entre áreas de florestas, floresta alterada, bosques, áreas de mangue e apicum e áreas de restinga¹⁷. Um dos pontos fortes do Rio de Janeiro em termos de vegetação é o Parque Nacional da Tijuca, considerada a maior floresta urbana do mundo, “que continua mantendo valiosos remanescentes de seus ecossistemas originais, mesmo tendo sido replantada no século XIX. Foi o primeiro exemplo de reflorestamento com espécies nativas”¹⁸. Apesar do crescimento da metrópole, conseguiu-se manter e preservar uma boa área ambiental, principalmente em Grumari e Prainha.

Além de toda esta diversidade e riqueza natural preservada e aliada ao urbanismo, a cidade do Rio de Janeiro possui diversas ilhas, numa extensão total de cerca de 37Km², situadas no litoral atlântico, na Baía de Guanabara e na Baía de Sepetiba, além de maciços com pontos culminantes muito conhecidos, tais como o Morro do Pão de Açúcar, Pico da Tijuca, Pico do Guandu, Cara de Cão ou São João, Ponta de Joá, Ipanema e Ipanema-Leblom, Marambaia, Engenho Novo, Misericórdia, entre outros.

Aliadas destas belezas naturais são também as extensas praias, como por exemplo, Ramos, Flamengo, Botafogo, Urca, e as mais famosas pela sua beleza: 18Km de praia ao longo da Avenida de Sernambe-

¹⁵ Cfr. RIOTUR – EMPRESA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, Características Geográficas, Portal da Prefeitura, in <http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?article-id=106718>.

¹⁶ Cfr. Censo 2010, em Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Portal da Prefeitura do Rio de Janeiro, *Armazém de dados*, in <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>.

¹⁷ Cfr. Portal da Prefeitura do Rio de Janeiro, *Armazém de dados*, in <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>.

¹⁸ Cfr. RIOTUR – EMPRESA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, Características Geográficas, Portal da Prefeitura, in <http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?article-id=106718>.

tiba, desde o cais da Barra da Tijuca até ao Recreio dos Bandeirantes e Copacabana¹⁹, situadas ao longo do litoral atlântico.

Outras atrações da cidade do Rio de Janeiro são a celebração do Fim do Ano (o chamado *Réveillon*) e o Carnaval (este último que ocorre no Sambódromo) e que atrai milhares de turistas todos os anos. Estes festejos, além de atraírem pessoas de toda a parte do mundo, são celebrados com muita alegria e muito orgulho pelo povo brasileiro, pois simbolizam uma marca da sua cultura, única a nível mundial e sempre muito mediatizada pelos órgãos de comunicação social que dão sempre muito ênfase, tanto à celebração da passagem de ano, como às festividades do Carnaval. De referir que já foi concedido o prémio internacional *World Travel Guide* (considerado como um dos melhores prémios do sector do turismo a nível global) ao Réveillon de Copacabana, por ter sido considerado como o melhor do mundo²⁰. Igualmente popular é o Carnaval, cujos preparativos decorrem, praticamente, durante todo o ano para estar tudo pronto a tempo do emblemático desfile no Sambódromo.

Com a realização dos Jogos Olímpicos em 2016, a cidade do Rio de Janeiro tem vindo a preparar-se para receber e acomodar, não só os milhares de visitantes que ali irão deslocar-se para assistir ao evento, jornalistas, funcionários, como também os atletas que nele irão participar. Neste sentido, foi projetado um empreendimento grandioso que terá como objetivo suprimir as necessidades de quem ali permanecer, como por exemplo, os atletas e equipas de treinadores e fisioterapeutas e outros funcionários ligados ao evento. Este empreendimento, intitulado de Vila dos Atletas, situado na “Barra da Tijuca, na Zona Oeste, começou a ser construído em 2012”²¹ e terá uma capacidade de acomodação para “18 mil atletas, paratletas, treinadores e fisioterapeutas”²², ficando a escassos minutos do Parque Olímpico. A Vila dos Atletas será composta por “31 prédios residenciais, divididos em sete condomínios. Além dos 3.604 apartamentos de dois, três e quatro quartos, a Vila terá também um parque

¹⁹ Cfr. RIOTUR – EMPRESA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, Características Geográficas, Portal da Prefeitura, in <http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?article-id=106718>.

²⁰ Cfr. RIOTUR – EMPRESA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, *Secretário de Turismo recebe prêmio internacional durante festa de Réveillon*, Portal da Prefeitura, in <http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?article-id=2426122>.

²¹ Cfr. CIDADE OLÍMPICA – Vila dos Atletas, in <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/vila-dos-atletas-2>.

²² Cfr. CIDADE OLÍMPICA – Vila dos Atletas, in <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/vila-dos-atletas-2>.

público de 72 mil metros quadrados”²³. Será ainda construído um complexo comercial, com cerca de 800 mil metros quadrados cuja finalidade será servir de sustentabilidade à Vila dos Atletas durante o decorrer dos Jogos Olímpicos. No futuro, findos que sejam os Jogos Olímpicos de 2016, este complexo terá um novo destino: condomínios residenciais.

No mesmo sentido de melhorar a cidade do Rio de Janeiro para a recepção dos Jogos Olímpicos de 2016, são criadas infraestruturas rodoviárias que permitirão a fluidez do trânsito em toda a região, desenvolvendo-se um projeto de transportes cujo objetivo passa por interligar diversas redes tornando o acesso ao complexo desportivo mais célere. Deste modo, quatro corredores expressos unem-se com esse propósito: TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil, “juntamente com o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e os demais meios de transporte já existentes, vão compor uma nova malha viária para interligar todas as regiões da Cidade Olímpica”²⁴.

Assim, rapidamente se transforma a cidade do Rio de Janeiro para receber os visitantes e residentes da Cidade Olímpica.

3. A Segurança no Rio de Janeiro

A ordem social pressupõe a existência de um equilíbrio onde a segurança desempenha um papel preponderante, nomeadamente no que diz respeito à sua contribuição para manter as relações ordeiras, para manter a paz, a tranquilidade e salubridade públicas. Como já foi referido anteriormente, a segurança é uma necessidade coletiva, pois o cidadão abdica de uma parte da sua liberdade em troca deste bem jurídico supra-individual que beneficiará a comunidade em geral, e abdica, também, para seu próprio interesse.

Nas palavras de GUEDES VALENTE, “a sociedade pós-moderna encontra-se em um momento de encontros e desencontros na incessante busca da segurança máxima e da eficiente e eficaz produtividade da Polícia como se tudo dela derivasse e nela se aninhasse”²⁵, fortalecendo a

²³ Cfr. CIDADE OLÍMPICA – Vila dos Atletas, in <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/vila-dos-atletas-2>.

²⁴ Cfr. CIDADE OLÍMPICA – Transportes, in <http://www.cidadeolimpica.com.br/areas/transportes>.

²⁵ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *A Epistemologia como fundamento da qualidade de excelência da actuação policial: A encruzilhada da pós-modernidade*, Revista Brasileira de Ciências Policiais, vol. 2, n.º 2, Jan/ Jun. 2011, p. 96.

ideia de que a preservação da segurança e, através desta, da própria paz social, é uma contínua e incessante preocupação dos Estados de direito democrático. No fundo, a “insegurança moderna não deriva da perda da segurança, mas da «nebulosidade (*ombre portée*) de seu objetivo», num mundo social que «foi organizado em função da contínua e laboriosa busca de proteção e segurança»²⁶.

A evolução das cidades, e com estas a evolução da própria sociedade, com o crescente aumento e movimentação de aglomerados populacionais, em busca de melhores condições de vida, até às grandes empresas, ligadas com o resto do mundo através de uma vasta rede global de informática e telecomunicações, acarreta algumas consequências. Se por um lado, os efeitos destes movimentos trazem produtividade e capital à cidade, por outro lado, também trazem a desestruturação socio-económica. Isto porque assiste-se a uma distribuição populacional desigual e desfasada, onde “os ricos tendem a se tornar ainda mais ricos, desfrutando as oportunidades disponibilizadas pela ampliação dos mercados, enquanto os mais pobres afundam na miséria, destituídos de sistemas de proteção social”²⁷. No fundo, a ideia primária de construção de cidades com o intuito de aglomeração de pessoas e da sua protecção começa a tornar-se nebulosa. Assiste-se a uma maior cultura do medo e da (in)segurança, levando à adopção de meios de protecção de pessoas e bens, meios de videovigilância, condomínios fechados, com mecanismos de segurança cada vez mais sofisticados.

Cada vez mais aumenta o fosso social, provocando instabilidade à própria população, onde as classes mais abastadas se deslocam para zonas bem localizadas e valorizadas, e as classes mais desfavorecidas, impossibilitadas de se deslocarem, permanecem nas zonas mais degradadas. Estas alterações traduzem-se no sentimento de medo, insegurança e injustiça, onde a impunidade parece andar ao arrepio da lei e da justiça. JOÃO ROSAS defende que “uma sociedade bem ordenada de acordo com a justiça é também uma sociedade na qual cada indivíduo sabe que tem condições para desenvolver o seu plano de vida, em função da sua concepção determinada do bem, e que todos os outros indivíduos estão na mesma situação”²⁸.

²⁶ Cfr. ZYGMUNT BAUMAN, *Confiança e Medo na Cidade*, Zahar, Rio de Janeiro, 2005, p. 15.

²⁷ Cfr. ZYGMUNT BAUMAN, *Confiança e Medo na Cidade*, Zahar, Rio de Janeiro, 2005, p. 8.

²⁸ Cfr. JOÃO CARDOSO ROSAS, *Concepções da Justiça*, Edições 70, 2011, p. 42.

Esta concepção tem relevância, pois o ser humano, tendo em consideração a Pirâmide de Maslow²⁹, encontra a sua estabilidade e a sua motivação à medida que vai tendo as suas necessidades preenchidas, começando pelas mais primárias e imaturas – necessidades fisiológicas e de sobrevivência –, até às necessidades de auto-realização (relacionadas com o potencial máximo do ser)³⁰. No segundo nível desta pirâmide encontram-se as necessidades relacionadas com a segurança – tema deste ponto do nosso estudo. Nas necessidades de segurança podemos encontrar a segurança física pessoal, a segurança financeira, a saúde e o bem-estar, e a rede de proteção contra imprevistos³¹. Segundo esta teoria, a segurança é imprescindível para que o indivíduo sinta que a sua liberdade e o espaço em que se movimenta são respeitados e são assegurados. No nosso entendimento, esta é uma condição de vida essencial para a existência de uma convivência em harmonia e respeito pelo próximo e onde a paz pública e a ordem social imperam.

²⁹ Abraham Maslow foi um psicólogo comportamental que desenvolveu a Teoria da Motivação Humana, na década de 50. Maslow sugeriu que muito do comportamento humano pode ser explicado pelas suas necessidades e pelos seus desejos. Quando uma necessidade se torna ativa pode ser considerada um estímulo à ação e um impulso das atividades do indivíduo, determinando o que passa a ser importante para o indivíduo e molda o seu comportamento no sentido de as satisfazer. A Pirâmide de Maslow caracteriza-se por cinco níveis hierárquicos onde as necessidades do indivíduo estão dispostas e onde a escalada é feita à medida que o nível inferior fica preenchido ou satisfeito. Ou seja, na base da pirâmide, Maslow colocou as necessidades mais básicas do ser humano – as fisiológicas (alimentação, descanso, abrigo, vestuário); no nível seguinte, colocou as necessidades relacionadas com a segurança (segurança física pessoal, segurança financeira, saúde e bem-estar); no terceiro nível, o autor colocou as necessidades de associação, ou seja, aquelas necessidades relacionadas com o social (amizades, intimidade, convívio social, familiar); no quarto nível, colocou as necessidades relacionadas com a auto-estima do indivíduo, isto é, o respeito, a estima que se pode ter de si próprio, dos seus pares e de terceiros; por último, no quinto nível, Maslow colocou as necessidades relacionadas com a auto-realização, apenas atingíveis quando todas as outras necessidades tenham sido satisfeitas. As necessidades de auto-realização prendem-se com a satisfação do indivíduo ao conseguir realizar o seu potencial máximo, superar as suas próprias capacidades, explorando as suas possibilidades. No fundo é a satisfação máxima que o ser humano poderá alcançar e o que o motiva verdadeiramente, traduzindo-se em uma satisfação plena.

³⁰ Cfr. A Hierarquia das Necessidades de Maslow – Pirâmide de Maslow, in <http://www.cedet.com.br/index.php/?Tutoriais/Gestao-da-Qualidade/a-hierarquia-das-necessidades-de-maslow-piramide-de-maslow.html>.

³¹ Cfr. A Hierarquia das Necessidades de Maslow – Pirâmide de Maslow, in <http://www.cedet.com.br/index.php/?Tutoriais/Gestao-da-Qualidade/a-hierarquia-das-necessidades-de-maslow-piramide-de-maslow.html>.

Na continuidade desta linha de pensamento JOÃO ROSAS afirma que, “pelo contrário, numa sociedade utilitarista, onde não estão garantidas as condições para que todos desenvolvam os seus planos de vida, o respeito próprio é mais difícil de obter por muitos dos cidadãos, ou mesmo por todos (mesmo o respeito próprio dos mais favorecidos fica impossibilitado pelo modo como são vistos pelos mais desfavorecidos)”³². Uma sociedade bem organizada estruturalmente, onde os direitos, liberdades e garantias são respeitados, é uma sociedade fundada na ordem e na paz, refletindo-se no bem-estar e na segurança no quotidiano dos cidadãos. Por outro lado, uma sociedade instável a nível da segurança torna-se um núcleo onde os seus cidadãos são atormentados pelo medo, pelo sentimento de insegurança, gerando desconfiança até nos instrumentos de justiça do Estado, polícia e tribunais. Cabe, pois, ao Estado garantir a segurança individual e colectiva, tendo como escopo a conservação da segurança, a justiça e o bem-estar social³³.

Neste sentido, GUEDES VALENTE defende que numa sociedade “em que reine a desordem, o vandalismo, a irresponsabilidade, a impunidade, não existirá bem-estar económico, social e cultural, nem existirá progresso pacífico e harmonioso, nem existirá, desta feita, a liberdade adequada e desejada para que se exerçam os direitos fundamentais. Em suma, não existirá segurança para que cada um possa exercer os seus direitos”³⁴.

O Estado do Rio de Janeiro regula-se por Constituição própria onde são elencados os direitos fundamentais, liberdades e garantias dos cidadãos deste Estado, em harmonia e “dentro dos limites autorizados pelos princípios constitucionais que disciplinam a Federação Brasileira”³⁵. No Título V da Lei Fundamental do Estado do Rio de Janeiro sob a epígrafe *Da Segurança Pública*, o art. 183 esclarece-nos que “a segurança pública (...) é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e patrimônio” através da Polícia Civil, Polícia Presidiária, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar³⁶, sendo certo que para o nosso trabalho interessa-nos, especificamente, o papel da Polícia no que

³² Cfr. JOÃO CARDOSO ROSAS, *Concepções da Justiça*, Edições 70, 2011, p. 42.

³³ Cfr. ANTÓNIO JOSÉ FERNANDES. Poder Político e Segurança Interna. In: *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Lisboa, 2005, p. 30.

³⁴ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE. *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.^a Edição, Almedina, Lisboa, 2009, p. 104.

³⁵ Cfr. Preâmbulo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 5 de Outubro de 1989, www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/cerj.pdf.

³⁶ Cfr. Art. 183, Capítulo Único, Título V, Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 5 de Outubro de 1989, www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/cerj.pdf.

à manutenção da ordem e da segurança públicas diz respeito, ou seja, a Polícia Militar, cuja função nos surge mais adiante, ainda no diploma constitucional, no art. 189 onde se pode ler que “cabem à Polícia Militar a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (...)”.

Neste sentido podemos afirmar que a segurança é “simultaneamente, um objectivo prosseguido pelo Estado e um instrumento necessário para manter a ordem social estabelecida, garantir a coesão social da colectividade e evitar a desintegração do próprio Estado (...), quanto melhor se conhecerem as estruturas estaduais e não estaduais (...) e quanto maior for a consciencialização de cada um quanto aos seus direitos e obrigações, mais seguras se sentirão as pessoas, mais protegidos estarão os bens e melhor salvaguardados estarão os valores e os padrões culturais enraizados na própria sociedade”³⁷.

3.1. A Polícia do Rio de Janeiro

Nas palavras de GUEDES VALENTE, “a tarefa fundamental do Estado – segurança – impõe não só a organização de uma força capaz de servir os interesses vitais da comunidade política, a garantia da estabilidade dos bens, mas também a durabilidade do poder que respeitem interesses justos e comuns”³⁸.

A constituição da Polícia do Rio de Janeiro visa a redução da criminalidade e da violência. Para a preparação dos eventos de maior afluência na cidade a Polícia mune-se não só de meios humanos e materiais eficazes, mas também de informações que os auxilie e prepare para a realização desses eventos como forma de evitar incidentes.

Nesse sentido, para a preparação do policiamento da cidade durante a realização dos Jogos Olímpicos, foi criada em 2015, na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, uma coordenadoria chefiada pelo Coronel Marcelo Rocha, para tratar e resolver questões relacionadas com as Olimpíadas. Esta coordenadoria serve também de instituição que se interliga com outras entidades e agências, pois a “polícia é uma boa catalisadora, “puxa” outras entidades a participar na resolução de questões”³⁹.

³⁷ Cfr. ANTÓNIO JOSÉ FERNANDES, *Poder Político e Segurança Interna*, I Colóquio de Segurança Interna, Almedina, Lisboa, 2005, p. 36.

³⁸ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.^a Edição, Almedina, Lisboa, 2009, p. 98.

³⁹ Afirmção do Sr. Coronel Marcelo Rocha, aquando da minha visita às instalações da Polícia Militar do Rio de Janeiro, em 11 de fevereiro de 2016.

Não obstante a existência desta coordenadoria, a preocupação com a preparação deste evento mundial começou muito antes, pois já desde 2014 que se planeia o policiamento dos Jogos Olímpicos.

Paralelamente, a Polícia Federal criou uma Secretaria Geral de Grandes Eventos para tratar tudo o que está relacionado com os Jogos Olímpicos, a qual está ligada ao Ministério da Justiça.

No decorrer da preparação para a recepção dos Jogos Olímpicos são realizadas ações de preparação pública e ações de segurança nacional – um trabalho conjunto entre a Polícia Federal e as Forças Armadas em prol de um interesse maior – a segurança durante a realização dos Jogos Olímpicos.

Com o objetivo de estabelecer um método estratégico eficaz e eficiente, foi efetuada a comparação entre a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, pois era necessário ter uma referência, mesmo que a uma escala menor, de como encaminhar, planejar e projetar a segurança de um evento de tão elevadas dimensões como o dos Jogos Olímpicos. Nesse sentido, foram realizados eventos-teste das Olimpíadas para testar a segurança do policiamento.

Estabeleceu-se que as áreas onde se desenrolarão as competições olímpicas – Barra da Tijuca, Deodoro, Copacabana, Maracanã, entre outras – terão um acompanhamento policial mais específico e concentrado, nomeadamente através da presença da Força Nacional de Segurança Pública a quem caberá a atuação no interior dos recintos, em caso de necessidade. Desta forma, a atuação da Polícia Militar será ao nível do perímetro externo aos recintos desportivos e nas zonas turísticas.

Não estando prevista a existência de segurança privada aos recintos onde se desenrolarão as actividades desportivas, e para não descurar a segurança na cidade, haverá um reforço policial através da presença e participação de polícias vindas de outras regiões do Brasil. Haverá uma cooperação estreita entre as forças da Polícia Militar e da Polícia Federal no que diz respeito a uma atuação conjunta junto da Família Olímpica, Work Force e espectadores, bem como apoio à composição de escoltas e de batedores.

Esta cooperação policial leva a uma combinação de esforços resultando num trabalho de equipa de enormes dimensões, articulando meios humanos e materiais, para que o resultado seja a realização bem-sucedida do evento. São postas de lado as fronteiras territoriais e as funções e competências atribuídas a cada Polícia no sentido da concretização de um trabalho homogéneo no que diz respeito à vigilância, controlo e policiamento não só das áreas onde irão decorrer os eventos mas também

de toda a cidade do Rio de Janeiro. O crime, por si só, é definido pela polícia tendo por referência os territórios, as regiões, e os problemas que as pessoas criam nesses territórios⁴⁰.

Contudo, perante um evento desta dimensão, como são os Jogos Olímpicos, onde acorrem não só cidadãos brasileiros mas também cidadãos de toda a parte do mundo, essa análise da criminalidade deve ser mais abrangente e levar em consideração outras premissas, nomeadamente o número de pessoas que serão esperadas para o evento, o tempo que permanecerão na cidade, a afluência aos recintos, a afluência à cidade em si, para visitas turísticas, compras e restauração, as horas de maior movimento, no fundo esta cooperação deverá ter por base um planeamento conjunto do policiamento a aplicar consoante as situações que possam ocorrer diariamente, pois havendo variáveis criminógenas, comportamentais e temporais assim deverá, também, o policiamento ser adaptado às ocorrências.

3.2. A criminalidade no Rio de Janeiro – Impacto nos Jogos Olímpicos?

De entre 05 a 21 de agosto de 2016, nos Jogos Olímpicos irão realizar-se 65 campeonatos – olímpicos e paralímpicos, mais 45 eventos diversos, além de 100 dias destinados ao revezamento da tocha olímpica.

A segurança é uma preocupação constante da Polícia, contudo, “aumentar o número de policiais não reduz necessariamente o índice de criminalidade nem eleva a proporção de crimes solucionados”⁴¹.

No entanto, a Polícia mantém-se alerta e define quais as ameaças maiores ao evento dos Jogos Olímpicos: terrorismo, crime comum, prostituição, tráfico de estupefacientes, fraudes, “trotos” e cyber crimes, ameaças naturais, interrupção de serviços essenciais (greves na área da saúde, transportes).

Nas chamadas sociedades de risco, o policiamento não se trata somente de aplicar medidas de repressão, punitivas e de detenção como forma de controlar aqueles que estão moralmente errados, é, também,

⁴⁰ Cfr. RICHARD V. ERICSON and KEVIN D. HAGGERTY, *Policing the risk society*, Clarendon Studies in Criminology, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 137.

⁴¹ Cfr. DAVID H. BAYLEY & JEROME H. SKOLNICK, *Nova Polícia – Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas*, Série Polícia e Sociedade 2, Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 18.

uma questão de vigilância, de produzir conhecimento sobre as populações como forma de as administrar e gerir⁴². O conhecimento sobre os comportamentos e condutas desviantes de indivíduos inseridos numa sociedade em determinado meio e região, neste caso em concreto na cidade do Rio de Janeiro, proporciona à Polícia um planeamento prévio de medidas a tomar e que policiamento adotar em diversas situações, desde o controlo da ordem pública em festividades de menor dimensão – festas locais, jogos de futebol – ou maior dimensão, como é o caso do evento dos Jogos Olímpicos de 2016.

Ao contrário do que se especula a cidade do Rio de Janeiro é uma cidade segura, onde a polícia tem uma presença visível, através do policiamento auto e apeado, mantendo-se nas zonas de maior afluência de pessoas: entradas do metrô, centrais de camionagem, onde existe entrada e saída de passageiros, zonas balneares, diversas artérias na cidade, zonas de diversão nocturna, zonas de maior afluência turística, entrada das comunidades.

3.3. Medidas de segurança adotadas

O policiamento a efetuar durante o decorrer dos Jogos Olímpicos de 2016 será um policiamento ostensivo, dividindo-se em policiamento ostensivo ordinário, onde a visibilidade e a presença policial servirá preventivamente para dissuadir possíveis ameaças e indivíduos conflituosos; e policiamento ostensivo extraordinário, através do qual a intervenção policial será dirigida ao foco problemático com o objetivo de o fazer cessar.

De referir que esta operacionalização também foi visível durante o decorrer das festividades do Carnaval, pressupondo-se, por isso, que se trata de uma prática policial pensada para eventos de grande dimensão e onde seja esperada uma afluência significativa de pessoas, não estando somente a ser planeada para a receção dos Jogos Olímpicos. Em toda a cidade do Rio de Janeiro pode-se observar carros-patrolha, carrinhas policiais, binómios de cinotecnia e helicópteros a patrulhar zonas onde se verifica um maior ajuntamento de pessoas: Copacabana, Ipanema, Lapa, Flamengo, Botafogo, Corcovado.

⁴² Cfr. RICHARD V. ERICSON and KEVIN D. HAGGERTY, *Policing the risk society*, Clarendon Studies in Criminology, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 41.

Nesta continuidade de policiamento e manutenção da segurança pública, as áreas onde incidirá um maior controle na cidade do Rio de Janeiro serão os locais de maior acesso e de maior concentração de público, zonas hoteleiras e de interesse turístico, terminais e estações de transportes públicos – metrô e ônibus, além da segurança externa de *live sites* e *house hospitalities*.

O GEPE⁴³ também terá uma participação notória enquanto se realizarem os Jogos Olímpicos, cabendo-lhe o controle nos jogos de futebol.

Na manutenção da segurança e ordem pública, a Polícia Militar terá a ajuda das operações especiais no terreno – o BOPE⁴⁴ estará em alerta e atuando conjuntamente com as restantes forças policiais no sentido de zelar pela tranquilidade e segurança da cidade do Rio de Janeiro.

Além disso, será empregue a cavalaria e as equipas de cinotecnia⁴⁵ como forma de auxiliarem ao policiamento, deteção de substâncias estupefacientes e manutenção da ordem pública, bem como a utilização de aeronaves com imageador aéreo⁴⁶ como forma de controlar os eventos a partir do ar.

A existência de um Centro Integrado de Comando e Controle também irá permitir o visionamento de imagens a nível municipal (no que diz respeito ao trânsito normal da cidade) e a nível de segurança, manutenção e impacto na ordem pública. A videovigilância instalada pela cidade do Rio de Janeiro e à qual a Polícia Militar tem acesso como forma de controlar não só o tráfego mas também a ocorrência de incivildades e a própria criminalidade é uma mais-valia, sendo um instrumento que evita o desgaste dos meios humanos e meios materiais, possibilitando de forma eficaz e eficiente a vigilância de pessoas e lugares em tempo real.

4. Considerações Finais

A realização dos Jogos Olímpicos de 2016 na cidade do Rio de Janeiro trouxe o Brasil para um primeiro plano a nível mundial. A or-

⁴³ O GEPE é o Grupamento Especial de Policiamento em Estádios, sendo uma organização da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, sendo a sua única unidade especializada no policiamento em jogos de futebol.

⁴⁴ O BOPE é o Batalhão de Operações Policiais Especiais, criado especificamente para o combate da criminalidade violenta em 1 de Março de 1991.

⁴⁵ Batalhão de Ações com Cães.

⁴⁶ Sistema de captação de imagens – drones.

ganização e planeamento de toda uma operação de elevadas dimensões criaram uma perspetiva igualmente elevada nas instituições envolvidas neste evento, nomeadamente no que à segurança diz respeito. Não só a segurança das agências e dos atletas olímpicos foi tida em consideração, como também a dos cidadãos e turistas que afluem para assistir aos eventos desportivos e passear na cidade, como também a segurança da própria cidade do Rio de Janeiro, estabelecimentos comerciais, de restauração, entre outros.

Para que os Jogos Olímpicos de 2016 decorram sem incidentes de maior relevo foi efetuado um trabalho exaustivo, preparatório, planeado ao mais ínfimo pormenor pelas entidades policiais, tendo sido criados, propositadamente, institutos dentro da Polícia Militar e da Polícia Federal que controlassem toda a atividade desenvolvida em torno deste acontecimento desportivo mundial. Desta forma, a supervisão de um cenário real operacional encontra-se concentrada numa única coordenação, evitando a dispersão e multiplicação de informação e de tarefas a desempenhar.

A cidade do Rio de Janeiro é composta por cerca de 6 milhões de habitantes, não contando com cidadãos trabalhadores que se deslocam à cidade para trabalhar, nem contando com os milhares de turistas que, em qualquer altura do ano, visitam o Rio de Janeiro. A complexidade em gerir a ordem pública e a segurança e tranquilidade de uma cidade como o Rio de Janeiro na altura do desenrolar dos Jogos Olímpicos advém da afluência de adeptos, da quantidade de pessoas que se irão deslocar à cidade para assistirem às Olimpíadas. O controlo de incivildades e da própria criminalidade local, da criminalidade volante (aquela que se desloca de outras regiões no sentido das multidões), irá ser um dos pontos determinantes para o sucesso completo dos Jogos Olímpicos de 2016.

A expectativa mantém-se elevada mas cremos que a Polícia do Rio de Janeiro, em particular, e a Polícia do Brasil, em geral, estará à altura de alcançar o sucesso de um evento como o dos Jogos Olímpicos. O trabalho desenvolvido ao longo dos últimos anos para assegurar e manter a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, projeta confiança e espelha o profissionalismo e empenho dos policiais envolvidos no planeamento das operações, numa primeira fase, e a dedicação e esforço dos policiais envolvidos no terreno, numa segunda fase.

No fundo, a preocupação com a manutenção da ordem pública, a segurança dos cidadãos em geral e a tranquilidade de todos os que permanecerem no Rio de Janeiro durante o decorrer dos Jogos Olímpicos, espelha o equilíbrio de um Estado que se giza pelos direitos, liberdades

e garantias, um Estado de direito democrático, confiante no alcance da ordem e do progresso para o seu país.

Bibliografia:

- ARISTÓTELES, *Constituição dos Atenienses*, 2.^a Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009, 151 p. ISBN 978-972-31-1016-6.
- BAYLEY, DAVID H. & JEROME H. SKOLNICK, *Nova Polícia – Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas*, Série Polícia e Sociedade 2, Editora da Universidade de São Paulo, 2002, ISBN 85-314-0627-7.
- BAUMAN, ZYGMUNT, *Confiança e Medo na Cidade*, Zahar, Rio de Janeiro, 2005, 94 p. ISBN 978-85-378-0122-2.
- BRANDÃO, ANA PAULA, *Segurança: Um conceito contestado em debate*, in *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*, coord. Adriano Moreira, Lisboa: Prefácio, 2004, 530 p. ISBN 972-8816-13-8.
- ERICSON, RICHARD V. and KEVIN D. HAGGERTY, *Policing the risk society*, Clarendon Studies in Criminology, Clarendon Press, Oxford, 1997, 487 p. ISBN 0-19-826577-8.
- FERNANDES, ANTÓNIO JOSÉ, *Poder Político e Segurança Interna*, in *I Colóquio de Segurança Interna*, coord. Manuel Monteiro Guedes Valente, Lisboa: Almedina, 2005, 214 p. ISBN 972-40-2531-4.
- FILHO, WILSON DE ARAÚJO, *Ordem Pública ou Ordem Unida? Uma análise do curso de formação de soldados da Polícia Militar em composição com a política de segurança pública de governo do Estado do Rio de Janeiro: Possíveis Dissonâncias*, Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, Instituto de Segurança Pública, Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003, ISBN 85-228-0376-5.
- GONZÁLEZ, JOSÉ A. RODRIGUEZ, *Seguridad pública: Pasado, presente y futuro*, Revista de Documentación, Madrid, Ministério de Justicia e Interior, n.º 10, Septiembre-Diciembre, 1995.
- NUNES, ISABEL FERREIRA, *Segurança Internacional. Os princípios idealistas e a lógica realista*, in *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*, coord. Adriano Moreira, Lisboa: Prefácio, 2004, 530 p. ISBN 972-8816-13-8.
- OLIVEIRA, JOSÉ FERREIRA DE, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2000. ISBN 972-8630-00-X.
- OLIVEIRA, JOSÉ FERREIRA DE, *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública, Lisboa, 2015, ISBN 978-972-8630-18-8.

- OLIVEIRA, JOSÉ FERREIRA DE, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Almedina, Lisboa, 2006, ISBN 972-40-2736-8.
- ROSAS, JOÃO CARDOSO, *Concepções da Justiça*, Edições 70, 2011, 138 p. ISBN 978-972-44-1673-1.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.^a Edição, Almedina, Lisboa, 2009, 560 p. ISBN 978-972-40-4034-9.

Sites

- CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL – http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf
- GUIA DO RIO- <http://www.rioguiarioficial.com.br/rio-de-janeiro/sobre-o-rio/historicos/hist-ria-0>
- PORTAL DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, *Armazém de dados*, in <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>
- O RIO DE JANEIRO – <http://www.rio2016.org/cidade-maravilhosa/rio-e-sua-historia>
- RETRATO DE UMA CIDADE – <http://drummond.memoriaviva.com.br/alguma-poesia/retrato-de-uma-cidade/>
- RIOTUR – EMPRESA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, Características Geográficas, Portal da Prefeitura, in <http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?article-id=106718>
- CIDADE OLÍMPICA, Notícias – Três anos para os Jogos Rio 2016, in <http://www.cidadeolimpica.com.br/noticias/tres-anos-para-os-jogos-rio-2016>
- CIDADE OLÍMPICA – Vila dos Atletas, in <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/vila-dos-atletas-2>
- A Hierarquia das Necessidades de Maslow – Pirâmide de Maslow, in <http://www.cedet.com.br/index.php?/Tutoriais/Gestao-da-Qualidade/a-hierarquia-das-necessidades-de-maslow-piramide-de-maslow.html>

Revolucionar ou Reajustar a Segurança Privada: Alterações e crítica à Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio*

DAVID MARCOS BORRALHO PEREIRA

Comissário da Polícia de Segurança Pública

Sumário: A par da alimentação e do conforto, a segurança foi desde sempre uma das prioridades do Homem. Em busca desse desígnio, desenvolveu mecanismos de defesa, passou a viver em sociedade e criou regras para disciplinar a vivência comunitária. No Ocidente e no final do Século XVIII, com a fundação da ideia e da criação dos Estados como hoje os conhecemos, centralizou-se nesta entidade colectiva, entre outros poderes, o monopólio de uso da força, característica que se conservou intocável até ao último quartel do século passado. Com a falência do Estado social (ou providência) e o surgimento do Estado regulador, muitas das tarefas essenciais para a comunidade passaram também a ser levadas a cabo por privados, entre elas a educação, os cuidados de saúde e a segurança. E se, quanto às duas primeiras, a aceitação por parte dos cidadãos, não foi imediata nem fácil, já no que toca à privatização da segurança a resistência foi e tem sido ainda maior. Ainda assim, especialmente no Ocidente, os Estados foram permitindo que os privados abarcassem algumas competências no que diz respeito à segurança. Portugal não constitui excepção à regra e, depois de alguns anos de actividade não regulamentada, em 1982 foi publicado o primeiro diploma regulador da segurança privada. Após um período de evolução e amadurecimento, que terá durado até aos primeiros anos da década de

* O presente texto, agora revisto e complementado, corresponde à comunicação realizada pelo autor no 2.º Fórum Técnico Policial, realizado no Auditório da Sede do Comando Metropolitano de Lisboa, no dia 23 de Maio de 2013.

2000, a segurança privada parece agora ter atingido a maturidade, algo a que não serão alheias as alterações introduzidas pelo anterior regime jurídico. Hoje, já com um novo regime jurídico, composto pela Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, a segurança privada abrange outras actividades e ganha competências, constituindo-se, cada vez mais, como complemento da segurança pública.

Palavras-Chave: Segurança, segurança privada, segurança pública, segurança interna, princípios, limites, alterações legais.

Abstract: Along with the food and the comfort, safety has always been one of the human priorities. In pursuit of this objective, man developed self-preservation mechanisms, went to live in society and created rules to control the community life. In the West and in the late eighteenth century, with the creation of states as we know them today, the monopoly of security, among other powers, has been preserved untouched until the last quarter of this century. With the bankruptcy of the welfare state and the rise of the regulatory state, many of the essential tasks for the community have also been carried out by private companies or institutions, including education, health care and security. Although not easy, education and health care have been more opened to be managed by the private sector. Instead, the privatization of the security sector has seen much more resistance. Still, especially in the West, the states have delegated some of the security competences to private companies. Portugal is no exception to the rule and, after a few years of unregulated activity, in 1982 was published the first law regulating the private security. After the initial stages of development (evolution and maturation), which lasted until the early years of the 2000's, the private security now seems to have reached maturity. Today, now with a new legal system, composed by Law no. 34/2013, of 16 may, private security encompasses other activities and competences, and becoming an increasingly complement to public safety.

Keywords: Security, private security, public security, internal security, principles, limits, legal changes.

Introdução

Desde meados da década de 1970 e mais acentuadamente desde inícios dos anos 1990¹ que a actividade de segurança privada tem

¹ Neste sentido e entre outros, DEBORAH AVANT e LEE SIGELMAN, “Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq”, in *Security Studies*, 19: 2, University

tido um desenvolvimento exponencial, o qual se intensificou, já no presente Século – acompanhando o incremento também da segurança pública² –, muito por causa dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América³ ⁴ e suas *réplicas* na Europa⁵, do crescente sentimento individual e colectivo de insegurança e das limitações económico-financeiras dos Estados⁶, vertidas também

of California, EUA, 2010, p. 232 e CAROLINE HOLMQVIST, “Private Security Companies: The Case for Regulation”, in *SIPRI Policy Paper*, n.º 9, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo – Suécia, 2005 (disponível em http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=191 – consulta em 20 de Abril de 2013).

² Para além do aumento da actividade de segurança privada, *lato sensu*, nos Estados Unidos da América, por exemplo, houve ainda uma intensificação da colaboração e uma efectivação das parcerias entre as autoridades públicas (polícias) e as empresas de segurança privada, como forma de prevenir e reduzir a criminalidade, bem como as desordens (manutenção da ordem e tranquilidade públicas) – cfr. ANDREW MORABITO e SHELDON GREENBERG, “Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security: Law Enforcement-Private Security Partnerships”, in *New Realities: Law Enforcement in the Post-9/11*, Department of Justice – Office of Justice Programs, EUA – Washington, 2005 (disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210678.pdf> – consulta em 30 de Abril de 2013).

³ Para uma apreciação nacional no que toca à prevenção e combate ao terrorismo no pós 11 de Setembro, abordando-se ainda algumas indicações para o futuro, *vide* RUI CARLOS PEREIRA, “Terrorismo e insegurança – A Resposta Portuguesa”, in *RMP*, Ano 25 – Abr/Jun, Editorial Minerva, Lisboa, 2004, n.º 98, pp. 77-100, especialmente a partir da p. 82 e ss.

⁴ Como afirma ROGÉRIO ALVES, “*a brutalidade dos ataques, a dimensão dos danos e a visibilidade de uns e outros, obrigaram o mundo inteiro a providenciar protecção*”, sendo que até “nos Estados Unidos (...) as populações aceitaram submeter-se a normas mais rigorosas e a pentes mais finos. O mundo sobressaltou-se e mudou. O nosso quotidiano mudou também. Em nome do bem comum implementaram-se medidas mais draconianas, as quais, porém, *vêm encontrando justificação no imperativo de segurança*. Desde revistas mais meticulosas nos aeroportos, à identificação de titulares de contas bancárias sedeadas em praças que primavam pelo anonimato, ao incremento dos sistemas de detecção de escutas telefónicas, tudo foi sendo implementado, criando, em alguns casos, mecanismos de excepção” (itálico nosso), ROGÉRIO ALVES, “Direito à liberdade e à segurança”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (Coord. Nélson Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz Pinto e Marco António Marques da Silva), Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012, pp. 141-142.

⁵ Nomeadamente, os atentados de Madrid (Estação de Atocha), em 11 de Março de 2004, e de Londres, em 7 de Julho de 2005.

⁶ Sobre o Estado Regulador, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

nas polícias⁷, dedicando-se estas apenas a funções nucleares, deixando de lado algumas tarefas entendidas (não por todos) como sendo de menor relevância, não carecendo, portanto e à partida, da sua actuação.

Este crescimento tem sido transversal não só no Ocidente⁸, mas também em África⁹, no Médio Oriente e na Ásia – ainda que, claro está, nuns países mais do que noutros – e é facilmente perceptível quer pelo surgimento de inúmeras novas empresas e do aumento dos recursos humanos envolvidos (pessoal de vigilância, pessoal de controlo e administrativos¹⁰), quer motivado pelo alargamento das suas atribuições competências ao nível interno¹¹, quer através do aparecimento de autênticos exércitos privados que actuam em teatros de guerra como apoio às forças militares convencionais ou cenários de pós-guerra, naquilo que se poderia até designar por manutenção de paz¹²,

⁷ Quando falamos em polícias estamos a referir-nos especificamente às forças de segurança, deixando de parte os serviços de segurança e órgãos de polícia criminal de competência específica – no caso português, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública.

⁸ Apenas como exemplo, para uma ideia do aparecimento e incremento da segurança privada no Canadá, vide PHILIP C. STENNING e CLIFFORD D. SHEARING, *Search and Seizure – Powers of Private Security Personnel (A study paper prepared for the Law Reform Commission of Canada)*, Minister of Supply and Services Canada, Montreal – Canadá, 1979, essencialmente pp. 7-28.

⁹ Sobre a regulação do sector da segurança privada em África, veja-se, por exemplo, SABELO GUMEDZE, “Regulation of the Private Security Sector in Africa”, in *Policy Paper*, Institute for Security Studies, Pretória – África do Sul, 2008 (disponível em http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/iss_gumedze_policy_paper_regulation_of_private_security_in_africa.pdf – consulta em 23 de Abril de 2013).

¹⁰ Tal como afirma NUNO POIARES, “a par de um crescimento do número de empresas desta natureza, existe uma fonte de investimento no capital humano interno, através de uma aposta na qualidade, em regra, dos quadros intermédios e superiores [, sendo que] os gabinetes de assessoria e consultadoria estão, por norma, bem apetrechados de juristas e contam com o apoio, inclusivamente de militares na reforma e até de ex-oficiais de polícia que abandonaram muito cedo a carreira na perspectiva de encontrarem um futuro promissor no sector privado”, NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES, “Novos horizontes para a segurança privada”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Edições Almedina, Coimbra, 2008, p. 584.

¹¹ Dentro daquilo que é a tendência actual, no qual os Estados mantêm o monopólio do uso da força (*ius imperii*) mas, por não conseguir dar resposta a todas as questões de segurança e ainda por questões económicas, abdica de algumas das suas funções, permitindo que os privados as desenvolvam.

¹² Sobre este assunto, ver, por exemplo, AVANT, DEBORAH e LEE SIGELMAN, *Op. Cit.*, pp. 230-265.

quer ainda e finalmente pelo exponencial aumento do seu volume de negócios¹³.

Deixando de parte esta última variante, até porque por cá tal realidade é inexistente, verifica-se que Portugal segue estas tendências mundiais de crescimento^{14 15}, acompanhando nós PEDRO CLEMENTE quando afirma que “ o florescimento das empresas de segurança privada resulta, maioritariamente, das limitações legais, orçamentais e logísticas impostas às polícias pública, sobretudo Forças de Segurança na sua acção contra as novas e mais complexas manifestações ilícitas, *maxime* as criminais, impedindo assim um tratamento mais efectivo e eficaz dessas actividades delinquentes. Além disso, a polícia confronta-se cada vez com um maior número de solicitações, vindas desde os tribunais às escolas”¹⁶, passando, acrescentamos nós, por outros organismos das Administração Pública,

¹³ Cfr. CAROLINE HOLMQVIST, *Op Cit*, p. 7. Em Portugal, em 2008, segundo dados do RASP referente a esse ano, o volume global de negócios ascendeu a 650 milhões de euros (RASP 2008, p. 6) e, actualmente, os dados apontam para a facturação das empresas de segurança privada ronde os 700 milhões de euros, cfr. ROGÉRIO ALVES, *Op. Cit*, p. 142.

¹⁴ Tendo como base o Relatório Anual de Segurança Privada de 2011, em Portugal, entre 2005 e 2011, o número de empresas de segurança privada passou de 99 para 112, sendo que o número de alvarás passou de 162 (cfr. RASP de 2005) para 173 – os alvarás habilitam as empresas de segurança privada a desempenharem 4 tipologias diferentes de actividades, a saber de forma resumida (ainda de acordo com o preceituado no DL35): Alvará tipo A – Vigilância de bens móveis e imóveis e controlo de entrada, presença e saída de pessoas em locais de acesso condicionado ou vedado ao público; Alvará tipo B – Protecção e acompanhamento pessoal; Alvará tipo C – Exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes; Alvará tipo D – Transporte, guarda, tratamento e distribuição de valores.

Em relação às licenças de autoprotecção, o Relatório mostra que, entre 2005 e 2011, passou-se de 50 para 80 entidades credenciadas.

Também em relação aos vigilantes em situação activa (todos aqueles que se encontram vinculados a uma entidade titular de alvará ou de licença de autoprotecção) e no mesmo período, se verificou uma subida de 34.461 para 40.287, sendo que no final de 2011 existiam 17.711 vigilantes em situação inactiva.

¹⁵ Neste campo, concordamos, em absoluto, como a análise de PAULO VALENTE GOMES, “Reflexões sobre o novo quadro da segurança interna e o papel da segurança privada”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Edições Almedina, Coimbra, 2008, pp. 601-602.

¹⁶ PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE, *A Polícia em Portugal: Da Dimensão Política Contemporânea de Seguridade Pública*, (Policopiado), tese de doutoramento em Ciências Sociais, ISCSP – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2000, p. 300.

nomeadamente ligados à área ambiental, ao desporto, à protecção de dados e às Autarquias, entre outras.

Contudo, a *ocupação do terreno* das polícias por parte da segurança privada tenderá a não ser vista e entendida como pacífica para parte da doutrina¹⁷ e pelos cidadãos em geral, nomeadamente porque, ao atribuírem-se-lhe funções típicas das polícias, está-se-lhe, também, a atribuir parte do *ius imperii* do Estado¹⁸.

¹⁷ Um dos primeiros e mais fortes contestatários à privatização da polícia foi WINFRIED HASSEMER, afirmando que a “polícia retira-se para a retaguarda na luta contra o crime em favor das empresas de segurança precisamente no cargo da forma de criminalidade que mais imediatamente atemorizam os cidadãos [, sendo que] este facto constitui-se num escândalo da política de segurança e num perigo para o estado de direito”, WINFRIED HASSEMER, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, AAFDL, Lisboa, 1995, p. 113.

¹⁸ Uma das questões mais polémicas referia-se à possibilidade (ou obrigatoriedade, em relação aos grupos organizados de adeptos, *vulgo* claque) que era dada aos vigilantes – devidamente formados e credenciados –, designados por assistentes de recinto desportivo (ARD), para procederem à realização de revistas de prevenção e segurança – intrusivas e por palpação – no controlo de acesso aos recintos desportivos com o estrito objectivo de impedir a entrada de objectos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar actos de violência, cfr. n.º 6, do artigo 6.º do DL35 e n.º 1 do artigo 25.º da L9. Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, *vide* JOÃO ANTÓNIO COSTA DE SOUSA ALMEIDA SIMÕES, *Da Segurança Privada – Revistas de prevenção e segurança nos recintos desportivos*, (policopiado), Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2011.

Com a entrada em vigor da L34, este tipo de revistas não é admissível seja em que caso for, dispondo o n.º 1 do artigo 19.º que “os assistentes de recinto desportivo, no controlo de acesso aos recintos desportivos, bem como os assistentes de portos e aeroportos, no controlo de acesso a zonas restritas de segurança de instalações portuárias e aeroportuárias, podem efectuar revistas pessoais de prevenção e segurança com o estrito objectivo de impedir a entrada de objetos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar atos de violência, *devendo, para o efeito, recorrer ao uso de raquetes de deteção de metais e de explosivos ou operar outros equipamentos de revista não intrusivos* com a mesma finalidade, previamente autorizados” (itálico nosso). Esta alteração, em contraciclo com as normais e recentes evoluções europeias, foi uma “exigência” do próprio grupo parlamentar do PSD, após a submissão (através do Ofício n.º 490/XII/1.^a – CACLG/2013, datado de 17-04-2013) da Redacção Final Proposta de Lei n.º 117/XII/2.^a (GOV) à Assembleia da República, na pessoa da sua Presidente.

Também relacionado com esta matéria e ainda que por mera curiosidade – alguma (muita) insensibilidade e falta de rigor do legislador –, atente-se nas normas constantes dos n.ºs 1.º e 3.º do artigo 25.º da L9:

- “o assistente de recinto desportivo *pode*, na área definida para o controlo de acessos, efectuar revistas pessoais (...)” (n.º 1) – (itálico nosso);

Outros, tal como ROGÉRIO ALVES¹⁹, percebem esta realidade de forma diferente e, segundo este autor, “a segurança, ainda que exercida por entidades privadas, nunca larga o seu cunho de interesse público”, sendo que “isto equivale por afirmar que, em momento algum, o Estado aliena a sua soberania”. “Deve é exercê-la de forma inteligente, definindo e impondo regras de jogo”. Nesta sequência, prossegue o mesmo autor, dizendo que, do seu ponto de vista, serão “três as áreas, neste sector específico, onde o Estado deverá manifestar o seu poder de império. Na credenciação, na fiscalização e na responsabilização”.

Em nossa opinião, a reflexão sobre esta matéria deverá passar sempre pela análise dicotómica entre a real capacidade que o Estado tem em desenvolver (certo) tipo de segurança que é considerada como necessária pela sociedade e os custos éticos que advêm da sua delegação em entidades prestadoras de segurança privada – ou seja, exige-se ponderação, proporcionalidade e uma justificação para que os cidadãos sintam como legítima essa opção. Só mediante estes critérios poderemos dizer que “a soberania nunca sai do Estado. Ele estrutura, autoriza, regulamenta e fiscaliza. Faz o que deve e deixa os privados fazerem o que sabem e podem”^{20 21}.

Não sem antes abordarmos alguns assuntos que consideramos relevantes para uma clara percepção da temática principal, o presente texto versará essencialmente sobre as principais alterações operadas no Regime Jurídico da Segurança Privada através da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, abordando ainda o necessário controlo (*lato sensu*) da actividade de segurança privada exercido pela Polícia de Segurança Pública (em colaboração com as demais entidades previstas na lei), seja no âmbito dos licenciamentos, autorizações e regulação, seja no âmbito das acções de fiscalização levadas a cabo às próprias empresas e aos seus funcionários aquando do desenrolar da sua actividade. De notar que, até pelo que já foi dito, este controlo é extremamente importante como garante dos

• “as forças de segurança destacadas para o espectáculo desportivo, sempre que tal se mostre necessário, *podem* proceder a revistas aos espectadores de prevenção e segurança aos espectadores (...)” (n.º 3) – (itálico nosso).

Utilizando a mesma forma verbal (verbo poder), o legislador acabou por colocar ao mesmo nível (para não se dizer submeteu) em termos de “relevância/importância” os vigilantes de segurança privada e os membros das forças de segurança (GNR e PSP), uns (ARD) *podem* e outros (forças de segurança) também *podem*.

¹⁹ ROGÉRIO ALVES, *Op. Cit.*, p. 143.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Neste sentido, PAULO VALENTE GOMES, *Op. Cit.* p. 602.

direitos fundamentais e salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos constitucionalmente consagrados, nomeadamente porque mesmo o normal e regular exercício da actividade de segurança privada poderá colidir com aqueles, restringindo-os/limitando-os, por exemplo, no que concerne à liberdade de circulação e de acesso a determinados locais e ainda no que diz respeito à privacidade, tendo em conta que, em muitos casos, a actividade de segurança é realizada com recurso a sistemas de videovigilância com capacidade, não só, para visualização/monitorização de imagens no momento (em directo), mas também com características que permitem a conservação dos dados por largos períodos de tempo²².

Neste campo, sendo certo que a PSP sempre teve um papel com algum relevo no âmbito da monitorização da segurança privada – nomeadamente através de fiscalizações aos seguranças²³ e do acompanhamento das provas finais realizadas aos candidatos a vigilantes²⁴ –, foi a partir de 2007 que a sua intervenção nesta área passou a ter outra relevância, tanto devido ao preceituado na alínea b) do n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro²⁵ – no qual se refere que a Secretaria-Geral do MAI vê as suas atribuições no âmbito da segurança privada integradas na PSP –, como pelo previsto no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-lei n.º 76/2007, de 29 de Março: “as atribuições e competências da Secretaria-Geral do MAI no domínio da segurança privada, integradas (...) na Polícia de Segurança Pública, passam a ser exercidas pelo Departamento de Segurança Privada da PSP”.

Desde esse momento até à actualidade, foram realizadas diversas alterações ao *antigo* RJSP, sendo a mais relevante, para além daquelas que estão consagradas agora na L34, a criminalização da actividade de segurança privada não licenciada/autorizada introduzida pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto.

²² Em alguns casos, os equipamentos possuem características técnicas que permitem realizar aproximações de imagem (*vulgo zoom*) e, mais recentemente, surgiram aplicações informáticas que, ligadas a esses sistemas e através de triangulações, podem realizar reconhecimentos faciais.

²³ Neste texto, utilizaremos tanto a designação seguranças como vigilantes para nos referirmos ao pessoal operacional devidamente credenciado e ao serviço das entidades titulares de alvará ou de licença de autoprotecção.

²⁴ De acordo com o estabelecido na Portaria n.º 1325/2001, de 4 de Dezembro e até ao final do período transitório de três anos nela previsto.

²⁵ Aprovou a Lei Orgânica do MAI.

1. Segurança, segurança interna, pública e privada: para um conceito de segurança privada

1.1. Segurança

Antes de passarmos à questão central do nosso trabalho, pensamos ser útil – até por forma a que se distingam conceitos – que se aborde a questão da segurança, em geral, e a segurança interna e a segurança pública, em particular. Só desta forma, pensamos, se poderá entender verdadeiramente a necessidade de existir uma (ainda que não actuado sozinha) instituição una e centralizadora com capacidade para actuar, a todo o momento, em qualquer ponto do país no controlo da segurança privada e das actividades levadas a cabo quer pelas entidades titulares de alvarás e licenças de autoprotecção quer pelos seus trabalhadores e que promova ainda a detecção de situações de exercício ilícito (criminal) de segurança privada, comunicando-as às autoridades judiciais competentes.

A segurança – que a Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira define como “acto ou efeito de segurar; afastamento de todo perigo”, ou “estado das pessoas ou coisas que os torna livres de perigo ou dano”²⁶ –, apesar de querer referir-se a um estádio em que Estados, pessoas ou coisas se encontram livres de qualquer perigo ou exposição àquele não se refere a um único objecto. Nos dias de hoje, fala-se tanto em segurança humana, segurança nacional²⁷, segurança ambiental, segurança

²⁶ Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, Volume XXVIII, Editorial Enciclopédia, Lisboa, s.d., p. 107.

²⁷ Como refere JORGE SILVA CARVALHO, “a Segurança Nacional integra, por conseguinte duas noções fundamentais: a de Segurança Interna e a de Segurança Externa ou Defesa Nacional, conceitos histórica e juridicamente autónomos na lei portuguesa, reconhecidos enquanto diferentes funções do Estado, aqui fundidos numa perspectiva de salvaguarda mais eficiente do Interesse Nacional”. JORGE SILVA CARVALHO, *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*, Intervenção proferida, em 28 de Maio de 2009, na Faculdade de Letras de Lisboa, p. 2.

Para outros desenvolvimentos sobre este assunto, por exemplo, PEDRO MIGUEL LOPES FERREIRA LOURENÇO DE SOUSA, “Segurança interna e defesa nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do IS-CPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009, pp. 125-142.

económica, segurança alimentar²⁸, segurança informática²⁹, segurança urbanística³⁰, segurança pessoal (física e psíquica) e segurança das coisas, como em segurança interna e segurança pública.

Nos últimos 30 anos, o fenómeno da globalização associado a um exponencial desenvolvimento tecnológico e à massificação do uso de sistemas informáticos e de telecomunicações – apesar de todas as potencialidades e comodidades que trouxe para as comunidades – tem feito aumentar consideravelmente os riscos (sociais, tecnológicos, etc.)³¹,

²⁸ Sobre este assunto, por exemplo, BEJA SANTOS, “Segurança Alimentar e Consumidores”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007, 95-127.

²⁹ Relacionado com esta matéria, CARLOS GAMEIRO, “O Risco da Informação em Ambiente Electrónico”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007, 129-136.

³⁰ Sobre a segurança urbanística ver: *Urbanismo, Segurança e Lei*, (Coord. Manuel Monteiro Guedes Valente), tomos I e II, Edições Almedina, Coimbra, 2007 e 2009 e VASCO FRANCO e ARNALDO ARAÚJO, “Segurança e Urbanismo – Segurança e Gestão Urbana”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007, pp. 377 – 427.

³¹ O risco ocupa um plano de destaque em vários domínios do saber, desde a Sociologia à Economia, passando pela Ecologia, pela área financeira, pelo Direito e, também, de uma forma muito particular, pela segurança pública. Neste último caso, esta relevância tem sido demonstrada numa maior preocupação do poder político, nomeada e principalmente nos países ocidentais, cfr. MAREK HUDON, “Risques et Dangers: Quelle Classification et Modes de Gestion?”, in *Center Emile Bernhein Working Paper*, n.º 6/001, 2006 (disponível em <http://ideas.repec.org/p/sol/wpaper/06-001.html> – consulta em Julho de 2010).

De notar que a dimensão do vocábulo *risco* sofreu uma evolução significativa desde o seu aparecimento – que terá acontecido, segundo alguns autores, por altura dos Descobrimentos (portanto, entre os séculos XVI e VII) e muito por culpa das aventureiras investidas dos navegadores portugueses e espanhóis, pressupondo-se que a sua entrada na língua inglesa (*risk*) tenha tido origem ou no vocábulo português *risco* ou no castelhano *riesgo* (ANTHONY GIDDENS, *O Mundo na Era da Globalização*, Editorial Presença, Lisboa, 2006, p. 32) – até aos nossos dias. Assim, se no passado o risco era associado ao enfrentar do desconhecido, sendo pois um sentimento predominantemente pessoal (o indivíduo aceitava correr determinado risco), no contexto social de hoje os riscos têm tomado uma dimensão colectiva ou comunitária, ou seja, os membros da sociedade são colocados perante o risco (ou riscos) sem que alguma vez tenham sido questionados se estariam dispostos a corrê-los, cfr. MARIA DA GLÓRIA F.P.D. GARCIA, “Sociedade de Risco e Legislação Urbanística”, in *Urbanismo, Segurança e Lei*, tomo I, Livraria Almedina, Coimbra, 2007, p. 202.

Ao falarmos de *risco*, tal como o conceito se nos apresenta hoje, temos obrigatoriamente de falar na sociedade pós-industrial (e de todas das alterações técnico-

ficando o exercício da liberdade dependente de níveis (legítimos) de segurança conseguidos pelo Estado, pelo que o grande objectivo será o de compatibilizar o gozo destes dois direitos³².

Fixando-nos no conceito de segurança, MANUEL VALENTE afirma que este “é poliédrico, podendo diferenciar-se ou enroupar mais que um quadro físico-intelectual conforme o fim e o domínio em que se desenvolve”³³. A realidade da segurança assim vista conflui para aquilo que se designa por segurança pública, sendo que esta se enquadra dentro do conceito de segurança interna³⁴. Contudo, hoje, apesar da terminologia (designação) não nos podemos limitar a analisar a segurança interna tendo somente como referência o território do Estado³⁵. Motivada pelas alterações políticas e pelo fenómeno da globalização, a questão da segurança (interna) deve ser vista globalmente, pois são muitos os factores que a podem influenciar, quer positiva, quer negativamente³⁶.

-científicas e sociais que trouxe), na sociedade moderna (com as suas variações entre o Estado liberal e o Estado social) e na sociedade pós-moderna, também, por alguns autores, designada como *sociedade de risco*. É que, tal como refere ULRICH BECK, “na modernidade avançada, a produção social de *riqueza* é acompanhada sistematicamente pela produção social de *riscos*”. Significa isto, portanto, que “os problemas e conflitos da sociedade de carência são substituídos pelos problemas e conflitos que têm origem na produção, definição e repartição dos riscos produzidos de maneira técnico-científica”, ULRICH BECK (1986), *La Sociedad del Riesgo – Hacia una Nueva Modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 25 (tradução livre).

³² No mesmo sentido, JOSÉ NARCISO DA CUNHA RODRIGUES, “Para um novo conceito de polícia”, in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 392-393.

³³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, “Da segurança pública: contributos para uma tipologia”, in *Estudos de Direito e Segurança* (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007, pp. 286-287.

³⁴ Neste sentido, *idem*, p. 287.

³⁵ Nas palavras de MANUEL VALENTE, devemos “consciencializarmo-nos de que a Segurança interna hoje não é uma questão do soberano isolado, de um só Estado, antes uma realidade de vários Estados Fronteira”, MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, “Reflexões (breves) Técnico-Jurídicas sobre a segurança interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Edições Almedina, Coimbra, 2005, p. 12.

³⁶ Quanto ao modo como os diversos actores interagem no ambiente global, THOMAS L. FRIEDMAN, *Compreender a globalização. O lexis e a oliveira*, Quetzal, Lisboa, 2000, essencialmente nas pp. 27 e ss. e 179 e ss. Quanto ao fenómeno da globalização da segurança, LUÍS FIÀES FERNANDES, “As «novas» ameaças como instrumento de mutações de conceito de «segurança», in *I Colóquio de Segurança Interna*, Edições Almedina, Coimbra, (Coord. Manuel Valente), 2005, pp. 123 e ss. Para uma sintética percepção dos motivos que levaram à mudança do paradigma da segurança (interna),

A existência de segurança – direito fundamental – englobando a segurança interna e a segurança externa, que alguns designam nos dias de hoje por segurança nacional – é hoje considerada condição *sine qua non* para a real e efectiva liberdade dos cidadãos. Sem segurança tenderá a não haver liberdade³⁷ e é colocado em causa o usufruto de todos os outros direitos fundamentais. Terá sido com base nesta ideia que o legislador constitucional consagrou num mesmo artigo e número – o n.º 1 do 27.º da CRP – os direitos (distintos) à liberdade e à segurança, funcionando um e outro como pratos de uma (só) balança, na qual é desejável o equilíbrio³⁸. Neste sentido, acompanhamos MANUEL VALENTE quando defende que este enunciado constitucional funciona “como corolário e fundamento da expressão de todos os demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos”^{39/40}.

RICARDO JORGE VAN ZELLER ABREU MATOS, “O sistema de segurança interna e a reforma da polícia austríaca”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Edições Almedina, Coimbra, 2008, pp. 493-498.

³⁷ Será também fácil de perceber que a existência de segurança não significa que exista liberdade. Veja-se o exemplo dos Estados ditatoriais ou autoritários (Coreia do Norte, Cuba, entre outros) em que é reconhecido que a segurança (imposta e ilegítima) é de tal ordem que a liberdade dos cidadãos é diminuta ou mesmo inexistente. Nestes países, também as polícias serão distintas daquelas que existem nos regimes democráticos. Neste sentido, EDGARDO ROTMAN, “O conceito de prevenção do crime” (Tradução do Original Inglês por André Gonçalo Dias Pereira), in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 321.

Em âmbito internacional, HARTHMUTH HORSTKOTTE refere que “o enquadramento da segurança e da liberdade nos diplomas referentes aos Direitos do Homem mostra que há uma questão de tensão entre segurança em geral e a liberdade”, HARTHMUTH HORSTKOTTE, “Os Limites da Prevenção Criminal à Luz dos Direitos do Homem” (Tradução do Original Inglês por Helena Moniz), in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 376.

³⁸ Tendemos, no entanto, a concordar com a posição de CUNHA RODRIGUES quando refere que “o binómio liberdade-segurança traduz, neste contexto, uma relação em que, com frequência, de um lado está a liberdade do indivíduo e do outro a segurança do Estado”. JOSÉ NARCISO DA CUNHA RODRIGUES, *Op. Cit.*, pp. 389 e 391.

³⁹ VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral do Direito Policial*, tomo I, Edições Almedina, Coimbra, 2004, p. 51.

⁴⁰ Embora com uma posição concordante, RUI PEREIRA, a propósito de uma análise ao terrorismo e à insegurança, avança que sendo “certo que a Constituição contempla numa só norma (artigo 17.º, n.º 1) os direitos à liberdade e à segurança, pressupondo uma relação de interdependência funcional entre estes dois direitos fundamentais (...) é igualmente irrecusável que existem relações antinómicas entre os dois direitos [liberdade e segurança] e que o desenvolvimento de um pode implicar a atrofia do outro. Assim, em Estados que se confrontam com organizações terroristas, as liberdades individuais

A segurança, afiança NUNO SEVERIANO TEIXEIRA, “é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há desenvolvimento económico. Sem Segurança não há Democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional [pré 25 de Abril de 1974 e que ainda hoje está enraizado em algumas mentes] que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje, que a segurança, hoje, é um factor de liberdade. A Segurança é condição da liberdade como a Liberdade é condição da Democracia”⁴¹. Contudo, bem sabemos, ainda que as relações interpessoais nas comunidades e suas instituições sejam o mais homogéneas possível são sempre impostos limites para as condutas (*liberdades*) dos seus membros⁴² e, assim, “se o Estado constitui a organização máxima dos indivíduos, num determinado território, é óbvio que a sua primeira função terá de tornar possível a convivência pacífica dos cidadãos e em garantir a segurança do grupo contra os perigos e perturbações da paz pública e da ordem democrática, reservando, para os órgãos legitimados pela comunidade nacional, o *monopólio do emprego racional da força*”, sendo, “por isso e por constituir *condição* de todas as demais, a primeira função do Estado, na ordem interna, é a de *prever, prevenir e neutralizar* todas as formas de violência privada, individuais ou colectivas”⁴³.

Seguindo a posição de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁴⁴, a segurança deverá ser subentendida nas suas dimensões negativa e positiva: quanto à primeira, integra o direito subjectivo à segurança que enquadra a defesa perante agressões dos poderes públicos; a segunda, comporta o direito positivo à protecção realizada pelo Estado (imbuído de *ius imperii* e *ius puniendi*) contra agressões de terceiros.

Esta é, pois, para nós, a ideia essencial: a segurança, no seu todo e garantida segundo critérios de legitimidade e proporcionalidade, é condi-

tendem a ser restringidas em domínios que vão da liberdade de expressão à liberdade de deslocação”, RUI CARLOS PEREIRA, “Terrorismo e Insegurança:..., *Op. Cit.*, p. 83.

⁴¹ NUNO SEVERIANO TEIXEIRA, *Contributos para a Política de Segurança Interna*, MAI, Lisboa, 2002, p. 10.

⁴² Nas palavras de CUNHA RODRIGUES, “a liberdade é um dom ligado à natureza do homem”, sendo um conceito (...) resultado de uma longa evolução e tem presente um complexo fundo cultural e histórico”. JOSÉ NARCISO DA CUNHA RODRIGUES, *Op. Cit.*, pp. 389 e 391.

⁴³ MÁRIO GOMES DIAS, “Limites à actuação das forças e serviços de segurança”, in *RISPJCC*, III Série, n.º 6 Jul-Dez, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 23.

⁴⁴ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa* Anotada, Vol. I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 479.

ção essencial para a realização do Homem e, estando enraizada na democracia, é também um dos pilares que sustentam a dignidade da pessoa humana, figura fundamental e inoxidável do Estado de Direito democrático, prevista no artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa.

1.2. Segurança interna

No que diz respeito à segurança interna⁴⁵, deixando de lado a segurança externa, por não constituir escopo deste estudo, começamos por referir que até as actividades securitárias desenvolvidas por particulares na salvaguarda dos próprios e dos seus bens^{46 47} se pode enquadrar integrar – *lato sensu* – no conceito amplo de segurança interna. Como refere PAULO GOMES sobre o novo paradigma denominado governança da segurança, este “implica um co-produção ou pluralização da segurança, que compreende já não apenas os actores tradicionais – as polícias públicas⁴⁸ – como também as polícias privadas comerciais e bem assim *as formas de voluntariado das comunidades locais*, todos eles envolvidos em parceria, visando dois objectivos comuns: a redução do crime e a melhoria da qualidade de vida das pessoas”⁴⁹. Mais, é a própria LSI que preconiza que “os cidadãos têm o dever de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna, cumprindo as disposições preventivas estabelecidas na lei, acatando ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruindo o normal exercício das competências dos funcionários e agentes das forças e dos serviços de segurança”⁵⁰.

⁴⁵ Conceito “relativamente recente, quer na legislação quer na jurisprudência quer na doutrina”, nas palavras de MÁRIO GOMES DIAS, *Op. Cit.*, p. 23.

⁴⁶ Estamos a referir-nos às várias medidas de segurança desenvolvidas pelos cidadãos, tais como a construção de um muro ou a instalação de uma vedação em redor de uma propriedade, colocação de grades nas janelas de uma habitação ou garagem, ou, tão-só, ao seguir e aplicar os usuais conselhos de segurança divulgados pelas autoridades policiais.

⁴⁷ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, “Da segurança...”, *Op. Cit.*, p. 289.

⁴⁸ De forma concisa, sobre o sistema policial do nosso país, ALMEIDA, ARNOLDO MOZART COSTA DE, et al, “Sistema policial português”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCP/PSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009, pp. 243-261.

⁴⁹ PAULO VALENTE GOMES, *Op. Cit.* p. 596.

⁵⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 5.º da LSI.

Mais, segundo os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, “os funcionários, na aceção do Código Penal, e os militares têm o dever especial de colaboração com as forças e os

A definição legal de segurança interna vem prevista no n.º 1 do artigo 1.º da LSI, sendo “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”⁵¹.

Segundo MÁRIO DIAS, esta definição abrange conceitos tradicionais como os de *ordem pública*, *segurança pública*, *tranquilidade pública*, *segurança interior do Estado*, *prevenção da criminalidade*, *protecção das pessoas*, etc..., unificando-os sob uma nova concepção filosófica, política e funcional”⁵².

Acompanhando o mesmo autor, a actividade de segurança interna fará parte das funções prioritárias, inalienáveis e indelegáveis do Estado, no âmbito dos seus poderes de soberania e de autoridade⁵³, sendo exercida, genericamente, pelos órgãos do Sistema de Segurança Interna⁵⁴ e, especificamente, pelas forças e serviços de segurança⁵⁵ – organismos públicos, exclusivamente ao serviço do povo português, e são rigorosamente apartidários⁵⁶ – elencados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º da LSI⁵⁷, a saber: Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Serviço de

serviços de segurança, nos termos da lei” e, também, “sem prejuízo do dever de denúncia previsto no Código de Processo Penal, os funcionários, na acepção do Código Penal, e os militares têm o dever de comunicar prontamente às forças e aos serviços de segurança competente os factos de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções e por causa delas, relativos à preparação ou execução de factos que possam ser classificados com crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada, nos termos do Código de Processo Penal, sabotagem ou espionagem”.

⁵¹ Apesar desta previsão, a segurança interna não está prevista na CRP – pelo menos directamente – como tarefa fundamental do Estado. No entanto, um olhar atento para o artigo 9.º da CRP – especialmente do que se retira das alíneas a), b), d), e) e g) – mostra-nos, pensamos que de forma inequívoca, que é sua incumbência a promoção de uma segurança interna amplamente entendida.

⁵² MÁRIO GOMES DIAS, *Op. Cit.*, p. 24.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Vide* artigos 11.º e ss. da LSI.

⁵⁵ Tal como vimos *supra*, a garantia da segurança interna cabe também genericamente aos cidadãos e aos funcionários na acepção do Código Penal.

⁵⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 25 da LSI.

⁵⁷ A que o legislador constitucional atribuiu a designação de “polícia”, cfr. artigo 272.º da CRP.

Informações de Segurança e ainda os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e do Sistema da Autoridade Aeronáutica, estas, nos casos e nos termos da respectiva legislação.

A sua acção desenvolve-se nos domínios das informações (de segurança interna), da prevenção criminal, da ordem pública e da investigação criminal⁵⁸, respeitando os limites impostos pela Constituição (n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º – princípio da proporcionalidade *lato sensu*⁵⁹; n.ºs 1 e 2 do artigo 266.º – princípios do interesse público, da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé; n.ºs 2 e 3 do artigo 272.º – nomeadamente quanto à necessidade de aplicação de medidas de polícia⁶⁰ e no que toca ao respeito pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos), e pela LSI (n.º 2 do artigo 1.º – subordinação à CRP e às leis penais e processuais penais, lei quadro de política criminal e leis orgânicas das FSS; n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º – conformação com os princípios do Estado de Direito democrático, com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e com as leis de polícia, bem como exigências de necessidade, adequação e proporcionalidade na aplicação das medidas de polícia).

Quanto às medidas previstas na LSI, “destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública” (n.º 3 do artigo 1.º). MÁRIO DIAS sintetiza os objectivos da Lei de Segurança Interna em três tópicos: a protecção da vida e integridade física das pessoas, a garantia da paz pública (incluin-

⁵⁸ Neste sentido, LUÍS FIÀES FERNANDES, Uma perspectiva sobre o Sistema de Segurança Interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Edições Almedina, Coimbra, 2005, pp. 33-43 e MÁRIO GOMES DIAS, *Op. Cit.*, p. 27.

⁵⁹ O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso engloba os subprincípios da necessidade ou exigibilidade, adequação e proporcionalidade *stricto sensu* ou da razoabilidade. Quanto a este assunto, *vide*, por exemplo, VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral...*, *Op. Cit.*, pp. 91-98.

⁶⁰ As medidas de polícia são as previstas na lei (diga-se, LSI – artigos 28.º e ss.). Até entrada em vigor da actual Lei de Segurança Interna e dos actuais diplomas em que constam as leis orgânicas das FSS (nomeadamente da GNR e da PSP), as medidas de polícia constavam também das até então chamadas leis orgânicas e de funcionamento das FSS. Para uma distinção entre medidas de polícia e medidas cautelares e de polícia, FRANCISCO ANTÓNIO CARRILHO BAGINA, “Medidas de Polícia versus Medidas Cautelares e de Polícia”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSP em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009, pp. 243-261.

do, acrescentamos nós, a manutenção e, quando necessário, a reposição da ordem pública^{61 62}) e a defesa da legalidade democrática⁶³.

1.3. *Segurança pública*

Ancorada e indissociável da segurança interna é a segurança pública⁶⁴ que CLAUDIO PEREIRA distingue da segurança privada, através de oito características essenciais, a saber: “1) a segurança pública não se reduz à existência ou ausência de crimes; 2) não se esgota com ou sem fatos visíveis e quantificáveis, embora esteja relacionada à experiência emocional e física da violência intolerável; 3) incorpora o medo, sempre intersubjectivo, porque experimentado pela sociedade; 4) é indissociável de dimensões políticas, como a democracia ou ditadura, e de formas localizadas de poder, tirânicas ou libertárias; 5) diz respeito à colectividade; 6) o seu alcance envolve as esferas pública e privada; 7) não pode ser definida por um critério fixo e permanente, nem mensurada de forma abstracta e artificial; 8) depende de contextos singulares, portanto é social, histórica e culturalmente relativa”⁶⁵.

⁶¹ PEDRO CLEMENTE afirma que “por norma, o legislador português expressa o conceito de ordem pública em sentido restrito, evocando a manutenção da ordem na via pública, em vez de considerar o conceito de ordem público em sentido abrangente, traduzindo no conjunto das missões policiais de cariz preventivo dos actos anti-sociais. Por isso, a ordem pública e a segurança públicas aparecem a par nalguns diplomas legais”, PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE, “Polícia – o caminho...”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCP SI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009, p. 91.

⁶² Sobre as restrições de direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição, mais particularmente sobre a ordem pública ou a cláusula geral de polícia, JORGE REIS NOVAIS, *As restrições de Direitos Fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*, 2.ª Edição, Wolters Kluwer Portugal (sob a marca Coimbra Editora), Coimbra, 2010, pp. 475-487.

⁶³ MÁRIO GOMES DIAS, *Op. Cit.*, p. 24. Ainda sobre a temática das restrições não previstas pelas Constituições, mas num âmbito que não só o nacional, ALEXY, ROBERT, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 282 e ss.

⁶⁴ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, “Da segurança...”, *Op. Cit.*, essencialmente pp. 294-312.

⁶⁵ CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA PEREIRA, “Segurança pública x segurança privada, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (Coord. Nélson Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz Pinto e Marco António Marques da Silva), Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012, p. 163.

Esta diferenciação tem como fundamentação aquilo que de mais relevante separa a segurança pública da privada, ou seja a autotutela de direitos, sendo que esta tem carácter excepcional, só se podendo recorrer à mesma quando da impossibilidade de intervenção das autoridades públicas⁶⁶, *vulgo* polícias, na acepção do artigo 272.º da CRP. Na verdade, para além de defenderem os cidadãos, cabe, apenas e tão-só, às FSS a função de defender também os interesses do próprio Estado “(que não se concretizam necessariamente em direitos subjectivos), já que os serviços de segurança privada, à semelhança, dos particulares, vêem a sua actividade limitada à defesa de direitos subjectivos como a vida, a integridade física, a liberdade e o património”⁶⁷.

Acompanhamos as posições de ANTÓNIO SOUSA e de CLAUDIO PEREIRA quando o primeiro salienta que “antes de mais, a segurança pública protege a própria existência do Estado e a capacidade de funcionamento das instituições (Governo, Parlamento, Conselho de Estado, tribunais, embaixadas e, em geral, todos os entes públicos)”⁶⁸ e o segundo quando refere que a segurança pública será a “fruição dos direitos constitucionais ligados à incolumidade física e moral, e à expectativa positiva de viver sem medo e sem violência, em um ambiente seguro, desarmado e cooperativo que fortalece a sociabilidade humana”⁶⁹.

Para finalizar este ponto e introduzir o próximo, voltamos aos quatro domínios de actuação das FSS no âmbito da segurança interna, para referir que, sendo proibido à segurança privada o exercício de funções no âmbito da investigação criminal, da manutenção da ordem pública e da produção de informações de segurança⁷⁰, lhe resta, tão-só, a intervenção no campo da prevenção criminal⁷¹ e, ainda assim, apenas em sentido lato.

⁶⁶ RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de segurança privada e os seus limites”, in *Segurança Privada (Actas do 1.º Seminário)*, M.A.I., 1999, p. 44.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “A Polícia Como garante da Ordem e Segurança Públicas”, in *RMP*, Lisboa, ano 23, n.º 90 Abr-Jun, Editorial Minerva, Lisboa, 2002, p. 81.

⁶⁹ CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA PEREIRA, *Op. Cit.*, p. 164.

⁷⁰ *Vide* n.º 1 do artigo 5.º (sob a epígrafe *Proibições*) da L34. Desenvolveremos, *infra*, esta temática de forma a mostrarmos que, no nosso entender, as normas constantes do artigo 5.º não se encontram bem construídas e até são algo contraditórias entre si.

⁷¹ Segundo o n.º 3 artigo 3.º da Decisão do Conselho 2001/427/JAI, de 28 de Maio de 2001, a prevenção da criminalidade pode ser entendida como o processo que “abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas

No entanto, e ainda que limitada desta forma na sua actuação, a segurança privada não deixa de ser uma “extensão da segurança pública”⁷² e de também tender a contribuir para a realização da segurança interna⁷³, sempre no estrito cumprimento do preceituado RJSP e no respeito pela Lei Fundamental e demais legislação.

1.4. Para um conceito de segurança privada

Ao contrário da LSI e do que alguns autores preconizam⁷⁵, nem o anterior nem o actual Regime Jurídico da Segurança Privada apresentam uma definição de segurança privada. O que a L34 define no n.º 3 do artigo 1.º é a actividade de segurança privada sendo esta “a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” [cfr. alínea a) – estas entidades têm de ser titular(es) de alvará(s)] ou a “or-

causas [, incluindo] o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais e das associações especializadas (...), de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação”.

⁷² CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA PEREIRA, *Op. Cit.*, p. 164. O mesmo autor prossegue afirmando que a segurança privada é “um trabalho orientado e complementar, em pleno exercício de protecção privada, inerente ao modelo de Estado Democrático de Direito”, *ibidem*.

⁷³ Se é o próprio legislador a considerar que os particulares são também co-responsáveis pela realização da segurança interna, por maioria de razão também a segurança privada contribui para esse desígnio. De realçar que até no RASP de 2005 se menciona que “a actividade de segurança privada (...) representa um importante sector da actividade económica do país, (...) tendo-se tornado uma actividade económica e social relevante ao nível da segurança interna”, cfr. RASP de 2005, p. 1. Esta ideia é reforçada no RASP de 2008, p. 5.

⁷⁴ Globalmente, concordamos com PEDRO CLEMENTE quando, antes da entrada em vigor da actual LSI e a propósito da revisão da política de segurança pública, refere que se deveria “*proceder à revisão do conceito de segurança interna, abrangendo a segurança rodoviária, as polícias municipais, a segurança privada e a protecção civil*” (itálico nosso). PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE, *A polícia em Portugal*, (Policopiado), Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2006, p.63.

⁷⁵ Nomeadamente NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES, *Op. Cit.*, p.p. 581-582 e JOÃO FRIAS, *Caderno Pedagógico*, (policopiado – texto sobre a segurança privada de apoio ao Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – FDUNL), FDUNL, Lisboa, 2013, p. 12. A única indicação que a L34 nos dá é aquilo que se considera ser actividade de segurança privada, *vide* alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 1.º da L34.

ganização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” [cfr. alínea b) – estas entidades terão de ser titular(es) de licença(s) de autoprotecção].

Contudo, através da análise de alguns artigos da L34, poder-se-á formular um conceito jurídico daquilo que se entende por segurança privada. Antes de nos dedicarmos a esse aspecto e de apresentarmos a nossa definição geral de segurança privada, no entanto, damos conta da abordagem a esta temática feita por diversos autores nacionais⁷⁶.

Para PAULO GOMES, a segurança privada é uma actividade particular que se dirige à satisfação das necessidades de segurança específicas de um cliente, nos termos em que este as definiu, caracterizando-se, acima de tudo, pela relação prestador-cliente e por uma missão delimitada e exclusiva, não dispondo, senão a título excepcional, do poder de uso da força⁷⁷. No entendimento de PEDRO GONÇALVES, a segurança privada constitui-se como “uma actividade de natureza privada, fundamentalmente desenvolvida por empresas de segurança privada publicamente autorizadas, no cumprimento de contratos de prestação de serviços com os interessados em beneficiar dos seus serviços”⁷⁸. Já no entendimento de JOÃO SIMÕES, “a segurança privada é uma actividade entre empresas habilitadas para o fornecimento de serviços privados de segurança e o cliente, que pode ser um organismo público, privado, ou mesmo um particular”⁷⁹.

Posto isto, avançamos para uma definição (nossa) de segurança privada, não sem antes dizer que admitimos facilmente a inexistência, na L34 ou noutro qualquer diploma, de uma definição (legal) de segurança privada que faça referência à vertente económica desta actividade, tendo em conta o carácter jurídico das normas. Contudo, pensamos que fora desse âmbito não se englobar esta vertente implícita à actividade (excluindo, claro está, os casos em que a segurança privada é desenvolvida em regime de autoprotecção, não sendo, pois esta a finalidade

⁷⁶ Para algumas definições de segurança privada avançadas por de autores estrangeiros e organizações internacionais veja-se, por exemplo, KEVIN STROM, et al, *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, U.S. Department of Justice, EUA, 2010, pp. 2.1.

⁷⁷ Cfr. PAULO VALENTE GOMES, *Op. Cit.* p. 598. A definição não aparece *sintética*, mas retira-se facilmente do que é defendido pelo autor.

⁷⁸ PEDRO ANTÓNIO PIMENTA DA COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos – o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Colecção Teses, Edições Almedina, Coimbra, 2005, p. 16.

⁷⁹ JOÃO ANTÓNIO COSTA DE SOUSA ALMEIDA SIMÕES, *Op. Cit.*, p. 4.

primária das entidades detentoras dessas licenças) é alhearmo-nos completamente da realidade: seria impensável – ainda para mais, perante a difícil conjuntura económico-financeira que, em geral, o ocidente e, em especial, o país atravessa – que os privados se dedicassem a desenvolver uma actividade – por muito nobre que fosse – sem terem em vista um retorno económico.

Nesta senda, esta é, quanto a nós, uma questão fundamental porque existe e existirá sempre a pretensão de se maximizar o lucro, mesmo que para tal, por um lado, se tendam a descurar questões relacionadas com a regularização de contribuições para a segurança social ou fiscais e com a legislação laboral e, por outro, se cometam ilícitos contra-ordenacionais ou penais. Como consequência destas desconformidades tenderá a desregular-se o mercado e/ou a criar-se um mercado paralelo ilegal, ficando comprometido, num ou noutro caso, o respeito pelos DLG's dos cidadãos e mesmo as condições laborais do pessoal de vigilância, para já não falar na falta de qualidade dos serviços prestados. Estes são, pois, aspectos que nos levam a afirmar que é essencial o controlo e a fiscalização da segurança privada e das actividades por si desenvolvidas.

Percepcionando estas particularidades, avançamos com uma proposta de definição de segurança privada, dizendo que esta consubstancia uma actividade económica, subsidiária e complementar da segurança pública, desenvolvida por privados mas regulada e controlada pelo Estado, cujo fito é a prevenção criminal (lato sensu) e que presta, a particulares ou a entidades públicas, os serviços previstos no RJSP.

2. Princípios e limites da segurança privada

2.1. Princípios enformadores da segurança privada

Como não poderia deixar de ser, sendo uma actividade que tende a colidir com o normal exercício dos direitos fundamentais e com os direitos liberdade e garantias dos cidadãos, o Estado regulador impõe limites ao exercício da segurança privada até porque “a regulação da actividade de segurança privada (...) assenta, pois, na ideia de que é legítimo aos particulares zelarem pela sua segurança pessoal mas que isso não lhes confere uma inteira liberdade de escolha dos meios de concretização dessa segurança”⁸⁰.

⁸⁰ Cfr. RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de...”, *Op. Cit.*, p. 38. Na altura, o autor referia-se ao Decreto-lei n.º 321/1998, de 22 de Julho (RJSP que vigorou até à entrada

Contudo, estes limites, afirma RUI PEREIRA, “não são condicionantes extrínsecos, não são obstáculos que se colocam «de fora» a entravar a acção de pessoas ou empresas. Pelo contrário, são limites intrínsecos da segurança privada. São, afinal, a própria razão de ser do reconhecimento de um espaço de autodefesa no quadro da Constituição e da lei”⁸¹. Tendo em conta o seu pioneirismo nesta matéria, acompanharemos este autor⁸² na abordagem (sintética) que faremos aos princípios estruturantes da segurança privada.

2.1.1. Princípio da subsidiariedade

Sem menosprezar a importância dos restantes princípios, atrevemo-nos a dizer que o princípio da subsidiariedade⁸³, em conjunto com o princípio da complementaridade, são fundamentais no que toca à segurança privada. Este mesmo entendimento parece ter tido o legislador, visto que aos mesmos faz expressamente referência no n.º 2 do artigo 1.º da L34, enunciando-se que “a atividade de segurança privada (...) tem uma função subsidiária e complementar da atividade das forças e serviços de segurança pública do Estado”. Este princípio pressupõe o primado da segurança interna e das actividades desenvolvidas pelas FSS nesse âmbito e significa que a segurança privada só poderá actuar em áreas não fulcrais e não enquadradas na segurança pública, ou seja, só poderá intervir naquelas em que o grau de risco é mínimo, por exemplo, na área da prevenção criminal em sentido lato^{84 85}.

em vigor do DL35), mas a ideia base mantém-se, tendo em conta que na L34 se mantém e reforça a ideia apresentada.

⁸¹ *Idem*, p. 43.

⁸² *Idem*, p. 43-44.

⁸³ O princípio da subsidiariedade, não sendo originário do Direito da União (Europeia), deve à União um desenvolvimento importante das suas características. Sobre este assunto, por exemplo, REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria Geral do Estado*, 3.ª Edição, (tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, sob a coord. de Gomes Canotilho), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997, pp. 159-160; MIGUEL GORJÃO HENRIQUES, *Direito da União*, 6.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2010, pp. 383-386; FABRIZIO GRANDI MONTEIRO DE TANCREDO, O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLVI, n.º 1, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 169-214.

⁸⁴ Neste sentido, Cfr. RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de..., *Op. Cit.*, p. 43.

⁸⁵ Um reforço deste princípio é a consagração do dever de colaboração previsto no artigo 35.º da L34, sob dois prismas: por um lado “as entidades titulares de alvará ou

2.1.2. Princípio da complementaridade

O princípio da complementaridade é, como se disse, também um princípio fulcral do exercício da segurança privada, significando que a actividade de segurança privada se desenvolve como adicional (uma *extensão*, nas palavras de CLAUDIO PEREIRA) da segurança pública, como defendemos, contribuindo também para a realização da segurança interna.

2.1.3. Princípio da legalidade

Este princípio pressupõe, quanto a nós, duas vertentes. Uma primeira que se refere à reserva relativa de competência legislativa, uma vez que só a Assembleia da República ou o Governo, com autorização expressa daquela, podem legislar sobre matérias que definam “crimes, penas e medidas de segurança e respectivos pressupostos”⁸⁶. Uma segunda que vinca a impossibilidade de a actividade de segurança privada “assumir um carácter instrumental em relação a quaisquer empresas criminosas ou ilícitas em geral”⁸⁷.

2.1.4. Princípio da competência

Este princípio resulta da exigência de autorização específica para que se possa exercer a actividade de segurança privada “e, visa, no plano material, garantir que tal actividade é desenvolvida por entidades idóneas para o efeito”. Lembramos que para o exercício de segurança privada as entidades têm de ser detentoras de alvará ou licença de autoprotecção e o pessoal vigilante tem de estar devidamente credenciado.

Segundo interpretação da Inpecção-Geral da Administração Interna, prestada na análise de um caso concreto resultante de uma queixa de uma empresa de segurança privada, este princípio representa uma

de licença, bem como o respetivo pessoal, devem prestar às autoridades públicas toda a colaboração que lhes for solicitada (n.º 1), por outro “em caso de intervenção das forças ou serviço de segurança em locais onde também atuem entidade de segurança privada, estas devem colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direção do comando daqueles” 8n.º 2).

⁸⁶ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

⁸⁷ RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de..., *Op. Cit.*, p. 44.

oposição ao princípio da liberdade, onde, atendendo a este, tudo o que não é proibido por lei é permitido e, segundo o princípio da competência apenas e tão-só se pode fazer aquilo que a lei possibilita⁸⁸. Respeitando esta interpretação, somos, partilhamos, no entanto, da opinião de RUI PEREIRA quando este defende que esta característica é salvaguardada, como veremos de seguida, pelo princípio da tipicidade.

2.1.5. Princípio da tipicidade

Atendemos ao que já adiantámos no ponto anterior, o princípio da tipicidade “resulta de uma enumeração taxativa, em obediência a um regime de *numerus clausus*, dos serviços de segurança privada e constitui, em certo sentido, um corolário do princípio da subsidiariedade”⁸⁹.

Quer isto dizer que as entidades e os indivíduos devidamente habilitados a exercer actividades no âmbito da segurança privada só podem desenvolver as actividades e prestar os serviços previstos na lei⁹⁰ e utilizar os meios técnicos que nela estão previstos ou que sejam devidamente autorizados pela entidade competente⁹¹.

2.1.6. Princípio da não usurpação de poderes públicos

Seguindo mais uma vez RUI PEREIRA, este princípio implica que à segurança privada seja interdita a realização de actos ou procedimentos da competência exclusiva das autoridades judiciárias e das forças e serviços de segurança⁹². Na L34, esta característica é vinculada e encontra a sua base no enunciado da alínea b) do n.º 1 do artigo 6 (Proibições) referindo-se que é proibido no exercício da segurança privada “a prática de actividades que tenham por objeto a prossecução de objetivos ou o

⁸⁸ Informação da IGAI n.º 212/2011, Processo 412/2011Qxa, de 20-12-2011., pp. 5-6.

⁸⁹ RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de...”, *Op. Cit.*, p. 44.

⁹⁰ Este princípio foi reforçado no novo RJSP. Repare-se, a título exemplificativo, no enunciado dos n.ºs de 1 a 9 do 18.º da L34, onde, para qualquer uma das categorias de vigilantes, se refere que aqueles apenas podem desempenhar *exclusivamente* as funções enunciadas.

⁹¹ Cfr. n.º 2 do artigo 34.º da L34.

⁹² RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de...”, *Op. Cit.*, p. 44.

desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais”⁹³.

2.1.7. Princípio do respeito pelos direitos fundamentais

Apesar de o abordarmos em último lugar, pensamos que, para além dos princípios da subsidiariedade e da complementaridade, este princípio é dos mais importantes como balizador da actividade de segurança privada. O princípio do respeito pelos direitos fundamentais funda-se na proibição do exercício da segurança privada inibir ou restringir (fora do legalmente previsto⁹⁴) o exercício de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos ou colocar em causa a sua vida ou integridade física e moral ou demais direitos fundamentais⁹⁵. Este princípio também tem a sua fundamentação principal no artigo 5.º da L34, mais especificamente na sua alínea b), prescrevendo-se que é proibido no exercício da segurança privada “ameaçar, inibir ou restringir o exercício de direitos,

liberdades e garantias ou outros direitos fundamentais, sem prejuízo do estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º”, normas estas que se referem à realização de revistas pessoais de prevenção e segurança.

2.2. *Limites da segurança privada: as proibições do artigo 5.º – uma crítica*

Em alguns dos pontos anteriores fomo-nos referindo superficialmente às proibições a que está sujeita a actividade de segurança privada, nomeadamente para exemplificar de que forma é que certos princípios

⁹³ Abordaremos, em subcapítulo autónomo *infra*, as proibições constantes do artigo 5.º da L35, porquanto no nosso entender são, no mínimo, polémicas.

⁹⁴ Acrescentamos esta expressão porque, quer se queira, quer não, o normal exercício da actividade de segurança privada tende a restringir, por exemplo a liberdade de circulação e de acesso dos cidadãos. Veja-se o que acontece no controlo realizado em estabelecimentos com espaço para dança ou onde normalmente se dança (de acordo com o estipulado no Decreto-lei n.º 101/2008, de 16 de Junho, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro – determina o regime jurídico dos sistemas de segurança privada dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas) ou as revistas realizadas no acesso a eventos desportivos e espectáculos musicais ou a portos e aeroportos, ou, ainda, o vulgar impedir de acesso determinados edifícios privados e públicos.

⁹⁵ RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de..., *Op. Cit.*, p. 44.

estão consagrados no RJSP. Contudo, por pensarmos que algumas das normas contidas no artigo 5.º (Proibições) são controversas e, até, inconsistentes, dedicar-lhe-emos uma atenção especial, nunca esquecendo que estamos em âmbito contra-ordenacional, sendo, para além do dolo, punível também a negligência. De notar que as proibições constantes no n.º 1 transitaram, sem alterações, do DL35, sendo as restantes normas completamente novas.

Começando logo pela alínea a), prevê-se que é proibido, no exercício da actividade de segurança privada, “a prática de actividades que tenham por objeto a prossecução de objetivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais”. Pensamos que o legislador deveria ser mais explícito na construção da norma, visto não ser claro sobre aquilo a que se quer referir com funções exclusivas das *autoridades policiais*. Serão as autoridades policiais – polícia(s) – no sentido que o artigo 272.º da Constituição lhes dá, referindo-se às forças e serviços de segurança? Ou, por outro lado, será um sentido lato de polícia, englobando, por exemplo, as polícias municipais⁹⁶? O esclarecimento desta questão é pertinente para efectivamente se saber o que é ou não interdito à segurança privada. Dando um exemplo prático e concreto, a função de regularização e a fiscalização do tráfego rodoviário não é um exclusivo das FSS que têm essas atribuições, visto que também as polícias municipais – por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio – detêm essa competência⁹⁷. Assim, se a norma constante na alínea a) do n.º 1

⁹⁶ As polícias municipais têm previsão constitucional (n.º 3 do artigo 237.º) e, exceptuando as de Lisboa e Porto (por serem constituídas com base em Agentes, Chefes e Oficiais da PSP) são reguladas pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio (Lei Quadro das Polícias Municipais).

Sobre as polícias municipais: CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das polícias municipais*, Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico Políticas, (policopiado), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1999; CATARINA SARMENTO E CASTRO, “Polícias Municipais: Passado recente, presente e futuro”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007, 137-155; VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral...*, *Op. Cit.*, pp. 21-48; SOUSA, PEDRO MIGUEL LOPES FERREIRA LOURENÇO DE, “O uso da força pelas polícias municipais como um exemplo de conformidade aparentemente imperfeita”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Edições Almedina, Coimbra, 2008, pp. 425-440.

⁹⁷ Para além das polícias municipais, existem outros organismos públicos que, embora não sejam polícias detêm atribuições no âmbito da fiscalização e do ordenamento rodoviário, como são o caso das Estradas de Portugal, I.P. e das Câmaras Municipais.

do artigo 5.º apenas englobar as FSS, não existe uma efectiva proibição (não haverá infracção – muito grave⁹⁸ – à norma) da segurança privada exercer funções de, por exemplo, ordenamento de trânsito⁹⁹ num parque de estacionamento, ainda que este seja público ou de acesso livre ao público, em geral¹⁰⁰. Se, pelo contrário, se considerar que a expressão *autoridades policiais* engloba também as polícias municipais, então, para o mesmo exemplo, já existirá infracção ao disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º.

De notar que estando o vigilante que regula o estacionamento devidamente uniformizado – com a farda da entidade titular de alvará ou de licença de autoprotecção para a qual presta serviço¹⁰¹ – e não se intitulando como polícia, tal também não será enquadrável no crime de usurpação de funções previsto e punido (p. e p.) pelo artigo 358.º do CP.

Na alínea b) do mesmo artigo o legislador vem referir que, na actividade de segurança privada, é também proibido “ameaçar, inibir ou restringir o exercício de direitos, liberdades e garantias ou outros direitos fundamentais, sem prejuízo” da possibilidade de realização de revistas pessoais de segurança previstas no artigo 19.º do mesmo diploma, sendo a infracção a esta norma igualmente punível a título de contra-ordenação (muito grave). Também neste caso temos sérias dúvidas sobre a aplicabilidade da norma. Imaginemos que determinado vigilante de serviço num supermercado, já depois da linha de pagamento formado pelas caixas, retém um (possível) suspeito de furto e, contra a

⁹⁸ Todas as infracções ao artigo 5.º da L34 são consideradas muito graves nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º, sendo punidas com coimas entre os €150,00 e os €44.500 de acordo com o preceituado nos n.ºs 4 ou 5 do mesmo artigo, consoante o infractor seja pessoa colectiva ou singular.

⁹⁹ Repare-se que nem estamos a falar de fiscalização mas tão-só de uma actividade de auxílio, organização e regularização do estacionamento.

¹⁰⁰ Desde já, sempre queremos acrescentar que, apesar de não existir, para este exemplo, infracção ao artigo 5.º, existiria sempre infracção a uma das normas constantes do artigo 18.º (Funções da profissão de segurança privado), tendo em conta que para nenhuma das categorias de vigilante está prevista a missão de regularização ou ordenamento de trânsito e as funções são enumeradas de forma taxativa, não podendo ser outras.

¹⁰¹ Note-se que, para não se confundirem com as fardas das forças armadas, das polícias e das entidades pertencentes à Autoridade Nacional de Protecção Civil, as peças de fardamento usadas pela segurança privada, são aprovadas por despacho do membro do governo responsável pela área da administração interna, nos termos do artigo 28.º da L34, após cumprimento do preceituado no Capítulo IV (artigos 33.º a 35.º) da Portaria n.º 273/2013, de 20 de Agosto.

sua vontade, o leva para um qualquer compartimento onde, para além de o revistar, o mantém largo espaço de tempo, só depois comunicando a ocorrência às autoridades policiais. Ou pensemos numa situação em que um vigilante faz uso de um sistema de videovigilância que controla para invadir a privacidade dos cidadãos que vivem ali perto. Poderíamos dar outros exemplos mas conduzir-nos-iam à mesma questão: não estamos aqui perante contra-ordenações ou perante ilícitos criminais, nos casos, sequestro e devassa da vida privada?

No nosso entender, apenas a realização de revistas pessoais de segurança fora do âmbito do artigo 19.º é que poderia aqui encontrar punição contra-ordenacional, acontece, porém, que já se prevê uma infracção específica para estes casos.

No que concerne à alínea c), proíbe-se a “proteção de bens, serviços ou pessoas envolvidas em actividades ilícitas”. Este é, na nossa opinião, a norma mais polémica, essencialmente por três ordens de razão, a saber: 1) qual a tipologia e de que dimensão seriam os *serviços de informações* das empresas de segurança privada que lhes permitisse averiguar, antes de iniciarem a prestação do serviço e com a precisão necessária, se um possível cliente se dedicaria a actividades ilícitas¹⁰²? 2) caso essas actividades ilícitas consubstanciassem crimes e a empresa deles tivesse conhecimento e se conformasse (agindo, portanto, com dolo), iniciando ou continuando a prestar o serviço de segurança, não seria, pelo menos e por exemplo, indiciada como co-autora ou cúmplice da actividade criminosa? 3) sabendo-se que a economia e os negócios (contratos) ocorrem, nos dias de hoje, a uma velocidade vertiginosa e se concretizam de um momento para o outro e tendo ainda em conta que, dada a crise económico-financeira actual, todo o lucro é importante, como poderão as empresas de segurança recusar a prestação de um

¹⁰² Lembramos que a produção de informações relevantes para a salvaguarda da segurança interna é um exclusivo do Serviço de Informações e Segurança (cfr. artigo 21.º da Lei n.º 30/84, de Setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro – L4), sendo proibido a quaisquer entidades públicas ou privadas o prosseguimento de objectivos e actividades similares ao da citada lei (cfr. artigo 6.º da L4).

Apesar disto, as forças de segurança (PSP e GNR) desenvolvem uma actividade de *informações policiais* no âmbito e como base da sua missão mais nobre que é a prevenção. Estas informações, e frisamos, *policiais*, podem subdividir-se em *informações criminais*, *informações de ordem pública* e *contra-informações*. Sobre este assunto, PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE, *As informações de Polícia – Palimpsesto*, Lição inaugural do Ano Académico 2008/2009 (policopiado), Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2008, mais precisamente pp. 38-41.

determinado serviço a uma entidade (para se iniciar de imediato) que não aparente de início ser ilegal?

Não se sabendo quais as reais intenções do legislador ao (voltar a) incluir esta norma no articulado deste artigo, uma coisa nos parece certa: é de aplicabilidade e utilidade muito duvidosa, para mais porque pune o infractor somente com uma contra-ordenação¹⁰³, seja a sua actuação negligente ou dolosa¹⁰⁴.

Já a proibição constante no n.º 2 do artigo 5.º nos parece fazer todo o sentido, referindo-se que “as entidades e o pessoal de segurança privada, no exercício das suas funções, não podem interferir ou intervir em manifestações e reuniões públicas, nem em conflitos de natureza política, sindical ou laboral”. Numa altura de grande agitação social em que as manifestações ocorrem quase todos os dias, começava a verificar-se que os vigilantes de segurança privada, por realizarem serviço em muitos dos locais (edifícios públicos ou outros) susceptíveis de servirem como pontos de concentração de manifestantes, tendiam a interferir e a interagir (fora do âmbito das suas normais funções) com aqueles antes ou mesmo durante a presença das autoridades policiais.

A norma, conforme está prevista, apenas nos parece demasiado restritiva ou pouco clara especialmente por dois motivos: 1) porque parece implicar que, por exemplo, um vigilante, no exercício das suas funções legalmente previstas, não possa impedir que um grupo de manifestantes entre, sem autorização, em determinado edifício (que poderá até ser ministerial); 2) porque também não esclarece se abrange também

¹⁰³ Para mais, uma infracção com esta gravidade deveria ter como sanção acessória de aplicação obrigatória, no caso dos infractores serem empresas de segurança privada ou titulares de licença de autoprotecção, a suspensão dessas autorizações, ou, no caso de se tratar de um vigilante, a interdição de exercício de funções de segurança privada. Acontece que, apesar destas sanções acessórias virem previstas nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 60.º da L34, não são de aplicação obrigatória, ainda que se tratem de contra-ordenações de natureza muito grave.

¹⁰⁴ Percebemos qual o sentido das palavras de RUI PEREIRA ao afirmar que “esta proibição não obsta, por exemplo, a que uma empresa que não haja regularizado a sua situação fiscal ou tenha efectuado um despedimento ilegal (casos em que praticou actos ilícitos...) recorra a serviços de segurança privada. Apenas se pretende evitar, rigorosamente, que os serviços de segurança privada constituam o suporte da prática de actividades ilícitas”, RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de..., *Op. Cit.*, p. 48. O que não percebemos é que o legislador entenda que deva ser punida como contra-ordenação a violação desta norma.

as manifestações ilegais¹⁰⁵ ou não previamente comunicadas, o que nos parece ter alguma a relevância.

De notar que esta proibição também está prevista na legislação de segurança privada espanhola¹⁰⁶, mais precisamente no n.º 1 do artigo 3.º da Ley 23/1992, de 30 julho, BOE del 4 agosto¹⁰⁷, mas salvaguarda-se que, no exercício estrito das funções que lhe são próprias, as empresas de segurança podem intervir em caso de manifestações.

Quanto às proibições constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do mesmo artigo, são totalmente diferentes por se dirigirem não só às empresas de segurança privada, titulares de licença de autoprotecção e vigilantes¹⁰⁸, mas a todas as pessoas colectivas ou singulares, o que, do nosso ponto de vista, não se coaduna com o âmbito da lei, nomeadamente no que toca ao previsto nas alíneas a) e b), especialmente nesta última.

Assim, na alínea a), proíbe-se a instalação e utilização de “sistemas de segurança suscetíveis de fazer perigar a vida ou a integridade física das pessoas”. Da norma decorre que bastará a mera instalação de um sistema ou a sua utilização para que se preencha o ilícito tipo, não se exigindo que advenham resultados danosos dessas condutas, pelo que se deparam alguns problemas: 1) no estado actual da ciência em que todos os dias surgem inovações tecnológicas, como perceber, *ab initio*, que determinado aparelho pode fazer perigar a vida ou a integridade física das pessoas? 2) não se fazendo referência à *intensidade* do dano pessoal que possa vir a ser provocada pelos aparelhos, deverá pressupor-se que qualquer dano preencherá o ilícito tipo? Não dependendo a norma de ulterior regulação, poder-se-á depreender que, por exemplo, uma vedação de arame farpado seja considerada um sistema de segurança?

¹⁰⁵ Por violarem o previsto na Constituição ou na lei, nomeadamente por serem de carácter xenófobo ou decorrerem com os seus integrantes armados.

¹⁰⁶ Para uma visão geral sobre a segurança privada em Espanha e, especialmente, sobre a forma e requisitos para o seu licenciamento, JUAN SERAFÍN QUERO TORRES, “Empresas de seguridad”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policía*, Cuerpo Nacional de Policía, n.º 54 – mayo-junio, Direccion General de Policía, Madrid, 2000, pp. 57-90 (licenciamento, p. 63. e ss.)

¹⁰⁷ Dispõe a norma que “las empresas y el personal de seguridad privada no podrán intervenir, mientras estén ejerciendo las funciones que les son propias, en la celebración de reuniones y manifestaciones ni en el desarrollo de conflictos políticos o laborales, sin perjuicio de mantener la seguridad que tuvieren encomendada de las personas y de los bienes”.

¹⁰⁸ Ou seja, não se dirige apenas a quem, pessoa colectiva ou singular, desenvolve serviços de segurança privada constantes no artigo 3.º, mas a todos os cidadãos ou entidades.

Embora consigamos perceber a intenção do legislador, entendemos que a norma é demasiado vaga, para mais sabendo-se que se aplica a toda e qualquer pessoa e que a negligência é punível.

No que concerne proibição da alínea b), as nossas dúvidas são ainda maiores. Ali se refere que é proibido “treinar ou instruir outrem, por qualquer meio, sobre métodos e técnicas de âmbito militar ou policial, independentemente da denominação adotada”. Esta norma terá como fundamento o cada vez maior número de pessoas (e muito especificamente vigilantes) que se dedica à prática de certas artes marciais e a treinos militares e policiais e, depois, aplica essas técnicas para consumir ofensas à integridade física, sendo que, no âmbito da segurança privada, estas acontecem com alguma frequência no interior dos vulgarmente designados estabelecimentos de diversão nocturna¹⁰⁹, sendo, na sua maioria, perpetradas por seguranças, legais ou não.

No entanto, também a esta norma falta alguma precisão. Questionamos: 1) o que são e qual a delimitação das técnicas de âmbito militar ou policial, quando, nos dias de hoje, até o pessoal de vigilância que desempenha funções (legais) de segurança pessoal tem formação específica nestas áreas, para já não falar de outras pessoas que, motivado pelas suas profissões, têm formação desta índole? 2) e os treinos (técnicas policiais e de condução) ministrados (a polícias, militares, autoridades judiciais, órgãos de polícia criminal vários, etc.) por empresas especializadas ou particulares, muitas vezes no âmbito de protocolos estabelecidos com os sindicatos ou associações profissionais? 3) e o ensino e competições de artes marciais devidamente registadas nas respectivas federações? Estas actividades (também) englobam o âmbito da norma? Teleologicamente parece assim não ser, mas como *separar as águas*?

Por fim, a proibição da alínea c). Nela consta ser interdito “instalar sistemas de alarme susceptíveis de desencadear uma chamada telefónica automática para o número nacional de emergência ou para as forças de segurança, com mensagem de voz previamente gravada”. Nada a apontar à norma. Foi introduzida por forma a evitar que os milhões de aparelhos de alarmes instalados em residências e edifícios comerciais e até em viaturas pudessem ocupar sem motivo justificativo o número nacional de emergência (*vulgo*, 112) que, como também é sabido, já

¹⁰⁹ Usaremos esta designação sempre que pretendamos falar dos estabelecimentos abrangidos pelo Decreto-lei n.º 101/2008, de 16 de Junho, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro – estabelecimentos com pista de dança ou onde habitualmente se dance, independentemente da designação que adoptem.

recebe, anualmente, centenas de milhar de *falsas chamadas*¹¹⁰, tendo esta prática consequências negativas (graves) no atendimento das *chamadas verdadeiras*¹¹¹.

Acontece que, se o legislador aqui quis interditar esta prática, tal é inexplicavelmente e aparentemente contrariado pelo disposto no n.º 1 do artigo 11.º da L34, onde se consagra que “*a instalação de dispositivos de alarme em imóvel que possua sirene exterior ou equipamento de comunicação suscetível de desencadear uma chamada para o número nacional de emergência ou das forças de segurança está sujeita a comunicação e registo na autoridade policial da área, no prazo de cinco dias úteis posteriores à sua montagem*”¹¹². Afinal, é ou não proibida a instalação de alarmes que desencadeiem automaticamente uma chamada para o número nacional de emergência? Entendemos que não, sendo que prescrito no n.º 1 do artigo 11.º aconteceu devido a um lapso do legislador, isto tendo em conta que o referimos sobre a utilização do 112.

2.3. O crime de exercício ilícito de segurança privada

A criminalização da actividade de segurança privada fora do estabelecido legalmente aconteceu através da Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto^{113/114}, que constituiu a segunda alteração ao DL35. A concreti-

¹¹⁰ Vide, por exemplo http://www.inem.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=28809¬icialId=46005&pastaNoticiasReqId=41587 ou http://www.jn.pt/PaginaInicial/Sociedade/Interior.aspx?content_id=1492400.

¹¹¹ Uma vez que também existe alguma polémica e divisão de opiniões quanto à reacção policial e a realizada pela segurança privada às activações de alarmes de intrusão, veja-se, sobre este assunto, embora aplicado à realidade espanhola, PABLO INGNACIO SARDINA CÁMARA, “Comentarios sobre la doctrina de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional em matéria de falsas alarmas”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policia*, n.º 93 – marzo-abril, Direccion General de Policia, Madrid, 2009, p. 31-44.

¹¹² Itálico nosso.

¹¹³ Até à sua revogação através L34, o DL35 sofreu quatro alterações. A primeira foi operada pelo Decreto-lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro, a segunda realizada pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto, a terceira pelo Decreto-lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro e a última pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro.

¹¹⁴ Em nosso entender, esta criminalização (quanto a nós, trata-se de um crime de mera actividade e de perigo abstracto) tenderá a enquadrar-se naquilo a que alguns designam por expansão do Direito Penal, Direito Penal simbólico ou Direito Penal de risco. Sobre esta matéria, por exemplo: JOSÉ LUÍS DíEZ RIPOLLÉS, “El Derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el*

zação da tipificação deste ilícito criminal em muito se deveu à mediação (e ao alarmismo social que daí resultou)¹¹⁵ dada aos actos de grande violência (mas, dizemos nós, pontuais) que ocorreram na cidade do Porto e arredores, envolvendo seguranças (legais e não legais) que prestavam serviços de segurança privada em estabelecimentos de diversão nocturna¹¹⁶. Não querendo entrar muito na discussão que ainda hoje se trava sobre a eficácia da medida¹¹⁷, sempre diremos que grande parte das empresas e dos vigilantes que na altura eram ilegais estão hoje, na sua maioria, legalizados, podendo continuar a desenvolver outras actividades criminosas (nomeadamente ofensas à integridade física, coacção, ameaças...) bem como a operar no mercado da segurança privada.

Com a entrada em vigor da L34, as penas foram agravadas e integrou-se um novo ilícito tipo que passou a criminalizar também as

Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003, pp. 147-172; MERCEDES GARCÍA ARÁN, “Despenalización y privatización: ¿Tendencias contrarias?”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003, pp. 191-200 (essencialmente a partir das pp. 193 e ss.); CORNELIUS PRITZWITZ, “Sociedad de riego e Derecho penal”, *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003, pp. 259-287; BLANCA MENDOZA BUERGO, *El Derecho penal en la sociedad del riesgo*, Civitas Ediciones, Madrid, 2001, pp. 38-51 e 64-91. Esta última autora apresenta três novos âmbitos de abrangência do Direito penal, entre os quais o segundo que comporta as “formas de comportamento que já estava, pelo menos parcialmente, castigadas no Direito administrativo sancionador ou no Direito penal secundário, mas que devido a uma mudança de valoração foram incorporadas no Direito penal” (tradução livre), p. 41; MARIA ISABEL SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, *El moderno Derecho Penal y la anticipación de la tutela penal*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, especialmente pp. 37 e ss. e 90 e ss.

¹¹⁵ Sobre a aplicação do Direito Penal como reacção ao mediatismo e populismo, PETER-ALEXIS ALBRECHT, “El Derecho penal en la intervención de la política populista”, in *La insostenible situación del Derecho Penal*, (Coord. Carlos M. Romeo Casabona), Editorial Comares, Granada, 2000, pp. 471-486.

¹¹⁶ Consulte-se, por exemplo: <http://expresso.sapo.pt/noitecrimes-seguranca-do-porto-confessa-em-tribunal-tiro-fatal-em-colega-de-oficio=f211057>; <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/nacional/portugal/preso-seguranca-dos-tiros-na-noite>; <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/iol/886202-4071.html>; http://www.jn.pt/PaginaInicial/Policia/Interior.aspx?content_id=1777440.

¹¹⁷ Pensamos que talvez o regime contra-ordenacional obtivesse melhores efeitos contra a actividade ilícita de segurança privada.

actividades específicas no âmbito da segurança privada sem a devida habilitação. Neste crime incorrerá, por exemplo e entre outros casos, quem, apesar de ter formação básica de vigilante, desempenhe funções de protecção e acompanhamento pessoal ou de assistente de recinto desportivo sem deter formação específica e estar legalmente habilitado. Além disso, por opção legislativa, separou-se o ilícito criminal previsto para as entidades do ilícito que criminaliza as acções dos particulares¹¹⁸. Chamamos a atenção para o facto de todos os tipos criminais presentes no RJSP serem de natureza pública, pelo que são de comunicação obrigatória por parte dos órgãos de polícia criminal às autoridades judiciais, nos termos dos artigos 248.º e ss. do CPP.

Desta forma, no n.º 1 do artigo 57.º – sob a epígrafe *Exercício ilícito da actividade de segurança privada* – dispõe-se que “quem prestar serviços de segurança privada sem o necessário alvará, licença ou autorização é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos ou com pena de multa até 600 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”. O tipo do ilícito não se alterou substancialmente em relação à legislação anterior, apenas se acrescentando a menção à “autorização” (no sentido de englobar as entidades reguladas pela L34 que careçam de uma autorização administrativa que não um alvará ou licença de autoprotecção) e se retirou, tal como referido *supra*, a menção aos particulares, aumentando-se ainda a moldura penal, que passa de 2 anos de prisão ou 240 dias de multa para os actuais 5 anos de prisão ou 600 dia de multa.

Na incriminação do n.º 2, dirigida então aos particulares, prevê-se que “quem exercer funções de segurança privada não sendo titular de cartão profissional é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”. A separação operada permitiu clarificar o tipo

¹¹⁸ Inserem-se as anteriores (DL35) tipificações para uma melhor percepção da análise realizada:

Artigo 32.º -A

Exercício ilícito da actividade de segurança privada

1 – Quem prestar serviços de segurança sem o necessário alvará ou licença ou exercer funções de vigilância não sendo titular do cartão profissional é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 – Na mesma pena incorre quem utilizar os serviços da pessoa referida no número anterior, sabendo que a prestação de serviços de segurança se realiza sem o necessário alvará ou licença ou que as funções de vigilância não são exercidas por titular de cartão profissional.

criminal e aumentou a medida da pena de 2 para 4 anos de prisão e de 240 para 480 dias de multa.

Do n.º 3 consta a previsão da incriminação para quem não seja titular de habilitação e credenciação específica, referindo-se que “quem exercer funções de segurança privada de especialidade prevista na presente lei e para a qual não se encontra habilitado é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”.

Quanto ao n.º 4 apresenta uma evolução para poder englobar as alterações realizadas nos restantes tipos refere-se que “na mesma pena incorre quem utilizar os serviços da pessoa referida nos números anteriores, sabendo que a prestação de serviços de segurança se realiza sem o necessário alvará, licença ou autorização, ou que as funções de segurança privada não são exercidas por titular de cartão profissional ou da especialidade”. Esta norma é dirigida a todos aqueles que se sirvam de pessoas singulares ou colectivas não credenciadas para o exercício da actividade de segurança privada – sabendo dessa não credenciação legal – incluindo-se aqui quem, por exemplo, recorra a entidades consultoras de segurança não autorizadas.

Apesar de se poder sempre invocar a interpretação sistemática para determinar o significado e a abrangência da expressão “na mesma pena incorre”, sempre se dirá que não é muito feliz, tendo em conta que as normas, especialmente as penais e, genericamente, as sancionadoras, devem ser claras. Na verdade, o legislador apenas actualizou partes dos ilícitos tipo, esquecendo-se que, ao contrário do que sucedia no DL35 em que o artigo só possuía dois números e uma medida de pena (até 2 anos de prisão e 240 dias de multa), o artigo possui agora quatro normas e duas molduras penais, até 4 ou 5 anos de prisão e 480 ou 600 dias de multa.

Como consequência directa do aumento da pena de 2 para 5 e 4 anos, respectivamente, a tentativa, nos termos dos artigos 22.º e 23.º do CP, passou a ser punível. Em nossa opinião, esta possibilidade é pouco relevante, essencialmente porque a tentativa nestes crimes só tenderá a acontecer e a ser possível de provar quando ocorra a celebração de um contrato escrito de prestação de serviços de segurança privada em que uma das partes (entidade ou vigilante) não esteja devidamente legalizada. A existir um contrato que não seja escrito, a prova será muito difícil de obter e, logo, não existirão motivos para uma acusação por parte do Ministério Público¹¹⁹.

¹¹⁹ Note-se que a investigação dos ilícitos criminais referentes à actividade de segurança privada é da competência reservada da Polícia Judiciária, sendo mesmo, através da L34 (artigo 63.º) alterada a LOIC nesse sentido.

Na verdade, pensamos que, a manterem-se as incriminações, seria preferível ter-se optado por se passar a prever a punibilidade a título de negligência (mantendo-se a moldura penal anterior), tendo em conta que já nos parece existir tempo suficiente (desde 2008) para que os cidadãos tenham consciência desta ilicitude, sendo que, muitos deles, apesar de conhecerem a norma, invocam o seu desconhecimento, sendo praticamente impossível provar-se o contrário.

Por fim, resta acrescentar que, em consonância com aquilo que já era previsto no DL35, “as pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelos crimes previstos [no RJSP]”¹²⁰.

3. As principais alterações e o reforço do controlo da actividade de segurança privada

3.1. As novas abrangências da segurança privada

Acompanhando algumas das tendências mundiais e especialmente europeias no âmbito da segurança privada¹²¹, o legislador nacional decidiu abranger, através da L34, serviços que até à entrada em vigor desta estavam fora da alçada da segurança privada. No nosso entender, algumas das opções tomadas, para além de terem a finalidade de (re) forçar o controlo de determinadas actividades realizadas por privados, têm claramente um pendor económico (lucro), tanto para o Estado, como para o sector privado, nomeadamente para as grandes empresas de segurança que actuam no mercado nacional. No caso do Estado, visto que para se desenvolverem alguns dos serviços agora abrangidos são necessárias determinadas autorizações administrativas as quais terão certamente um custo que terá de ser suportado pelas entidades¹²². No que

¹²⁰ Cfr. artigo 58 da L34.

¹²¹ Para uma ideia dos serviços de segurança privada prestados nos países membros do Conselho da Europa, *vide* HANS BORN, MARINA CAPARINI e EDEN COLE, “Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects”, in *Policy Paper, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DACAFA)*, n.º 20, Genebra – Suíça, 2007, pp. 3-4 (disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=46091&lng=en> – consulta em 23 de Abril de 2013).

¹²² Esta opção de cariz *economicista* parece ter estado, também e essencialmente, na base das alterações operadas pelo Decreto-lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro, o qual procedeu à 3.ª alteração do DL35. Este Decreto-lei, para além de prever a comunicação à PSP (leia-se DSP) das alterações registadas nos corpos gerentes dos titulares

toca às empresas porque asseguram mais uma oportunidade de negócio e vêem afastadas do mercado as entidades que não se consigam agora legalizar por falta de recursos financeiros.

Para além disso, as alterações vieram colocar sob a alçada da L34 as entidades formadoras no âmbito da segurança privada, um sector que estava em auto-regulação desde a entrada em vigor da Portaria n.º 1325/2001, de 4 de Dezembro.

3.1.1. Os serviços de segurança privada

Aos serviços de segurança privada já consagrados no antigo RJSP (resumidamente, a vigilância de bens móveis e imóveis e controlo de entrada, presença e saída de pessoas e de armas ou outros objectos perigosos em edifícios, de acesso condicionado ao público, a protecção e acompanhamento pessoal, a exploração e monitorização de centrais de recepção de sinais de alarme e o transporte, guarda e tratamento de valores e objectos de alto valor económico) o legislador juntou agora três novas funções no âmbito^{123/124}: 1) do controlo de bagagens e cargas,

de alvará ou licença, veio aumentar (em muitos casos em 50%) o valor das coimas e estabelecer que os alvarás e as licenças passariam a ter uma validade de cinco anos, quando anteriormente não tinham prazo de validade.

¹²³ Para uma devida percepção da real abrangência de cada um dos serviços, introduz-se a parte do artigo que se lhes refere especificamente:

Artigo 3.º

Serviços de segurança privada

1 – Os serviços de segurança privada referidos no n.º 3 do artigo 1.º compreendem:

a) A vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou suscetíveis de provocar atos de violência no interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público;

b) A proteção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças de segurança;

c) A exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de sinais de alarme e de videovigilância, assim como serviços de resposta cuja realização não seja da competência das forças e serviços de segurança;

d) O transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores e demais objetos que pelo seu valor económico possam requerer proteção especial, sem prejuízo das atividades próprias das instituições financeiras reguladas por norma especial;

e) O rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou suscetíveis de

bem como funções de prevenção de entradas de armas ou substâncias perigosas em zonas restritas de portos e aeroportos; 2) da fiscalização de títulos de transportes públicos; 3) consultoria de segurança, nomeadamente a elaboração e implementação de projectos de segurança.

Destas três novas competências, a primeira já era realizada nos principais aeroportos nacionais, ainda que de forma, quanto a nós, manifestamente ilegal¹²⁵, isto tendo em conta que, inúmeras vezes, os vigilantes realizavam revistas pessoais de segurança a pessoas e buscas em bagagens sem que, para tal, houvesse a necessária autorização do membro do Governo responsável pela área da administração interna, conforme era estabelecido no n.º 7 do artigo 6.º do DL35¹²⁶. Mas mais. Muitas vezes as revistas pessoais de segurança eram (e são ainda, contrariando o que a actual norma dispõe) realizadas por palpação (ou seja, são intrusivas), contrariando a norma que preconizava que deveriam ser não intrusivas e, logo, levadas a cabo com recurso a meios técnicos adequados (*vulgo* raquetes ou pórticos de detecção de metais ou substâncias perigosas).

Ainda assim, apesar da questão da segurança não ficar devidamente salvaguardada – tendo em conta que o actual RJSP não permite que os vigilantes realizem quaisquer tipos revistas por palpação e será difícil detectar determinados objectos somente com recurso a detectores de metais ou a aparelhos raio-X – entendemos que a previsão deste serviço é uma evolução importante e que carecia, ainda, de melhor regulamentação, uma vez que se trata de uma das áreas de actuação da segurança

provocar atos de violência nos aeroportos, nos portos e no interior de aeronaves e navios, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças e serviços de segurança;

f) A fiscalização de títulos de transporte, sob a supervisão da entidade pública competente ou da entidade titular de uma concessão de transporte público;

g) A elaboração de estudos e planos de segurança e de projetos de organização e montagem de serviços de segurança privada previstos na presente lei.

¹²⁴ Da comparação com os serviços permitidos à segurança privada em Espanha, verificamos que apenas os serviços de fiscalização de títulos de transporte e a actividade especificamente prevista para os portos e aeroportos não são previstos na país vizinho.

¹²⁵ Mesmo tendo em conta que as normas europeias e nacionais sobre a aviação civil seja claras, rigorosas e incisivas quanto à segurança, obrigando os vigilantes que trabalham nas zonas sensíveis dos aeroportos a estarem devidamente credenciados e autorizados pelo Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC). Sobre esta temática, pode-se, por exemplo, consultar http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/tr0028_pt.htm e <http://www.inac.pt/vPT/Generico/SegurancaEFacilitacao/Legislacao/Paginas/Legislacao.aspx>.

¹²⁶ De notar que a autorização deveria ser delimitada no tempo.

privada que mais interfere com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como com os seus direitos fundamentais.

Quanto à fiscalização de títulos de transporte agora legalmente prevista, era uma actividade também já desenvolvida pelas empresas de segurança privada em alguns concessionários de transportes públicos, nomeadamente na empresa Fertagus e, algumas vezes, na Carris. Contudo, também esta prática era, quanto a nós, ilícita, tanto por não ser uma função prevista no anterior RJSP, o que viola o princípio da tipicidade, como por contrariar o disposto na legislação específica sobre a fiscalização de títulos de transporte, Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho, especialmente no que concerne ao n.º 1 do artigo 5.º desta lei onde se menciona que “*a fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte em comboios, autocarros, troleicarros, carros eléctricos, transportes fluviais, ferroviários, metropolitano e metro ligeiro é efectuada, na respectiva área de actuação, por agentes de fiscalização das empresas concessionárias de transportes colectivos de passageiros*” (itálico nosso). Ora, se a lei prevê que os fiscais sejam trabalhadores das empresas concessionárias não podem ser trabalhadores por conta de outrem a realizar este serviço¹²⁷, não estando aqui particularmente em causa o facto dos vigilantes que desempenhavam essas funções serem ajuramentados ou não, visto que muitos deles até o seriam¹²⁸.

De notar que, apesar da L34 vir já a prever este serviço no âmbito da segurança privada, a Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho continua em vigor e inalterada neste aspecto, pelo que o problema, quanto a nós, mantém-se.

No que diz respeito à previsão dos serviços de consultoria de segurança, pensamos que se tratou de uma mera opção legislativa que permitirá um controlo sobre esta actividade que até agora se encontrava sob auto-regulação.

¹²⁷ Na verdade, esta prática chegou a ser abordada na Comissão Parlamentar sobre Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, sendo dito que era ilícita, *vide*, a partir do minuto seis, em <http://www.youtube.com/watch?v=2IhBngL6Ejs&feature=related>.

¹²⁸ *Vide* <http://forumdefesa.com/forum/viewtopic.php?t=8420>.

3.1.2. As entidades que podem desenvolver/prestar serviços de segurança privada

A juntar às empresas de segurança privada¹²⁹ e às entidades habilitadas com licença de autoprotecção¹³⁰ [a) e b)], as alienas c) e d) do n.º 2 do artigo 4.º da L34 prevêm agora, respectivamente, que também as entidades consultoras de segurança¹³¹ e as entidades formadoras¹³², ao seu nível, exercem a actividade de segurança privada. Esclarece, depois, o n.º 1 do artigo 12.º que “as sociedades que pretendam exercer a atividade de segurança privada devem constituir-se de acordo com a legislação aplicável de um Estado membro da União Europeia ou de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu”, acrescentando-se (n.º 2) que “Não são consideradas empresas de segurança privada as pessoas, singulares ou coletivas, cujo objeto seja a prestação de serviços a terceiros de conceção, de venda, de instalação, de manutenção ou de assistência técnica de material e equipamento de segurança ou de centrais de alarme”. Contudo, estas têm de se registar previamente junto da DN/PSP¹³³.

¹²⁹ Segundo a alínea a) do artigo 2.º da L34 uma empresa de segurança é “toda a entidade privada, pessoa singular ou coletiva, devidamente autorizada, cujo objeto social consista exclusivamente na prestação de serviços de segurança privada e que, independentemente da designação que adote, exerça uma atividade de prestação de serviços a terceiros de um ou mais dos serviços previstos no n.º 1 do artigo 3.º”, ou seja, os serviços previstos para a actividade de segurança privada.

¹³⁰ De acordo com a alínea b) do artigo 2.º da L34 a autoprotecção são “serviços internos de segurança privada que qualquer entidade pública ou privada, pessoa singular ou coletiva, devidamente habilitada, organiza em proveito próprio, com recurso aos próprios trabalhadores, no âmbito das atividades de segurança privada previstas na presente lei”.

¹³¹ No âmbito da segurança privada e nos termos da alínea b) do artigo 2.º da L34, é “toda a entidade privada, pessoa singular ou coletiva, devidamente autorizada, que preste serviços a terceiros de elaboração de estudos de segurança ou de planos de segurança e demais atividades previstas na alínea g) do n.º 1 do artigo 3.º, nelas se incluindo a execução de auditorias de segurança”.

¹³² Uma entidade formadora é, nos termos da alínea c) do artigo 2.º da L34, “toda a entidade pública ou privada, pessoa singular ou coletiva, devidamente autorizada, dotada de recursos e capacidade técnica e organizativa para desenvolver processos associados à formação de pessoal de segurança privada”.

¹³³ Cfr. n.º 3 do artigo 12.º da L34.

3.2. Medidas de segurança obrigatórias e adopção de sistemas de segurança

Apesar de já ser prevista na legislação anterior a obrigatoriedade de adopção e instalação de sistemas de segurança por parte de determinadas entidades ou actividades¹³⁴, o novo RJSP vem alargar a abrangência dessa imposição legal para outros sectores de actividade que o legislador entendeu terem riscos acrescidos de quebra de segurança. O regime respeitante às medidas vem previsto nos artigos 7.º e ss. da L34, vindo a sua regulamentação prevista entre artigos 84.º a 107.º da Portaria n.º 273/2013, de 20 de Agosto. Desta forma, o n.º 3 do artigo 7.º vem especificar que tipo medidas poderão ter de ser instaladas/adoptadas¹³⁵, sendo que o n.º 4 se refere especificamente às imposições previstas para as empresas ou entidades industriais, comerciais ou de serviços que necessitem de realizar o transporte de valores (moeda, metais preciosos e outros) ou de obras de arte cujo valor ascenda a mais de €15.000,00 ou € 25.000,00 para as instituições de crédito ou sociedades financeiras, nos termos do n.º 5. Para estas entidades a norma obriga ao recurso a entidades habilitadas à prestação de serviços de segurança privada.

Ainda no artigo 7.º, as previsões dos n.ºs 7 e 8 são, quanto a nós, pouco realistas e vagas do ponto de vista normativo. No n.º 7 estabelece-se que “as entidades cujas características ou serviços prestados possam ser considerados de risco para a segurança e ordem pública podem ser obrigadas a adotar um sistema de segurança específico que inclua vigilância humana, controlo de acessos e medidas de segurança física, por período limitado no tempo não superior a 60 dias, estabelecidos em portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna”. Claro está que se fica à espera que o legislador especifique aquilo que se deve considerar o tal “risco para a segurança e para a ordem pública” e a resposta a esta questão é-nos dada pelo n.º 8, considerando-

¹³⁴ Cfr. artigo 4.º do DL35, essas entidades eram o Banco de Portugal, as instituições e crédito e financeiras, os estabelecimentos de diversão nocturna, determinados eventos desportivos realizados em recintos dessa natureza e espaços de acesso condicionado ao público que sejam considerados de elevado risco de segurança.

¹³⁵ Nomeada e cumulativamente ou não: departamentos de segurança; um director específico responsável pela segurança; a adopção de um serviço de vigilância dotado de pessoal de segurança privada; a instalação de sistemas de videovigilância; a conexão dos sistemas de segurança a uma central de alarmes, própria ou de terceiros devidamente habilitados; a obrigatoriedade de recurso a pessoal de vigilância e adopção de medidas de segurança física.

-se “de risco, nomeadamente, o estabelecimento em local em que exista razoável risco da ocorrência de facto qualificado pela lei como crime”.

Daqui, surgem-nos imediatamente várias interrogações. Em primeiro lugar, estabelecer-se como ponto de partida para a implementação da medida um *risco razoável* (leia-se, boa possibilidade) *de ocorrência* é, no mínimo, *suis generis*, tendo em conta que, como se sabe, raro será o local, por exemplo, da Cidade de Lisboa onde não exista esse risco. Diferente era se o legislador tivesse trocado a expressão *razoável* por *elevado* ou *alto*. Aqui, sim, pensamos, teria a norma razão de ser, visto que, como está, quase todos os estabelecimentos poderão ser obrigados a possuir determinado sistema de segurança privada. Por outro lado, o legislador continuou na mesma senda ao usar o vocábulo *facto* e não *factos*. Será que basta um e só um acontecimento para que determinado local seja considerado de risco. É estranho. Por fim, também não se apresentou um catálogo dos factos tipificados na lei como crime que poderão preencher a norma, pelo que, assim sendo, se deve considerar qualquer um.

Desta forma, até poderá vir a ser estabelecido pela portaria regulamentadora (prevista no n.º 7, *in fine*) que a mero risco de em determinado local ocorrer um crime de difamação poderá obrigar certo estabelecimento a adoptar determinado sistema de segurança.

Se no artigo 7.º se enunciam quais as medidas de segurança que poderão ter de ser aplicadas, no artigo 8.º vêm-se identificar, em concreto, quais são as tipologias de entidades e que meios terão de adoptar. Assim, as instituições de crédito e as sociedades financeiras (n.º 1) devem possuir: um departamento central de segurança, na directa dependência do órgão executivo, cujo director seja habilitado com formação específica de director de segurança de acordo com o RJSP; um sistema de videovigilância; dispositivos de segurança e protecção; uma central (própria ou de uma empresa de segurança) de controlo, receptora de sinais de alarme e de videovigilância, que assegure o contacto com as forças de segurança. Também as entidades gestoras de conjuntos comerciais com área bruta igual ou superior a 20.000m² e de grandes superfícies de comércio que disponham, ao nível nacional, de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30.000m² (n.º 2) devem dispor dos mesmos sistemas referidos para as instituições de crédito ou financeiras, excluindo a necessidade da central assegurar o contacto com as forças de segurança.

Quanto aos estabelecimentos onde se exibam, comprem e vendam metais preciosos e obras de arte (n.º 3), as farmácias e os postos de abastecimento de combustível (n.º 4) ficam obrigados à instalação de sistemas de videovigilância e de sistemas de segurança e protecção.

Os requisitos técnicos mínimos para os sistemas de segurança serão alvo de regulamentação por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna (n.º 7).

Para além das situações mencionadas, o artigo 9.º vem ainda estabelecer a obrigatoriedade de determinados divertimentos públicos e locais de diversão adoptarem sistemas de segurança específicos, a saber: os estabelecimentos de diversão nocturna (n.º 1) ficam obrigados ao cumprimento da legislação específica que lhes diz respeito neste âmbito¹³⁶; os espectáculos desportivos realizados em recintos desportivos (n.º 2) devem cumprir a regulamentação nesse âmbito; a realização de espectáculos e divertimentos em recintos autorizados¹³⁷ (n.º 3) devem dispor de um sistema de segurança que inclua assistentes de recinto de espectáculos e demais meios de vigilância previstos na L34 e legislação especial¹³⁸.

Paralelamente a estas medidas, o novo RJSP, no artigo 10.º, vem prever ainda normas específicas de segurança para a instalação de equipamentos dispensadores de notas de euro (*vulgo*, caixas multibanco ou ATM's – terminais automáticos). Desta forma, a instalação destes aparelhos fica “sujeita a avaliação prévia das condições de segurança do local de instalação e ao cumprimento dos requisitos técnicos e medidas de segurança previstas na presente lei, visando a proteção de pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes” (n.º 1), sendo que esses requisitos (n.º 2), bem como “as regras de conduta e segurança em operações de manutenção”, serão alvo de regulamentação por parte do responsável do Governo responsável pela área da segurança interna.

Esta previsão legal terá como fundamento prevenir a ocorrência de furtos e roubos relacionados com este tipo de equipamentos, sujeitando a sua instalação e a manutenção que é realizada a cuidados que possam minimizar o risco de tal suceder.

¹³⁶ *Vide supra*, nota de rodapé 96.

¹³⁷ De acordo com as alíneas a) e b) do n.º 4 deste mesmo artigo, esta norma não se aplica a “espetáculos de representação artística de canto, dança e música realizada em recinto dotado de lugares permanentes e reservados aos espectadores, nem a espectáculos de representação artística de teatro, literatura, cinema, tauromaquia e circo” nem “a recintos de diversão e recintos destinados a espectáculos de natureza não artística”.

¹³⁸ Carece de regulamentação através de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da segurança interna e cultura.

3.3. Outras alterações especialmente relevantes

Para além das alterações já apresentadas e que consideramos de maior relevo, passamos a identificar outras que, quanto a nós, terão também consequências importantes, especialmente ao nível do desempenho *operacional* dos vigilantes, do segurança e procedimentos em eventos desportivos, nomeadamente no que se refere à limitação na execução de revistas pessoais de prevenção e segurança por parte dos assistentes de recinto desportivo, do controlo da legalidade do exercício da actividade de segurança privada e da utilização de sistemas de videovigilância.

Embora também com mudanças significativas, deixamos de fora a análise à componente da formação do pessoal de segurança privada e do director de segurança, uma vez que, quanto a nós, merecem uma abordagem de tal forma detalhada que não seria possível de concretizar, com acuidade e rigor, neste trabalho, dado o seu âmbito e dimensão.

3.3.1. A previsão da exclusividade das funções da profissão de segurança privada

Ao contrário do que era estabelecido no DL35¹³⁹, o artigo 18.º da L34 é taxativo e restritivo quanto às funções respeitantes ao conteúdo funcional das diversas especialidades dos vigilantes de segurança privada, servindo esta previsão como um reforço do princípio da tipicidade já abordado neste trabalho.

Desta forma, os conteúdos funcionais das especialidades previstas¹⁴⁰ (a saber, vigilante, vigilante-porteiro, vigilante de protecção e acompanhamento pessoal, assistente de recinto desportivo, assistente de recinto de espectáculos, assistente de portos e aeroportos, vigilante de transporte de valores, fiscal de exploração de transportes públicos e operador de central de alarmes) vêm totalmente discriminados no artigo 18.º¹⁴¹, não

¹³⁹ Previa o n.º 2 do artigo 6.º que os vigilantes pudessem exercer, “*entre outras*, as seguintes funções” (itálico nosso).

¹⁴⁰ Previstas no n.º 3 do artigo 17.º.

¹⁴¹ Ainda que extenso, introduz-se o artigo por ser bastante elucidativo:

Artigo 18.º

Funções da profissão de segurança privado

1 – O segurança privado exerce exclusivamente as funções do conteúdo funcional das especialidades para que se encontra autorizado e habilitado nos termos da presente lei.

2 – O vigilante exerce exclusivamente as seguintes funções:

podendo os vigilantes realizar tarefas fora desse catálogo, com a exceção das categorias de vigilante e de vigilante-porteiro que, por força do

a) Vigiar e proteger pessoas e bens em locais de acesso vedado ou condicionado ao público, bem como prevenir a prática de crimes;

b) Controlar a entrada, a presença e a saída de pessoas e bens em locais de acesso vedado ou condicionado ao público;

c) Prevenir a prática de crimes em relação ao objeto da sua proteção;

d) Executar serviços de resposta e intervenção relativamente a alarmes que se produzam em centrais de receção e monitorização de alarmes;

e) Realizar revistas pessoais de prevenção e segurança, quando autorizadas expressamente por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna, em locais de acesso vedado ou condicionado ao público, sujeitos a medidas de segurança reforçada.

3 – O segurança -porteiro exerce exclusivamente as seguintes funções:

a) Vigiar e proteger pessoas e bens em estabelecimentos de restauração e bebidas com espaço de dança ou onde habitualmente se dance, obrigados a adotar sistemas de segurança nos termos de legislação especial;

b) Controlar a entrada, a presença e a saída de pessoas dos estabelecimentos previstos na alínea anterior, com recurso aos meios previstos em legislação especial, visando detetar e impedir a introdução de objetos e substâncias proibidas ou suscetíveis de possibilitar atos de violência;

c) Prevenir a prática de crimes em relação ao objeto da sua proteção;

d) Orientar e prestar apoio aos utentes dos referidos espaços em situações de emergência, nomeadamente as que impliquem a evacuação do estabelecimento ou recinto.

4 – O vigilante de proteção e acompanhamento pessoal exerce exclusivamente as funções de protecção pessoal.

5 – O assistente de recinto desportivo exerce exclusivamente as seguintes funções:

a) Vigiar o recinto desportivo e anéis de segurança, cumprindo e fazendo cumprir o regulamento de utilização do recinto;

b) Controlar os acessos, incluindo detetar e impedir a introdução de objetos e substâncias proibidas ou susceptíveis de possibilitar atos de violência;

c) Controlar os títulos de ingresso e o bom funcionamento dos equipamentos destinados a esse fim;

d) Vigiar e acompanhar os espectadores nos diferentes setores do recinto, bem como prestar informações referentes à organização, infraestruturas e saídas de emergência;

e) Prevenir, acompanhar e controlar a ocorrência de incidentes, procedendo à sua imediata comunicação às forças de segurança;

f) Orientar os espectadores em todas as situações de emergência, especialmente as que impliquem a evacuação do recinto;

g) Acompanhar, para colaboração na segurança do jogo, grupos de adeptos que se deslocam a outro recinto desportivo;

h) Inspeccionar as instalações, prévia e posteriormente a cada espetáculo desportivo, em conformidade com as normas e regulamentos de segurança;

i) Impedir que os espectadores circulem, dentro do recinto, de um setor para outro;

n.º 11 do mesmo artigo, podem desempenhar, respectivamente, funções de operador de centrais de alarmes e funções de vigilante e de operador de centrais de alarmes.

j) Evitar que, durante a realização do jogo, os espectadores se desloquem dos seus lugares de modo que, nomeadamente, impeçam ou obstruam as vias de acesso e de emergência.

6 – O assistente de recinto de espetáculos exerce exclusivamente as seguintes funções:

a) Vigiar o recinto de espetáculos e anéis de segurança, cumprindo e fazendo cumprir o regulamento de utilização do recinto;

b) Controlar os acessos, incluindo detetar e impedir a introdução de objetos e substâncias proibidas ou susceptíveis de possibilitar atos de violência;

c) Controlar os títulos de ingresso e o bom funcionamento dos equipamentos destinados a esse fim;

d) Vigiar e acompanhar os espectadores durante os espetáculos, bem como prestar informações referentes à organização, infraestruturas e saídas de emergência;

e) Prevenir, acompanhar e controlar a ocorrência de incidentes, procedendo à sua imediata comunicação às forças de segurança;

f) Orientar os espectadores em todas as situações de emergência, especialmente as que impliquem a evacuação do recinto;

g) Inspeccionar as instalações, prévia e posteriormente a cada espetáculo, em conformidade com as normas e regulamentos de segurança.

7 – O assistente de portos e aeroportos, no quadro de segurança da aviação civil ou da proteção marítima, exerce exclusivamente as seguintes funções:

a) Controlo de acessos de pessoas, veículos, aeronaves e embarcações marítimas;

b) Rastreo de passageiros, tripulantes e pessoal de terra;

c) Rastreo de objetos transportados e veículos;

d) Rastreo de bagagem de cabine e de porão;

e) Rastreo de carga, correio e encomendas expresso;

f) Rastreo de correio postal;

g) Rastreo de correio postal e material das transportadoras aéreas ou marítimas;

h) Rastreo de provisões e outros fornecimentos de restauração das transportadoras aéreas ou marítimas;

i) Rastreo de produtos e outros fornecimentos de limpeza das transportadoras aéreas ou marítimas.

8 – O vigilante de transporte de valores exerce exclusivamente funções de manuseamento, transporte e segurança de notas, moedas, títulos e outros valores e conduz veículos de transporte de valores.

9 – O fiscal de exploração de transportes exerce exclusivamente funções de verificação da posse e validade dos títulos de transporte, por conta da entidade pública ou da entidade exploradora de uma concessão de transportes públicos.

10 – O operador de central de alarmes desempenha especificamente as funções de operação de centrais de receção e monitorização de sinais de alarme e de videovigilância, efetuando o tratamento de alarmes, nomeadamente solicitando a intervenção das entidades adequadas em função do tipo de alarme.

Além disso, o reforço da tipicidade e a salvaguarda das funções dos vigilantes e da especificidade da actividade de segurança privada é reforçada ainda pelo enunciado noutras disposições do RJSP, tais como: 1) no n.º 2 do artigo 1.º que preconiza que “a actividade de segurança privada só pode ser exercida nos termos da presente lei e de regulamentação complementar”; 2) no n.º 1 do artigo 17.º que refere que “o pessoal de vigilância exerce a profissão de segurança privado regulada nos termos da [L34]”; 3) no n.º 2 do artigo 17 que estabelece que “para efeitos do disposto na Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto¹⁴², a profissão de segurança privado é uma profissão regulamentada, sujeita à obtenção de título profissional e ao cumprimento dos demais requisitos previstos no artigo 22.º” da L34¹⁴³; 4) no n.º 4 do artigo 17.º que dispõe que “sem prejuízo do disposto em legislação especial os grupos profissionais ou profissões que exerçam ou compreendam as funções equivalentes às especialidades previstas no n.º 3, independentemente da sua designação ou categoria prevista em contrato coletivo de trabalho, ficam sujeitos ao regime estabelecido pela” L34.

Verifica-se, pois, que o legislador – sabendo pela experiência anterior nesta matéria – quis vincar bem a *exclusividade* da actividade de segurança privada, por forma a que não existissem outras profissões a desenvolver as mesmas funções, pois, para além de, em termos económicos, se poder desregular o mercado, também fugiriam ao controlo (apertado) a que estão sujeitos todos aqueles (entidades ou particulares) que se dedicam ao exercício da segurança privada.

3.3.2. As revistas pessoais de prevenção e segurança

Em contraciclo com o que vem sendo concretizado na Europa e recuando, ao nível nacional, até antes da entrada em vigor do DI35, o legislador vem, com o estabelecido no artigo 19.º, alterar (para pior) algo que vinha funcionando (bem) até esta altura e que é facilmente comprovável pelo êxito da operação de segurança realizada aquando da realização da fase final do Campeonato Europeu de Futebol 2004, bem

¹⁴² A Lei n.º 9/2009, de 4 de Março transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de Setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

¹⁴³ O artigo 22.º da L34 refere-se aos requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade de segurança privada.

como através do sucesso de outros eventos desportivos que muito foram elogiados internacionalmente em termos de segurança e, para os quais, contribuiu também a boa prestação da segurança privada, nomeadamente através da prestação dos assistentes de recinto desportivo¹⁴⁴.

Assim, ao contrário do que sucedia anteriormente¹⁴⁵, com a L34, as revistas pessoais de prevenção e segurança realizadas pelos ARD's terão de ser obrigatoriamente executadas com recurso a “raquetes de detecção de metais e de explosivos ou operar outros equipamentos de revista não intrusivos com a mesma finalidade”¹⁴⁶. Desta forma, como será bom de perceber e se já anteriormente sucedia, muitos mais serão os objectos que escaparão à revista (nomeadamente, pedras, bolas de golf, etc.) e que poderão servir para os espectadores arremessarem, para a área onde decorre o espectáculo, como acontece com alguma frequência nos recintos desportivos, especialmente aquando de jogos entre clubes rivais.

Além deste inconveniente, também não nos parece realista, essencialmente em jogos de futebol em que a assistência seja na casa das dezenas de milhar de espectadores, que um ARD's execute alguns milhares de revistas seguidas recorrendo à raquete, até pelo simples facto de que, como bem se sabe, as pessoas se aglomeram junto às entradas não permitindo grande espaço de manobra para quem realiza a tarefa das revistas.

Do nosso ponto de vista, o legislador deveria ter estendido o regime anterior ao agora previsto também para os casos dos portos, aeroportos, no controlo de zonas de acesso restrito¹⁴⁷ e não, como fez, afastar de todo a possibilidade de se realizarem revistas intrusivas.

Ainda no âmbito das revistas, mantém-se a possibilidade destas serem autorizadas, por um período delimitado de tempo, em casos que se justifique um reforço da segurança, sendo que a entidade autorizada deve proceder à afixação, em local visível para as pessoas, da respectiva autorização junto da entrada onde se realize o controlo de acesso¹⁴⁸.

¹⁴⁴ A regulamentação da utilização de ARD's está prevista na Portaria n.º 261/2013, de 14 de Agosto, sendo que esta revogou as Portarias n.ºs 1522-B/2002 e 1522-C/2002, de 20 de Dezembro.

¹⁴⁵ No anterior regime (*vide* o n.º 6 do artigo 6.º do DL35) as revistas pessoais de prevenção e segurança levadas a cabo pelos ARD's podiam ser realizadas por palpação (intrusivas), sendo facultativo o recurso a aparelhos de detecção de metais e objectos perigosos

¹⁴⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 19.º da L34, *in fine*.

¹⁴⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 19.º da L34.

¹⁴⁸ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 19.º da L34. A autorização que se menciona é passada pelo responsável do Governo pela área da segurança interna.

3.3.3. Os contratos de trabalho, o cartão profissional e a comunicação das admissões/demissões dos vigilantes

Uma inovação do novo RJSP é a obrigatoriedade de formalização escrita dos contratos de trabalho referentes ao pessoal de segurança privada e dos directores de segurança¹⁴⁹. Esta medida permitirá, sem dúvida, reforçar o controlo do Estado sobre a actividade de segurança privada, sendo que desta forma se colmatou uma das grandes falhas que eram apontadas à legislação anterior, visto que não permitia que as entidades fiscalizadoras, nomeadamente a Polícia de Segurança Pública, verificassem a veracidade de determinados dados que lhe eram apresentados aquando de inspecções e auditorias levadas a cabo junto de empresas de segurança privada.

Quanto ao cartão profissional, o legislador criou, nos n.ºs 4, 6 e 7 do artigo 27.º, um processo através do qual será mais difícil a um vigilante exercer funções de segurança privada sem estar a trabalhar por conta de uma entidade credenciada. Assim, quando terminar o vínculo contratual, o vigilante terá de entregar o cartão à sua antiga entidade patronal no prazo de 10 dias úteis, sendo que esta, por sua vez, após a entrega, terá 5 dias úteis para o remeter à DN/PSP (n.ºs 4 e 7). De notar que a não entrega do cartão por parte do vigilante é motivo para o cancelamento do mesmo (n.º 6).

Muito embora a intenção do legislador pudesse ser boa, pensamos que o processo será demasiado pesado (burocrático) e até contraproducente nos dias de hoje¹⁵⁰, isto tendo em conta os limites máximos dos prazos e contando com as restantes condicionantes do envio¹⁵¹, podendo verificar-se que o cartão esteja em trânsito perto de 20 dias só para chegar à DN/PSP. Imaginemos que, logo após entregar o cartão, o vigilante consegue estabelecer contrato com outra empresa, quanto tempo terá de estar inactivo até que o cartão lhe seja devolvido? Será benéfica esta situação? Julgamos que não, mais a mais sabendo que o nosso país se encontra mergulhado numa crise económico-financeira e que o emprego é um bem precioso.

¹⁴⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 21.º da L34.

¹⁵⁰ Se nos lembrarmos que o trabalho é, hoje, um bem mais precioso do que nunca, não compreendemos como é que se pode permitir que um cidadão fique sem poder trabalhar porque a Administração não lhe devolve, em tempo útil, o cartão sem o qual não poderá desempenhar a sua profissão.

¹⁵¹ Por exemplo, a expedição por correio, etc.

Ao contrário da medida anterior, congratulamo-nos com alteração realizada nos prazos estipulados para que as empresas de segurança privada e para as entidades titulares de licença de autoprotecção realizem a comunicação das admissões/demissões de vigilantes à DN/PSP. Se, no anterior regime, as empresas tinham até ao dia 15 do mês seguinte para realizarem essa diligência – o que muitas vezes só faziam se fossem fiscalizados os vigilantes em causa o que tornava difícil (para não dizer impossível) o controlo administrativo – agora a comunicação das admissões terá de ser realizada 24 horas antes do início da actividade do trabalhador e as demissões têm de ser comunicadas dentro dos cinco dias úteis posteriores à cessação do vínculo contratual [cfr. alínea i) do artigo 37.º e n.º 4 do artigo 27.º da L34]. Esta, sim, quanto a nós, uma medida verdadeiramente importante e que em muito contribuirá para garantir um efectivo controlo da segurança privada, no geral, e da actividade de entidades e vigilantes, em especial.

3.4. O reforço do controlo da segurança privada e o papel da Polícia de Segurança Pública

Pelo que já vimos até este ponto do trabalho, são muitos os mecanismos através dos quais o *novo* Regime Jurídico da Segurança Privada reforça o controlo desta actividade. Para além dos pontos já abordados, o legislador previu outros que entendemos relevantes e que passamos a enunciar de modo sucinto: 1) a regulação de forma precisa da profissão de director de segurança (artigo 20.º); 2) o reforço das incompatibilidades para o exercício da actividade de segurança privada [nomeadamente no que concerne à previsão das alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 22.º]¹⁵²; 3) a necessidade de submissão a avaliações psicológicas para o pessoal de vigilância [cfr. alínea a) do n.º 5 do artigo 22.º e artigo 23.º]; 4) o reforço das regras para uso de sistemas de videovigilância (artigo

¹⁵² A alínea d) refere-se à incompatibilidade de exercício da actividade de segurança privada por quem tenha sido condenado, por sentença transitada em julgado, pela prática de crime doloso previsto no CP e demais legislação penal (a norma anterior limitava-se a um catálogo de crimes). A alínea e) reporta-se às condenações por contra-ordenações, sendo que, às respeitantes à segurança privada, agora se acrescentam as contra-ordenações por infracção às normas laborais, às normas atinentes à segurança social e fiscais.

31.º)^{153/154}; o incremento das exigências para utilização de canídeos (artigo 33.º); 5) aumento dos deveres especiais a que as entidades titulares de alvará ou de licença estão sujeitas, nomeadamente no que concerne registo de actividades¹⁵⁵ (artigo 37.º).

Ainda que com a colaboração das demais forças e serviços de segurança e da Inspeção-Geral da Administração Interna, compete especificamente à Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, por força do disposto no artigo 55.º da L34 e na alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º da LOPSP, licenciar, controlar e fiscalizar a actividade de segurança privada em Portugal¹⁵⁶. De notar que a competência, prevista no n.º 3 do artigo 63.º e atribuída ao secretário-geral do Ministério da Administração Interna, para aplicação das coimas e das sanções acessórias previstas na L34, foi, subdelegada, através do Despacho n.º 9624/2013, de 23 de Julho, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, no Director Nacional da PSP, Superintendente Paulo Jorge Valente Gomes, com a faculdade de subdelegação.

Para cumprimento destes desígnios foi constituído na PSP o Departamento de Segurança Privada¹⁵⁷ e estabeleceram-se, territorialmente, ao nível dos Comandos Regionais, Metropolitanos e Distritais, núcleos

¹⁵³ Refira-se que a Portaria n.º 273/2013, de 20 de Agosto, entre os artigos 115.º e 118.º e anexos VIII e IX, vem regulamentar as questões de sinalização e características técnicas dos sistemas de videovigilância a serem utilizados no âmbito da L34.

¹⁵⁴ Ainda sobre a videovigilância no âmbito da actividade de segurança privada (regulada anteriormente pelo artigo 13.º do DL35 e agora pelo artigo 31.º da L34), não podemos deixar de fazer uma crítica à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), visto que esta entidade tem, desde há largos anos a esta parte, emitido autorizações para entidades que não são titulares de alvará ou de licença de autoprotecção, mas “colando-se” ao preceituado nas normas do RJSP, nomeadamente quanto ao prazo máximo de preservação das imagens e demais exigência. Acontece que, como se referiu e como está devidamente expresso no n.º 1 do artigo, esta norma só se aplica a titulares de alvará ou de licença de autoprotecção, pelo que é, no mínimo estranho, que a CNPD a utilize quando emite uma autorização para qualquer entidade, seja ele um supermercado, uma mercearia, um restaurante, um pronto-a-vestir, etc.

¹⁵⁵ Ao contrário do que sucedia anteriormente, no artigo 38.º enumeram-se quais os registos que têm de ser realizados pelas entidades.

¹⁵⁶ Para uma abordagem à regulação da segurança privada na Europa, BUZATU, ANNE-MARIE, *European Practices of PMSCs and Recommendations for Regulation of PMSCs through International Instruments*, DCAF, Genebra – Suíça, , 2008 (disponível em http://www.unwg.rapn.ru/en/analytics/Expert_Paper_-_Buzatu_Regulatory_Approaches_to_PMSC2.pdf – consulta em 23 de Abril de 2013).

¹⁵⁷ O DSP vem previsto na alínea g) do n.º 1 do artigo 1.º da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio, vindo as suas competências descritas no artigo 8.º do mesmo diploma.

e subunidades dedicados em exclusivo a esta actividade. Devido a esta descentralização/desconcentração do dispositivo, a Polícia consegue tanto proceder a fiscalizações em qualquer ponto do território continental como nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

No que concerne ao DSP é constituído pela Divisão de Licenciamento e Regulação, pela Divisão de Auditoria e Fiscalização e pelos Núcleo de Apoio Documental e de Apoio Técnico, cujas atribuições estão previstas nos artigos 19.º, 20.º e 21.º do Despacho n.º 19935/2008, de 28 de Julho, do Director Nacional da PSP, republicado pelo Despacho n.º 11714/2010, de 20 de Julho¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Inserem-se os artigos referidos para uma melhor compreensão das competências de cada Divisão e Núcleo:

Artigo 19.º

Divisão de Licenciamento e Regulação

1 – Compete à DLR no âmbito do artigo 8.º da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio:

- a) Instruir os procedimentos de autorização em matéria de segurança privada;
- b) Proceder à emissão de alvarás, licenças e respectivos averbamentos e proceder às necessárias notificações no âmbito das actividades de segurança privada;
- c) Proceder à emissão, renovação e controlo do cartão profissional destinado ao pessoal das empresas do sector;
- d) Instruir os processos relativos aos modelos de uniforme sujeitos a aprovação;
- e) Manter actualizado o sistema integrado de informação das entidades que exerçam a actividade de segurança privada, bem como dos respectivos administradores, gerentes, responsáveis pelos serviços de autoprotecção, directores de segurança e pessoal de vigilância;
- f) Instruir processos relativos ao cancelamento de alvarás e licenças emitidos;
- g) Instruir os processos de contra-ordenação relativos à actividade de segurança privada;
- h) Manter actualizado o registo das entidades às quais tenham sido aplicadas sanções por violação das normas reguladoras da actividade de segurança privada;
- i) Assegurar todo o processo administrativo respeitante às centrais públicas de alarme;
- j) Prestar apoio técnico ao Conselho de Segurança Privada.

2 – Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 416/2008, de 11 de Junho, a DIF é um serviço que prossegue atribuições exclusiva ou predominantemente policiais.

3 – A DLR compreende um Núcleo de Licenciamento e um Núcleo de Processos e Contra-Ordenações, coordenado por um subintendente ou comissário.

Artigo 20.º

Divisão de Auditoria e Fiscalização

1 – Compete à DAF no âmbito do artigo 8.º da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio:

Apenas para se ter uma ideia daquilo que vale a actividade da PSP nesta área, no que toca ao licenciamento, segundo dados do RASP referente ao ano de 2011, durante esse ano DSP emitiu 17 alvarás, 10 licenças de autoprotecção, bem como autorizou 17 entidades formadoras neste âmbito. Foram ainda autorizados 5676 novos cartões profissionais e renovados 7787, sendo instruídos 40 processos referentes a autorizações temporárias para realização de revistas pessoais de prevenção e segurança, sendo emitidas 21. Ainda respeitante à actividade administrativa, de salientar que foi iniciada a instrução de 1864 processos de contra-ordenação e concluídos 1181, sendo que destes resultaram 138 decisões condenatórias por conexão de 323 processos, em especial por violação das disposições legais do Decreto-lei n.º 101/2008, de 16 de Junho, e dos artigos 11.º, 12.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

No que concerne à actividade operacional e segundo dados do Relatório Anual de Segurança Interna referente ao mesmo ano, a PSP desenvolveu 7.108 acções de fiscalização, num total de 7.446, levadas a cabo por todas as forças e serviços de segurança.

Se estes números já impressionam de alguma forma, pensamos que, com entrada em vigor da L34, será ainda mais complexa a tarefa da PSP,

a) Promover a fixação de medidas e sistemas que permitam o controlo e coordenação permanente do exercício da actividade;

b) Investigar e fiscalizar a actividade de segurança privada, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna;

c) Estabelecer e difundir as normas de conduta operacional e as normas técnicas de fiscalização;

d) Analisar os relatórios anuais de actividades remetidos pelas empresas do sector;

e) Proceder à análise e tratamento dos dados estatísticos relativos às empresas do sector e promover a sua divulgação.

2 – Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 416/2008, de 11 de Junho, a DIF é um serviço que prossegue atribuições exclusiva ou predominantemente policiais.

3 – A DAF compreende um Núcleo de Investigação e Fiscalização e um Núcleo de Auditoria e Análise, coordenados por um subintendente ou comissário.

Artigo 21.º

Subunidades integradas no Departamento de Segurança Privada

O DSP compreende ainda as seguintes subunidades:

a) O Núcleo de Apoio Documental ao qual compete assegurar a gestão documental no âmbito do Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada (SIGeSP), o expediente geral e o atendimento ao público;

b) O Núcleo de Apoio Técnico ao qual compete apoiar o desenvolvimento das políticas, medidas e projectos no âmbito da segurança privada, a informação pública e a instrução de processos de recurso e contencioso nos processos de licenciamento e de contra-ordenação.

visto que passarão, por força das novas necessidades de licenciamento e de autorização, muito mais entidades a interagir com a Polícia, em geral, e com o DSP, em particular, para além de que os novos quesitos para o licenciamento lhe trarão um trabalho acrescido. Além disso, é previsível que a actividade de fiscalização seja reforçada, no sentido de verificar a conformidade da actuação de entidades e vigilantes com o *novo* Regime Jurídico da Segurança Privada.

Conclusão

A segurança privada tem tido um crescimento exponencial em Portugal, assim como no mundo. Para além das funções básicas como o transporte de valores ou da segurança de pessoas e bens, a actividade da segurança privada estende-se para novos campos de actuação, tais como a actuação no âmbito de espectáculos desportivos, a monitorização e gestão de centrais de alarmes, a protecção e acompanhamento pessoal, entre outras.

No caso português, o legislador entendeu agora, por um lado, voltar a regular a formação neste âmbito e, por outro, incluir as entidades de consultoria de segurança. Paralelamente, estabeleceu novas especialidades/categorias de vigilantes que vão desde os assistentes de recinto de espectáculo, aos fiscais de exploração de transportes públicos, passando pelos assistentes de portos e aeroportos. Ainda de carácter *expansionista* é a obrigatoriedade de várias entidades ou tipos de serviço terem de adoptar sistemas de segurança, os quais poderão passar apenas pela instalação de um sistema de videovigilância ou por um conjunto de medidas que englobam departamentos e directores de segurança, bem com alarmes e outras medidas de protecção

Se por aqui a tendência evolutiva nacional acompanha a europeia e mundial, tal não sucede com outros aspectos, nomeadamente com o passo atrás dado pela revisão da norma que se refere à realização de revistas pessoais de prevenção e segurança, cujo procedimento agora obriga ao uso de meios técnicos específicos, não se permitindo a realização de revistas por palpação, o que, quanto a nós, prejudica a segurança de espectadores e intervenientes nos espectáculos desportivos. Além disso, com a adopção desta forma de actuação para os portos e aeroportos, também não é garantida a segurança dos passageiros e das respectivas tripulações.

Para além da expansão da actividade de segurança privada, foi ao seu controlo que o legislador mais deu enfoque, sendo inúmeras as normas que estabelecem limitações à actividade, nomeadamente à actuação de empresas, entidades e do próprio pessoal de vigilância e directores de segurança. Com estas medidas ter-se-á querido balizar firmemente a segurança privada e assegurar que competências que o Estado lhe transmitiu não são ultrapassadas, prevenindo-se, desta forma, as restrições e inibições inusitadas dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos ou de outros direitos fundamentais.

Ainda neste capítulo, a L34 veio – nem sempre bem, como tivemos oportunidade de ir dizendo – reforçar as interdições à actividade de segurança privada, especificamente através da previsão que impede vigilantes e entidades de actuarem no âmbito de manifestações. Ao mesmo tempo, a lei consagra ainda proibições que se aplicam a todos os cidadãos, o que, quanto a nós, não faz grande sentido numa legislação especificamente dedicada à segurança privada. Para mais, algumas destas proibições são depois autorizadas pelo mesmo diploma, num claro confronto de normas.

Tendo em conta todos estes aspectos e ainda que a segurança privada contribui, quanto a nós e *lato sensu*, cada vez mais, para os desígnios próprios da segurança interna, existe a necessidade de ser sindicada e fiscalizada pelo Estado, que é o mesmo que dizer pelas forças e serviços de segurança, encabeçados pela Polícia de Segurança Pública, autoridade administrativa competente nesta matéria.

Assim, ainda que com todas as alterações operadas pela Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, pensamos que não se revolucionou a segurança privada no nosso país, antes retocou-se aquilo que se verificou *funcionar* menos bem durante os nove anos que esteve em vigor o DL35: reajustou-se o Regime Jurídico da Segurança Privada.

Bibliografia

- ALBRECHT, PETER-ALEXIS, “El Derecho penal en la intervención de la política populista”, in *La insostenible situación del Derecho Penal*, (Coord. Carlos M. Romeo Casabona), Editorial Comares, Granada, 2000.
- ALEXY, ROBERT, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- ALMEIDA, ARNOLDO MOZART COSTA DE, et al, “Sistema policial português”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009.

- ALVES, ROGÉRIO, “Direito à liberdade e à segurança”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (Coord. Nélson Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz Pinto e Marco António Marques da Silva), Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.
- AVANT, DEBORAH e LEE SIGELMAN, “Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq”, in *Security Studies*, 19: 2, University of California, EUA, 2010.
- BAGINA, FRANCISCO ANTÓNIO CARRILHO, “Medidas de Polícia versus Medidas Cautelares e de Polícia”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009.
- BECK, ULRICH (1986), *La Sociedad del Riesgo – Hacia una Nueva Modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998.
- BORN, HANS, MARINA CAPARINI e EDEN COLE, “Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects”, in *Policy Paper*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DACAFA), n.º 20, Genebra – Suíça, 2007 (disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=46091&lng=en> – consulta em 23 de Abril de 2013).
- BUZATU, ANNE-MARIE, *European Practices of PMSCs and Recommendations for Regulation of PMSCs through International Instruments*, DCAF, Genebra – Suíça, , 2008 (disponível em http://www.unwg.rapn.ru/en/analytcs/Expert_Paper_-_Buzatu_Regulatory_Approaches_to_PMSC2.pdf – consulta em 23 de Abril de 2013).
- CARVALHO, JORGE SILVA, *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*, Intervenção proferida, em 28 de Maio de 2009, na Faculdade de Letras de Lisboa.
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES, *A Polícia em Portugal: Da Dimensão Política Contemporânea de Seguridade Pública*, (Policopiado), tese de doutoramento em Ciências Sociais, ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2000.
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES, *A polícia em Portugal*, (Policopiado), Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2006.
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES, *As informações de Polícia – Palimpsesto*, Lição inaugural do Ano Académico 2008/2009 (policopiado), Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2008.
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES, “Polícia – o caminho...”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009.
- DIAS, MÁRIO GOMES, “Limites à actuação das forças e serviços de segurança”, in *RISPJCC*, III Série, n.º 6 Jul-Dez, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.
- DÍEZ RIPOLLÉS, JOSÉ LUÍS, “El Derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El*

- análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003.
- FERNANDES, LUÍS FIÃES, “As «novas» ameaças como instrumento de mutações de conceito de «segurança»”, in *I Colóquio de Segurança Interna*, Edições Almedina, Coimbra, (Coord. Manuel Valente), 2005.
- FERNANDES, LUÍS FIÃES, Uma perspectiva sobre o Sistema de Segurança Interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Edições Almedina, Coimbra, 2005.
- FRIAS, JOÃO, *Caderno Pedagógico*, (policopiado – texto sobre a segurança privada de apoio ao Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – FDUNL), FDUNL, Lisboa, 2013.
- FRIEDMAN, THOMAS L., *Compreender a globalização. O lexus e a oliveira*, Quetzal, Lisboa, 2000.
- FRANCO, VASCO e ARNALDO ARAÚJO, “Segurança e Urbanismo – Segurança e Gestão Urbana”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007.
- GARCIA, MARIA DA GLÓRIA F.P.D., “Sociedade de Risco e Legislação Urbanística”, in *Urbanismo, Segurança e Lei*, tomo I, Livraria Almedina, Coimbra, 2007.
- GARCÍA DE PAZ, MARIA ISABEL SÁNCHEZ, *El moderno Derecho Penal y la anticipación de la tutela penal*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999.
- GARCÍA ARÁN, MERCEDES, “Despenalización y privatización: ¿Tendencias contrarias?”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003
- GAMEIRO, CARLOS, “O Risco da Informação em Ambiente Electrónico”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007.
- GIDDENS, ANTHONY, *O Mundo na Era da Globalização*, Editorial Presença, Lisboa, 2006.
- GOMES CANOTILHO, J. J. e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- GONÇALVES, PEDRO ANTÓNIO PIMENTA DA COSTA, *Entidades privadas com poderes públicos – o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Colecção Teses, Edições Almedina, Coimbra, 2005.
- GONÇALVES, PEDRO COSTA, *Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- GORJÃO-HENRIQUES, MIGUEL, *Direito da União*, 6.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2010.
- Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, Volume XXVIII, Editorial Enciclopédia, Lisboa, s.d

- GUMEDZE, SABELO, “Regulation of the Private Security Sector in Africa”, in *Policy Paper*, Institute for Security Studies, Pretória – África do Sul, 2008 (disponível em http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/iss_gumedze_policy_paper_regulation_of_private_security_in_africa.pdf – consulta em 23 de Abril de 2013).
- HASSEMER, WINFRIED, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, AAFDL, Lisboa, 1995.
- HOLMQVIST, CAROLINE, “Private Security Companies: The Case for Regulation”, in *SIPRI Policy Paper*, n.º 9, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo – Suécia, 2005 (disponível em http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=191 consulta em 20 de Abril de 2013).
- HORSTKOTTE, HARTHMUTH, “Os Limites da Prevenção Criminal à Luz dos Direitos do Homem” (Tradução do Original Inglês por Helena Moniz), in *RPCC*, Ano 8, Fasc. 3.º, Jul/Set, Coimbra Editora, Coimbra, 1998.
- HUDON, MAREK, “Risques et Dangers: Quelle Classification et Modes de Gestion?”, in *Center Emile Bernhein Working Paper*, n.º 6/001, 2006 (disponível em <http://ideas.repec.org/p/sol/wpaper/06-001.html> – consulta em Julho de 2010).
- MATOS, RICARDO JORGE VAN ZELLER ABREU, “O sistema de segurança interna e a reforma da polícia austríaca”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Edições Almedina, Coimbra, 2008.
- MENDOZA BUERGO, BLANCA, *El Derecho penal en la sociedad del riesgo*, Civitas Ediciones, Madrid, 2001.
- MORABITO, ANDREW e SHELDON GREENBERG, “Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security: Law Enforcement-Private Security Partnerships”, in *New Realities: Law Enforcement in the Post-9/11*, Department of Justice – Office of Justice Programs, EUA – Washington, 2005 (disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210678.pdf> – consulta em 30 de Abril de 2013).
- NOVAIS, JORGE REIS, *As restrições de Direitos Fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*, 2.ª Edição, Wolters Kluwer Portugal (sob a marca Coimbra Editora), Coimbra, 2010.
- PEREIRA, RUI, “A actividade de segurança privada e os seus limites”, in *Segurança Privada (Actas do 1.º Seminário)*, M.A.I., 1999.
- PEREIRA, RUI CARLOS, “Terrorismo e insegurança – A Resposta Portuguesa”, in *RMP*, Ano 25 – Abr/Jun n.º 98, Editorial Minerva, Lisboa, 2004
- POIARES, NUNO CAETANO LOPES DE BARROS, “Novos horizontes para a segurança privada”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Edições Almedina, Coimbra, 2008.
- PRITTWITZ, CORNELIUS, “Sociedad de riesgo e Derecho penal”, *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2003.

- QUERO TORRES, JUAN SERAFÍN, “Empresas de seguridad”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policia*, Cuerpo Nacional de Policía, n.º 54 – mayo-junio, Direccion General de Policia, Madrid, 2000.
- RODRIGUES, JOSÉ NARCISO DA CUNHA, “Para um novo conceito de polícia”, in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra Editora, Coimbra, 1998
- ROTMAN, EDGARDO, “O conceito de prevenção do crime” (Tradução do Original Inglês por André Gonçalves Dias Pereira), in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra Editora, Coimbra, 1998.
- SANTOS, BEJA, “Segurança Alimentar e Consumidores”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007.
- SARDINA CÁMARA, PABLO INGNACIO, “Comentarios sobre la doctrina de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de la Audiência Nacional em matéria de falsas alarmas”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policia*, n.º 93 – marzo-abril, Direccion General de Policia, Madrid, 2009.
- SIMÕES, JOÃO ANTÓNIO COSTA DE SOUSA ALMEIDA, *Da Segurança Privada – Revistas de prevenção e segurança nos recintos desportivos*, (policopiado), Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2011.
- SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE, “A Polícia Como garante da Ordem e Segurança Públicas”, in *RMP*, Lisboa, ano 23, n.º 90 Abr-Jun, Editorial Minerva, Lisboa, 2002.
- SOUSA, PEDRO MIGUEL LOPES FERREIRA LOURENÇO DE, “O uso da força pelas polícias municipais como um exemplo de conformidade aparentemente im-perfeita”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Edições Almedina, Coimbra, 2008.
- SOUSA, PEDRO MIGUEL LOPES FERREIRA LOURENÇO DE, “Segurança interna e defesa nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPPI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Edições Almedina, Coimbra, 2009.
- STENNING, PHILIP C. e CLIFFORD D. SHEARING, *Search and Seizure – Powers of Private Security Personnel (A study paper prepared for the Law Reform Commission of Canada)*, Minister of Supply and Services Canada, Montreal – Canadá, , 1979.
- STROM, KEVIN, et al, *The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward*, U.S. Department of Justice, EUA, 2010.
- TANCREDO, FABRIZIO GRANDI MONTEIRO DE, O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLVI, n.º 1, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

- TEIXEIRA, NUNO SEVERIANO, *Contributos para a Política de Segurança Interna*, MAI, Lisboa, 2002.
- Urbanismo, Segurança e Lei*, (Coord. Manuel Monteiro Guedes Valente), tomos I e II, Edições Almedina, Coimbra, 2007 e 2009.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral do Direito Policial*, tomo I, Edições Almedina, Coimbra, 2005.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, “Reflexões (breves) Técnico-Jurídicas sobre a segurança interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Edições Almedina, Coimbra, 2005.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, “Da segurança pública: contributos para uma tipologia”, in *Estudos de Direito e Segurança* (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Edições Almedina, Coimbra, 2007.
- ZIPPELIUS, REINHOLD, *Teoria Geral do Estado*, 3.^a Edição, (tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, sob a coord. de Gomes Canotilho), Fundação Caloust Gulbenkian, Lisboa, 1997.

Clarificando o Conceito de Segurança

LUÍS FILIPE JORGE DE ALMEIDA GUERRA

Intendente de Polícia

Mestre em Comportamento Desviante e Ciências Criminais

Comandante do Corpo de Alunos e docente do ISCPSI

Resumo: O que é a segurança? Esta expressão, aparentemente simples tem gerado interpretações profusas, sujeitando-se a igual número utilizações. O crescimento assinalável de publicações abordando a temática da segurança em diversas dimensões, mas especialmente da segurança internacional que invoca as tensões geopolíticas e as soluções diplomático-militares, bem como para as problemáticas do terrorismo internacional e da criminalidade violenta, organizada e transnacional, renovou a discussão, mas nem sempre tem contribuído para a clara explanação do conceito que sistematicamente explora. A segurança é condição, objecto, produto, bem ou propósito, que procede da condição humana e da permanente procura de estabilidade e desenvolvimento num ambiente de riscos.

Palavras-Chave: Segurança, risco, perigo, crime, terrorismo, política.

Abstract: What is security? This apparently simple expression has generated a great variety of interpretations and has been subjected to a similar quantity of uses or rather misuses. The remarkable growth of papers addressing the different dimensions of security, but especially those of international security invoking geopolitical tensions and the military-diplomatic solutions, as well as the issues of international terrorism and violent, organised and transnational crime, has clearly reshaped the discussion, but not always has contributed to a better conceptualisation. Security is a condition, object, product, good or purpose, which relates to human condition and the everlasting search for stability and development in a context of risk.

Keywords: Security, risk, danger, crime, terrorism, policy.

Introdução

O conceito de segurança é interpretado de diversas formas por diferentes ramos do saber e sectores de atividade. Essa variedade de interpretações tem muitas vezes uma origem instrumental dado que, apesar de *a segurança* ser uma noção facilmente inteligida e subjetivamente reconhecida, possui um carácter que dificulta a elaboração de uma conceptualização abstracta, razão pela qual, é frequente encontrarem-se definições criadas a partir de referências de cariz funcional ou ambiental.

Sem que se pretenda questionar o valor das diferentes concepções do que é a segurança enquanto condição, objecto, produto, bem ou propósito, cuja variedade, aliás, tem contribuído para uma vívida e prolífera reflexão sobre a matéria, a verdade é que se verifica uma tendência generalizada para a apropriação do conceito e não para a sua interpretação clara e descomprometida.

Neste sentido, é particularmente evidente a frequência com que são criadas definições de segurança que se proclamam inatacáveis, mas que estão feridas da referida tendência para a apropriação pretendendo, outrossim, criar fundamento e justificação para a existência de estruturas e doutrinas que, de outra forma, se perceberiam ser supérfluas.

Por outro lado, a elaboração de concepções complexas sobre a segurança é uma pretensão que, na verdade, mais do que clarificar, produz um ruído perturbador e um efeito opacizante sobre uma matéria que não tem de pertencer ao campo do conhecimento hermético. Deste modo, estamos perante uma necessidade: a de reduzir o conceito de segurança aos seus elementos de base, fazer uma depuração que nos remeta a um ponto de partida para outras elaborações mais complexas.

1. Fontes de ruído

No final do séc. XX deu-se um crescimento notável de publicações abordando a temática da segurança globalmente considerada nas suas diversas dimensões, mas com especial atenção para os aspectos da segurança chamada internacional, que invoca as tensões geopolíticas e as soluções diplomático-militares, bem como para as problemáticas do terrorismo internacional e da criminalidade violenta, organizada e transnacional.

De forma notória, os discursos da segurança e da insegurança passaram a estar indexados a dimensões espaciais e fenomenológi-

cas mais vastas do que outrora, tendencialmente relacionados com os efeitos económicos, tecnológicos e, naturalmente, sociais da chamada “globalização”.

No início do séc. XXI esta dinâmica discursiva foi renovada, sobretudo após a sequência de atentados terroristas ocorridos em Nova Iorque, Madrid, Londres e Bali, todos atribuídos de alguma forma à *Al-Qaeda*.

Mais tarde, a fragilização política e militar de alguns países do espaço MENA daria lugar a um novo fenómeno social, ideológico, político, militar e mesmo territorial. Desse movimento emergiu uma organização que, de entre muitas designações que lhe foram dadas, é comumente conhecida por Estado Islâmico ou Daesh. A emergência e actuação desta organização que, não só garantiu para si capacidade militar para se confrontar em guerra convencional com Estados constituídos, como se assume responsável por ataques terroristas em vários continentes e fora do cenário de guerra possível de delimitar espacialmente, provocou um conjunto de epifenómenos, de entre os quais se destacando a deslocalização em massa de pessoas que gerou a chamada “crise dos refugiados”, movimentando centenas de milhares de pessoas para todas as zonas limítrofes do conflito territorial, com especial impacto na Europa.

O contexto de crise descrito potenciou a atenção dada aos riscos futuros a ela associados.

Todavia, a proliferação discursiva não significou necessariamente o aumento ou melhoria da objectividade e qualidade das análises ou sequer a contribuição descomprometida para a elucidação do real ou para a procura de soluções para os problemas detetados.

Infelizmente, como frequentemente acontece, a violência gera o caos e do caos surgem as oportunidades, mas também os oportunistas. A rápida e febril emergência de publicações, de iniciativas, observatórios e *fora* de discussão, o surgimento de renovadas oportunidades de negócio e de novos mercados nos domínios da segurança e mesmo a emergência de cursos e seminários envolvendo muito, pouco ou nada reputadas instituições universitárias, são fenómenos que refletem, não só a dimensão e a importância que a segurança tem para os cidadãos, individual e colectivamente considerados, mas também e sobretudo, uma dinâmica de interesses e influências que utiliza a segurança como objecto, bem transacionável e meio de aquisição de protagonismo e poder.

Em resultado deste contexto, os discursos sobre a segurança e insegurança são frequentemente superficiais na sua abordagem, contaminados por interesses políticos, corporativos e mesmo económicos nem sempre muito claros mas que, na sua generalidade, procuram assinalar

os novos perigos de um mundo cada vez mais hostil, invocando a necessidade de mais e melhores barreiras de proteção.

A ancoragem dos argumentos securitários nas grandes temáticas, como terrorismo internacional e da criminalidade violenta, organizada e transnacional, propagando, mimetizando, magnificando e voltando a difundir uma ideia de insegurança e de desproteção e suportando-se, quantas vezes de forma despidorada, em ocorrências criminais isoladas ou descontextualizadas, supostamente ilustrativas de uma nova e avassaladora violência, tem contribuído para a instalação de um sentimento de intranquilidade cada vez mais generalizado e abstracto, fazendo parte de um aparato que, de forma sistemática, tem fragilizado as possibilidades de edificação de uma segurança verdadeiramente facilitadora de potencial civilizador.

É neste contexto que emergem pressões para a implementação de estratégias nacionais que pretendem fazer as forças militares penetrar o plano da segurança quotidiana dos cidadãos, novos conceitos de “segurança nacional” e forças que se pretendem colocar num suposto espaço intermédio entre um plano estritamente militar e outro que abrange a ordem e a justiça, a segurança e a paz públicas.

Por outro lado, é evidente um esforço do mercado para forçar a privatização de segmentos da “segurança” que são, em muitos casos, do domínio e interesse público.¹

A acrescentar ao descrito, a crise económico-financeira do início da segunda década do séc. XXI, veio generalizar um discurso que invoca a necessidade de reformar ou mesmo demolir o estado-social para garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade das economias. Esse processo de reforma dos Estados e de revisão do Pacto Social tem colocado a descoberto desproteções e fragilidades que atingem directamente necessidades individuais básicas e que, evidentemente, adensam o sentimento individual e colectivo de insegurança.

2. O que é a segurança?

Na sua essência, a segurança é o elemento da condição de bem-estar que se produz pelo controlo, redução ou supressão dos riscos.

¹ Em alguns países o *lobby* da privatização da segurança é tão forte que já participa ativamente em operações militares a troco do dinheiro dos contribuintes e fazendo lembrar uma medieval tendência para a contratação de mercenários.

Esta proposta de definição, tão simples como abrangente, invoca de forma particularmente vincada, a importância da segurança enquanto elemento constitutivo do elenco de condições essenciais para a construção do bem-estar geral do ser humano, bem como, a ligação da segurança ao conceito de risco, da qual é totalmente subsidiária. Procura-se, com esta definição, obter um conceito sintético, impoluto do ponto de vista material e funcional, independente de interpretações sectoriais, que cubra todas as dimensões sociais, ambientais e políticas e que, sem a restrição do compromisso com qualquer origem específica, possibilite a aplicação de quaisquer instrumentos de controlo.

Importa pois, dissecar esta proposta de definição, para que se percebam os seus elementos constituintes. Começemos pelo fim.

a. O elemento *Risco*

O destaque da subsidiariedade do elemento *segurança* ao elemento *risco* é elementar. Não faz, por isso, sentido observar as questões da segurança em sentido amplo (estratégias, métodos, condutas, instrumentos, etc.) sem antes se pensar *o risco*, considerado como fenómeno inerente à existência humana ou projeção de um acontecimento concretamente definido, indesejável e provável.

O risco representa o potencial nefasto, previsível e controlável, resultante de determinada conduta, situação ou contexto; já o perigo, traduz a possibilidade eminente e incontrolável de ocorrência de um facto danoso. Neste sentido, ao falar-se de risco, assume-se que existe a previsibilidade de ocorrência de um dano (físico, material, moral, etc.), previsibilidade essa, que permite equacionar medidas de limitação e controlo, com vista à supressão da sua concretização efetiva ou à redução do seu impacto danoso. Por oposição, a impossibilidade de prevenir, mas tão só de reagir, definirá a situação de perigo (Guerra, L. 2007:46).

A este propósito, Dean (1999:131) assinala que o risco e o perigo não existem em concreto. Ambos são construções racionais, modelos de análise destinados a prever factos danosos futuros, potencialmente consequentes de outros, quer decorrentes da ação humana, quer de circunstancialismos naturais.² Na perspectiva deste autor, apenas o facto danoso é real, no preciso momento em que se concretiza.

² No discurso técnico moderno vulgarizou-se dividir o conceito Segurança em duas dimensões, *Safety* e *Security*, muito embora esta distinção não seja verdadeiramen-

A noção de risco, como condição natural da vida humana, surge com o advento da modernidade³ (Recassens, A. 2003:371; Giddens, A. 2005:21; Beck, U. 2005:19), acrescentando-se aos de “sorte” ou “destino” e contrariando a noção até então vigorante de impossibilidade de controlo das ocorrências nocivas.

No período anterior ao da modernidade, as catástrofes, guerras e epidemias eram sinais escatológicos, vontade e castigo de divindades, destino apartado da vontade e da capacidade de intervenção humana.

Na modernidade o Homem passaria a tomar a vida nas suas próprias mãos, assumindo as potenciais consequências naturais das suas decisões e ações; passaria a olhar o futuro como fonte de oportunidades, desenvolvendo atividades que, sendo elas mesmas produtoras de riscos, também gerariam condutas e ferramentas, por um lado, de controlo e, por outro, de compensação dos consequentes resultados nocivos.⁴

Hoje, fruto dos contributos dos teóricos da “sociedade do risco”, o conceito de risco voltou a transformar-se. O cálculo da probabilidade de ocorrência do evento danoso, a magnitude das suas consequências, a sua percepção subjetiva e a transmissão intersubjetiva das experiências sociais do risco⁵, constituem hoje algumas das novas dimensões da sua definição (Ekberg 2007:343) cujo impacto ultrapassa largamente o campo subjetivo e colectivo dos riscos em concreto, para envolver as dimensões valorativas dos domínios sociais, culturais, económicos, jurídicos e políticos. A englobação dessas dimensões valorativas remete inevitavelmente a discussão sobre a segurança para campos crescentemente permeáveis à contaminação que apenas de forma perfunctória, serão abordados na presente reflexão.

te necessária na língua portuguesa. Por norma, encara-se *Safety* como a dimensão da prevenção, proteção e ação atenuante em relação a riscos simultaneamente, acidentais e naturais, enquanto *Security* procura delimitar a dimensão relativa à segurança de pessoas e bens contra riscos intencionalmente infligidos. Mesmo distinguindo aquelas duas dimensões, a proposta de definição continua a manter a sua validade.

³ Período da história que se conta a partir do século XV e que se prolonga até o século XVIII, que se caracteriza por um conjunto de transformações filosóficas, culturais, políticas e económicas sustentadas num novo ideário que estabelece a autonomia da razão e rompe com o escolasticismo, lançando as bases para o Renascimento, a fundação dos Estados Nação e o Capitalismo.

⁴ *Esta nova configuração filosófica viria a forçar um reposicionamento dos diversos atores sociais e a redistribuir papéis e responsabilidades entre governos e governados, inaugurando-se a formalização de novos processos de proteção e de novas estruturas de controlo social verticais dependentes das fontes de poder político.*

⁵ Que, de acordo com Douglas e Wildavsky (1982) integram a cultura dos povos.

O discurso sobre a segurança é frequentemente colocado na negativa, tendo como ponto de partida a insegurança, ou seja, a ausência de proteções e a sujeição aos riscos da existência, sejam naturais ou artificiais.

Esta perspectiva discursiva parte da constatação antiga de que o estado natural da existência humana é de insegurança, havendo que edificar a segurança, quer através de meios próprios, quer recorrendo a estruturas artificiais.

Thomas Hobbes⁶, foi um dos primeiros filósofos contratualistas e um pioneiro na concepção da segurança enquanto condição artificial, por oposição à insegurança que seria a condição e estado natural da existência humana. Hobbes considerava que a humanidade no seu “estado natural”, vivia num regime de *Bellum omnia omnes* (uma guerra do homem contra todo o homem), uma luta permanente pelos recursos e pelo bem-estar em que os mais fortes tenderiam a suplantar os mais fracos. Na sua óptica, a segurança seria apenas alcançada através do exercício do poder soberano, permitindo ultrapassar a conflitualidade entre os indivíduos, pacificando e possibilitando a existência da sociedade. Ora, julgando-se do interesse geral acabar com esta fonte permanente de insegurança, haveria, de acordo com este pensador, que transferir para um soberano ou conselho, o direito de regular e impor, se necessário fosse, pela força, a paz e a ordem produtora de segurança. É este o teor do pacto social hobbesiano que define claramente que, antes da segurança, está o risco, colocando ainda o ónus da garantia dessas proteções nos organismos detentores do poder e preconizando dessa forma a substituição de formas de controlo social horizontal, por formas de controlo social vertical.

Outros contratualistas clássicos como Locke⁷ ou Rousseau⁸, embora refutando a necessidade de um Estado de poderes ilimitados e o exercício do poder sem controlo, continuaram a relacionar ao “estado natural”, o plano das incertezas e da insegurança e à existência de uma organização política, a criação de mecanismos de controlo dos riscos da existência humana.

⁶ Filósofo político inglês da transição do séc. XVI para o séc. XVII, autor de, entre outras obras, o *Leviatã* (1651) e *De Cive* (1651) foi precursor das teorias contratualistas, defendendo um modelo no qual justifica o exercício da soberania sem limitações.

⁷ John Locke (1632-1704) pensador inglês, ideólogo do liberalismo e um dos principais teóricos do contrato social.

⁸ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) filósofo político suíço, considerado um dos principais filósofos do iluminismo.

O facto de a “insegurança” ser ela mesma, simultaneamente, uma construção sobre o risco e a sensação da ausência do seu controlo leva a que a sua manipulação se faça sustentadamente nessa dupla dimensão por qualquer ator que esteja interessado em levar a cabo essa tarefa.

Acontece que a segurança encerra um conjunto de características que a torna um “bem” e, portanto um produto transacionável de valor variável e facilmente manipulável pelos seus pretendentes “fornecedores”.

Aliás, os discursos públicos do início do séc. XXI, originados a partir dos mais variados grupos de pressão, tendem a fornecer imagens de um mundo repleto de riscos para os quais são necessárias sempre mais e maiores proteções. Das pandemias ao terrorismo internacional (ou o doméstico, que parece ter sido esquecido entre Oklahoma e Oslo), da retração dos sistemas de suporte social à desvalorização do trabalho, da perda de preponderância das entidades estatais, à crise dos mercados do séc. XXI, a propaganda do medo tem servido os interesses económicos e estratégicos de grupos privados e públicos, numa conduta desprovida de qualquer responsabilidade ética em que os meios se justificam com os fins e que, bem analisada, também configura uma forma de terrorismo.

Ao assinalar-se a fonte de risco, evidencia-se a fragilidade, constrói-se a insegurança e vende-se a proteção.

A este propósito, Robert Castel (2003) assinala, que a construção de proteções contra as inseguranças sociais e civis aumenta a percepção pública das fragilidades, generalizando e magnificando o sentimento de insegurança, ou seja, a construção de proteções também potencia o sentimento de insegurança porque tende a evidenciar as vulnerabilidades, concluindo o autor que, de certa forma, “estar protegido é estar ameaçado” (Castel, R. 2003:6).

Atendendo ainda à noção de risco, é importante assinalar igualmente a sua amplitude. Como já aflorado de forma marginal neste texto, o risco não é coisa material, não existe em concreto, trata-se de uma construção racional, um modelo de análise destinado a prever factos danosos futuros, quer decorrentes da ação humana, quer de circunstancialismos naturais.⁹

Esta amplitude conceptual faz com que a noção de risco englobe, por exemplo, as ameaças criadas por ação humana e dentro destas, as

⁹ Na literatura de língua inglesa, encontrar-se-ão termos diferentes que pretendem distinguir os riscos inerentes da ação humana (*Risks*), das circunstâncias catastróficas produzidas na natureza ou decorrentes da sua manipulação (*Hazards*). Não se encontra, em português, uma palavra adequada a revelar claramente essa distinção.

propositadamente desenvolvidas como forma de constrangimento ou coação de pessoas, grupos, sociedades ou Estados. Assim são os crimes, os atos de guerra ou os atentados terroristas. Neste prisma, o conceito de ameaça não é mais do que uma das formas possíveis de produção de riscos e o conceito de defesa, que consubstancia a respectiva resposta por antecipação ou por reação, é um ato subsidiário do conceito de segurança.

b. O elemento *Bem-estar*

A noção de bem-estar invoca não só, um equilíbrio entre as necessidades e os recursos disponíveis para as suprir, mas também, um relativo grau de conforto adicional a essa condição-base da mera sobrevivência. A garantia de que não faltarão ao ser humano os recursos elementares para a sua subsistência, estando ainda disponíveis os suficientes e adequados ao seu desenvolvimento, compõe as linhas mestras deste conceito.

Na sua Teoria da Motivação Humana, Maslow (1943) apresentou um elenco gradativo de necessidades, colocando em lugar prioritário as necessidades fisiológicas. Estas compõem-se dos meios de sobrevivência e preservação da espécie, como sejam, a alimentação, o descanso e o conforto físico. Satisfeitas estas carências surgiriam imediatamente aquelas que o autor identificou como as necessidades de segurança – a busca de proteção contra a ameaça, risco, perigo ou privações (Maslow, A. 1943).

Ora, o conceito de segurança é hoje perspectivado como uma necessidade multidimensional, na medida em que resulta do controlo dos riscos e estes estão presentes em todas as dimensões da existência humana. A impossibilidade potencial ou real de suprimir as necessidades fisiológicas conforme Maslow as teorizou constitui, em si mesmo, um risco, havendo, por isso, que gerar um correspondente mecanismo de segurança. O mesmo se passa com quaisquer outras necessidades humanas.

Ao encontro desta perspetiva poliédrica e composta da segurança, começou a ser introduzido nos discursos políticos internacionais com o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo a partir especialmente após o texto do Relatório da UNDP (United Nations Development Programme) de 1994, o termo “Segurança Humana”.¹⁰

¹⁰ Existe uma discussão relativamente à verdadeira origem do termo que consideramos demasiado árida para ser mencionada em detalhe neste texto.

O surgimento do termo e do conceito relaciona-se com a necessidade urgente de contrapor a perspectiva estratégica militar que sempre dominou o pensamento e as acções das Nações Unidas desde a sua criação, alterando o enfoque, das “grandes questões” para o ser humano individualmente considerado. Os teóricos da Segurança Humana preconizam que o referencial apropriado para definir a segurança deve ser o indivíduo e não o Estado ou a região a que este pertence, defendendo que esta perspectiva atómica é imprescindível para uma correta medição da estabilidade da segurança nacional, regional e global.

O conceito assenta na ideia de que a ausência de necessidades e de medos é o caminho para a segurança global e preconiza, para atingir esse fim, a estabilização de cada um dos índices de segurança pessoais, como sejam, a segurança alimentar (quer na quantidade, quer na qualidade), a saúde, a segurança ambiental, a segurança económica, a segurança política, a segurança jurídica, entre outras.¹¹

Sabina Alkire (2003:3) aborda a Segurança Humana com uma definição operacional afirmando que o seu “objectivo é a salvaguarda do cerne vital da vida humana das ameaças penetrantes, de forma consistente com o desenvolvimento humano de longo prazo”.

Nas palavras de Kofi Annan¹², a Segurança Humana abrange os Direitos do Homem, a boa governação, o acesso à saúde e educação e a garantia de que cada indivíduo tem oportunidades e possibilidades de escolha para concretizar as suas potencialidades. A ausência de necessidades, do medo, a possibilidade das gerações futuras herdarem um ambiente natural saudável, são os elementos essenciais a garantir a segurança dos Homens e, portanto, das nações.

Assim, um estado de verdadeira segurança só pode ser edificado num contexto no qual existe um processo de desenvolvimento social, cultural, económico e político a ocorrer de acordo com parâmetros que respeitem os Direitos do Homem, pelo que o conceito de Segurança Humana assume três significados diferentes e complementares: (1) a ausência de necessidades, (2) a ausência de medo e (3) a ausência de obstáculos a uma vida digna.

A ausência de necessidade pode ser promovida através da redução da pobreza, da atenuação da fome, do aumento do acesso infantil à educação básica e da facilitação dos processos de assistência médico-sanitária.

¹¹ Human Development Report 1994, United Nations Development Programme (UNDP)

¹² Intervenção no Seminário sobre Segurança Humana na Mongólia em Maio de 2000, publicado pelas Nações Unidas no Press Release SG/SM/7382

A ausência de medo pode ser promovida através da redução do número e da gravidade das ameaças existentes aos recursos essenciais à sobrevivência dos povos, sejam elas guerras civis, guerras transnacionais, governos opressivos, corrupção, armas de destruição maciça, atos terroristas, grupos violentos organizados ou outros.

A ausência de obstáculos a uma vida digna é concebida pelas Nações Unidas como a supressão do conjunto de impedimentos à promoção da democracia, do Estado de Direito e dos Direitos do Homem, e que podem ser contrabalançados através de iniciativas que visem integrar aquelas componentes governativas na textura sócio-política das nações.

Conclusões

A expressão *Segurança* embora aparentemente simples tem gerado uma grande profusão de interpretações, sujeitando-se a igual número utilizações, quantas delas abusivas. A emergência de novas perspectivas sobre a temática da segurança, especialmente as indexadas à segurança internacional que invoca as tensões geopolíticas e as soluções diplomático-militares, bem como as problemáticas do terrorismo internacional e da criminalidade violenta, organizada e transnacional, renovou a discussão, mas nem sempre contribuiu para a clara explanação do conceito que sistematicamente é explorado. A segurança é condição, objecto, produto, bem ou propósito, que procede da condição humana e da permanente procura de estabilidade e desenvolvimento num ambiente de riscos.

Da perspectiva das teorias do risco, a essência da segurança é artificial e secundária à insegurança, sendo esse o estado e condição natural da existência humana que se consubstancia na incerteza e na impossibilidade de controlo de todas as circunstâncias de risco, nomeadamente, os de ameaça ou efetiva agressão.

Neste contexto, assinala-se que só existem tipos de segurança específicos, delimitáveis e identificáveis por referência a riscos e perigos, ameaças e agressões, também eles, específicos, delimitáveis e identificáveis. A constatação desta mecânica conceptual poderá servir para distinguir verdadeiras e falsas noções de segurança.

Por exemplo, existindo riscos específicos associados ao consumo dos alimentos para o sustento humano ou animal, é legítimo delimitar um campo de segurança chamada alimentar.¹³ Pela razão inversa, não

¹³ Estes riscos e a necessidade de conceber mecanismos para evitar os seus efeitos, foi tão bem reconhecida em diversos momentos da história humana, que são vários

sendo possível identificar riscos, perigos e ameaças intrinsecamente característicos dos municípios, não existe lugar ao conceito de segurança municipal. O conceito de “segurança municipal” é político, inteiramente artificial e criado à medida de necessidades de legitimação de estruturas e poderes emergentes. Porém, não existe qualquer tipo de proteção que seja caracteristicamente municipal sem ser antes de uma qualquer outra natureza. O município, enquanto organismo de poder local, pode constituir-se uma ferramenta para a criação de proteções assumindo-se, portanto, como um importante ator na criação de condições genéticas de bem-estar geral para os cidadãos e, bem assim, de segurança.

Contudo, a existência de uma estrutura política de dimensão municipal decorre do sistema político e administrativo de determinado Estado ou território e não dos riscos que, aliás, existiriam independentemente da estrutura política e administrativa desses Estados ou territórios e, assim, da existência do próprio município.

Esta asserção identifica um problema frequente na utilização do termo *segurança*: uma clara confusão entre o conceito e as ferramentas que contribuem para a sua produção.

Se a noção de segurança está intrinsecamente associada à noção de risco, também se encontra inequivocamente associada à noção de bem-estar. Ao encontro destas correlações surgiu o conceito de Segurança Humana que, para além de se tratar de uma manifestação filosófica contratualista, na qual se relembra a responsabilidade de cada estrutura formal de governação (local, nacional, regional ou internacional) pela criação de condições de bem-estar para cada um dos cidadãos governados, rompe com as concepções militaristas da segurança, que caracterizaram a tradição da Organização das Nações Unidas desde a sua fundação, para se ancorar no indivíduo enquanto unidade de medida da segurança dos Estados ou regiões.

A Segurança Humana, enquanto conceito teórico, preconiza a edificação de uma segurança baseada na ausência de necessidades, na ausência de medo e na ausência de obstáculos a uma vida digna, encontrando-se com a proposta de clarificação que se apresenta na pre-

os exemplos de autoridades e de procedimentos que pretenderam prevenir a ocorrência dos respectivos danos. A título exemplificativo, refira-se apenas que o Tratado da Polícia (publicado entre 1705 e 1738) de Nicolas Delamare (1639-1723) identificava os víveres, como uma das onze principais preocupações da polícia, enquanto atividade, organização e conjunto agentes que se deveriam de encarregar do controlo da frescura e digestibilidade dos alimentos.

sente reflexão: a segurança é o elemento da condição de bem-estar que se produz pelo controlo, redução ou supressão dos riscos.

Bibliografia

- ALKIRE, Sabina (2003) – *A Conceptual Framework for Human Security*, Centre for Research on Inequality, Human Security, and Ethnicity (CRISE), Working Paper 2, London: University of Oxford, 2003, #15, [Consult. 16.8.2007] Disponível na www: URL: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf>.
- ANNAN, Kofi (2000) Intervenção no Seminário sobre Segurança Humana na Mongólia, ONU, Press Release SG/SM/7382, [Consult. 13.08.2011] Disponível na www: URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>
- BECHMANN, Gotthard (2000) – *Risk and the Post-Modern Society*, Universidad del Pais Vasco, San Sebastian.
- BECK, Ulrich (2005) – *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publications, London.
- CASTEL, Robert (2003) – *L'insécurité Sociale: Qu'est-ce qu'être protégé?*, La République des Idées / Seuil.
- DEAN, Mitchell (1999) – *Risk, Calculable and Incalculable* in AAVV – *Risk and Social Cultural Theory: New Directions and Perspectives* (ed. Deborah Lupton) Cambridge University Press, Cambridge.
- DELAMARE, Nicolas (1705) – *Traité de la Police*, Bibliothèque Nationale de France [Consult. 24.9.2009] Disponível na www: URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1098988.image.f1.pagination>
- DOUGLAS, Mary, WILDAVSKY, Aaron (1982) – *Risk and Culture: an Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, University of California Press, Berkeley.
- DOUGLAS, Mary (1985) – *Risk Acceptability According to the Social Sciences*, in «Social Research Perspectives: occasional reports on current topics», n.º 11, Russel Sage Foundation.
- EKBERG, Merryn (2007) – *The Parameters of the Risk Society: A Review and Exploration* in «Current Sociology», Vol. 55, No. 3, Sage
- GIDDENS, Anthony (2005) – *As Consequências da Modernidade*, 4.ª Edição, 3.ª Reimpressão, Celta Editora, Oeiras.
- GUERRA, Luís (2007) – *Criminalidade e adaptação: percepções e estratégias dos comerciantes da cidade de Elvas*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, inédito. [Consult. 20.2.2010] Disponível na www: URL: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/1062>

- HOBBS, Thomas (2005a) – *Leviathan*, Cambridge University Press, Cambridge.
— (2005b) – *On the Citizen (De Cive)*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994, United Nations Development Programme (UNDP) New York: Oxford University Press, 23, [Consult. 13.08.2011] Disponível na www: URL: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf
- LOADER, Ian, WALKER, Neil (2007) – *Civilizing Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LOCKE, John (2002) – *Segundo Tratado sobre o Governo*, Martin Claret, São Paulo.
- MASLOW, Abraham (1943) – *A Theory of Human Motivation* in «Psychology Review», n.º 50, pp. 370-396, “Classics in the History of Psychology”, Toronto, York University (Agosto 2000) [Consult. 23.7.2007] Disponível na www: URL: <http://www.psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>.
- RECASENS I BRUNET, Amadeu (2003) – *Globalización, Riesgo y Seguridad: El Continuóse de lo que Alguien Empezóse* in «La Seguridad en la Sociedad del Riesgo. Un Debate Abierto», Colección Políticas de Seguridad, n.º 2, Atelier, Barcelona.
- ROCHÉ, Sebastian (1993) – *Le Sentiment d'insécurité*, Presses Universitaires de France (PUF), Paris.
— (1994) – *Insécurité et libertés*, Seuil, Paris.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2003) – *O Contrato Social*, Europa América, Mem Martins.

Invasões Biológicas e Segurança: uma frente descurada?

Bio invasions and Security: a neglected front?

JORGE FONSECA DE ALMEIDA

Doutorando em Sociologia

*Pós graduado em Estudos Estratégicos e de Segurança pelo Instituto
de Defesa Nacional em colaboração com a Universidade Nova de Lisboa*

Resumo: As invasões biológicas têm vindo a constituir-se nas últimas décadas como um importante fator de destruição dos ecossistemas naturais e a emergir como uma ameaça séria ao modo de vida de várias populações, consistindo um importante problema de segurança humana. Em Portugal a questão das invasões biológicas tem sido sistematicamente esquecida pelos governantes não estando presente no elenco de ameaças identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN).

Este artigo chama a atenção desta importante ameaça à segurança nacional e defende a participação das forças policiais portuguesas na definição de uma estratégia nacional de prevenção e contenção deste risco económico e humano.

Palavras-Chave: Invasões Biológicas, Espécies invasivas, Segurança, Polícia.

Abstract: Biological invasions raised, in the last few decades, as an important factor of destruction of natural ecosystems and emerged as a serious threat to the way of life of human populations in many different places across the globe and becoming as an important issue of human security.

In Portugal the issue of biological invasions have been systematically overlooked by the government and is not present in the list of threats

identified in the Strategic Concept of National Defense (CEDN).

This article draw attention to this important national security threat and supports the participation of the Portuguese Police Forces in the definition of a national strategy for the prevention and containment of this economic and human risk.

Keywords: Bio invasions, Invasive species, Security, Police.

As invasões biológicas têm vindo a constituir-se nas últimas décadas como um importante fator de destruição dos ecossistemas naturais e a emergir como uma ameaça séria ao modo de vida de várias populações, constituindo um importante problema de segurança humana.

Em Portugal a questão das invasões biológicas tem sido sistematicamente esquecida pelos governantes não estando presente no elenco de ameaças identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN).

É certo que parte significativa das invasões biológicas são fruto de causas naturais (ventos, desastres naturais, etc.) ou acidentais o que não exige uma estratégia, de acordo com a visão dominante em Portugal que restringe o domínio da estratégia às situações em que possa ser detetada uma oposição, declarada ou potencial, de vontades (Couto, 1985).

Numa visão alternativa, que aqui adotamos, promovida pela Organização das Nações Unidas, a da segurança humana, as ameaças naturais necessitam igualmente de uma resposta ao nível estratégico e de segurança.

Refira-se contudo que se a maioria das invasões biológicas podem ser fruto das alterações climáticas ou provocadas involuntariamente pelo ser humano através de atividades como o turismo ou o comércio internacional, outras podem ser provocadas de forma maliciosa, incluindo através de descargas ilegais na costa ou de ações de sabotagem em terra, exigindo-se assim uma vigilância e uma estratégia de atuação dos órgãos nacionais apropriados mesmo quando eivados da noção tradicional de estratégia.

O objetivo deste trabalho é o de chamar a atenção desta importante ameaça à segurança nacional e o de defender a participação das diversas autoridades policiais portuguesas na definição de uma estratégia nacional de prevenção e contenção deste risco económico e humano.

1. Invasões Biológicas

Apesar de já no século XIX, Charles Darwin e outros naturalistas terem chamado à atenção sobre as invasões biológicas, o moderno conceito da Invasão Biológica foi pela primeira vez avançado por Charles Elton com a publicação em 1958 da sua obra “The ecology of invasions by animals and plants” e hoje mais de 60 anos depois este é o livro mais citado quando se estuda esta temática apesar dos enormes progressos feitos pela ciência desde então (Richardson e Pysek, 2008). Elton escreveu que as “*invasões biológicas são hoje tão frequentes em todos os continentes e ilhas e mesmo nos oceanos que se torna necessário perceber o que as está a causar*” (Elton, 2000).

Já nos anos 60 do século XX o livro de George Laycock, “The Alien Animals: The Story of Imported Wildlife” veio dar outro impulso ao estudo das invasões biológicas e demonstrar que é o ser humano, com a sua atividade comercial, com as suas viagens, mas também com as suas guerras, que está na base de grande parte da introdução de espécies invasoras em ecossistemas em que nunca estiveram presentes.

Até ao final da década de 1990 os cientistas definiam a espécies invasoras como as que colonizam ecossistemas que nunca ocuparam antes (Davis, 2013). A invasão biológica consistia, então, na introdução de espécies exóticas invasivas (IAS¹) numa comunidade natural ou num ecossistema.

Desde então duas condições adicionais foram introduzidas na definição de invasão biológica: que essa introdução tenha causa humana e que a espécie invasora constitua um perigo para o ecossistema em que se fixa – “*In the latter 1990s ecologists and policymakers began to distinguish between nonnative species that did and did not cause harm, with the term invasive being reserved for only those nonnative species that cause harm*” (Davis, 2013).

Assim para que uma espécie seja invasiva ela tem de constituir um perigo, muitas vezes mortal, para as espécies autóctones. Assim para se classificar como IAS não basta que seja uma espécie fora do seu habitat natural mas e principalmente tem de ser uma ameaça para o ecossistema que invade.

As IAS podem ser oriundas dos seis reinos da natureza²: Reino dos Fungos, Reino das Bactérias, Reino Protozoário, Reino Chromista

¹ Do inglês “invasive alien species”.

² Segue-se aqui a classificação de Cavalier-Smith de 1998.

(algas), Reino das Plantas ou Reino dos Animais, desde que cumpram os dois critérios definidos acima.

As invasões ocorrem “*quando os organismos são transportados para novas, muitas vezes longínquas, áreas onde os seus descendentes proliferam, se espalham e persistem*” (Mack et al, 2000).

Esta ameaça pode materializar-se num comportamento predatório, na destruição do habitat natural de plantas e animais locais, na introdução de parasitas e doenças ou na disrupção da cadeia alimentar mas também, no caso das plantas, através da hibridação ou da polinização cruzada, (Stoett, 2010). As invasões biológicas constituem a segunda maior ameaça à biodiversidade na América do Norte e noutros continentes, incluindo a Europa – “*Bio invasion is now thought to be the second gravest threat to biodiversity in North America, after habitat destruction and degradation*” (Gao, 2015).

A extinção de espécies nativas ou a destruição de ecossistemas específicos pode transformar-se num grave problema económico e/ou alimentar.

Mais imediatamente perigosos são os IAS capazes de provocar doenças nos seres humanos, doenças por vezes fatais. Temos variadíssimos casos de doenças locais que rapidamente se espalham e se tornam endémicas noutras geografias³. Outras tornam-se mais facilmente propagáveis quando na presença de um vetor de transmissão, normalmente um mosquito, que transporta o vírus, ou a bactéria, de um indivíduo doente para um indivíduo são. Ratos viajando em barcos de carga podem ser importantes vetores de várias doenças.

1.1. Invasões involuntárias ou invasões propositadas

A introdução de IAS pode ser propositada ou involuntária. “*Species that become invasive can be introduced either intentionally or unintentionally*” (Guo, 2015). A introdução de espécies exóticas invasoras pode ser propositada com o intuito de erradicar outras espécies vistas como indesejáveis, para melhorar o desempenho agrícola, com fins económicos de cariz industrial (veja-se a introdução do eucalipto em certas zonas em Portugal) ou com fins turísticos.

³ Foi o caso do vírus do Nilo ocidental, que afeta o sistema nervoso central, que sendo originário do Uganda, onde foi identificado pela primeira vez em 1935 está hoje presente em várias partes dos Estados Unidos.

No caso de introdução propositada ela pode ter uma intenção positiva, ainda que produzindo depois resultados negativos, ou ser maliciosa. Inclui-se no primeiro caso a introdução do sapo-boi venenoso, ou cururu (*Rhinella marina*), na Austrália para controlar pragas mas que teve um efeito devastador em várias espécies, nomeadamente na dos quoll-setentrionais. Hoje sabe-se que a introdução desta espécie significa uma acentuada diminuição da biodiversidade num curto espaço de tempo (Stoett, 2010).

Os casos de introdução involuntária são mais frequentes, podendo resultar do simples turismo, do comércio internacional ou de muitos outros fatores.

Por exemplo estima-se que as águas de lastro estrangeiras despejadas por navios de longo curso nas águas dos Estados Unidos sejam responsáveis pela introdução de uma IAS por minuto. Particularmente afetadas têm sido a Baía de São Francisco e a costa marítima da Flórida (Pratt, 2003). Estima-se que as águas de lastro transportem cerca de 10.000 espécies em permanência (Bax et al, 2003).

É, também, nesta categoria que se pode inserir o caso da introdução da cobra arbórea castanha (*Boiga irregularis*) na ilha de Guame⁴ pelos aviões militares americanos que a trouxeram como passageiro clandestino e que teve consequências devastadoras no ambiente e na cultura locais (Stoett, 2010).

Outro exemplo é o do inseto atirador de asas envidraçadas (*Homalodisca vitripennis*) que alberga a bactéria *Xylella Fastidiosa* e que, desde os anos 90, tem provocado grandes danos económicos nas vinhas californianas. Este inseto terá, não há certezas, sido introduzido nos EUA acidentalmente em plantas ornamentais importadas (Pratt, 2003).

1.2. Invasões maliciosas

A introdução propositada de IAS com intenção maliciosa pode ser potencialmente mais perigosa já que o intuito inicial é o de causar dano.

Esta ameaça pode vir de várias fontes: Estados com interesses divergentes, empresas multinacionais com pretensão de dominar alguns mercados (alimentar, saúde, outros) ou ainda de indivíduos agindo em grupo ou isoladamente (com vasto leque de motivações incluindo políticas, religiosas ou simplesmente criminosas).

⁴ Ilha norte-americana não incorporada localizada na Micronésia.

Um ataque deste tipo poderia ser desencadeado e passar despercebido durante algum tempo, o de maturação, desenvolvimento e alastramento da espécie invasora. Um tal ataque se não reivindicado pode, inclusivamente, ser indetetável protegendo, assim, os perpetradores de enfrentar a Justiça.

Trata-se aqui de uma ameaça assimétrica em que não estamos em presença da guerra tradicional baseada na força militar do “aço contra aço” mas de um confronto em que uma das partes procura atingir áreas de vulnerabilidade da outra de forma não convencional⁵.

1.3. Consequências económicas das invasões biológicas

De acordo com o relatório *Global Strategy on Invasive Alien Species* do Global Invasive Species Programme (GISP) “A propagação de espécies exóticas invasoras (IAS) é hoje reconhecida como uma das maiores ameaças ao bem-estar ecológico e económico do planeta”⁶ (GIPS, 2001).

Os maiores danos ocorrem, pois, ao nível económico e ao nível da saúde pública.

As espécies exóticas invasoras atuam ao nível dos ecossistemas, diminuindo a biodiversidade, com graves repercussões ao nível da agricultura, das pescas, da indústria alimentar e do turismo.

Estudos efetuados no início do milénio apontavam para que os custos económicos nos EUA e na Índia resultantes de invasões biológicas ascendiam a mais de 130 mil milhões de dólares norte-americanos no conjunto destes dois países (GIPS, 2001). Desde então os custos não param de aumentar.

Ao nível da saúde animal é conhecido o padrão de alastramento de doenças infecciosas transmissíveis como a gripe das aves que regularmente tem tido surtos importantes⁷ com graves prejuízos económicos.

⁵ Veja-se a definição de Guerra assimétrica da Força Aérea Americana: “*Asymmetrical warfare avoids traditional force-on-force battles. Asymmetrical warfare favors pitting your strength against an enemy’s weakness in a non-traditional and sometimes unconventional manner*” (Department of Air Force, 1997).

⁶ Tradução livre do autor.

⁷ Um surto da gripe aviária em 2015 nos Estados Unidos com o subtido H5N2 levou ao abate de 43 milhões de aves, perus e galinhas, em 15 Estados federados.

1.4. Consequências na saúde pública das invasões biológicas

O mesmo vírus aviário que tem provocado enormes perdas máterias, pode em alguns casos ser transmissível para o ser humano e causar importantes danos humanos, como foi o caso do surto de gripe causada pela estirpe H5N1 que em 2003 matou pessoas em doze países diferentes. Em 2013 a estirpe H7N9 da gripe aviária, altamente letal, foi contida graças à pronta atuação do governo da República Popular da China não chegando a alastrar.

Noutros casos as doenças tornam-se endêmicas e persistentes. Por vezes são as grandes obras públicas que propiciam as invasões biológicas com repercussões na saúde pública – *“Grandes obras, tais como represas, projetos de irrigação, recuperação de terras, construção de estradas e programas de reassentamento têm contribuído para a invasão de doenças como a malária, o dengue, a esquistossomose e a tripanossomíase”* (Matthews, 2005).

O desflorestamento, causado por fogos ou pela simples desbastação de florestas pode também criar um ambiente favorável à instalação de organismos patogénicos exóticos – *“Exemplos incluem a febre hemorrágica argentina e os vírus Guarani, Machupo e Basia”* (Matthews, 2005).

A água de lastro dos navios⁸ pode transportar bactérias e outros agentes patogénicos como a malária. Uma variedade de caranguejo chinês que invadiu as costas europeias trazido nas águas de lastro alberga o verme do fígado causando esta doença em quem o come (Bax, 2003).

Pensa-se que os agentes patológicos sejam na maioria dos casos espécies invasoras – *“Agentes causadores de doenças infecciosas são com frequência – e talvez tipicamente – espécies exóticas invasoras. Agentes infecciosos desconhecidos, transmitidos aos seres humanos por animais ou importados inadvertidamente por viajantes, podem ter efeitos devastadores sobre populações humanas”* (Matthews, 2005).

2. Segurança

O Relatório do Desenvolvimento Humano (HDR) de 1994, preparado no âmbito do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

⁸ Note-se que cerca de 80% das mercadorias comercializadas a nível mundial é transportada por via marítima, num volume que não cessa de crescer. Só entre 1970 e 2000 os volumes transportados passaram de 2.490 milhões de toneladas para 5.330 milhões de toneladas (Bax, 2003).

(UNDP), vem afirmar que a segurança não é uma questão de armas mas antes uma preocupação com a vida humana e a sua dignidade – “*Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity*” (UNDP, 1994).

O HDR de 1994 define a segurança humana como a libertação do medo e da necessidade – “*freedom from fear and freedom from want*” (UNDP, 1994). Neste novo paradigma a segurança é uma preocupação universal, baseada na interdependência, uma vez que num mundo crescentemente globalizado não é possível confinar os fenómenos às fronteiras nacionais⁹, centrada nas pessoas e que deve ser obtida preferencialmente por ações preventivas. Neste sentido alerta também para ameaças tradicionalmente negligenciadas como as colocadas pela pobreza, pelas epidemias, pelos Estados falhados, pelas guerras civis longínquas, pela violência criminal e pela violência extremista¹⁰.

Este novo paradigma veio alargar o conceito de segurança, que passa de um conceito centrado no território para um conceito centrado no ser humano (Arostegui, 2015) e ajusta-lo à realidade de um mundo globalizado.

No âmbito deste conceito as ameaças, a que é necessário responder, ganham novos contornos. A natureza das ameaças deve ser tal que ponham em causa as atividades humanas básicas – “*the core activities and functions of human lives*” (Alkire, 2003) – que sejam generalizadas, i.e., ameaças em larga escala, envolvendo populações e comunidades, e recorrentes ((i) *the threat is large scale (within the population under consideration; what is large scale will differ for local vs. international institutions); and/or4 (ii) the threat may come again and again over*

⁹ Veja-se o caso dos sírios que em largas milhares, no ano de 2015, procuraram asilo na Alemanha em consequência de uma guerra civil claramente delimitada geograficamente.

¹⁰ Curiosamente Portugal define como valores fundamentais da sua segurança e defesa nacional plasmados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional são “a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional, o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional” (Governo de Portugal, 2013) que embora dando ênfase aos direitos humanos na sua generalidade não coloca o indivíduo no centro das suas preocupações. Veja-se em contraste o documento sobre estratégia norte-americano em que se afirma que “*The United States government has no greater responsibility than protecting the American people*” (USA, 2015), colocando a proteção das pessoas no topo das prioridades.

time; it is not an anomalous event for which strategic preparation is impossible)” (Alkire, 2003).

Vejam agora se as ameaças colocadas pelas IAS são de molde a configurar uma ameaça à segurança humana.

O primeiro critério indica-nos que a ameaça deve colocar em risco funções básicas para a vida humana. Na verdade a IAS, como vimos atrás, podem destruir os ecossistemas, eliminando importantes fontes alimentares e de subsistência económica, bem como colocar em risco a saúde das pessoas. O primeiro critério é assim preenchido.

O segundo critério é o de que a ameaça não seja meramente individual ou sobre um pequeno grupo mas que seja de larga escala. Hoje estão identificados em quase todos os países largos milhares de IAS que se instalaram e estão a ter impactos nocivos no ambiente e nas pessoas. A ameaça de invasão biológica não incide sobre zonas particulares, embora algumas sejam mais ameaçadas do que outras, mas é um desafio planetário envolvendo potencialmente todos os habitantes da Terra.

Por último trata-se de saber se é uma ameaça recorrente ou apenas um acontecimento único ou esporádico. Sabemos que os múltiplos canais usados pelas IAS para se introduzirem involuntariamente nos territórios que invadem se prendem com o turismo, a navegação internacional, o tráfego aéreo, o comércio externo atividades que não cessam de se expandir. Por outro lado existe um recrudescimento da utilização de ataques do tipo terrorista no âmbito de guerras assimétricas. Nessas circunstâncias é claro que a ameaça das invasões biológicas é recorrente e crescente.

Estão, assim, preenchidos todos os requisitos para que as invasões biológicas possam ser consideradas uma séria ameaça à segurança humana.

Adotando este conceito o problema de segurança deixa de se limitar às invasões biológicas propositadas do tipo malicioso para se alargar a toda e qualquer invasão biológica que deve ser, pois, escrutinada e, se colocar uma ameaça séria, ser erradicada.

A própria União Europeia reconhece tratar-se de uma ameaça séria – *“A ameaça à biodiversidade e aos serviços ecossistémicos conexos que as espécies exóticas invasoras representam pode assumir diferentes formas, designadamente consequências graves para as espécies endógenas e a estrutura e o funcionamento dos ecossistemas através da alteração dos habitats, predação, competição, transmissão de doenças, substituição de espécies endógenas numa percentagem significativa da área de distribuição e de efeitos genéticos por hibridação. Além disso, as espécies exóticas invasoras podem ter também um significativo impacto adverso na saúde humana e na economia”* (Parlamento Europeu, 2014).

Curiosamente no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013 a ameaça das invasões biológicas não aparece na extensa lista das ameaças à segurança nacional¹¹.

Um perigo iminente e de consequências potencialmente calamitosas tanto na dimensão económica como na dimensão humana é subestimado e outras ameaças mais longínquas como a da pirataria (que é ameaça para levar a sério mas que não ocorre nas nossas águas) são sobrestimadas. Era sem dúvida importante que na próxima revisão do CEDN as invasões biológicas possam ser incluídas na lista de ameaças à segurança nacional.

2.1. Bio Segurança

Existindo um ameaça para a segurança humana advinda das invasões biológicas faz então sentido o falar-se em Bio segurança. Inicialmente o conceito procurava agrupar o conjunto das medidas preventivas destinadas a evitar a proliferação de doenças e pragas em plantas e animais “*The original definition of biosecurity started out as a set of preventive measures designed to reduce the risk of transmission of infectious diseases in crops and livestock*” (Gao, 2015).

O conceito alargou-se para incluir também a segurança humana. A Organização Mundial de Saúde define biossegurança como “*a strategic and integrated approach to analysing and managing relevant risks to human, animal and plant life and health and associated risks for the environment*” (WHO, 2010).

O conceito de biossegurança (*biosecurity*) deve ser claramente separado de bio proteção (*biosafety*) que se refere à contenção de materiais laboratoriais inertes e/ou vivos que possam causar malefícios à saúde, ao ambiente ou que possam a vir a ser usados para fins militares por terceiros: “*bioiosafety covers the containment of new (e.g. genetically modified) and unwanted organisms in laboratories, quarantine facilities and experimental field trials*” (Hulme, 2012).

Depois do 11 de Setembro existe uma maior atenção à questão da biossegurança que claramente extravasou a preocupação inicial com as pragas e incluiu hoje temas como as invasões biológicas que possam

¹¹ As ameaças identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 incluem entre outras ameaças como a pirataria, a proliferação de armas de destruição massiva, a multiplicação de estados frágeis e de guerras civis, o ciberterrorismo, os desastres naturais e as mudanças climáticas.

ser de utilização dual, civil e militar, i.e. aquelas que têm potencial para serem usadas maliciosamente, mas também a preocupação com as armas biológicas.

Neste contexto o conceito de biossegurança evoluiu e o National Research Council dos Estados Unidos define-o do seguinte modo: “*security against the inadvertent, inappropriate, or intentional malicious or malevolent use of potentially dangerous biological agents or biotechnology, including the development, production, stockpiling, or use of biological weapons, as well as natural outbreaks of newly emergent and epidemic disease*” (NRC, 2002).

Como se pode ver a definição é muito mais lata, incluindo não só as invasões biológicas como um conjunto mais vasto de agentes biológicos e não só a sua introdução no meio ambiente mas também a sua produção e armazenamento. A ameaça advém não só da utilização malévola e intencional mas também a situações inadvertidas ou inapropriadas.

3. Estratégia de resposta às Invasões Biológicas

Naturalmente que sendo este um problema planetário a solução passa inevitavelmente por uma cooperação internacional que estabeleça objetivos, institua percursos e aloque meios no combate a esta ameaça económica e sanitária. Tal não invalida, antes pressupõe, que cada Estado cumpra a sua quota-parte no esforço global e proteja a sua economia e os seus cidadãos.

O principal acordo internacional sobre as invasões biológicas é a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB ou COP¹²) no âmbito da qual se tomou a Decisão VI/23 intitulada “Espécies exóticas que ameaçam ecossistemas, habitats ou outras espécies”. Esta Decisão estabelece 15 princípios básicos¹³ que devem guiar a atuação dos Estados nesta área (Nações Unidas, 1992b).

¹² COP da sigla em inglês de “Convention on Biological Diversity”.

¹³ São eles: 1) Prevenção 2) Abordagem em três níveis hierárquicos (prevenção, deteção precoce e ação rápida) 3) Abordagem ecossistémica 4) Papel central dos Estados 5) Pesquisa e Monitorização 6) Educação e consciência pública 7) Controlo de Fronteiras e Quarentenas 8) Troca de Informações 9) Cooperação e reforço de capacidades 10) Introdução propositada 11) Introdução não intencional 12) Mitigação do Impacto 13) Erradicação 14) Contenção 15) Controlo.

A estratégia de resposta às invasões biológicas assenta em quatro eixos fundamentais: prevenção, deteção precoce, resposta rápida (erradicação, contenção) e controlo.

A prevenção é a primeira barreira e aquela que deve ser mais forte e efetiva. De facto uma vez introduzida e alojada pode ser muito difícil erradicar uma espécie invasora (vimos casos de doenças que se tornaram endémicas em vários países e que não existiam anteriormente).

Este princípio foi solidamente estabelecido na Declaração da Conferência das Nações Unidas do Rio de Janeiro em 1992, que inclusivamente prevê que quando há ameaças de danos sérios ou irreversíveis a ausência de total certeza científica, muitas vezes difícil de assegurar, não pode ser obstáculo a que se tomem todas as medidas que sejam custo-efetivas para prevenir uma calamidade. O preambulo da COP refere-se também ao Princípio da Precaução afirmando que é vital “antecipar, prevenir e atacar as causas” (Nações Unidas, 1992a).

A deteção precoce é fundamental no caso de agentes patológicos para evitar a sua propagação, mas também no caso de outras IAS, na medida em que a sua erradicação será tanto mais cara quanto mais espalhada e enraizada estiver a espécie invasora. A deteção precoce exige estruturas locais alertadas para o problema, dotadas de conhecimento, e um sistema de aviso precoce.

Após a deteção é necessário agir com rapidez e com eficácia para primeiro conter a propagação da espécie invasora e de seguida proceder à sua erradicação. Para esta fase é necessário convocar o conhecimento científico nacional e internacional sobre a espécie invasora e as formas de contenção e erradicação apropriadas. Ação voluntarista, amadora e ignorante não permite eliminar este tipo de ameaças, antes pode provocar maiores danos.

Os Estados Unidos têm uma estrutura o National Invasive Species Council (NISC) organização do Departamento¹⁴ do Interior que coordena um conjunto de agências do Departamento da Agricultura, do Departamento do Comércio, do Departamento da Defesa, da Agência Americana de Proteção do Ambiente (EPA), do Departamento de Transportes, do Departamento de Estado, do Departamento de Segurança Interna, Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, Departamento do Tesouro e do Departamento de Saúde e Serviços Humanitários, e é responsável pelo combate às invasões biológicas.

¹⁴ Os Departamentos na estrutura governamental federal norte-americana correspondem aos ministérios portugueses.

No âmbito do Departamento da Agricultura americano, a APHIS (Animal and Plant Health Inspection Service), tem autoridade para proibir, inspecionar, por em quarentena, ou exigir medidas de mitigação antes de permitir a entrada de plantas, animais, ou outras espécies biológicas. É uma agência chave ao nível da agricultura no combate às invasões biológicas.

O Departamento da Defesa americano para além do controlo das espécies invasivas nos terrenos e águas que lhe estão afetos apoia um conjunto de outros programas como o controlo de águas de lastro, de plantas daninhas aquáticas e de quarentena militar. O Conselho de Gestão de Pragas das Forças Armadas americano (AFPMB) gere programas de controlo de pragas e fornece informação para as tropas deslocadas no exterior. Este organismo centra grande parte da sua atenção no estudo de mosquitos e outros vetores transmissores de doenças¹⁵.

Muitos outros países têm planos e estruturas nacionais para combate às invasões biológicas articulando ações a vários níveis. É, por exemplo, o caso da Espanha que está a implementar o seu Plano Estratégico para o Património Natural e a Biodiversidade 2011-2017 em que se determinam objetivos como “*Establecer mecanismos para la prevención de la entrada, detección, erradicación y control de las especies exóticas invasoras*” (BOEE, 2011). Este documento contém 281 políticas que mobilizam e articulam diversos organismos públicos e instituições privadas.

Em contrapartida a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB) portuguesa datada de 2001 apenas contempla três objetivos nenhum dos quais se refere às invasões biológicas, embora inclua como a opção estratégica “Promover a investigação científica e o conhecimento sobre património natural, bem como a monitorização de espécies e ecossistemas” no âmbito da qual encontramos o propósito de elaborar estudos destinados a “*h) Promover a identificação e caracterização ecológica das espécies exóticas invasoras e desenvolver técnicas e metodologias para o seu controlo e erradicação*” (República Portuguesa, 2001). Ou seja o que para outros é um objetivo estratégico a alcançar para Portugal não passa, ainda, de um dos muitos temas a estudar.

No mesmo documento, ENCBNB, um pouco mais adiante, lê-se “*Uma área de intervenção cada vez mais importante é a que diz res-*

¹⁵ O AFPMB desenvolveu um interessante programa o Deployed War-Fighter Protection Program que desenvolve e teste novas metodologias de combate a doenças transmitidas por mosquitos. Atualmente já estão em curso ações e disponível muito informação sobre o Zyka.

peito às espécies invasoras, cuja introdução no meio natural está hoje sujeita a regulamentação restritiva, que importa aplicar¹⁶” (Republica Portuguesa, 2001). Reconhece-se implicitamente uma não aplicação da regulamentação.

4. Portugal que respostas?

Portugal, país particularmente envolvido no comércio internacional, importando grande parte da sua alimentação e outros produtos essenciais, país de costa extensa, país de turismo intenso, país de fronteiras abertas e pouco vigiadas, tem características que propiciam a introdução de IAS.

A extensão das águas territoriais, a indústria de reparação naval, e os múltiplos portos ao longo da costa (Leixões, Lisboa, Setúbal, Sines, etc.) tornam o nosso país particularmente vulnerável a invasões provenientes de águas de lastro.

Múltiplas invasões biológicas foram detetadas e estudadas no nosso país, algumas como a da azeda (*Oxalis pes-caprae*) que sofreu uma mutação para se poder reproduzir no nosso território, não representam um grande perigo mas outras podem não ser tão seguras.

Em 2009 um estudo efetuado na Universidade de Coimbra detetou em Portugal cerca de 100 plantas invasoras como trepadeiras, ervas aquáticas, ervas, árvores e outras (Marchante et al, 2014).

Áreas particularmente vulneráveis são os estuários dos principais rios que desaguam na costa portuguesa (o Tejo, Vouga e Sado) e a Lagoa de Santo André perto de Sines. Em alguns casos a espécie invasora conseguiu mesmo extinguir espécies autóctones, como foi o caso da ameijoia-japonesa (*Ruditapes philippinarum*) que se estabeleceu no estuário do Tejo e que eliminou a ameijoia portuguesa (*Ruditapes decussates*).

O Parque Natural Sintra-Cascais importante polo natural e base para uma importante atividade turística enfrenta graves problemas com espécies invasoras, nomeadamente a acácia – “A acácia ...sendo a principal espécie exótica invasora, teve origem na Austrália e na África do

¹⁶ De facto a regulamentação europeia prevê no Regulamento 338/97 a proibição de importação de várias espécies nomeadamente: o esquilo de Pallas (*Callosciurus erythraeus*), o esquilo cinzento (*Sciurus carolinensis*), o pato-de-rabo-alçado americano (*Oxyura jamaicensis*), a Rana (*Lithobates*), a rã-touro (*Catesbeianus*), o esquilo-raposa (*Sciurus Niger*), a tartaruga pintada (*Chrysemys picta*), e a tartaruga da Florida (*Trachemys scripta elegans*).

Sul. Esta espécie fixa o azoto atmosférico alterando a disponibilidade deste no solo, afetando assim o desenvolvimento de outras espécies. Esta espécie produz um elevado número de sementes muito resistentes, sendo a sua germinação estimulada pelo fogo” (Rodrigues et al, 2014).

Em 2009 a então presidente da Sociedade Portuguesa de Ecologia Helena Freitas¹⁷ referiu publicamente que Portugal estava em “*grave risco*” de invasões biológicas com sérias consequências para a saúde pública e para a economia nacional.

Mais recentemente a indústria da cortiça, que é das poucas em que Portugal mantém liderança mundial, se viu a braços com a invasão de pragas que impediram a extração da cortiça de várias dezenas de hectares de montado (DN, 2012). Recorde-se que Portugal compete com a Espanha pela liderança das áreas plantadas, com Portugal a deter 736 mil hectares de montado, 34% do total mundial, contra 574 da Espanha, 27% do total mundial. Ao nível da produção de cortiça Portugal produz 49,6% da produção mundial e a Espanha 30,5% surgindo em terceiro lugar Marrocos com apenas 5,8% da produção mundial (Soares, 2014).

Mas apesar das ameaças Portugal não tem avançado com uma estratégia integrada de prevenção, deteção e resposta. O Relatório da reunião de 2014 realizada na Lituânia do Grupo de Trabalho sobre a Introdução e Transferência de Organismos Marítimos ICES (International Council for the Exploration of the Sea) refere que Portugal identificou “*33 of which were new additions to the 2013 report*” o que compara com uma a duas novas adições na maioria dos outros países e que mesmo assim que Portugal “*did not include fish species and freshwater species*” (ICES, 2014).

4.1. Dispersão exige coordenação

Em Portugal são múltiplas as forças policiais e administrativas que investigam e fiscalizam os crimes ambientais e que, consequentemente devem garantir a segurança do nosso país em termos de bio invasões maliciosas. A Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia Florestal, o IGAMAOT, a Agência do Ambiente, o Ministério da Agricultura, a Autoridade Marítima e a Polícia Marítima são as principais entidades a quem está atribuída a manutenção da segurança ambiental. Acrescem

¹⁷ Atualmente (Fevereiro de 2016) Helena Freitas continua ligada à Sociedade Portuguesa de Ecologia ocupando o cargo de Presidente da Mesa da Assembleia Geral.

também, com papel relevante, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

De facto com a extinção em 2005 do Corpo Nacional da Guarda Florestal foram em sua substituição criados as Equipas de Proteção Florestal (EPF) e o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA). Estas duas organizações têm natureza de polícia criminal e estão ambas integradas na GNR. Ao SEPNA compete “*Zelar pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes a conservação e proteção da natureza e do meio ambiente, dos recursos hídricos, dos solos e da riqueza cinéctica, piscícola, florestal ou outra, previstas na legislação ambiental, bem como investigar e reprimir os respetivos ilícitos*” (GNR, 2016a).

A SEPNA inclui várias estruturas operacionais como o “*Núcleo de Proteção Ambiental (Anexo C), que é composto por uma Equipa de Investigação de Crimes e Contra-Ordenações Ambientais (EICCOA), uma Equipa de Proteção da Natureza e Ambiente (EPNA), uma Equipa de Proteção Florestal (EPF), uma Equipa de Proteção da Natureza e Ambiente em Zonas Específicas (EPNAZE-em zonas com áreas protegidas e de Rede Natura 2000) e uma Equipa Náutica e de Mergulho Ambiental (ENMA)*” (Massa, 2009).

Dotada de meios humanos a SEPNA conta com “*um efetivo composto por 511 militares especializados para a fiscalização ambiental, a que se juntam 424 elementos oriundos do extinto CNGF, cuja missão é assegurar todas as ações de polícia florestal, de caça e pesca*” (Massa, 2009).

A GNR através da sua Unidade de Controlo Costeiro garante também a segurança marítima “*unidade responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas*” (GNR, 2016b)

Mas a GNR não está só nesta magna tarefa. Desde logo nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores continuam a existir corpos de Polícia Florestal, bem como em alguns municípios, nomeadamente em Lisboa. Mas também a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) exerce “*funções próprias de órgão de polícia criminal*” com jurisdição em “*todo o território nacional*” e podendo, nomeadamente “*Instaurar, instruir e decidir processos de contraordenação ambiental, nos termos da lei-quadro das contraordenações ambientais, bem como nos demais casos previstos na lei*” (IGAMAOT, 2016).

A Polícia Marítima tem também atribuições na segurança ambiental da costa portuguesa “é um órgão de polícia e de polícia criminal que garante, e fiscaliza, o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo (DPM), em áreas portuárias e nos espaços balneares, bem como em todas as águas interiores sob jurisdição da AMN e demais espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, devendo preservar a regularidade das atividades marítimas” (PM, 2016).

Esta dispersão de meios leva a situações preocupantes como os sucessivos atrasos na implementação das regras comunitárias, nomeadamente as referentes às águas de lastro (a maior fonte de invasões biológicas). O relatório do ICES referido acima é muito crítico do nosso país referindo expressamente que “*Portugal has a law on introduction of exotic species, published in 1999, which is currently under revision (since 2009). Although the current law does not include a list of marine species the revision document included marine species and refers to IMO and ICES criteria for ballast water management*” (ICES, 2014). A Lei estava em revisão há cinco anos!

Dados os meios limitados que Portugal dispõe esta dispersão organizativa só pode funcionar adequadamente com a especialização e a coordenação entre as várias forças policiais que atuam quer no território quer no espaço marítimo. Sem essa especialização e coordenação não é possível uma deteção precoce das invasões biológicas, nomeadamente das maliciosas, nem a sua atempada contenção e combate.

Por um lado muitas das forças envolvidas nesta atividade não dispõem dos meios humanos e do conhecimento, nem têm implementadas as rotinas que permitam garantir a prevenção e a reposta rápida em caso de necessidade. Há, pois, que aumentar o grau de especialização e dotar as várias forças dos meios necessário evitando duplicações que geram custos inúteis.

Um órgão especializado como o NICS americano que coordene a atuação das polícias, das Forças Armadas e de outras autoridades civis, se dotado de meios humanos com as competências necessárias, pode ser uma solução que assegure a segurança do nosso país e das nossas águas.

4.2. Preocupações e áreas de atuação

É provável que os danos mais importantes no caso de introdução maliciosa ou não de IAS em Portugal possam também situar-se no

domínio da saúde e da economia, já que este tipo de ataque não visa diretamente as forças armadas do inimigo mas sim as infraestruturas civis.

Ao nível da saúde poderíamos estar em presença de doenças infecciosas de fácil transmissão provocando epidemias de larga escala e um desafio sério para o serviço nacional de saúde.

Recentemente a jornalista Christiana Martins veio alertar publicamente para o perigo do mosquito “*tigre asiático*” que pode invadir o nosso país e que é “*a espécie de mosquito com maior capacidade invasora, capaz de transmitir 22 agentes patogénicos*” (Martins, 2016).

A propagação do vírus Zika tem também sido uma enorme preocupação em Portugal, país onde já “*foi confirmada mais de uma dezena de casos importados desta doença, provenientes de vários países*” (DGS, 2016). Em Portugal continental e na Região Autónoma dos Açores o mosquito transmissor da doença, género Aedes, “*nunca foi detetado, pelo que não é expectável que apareçam casos autóctones*”. Mas “*está presente na RA da Madeira (Ilha da Madeira) desde 2005, embora o vírus Zika não tenha sido identificado na população de mosquitos*” (DGS, 2016).

Portugal dispõe de uma estrutura a Revive (Rede de Vigilância de Vetores) que permite alguma coordenação entre algumas Administrações Regionais de Saúde e o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge e cujo objetivo é o de “*Monitorizar a atividade de artrópodes hematófagos; Caracterizar as espécies e sua ocorrência sazonal e Identificar agentes patogénicos importantes em saúde pública, dependendo da densidade dos vetores, o nível de infeção ou a introdução de espécies exóticas para alertar para as medidas de controlo*” (República Portuguesa, 2016).

A questão de segurança humana colocada pela vulnerabilidade do país às invasões biológicas implica uma resposta integrada e coordenada que abranja não só as invasões maliciosas eventualmente perpetradas por grupos hostis mas todas as invasões biológicas incluindo as involuntárias que tendem a ser a maioria.

É, pois, importante que Portugal se dote de uma política global sobre as invasões biológicas e de mecanismos de coordenação entre as várias áreas envolvidas incluindo as várias forças policiais em presença.

5. Conclusões

As invasões biológicas são hoje reconhecidas como uma das principais ameaças aos ecossistemas, e um perigo para a atividade económica

e para a saúde pública. Reconhecendo este facto muitos países têm vindo a dotar-se de estratégias bem definidas de bio segurança que permitam proteger os seus cidadãos e o seu território.

As estratégias mais eficazes nesta área baseiam-se em quatro fases: prevenção, deteção precoce, resposta rápida e controlo. Nestas fases é importante, nomeadamente nas duas primeiras é importante a atuação das forças policiais.

Portugal tem descurado a ameaça das invasões biológicas, nomeadamente as de cariz involuntário, incidental mas mesmo as propositadas e maliciosas. No Conceito Estratégico de Defesa Nacional nada se diz sobre as invasões biológicas.

No entanto Portugal pela sua extensa costa, pela sua intensa atividade comercial internacional e pela sua inclusão num espaço aberto como a União Europeia e o Espaço Schengen, está particularmente exposto a este tipo de invasões.

É tempo de desenvolver uma resposta nacional adequada à ameaça em causa. Para tanto é por um lado, importante próxima revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional para aí incluir as invasões biológicas, sendo necessário que as forças policiais participem na discussão e na definição de respostas e planos de ação que consubstanciem essa inclusão.

Crucial é aumentar o nível de especialização dos recursos humanos e técnicos permitindo aumentar a prevenção e a deteção precoce, evitando-se assim custos quer ao nível das vidas e da saúde humanas quer custos económicos quer mesmo custos ambientais.

Dada a atual organização de meios, com a intervenção de diversas forças policiais, GNR, Polícia marítima, Guarda Florestal, entre outras, é importante que exista uma estrutura de coordenação específica para este tipo de ameaça, que coordene meios e esforços, evite duplicações e aumente a eficiência do conjunto.

Nesse sentido gostaríamos de terminar com a seguinte citação referente aos EUA mas que também se aplica a Portugal *“Para alcançar este objetivo, será necessário que as instâncias governamentais relevantes reconheçam e incluam como parte da sua missão principal a prevenção, a deteção precoce e a resposta rápida a incursões de espécies invasivas. Adicionalmente a comunidade científica, industrial e o público devem colaborar para assegurar que a tecnologia e os sistemas de informação necessários estão disponíveis”* (Meyerson e Reaser, 2003).

Referências

- Alkire, Sabina (2003) *A conceptual framework for Human Security. Working Paper*. Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. Oxford University.
- Arostegui, Julie L. (2015) Gender and Security Sector: Towards a More Secure Future. *Connections The Quarterly Journal*. XIV (3). p 7 -30.
- Bax, Nicholas, Angela Williamsona, Max Aguerob, Exequiel Gonzalezb, Warren Geeves (2003) Marine invasive alien species: a threat to global biodiversity. *Marine Policy*. 27 (4). p 313-323.
- BOEE – Boletín Oficial del Estado Español (2011) *Decreto Real 1274/2011*. Número 226. Sec I. p 103071-103280.
- Chafe, Zoe (2005) *Bio invasions. State of the World – Redefining Global Security*. The Worldwatch Institute. New York: W. W. Norton & Company.
- Connell, Nancy e Brendan Mccluskey (2010) Bringing Biosecurity-related Concepts into the Curriculum: A US View. In Rappert, Brian (eds) *Education and Ethics in Life Sciences*.
- Daleo, Pedro, Juan Alberti e Oscar Iribarne (2009) Biological Invasions and the neutral theory. *Biodiversity Review*. 15. p 547-553.
- Davis, M. A. (2013) *Invasive Species*. In, N MacLeod (ed) *Grzimek's Animal Life Encyclopedia: Extinction*, 1st Edition. p. 779-787.
- Department of the Air Force (1997) *Strategic Force*. USA: US Air Force.
- DGS – Direção Geral de Saúde (2016) Orientação n.º1 de 2016. [Online] Disponível em file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/i022575.pdf. [Consultada a 2 de Junho 2016].
- Elton, Charles S. (2000) *The Ecology of Invasions by Animals and Plants*. Chicago: The University of Chicago Press.
- DN – Diário de Notícias (2012) Praga de lagartas-do-sobreiro impede extração de cortiça. [Online] Disponível em <http://www.dn.pt/portugal/sul/interior/praga-de-lagartasdosobreiro-impede-extracao-de-cortica-2642941.html> [Consultado a 30 de Março 2016].
- GNR – Guarda Nacional Republicana (2016a) *Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente*. [Online] Disponível em http://www.gnr.pt/atrib_SPENA.aspx. [Consultado a 2 de Junho de 2016].
- GNR – Guarda Nacional Republicana (2016b) *Unidade de Controlo Costeiro*. [Online] Disponível em http://www.gnr.pt/atrib_UCC.aspx. [Consultado a 2 de Junho de 2016].
- Guo, Rongxing (2015) *Cross-Border Management: Theory, Method and Application*. Londres: Springer.
- Hulme, Philip E. (2011) *Biosecurity: the changing face of invasion biology*. In Richardson, David M. (ed). *Invasion Ecology: The Legacy of Charles Elton*. EUA: Wiley-Blackwell.

- ICES – International Council for the Exploration of the Sea (2014) *Report of the ICES Working Group on Introductions and Transfers of Marine Organisms (WGITMO)*. Copenhaga, Dinamarca: International Council for the Exploration of the Sea.
- IGAMAOT – Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território (2016). *História, Missão e atribuições*. [Online] Disponível em <https://www.igamaot.gov.pt/quem-somos/historia-missao-atribuicoes>. [Consultado a 2 de Junho de 2016].
- Laycook, George (1966) *The alien animals: The Story of Imported Wildlife*. EUA: Natural History Press.
- Marchante, Hélia, Maria Morais, Helena Freitas e Elizabete Marchante (2014) *Guia Prático para a Identificação de Plantas Invasoras em Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Mack Richard N., Chair, Daniel Simberloff, W. Mark Lonsdale, Harry Evans, Michael Clout e Fakhri Bazzaz (2000) Biotic Invasions: Causes, Epidemiology, Global Consequences and Control. *Issues in Ecology*. 5. p. 2-19.
- Martins, Christiana (2016) O mosquito chamado “tigre” está a chegar. *O Expresso*. 20 de Fevereiro.
- Massa, Emanuel F. E. (2009) *A importância do SEPNA/GNR no âmbito da proteção do ambiente*. Lisboa: Academia Militar.
- Mathews, Sue (2005) *América do Sul Invasida*. GIPS – Programa Global de Espécies Invasoras.
- Meyerson, Laura A. e Jamie K. Reaser (2003) Bioinvasions, bioterrorism, and biosecurity. *Frontiers in Ecology and Environment*. 1 (6). p 307-314.
- Nações Unidas (1992a) Convention on Biological Diversity. [Online] Disponível em <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> [Acedido: 10 de Fevereiro 2016]
- Nações Unidas (1992b) Rio Declaration on Environment and Development 1992. [Online] Disponível em <http://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf> [Acedido: 10 de Fevereiro 2016]
- NRC – National Research Council (2002) *Predicting Invasions of Nonindigenous Plants and Plant Pests*. EUA: National Academy Press.
- Parlamento Europeu e Conselho (2014) *Regulamento (EU) N.1143/2014*. Jornal Oficial da União Europeia. 4 de Novembro de 2014 . L 317/35-317/55.
- Pratt, Robert J. (2003) *Invasive Species- A Threat to the Homeland?* Pennsylvania, Carlisle Barracks: US Army War College.
- República Portuguesa – Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (2001) *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*. [Online] Disponível em <http://www.icnf.pt/portal/icnf/docref/encnb> [Acedido: 10 de Fevereiro 2016].
- República Portuguesa – Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge (2016) *REVIVE – Rede de Vigilância de Vetores*. [Online] Disponível em <http://>

www.insa.pt/sites/INSA/Portugues/AreasCientificas/DoencasInfecciosas/Ar-easTrabalho/EstVectDoencasInfecciosas/Paginas/Revive.aspx [Acedido: 15 de Fevereiro 2016].

Richardson, David M. e Petr Pysek (2008) Fifty years of invasion ecology – the legacy of Charles Elton. *Diversity and Distributions*. 14. p. 161-168.

Rodrigues, Carina, Marta Gaspar, Leticia Gonçalves, Andreia Santos, Carlos Correia, Joana Silva, Marta Quadros, Guido Teles, Pedro Carranço, Nelson Gomes, Ivone Anacleto (2014) *Plantas em Guerra – Plantas exóticas invadem Parque Nacional de Sintra-Cascais*. [Online] Disponível em http://www.institutohorus.org.br/download/artigos/plantas_em_guerra.PDF [Acedido: 28 de Janeiro de 2016].

Soares, João Nuno Tomás Moniz (2014) *A Economia Verde e o Setor da Cortiça em Portugal*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia do Ambiente. Faculdade de Ciências do e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa. [Online] Disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/14263/1/Soares_2014.pdf [Acedido: 6 de Março de 2016].

Stoett, Peter (2010) Framing Bioinvasion: Biodiversity, Climate Change, Security, Trade and Global Governance. *Global Governance*. 16 (1).p 103-120

UNDP – United Nations Development Programme. (1994) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

WHO – World Health Organization (2010) *Biosecurity: An integrated approach to manage risk to human, animal and plant life and health*. Geneva: Infosan.

Os Serviços de Informações: Actividade, Organização, Poder e Controlo

HELDER VALENTE DIAS

*Mestre em Direito e Segurança pela FDUNL
Superintendente da PSP*

“... 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

Resumo: As informações, como actividade acima da informação, pe-rene, relevante e de apoio esclarecido aos órgãos de soberania, foram muito degradadas durante o século XX. Nas últimas décadas, têm sido marcadas por avanços e recuos, na tentativa de compatibilização com o Estado de direito democrático. Sob um enfoque jurídico-constitucional e jurídico-administrativo, constrói-se uma teoria, democrática e de direito, das informações, em torno de quatro eixos: como actividade, no sentido de organização, enquanto poder e, finalmente, no que concerne ao seu controlo. No final, em forma de conclusão, extraem-se linhas de força da exposição e abrem-se caminhos para estudos futuros.

Palavras-chave: informações, Estado de direito democrático, actividade, organização, poder, controlo.

¹ Luís de Camões. *Os Lusíadas*. Canto Oitavo. 89.

Abstract: Intelligence, perceived as an activity which is above information, perennial, relevant and of an enlightened support to the State, has gone through an important degradation across the 20th century. Over the last decades, intelligence has known progress and setbacks, in an attempt to reconcile with the democratic rule of law. Under a constitutional-law and administrative-law approach, a democratic and lawful intelligence theory is built upon four axes: as an activity, as an organization, as a power and, finally, with regard to its control. In the end of our dissertation, and as a conclusion, we extract the guiding ideas and avenues for future studies.

Keywords: intelligence, democratic rule of law, activity, organization, power, control.

Introdução

As informações são a compreensão da informação de forma relacionada, organizada e contextualizada. O seu papel e significado fazem acentuar o seu carácter distintivo, a sua perenidade e o seu acréscimo de relevância nas sociedades actuais. Como sublinha Pedro Cardoso², as informações são necessárias para prestar apoio isento e esclarecido aos órgãos de soberania, que garantem o regular funcionamento do Estado de direito democrático, de modo a permitir que os diversos poderes sejam exercidos com oportuna previsão das dificuldades que se podem apresentar ao seu livre exercício³. Porém, em Portugal, esta actividade tem sido marcada pela forma como as diversas ditaduras, durante o século XX, degradaram as informações, através da sua instrumentalização política, policial e repressiva. Por isso, a sua institucionalização tem sido feita com dificuldades, incompreensões, avanços e recuos.

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 con-

² Pedro Cardoso. *As Informações em Portugal*. Lisboa: Edição da Revista Nação e Defesa, p. 8.

³ Na verdade, aqueles que têm a missão de garantir a salvaguarda da independência nacional e a segurança interna não podem dispensar um conhecimento completo e oportuno das actividades hostis e das ameaças para orientarem a preparação dos meios e procurarem o melhor modo de inscrever o país na evolução dos arranjos estratégicos por que passa a comunidade internacional.

texto, 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 Estado-colectividade prossegue fins diversificados que, hoje, abrangem a segurança, a justiça e o bem-estar⁴. A República Portuguesa é um Estado de direito democrático constitucional⁵ e os serviços de informações têm, quanto ao fim *segurança* do Estado, um destacado papel, como se retira, designadamente, do art.º 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa⁶, 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 Interna⁷, assegurando a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna.

Dito isto, e sob um enfoque jurídico-constitucional e jurídico-administrativo, o objecto do nosso estudo são os serviços de informações e o objectivo mais geral é o de contribuir para uma teoria, breve, dos ditos serviços, compatibilizável com o Estado de direito democrático. Para tanto, é necessário descrevê-los e analisá-los, criticamente, nas suas dimensões de actividade, organização, poder e controlo, constituindo esta parte quatro objectivos mais específicos⁸.

Para trilharmos os caminhos que irão atingir os nossos objectivos, e depois de recorrermos a elementos doutrinários, legislativos, jurispru-

⁴ Sobre o Estado-colectividade, ver Reinhold Zippelius. *Teoria Geral do Estado*. 3.ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997, p. 61 e seg.

⁵ Como dispõe o art.º 2.º da Constituição da República Portuguesa, 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 participativa. Tal significa, como ensina Gomes Canotilho, 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; por outro, que a legitimidade de uma ordem de poder assenta no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder vem do povo. J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª Ed. Coimbra: Almedina. 2003, p. 98 e seg.

⁶ Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁸ 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, os Serviços 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.

denciais e documentais, num pluralismo metodológico, balançamo-nos entre três perspectivas que, entre outras, orientam o estudo do direito. A perspectiva exegetica, na medida em que procuramos encontrar uma solução em resultado da interpretação das normas jurídicas. A perspectiva dogmática, na medida em que visamos inserir os dados resultantes da interpretação das normas numa lógica sistemática global relativamente aos princípios fundamentais que compõem o sistema jurídico regulador da matéria. Finalmente, a perspectiva teórica, pois que vamos elevar-nos acima do direito positivo e formular orientações e conceitos úteis em várias ordens jurídicas⁹.

O nosso trabalho conta, assim, quanto ao percurso da exposição, com quatro momentos. No primeiro, tratamos os serviços de informações no seu sentido funcional, enquanto actividade. No segundo, reflectimos sobre o seu sentido orgânico, enquanto organização. No terceiro, damos nota do sentido formal, enquanto poder. No quarto e último momento, ocupamo-nos do controlo dos serviços de informações¹⁰.

1. As Informações em Sentido Funcional

1.1. 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 colectividade¹¹. 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,

⁹ Sobre a metodologia, ver Jorge Bacelar Gouveia. *Manual de Direito Constitucional*. Volume I. 3.^a Ed. Coimbra: Almedina. 2010, p. 58 a 61.

¹⁰ No nosso estudo, não nos afastamos, por isso, da forma tradicional como a doutrina jurídico-administrativa dominante costuma tratar a Administração Pública.

¹¹ Diogo Freitas do Amaral. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2.^a Ed. Coimbra: Almedina. 1994, p. 31. Convirá, 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.

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 públicos¹², 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 polícia¹³.

Na senda desta conceptualização dos serviços de informações em sentido funcional, é costume distinguir-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 militares¹⁴. 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.

¹² Confrontar art.º 14.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

¹³ 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 da República Portuguesa”. In *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina. 2007, p. 69.

¹⁴ António de Jesus Bispo. “A Função de Informar”. In *Informações e Segurança*. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso. Lisboa: Prefácio. 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, Ernâni Rodrigues Lopes. “Informação, Informações e Estratégia Económica e Empresarial”. In *Informações e Segurança*. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso. Lisboa: Prefácio. 2003, p. 219 e seg.

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 militar¹⁵.

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 militares¹⁶.

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, 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 Republicana¹⁷.

¹⁵ 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 6 de Novembro.

¹⁶ 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 6 de Novembro.

¹⁷ 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 art.º 32.º, n.º 3, da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

1.2. 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 e, por outro lado, que 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 administrativa¹⁸.

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,

¹⁸ 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 respeitem 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 Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I. Lisboa: Dom Quixote. 2004, p. 35 a 38.

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 interações do ciclo metodológico”¹⁹. 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 informação²⁰.

Em terceiro lugar, a actividade de informações, é uma daquelas actividades típicas da *arcana praxis* do Estado²¹. O segredo é um traço distintivo das informações e tem por enquadramento jurídico o regime do segredo de Estado²². 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

¹⁹ Arménio Marques Ferreira. “O Sistema de Informações...”. In *Estudos de Direito...* 2007, p. 69 e 70.

²⁰ 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 abduktiva. Arménio Marques Ferreira. “O Sistema de Informações...”. In *Estudos de Direito...* 2007, p. 70.

²¹ O art.º 32.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 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.

²² O segredo de Estado é regulado pela lei n.º 6/94, de 7 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.

autores chamam presciência, sem expor as fraquezas, porque desvaloriza a nossa posição, é o jogo das informações²³.

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 desígnio²⁴. 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 judiciárias²⁵.

Em quinto lugar, a actividade de informações tem como desígnio último “saber ver o que não está à vista”²⁶, 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 segredo²⁷. 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 ameaça²⁸.

²³ 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.

²⁴ Arménio Marques Ferreira. “O Sistema de Informações...”. In *Estudos de Direito...* 2007, p. 72.

²⁵ 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.

²⁶ Ernâni Rodrigues Lopes. “Informação, Informações...”. In *Informações e...* 2003, p. 230.

²⁷ Arménio Marques Ferreira. “O Sistema de Informações...”. in *Estudos de Direito...* 2007, p. 72.

²⁸ 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

Em sexto lugar, nos últimos tempos, assinala-se que a actividade das informações transcende já os universos clássicos da segurança interna e externa²⁹, em que os Estados, interna e externamente, eram os únicos actores da segurança ou da ameaça, através dos seus aparelhos militares, policiais ou de informações. Este modelo vestefaliano tem vindo a alterar-se³⁰. Por isso, a actividade de informações estende-se, agora, a novos domínios, para além dos clássicos. Cabem nas atribuições dos Serviços Estratégicos de Defesa, quando lhes cumpre contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais, por exemplo, produzir informações em matéria económica, ou em matéria de mercados de exportação e de fontes de energia. Já quanto à atribuição de prevenção da espionagem posta a cargo do Serviço de Informações de Segurança, não está necessariamente ligada a questões de segurança em sentido clássico e estrito, podendo incidir em domínios económicos ou de investigação científica, entre outros³¹.

Em sétimo 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

quais a democracia se amplia e se desenvolve. Arménio Marques Ferreira. “O Sistema de Informações...”. In *Estudos de Direito...* 2007, p. 73.

²⁹ Sónia Reis e Manuel Botelho da Silva. “O Sistema de Informações da República Portuguesa”. In *Revista da Ordem dos Advogados*. N.º 67. III. Dezembro. Lisboa. 2007, p. 1252.

³⁰ Em primeiro lugar, tornou-se cada vez mais indefinida a fronteira entre interno e externo. Em segundo lugar, não só emergiram novos actores internacionais, consequência da globalização, como os Estados passaram a actuar num quadro internacional complexo, caracterizado pela interdependência, a transnacionalização e a desterritorialização das relações internacionais, gerando-se novos desafios à segurança, como a criminalidade organizada, os novos riscos e ameaças de carácter difuso ou o terrorismo internacional. Em terceiro lugar, como consequência do alargamento do espectro do perigo e do risco, as áreas de segurança já não se limitam ao domínio tradicional, mas alargam-se a outros, como o económico, o social, o político e o ambiental. Neste sentido, 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, ou, ainda, Cristina Montalvão Sarmento. *Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea*. Lição Inaugural do Ano Lectivo 2007/2008. Lisboa: Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2007.

³¹ Sónia Reis e Manuel Botelho da Silva. “O Sistema de Informações...”. In *Revista da Ordem...* N.º 67. 2007, p. 1253.

legalmente fixados³². A actividade dos serviços de informações está especialmente limitada pelo princípio da exclusividade, pelo princípio da especialidade³³, 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, identicamente, devem nortear a actividade de informações, como, por exemplo, o da legalidade, o da constitucionalidade e o da igualdade³⁴.

2. As Informações em Sentido Orgânico

2.1. Os Serviços de Informações

Por informações em sentido orgânico ou institucional entende-se o conjunto de serviços da Administração Pública³⁵ com funções exclusivas de produção de informações. São os serviços de informações integrados no aparelho administrativo público estadual³⁶ que têm por missão produ-

³² 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.

³³ Jorge Bacelar Gouveia. “Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização”. In *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina. 2007, p. 181.

³⁴ 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. 2010, p. 680.

³⁵ De acordo com o art.º 14.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, e art.º 2.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), da Lei n.º 09/2007, de 19 de Fevereiro, todos os organismos pertencentes ao sistema de informações têm a natureza de serviços públicos.

³⁶ Diogo Freitas do Amaral, quando se ocupa da teoria geral da organização administrativa, refere que a Administração Pública é sempre representada, nas suas

zir 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 informações³⁷, 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 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 orgânico³⁸. 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.

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.

³⁷ 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.

³⁸ 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 são serviços de informações em sentido funcional. Acrescentamos agora que, do mesmo modo, não são, também, serviços de informações em sentido orgânico.

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 Militares³⁹.

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 administrativas⁴⁰. 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 informações⁴¹. 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 *mínus* 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.

2.2. 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,

³⁹ Jorge Bacelar Gouveia. “Os Serviços de Informações...”. *In Estudos de Direito...* 2007, p. 183.

⁴⁰ Confrontar art.º 18.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

⁴¹ Confrontar art.º 19.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

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 parcialidade⁴².

Do ponto de vista orgânico-pessoal, os serviços de informações caracterizam-se pela amobibilidade e pela responsabilidade dos seus titulares. Nem faria sentido que assim não fosse, pois a inamobibilidade 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-Geral⁴³.

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 or-

⁴² 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.

⁴³ 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.

ganização⁴⁴, da reserva de lei na definição do regime e, por último, o princípio da unidade de acção dos serviços de informação⁴⁵.

3. As Informações em Sentido Formal

3.1. 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 cidadãos⁴⁶. É frequente fazer-se, 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”⁴⁷, 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos. *Direito Administrativo...* Tomo I. 2004, p. 46.

⁴⁷ João Caupers. *Introdução ao Direito...* 2004, p. 41.

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 fazer⁴⁸. 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 discricionário⁴⁹.

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 –

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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 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.

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 confere⁵⁰.

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 expresso, 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 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 públicos⁵¹. 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 actua⁵².

⁵⁰ 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.

⁵¹ João Caupers. *Introdução ao Direito...* 2000, p. 117.

⁵² 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,

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 materiais⁵³. 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); 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)⁵⁴.

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 Ans Kelsen. *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Almedina. 2008, p.16.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

3.2. 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 estigmas⁵⁵, 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 actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido⁵⁶.

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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

o legislador definiu negativamente as competências dos serviços⁵⁷, 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 polícias⁵⁸.

Acompanhamos Rui Pereira quando afirma que o legislador tem sido frugal na atribuição de meios de actuação⁵⁹. 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 garantias⁶⁰. O que a doutrina mais reclama, e bem, a nosso ver, é a autorização expressa da lei para a ingerência na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação⁶¹, sob rigorosa disciplina e controlo, sem que isso implique o desempenho de funções policiais, mas simplesmente

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Efectivamente, um regime democrático, com quarenta 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Ver, por exemplo, Rui Pereira. “Informações e Investigação criminal”. In *I Colóquio de Segurança Interna: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Coimbra: Almedina. 2005, p. 161, ou, também, Sónia Reis e Manuel Botelho da Silva. “O Sistema de Informações...”. In *Revista da Ordem...* N.º 67. III. 2007, p. 1256, ou, ainda, Rui Pereira. “Terrorismo e Insegurança: a Resposta Portuguesa”. In *Revista do Ministério Público*. N.º 98. Lisboa: Edição do Sindicato dos Magistrados do MP. 2004, p. 105.

como uma forma de aquisição de dados e notícias, o que se admite na generalidade dos serviços congéneres europeus⁶²

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 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 alternativa⁶³.

É também visível que o poder dos serviços de informações se exerce, ainda, 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 autoridade⁶⁴, 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 garantias⁶⁵.

⁶² Na verdade, todos aqueles que têm por função legislar, fiscalizar e exercer as informações têm de admitir que o exercício geral do poder administrativo de vigilância, pelos meios e técnicas clássicos, muito característicos das informações, mas também da polícia, se encontra nas sociedades pós-modernas muito fragilizado quanto á sua utilidade. No passado recente, uma boa parte da vida social relevante para a vida das informações acontecia nas ruas, nas praças, nos cinemas, nos hotéis, nos bancos, etc. Hoje, com os fenómenos da globalização, das novas tecnologias de informação e comunicação e da desterritorialização das relações, uma parte significativa da vida, que importa às informações, escapa á possibilidade de vigilância clássica e torna-se invisível. Como afirma Innerarity, vivemos numa sociedade que se vem apelidando de invisível, de forma que o presente já não é algo que simplesmente se oferece ao nosso olhar, antes exigindo um empenhamento teórico, interpretativo e antecipatório. Daniel Innerarity. *A Sociedade Invisível: Como Observar e Interpretar as Transformações do Mundo Actual*. Lisboa: Teorema. 2009, p. 8.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

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 produzidas⁶⁶ e, ainda, para a realização das tarefas necessárias à salvaguarda do segredo da actividade, bem assim como da segurança do pessoal e das instalações. Estaremos, por isso, no domínio que a doutrina vem designando por discricionariedade técnica.

4. O Controlo dos Serviços de Informações

4.1. 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, por um lado, em controlos de legalidade e controlos de mérito, e, por outro, em controlos jurisdicionais e controlos administrativos⁶⁷. 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 efectuem-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 administração⁶⁸.

Numa outra perspectiva, no que à actividade dos serviços de informações diz respeito, poderemos falar em controlos ou garantias

⁶⁶ Ver primeira parte do art.º 26.º e art.º 33.º da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

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 tutelar⁶⁹.

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 variados⁷⁰. Sucede, porém, que em razão da 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.

4.2. A Fiscalização dos Serviços de Informações

Segundo Pedro Esteves, as democracias ocidentais 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 executivo⁷¹. Entre nós, verifica-se a mesma tendência. Sem prejuízo daqueles controlos e garantias, já vistos,

⁶⁹ João Caupers, *Introdução ao Direito...* 2000, p. 240, 244 e seg.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Pedro Esteves. “Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica”. In *Informações e Segurança*. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso. Lisboa: Prefácio. 2003, p. 443.

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 Público⁷².

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 deputados⁷³. As suas competências podem qualificar-se de amplas e 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 juridicidade⁷⁴.

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 informatizados⁷⁵. Esta fiscalização exerce-se através de verificações periódicas dos programas, dados e informações, por amostragem, fornecidos sem referência nominativa.

⁷² Jorge Bacelar Gouveia. “Os Serviços de...”. In *Estudos de Direito...* 2007, p. 184 e 185.

⁷³ Art.º 8.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Art.º 26.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

Conclusão

Neste momento, importa, de forma sintética, reunir e hierarquizar as linhas de força que resultam da nossa exposição. São vários os pontos de chegada e de partida que o nosso trabalho suscita. O âmbito concreto da actividade, da organização, do poder e do controlo dos serviços de informações é, decisivamente, marcado em função dos interesses públicos que, em cada momento, sejam, constitucional e legislativamente, considerados relevantes. As informações em Portugal traduzem-se num quadro jurídico-constitucional susceptível de apresentar garantias suficientes, com vista à responsabilização democrática dos serviços, que podem ser qualificados de direito, democráticos e sociais.

No plano funcional, dir-se-á que o fim 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. Mas esta segurança transcende já, sendo este o aspecto mais saliente, os universos clássicos da segurança interna e externa, em que os Estados eram os únicos actores da segurança ou da ameaça, através dos seus aparelhos militares, policiais e de informações. Este modelo vestefaliano alterou-se e a actividade de informações estende-se, agora, a novos domínios, como o económico, o político, o social e o ambiental.

Neste plano, coloca-se, agora, um ponto de partida a carecer, em futuros trabalhos, de reflexão. Abrindo-se a actividade de informações a um espectro tão amplo, encontram-se cada vez mais propostas que invertem a hierarquia entre os velhos e os novos assuntos objecto da actividade de informações, passando as dimensões não convencionais para o topo da agenda. Ora, tal facto levanta o problema adicional de, por um lado, haver o perigo de securitização das dimensões não tradicionais da segurança – empolando-as – fazendo-se escalar a insegurança. Por outro lado, a não securitização das dimensões tradicionais – minimizando-as – pode conduzir a um desfasamento da realidade, por via da sua subestimação.

No plano orgânico, o que mais se evidencia, no regime jurídico actual, face ao anterior, é uma intensificação, nos serviços de informações, do relevo do princípio da unidade de acção do Estado, reforçando-se a posição holística estadual no exercício de tão importantes funções. O Sistema de Informações da República Portuguesa tem uma estrutura bipolar, unificada por um vértice de condução superior. A solução adoptada foi a de manter a autonomia funcional de cada um dos serviços e 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, colocando-se, assim, todo o sistema no centro do aparelho do Estado.

Neste âmbito, o orgânico, fica também sublinhado um ponto de partida, a necessitar de estudo. Muitos pensam que a autonomia funcional dos dois serviços, interno e externo, já não se justifica. O argumento decisivo é um único: a diluição clara entre a tradicional diferenciação entre as dimensões interna e externa da segurança, impondo-se uma política organizacional, neste domínio, tão global quanto o mercado e quanto as novas ameaças. Tal facto não deixa de se apresentar como verosímil. A modernidade, na qual se desenvolveram os serviços de informações, pensou uma clara contraposição entre espaço dominado pela civilização (interior) e espaço não dominado ou da barbárie (exterior). Mas no momento em que a expansão civilizadora abarca o mundo inteiro, quando a globalização não deixa nada de fora, a civilização racional e a violência parecem misturar-se, perturbando a organização tradicional dos aparelhos de segurança. Impõe-se, assim, um esforço reflexivo, porque tal facto não pode, obviamente, ser sinónimo de anarquia quanto aos instrumentos, meios e organização dos serviços.

No plano formal, não restam dúvidas de que os serviços de informações se submetem a todo o bloco da legalidade, nas modalidades ditas de preferência e reserva de lei. É, contudo, uma legalidade frouxa, por acentuadamente discricionária. A lei fixa as atribuições e impõe limites aos serviços, designadamente aqueles que envolvam a ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias. Os serviços podem praticar certos actos jurídicos, permissivos ou instrumentais, ou, principalmente, actos materiais. Mas este quadro formal parece, contudo insuficiente, pois a democracia não pode contentar-se com serviços que não lesem os direitos, se não forem capazes de exercer a tutela preventiva dos bens jurídicos postos a seu cargo.

Importará, pois, sendo este mais um ponto de partida neste estudo, ponderar a autorização expressa da lei para a ingerência na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, sob rigorosa disciplina. Com efeito, a modernidade tardia, marcada pela globalização, pelas novas tecnologias, pela invisibilidade, pela complexidade e pela desterritorialização das relações, dificulta o exercício da vigilância pelos meios e técnicas tradicionais, tornando-a, parcialmente, imprestável, porque uma boa parte da vida social, que importa às informações, escapa à possibilidade de vigilância clássica.

Finalmente, no plano do controlo dos serviços de informações, conclui-se que a excepcionalidade dos seus fins (segurança do Estado), dos seus meios (segredo de Estado) e de uma legalidade frouxa (discrecionariiedade) tornam os controlos gerais inoperantes ou muito dificultados, o que justifica um sistema de fiscalização próprio e dirigido. Mas, num momento em que o mundo certo, regular e estável parece ter chegado ao fim, porque é ao contrário desta lógica que funciona a globalização, e em que todos os domínios da vida estão em crise e a necessitar de reequilíbrio constante – e os serviços de informações também – a fiscalização ganha especial relevância, na definição do que ainda é permitido e do que já é proibido. Num contexto social que se diz líquido, se não mesmo gasoso, e em que, tendencialmente, todas as regras se tornam imprestáveis, o recurso ao princípio da proporcionalidade assume crescente centralidade.

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. 7.^a Reimpressão. Coimbra: Almedina. 2007.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2.^a Ed. Coimbra: Almedina. 1994.
- BISPO, António de Jesus. “A Função de Informar”. In *Informações e Segurança*. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso. Lisboa: Prefácio. 2003.
- CAMÕES, Luís de. *Os Lusíadas*. Canto Oitavo. 89.
- 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*. Volume I. 3.^a Ed. Coimbra: Almedina. 2010.
- INNERARITY, Daniel. *A Sociedade Invisível: Como Observar e Interpretar as Transformações do Mundo Actual*. Lisboa: Teorema. 2009.
- KELSEN, Ans. *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Almedina. 2008.
- Lei n.º 09/2007, de 19 de Fevereiro.
- 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 63/2007, de 6 de Novembro.
- Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.
- LOPES, Ernâni Rodrigues. “Informação, Informações e Estratégia Económica e Empresarial”. In *Informações e Segurança*. Estudos em Honra do general Pedro Cardoso. Lisboa: Prefácio. 2003.
- PEREIRA, Rui. “Informações e Investigação criminal”. In *I Colóquio de Segurança Interna: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Coimbra: Almedina. 2005.
- 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.
- PEREIRA, Rui. “Terrorismo e Insegurança: a Resposta Portuguesa”. In *Revista do Ministério Público*. N.º 98. Lisboa: Edição do Sindicato dos Magistrados do MP. 2004.
- Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio.
- REIS, Sónia e SILVA, Manuel Botelho da. “O Sistema de Informações da República Portuguesa”. In *Revista da Ordem dos Advogados*. N.º 67. III. Dezembro. Lisboa. 2007.

- SARMENTO, Cristina Montalvão. *Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea*. Lição Inaugural do Ano Lectivo 2007/2008. Lisboa: Publicações do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2007.
- 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.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3.^a Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997.

A radicalização salafista-jihadista na Europa: o caso dos imigrantes de segunda e terceira geração conectados com o Islão

MARINA SOARES

Mestre em Ciências Policiais, especialização em Segurança Interna

Resumo: Num momento em que o número de combatentes estrangeiros europeus na Síria e no Iraque atinge um nível alarmante, e em que cada vez mais se repetem os atentados terroristas de matriz islamista no velho continente, perpetrados por células de terrorismo endógeno ou por indivíduos que atuam de forma independente (lone wolves), importa refletir sobre o processo que está na base destes fenómenos: a radicalização. Ao contrário do que aconteceu em décadas anteriores, em que a maioria dos islamistas radicais a operar na Europa eram imigrantes de países muçulmanos, hoje constata-se que um número cada vez maior diz respeito a jovens europeus muçulmanos que, embora tenham conexões ao Islão (sendo filhos ou netos de imigrantes provenientes de países muçulmanos), nasceram e cresceram no ocidente. Assim, pretendemos aqui questionar-nos acerca dos fatores que levam estes indivíduos a adotarem visões radicais do Islão, voltando-se muitas vezes contra o seu próprio país e representando uma ameaça à sua segurança interna, tentando ainda compreender de que forma este processo pode ser prevenido.

Palavras-chave: Radicalização – Terrorismo endógeno – Terrorismo islamista – Islão – Imigrantes muçulmanos – Segunda e terceira geração – Europa.

Abstract: At a time when the number of europeans foreign fighters in Syria and Iraq reaches an alarming level, and when the terrorist attacks of

islamist matrix are increasingly repeated in the old continent, perpetrated by endogenous cells or individuals acting independently (lone wolves), it matters to reflect on the process which underlies these phenomena: the radicalization. Contrary to what happened previous decades, when the majority of radical islamists acting in Europe were immigrants of muslim contries, today it is found that a growing number relates to young european muslims who, although having connections to Islam (being sons or grandsons of immigrants from Muslim countries), were born and raised in the West. Thereby, we ask ourselves about the factors that lead these individuals to adopt radical visions of Islam, often turning against their own country and representing a threat to its homeland security, also making an attempt to understand how this process can be prevented.

Keywords: Radicalization – Homegrown terrorism – Islamist terrorism – Islam – Muslim immigrants – Second and third generation – Europe.

1. Introdução

No rescaldo do 11 de Setembro de 2001, os principais elementos do núcleo da al-Qaeda foram capturados, mortos ou dispersados, procedendo-se também à destruição dos principais campos de treino no Afeganistão. Assim, acreditou-se que se havia reduzido significativamente a ameaça que este grupo terrorista representava para o Mundo Ocidental¹.

No entanto, a filosofia da jihad global rapidamente se espalhou pelo mundo, através de *sites* radicais e salas de conversação na Internet, vídeos e literatura extremista e discursos radicais, acabando por se criar uma subcultura radical no seio das comunidades mais vulneráveis da diáspora muçulmana. Esta onda de influência ideológica militante que se verificou após o 11 de Setembro sustenta a radicalização no Ocidente e é o que definimos como ameaça terrorista endógena².

Curiosamente, apesar de este acontecimento ter sido provavelmente o mais importante fator que contribuiu para a proliferação do processo de radicalização violenta no Ocidente, na sequência de atentados que se seguiram, o 11 de Setembro de 2001 constitui em si mesmo uma exceção, uma vez que todos os outros se encaixam num paradigma diferente. De facto, os indivíduos que realizaram os atentados que se seguiram

¹ Cf. Silber, Mitchell, D., & Bhatt, Arvin. (2007). *Radicalisation in the West: The homegrown threat*. New York: NYPD Intelligence Division, p.16.

² Cf. Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p. 16.

no Ocidente – nomeadamente os atentados de 2003 em Casablanca, de 2004 em Madrid e de 2005 em Londres – eram, na maioria, cidadãos ou residentes dos países em que os atentados ocorreram; embora alguns possam ter recebido treino nos campos da al-Qaeda, essa não foi a regra; e, apesar de a al-Qaeda ter assumido a responsabilidade por cada um destes atentados após a sua execução, estes não estavam sob o seu comando central, nem receberam o seu financiamento direto. Em vez disso, estes foram conduzidos por organizações locais afiliadas e/ou inspiradas na al-Qaeda ou por residentes/cidadãos locais que utilizaram a al-Qaeda como inspiração ideológica³. Como explica Marques Guedes, *a al-Qaeda transformou-se, de alguma forma “desconfigurando-se”*⁴.

Apesar de o recrutamento para a jihad não ser propriamente um fenómeno novo na Europa, tendo já havido casos de cidadãos europeus recrutados para a guerra no Afeganistão e na Bósnia, só a partir de 2004, com os atentados em Madrid, e, posteriormente, com os atentados de Londres de 2005 (bem como com o assassinato de Theo van Gogh em Novembro de 2004, na Holanda), se tornou evidente a mudança significativa na estrutura e composição das redes terroristas Islamistas que operam na Europa⁵.

Destarte, como explica Vidino:

*Embora as “tradicionais” células terroristas caracterizadas por uma estrutura organizacional complexa e por fortes ligações ao “grupo mãe” no Médio Oriente ou no Norte de África continuem presentes e muito ativas no Continente, as autoridades Europeias estão cada vez mais preocupadas com a emergência do terrorismo Islamista endógeno*⁶.

Estas novas redes de terrorismo islamista endógeno são constituídas, maioritariamente, por muçulmanos nascidos na Europa – filhos e netos de muçulmanos que imigraram para a Europa ao longo dos últimos

³ Cf. Silber & Bhatt, *idem*.

⁴ Cf. Marques Guedes, Armando. (2007). *Ligações perigosas: Conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Coimbra: Edições Almedina, p.67.

⁵ Cf. Korteweg, Rem. et al.. (2010). Background contributing factors to terrorism: Radicalization and recruitment. In M. Ranstorp (Ed). *Understanding violent radicalisation: Terrorist and jihadist movements in Europe* (pp. 21-49). Routledge: Londres e Nova Iorque. Ver ainda Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, e Vidino, Lorenzo. (2007). The hofstad group: The new face of terrorist networks in europe. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30 (7), p. 579.

⁶ Cf. Vidino (2007), *idem*.

50 anos – e por um pequeno mas crescente número de europeus convertidos ao Islão. Geralmente, apenas possuem vínculos marginais a grupos terroristas mais estruturados – como a al-Qaeda e o autoproclamado Estado Islâmico⁷ (EI) –, considerando-os meramente como uma fonte de inspiração. Tendem também a ter uma origem espontânea, resultando muitas vezes da junção de um pequeno grupo de amigos de infância que aderiram ao Islão radical através de uma figura mais velha e carismática⁸.

Embora não seja provável que estes grupos, dada a sua estrutura relativamente simples, levem a cabo grandes operações como o 11 de Setembro, estes são extremamente perigosos. Isto porque são constituídos por indivíduos que conhecem as culturas e línguas dos países ocidentais, têm passaportes europeus, e a relativa falta de ligações a grandes organizações terroristas tornam a sua detecção uma tarefa difícil para as autoridades⁹. Assim, compreender este processo que, no limite, leva indivíduos ocidentais a envolverem-se em atividades relacionadas com o terrorismo, é um desafio vital para desenvolver estratégias contrterroristas eficazes.

2. Enquadramento Conceptual

• O terrorismo de matriz islamista: A ideologia Salafista-Jihadista

O termo *terrorismo* tem sido bastante contestado e politizado, existindo mais de uma centena de definições¹⁰, quer académicas, quer governamentais. Perante esta dificuldade de encontrar uma definição universalmente aceite, e abstraindo-nos de toda uma diversidade de conceitos existentes, usaremos como referência a definição de Hermínio de Matos:

O terrorismo pode ser entendido como uma técnica de ação usada contra alvos humanos, seletivos ou indiscriminados, através de meios

⁷ Também designado por ISIS (Islamic State of Iraq and al-Sham), ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant) ou pelo acrónimo árabe (pejurativo) Daesh (al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham).

⁸ Cf. Vidino (2007), *Op. Cit.*, p. 579.

⁹ Cf. Vidino (2007), *idem*.

¹⁰ No seu estudo *Political Terrorism*, Alex Schmidt e Albert Jongman identificaram 109 definições de terrorismo. Cf. Schmidt & Jongman, *apud* Korteweg et al., *Op. Cit.*, p. 21.

especialmente violentos, ou a efetiva ameaça do seu uso, ou especificamente contra alvos não humanos, como infraestruturas físicas, críticas ou simbólicas, instilando um clima de terror e de insegurança que afecta não só os alvos primários, as suas vítimas diretas, como também os seus alvos potenciais, coagindo indiretamente, desse modo, a ação de governos ou organizações e influenciando a opinião pública a favor da prossecução dos seus objetivos políticos, ideológicos, criminais ou religiosos¹¹.

Várias são as ideologias que, em diferentes partes do mundo e em diferentes momentos ao longo da história, têm servido de inspiração e legitimação para atos terroristas. Também atualmente o terrorismo continua ligado a diferentes ideologias¹², pelo que consideramos importante demarcarmo-nos, desde já, do estudo de outros movimentos terroristas europeus que se afastem do terrorismo de matriz islamista e de inspiração Salafista-Jihadista.

O terrorismo de matriz islamista, que constitui o *novo movimento jihadista global*¹³, é um fenómeno relativamente recente na Europa e, por isso, existe ainda uma certa dificuldade na sua compreensão¹⁴. Não obstante, de acordo com os serviços de inteligência de vários países europeus, este representa atualmente a maior ameaça terrorista na Europa¹⁵.

A ideologia Salafista-Jihadista é uma corrente de um movimento mais amplo – o Salafismo – cujo objetivo genérico é criar uma sociedade pura, que aplique uma interpretação literal do Corão e adira às práticas sociais que prevaleceram até ao século VII. A implementação da *sharia* (lei islâmica) e o restabelecimento de califado global são os seus principais objetivos políticos¹⁶. No entanto, o movimento salafista manifesta-se de formas muito diferentes, tendo-se desenvolvido em várias direções e tendo como principal questão de desentendimento o uso ou não da

¹¹ Cf. Matos, Hermínio J. de, (2011). O terrorismo internacional de matriz islamista: *A intelligence no contraterrorismo*. Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, p.3.

¹² Cf. Dalgaard-Nielsen, Anja. (2010). Violent radicalization in Europe: What we know and what we do not know. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33, p. 798.

¹³ Cf. Wiktorowicz, Quintan. (2005). A genealogy of radical islam. *Studies in Conflict & Terrorism*, 28, p. 75.

¹⁴ Cf. Dalgaard, *Op. Cit.*, p. 798.

¹⁵ Cf. Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst [AIVD] (2006), p. 5, Danish Security and Intelligence Service. (2009), p. 1, e também HM Government (2009), p. 30, Apud Dalgaard, *idem*.

¹⁶ Cf. Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p. 19.

violência¹⁷, sendo que a facção jihadista acredita que esta pode ser usada para estabelecer estados islâmicos e para confrontar os Estados Unidos da América e os seus aliados.

De facto, para muitos muçulmanos que vivem em países ocidentais, especialmente a segunda e terceira geração de imigrantes que procuram saber mais acerca da sua herança muçulmana, a interpretação Salafista é a versão do Islão a que estão mais expostos. Esta proliferação no interior das diásporas muçulmanas deve-se, em parte, ao facto de se tratar de uma filosofia poderosa e relativamente simples, facilmente acolhida por jovens que muitas vezes são politicamente ingénuos¹⁸.

• A Radicalização Jihadista

Ao passo que em tempos remotos o indicador inicial de uma ameaça terrorista se situava no momento em que um grupo ou um indivíduo terrorista planeava um ataque, atualmente este foco foi redirecionado para um momento anterior. Este momento consiste no ponto em que um indivíduo ou grupo iniciam e progridem ao longo de um processo de radicalização, cujo culminar é, muitas vezes, a execução de um ataque terrorista¹⁹.

Este recuo até ao processo de radicalização, e a compreensão das dinâmicas responsáveis pela *transformação* de indivíduos fora de qualquer suspeita em radicais e, mais grave, em terroristas, configura-se como algo vital e indispensável para o desenvolvimento de estratégias eficazes de contraterrorismo²⁰. Isto porque, como referem Gartenstein-Ross e Grossman²¹, os *terroristas não caem do céu. Eles emergem de um conjunto de fortes convicções. São radicalizados. Depois tornam-se terroristas*. Ou seja, ninguém nasce terrorista, pelo que perceber as dinâmicas conducentes a uma radicalização e potencial envolvimento

¹⁷ Cf. Roex, Ineke. (2014). Shoud we be scared of all salafists in europe? A Dutch case study. *Perspectives on Terrorism*, 8 (3), p.51; Wiktorowicz, *Op. Cit.*, p.75; e também Amghar, Samir. (2007). Salafism and radicalisation of young european muslims. In S. Amghar, A. Boubekeur, & M. Emerson (Ed.). *European islam: Challenges for society and public policy*. Brussels: Centre For European Policy Studies, pp.38-51.

¹⁸ Cf. Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p. 19.

¹⁹ Cf. Silber & Bhatt., *Op. Cit.*, p. 5.

²⁰ Cf. Silber & Bhatt., *idem*.

²¹ Cf. Gartenstein-Ross, Daveed & Grossman, Laura. (2009). Homegrown terrorists in the U.S and U.K, An empirical examination of radicalization process. *FDD'S Center for Terrorism Research*, p. 7.

em atividades terroristas – especialmente quando falamos de cidadãos ocidentais – constitui um desafio para profissionais da segurança, acadêmicos e responsáveis políticos, quando o seu objetivo primordial consiste na prevenção de ataques terroristas.

Não obstante, o primeiro obstáculo a esta compreensão apresenta-se, desde logo, ao nível conceptual. Na verdade, à semelhança do que acontece em relação ao termo terrorismo (embora aqui não estejamos perante uma diversidade tão marcante de definições), também não encontramos na literatura um conceito universalmente aceite de radicalização.

Alguns autores fazem a distinção entre radicalização cognitiva e radicalização violenta²². Outros, por sua vez, não aderem a esta diferenciação, falando num conceito geral e mais abrangente de radicalização, como é o caso de Charles E. Allen, que remete para *o processo de adoção de um sistema de crenças extremista, que inclui a disposição para usar, apoiar, ou facilitar a violência, como um método para efetuar a mudança social*²³. Aqui, como podemos constatar, o termo radicalização engloba tanto a vertente ideológica, como o emprego de violência para perseguição dos objetivos. Por a considerarmos como a definição mais completa e que melhor serve os propósitos deste trabalho, é para ela que remeteremos sempre que falarmos em radicalização.

Analisando a radicalização como um processo, podemos decompô-la em quatro fases distintas: pré-radicalização, autoidentificação, doutrinação e jihadização²⁴. A fase da pré-radicalização corresponde ao ponto de origem dos indivíduos antes de iniciarem o processo de radicalização. Por outras palavras, diz respeito à sua situação anterior à exposição e adoção da ideologia salafista-jihadista, sendo que, na maioria das vezes, se trata de indivíduos aparentemente “normais”, sem história criminal²⁵. A segunda fase – autoidentificação – é o momento em que o indivíduo, influenciado por fatores internos ou externos, começa a explorar o Islão radical, afastando-se gradualmente da sua antiga identidade e redefinindo-se em torno de uma nova que se pauta pelos valores, filosofia e ideologia radicais²⁶. Na terceira fase do processo de radicalização – doutrinação – o indivíduo intensifica, progressivamente, as suas crenças, adotando completamente a ideologia islamista radical e concluindo

²² Cf. Vidino, Lorenzo & Brandon, James. (2012). Countering radicalization in Europe. International Center for the Study of Radicalization and Political Violence, p. 9.

²³ *Apud* Vidino & Brandon, *idem*.

²⁴ Cf. Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p. 6.

²⁵ Cf. Silber & Bhatt, *idem*.

²⁶ Cf. Silber & Bhatt, *ibidem.*, p. 32.

que a sua ação, na forma de militância jihadista, é a única forma de apoiar e promover a causa²⁷. A fase final do processo de radicalização é a jihadização, durante a qual o indivíduo inicia a sua participação na jihad, autodesignando-se como mujahedeen ou guerreiro sagrado e, em última instância, fazendo parte do planeamento operacional de ataques terroristas²⁸.

Apesar de se tratar de um modelo sequencial, nem sempre assistimos a uma progressão linear perfeita²⁹. Além disso, o facto de um indivíduo iniciar este processo, não significa que o completará na íntegra, pelo contrário, muitos interrompem-no e abandonam-no em diferentes estágios, podendo voltar a entrar³⁰. No entanto, é consensual que a probabilidade de existir um envolvimento em atividades relacionadas com o terrorismo aumenta quando o processo é concluído na íntegra³¹, o que só se verifica num pequeno número de indivíduos³².

Para além disso, devemos estar conscientes de que embora a maioria dos indivíduos que iniciam o processo de radicalização não o conclua e não se torne terrorista, isso não significa que estes deixem de representar uma ameaça para a segurança interna de um país. Na verdade, indivíduos que foram radicalizados mas não se tornaram jihadistas podem, posteriormente, assumir o papel de mentores e agentes de influência para os terroristas de amanhã³³.

Deste modo, identificar os indivíduos que se encontram em risco de iniciar o processo, ou reverter o caminho daqueles que já o iniciaram torna-se uma tarefa crucial quando falamos do combate ao terrorismo. Tarefa esta que é dificultada pela própria natureza subtil e não criminal dos comportamentos envolvidos no processo de radicalização que, vistos de forma isolada, parecem inócuos mas, quando vistos num *continuum* do processo de radicalização, assumem uma importância significativa³⁴.

²⁷ Cf. Silber & Bhatt, *ibidem*, p. 38.

²⁸ Cf. Silber & Bhatt, *ibidem*, p. 45.

²⁹ Cf. Silber & Bhatt, *ibidem.*, p. 6.

³⁰ Cf. Silber & Bhatt, *idem*; Wojtowicz, *Op. Cit.*, p.55; FBI Counterterrorism Division. (2006). *The radicalization process: From conversion to jihad*. Federal Bureau of Investigation Intelligence Assessment, p.7; e também García-Calvo, Carola, & Reinales, Fernando. (2013). *Processos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: cuándo? dónde? cómo? Documento de Trabalho, Real Instituto Elcano*, p. 2.

³¹ Cf. Wojtowicz (2005), *Op. Cit.*, p. 56.

³² Cf. Wojtowicz (2005), *ibidem.*, p. 57.

³³ Cf. Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p. 10.

³⁴ Cf. Silber & Bhatt, *idem*.

3. Fatores de risco e espaços mais propícios à radicalização

*Porque é que pessoas que vivem numa democracia Europeia se tornam radicalizadas ao ponto de estarem dispostas a usar ou a apoiar diretamente o uso da violência terrorista contra os seus concidadãos?*³⁵

Esta é uma questão que muito se tem colocado nos últimos anos. No entanto, apesar de se ter tornado num tema mediático e de grande interesse por parte das autoridades estatais, o conhecimento empírico carece ainda de conclusões fortemente cimentadas³⁶ acerca dos fatores que conduzem à radicalização de imigrantes de segunda e terceira geração com conexões ao Islão, na Europa.

Não obstante, é consensual a noção de que não existe uma explicação única para a radicalização, assim como não é possível encontrar apenas um perfil de indivíduos que se tornam radicais³⁷. Posto isto, podemos apenas falar de fatores e influências cuja relevância motivacional para a radicalização pode variar de caso para caso³⁸, salientando-se aqui os problemas de integração e alienação, a procura de identidade e a percepção de injustiças contra muçulmanos em territórios de conflito.

De facto, de acordo com estudos recentes, não existe uma integração efetiva da comunidade muçulmana na Europa (assim como de outras comunidades de imigrantes), o que resulta numa grande quantidade de europeus muçulmanos a viver em *sociedades paralelas*, enclaves étnicos ou guetos³⁹, condição que é aproveitada por grupos islamistas radicais que apresentam o *jihadismo* como uma forma de luta contra aqueles – o país de residência, em particular, e o ocidente, em geral – que os reprimem, que odeiam e que, na sua perspetiva, estão contra os muçulmanos, uma vez que os conduzem à miséria e apoiam forças anti-islâmicas, no plano internacional⁴⁰.

³⁵ Cf. Dalgaard-Nielsen, Op. Cit., p. 799.

³⁶ Cf. Dalgaard-Nielsen, *idem*.

³⁷ Cf. Dalgaard-Nielsen, *idem*. e também Wojtowicz, Anna. (2012). *Islamic radicalization in the uk: Index of radicalization. ICT*, p. 50.

³⁸ Cf. Nesser, Petter. (2010) *Exploring motivational aspects of recruitment and radicalization*, In Ranstorp, Magnus. (2010). *Understanding violent radicalization: Terrorist and jihadist movements in europe*. Routledge: Londres, pp. 87 a 91. E também Wojtowicz, *idem*.

³⁹ Cf. Anspaha, Katrine. (2008). *The integration of islam in europe: Preventing the radicalization of muslim diasporas and counterterrorism policy*. Department of Political Science, University of Latvia, p. 7.

⁴⁰ Cf. Khosrokhavar, Farhad. (2009). *Terrorism in europe and the middle east*, In Olesen, Thomas & Farhad Khosrokhavar (2009). *Islamism as social movement*. Centre for Studies in Islamism and Radicalisation (CIR), Department of Political Science, p. 3.

No entanto, não podemos assumir a falta de integração e alienação, nem tampouco a pobreza, como premissas universais para a radicalização, dada a existência de muitos casos de indivíduos radicais que não enfrentaram tais privações sociais ou económicas, sendo aparentemente bem integrados e possuindo um nível de educação superior⁴¹. Estes dados revelam-se perturbadores, do ponto de vista social, e ao mesmo tempo interessantes, do ponto de vista da investigação, uma vez que contrariam as clássicas explicações sociológicas do terrorismo, que apontam como fatores-chave para a radicalização violenta a repressão política, a marginalização socioeconómica, e longos períodos de doutrinação em campos isolados ou subculturas violentas⁴². Isto leva-nos a procurar outros fatores que possam motivar o processo de radicalização.

Uma das explicações mais apontadas para a radicalização na Europa é que as segundas e terceiras gerações de imigrantes muçulmanos experienciam um forte conflito de identidade que as tornam susceptíveis à ideologia islamista⁴³.

Na realidade, muitos dos jovens imigrantes de segunda e terceira geração sentem-se confusos em relação aos dois mundos que os rodeiam, sentindo que não pertencem nem ao país de origem dos seus pais ou avós, nem ao país europeu onde nasceram e residem. Por outras palavras, estes jovens veem-se num limbo entre a cultura conservadora e devota que lhes é transmitida por via familiar, mas que não experienciaram pessoalmente, e a cultura ocidental, secular e *grosseiramente sexualizada*⁴⁴, na qual se sentem rejeitados, discriminados ou privados economicamente⁴⁵. Como salienta Vidino⁴⁶, *Embora eles possuam passaporte Francês, Alemão ou Britânico, não têm apego aos seus países, onde se sentem como estrangeiros.*

⁴¹ Cf. Bakker, 2006 *apud* Dalgaard-Nielsen, *Op. Cit.*, p. 799 ; Reinares, Fernando. (2012). Es que integración y radicalización yihadista son compatibles?: una reflexión sobre el caso de Mohamed Jarmoune en Brescia. Real Instituto Elcano, ARI 27/2012, pp. 1-6; e também Wojtowics, *Op. Cit.*, p. 51.

⁴² Cf. Feracuti & Wolfgang (1963), *apud* Dalgaard-Nielsen, *Op. Cit.*

⁴³ Cf. Dalgaard-Nielsen, *idem.*; Neumann, Peter. (2008). *Joining al-qaeda: jihadist recruitment in europe*. Routledge: Oxon, p. 12; e também Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p. 7.

⁴⁴ No original, *crassly sexualized*. Cf. Vidino, Lorenzo. (2006). *Al Qaeda in europe: The new battleground of international jihad*. Prometheus Books: Nova Iorque, p. 34.

⁴⁵ Cf. Anspaha, *Op. Cit.*, p.5-6; Dalgaard-Nielsen, *Op. Cit.*, p.799-800; Khosrokhar, *Op. Cit.*, p. 2; e também Vidino (2006), *Op. Cit.*, p. 34.

⁴⁶ Cf. Vidino (2006), *idem*.

Este *sentimento duplo de não-pertença*⁴⁷ é explorado por grupos islamistas radicais, que oferecem uma potencial resposta para a procura de identidade, significado e comunidade, levada a cabo por muitos jovens europeus muçulmanos: o Islão radical⁴⁸. No fundo, a aderência ao Islão radical proporciona um sentimento de pertença a uma grande família, a um grupo de *irmãos de confiança*⁴⁹, que se reafirma, acima de qualquer nacionalidade, como muçulmano⁵⁰ – falamos aqui no conceito de *ummah* ou *neo-ummah*⁵¹. Como refere Kelkal⁵², um jovem europeu muçulmano convertido ao Islão radical, numa prisão, *Eu não sou nem Árabe nem Francês. Eu sou Muçulmano*.

O conceito de *ummah* proporciona também um sentido de solidariedade por parte dos muçulmanos que estão na Europa para com os seus *irmãos* que se encontram em zonas de conflito. Este sentimento é sustentado pela própria propaganda de grupos islamistas, que tencionam passar uma imagem de sofrimento e humilhação de civis nas zonas de conflito, ao mesmo tempo que apelam, de forma emotiva, por ajuda na luta contra os *infiéis*⁵³.

Deste modo, à discriminação e exclusão sentida por alguns europeus muçulmanos – podendo esta ser real ou percebida –, e à procura de identidade, soma-se a consciência do sofrimento e humilhação de comunidades muçulmanas noutras partes do mundo, alimentando-se uma imagem de um ocidente arrogante, apoiante de regimes locais corruptos, e que ataca e humilha muçulmanos por todo o mundo⁵⁴.

Esta *humilhação vicariante* pode ter um peso muito semelhante à humilhação direta, pelo que muitos jovens europeus muçulmanos se sentem impelidos a protestar e a agir contra a opressão de que são alvo os seus *irmãos* que vivem em países como o Afeganistão, a Palestina, o

⁴⁷ No original, *double sense of non-belonging*. Cf. Khrosrokhavar (2005): 185, Roy (2004): 193, *apud* Dalgaard-Nielsen, *Op. Cit.*, p. 800.

⁴⁸ Cf. Dalgaard-Nielsen, *Op. Cit.*

⁴⁹ Cf. Vidino (2006), *Op. Cit.*, p. 36.

⁵⁰ Cf. Anspaha, *Op. Cit.*, p. 5-6.

⁵¹ O conceito de *ummah* ou *neo-ummah* remete para um constructo imaginário de uma comunidade global muçulmana, que ignora as tradicionais fronteiras territoriais e funciona como uma alternativa às sociedades ocidentais. Cf. Dalgaard-Nielsen, *Op. Cit.*, p. 800.

⁵² Cf. Viorst (1996): 78, *apud* Vidino (2006), *Op. Cit.*

⁵³ Cf. Anspaha, *Op. Cit.*, *Loc. Cit.*; Dalgaard-Nielsen, *Op. Cit.*, p. 800.

⁵⁴ Cf. Khrosrokhavar, *Op. Cit.*, p. 31, Roy (2004): 20, *apud* Dalgaard-Nielsen, 2010: *Op. Cit.*, p. 800.

Iraque e a Síria, recusando-se a compactuar e a viver passivamente numa sociedade que consideram responsável por tais atrocidades⁵⁵.

Outra questão que frequentemente se levanta, no que diz respeito à radicalização, está relacionada com os locais onde esta tem lugar, de forma mais marcante.

Na verdade, embora a radicalização possa acontecer em qualquer lugar⁵⁶, existem determinados espaços físicos de interação social que, pelas suas características específicas, se têm mostrado mais propícios para a radicalização ideológica jihadista de determinados indivíduos⁵⁷. Estes podem ser catalogados em duas categorias genéricas⁵⁸: 1) A primeira remete para *lugares de congregação*, que assumem importância pelo simples facto de serem espaços frequentados pela comunidade muçulmana no seu quotidiano. A mesquita é o exemplo típico deste tipo de espaço – embora o seu papel tenha vindo a sofrer alterações ao longo do tempo –, podendo-se incluir também aqui outros espaços, como cafés, cibercafés, ginásios, campos de férias e pequenos locais de comércio. 2) A segunda categoria diz respeito a *lugares de vulnerabilidade*, onde os jovens muçulmanos podem experienciar situações de stress e alienação que, potencialmente, os tornam mais receptivos ao apelo para visões extremistas. Aqui encontramos, em primeiro lugar, a prisão, seguida de outros espaços como campos de refugiados, serviços de assistência social e universidades⁵⁹.

Para além destes espaços físicos, o processo de radicalização pode ainda ter lugar no meio virtual, ou seja, através da Internet⁶⁰. Embora se trate de uma questão controversa, havendo autores que negam a possibilidade de, só por si, a Internet poder levar à radicalização, o facto é que esta pode desempenhar um papel relevante neste processo – de forma

⁵⁵ Cf. Henderson, *Op. Cit.*, p. 62.

⁵⁶ Cf. Vidino (2006), *Op. Cit.*, p.72.

⁵⁷ Cf. García-Calvo & Reinares, *Op. Cit.*, p. 11.

⁵⁸ Alguns autores falam não de duas, mas de três categorias, acrescentando os lugares restritos e protegidos da observação de terceiros, como o domicílio privado (ver, por exemplo, García-Calvo & Reinares, *ibidem*, p. 13).

⁵⁹ Cf. García-Calvo & Reinares, *ibidem*, pp. 13-14; Neumann & Rogers, *Op. Cit.*; Neumann (2008), *Op. Cit.*, *Loc. Cit*

⁶⁰ Cf. Neumann, Peter, R. & Rogers, Brooke. (2007). *Recruitment and mobilisation for the islamist militant movement in europe*. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), King's College London, p.82 *et seq.*; Neumann (2008), *Op. Cit.*, p.53 *et seq.*; Reinares, 2012; Vidino (2006), *Op. Cit.*

complementar⁶¹ ou exclusiva⁶² – através da difusão de visões radicais e do apelo à jihad em redes sociais, websites e fóruns – mais ou menos *fechados* – de prédica, exaltação e discussão jihadista.

4. Repercussões da radicalização em solo Europeu

Como referimos anteriormente, o processo de radicalização não é irreversível, ou seja, o facto de um indivíduo, a certa altura da sua vida, enveredar por este caminho, não significa que o conclua na íntegra, tornando-se jihadista e envolvendo-se em atividades relacionadas com o terrorismo⁶³. No entanto, quando o processo é concluído, a probabilidade de que este envolvimento se verifique aumenta consideravelmente⁶⁴.

De facto, chegando à parte final do processo de radicalização – a jihadização – o indivíduo inicia a sua participação na jihad, envolvendo-se na preparação ou até mesmo na execução de ataques terroristas⁶⁵ dentro do seu próprio país ou deslocando-se para territórios de *guerra* no estrangeiro (como temos vindo a assistir recentemente, com milhares de cidadãos europeus a juntarem-se ao autodenominado Estado Islâmico, na Síria e no Iraque). A este respeito, a primeira questão que gostaríamos de esclarecer é quais são as motivações por detrás da *escolha* entre levar a cabo ações terroristas em território doméstico ou tornar-se num combatente estrangeiro.

Como Thomas Hegghammer⁶⁶ defende, ao contrário do que se possa pensar, a maioria dos jihadistas ocidentais prefere combater no estrangeiro – aquilo a que chamamos de *combatente estrangeiro*⁶⁷ –, havendo apenas uma minoria que ataca o seu país após ser radicalizado

⁶¹ Cf. Neumann & Rogers, *Op. Cit.*, p. 84 et seq.; Neumann (2008), *Op. Cit.*, p. 54 e ss..

⁶² Cf. Reinales, *Op. Cit.*, p. 5.

⁶³ Cf. Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p.6; Wojtowicz, *Op. Cit.*, p.55; e também FBI Counterterrorism Division, *Op. Cit.*, p. 7.

⁶⁴ Cf. Wojtowicz, *Op. Cit.*, p. 56.

⁶⁵ Cf. Silber & Bhatt, *Op. Cit.*, p. 45.

⁶⁶ Cf. Hegghammer, Thomas. (2013a). Should I stay or should I go? Explaining variation in western jihadists' choice between domestic and foreign fighting. *American Political Science Review*, 107 (1), pp. 1-15.

⁶⁷ No original *foreign fighter*, que designa o indivíduo que sai ou tenta sair do Ocidente para combater noutra território. Cf. Hegghammer (2013a), *ibidem*, p.1.

– *combatente doméstico*⁶⁸. Para além disso, aqueles que se juntam à *jihad* noutros países não o fazem com a intensão de, ao regressar, levarem a cabo um ataque doméstico, embora uma pequena minoria adquira esta motivação no decorrer do seu percurso no estrangeiro, regressando com uma maior eficácia operativa para a pôr em prática⁶⁹.

A hipótese mais provável para esta escolha pelo combate em zonas de conflito diz respeito ao facto de os jihadistas verem esta opção como sendo mais legítima do que a realização de ataques domésticos. De facto, mesmo entre os académicos e líderes religiosos islamistas mais radicais, existe um debate acerca de ataques no Ocidente, havendo muitos que questionam a sua legitimidade. No entanto, esta preferência pelo combate no estrangeiro por parte dos jihadistas ocidentais tem perdido força ao longo do tempo, por um lado porque esta movimentação se tem tornado mais difícil e, por outro, porque se tem assistido, desde finais dos anos 90, a um aumento dos ideólogos que encorajam a *jihad* em solo ocidental⁷⁰.

Ainda assim, esta tendência mantém-se⁷¹, refletindo-se, por exemplo, nos milhares de cidadãos ocidentais que, desde 2011, se têm deslocado para a Síria, numa dimensão sem precedentes históricos e altamente alarmante⁷². De facto, acredita-se que – entre os que combatem pelo autoproclamado Estado Islâmico e os membros de outros grupos – atualmente, serão já entre 3000 a 5000 europeus⁷³, provenientes de pelo menos vinte países, incluindo França, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Itália, Grécia, Dinamarca, Suécia, Eslováquia, República Checa, Irlanda, Bulgária, Lituânia, Bósnia-Herzegovina, Albânia, Macedónia, Espanha e também Portugal⁷⁴. Naturalmente, o problema

⁶⁸ No original *domestic fighter*, que designa aquele que perpetra ou tenta perpetrar uma ação violenta num país ocidental. Cf. Hegghammer (2013a), *idem*.

⁶⁹ Cf. Hegghammer (2013a), *idem*.

⁷⁰ Cf. Hegghammer (2013a), *ibidem*, pp. 9 e 10.

⁷¹ Cf. Hegghammer (2013a), *ibidem*, p. 10.

⁷² Cf. Hegghammer, Thomas. (2013b). Number of foreign fighters from Europe in Syria is historically unprecedented. Who should be worried? The Washington Post. Acedido a 2 de Junho de 2015, em <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/11/27/number-of-foreign-fighters-from-europe-in-syria-is-historically-unprecedented-who-should-be-worried/>.

⁷³ Cf. Europol (2015), *Op. Cit.*, p. 22.

⁷⁴ Cf. Tomé, Luís (2015). Prefácio. In H. Franco. & R. Moleiro. (2015). *Os jihadistas portugueses: A história de quem luta no Estado Islâmico*. Alfragide: Editora Lua de Papel, p. 12.

não é igualmente sério para todos estes países, havendo alguns que se destacam pela grande proporção de cidadãos que viajaram para a Síria, nomeadamente a França, Alemanha, Reino Unido e Bélgica⁷⁵.

Quanto ao caso de Portugal, comparativamente a outros países europeus, apresentamos algumas *vantagens* que atuam a favor do reduzido número de combatentes estrangeiros na Síria, nomeadamente: a localização na periferia da Europa e a distância geográfica ao centro; a existência de uma comunidade islâmica de pequena dimensão e relativamente bem integrada e vigilante; e a baixa percentagem de extremistas referenciados⁷⁶. Ainda assim, de acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI)⁷⁷ de 2014, entre o *elevado contingente oriundo da Europa a combater naquela região*, contam-se *alguns*⁷⁸ *cidadãos portugueses e luso-descendentes*. Este relatório dá ainda conta de *uma tendência de participação de alguns concidadãos, na sua maioria convertidos, em atividades de redes terroristas transnacionais, tanto como combatentes, ou em domínios de recrutamento e encaminhamento de elementos para a Síria ou para o Iraque*⁷⁹.

Dado este contexto que afeta, em maior ou menor escala, muitos dos países da União Europeia, em Fevereiro de 2015, no âmbito da Resolução do Parlamento Europeu sobre as medidas de combate ao terrorismo, é expressa a preocupação com o *rápido crescimento do número de cidadãos da UE que viajam para zonas de conflito e ingressam em organizações terroristas, regressando depois ao território da UE, e que representam riscos para a segurança interna da União e para as vidas dos cidadãos da UE*⁸⁰. Assim, o Parlamento Europeu (tal como vários governos e representantes de serviços de contraterrorismo ao nível doméstico e regional) põe em relevo a séria ameaça representada por aqueles combatentes estrangeiros que, após combaterem em palcos de

⁷⁵ Cf. Hegghammer (2013b), *Op. Cit.*

⁷⁶ Cf. Tomé, *Op. Cit.*, p. 15.

⁷⁷ Cf. Sistema de Segurança Interna (2014). Relatório Anual de Segurança Interna (RASI).

⁷⁸ De acordo com o trabalho de investigação dos jornalistas Hugo Franco e Raquel Moleiro (recorrendo a fontes oficiais e redes sociais, entre outras) estaremos a falar de doze a vinte *jihadistas* nacionais a combater na Síria ou no Iraque. Cf. Franco, Hugo. & Moleiro, Raquel. (2015). *Os jihadistas portugueses: A história de quem luta no Estado Islâmico*. Alfragide: Editora Lua de Papel, p. 19.

⁷⁹ Cf. Sistema de Segurança Interna (2014), *Op. Cit.*

⁸⁰ Cf. Resolução 2015/2530(RSP), de 10 de Fevereiro de 2015. Parlamento Europeu, sobre as medidas de combate ao terrorismo.

guerra onde aprofundaram a sua radicalização, regressam ao seu país de origem com o potencial para desenvolver atividades terroristas e, assim, colocar em risco a segurança nacional.

Não obstante, devemos referir que nem todos os que retornam ao seu país irão cometer um ataque terrorista, sendo que os que representam esta ameaça constituem apenas uma minoria⁸¹. Mas o planeamento de ataques terroristas não é a única forma através da qual estes indivíduos constituem uma ameaça à segurança interna de qualquer país europeu, uma vez que estes têm também as condições necessárias para funcionar como radicalizadores e recrutadores de outros europeus muçulmanos (ou outras categorias de cidadãos residentes na Europa), encorajando-os também a tornarem-se combatentes estrangeiros, ou até para criarem células de apoio logístico e financeiro a organizações terroristas que operam dentro e fora do país⁸².

Para além deste efeito ricochete que traduz a ameaça representada pelos combatentes estrangeiros retornados, não podemos negligenciar o facto de existirem jovens europeus muçulmanos (e convertidos) que, após serem sujeitos a um processo de radicalização, não abandonam o seu país de origem para combater no estrangeiro, dedicando-se sim ao planeamento ou execução de ataques aí mesmo, ou prestando apoio logístico a uma rede terrorista internacional.

No primeiro caso, no que toca das células responsáveis por conduzir ataques terroristas, a dependência operacional face à liderança do grupo pode variar significativamente. Algumas delas seguem estritamente as ordens da liderança, relativamente aos alvos e ao tipo de armamento utilizado no ataque, como foi o caso da célula que levou a cabo os atentados de 11 de Setembro. No entanto, desde 2001 a comunicação entre a liderança e os operacionais na Europa tornou-se mais difícil, pelo que este tipo de dependência se tornou menos comum, acreditando-se que, atualmente, as células apenas recebem uma aprovação para o ataque, ficando os alvos e os detalhes operacionais mais específicos ao seu critério (pensa-se que os ataques de Madrid seguiram estes propósitos). Um outro cenário consiste na atuação independentemente de qualquer

⁸¹ Cf. Bakker, Edwin., et al. (2013). Dealing with european foreign fighters in Syria: Governanc challenges & legal implications. *International Center for Counter-Terrorism – The Hague*, p. 5.

⁸² Cf. Europol (2014). *Te-Sat 2014: European Union terrorism situation and trend report 2014*, p. 23. Acedido a 22 de Junho de 2015, em <https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2014-european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2014>.

organização terrorista. Neste caso, as células partilham a ideologia e os objetivos gerais de um grupo (por exemplo, da al-Qaeda), mas este funciona apenas como fonte de inspiração, não existindo ligações à liderança. Este tipo de célula está altamente difundido pela Europa e, dada a inexistência de ligações a terroristas monitorizados, são dificilmente detetadas, constituindo um grande obstáculo ao trabalho dos serviços de inteligência⁸³.

Mas a maioria dos islamistas a operar na Europa faz parte das chamadas células de apoio logístico, que são responsáveis por fornecer à rede as ferramentas necessárias para esta desenvolver atividades terroristas. Por vezes, estas células trabalham diretamente e com conhecimento de causa no apoio a outras células que estão a conduzir uma operação. Por exemplo, os ataques geralmente são executados por terroristas que chegam ao local do alvo apenas uns dias ou semanas antes da data planeada para o ataque, pelo que são as células de apoio logístico que providenciam o seu alojamento em casas seguras, dinheiro, carros, explosivos e documentos falsos para abandonarem a cidade após o ataque terrorista. Além disso, muitas vezes estas células são também responsáveis por realizar o trabalho preparatório de vigilância e análise do alvo, no sentido de perceber as suas vulnerabilidades. Noutros casos, as células de apoio operam sem ter conhecimento de quem estão a ajudar, por exemplo, através da falsificação de documentos, angariação de fundos, encobrimento de outros indivíduos, entre outras formas de apoio⁸⁴.

A importância destas células de apoio não deve ser subestimada, uma vez que nenhuma operação pode ser conduzida se não forem providenciadas as condições necessárias para tal. Assim, a sua forte presença na Europa⁸⁵ é uma fonte de preocupação para as autoridades⁸⁶.

Por último, muitos dos jihadistas europeus atuam de forma totalmente independente, não fazendo parte de nenhuma célula operacional, nem se dedicando ao apoio logístico. Ou seja, são indivíduos que conduzem ataques terroristas na Europa, sem terem qualquer ligação a uma

⁸³ Cf. Vidino (2006), *Op. Cit.*, p. 79.

⁸⁴ Cf. Vidino (2006), *ibidem*, p. 80.

⁸⁵ A Europa é considerada um local onde os terroristas conseguem operar com relativa liberdade, sendo por isso o local ideal para o estabelecimento de células de apoio. Sobretudo após o 11 de Setembro de 2001, com a crescente independência da rede face à liderança da al-Qaeda, as células de apoio a operar na Europa passaram a assumir um papel de grande importância, tendo estado envolvido no planeamento de atentados em várias partes do mundo. Cf. Vidino (2006), *ibidem*, p. 81.

⁸⁶ Cf. Vidino (2006), *idem*.

rede terrorista, usando-a somente como fonte de inspiração ideológica e – por vezes – metodológica. Dada a ausência de ligações, estes indivíduos são frequentemente apelidados de *lone wolves* (lobos solitários)⁸⁷. Estes constituem um dos maiores obstáculos à atuação da polícia e dos serviços de inteligência, sendo a sua detecção e prevenção extremamente difíceis. Isto porque, comparados com os outros tipos de células, os *lone wolves* têm a vantagem de conseguirem evitar a sua identificação e detecção, antes e depois do ataque, uma vez que a maioria não comunica com outras pessoas a sua intenção de desencadear um ataque terrorista. Como refere Matos⁸⁸,

Atuando de forma autónoma, e pouco concertada, a sua visibilidade é menor e a possibilidade de monitorização dos movimentos dos seus membros ocorre apenas quando ideologias ou narrativas mais radicais são exacerbadas ou são cometidas acções que indiciem a sua disponibilidade para a atividade terrorista.

Assim, apesar da desvantagem de não possuírem os meios, as capacidades e o suporte *profissional* de grupos terroristas, alguns deles têm provado ser letais⁸⁹.

Na prática, exemplos não nos faltam de imigrantes muçulmanos de segunda e terceira geração que se radicalizaram e – tendo ou não obtido treino em territórios de conflito como a Síria e o Iraque – acabaram por levar a cabo ações de terrorismo endógeno. Aqui podemos referir, a título de exemplo, o caso de Mohammed Merah, autor dos ataques de 2012 em Toulouse e Moutauban; os irmãos Kouachi, responsáveis pelo ataque ao jornal satírico Charlie Hebdo em Janeiro de 2015; Amedy Coulibaly, cúmplice dos irmãos Kouachi e responsável pela tomada de reféns no supermercado judaico, no dia seguinte aos atentados ao Charlie Hebdo; vários dos autores dos atentados de Paris de Novembro de 2015, no-

⁸⁷ Cf. Vidino. (2011). Radicalization, linkage, and diversity: Current trends in terrorism in europe. *RAND Corporation, National Defense Research Institute*, p.15.

⁸⁸ Matos, Hermínio, J. (2012c) Contraterrorismo ofensivo, o “targeted killing” na eliminação de alvos terroristas: o caso dos EUA e Israel. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 3 (2). Acedido a 9 de Junho de 2015, em observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art7, p.131.

⁸⁹ Cf. Bakker, Edwin & Graaf, Beatrice. (2010). Lone wolves: How to prevent this phenomenon? *ICCT International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*. Acedido a 19 de Junho de 2015, em <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-deGraaf-EM-Paper-Lone-Wolves.pdf>.

meadamente o recentemente capturado em Bruxelas, Salah Abdeslam; e também os irmãos el Bakraoui, dois dos elementos do grupo que levou a cabo os ataques terroristas no aeroporto e no metro de Bruxelas, em Março deste ano.

No fundo, todos eles, possuindo ou não ligações a redes terroristas internacionais, deram provas da eficácia letal dos seus ataques e da sua capacidade de abalar (e vontade de destruir) a sociedade ocidental a partir de dentro, e não do exterior.

5. Estratégias de Contraradicalização adotadas na Europa

Acolhendo as orientações de organizações internacionais e tendo como base a experiência direta com o fenómeno, bem como os estudos académicos que a ele se dedicam, muitos governos têm adotado estratégias de contraradicalização, em grande parte como resposta a um entendimento mais sofisticado do terrorismo e da radicalização. Por outras palavras, a ideia de que se nasce terrorista e de que *uma vez terrorista, sempre terrorista* caiu por terra, acreditando-se agora que, na maioria dos casos, o processo de radicalização que leva as pessoas a cometer atos de violência politicamente motivada pode ser evitado ou até mesmo revertido⁹⁰, e que *esta é, pois, a janela de oportunidades para a implementação de políticas de prevenção do fenómeno [do terrorismo]*⁹¹. Assim, ao longo dos últimos anos, muitos países têm criado programas de contraradicalização.

Estes programas implementados nos países ocidentais apresentam nuances, de caso para caso, relativamente aos seus objetivos, estrutura, orçamento e filosofia subjacente. Do mesmo modo, são também influenciados pelos elementos culturais, políticos e legais de cada país⁹².

Na prática, as medidas de contraradicalização albergam um conjunto de iniciativas com diferentes objetivos, como a desradicalização, a desvinculação e a prevenção da radicalização⁹³.

As medidas de desradicalização procuram levar os indivíduos já radicalizados a abandonar essa visão radical. Englobam, portanto, um

⁹⁰ Cf. Vidino & Brandon, *Op. Cit.*, p. 7.

⁹¹ Cf. Matos, Hermínio, J. (2014). Contraterrorismo e contraradicalização: mitigar ou exacerbar da violência? *JANUS 2014*, p.132.

⁹² Cf. Vidino & Brandon, *Op. Cit.*, p. 7.

⁹³ Cf. Vidino & Brandon, *idem*.

processo social e psicológico através do qual se reduz o compromisso e o envolvimento do indivíduo com visões radicais, ao ponto de estes deixarem de estar em risco de se envolverem em atividades violentas⁹⁴.

A desvinculação não procura uma mudança tão drástica, que passe necessariamente pelo abandono da visão radical, mas pretende fazer com que indivíduos cessem o seu envolvimento em grupos ou atividades terroristas. Portanto, não se ambiciona uma mudança ao nível cognitivo – como no casos da desradicalização – mas apenas uma *cessação física de um comportamento observável*⁹⁵.

Por sua vez, as medidas de prevenção da radicalização, como o próprio nome indica, têm por objetivo prevenir o processo de radicalização e, geralmente, têm como alvo determinados segmentos da sociedade, mais do que um indivíduo em particular⁹⁶.

Na vanguarda da criação de iniciativas de contraradicalização encontram-se o Reino Unido, com o projeto *Prevent*; a Holanda, com o seu *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007-2011*; a Dinamarca, através do *A common and safe future: An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people*; e a Noruega, com a iniciativa *Action Plan against radicalization*. Embora lhes sejam apresentadas algumas críticas, estes programas apresentam resultados positivos nos objetivos a que se propõem⁹⁷.

Devemos no entanto ressaltar que isto não significa que estes sejam os únicos países onde se observam esforços no sentido de prevenir o fenómeno da radicalização. Pelo contrário, os autores salientam que muitos outros países europeus (como Espanha) se têm mostrado ativos na persecução deste objetivo, embora não estejam tão avançados neste campo, como os anteriormente elencados⁹⁸. Do lado oposto, encontramos a França que, até finais de 2014 (no contexto do êxodo de muitos cidadãos franceses para a Síria) não possuía qualquer estratégia de contraradicalização⁹⁹.

⁹⁴ Cf. Horgan, John & Braddock, Kurt. (2010). Rehabilitating the terrorists?: Challenges in assessing the effectiveness of de-radicalization programs. *Terrorism and Political Violence*, 22 (2), p. 280.

⁹⁵ Cf. Horgan & Braddock, *idem*.

⁹⁶ Cf. Vidino & Brandon, *Op. Cit.*, p. 9.

⁹⁷ Cf. Vidino & Brandon, *ibidem*, p. 7.

⁹⁸ Cf. Vidino & Brandon, *idem*.

⁹⁹ Cf. Hellmuth, Dorle. (2015). Countering jihadi terrorists and radicals: The french way. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38 (12), pp. 979-980.

6. Discussão e Conclusão

Na sequência dos vários ataques terroristas de matriz islamista que, nas últimas duas décadas, se reproduziram em vários países europeus, levados a cabo por cidadãos nacionais com ascendência muçulmana – aqui designados de imigrantes de segunda e terceira geração com conexões ao Islão –, e do preocupante fenómeno de combatentes estrangeiros europeus que viajaram (e continuam a viajar) para territórios como a Síria e o Iraque, fomos impelidos para o estudo do processo através do qual estes indivíduos, nascidos e criados em países ocidentais, se tornam islamistas radicais, ao ponto de se envolverem em atividades ligadas ao terrorismo (*jiihadização*).

Se é verdade que não podemos falar em trajetórias deterministas, no sentido de que nem todos os indivíduos radicalizados se tornam terroristas, também sabemos que a condição de terrorista não é herdada à nascença, exigindo, na maioria das vezes, a passagem por um processo que se pauta pela adoção de um sistema de crenças extremistas que legitima o uso de violência para a prossecução dos seus objetivos. Assim sendo, impedir ou interromper este processo numa fase precoce, ou revertê-lo quando concluído, deve constituir uma prioridade dos Estados no âmbito mais alargado dos seus amplos esforços de contraterrorismo.

Esta não é, no entanto, uma tarefa simples para os Estados, desde logo devido às dificuldades em detetar estes indivíduos, em consequência da natureza subtil e não criminal dos seus comportamentos (aparentemente inócuos) observáveis ao longo do processo de radicalização individual, e, acima de tudo, porque não existe um perfil que ajude a prever que indivíduos seguirão esta trajetória de radicalização, mas sim diversos fatores e influências, cuja relevância motivacional pode variar de caso para caso. Aqui encontramos os problemas de integração e alienação; a procura de identidade e de sentido de vida; a percepção de injustiças perpetradas pelos países ocidentais contra muçulmanos em territórios em conflito; entre outros fatores e dinâmicas que tornam os indivíduos mais receptivos às mensagens islamistas radicais.

Estes fatores, aliados à exposição do indivíduo a narrativas radicais – nomeadamente, nas mesquitas e nas prisões, que se afiguram como incubadoras da radicalização, mas também na Internet – podem torná-los particularmente vulneráveis à radicalização.

Embora o processo de radicalização possa ser, nalguns casos, reversível e não dite o conseqüente envolvimento dos indivíduos radicalizados em atividades relacionadas com o terrorismo, a passagem por

esse processo deve ser seriamente encarada como um forte preditor de comportamentos violentos que se constituem como ameaças à segurança nacional e internacional. Estas ameaças têm vindo a materializar-se, desde logo, através do apoio logístico a organizações terroristas (como a al-Qaeda e o Estado Islâmico), prestado por células endógenas constituídas por europeus muçulmanos radicais, bem como através do planeamento e execução de ataques terroristas em solo europeu, de forma independente – os chamados *lone wolves* – ou possuindo uma ligação a uma rede terrorista.

Para além destas ameaças diretas à segurança interna, recentemente outro fenómeno tem assombrado a Europa, mantendo-se no centro das preocupações dos nossos governantes e atores na área da segurança: a ida de milhares de cidadãos europeus para a Síria e para o Iraque, com o objetivo de se juntarem ao autodenominado Estado Islâmico, podendo mais tarde regressar ao seu país de origem, com uma visão radical intensificada, e aí cometer ataques terroristas, fazendo uso das ferramentas adquiridas enquanto combatentes estrangeiros (nomeadamente, o treino de combate, o fabrico de engenhos explosivos improvisados, os contactos com outras células e/ou redes terroristas, etc.). De facto, infelizmente, não estamos aqui perante uma ameaça hipotética, tendo-se já verificado os primeiros casos de ataques, ou planeamento de ataques, perpetrados por europeus retornados da Síria e do Iraque, à semelhança do que anteriormente aconteceu em relação àqueles que haviam frequentado campos de treino em países como o Afeganistão ou o Iémen.

Assim, somos obrigados a concluir que, possuindo ou não ligações diretas a redes terroristas internacionais, e gozando ou não do seu apoio financeiro, logístico ou operacional, as células de terrorismo endógeno, bem como os *lone wolves*, têm dado provas da eficácia letal dos seus ataques e da sua capacidade de abalar (e vontade de destruir) a sociedade ocidental a partir de dentro, e não do exterior. Apesar do amadorismo e fraca organização e planeamento demonstrados em alguns casos, em que se verificou um *reduzido* número de vítimas (como, por exemplo, no ataque suicida em Estocolmo, em 2010, que *apenas* resultou na morte do próprio suicida, al-Abdaly), não podemos descurar o facto de estes atores terem capacidade para executar ataques de *elevado impacte*, desde logo pelos efeitos psicológicos que desencadeiam na sociedade, instalando o medo e a ansiedade.

Deste modo, nesta luta contra o terrorismo de matriz islamista, na qual todos os países ocidentais se encontram envolvidos, em maior ou menor grau, é incontornável que o primeiro campo de batalha seja o das

mentalidades (ou dos *corações e mentes*). Vários são, por isso, os países europeus que, nas últimas décadas, têm iniciado ou redobrado os seus esforços de combate à radicalização, sobretudo no seio das diásporas muçulmanas que, muitas vezes, apresentam características que tornam os seus elementos mais vulneráveis a este processo e, conseqüentemente, ao envolvimento em atividades de índole terrorista.

No caso de Portugal, embora a comunidade muçulmana residente no nosso país seja moderada e exista um diálogo inter-religioso, sem episódios conhecidos de violência, não podemos assumir que estamos imunes à ameaça do terrorismo jihadista e, sobretudo, à possibilidade de radicalização de cidadãos nacionais – quer estejamos a falar de imigrantes de segunda e terceira geração com conexões ao Islão (objeto do nosso estudo), quer daqueles que se convertem ao Islão radical, sem terem qualquer ascendente familiar muçulmano. Exemplo disso são a mais de uma dezena de portugueses (entre doze a vinte) que atualmente combatem na Síria ou no Iraque, ao lado do Estado Islâmico, após terem passado por um processo de radicalização. Dado este cenário, e a proliferação de um número cada vez maior de narrativas radicais (sobretudo em redes sociais como o *Facebook* e o *Twitter*), consideramos que, à imagem do que se tem verificado noutros países europeus – como o Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Noruega e Espanha –, se afigura como urgente a criação efetiva de um Plano Nacional de Contraradicalização que compreenda as suas três vertentes: prevenção, desvinculação e desradicalização. Embora a *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*, aprovada a 19 de Fevereiro de 2015, constitua já um avanço nesta matéria, prevendo a adoção de um *Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo*, é necessário que este se materialize em programas e iniciativas concretas.

Bibliografia

- Amghar, Samir. (2007). Salafism and radicalisation of young european muslims. In S. Amghar, A. Boubekeur, & M. Emerson (Ed.). *European islam: Challenges for society and public policy*. Brussels: Centre For European Policy Studies, pp. 38-51.
- Anspaha, Katrine. (2008). *The Integration of Islam in Europe: Preventing the Radicalization of Muslim diasporas and counterterrorism policy*. Paper prepared for the ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics, University of Latvia, Riga, Latvia, 25-27.

- Bakker, Edwin & Graaf, Beatrice. (2010). Lone wolves: How to prevent this phenomenon? *ICCT International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*. Acedido a 19 de Junho de 2015, em <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-deGraaf-EM-Paper-Lone-Wolves.pdf>.
- Bakker, Edwin., Paulussen, Christophe. & Entenmann, Eva. (2013). Dealing with european foreign fighters in Syria: Governanc challenges & legal implications. *International Center for Counter-Terrorism – The Hague*.
- Dalgaard-Nielsen, Anja. (2010). Violent radicalization in Europe: What we know and what we do not know. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33, pp.797-814.
- Europol. (2014). *Te-Sat 2014: European Union terrorism situation and trend report 2014*. Acedido a 22 de Junho de 2015, em <https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2014-european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2014>.
- FBI Counterterrorism Division. (2006). *The radicalization process: From conversion to jihad*. Federal Bureau of Investigation Intelligence Assessment, pp. 1-12.
- Franco, Hugo. & Moleiro, Raquel. (2015). Os jihadistas portugueses: *A história de quem luta no Estado Islâmico*. Alfragide: Editora Lua de Papel.
- García-Calvo, Carola, & Reñares, Fernando. (2013). Processos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: cuándo? dónde? cómo? *Documento de Trabalho, Real Instituto Elcano*, pp.1-6.
- Gartenstein-Ross, Daveed & Grossman, Laura. (2009). Homegrown terrorists in the U.S and U.K, An empirical examination of radicalization process. *FDD'S Center for Terrorism Research*, pp. 1-74.
- Hegghammer, Thomas. (2013a). Should I stay or should I go? Explaining variation in western jihadists' choice between domestic and foreign fighting. *American Political Science Review*, 107 (1), pp. 1-15.
- Hegghammer, Thomas. (2013b). Number of foreign fighters from Europe in Syria is historically unprecedented. Who should be worried? *The Washington Post*. Acedido a 2 de Junho de 2015, em <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/11/27/number-of-foreign-fighters-from-europe-in-syria-is-historically-unprecedented-who-should-be-worried/>.
- Hellmuth, Dorle. (2015). Countering jihadi terrorists and radicals: The french way. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38 (12), pp.979-997.
- Horgan, John & Braddock, Kurt. (2010). Rehabilitating the terrorists?: Challenges in assessing the effectiveness of de-radicalization programs. *Terrorism and Political Violence*, 22 (2), pp. 267-291.
- Korteweg, Rem., Gohel, Sajjan., Heisbourg, Francois., Ranstorp, Magnus., & Wijk, Rob. (2010). Background contributing factors to terrorism: Radicalization and recruitment. In M. Ranstorp (Ed). (2010). *Understanding violent radicalisation: Terrorist and jihadist movements in Europe* (pp. 21-49). Routledge: Londres e Nova Iorque.

- Khosrokhavar, Farhad. (2009). Terrorism in Europe and the Middle East, In Olesen, Thomas & Farhad Khosrokhavar (2009). Islamism as social movement. *Centre for Studies in Islamism and Radicalisation (CIR)*, Department of Political Science, pp. 37-44.
- Marques Guedes, Armando. (2007). *Ligações perigosas: Conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Coimbra: Edições Almedina.
- Matos, Hermínio, J. (2009). O terrorismo e a proliferação de estudos na área da segurança e defesa em Portugal, *Segurança e Defesa*, (12), pp. 36-41.
- Matos, Hermínio, J. (2011). *O terrorismo internacional de matriz islamista. inteligência no contraterrorismo*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Matos, Hermínio, J. (2010). O sistema de segurança interna: O caso português, in Moreira, Adriano e Ramalho Pinto (coord.) *ESTRATÉGIA*, Vol. XIX. pp. 173-246. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Matos, Hermínio, J. (2012a). E depois de Bin Laden? Implicações estratégicas no fenómeno terrorista internacional: Uma reflexão”. *Politeia*, Ano VIII, 2011. Coimbra: ISCPPI, pp. 9-38.
- Matos, Hermínio, J. (2012b). *Contraterrorismo: o papel da inteligência na acção preventiva e ofensiva*. Comunicação no VII Congresso Português de Sociologia, Porto.
- Matos, Hermínio, J. (2012c) Contraterrorismo ofensivo, o “targeted killing” na eliminação de alvos terroristas: o caso dos EUA e Israel. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 3 (2). Acedido a 9 de Junho de 2015, em observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art7.
- Matos, Hermínio, J. (2014). Contraterrorismo e contraradicalização: mitigar ou exacerbar da violência? *JANUS 2014*, pp. 132-133.
- Matos, Hermínio, J. (2015). A “chegada do califado universal” à Europa. In E. P. Correia (Coord.). (2015). *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPPI-ICPOL.
- Nesser, Petter. (2010) Exploring motivational aspects of recruitment and radicalization, In Ranstorp, Magnus. (2010). *Understanding violent radicalization: Terrorist and jihadist movements in Europe* (pp.87-114). Routledge: Londres.
- Neumann, Peter, R. & Rogers, Brooke. (2007). *Recruitment and mobilisation for the Islamist militant movement in Europe*. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), King’s College London.
- Neumann, Peter, R. (2008). *Joining al-Qaeda: jihadist recruitment in Europe*. Routledge: Oxon.
- Reinares, Fernando. (2012). Es que integración y radicalización yihadista son compatibles?: una reflexión sobre el caso de Mohamed Jarmoune en Brescia. *Real Instituto Elcano*, ARI 27/2012, pp. 1-6.
- Resolução 2015/2530(RSP), de 10 de Fevereiro. Parlamento Europeu.

- Roex, Ineke. (2014). Shoud web e scared of all salafists in europe? A Dutch case study. *Perspectives on Terrorism*, 8 (3), pp. 51-63.
- Silber, Mitchell, D., & Bhatt, Arvin. (2007). *Radicalisation in the West: The homegrown threat*. New York: NYPD Intelligence Division.
- Sistema de Segurança Interna (2014). Relatório Anual de Segurança Interna (RASI).
- Tomé, Luís. (2015). Prefácio. In H. Franco. & R. Moleiro. (2015). *Os jihadistas portugueses: A história de quem luta no Estado Islâmico* (pp. 11-15). Alfragide: Editora Lua de Papel.
- Vidino, Lorenzo. (2006). *Al Qaeda in europe: The new battleground of international jihad*. Prometheus Books: Nova Iorque.
- Vidino, Lorenzo. (2007). The hofstad group: The new face of terrorist networks in europe. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30 (7), pp.579-592.
- Vidino, Lorenzo. (2011). Radicalization, linkage, and diversity: Current trends in terrorism in europe. *RAND Corporation, National Defense Research Institute*.
- Vidino, Lorenzo. & Brandon, James. (2012). *Countering radicalization in Europe*. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR): King's College London.
- Wiktorowicz, Quintan. (2005). A genealogy of radical Islam. *Studies in Conflict & Terrorism*, 28, pp. 75-97.
- Wojtowicz, Anna. (2012). *Islamic radicalization in the UK: Index of radicalization*. Internacional Institute for Counter-Terrorism.

CIÊNCIAS JURÍDICAS

A dupla perspetiva da norma fundamental em Hans Kelsen

JOSÉ JOAQUIM MONTEIRO RAMOS

Mestre em Direito

Doutorando pela Universidade de Lisboa

Resumo: Com a finalidade de afirmar o Direito como ciência e assim o afastar da Sociologia do Direito e do Direito Natural, Hans Kelsen concebeu a **Teoria Pura do Direito**, que se assume como “Pura” porquanto suportada na absoluta cissão entre o ser e o dever ser. O Direito, sendo uma ciência das normas e dos sistemas normativos, não encontra o seu estribo fundamental nos factos: nenhum facto legitima a existência de normas, estas encontram a sua validade na conformidade com outra norma superior que a legitima. Para encerrar e, deste modo, validar e conhecer o sistema escalonado de atribuição de competências que assim necessariamente se gera, a *grundnorm* ordena a obediência à primeira constituição historicamente considerada e, bem assim, às posteriores que resultarem de alterações à ordem constitucional (sentido jurídico dos factos). A sua dupla fundamentação filosófica (hipótese lógico-transcendental e ficção jurídica) e as funções que lhe são inerentes (epistemológica e sistémica) levam-nos a considerar que Hans Kelsen entendeu a norma fundamental em duas diferentes dimensões.

Palavras-chave: norma fundamental, pressuposição lógico-transcendental, ficção, necessidade epistemológica e normativo-sistémica.

Abstract: With the purpose of affirming Law as a science and consequently excluding it from the Sociology of Law and Natural Law, Hans Kelsen conceived the Pure Theory of Law that is assumed as “Pure” while based on the absolute division between “to be” and “should be”. Law, being a science of norms and of normative systems, cannot find its fundamental pillar in facts: No fact legitimizes the existence of norms; these find their validity in the conformity with other higher norm whi-

ch legitimizes it. To end and thereby validate and know the graduated system of powers assignment generated this way, the grundnorm. The grundnorm orders obedience to the first historically considered Constitution, as well as to the subsequent constitutions resulting from amendments to the constitutional order (legal sense of the facts). His double philosophical reasoning (logical and transcendental hypothesis and legal fiction) and its inherent (systemic and epistemological) functions lead us to think that Hans Kelsen understood the fundamental norm in two different dimensions.

Keywords: fundamental norm, logical and transcendental assumption, fiction, epistemological and normative, systemic need.

Introdução

Na época em que Hans Kelsen iniciou as suas investigações, o Direito, como atividade científica, estava colocado perante o dilema de, por um lado, procurar afirmar a sua própria cientificidade ou de, por outro lado, se reduzir a uma mera técnica de regulação social, sem substrato científico. A sociologia do Direito assumia-se como a verdadeira ciência do Direito, reservando à tradicional ciência jurídica uma função puramente técnica e de mero auxiliar da atividade jurisdicional¹.

A ciência do Direito, fundada sob os axiomas do direito natural, suportada numa fundamentação metafísica e na procura do justo e do injusto, recusava as possibilidades epistemológicas do empirismo e, para Hans Kelsen, era incompatível com a procura de uma fundamentação objetiva e, como tal, verdadeiramente científica do Direito.

É entre estes dois pólos – a sociologia do Direito e o direito natural – que Hans Kelsen vai empreender uma intensa atividade juscientífica na procura de um objeto e de um método para o direito², *i.e.* na refundação epistemológica do Direito. Contra a sociologia do Direito Hans Kelsen vai afirmar o Direito como ciência do dever ser e não dos factos, área

¹ O presente artigo corresponde – com alterações pontuais e de pormenor – ao relatório apresentado ao Sr. Professor Doutor José Lamego no âmbito do seminário de doutoramento (Filosofia do Direito) realizado na Universidade de Lisboa, no ano de 2013/2014.

Assim, LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito*, tradução de José Lamego, 3.^a Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian – 1997, p. 91.

² BOBBIO, Norberto, *Direito e Poder*, tradução de Nilson Moulin, São Paulo, Unesp – 2008, p. 23.

reservada à sociologia³, deste modo procurando diferenciar o objeto de ambas as ciências. A sociologia estuda os factos e os fenómenos sociais, enquanto o Direito encontra o seu objeto analítico nas normas e nos sistemas normativos.

Ao jusnaturalismo Hans KELSEN aponta a falta de objetividade, uma vez que o Direito como ciência deve estudar e não criar o seu objeto; só o que resulta do método científico pode ser objeto de ciência. A ciência jurídica não deve criar nem avaliar a realidade, mas limitar-se a conhecê-la. O direito natural exprime as ideologias experimentadas nos diversos espaços e nos variados momentos, bem como as crenças dos respetivos atores políticos e dos juristas. A subjetividade imanente ao jusnaturalismo impede uma verdadeira análise científica.

A esta luz entendem-se as palavras de Norberto Bobbio “a Teoria Pura do Direito avança duas pretensões fundamentais: a) ser ciência (e não ideologia); b) ser a ciência própria do objeto a que se dirige, o Direito (e não de objetos diversos, embora afins, como são aqueles estudados pela Sociologia)”⁴.

É pretensão de Hans KELSEN afirmar uma ciência jurídica analítica-descriptiva e não prescritiva⁵, função própria do legislativo.

Com Hans KELSEN a ciência jurídica é entendida como uma ciência de normas e só de normas (se bem que agregadas em sistemas), que se assume como uma jurisprudência analítica, conceptual e eidética, afastada de toda e qualquer valoração sobre o conteúdo das normas⁶. Por esta razão o objeto da ciência do Direito são as normas e os sistemas normativos, sempre e só de direito positivo⁷.

³ LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito...*, p. 93.

⁴ BOBBIO, Norberto, *Direito e Poder...*, p. 24.

⁵ Logo na sua tese de habilitação, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen – 1911, Hans KELSEN afirma que o seu objectivo se centra na purificação epistemológica do direito, mormente no seu método.

⁶ A este propósito são esclarecedoras e lapidares as palavras de Hans KELSEN “O facto, porém, de o conteúdo de uma ordem coercitiva eficaz poder ser julgado como injusto não constitui de qualquer forma um fundamento para não considerar como válida essa ordem coercitiva”, *Teoria Pura do Direito*, 2.^a edição (1960), tradução de João Baptista Machado, 7.^a edição, Coimbra, Almedina – 2008, p. 56.

⁷ É paradigmática a afirmação com que o próprio Hans KELSEN abre a sua obra principal “A Teoria Pura do Direito é uma teoria do Direito positivo – do Direito positivo em geral e não de uma ordem jurídica especial”, in *Teoria Pura do Direito...*, p. 1. Assim, LAMEGO, José, “O papel do kantismo na configuração disciplinar da filosofia do Direito”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 19.

1. Teoria Pura do Direito e Norma Fundamental

O substrato metodológico da Teoria Pura do Direito é a distinção entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*), conceptualização que permite a cissão entre o Direito e a sociologia ao mesmo tempo que define o objecto de cada uma destas ciências⁸. Ao Direito está reservado o estudo da realidade normativa (dever ser) e a sociologia encontra o seu objecto na realidade social (ser).

Tomando como ponto de partida a cissão Kantiana⁹ entre as esferas do ser e do dever ser¹⁰ Hans Kelsen afirma a estrita separação entre a realidade normativa e a realidade factual, na medida em que factos e normas são duas dimensões distintas que se não confundem entre si, o que o conduz ao absoluto respeito pela lei de Hume¹¹: do ser não se extrai o dever ser e do dever ser não se extrai o ser¹². Na lógica da sua conformação interna o mundo factual obedece a juízos de matriz causal/naturalísticos (se A ocorre então necessariamente B sucede), enquanto o dever ser se rege por relações de imputação suportadas em juízos hipotéticos (se A se comporta de certa forma deve-lhe ser aplicada a pena B)¹³.

Para Hans Kelsen entre *ser* e *dever ser* existe, pois, um “abismo intransponível”¹⁴, sendo que as duas categorias são conceitos de na-

⁸ LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito...*, p.92 e 94, e LAMEGO, José, “A Teoria Pura do Direito entre logicismo e voluntarismo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 141.

⁹ Tese desenvolvida por KANT, Immanuel, no segundo capítulo da *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, tradução de Paulo Quintela, Lisboa, Edições 70 – 2011, pp. 41 e ss.

¹⁰ BOBBIO, Norberto, *Direito e Poder...*, p.94 e AFONSO, Elza Maria Miranda, “Passos da Teoria de Kelsen Rumo à Construção da Teoria do Direito”, in *Hans Kelsen – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, p. 50.

¹¹ A lei de (David) Hume traduz a ideia que não se pode deduzir o que deveria ser daquilo que é, i.e. os postulados descritivos puramente factuais apenas são susceptíveis de gerar outros postulados factuais e jamais normas. Kelsen, Hans, em *Teoria Geral das Normas*, tradução de José Florentino Duarte, Porto Alegre, Sérgio António Fabris Editor – 1986, p.108, expressamente aborda a filosofia de David Hume.

¹² Neste sentido, BRITO, José de Sousa e, *O Que é o Positivismo Jurídico. Como se Autodefine e Como se Auto-suspende*, publicado em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JSB_MA_9103.doc, consultado em 10/05/2014, p.8 e GREEN, Michael Steven, *Hans Kelsen and the Logic of Legal Systems*, publicado em <http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article> e consultado a 09/05/2014, p. 390.

¹³ BOBBIO, Norberto, *Direito e Poder...*, p. 76.

¹⁴ *Apud* LAMEGO, José, “O conceito de Direito como forma lógica da “experiência” jurídica: a filosofia do Direito do neo-kantismo de Marburgo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 93.

tureza formal e carentes de conteúdo. A factualidade *de per se* não é susceptível de revelar valores (justo ou injusto, bom ou mau, belo ou feio), estes derivam de puros actos de vontade humana que qualifica os factos em razão da subjectividade da sua percepção – quiçá toldada pelo seu próprio interesse – e não de dados objectivos da realidade social.

A conceptualização do objecto do Direito com base na forma sintética do dever ser encontra o seu fundamento epistemológico na filosofia kantiana¹⁵ do apriorismo das formas de conhecimento que se reconduzem a “juízos que representam uma forma de síntese que se estabelece como condição universal e necessária (*a priori*) de todo o conhecimento”¹⁶, bem como na fenomenologia de Husserl, designadamente na sua ontologia formal¹⁷. O dever ser, enquanto objecto da ciência jurídica, tem uma natureza lógico-transcendental¹⁸ na visão que a escola de Marburgo – em especial, Herman COHEN – atribuiu à filosofia epistemológica kantiana, mormente à teoria das formas apriorísticas do conhecimento, *i.e.* da organização da experiência¹⁹.

Se os factos e as normas constituem duas dimensões separadas entre si, o fundamento do dever ser não pode decorrer de um facto, mas apenas e só de outra norma (relação de imputação). Só as normas são fundamento das normas, o que importa que estas se não podem reduzir a factos (assim se afasta o realismo jurídico²⁰), nem a processos psico-

¹⁵ Opção filosófica assumida por HANS KELSEN em “The Pure Theory of Law, “Labandism”, and Neo-Kantianism. A Letter do Renato Treves”, in Stanley Paulson e Bonnie Paulson, *Normativity and Norms. Critical Perspectives on Kelsenian Themes*, Oxford – 1998, p. 171.

¹⁶ LAMEGO, José, “O que é a Teoria Pura do Direito”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 104.

¹⁷ LAMEGO, José, “A Teoria Pura do Direito entre logicismo e voluntarismo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo..*, p. 142.

¹⁸ O neokantismo foi representado na Alemanha por duas escolas, a de Marburgo e a de Baden. A escola de Marburgo, especialmente através de Herman Cohen (1842-1918) reflectiu fundamentalmente sobre as condições de possibilidade da experiência, numa refundação da epistemologia kantiana (apriorismo lógico-transcendental das categorias possibilitadoras do conhecimento). A escola de Baden aprofundou o estudo dos apriorismos transcendentais da cultura e do mundo.

¹⁹ LAMEGO, José, “A argumentação transcendental em Kelsen”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 114.

²⁰ O realismo jurídico é uma corrente doutrinária de génese anglo-saxónica (Estados Unidos) criada na primeira metade do século passado, que centra a análise científica do Direito na *praxis* judiciária. O realismo jurídico escandinavo, por sua vez, centra o

lógicos (deste modo se nega o psicologismo jurídico²¹). Aqui chegado, Hans Kelsen afirma o método normológico²² ou a normatividade ideal do direito, segundo a qual o Direito é um fenómeno exclusivamente normativo²³, sendo que as normas encontram a sua validade na relação com outras normas e não por apelo aos factos. As normas são fenómeno exclusivamente normativo.

Tal, porém, não impede a existência de relações entre facto e direito (ser e dever ser), a questão é que os factos apenas comportam relevo jurídico se e quando o direito assim o determina (sentido jurídico dos factos). Na verdade, “o significado normativo de um «facto» só pode ser estabelecido por via de uma «interpretação normativa» (*normative Deutung*) e é distinto do seu significado natural, que é estabelecido na base de uma «interpretação causal» (*kausale Deutung*)”²⁴, v.g. de que vale uma votação parlamentar se uma norma (Constituição e/ou Regulamento) não lhe atribuir valor?

Considerando que as normas não são factos nem processos psíquicos, a sua realidade não é apreensível pelos critérios do espaço e do tempo, razão pela qual a sua existência se centra na questão da sua validade²⁵. A validade é, pois, o modo específico de existência²⁶ das normas²⁷. A norma será válida quando há outra norma que regula

seu estudo nos conceitos jurídicos fundamentais e na análise do comportamento dos destinatários do direito.

²¹ O psicologismo jurídico é uma corrente doutrinária do fim do século XIX e do início do século XX, nos termos da qual o Direito deve ser interpretado em termos puramente psicológicos, de forma a quebrar o axioma do legalismo jurídico.

²² MATOS, Anditas Soares de Moura Costa, “KELSEN e a Violência: Uma Leitura Crítica das “Limitações” da Teoria Pura do Direito”, in Hans Kelsen – Teoria Jurídica e Política, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, p. 257.

²³ Para LAMEGO, José a normatividade do Direito é o problema central da Teoria Pura do Direito, in “O conceito de Direito como forma lógica da “experiência” jurídica: a filosofia do Direito do neo-kantismo de Marburgo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 94.

²⁴ LAMEGO, José, “A argumentação transcendental em Kelsen”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 116 e NINO, Carlos Santiago, *Introducción al Análisis del Derecho*, 2.^a edição, 12.^a reimpressão, Buenos Aires, Editorial Astrea – 2003, p.122.

²⁵ LAMEGO, José, “A argumentação transcendental em Kelsen”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 118.

²⁶ *Teoria Pura do Direito...*, p. 11.

²⁷ Para MATOS, Anditas Soares de Moura Costa, o conceito de validade é a principal estrutura operativa da Teoria Pura do Direito, cfr. “Kelsen e a Violência: Uma Leitura

e legitima o seu modo de produção ou a norma será mero produto de livre arbítrio; ora tal não é admissível na medida em que equivaleria a uma demonstração de não separação entre ser e dever ser, para além de corresponder a uma norma não válida porque a sua produção não estava legitimada por norma superior. Neste sentido José de Sousa e Brito ensina que “Para KELSEN a existência ou vigência de uma norma jurídica depende apenas inicialmente da norma que a autoriza e depois para se manter em vigor também do facto da sua própria eficácia”²⁸.

Na Teoria Pura do Direito uma norma é válida quando, dentro do sistema em que se integra, também for válida uma outra norma de valor superior que autorize a sua produção²⁹. Questão diversa e que se prende com a manutenção da validade da norma, é a da sua eficácia. Para que as normas se mantenham válidas, Hans KELSEN³⁰ exige um mínimo de eficácia, sob pena de caírem em desuso e serem derogadas³¹.

A necessidade de cada norma estar fundada na existência de outra norma de grau – necessariamente – superior que a autoriza e lhe confere legitimidade, importa que o sistema normativo corresponda a uma estrutura encadeada de comandos sucessivos na qual cada norma de grau superior autoriza a norma de grau inferior, o que conduz Hans KELSEN

Crítica das “Limitações” da Teoria Pura do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política...*, p. 256.

²⁸ Cfr. *O Que é o Positivismo Jurídico. Como se Autodefine e Como se Auto-suspende...*, p. 5.

²⁹ HART, Herbert, perante o mesmo problema do fundamento da validade normativa, defende a Teoria da Regra de Reconhecimento (*rule of recognition*) a qual postula que são válidas as normas que forem aceites pela *praxis* social de cada comunidade humana. Assim, a regra de reconhecimento é uma questão de facto e apenas é verificável pela análise das práticas sociais, uma vez que não é formulada de forma explícita; in *O Conceito de Direito*, tradução de Armindo Ribeiro Mendes, 6.ª Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian – 2011, pp.113 e ss. Sobre a regra do reconhecimento ver, SPAAK, Torben, *KELSEN and Hart on the Normativity of Law*, publicado em <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/48-24.pdf> e consultado em 09/05/2014, p.p.408 e ss. e DIMOULIS, Dimitri e LUNARDI, Soraya, “A Validade do Direito na Perspectiva Juspositivista. Reflexões em Torno de Hans KELSEN”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp. 223 e ss.

³⁰ *Teoria Pura do Direito...*, pp.12 e 236.

³¹ Cfr. BRITO, José de Sousa e, *Reconhecimento Judicial e Fontes de Direito*, publicado em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jsb_MA_21549.doc e consultado em 19/05/2014, consultado a 10/05/2014, p.2.

a aceitar a teoria da estrutura escalonada do Direito³² (*Stufenbaulehre*) já defendida por Adolf Julius Merkel³³. O sistema normativo é, destarte, entendido como um sistema hierárquico e dinâmico (nomodinâmica), cujo substrato se consubstancia numa cadeia vertical³⁴ de relações normativas de autorização para criação legislativa e na atribuição de poderes para determinação de normas individuais³⁵. Com efeito, “A estrutura com múltiplos escalões de Merkel fora pensada no sentido de exibir um encaixe perfeito de atribuições normativas de poder ou competência ao longo de todo o caminho da estrutura escalonada de normas jurídicas”³⁶.

Todavia, se o postulado do escalonamento normativo permite resolver a questão da validade e, portanto, da obrigatoriedade de obediência às normas, ele não deixa de concomitantemente criar outro problema. O regresso *ad infinitum* parece ser uma consequência lógica na teoria escalonada do Direito. Se cada norma, para ser válida, está autorizada por outra norma de escalão superior sempre haverá uma outra norma que a fundamenta, *iter* que inapelavelmente nos conduz ao infinito.

³² *Teoria Pura do Direito...*, pp.250 e ss. Já em 1923, no prefácio de *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Hans KELSEN reconhecia a importância de Adolf Julius Merkel para a assunção de uma visão nomodinâmica na Teoria Pura do Direito. Para um maior aprofundamento da Teoria da Estrutura Escalonada do Direito, sua gênese e evolução, bem como da recepção por Hans KELSEN na Teoria Pura do Direito, ver BOROWSKI, Martin, “A Doutrina da Estrutura Escalonada do Direito de Adolf Julius Merkl e a sua Recepção em KELSEN”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp.129 a 183.

³³ Adolf Julius Merkel (1890-1970) integrou a escola de Viena, grupo que nesta cidade se reuniu em redor de Hans KELSEN; o mesmo elaborou a Teoria da Estrutura Escalonada do Direito na obra *Das Recht im Lichte Seiner Anwendung*, dada à estampa em Hannover no ano de 1917.

³⁴ SPAAK, Torben, *KELSEN and Hart on the Normativity of Law*, publicado em <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/48-24.pdf> e consultado em 09/05/2014, p.402 e D’ALMEIDA, Luís Duarte, “In Canonical Form: KELSEN’s Doctrine of the Complete Legal Norm”, in *KELSEN Revisited. New Essays on the Pure Theory of Law*, coordenação de Luís Duarte D’Almeida, J. Gardner e L. Green, Edimburgo, Hart Publishing – 2013, p. 276.

³⁵ LAMEGO, José, “O que é a Teoria Pura do Direito”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p.109 e “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 163.

³⁶ PAULSON, Stanley, “Reflexões Sobre a Periodização da Teoria do Direito de Hans KELSEN”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp.22 e 23.

Para enfrentar este paradoxo, *rectius* dilema, Hans Kelsen conceptualiza³⁷ a norma fundamental (*grundnorm*)³⁸ a qual é o fundamento da obrigatoriedade de cumprimento das normas constitucionais³⁹ e, por essa via, legitima todas as normas integradas no sistema. A existência da norma fundamental não está suportada por qualquer norma superior habilitante, sendo o vértice da cadeia de autorizações legislativas e de competência que valida todas as normas dos diversos escalões inferiores⁴⁰, pelo que encerra o sistema⁴¹ possibilitando o conhecimento do direito positivo, sem necessidade de convocar o regresso ao infinito.

O teor da *grundnorm* pode ser reduzido a “«devem ser postos actos de coerção sob os pressupostos e pela forma que estatuem a primeira Constituição histórica e as normas estabelecidas em conformidade com ela». (Em forma abreviada: «devemos conduzir-nos como a Constituição prescreve»)”⁴², o que revela a razão da atribuição de competência no que concerne aos órgãos legislativos e de emprego do Direito (que rege a sua própria produção e aplicação)⁴³, o fundamento único da validade jurídica e da unidade dos respectivos sistemas (possibilitando à ciência jurídica a descrição do Direito como sistema de normas válidas)⁴⁴ e o fundamento único da obrigação jurídica relativamente aos sujeitos subordinados às normas⁴⁵.

³⁷ Em 1913, na obra *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung*, já Walter Jellinek (1885-1955), tinha defendido a necessidade conceptual de uma norma de encerramento do sistema, à qual não correspondia a qualquer vontade humana.

³⁸ Nas palavras de LAMEGO, José, a norma fundamental é a doutrina mais emblemática da Teoria Pura do Direito, in “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p.161.

³⁹ Assim, o assume o próprio Hans Kelsen que denomina a norma fundamental como “constituição no sentido lógico jurídico”, em *Teoria Pura do Direito...*, pp. 221. BRITO, José de Sousa e, numa reformulação semântica da norma fundamental apresenta-a como “a síntese das regras constitutivas da ordem jurídica”, in *O Que é o Positivismo Jurídico. Como se Autodefine e Como se Auto-suspende*, publicado em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JSB_MA_9103.doc, consultado em 10/05/2014, p. 9.

⁴⁰ Assim, GREEN, Michael Steven, *Hans Kelsen and the Logic of Legal Systems*, publicado em <http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article> e consultado a 09/05/2014, p. 388.

⁴¹ BOBBIO, Norberto, *Direito e Poder...*, p. 158

⁴² Kelsen, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, p. 223.

⁴³ Kelsen, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, p. 59.

⁴⁴ Kelsen, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, p. 220.

⁴⁵ Kelsen, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, p. 35.

Tal norma não é posta por uma qualquer autoridade⁴⁶, *i.e.* não é direito positivo⁴⁷, mas sim pressuposta⁴⁸ por razão de hipótese lógico-transcendental⁴⁹ (fruto do método lógico-analítico kantiano, à luz da refundação da escola de Marburgo), uma vez que a mesma não corresponde a uma categoria empiricamente demonstrável, mas necessária para que o edifício (sistema) normativo seja cientificamente aceite e demonstrável⁵⁰. A norma fundamental não é produto do arbítrio, mas da razão científica e, por essa via, demonstrável.

A norma fundamental não tem conteúdo valorativo, mas apenas de forma, ou seja legítima a produção de normas do escalão inferior, mas não determina o seu concreto conteúdo, tudo pode ser ou não ser direito, independentemente da justiça e do mérito das soluções legalmente consagradas⁵¹.

A doutrina da norma fundamental surge pela primeira vez nos estudos de Hans KELSEN no ano de 1914, em *Rechtsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung* e apresenta-se, nesta fase, como uma revelação lógica com fundamento na filosofia epistemológica kantiana (analítica transcendental), conceptualizada⁵² como “uma norma originária pressuposta”. Posteriormente, num ensaio de 1964 intitulado A Função da Constituição (*Die Funktion der Verfassung*)⁵³, Hans KELSEN passa

⁴⁶ AFONSO, Elza Maria Miranda, “Passos da Teoria de KELSEN Rumo à Construção da Teoria do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política...*, p. 58.

⁴⁷ Alf ROSS (1899-1979) afirma que Hans KELSEN é um “quasi-positivista”, na medida em que a doutrina da norma fundamental, enquanto entidade normativa não positiva, não tem lugar numa teoria do direito positivo. A respeito desta discussão ver LAMEGO, José, “A argumentação transcendental em KELSEN”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, pp.122 e ss.

BOBBIO, Norberto, em *Direito e Poder...*, p.166, critica a doutrina da norma fundamental na medida em que a mesma consubstancia uma derivação de fundamentação do direito no facto.

⁴⁸ LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito...*, p. 99.

⁴⁹ LAMEGO, José, “A argumentação transcendental em KELSEN”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 119.

⁵⁰ Cfr. KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, p. 225 e BOBBIO, Norberto, *Direito e Poder...*, p. 136.

⁵¹ Cfr. KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, pp. 59 e 246.

⁵² LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 161.

⁵³ Este texto corresponde à comunicação que Hans KELSEN preparara para apresentação na Segunda Jornada Austríaca de Juristas, que decorreu em Viena no ano de

a alicerçar a norma fundamental na filosofia do “Como Se” de Hans Vaihinger (1852-1933), assumindo que a norma fundamental é uma ficção ou norma ficcionada⁵⁴.

Para Hans KELSEN a norma fundamental não é perene e imutável, pelo contrário ela está sujeita às vicissitudes próprias das normas, entre as quais a revogação por⁵⁵ via revolucionária⁵⁶. Hans KELSEN admite que a força, v.g. uma alteração violenta do *status quo* constitucional, tem a capacidade jurídica de alterar a ordem estabelecida e, como tal, de provocar uma mutação na norma fundamental.

Tem sido dirigida a Hans KELSEN a crítica que a assunção da capacidade de criação normativa da revolução (de revogação/derrogação da norma fundamental) consubstancia uma violação da lei de Hume e que, em consequência, o Direito é influenciado pelos factos, entre ser e dever ser existiram, assim, mútuas derivações⁵⁷.

Norberto Bobbio entende que, na visão KELSENIANA, a norma fundamental comporta *per se* a possibilidade de um poder coercivo alterar a ordem jurídica estabelecida e ser ele próprio o fundador de uma nova ordem. Se a previsão da norma fundamental é assim ampla, em bom rigor, a mesma permanece inalterada, sendo que o conteúdo do seu comando se reduz a cumprir a constituição quaisquer que sejam os seus preceitos⁵⁸.

Andityas Costa Matos assume que a Teoria Pura do Direito é uma teoria da violência, o que demonstra ser impossível pensar o direito

1964. Contudo, devido a uma indisposição, Hans KELSEN não pode comparecer, sendo o texto da comunicação anexado às actas.

⁵⁴ LAMEGO, José, “A Teoria Pura do Direito e o ficcionalismo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 177.

⁵⁵ Cfr. KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, p. 223 e, no que especificamente concerne à aceitação pelo direito internacional da ordem jurídica fundada na revolução, ver p. 244.

⁵⁶ MATOS, Andityas Soares de Moura Costa, defende que “o grande mérito da Teoria Pura do Direito consiste em ter revelado, mediante instrumento filosófico-jurídico, o carácter originalmente violento do direito”, cfr. “KELSEN e a Violência: Uma Leitura Crítica das “Limitações” da Teoria Pura do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política...*, p. 255. A título meramente exemplificativo – sobre a relevância da revolução na edificação de uma nova ordem jurídica – ver, KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito...*, pp. 304 e 234.

⁵⁷ Crítica formulada por Mario Losano e Renato Treves, *Apud* MATOS, Andityas Soares de Moura Costa, cfr. “KELSEN e a Violência: Uma Leitura Crítica das “Limitações” da Teoria Pura do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política...*, p. 261.

⁵⁸ BOBBIO, Norberto, em *Direito e Poder...*, pp. 162 e ss.

fora do quadro da própria violência. A norma fundamental originária e fundadora do sistema transforma a violência em força juridicamente qualificada para fundar a nova ordem jurídica⁵⁹.

Summo rigore, a solução apresentada por Andityas Costa Matos não nos parece capaz de obviar à crítica acima enunciada; com efeito, a mesma não deixa de convocar um facto (a revolução/violência) como condição geradora e, *qua tal*, legitimadora da norma fundamental.

Já relativamente à proposta avançada por Norberto Bobbio, não nos custa aceitar a sua bondade, porquanto, para além de se mostrar idónea na resolução da contradição da recensão atrás expressa (ao atribuir sentido jurídico à revolução – sentido jurídico dos factos – nega a confluência entre o ser e a fundamentação do dever ser), respeita uma das pedras angulares da Teoria Pura do Direito, a saber: a sua natureza eidética que não convoca valores, mas realidades normativas formais. Se recordarmos as palavras de Hans KELSEN (devem ser postos actos de coerção sob os pressupostos e pela forma que estatuem a primeira Constituição histórica e as normas estabelecidas em conformidade com ela)⁶⁰, concluiremos que a norma fundamental é compatível com todas as estruturas axiomáticas⁶¹.

A **Teoria Pura do Direito** apresenta-se como “pura” porque expurgada de conteúdo valorativo e assume o método da lógica-transcendental das formas que possibilitam o conhecimento (experiência), sendo seu objecto o direito positivo. Assim, a preocupação epistemológica da doutrina da norma fundamental centra-se na explicação racional do sistema normativo, designadamente na descoberta da sua génese, de molde a conferir validade às normas integrantes de um mesmo sistema.

2. Da natureza da norma fundamental

Nem sempre Hans KELSEN entendeu o fundamento filosófico da norma fundamental com referência ao mesmo substrato⁶². Na fase inicial

⁵⁹ MATOS, Andityas Soares de Moura Costa, “KELSEN e a Violência: Uma Leitura Crítica das “Limitações” da Teoria Pura do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política...*, p. 261.

⁶⁰ *Teoria Pura do Direito...*, p. 59.

⁶¹ A este respeito ver os exemplos referidos por KELSEN, Hans, a respeito das revoluções francesa e russa, in *Teoria Pura do Direito...*, p. 56.

⁶² Cfr. LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, pp. 161 e ss.

das suas investigações⁶³, KELSEN sustenta a norma fundamental como uma pressuposição lógico-transcendental decorrente da aplicação do método do apriorismo das formas sintéticas do conhecimento (hipótese) da filosofia epistemológica kantiana, na refundação da escola de Marburgo, em especial Herman COHEN (para quem conhecimento equivale a experiência).

Ainda que Hans KELSEN assumia, na carta a Renato TREVES⁶⁴, datada de 3 de Agosto de 1933, que o princípio da economia do pensamento (*Denkonomie*) de Ernst MACH e o ficcionalismo (*Als ob*) de Hans VAHINGER também contribuíram para a construção filosófica da norma fundamental, desde logo afirma que afastou tais contributos devido a algumas críticas e mal entendidos.

Posteriormente⁶⁵, Hans KELSEN retoma o ficcionalismo de VAHINGER, mas já não, pelo menos de forma explícita, o pensamento de Ernst MACH; possivelmente nunca conheceremos o contributo da doutrina da economia do pensamento para a construção filosófica da norma fundamental de KELSEN.

2.1. *Hipótese lógico-transcendental*

Porque a investigação inicial de Hans KELSEN compreende a descrição das condições formais do conhecimento científico do Direito positivo, logo em 1914⁶⁶, KELSEN aceita a existência de uma norma fundamental, cuja validade não deriva de uma norma superior e que assenta no modelo da hipótese lógico-transcendental, em tributo da filosofia neokantiana, na interpretação de Herman COHEN⁶⁷, o qual defende que o objecto do conhecimento é logicamente determinado por via do

⁶³ Sobre a periodização da obra de Hans KELSEN, ver PAULSON, Stanley, “Reflexões Sobre a Periodização da Teoria do Direito de Hans KELSEN”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política...*, p.3 e ss. e LAMEGO, José, “O que é a Teoria Pura do Direito”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, pp. 110 e ss.

⁶⁴ KELSEN, Hans “The Pure Theory of Law, “Labandism”, and Neo-Kantianism. A Letter to Renato Treves”..., pp. 173 e 174.

⁶⁵ A partir de 1964, com a publicação de A Função da Constituição (*Die Funktion der Verfassung*), anexa às actas Segunda Jornada Austríaca de Juristas.

⁶⁶ *Rechtsgesetz und Landsgesetz nach österreichischer Verfassung*.

⁶⁷ A sua principal obra é *Logik des reinen Erkenntnis*, sobre lógica do conhecimento.

entendimento, o qual verdadeiramente constitui a materialidade desse mesmo objecto.

No caso da *Teoria Pura do Direito* o dualismo ser e dever ser são as categorias apriorísticas que fundam o entendimento do Direito⁶⁸. A aceitação do Direito como dever ser importa, para que o mesmo seja válido, a existência da *grundnorm*, que não corresponde a uma categoria empiricamente demonstrável, mas que se revela pela necessidade conceptual de fundamentar a validade do sistema normativo sem recurso a elementos factuais ou psicológicos⁶⁹; o conhecimento (organização da experiência normativa) da norma fundamental é revelado pelo método transcendental⁷⁰.

A hipótese lógico-transcendental, na doutrina de Herman COHEN, é uma pressuposição necessária ao conhecimento do objecto, a qual se constrói por aproximação ao ideal da realidade e no quadro do seu entendimento. A hipótese está funcionalmente orientada a possibilitar o conhecimento da experiência, pelo que a deve revelar e não criar⁷¹. Todavia, a conceptualização do objecto não existe fora das possibilidades do seu conhecimento, ou seja fora do apriorismo das formas lógico-transcendentais. Logo, só a existência de uma norma que “feche” o sistema e permita perceber as normas como objectivamente válidas, é hipótese apriorística de conhecimento e descrição de todo o sistema⁷².

Com efeito, «Na doutrina da norma fundamental (*Grundnorm*) hipotética condensa-se a resposta à tarefa transcendental da *Teoria Pura do Direito*, tarefa que KELSEN resumia na questão de saber “*como é possível*

⁶⁸ LAMEGO, José “O conceito de Direito como forma lógica da “experiência” jurídica: a filosofia do Direito do neo-kantismo de Marburgo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 81.

⁶⁹ “the act of presupposing the basic norm is really an *act of cognition*, not an act of volition, and that therefore the basic norm is the meaning of an act of *thinking*, not the meaning of an act of will”, SPAAK, Torben, *KELSEN and Hart on the Normativity of Law*, publicado em <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/48-24.pdf> e consultado em 09/05/2014, p. 405.

⁷⁰ LAMEGO, José, “A argumentação transcendental em KELSEN”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 115.

⁷¹ Sobre o conceito de hipótese na filosofia de Herman Cohen e sua comparação com as ficções de Hans Vaihinger ver AFONSO, Elza Maria Miranda, “Passos da Teoria de KELSEN Rumo à Construção da Teoria do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política...*, pp. 67 e ss.

⁷² O próprio Hans KELSEN se refere à norma fundamental como o instrumento necessário para o fundamento (logo conhecimento e descrição) do sistema normativo. Assim, *Teoria Pura do Direito...*, p. 278.

*o Direito positivo como objecto do conhecimento, como objecto de uma ciência jurídica, e, bem assim: como é esta possível»*⁷³.

2.2. Ficção jurídica

Posteriormente, em 1964 com o artigo *Die Funktion der Verfassung* e na obra póstuma *Teoria Geral das Normas (Allgemeine Theorie der Normen – 1979)*⁷⁴, Hans Kelsen assume de forma clara que a norma fundamental tem a natureza de uma ficção ou de uma norma ficcionada segundo a filosofia de Hans Vaingher do “Como se”⁷⁵. Desde cedo que Hans Kelsen se sentiu atraído pela ficcionalismo, logo em 1911 (*Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*) e num ensaio de 1919 sobre as ficções jurídicas⁷⁶ remeteu para a filosofia de Hans Vaingher a fundamentação do conceito “sujeito de direito”. Na troca epistolar com Renato Treves, em 1933, Hans Kelsen assumiu que o princípio da economia do pensamento de Ernst Mach e que o ficcionalismo de Hans Vaingher foram importantes contributos para a sedimentação filosófica da norma fundamental, preferindo, todavia, explicar o seu estatuto como pressuposição logico-transcendental, em tributo da epistemologia neokantiana.

A doutrina de Hans Vaingher parte do axioma que a realidade não pode ser abarcada pelo pensamento humano tal como é, razão pela qual construímos modelos de relação com a realidade e agimos tal como se esses modelos, efectivamente, correspondessem à realidade. Assim, as conceptualizações da filosofia transcendental são ficções heurísticas das quais só se pode fazer uso condicionado ao juízo

⁷³ LAMEGO, José “O conceito de Direito como forma lógica da “experiência” jurídica: a filosofia do Direito do neo-kantismo de Marburgo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 95.

⁷⁴ Cfr., *Teoria Geral das Normas...*, p.328 e 329 e HARTNEY, Michael, “Introduction: The Final Form of The Pure Theory of Law”, in *General Theory of Norms*, Oxford, Oxford Scholarship – 1991, p. XVIII.

⁷⁵ Doutrina expressa em *Die Philosophie des Als Ob. System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menschheit auf Grund eines idealistischen Positivismus. Mit einem Anhang über Kant und Nietzsche*, Berlin – 1911.

⁷⁶ *Zur Theorie der juristischen Fiktionen*, publicado no primeiro número da revista *Annalen der Philosophie*, fundada por Hans Vaingher com o propósito de difundir o ficcionalismo como método científico.

“como se”, cuja finalidade é “a construção e a ligação aos objectos da experiência”⁷⁷.

Ao entender o sistema normativo, fundamentalmente, na sua dimensão nomodinâmica, em detrimento da nomoestática, Hans Kelsen viu-se confrontado com o dilema de procurar saber qual a entidade superior na cadeia sucessiva de atribuições de competência. A estrutura escalonada do ordenamento, entendido o mesmo na sua perspectiva dinâmica e hierárquica, impõe de forma necessária a existência um órgão legislativo supremo (que, por acto de vontade, cria a norma fundamental⁷⁸), acima do qual inexistem outros órgãos. A habilitação deste órgão para criar normas não pode ser posta por norma de competência, uma vez que esta criaria um paradoxo ao exigir a existência de órgão superior ao órgão supremo (só assim a norma de competência existiria)⁷⁹.

A norma fundamental não pode, pois, ser ainda uma hipótese lógico-transcendental (concepção compatível com a nomoestática), uma vez que a hipótese procura a aproximação à realidade, ao contrário da ficção que parte do postulado da irrealidade e da contrariedade interna⁸⁰. Assim, a norma fundamental é uma ficção, *i.e.* um expediente heurístico que, segundo um padrão gnosiológico, permite representar o Direito como sistema de normas válidas. *Summo rigore* estamos perante duas ficções, ficciona-se a norma fundamental e, bem assim, a autoridade suprema que a criou⁸¹.

⁷⁷ LAMEGO, José, “A Teoria Pura do Direito e o ficcionalismo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014, p. 181.

⁷⁸ SPAAK, Torben, *KELSEN and Hart on the Normativity of Law*, publicado em <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/48-24.pdf> e consultado em 09/05/2014, p. 405.

⁷⁹ LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p.171 e “A Teoria Pura do Direito e o ficcionalismo”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p.184, e AFONSO, Elza Maria Miranda, “PASSOS da Teoria de Kelsen Rumo à Construção da Teoria do Direito”, in *Hans Kelsen – Teoria Jurídica e Política...*, p. 72.

⁸⁰ Cfr., *Teoria Geral das Normas...*, p. 328.

⁸¹ A respeito da natureza da norma fundamental ver, MATOS, Anditas Soares de Moura Costa, *A Norma Fundamental de Hans Kelsen Como Postulado Científico*, publicado em www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista e consultado em 08/05/2014. *A autora defende um caminho oposto ao comumente aceite para a doutrina de Hans Kelsen, porquanto afirma que a norma fundamental começou por ter, no escritos de Kelsen, a natureza de ficção e só depois de proposição lógico-transcendental.*

3. Da razão da norma fundamental

3.1. Função epistemológica

A norma fundamental responde, no período inicial das investigações KELSENIANAS, a uma necessidade conceptual na exacta medida em que possibilita a validade das normas, ao mesmo tempo que permite conhecer as normas que integram um mesmo sistema⁸². Sem norma fundamental as normas não são válidas, logo não existem, nem integram um qualquer sistema, razão pela qual “só através da pressuposição da norma fundamental se torna possível interpretar o sentido subjectivo do facto constituinte e dos factos postos de acordo com a Constituição como seu sentido objectivo, quer dizer, como normas objectivamente válidas”⁸³.

A bipartição entre ser e dever ser – que decorre da busca da “purificação” da ciência jurídica – impõe de forma necessária que o Direito se apresenta como uma realidade normativa e só normativa. A pressuposição lógico-transcendental da norma fundamental permite preservar a “pureza” do Direito uma vez que o fundamento de validade das normas é uma norma e não um facto.

A norma fundamental tem, pois, uma função⁸⁴ epistemológica⁸⁵: só a sua pressuposição permite conhecer, analisar e descrever o objecto juscientífico, *i.e.* o ontológico normativo⁸⁶. A assunção da norma fundamental permite a representação científica do direito como realidade normativa, sendo que qualquer outra assunção seria um regresso à “confusão” entre factos e direito, entre causalidade e imputação⁸⁷.

⁸² BRITO, José de Sousa e, *Reconhecimento Judicial e Fontes de Direito*, publicado em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jsb_MA_21549.doc e consultado em 19/05/2014, consultado a 10/05/2014, p.1.

⁸³ Cfr., *Teoria Geral das Normas...*, p. 225.

⁸⁴ LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 164.

⁸⁵ PAULSON, Stanley, denomina esta função de fundamentação ou embasamento, in *Hans Kelsen – Teoria Jurídica e Política...*, p. 29.

⁸⁶ KELSEN, Hans admite a função teórico-gnosiológica da norma fundamental, in *Teoria Geral das Normas...*, p. 225.

⁸⁷ Cfr. LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 167, no que concerne à citação de Hans Kelsen em *Die philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus*.

3.2. Função sistémica

Paulatinamente Hans KELSEN foi-se afastando da visão nomoestática do sistema normativo para uma visão nomodinâmica, centrada nos aspectos hierárquicos e activos do sistema, de modo a entendê-lo na sua dimensão de “atribuição de competência”⁸⁸. As tensões e dilemas conceptuais que este novo entendimento foi revelando abalaram o fundamento de algumas das estruturas categoriais nas quais Hans KELSEN estribava a Teoria Pura do Direito. Desde logo, como já acima tentámos demonstrar, ocorre uma mutação nos fundamentos filosóficos da doutrina de KELSEN, de pressuposição lógico-transcendental, KELSEN passa entender a norma fundamental como ficção no sentido da filosofia de Hans VAINGHER.

Se bem que já em 1934 (com a 1.^a edição da Teoria Pura do Direito) Hans KELSEN entendia a existência de uma concomitante função sistémica para a norma fundamental⁸⁹, com a 2.^a edição da mesma obra, KELSEN assume de forma clara esta função⁹⁰.

Nesta dimensão funcional a norma fundamental vale como elemento superior do sistema que, atribuindo validade à primeira constituição histórica que funda o sistema normativo no qual se integra, inicia uma cadeia sucessiva e descendente de atribuições de competência, em termos que é o factor gerador de validade de todas as normas que constituem o sistema⁹¹. A validade tem uma matriz puramente eidética, uma vez que obedece a um critério de competência do órgão legislador ou aplicador da norma e não à sua materialidade (a norma pode ser justa ou injusta mas é Direito e como tal tem de ser obedecida).

Esta linha de pensamento é continuada e aprofundada por Hans KELSEN na sua obra póstuma, Teoria Geral das Normas⁹², onde o autor pretendeu acomodar a norma fundamental à sua visão nomodinâmica, atribuindo uma maior relevo à função sistémica.

⁸⁸ LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 164.

⁸⁹ LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 1648.

⁹⁰ *Teoria Geral das Normas...*, pp. 216 e ss.

⁹¹ LAMEGO, José, “A função epistemológica e a função sistémica da norma fundamental”, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo...*, p. 169.

⁹² Cfr. KELSEN, Hans, *Teoria Geral das Normas...*, pp. 326 e ss.

Conclusões

Em razão da análise *supra* realizada verificamos que, em bom rigor, os estudos da doutrina de Hans KELSEN revelam a existência de uma dupla perspectiva da norma fundamental.

Num primeiro momento a norma fundamental tem por finalidade fazer face às necessidades epistemológicas e conceptuais do conhecimento, da descrição e da sistematização do Direito. Nesta fase, Hans KELSEN procura entender o sistema normativo como uma realidade estática, centrada na categoria proposição jurídica, sendo a norma fundamental apresentada como uma pressuposição lógico-transcendental (categoria apriorística do conhecimento ou da organização da experiência normativa), que permite a representação científica do Direito enquanto entidade normativa.

Quando Hans KELSEN procura entender a nomodinâmica e vê o sistema normativo centrado na atribuição de competência, a norma fundamental passa a ser entendida como uma ficção heurística, porque contrária à realidade e contraditória consigo mesma, cuja principal utilidade é dar coerência interna ao sistema e harmonia aos vários degraus da estrutura escalonada do Direito. A norma fundamental, na visão nomodinâmica, configura uma dupla ficção (a norma fundamental e o órgão que a produziu) que atribui legitimidade à constituição que funda o sistema e as todas as normas que dela dependem.

A alteração do estribo filosófico na doutrina da norma fundamental de Hans KELSEN resulta, pois, da necessidade, quiçá dificuldade, que o autor tem de compatibilizar a nomodinâmica com a primeira parte dos seus estudos sobre nomoestática.

Bibliografia

- AFONSO, Elza Maria Miranda, “Passos da Teoria de KELSEN Rumo à Construção da Teoria do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp.41 a 83.
- ALCHOURRÓN, Carlos e BULYGIN, Eugenio, *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1.^a reimpressão, Buenos Aires, Editorial Astrea – 1987.
- BOBBIO, Norberto, *Direito e Poder*, tradução de Nilson Moulin, São Paulo, Unesp – 2008.

- BOROWSKI, Martin, “A Doutrina da Estrutura Escalonada do Direito de Adolf Julius Merkl e a sua Recepção em KELSEN”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp.129 a 183.
- BRITO, José de Sousa e, *Reconhecimento Judicial e Fontes de Direito*, publicado em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jsb_MA_21549.doc e consultado em 19/05/2014 e consultado a 10/05/2014.
- _____, *O Que é o Positivismo Jurídico. Como se Autodefine e Como se Auto-suspende*, publicado em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JSB_MA_9103.doc e consultado em 10/05/2014.
- D’ALMEIDA, Luís Duarte, “In Canonical Form: KELSEN’s Doctrine of the Complete Legal Norm”, in *KELSEN Revisited. New Essays on the Pure Theory of Law*, coordenação de Luís Duarte D’Almeida, J. Gardner e L. Green, Edimburgo, Hart Publishing – 2013, pp.259 a 283.
- DIMOULIS, Dimitri e LUNARDI, Soraya, “A Validade do Direito na Perspectiva Jus-positivista. Reflexões em Torno de Hans KELSEN”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp.213 a 231.
- GREEN, Michael Steven, *Hans KELSEN and the Logic of Legal Systems*, publicado em <http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article> e consultado a 09/05/2014.
- HART, Herbert, *O Conceito de Direito*, tradução de Armindo Ribeiro Mendes, 6.ª Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian – 2011.
- HARTNEY, Michael, “Introduction: The Final Form of The Pure Theory of Law”, in *General Theory of Norms*, Oxford, Oxford Scholarship – 1991, pp.IX a LIII.
- KANT, Immanuel, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, tradução de Paulo Quintela, Lisboa, Edições 70 – 2011.
- KELSEN, Hans, *Teoria Geral das Normas*, tradução de José Florentino Duarte, Porto Alegre, Sérgio António Fabris Editor – 1986.
- _____, *Teoria Pura do Direito*, 2.ª edição (1960), tradução de João Baptista Machado, 7.ª edição, Coimbra, Almedina – 2008.
- _____, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, tradução de Luís Carlos Borges, 3.ª edição, São Paulo, Martins Fontes – 2000.
- _____, “The Pure Theory of Law, “Labandism”, and Neo-Kantianism. A Letter do Renato Treves”, in Stanley Paulson e Bonnie Paulson, *Normativity and Norms. Critical Perspectives on KELSENIAN Themes*, Oxford, 1998, pp.169 a 175.
- LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito*, tradução de José Lamego, 3.ª Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian – 1997.

- LAMEGO, José, *Caminhos da Filosofia do Direito Kantiana – I volume de Kant ao Neo-Kantismo*, Lisboa, AAFDL – 2014.
- MATOS, Anditas Soares de Moura Costa, “KELSEN e a Violência: Uma Leitura Crítica das “Limitações” da Teoria Pura do Direito”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp.253 a 279.
- _____, *A Norma Fundamental de Hans KELSEN Como Postulado Científico*, publicado em www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista e consultado em 08/05/2014;
- NINO, Carlos Santiago, *Introducción al Análisis del Derecho*, 2.^a edição, 12.^a reimpressão, Buenos Aires, Editorial Astrea – 2003.
- PAULSON, Stanley, “Reflexões Sobre a Periodização da Teoria do Direito de Hans KELSEN”, in *Hans KELSEN – Teoria Jurídica e Política*, coordenação de Júlio Aguiar de Oliveira e de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, São Paulo, Forense Universitária – 2013, pp.3 a 37.
- SPAAR, Torben, *KELSEN and Hart on the Normativity of Law*, publicado em <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/48-24.pdf> e consultado em 09/05/2014.

Regime jurídico do correio eletrónico: dos momentos do correio eletrónico... à consagração de uma proteção jurídica uniforme pela Lei do Cibercrime*

NUNO RICARDO PICA DOS SANTOS

Oficial de Polícia

Mestrando em Ciências Jurídico-Forenses na Faculdade

de Direito da Universidade de Lisboa

Licenciado em Direito pela FD/UL e em Ciências Policiais pelo ISCPSI

Sumário: Introdução; Capítulo 1 – Regimes da apreensão de correio eletrónico; 1.1 – A evolução legislativa; 1.2 – As doutrinas dos momentos relevantes do correio eletrónico; Capítulo 2 – O regime da Lei do Cibercrime (Lei n.º 109/2009); 2.1 – Apreensão de correio eletrónico (art. 17.º LC); 2.1.1 – (Que) mensagens de correio eletrónico; 2.1.2 – Do primeiro conhecimento do seu conteúdo; 2.2 – Distinção: Interceção de comunicações (art. 18.º LC); Conclusão; Bibliografia; Jurisprudência e Pareceres.

Summary: Introduction; Chapter 1 – Regimes of the email seizure; 1.1. – The legislative development ; 1.2. – The doctrines of the relevant moments of the email ; Chapter 2 – The regime of the Cybercrime Law

* O presente artigo corresponde, na essência, com alguns aditamentos, ao trabalho apresentado na unidade curricular de Direito Penal – Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, ao Professor Doutor Paulo de Sousa Mendes e Professor Doutor Miguel Prata Roque.

(Law 109/2009) ; 2.1. – The email seizure (Article 17 CL); 2.1.1. – What kind of messages; 2.1.2. – First knowledge of the message content ; 2.2. – Distinction: Interception of communications (Article 18 CL); Conclusion; Bibliography.

Introdução

A Lei do Cibercrime¹ (Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro – doravante, LC) veio estabelecer disposições penais materiais, processuais e relativas à cooperação internacional em matéria penal, nos domínios do cibercrime e da recolha de prova em suporte eletrónico (art. 1.º LC), tendo entrado em vigor a 15 de outubro de 2009 (art. 32.º LC) e procedido à revogação da Lei n.º 109/91, designada Lei da Criminalidade Informática (art. 31.º LC).

No que diz respeito às disposições penais processuais, previstas no capítulo III da Lei do Cibercrime (arts. 11.º a 19.º), estas são aplicáveis, salvaguardando-se já a exceção respeitante às medidas previstas nos arts. 18.º e 19.º, a processos relativos a crimes previstos na LC, cometidos por meio de um sistema informático ou em relação aos quais seja necessário proceder à recolha de prova em suporte eletrónico, não prejudicando todavia o regime da Lei n.º 32/2008, de 17 de Julho² (art. 11.º LC).

No âmbito deste trabalho, propomo-nos tratar do tema relativo ao correio eletrónico, designadamente o seu regime jurídico. Assim, do elenco daquelas disposições processuais, vão merecer a nossa especial atenção o art. 17.º, com a epígrafe “*Apreensão de correio eletrónico e registos de comunicações de natureza semelhante*”, e o art. 18.º, com a epígrafe “*Interceção de comunicações*”.

Face a tais disposições, é nosso objetivo fazer uma breve reflexão sobre o atual regime aplicável à apreensão (e à interceção) de correio

¹ Transpôs para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de fevereiro, relativa a ataques contra sistemas de informação, e adaptou o direito interno à Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa, adotada em Budapeste em 23 de novembro de 2001.

² Lei que regula a conservação e a transmissão dos dados de tráfego e de localização relativos a pessoas singulares e a pessoas coletivas, bem como dos dados conexos necessários para identificar o assinante ou o utilizador registado, para fins de investigação, deteção e repressão de crimes graves por parte das autoridades competentes, transpondo a Diretiva n.º 2006/24/CE e que altera a Diretiva n.º 2002/58/CE (art. 1.º, n.º 1 da Lei n.º 32/2008).

eletrónico, bem como questionar se este regime não vem, de algum modo, ou mesmo em absoluto, contrariar a relevância geralmente dada aos momentos do correio eletrónico para efeitos da determinação do regime aplicável (antes da LC), colocando agora a tónica na proteção de toda a mensagem de correio eletrónico, independentemente do seu estado, assegurando, assim, uma proteção jurídica uniforme.

O problema subjacente a este trabalho materializa-se então na seguinte pergunta: A Lei do Cibercrime consagrou um regime uniforme para a apreensão de mensagens de correio eletrónico, desconsiderando, em absoluto, as doutrinas dos momentos do correio eletrónico geralmente consideradas para a determinação do regime (antes) aplicável?

Para respondermos ao nosso problema, no 1.º capítulo vamos fazer uma breve abordagem à evolução legislativa quanto à previsão da apreensão de correio eletrónico, bem como observar algumas correntes doutrinárias que faziam/fazem depender o regime aplicável à apreensão/interceção deste “correio” dos designados momentos das mensagens de correio eletrónico.

No 2.º capítulo, vamos analisar, num primeiro ponto, as disposições pertinentes constantes da Lei do Cibercrime, refletir sobre o regime que se pretendeu instituir e tentar perceber se tal Lei veio consagrar a pertinência geralmente dada pela doutrina aos momentos do correio eletrónico, ou, se por outro lado, veio reformular, totalmente, tal paradigma, consagrando uma proteção uniforme às mensagens de correio eletrónico. Com relevo para a questão de saber se existe um regime uniforme de apreensão de correio eletrónico, surge também o procedimento de validação das apreensões de mensagens, designadamente saber se existe alguma diferença de regime dependente de características das mensagens, pelo que nos ocuparemos igualmente desta matéria.

Ainda neste capítulo, num segundo ponto, faremos a distinção entre a apreensão de mensagens de correio eletrónico e a interceção, em tempo real, do conteúdo de tais comunicações.

Iniciemos, então.

1. Regimes da apreensão de correio eletrónico

A Lei n.º 41/2004³, alterada pela Lei n.º 46/2012⁴, define comunicação, para efeitos daquela lei, como “qualquer informação trocada

³ Transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2002/58/CE, do Parlamento e do Conselho, de 12 de julho, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção

ou enviada entre um número finito de partes mediante a utilização de um serviço de comunicações eletrónicas acessível ao público” (art. 2.º, n.º 1, al. a)). Quanto à noção de correio eletrónico, apesar da diretiva transposta pela Lei n.º 41/2004 (Diretiva n.º 2002/58/CE) prever, desde logo, uma definição de correio eletrónico, só a partir da alteração daquele diploma legal operada pela Lei n.º 46/2012, é que se previu tal noção, estabelecendo-se que se trata de “qualquer mensagem textual, vocal, sonora ou gráfica enviada através de uma rede pública de comunicações que possa ser armazenada na rede ou no equipamento terminal do destinatário até que este a recolha” (art. 2.º, n.º 1, al. b)), transpondo assim, quase *ipsis verbis*, o teor do art. 2.º, al. h) da Diretiva referida.

Ainda antes da previsão da noção de correio eletrónico aditada pela Lei n.º 46/2012, BENJAMIM SILVA RODRIGUES referia que a noção de correio eletrónico constante da Diretiva n.º 2002/58/CE tem subjacente a conceção de que se trata de uma forma de comunicar mediatizada, isto é, em que emissor e recetor não entram em intercomunicação em tempo real, sendo a mensagem introduzida pelo utilizador numa rede pública eletrónica e enviada para o servidor no qual o destinatário da mensagem tem a sua conta de webmail, que guarda as mensagens a fim de serem consultadas através do acesso à sua caixa de correio eletrónico⁵. De facto, o correio eletrónico é uma realidade ímpar, diferenciando-se quer da correspondência escrita cujo documento/carta segue o seu curso físico, ao passo que no *e-mail* a comunicação é eletrónica, podendo permanecer (pelo menos) um “exemplar” no emissor e no recetor; quer diferenciando-se de uma chamada telefónica que desaparece instantaneamente após a sua realização, ao passo que nos *e-mails* pode até ficar uma cópia no administrador, atendendo a *back ups* feitos automaticamente pelo sistema⁶.

da privacidade no setor das comunicações eletrónicas.

⁴ Transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2009/136/CE, na parte em que alterou a Diretiva n.º 2002/58/CE, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro.

⁵ BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Das Escutas Telefónicas à Obtenção da Prova (Em Ambiente) Digital – Tomo II: A monitorização dos fluxos informacionais e comunicacionais*, 2.ª ed., Coimbra, 2009, p. 117.

⁶ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, “Metatags e correio electrónico entre os novos problemas do direito da internet, in AA.VV, *Direito da Sociedade da Informação* (coordenação: José de Oliveira Ascensão), Vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 426.

1.1. A evolução legislativa

Antes de iniciarmos um breve excuro sobre os entendimentos doutrinários relativos aos momentos do correio eletrónico relevantes ou determinantes para a concretização do regime aplicável à sua apreensão ou interceção, importa considerar a evolução legislativa que tenha influenciado tal regime e que, claro está, terá influenciado aquelas construções doutrinárias. Tanto mais, quanto essas construções são precisamente prévias à Lei do Cibercrime.

Assim, considerando as disposições relativas à apreensão de correspondência e à interceção de comunicações, isto é, considerando os regimes abstratamente suscetíveis de aplicação à apreensão de correio eletrónico, podem ser considerados quatro períodos, designadamente: (1) da versão originária do CPP/1987 até à alteração operada pela Lei n.º 59/98; (2) alterações operadas pela Lei n.º 59/98 até à alteração operada pela Lei n.º 48/2007; (3) versão do CPP na redação dada pela Lei n.º 48/2007 até à Lei n.º 109/2009 (Lei do Cibercrime); (4) Lei do Cibercrime, coexistindo com o CPP na redação operada pela reforma de 2007⁷.

Não queremos com isto significar que o regime aplicável, em concreto, ao correio eletrónico terá sofrido alterações substantivas em todos estes momentos referidos, mas tão só salientar as alterações legislativas que possam respeitar ao regime aplicável.

Assim:

- (1) Na versão originária do CPP/1987, aprovado pelo DL n.º 78/87, de 17 de fevereiro, previu-se, desde logo, no art. 190.º, uma norma de extensão da aplicação do regime das escutas telefónicas “às conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio técnico diferente do telefone”. No que diz respeito ao regime da apreensão de correspondência, o art. 179.º da versão originária e ainda atualíssimo, pois não sofreu quaisquer alterações, prevê que o juiz pode autorizar ou ordenar a apreensão de “cartas, encomendas, valores, telegramas ou qualquer outra correspondência (...)” verificados os requisitos aí plasmados.
- (2) Com a alteração operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, o art. 190.º do CPP passou a prever expressamente que o regime

⁷ Para uma leitura desenvolvida sobre a evolução legislativa, consultar RITA CASTANHEIRA NEVES, *As ingerências nas comunicações electrónicas em protecção penal: natureza e respectivo regime jurídico do correio electrónico enquanto meio de obtenção de prova*, Coimbra editora, 2011, pp. 137 a 146 e 267 a 285.

das escutas seria aplicável às conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio técnico diferente do telefone, “designadamente correio eletrónico ou outras formas de transmissão de dados por via telemática (...)”.

- (3) A reforma do CPP de 2007, operada pela Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, passou a prever a extensão do regime das escutas telefónicas no art. 189.º, tendo aditado ao teor do anterior art. 190.º, no que em concreto dizia respeito às comunicações por correio eletrónico ou outras formas de transmissão de dados por via telemática, a expressão: “mesmo que se encontrem guardadas em suporte digital”.
- (4) A Lei do Cibercrime (Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro) entrou em vigor a 15 de outubro de 2009, prevendo disposições processuais específicas relativas à apreensão de correio eletrónico (art. 17.º LC) e à interceção de comunicações (art. 18.º LC). Ora, tais preceitos remetem para os regimes respetivos do CPP, naquilo que for correspondentemente aplicável ou que não seja contrariado pelas disposições especiais, requerendo, assim, um esforço do intérprete no sentido de atingir o sentido do regime que se pretendeu instituir. Tanto mais quanto a LC não revogou, pelo menos expressamente, qualquer dispositivo do CPP. Este aspeto é salientado por PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, ao referir que o art. 17.º LC não revogou o disposto no art. 189.º acerca da interceção de correio eletrónico⁸. Já COSTA ANDRADE⁹ mostrou o entendimento de que o art. 17.º LC revogou tacitamente aquela parte do art. 189.º, n.º 1.º CPP, referindo-se, naturalmente, ao trecho da disposição: “mesmo que se encontrem guardadas em suporte digital”. A este assunto voltaremos adiante. Note-se que após a publicação da LC já ocorreram duas alterações ao CPP, operadas pela Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto e Lei n.º 20/2013, de 21 de fevereiro, tendo o legislador mantido, na íntegra, a letra do art. 189.º, n.º 1, do CPP. No entanto, diga-se, desde já, que face à LC não encontramos sentido e aplicabilidade àquele fragmento do art. 189.º, n.º 1, do CPP.

⁸ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4.ªed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2011, p. 510.

⁹ MANUEL DA COSTA ANDRADE, em entrevista dada em 18/03/2011, no âmbito de dissertação de mestrado em Ciências Policiais, anexo consultável em ANDRÉ ANTUNES, *Recolha de Prova Digital – Correio Electrónico e Processo Penal*, ISCPSP, p. 77.

1.2. As doutrinas dos momentos relevantes do correio eletrónico

Com este enquadramento legislativo, alguns autores foram construindo os seus entendimentos relativos ao regime aplicável à apreensão de correio eletrónico, oscilando entre os regimes aplicáveis à interceção de comunicações, à apreensão de correspondência e à apreensão de “normais” documentos, conforme o estado ou os momentos das mensagens de correio eletrónico – se já recebidas mas não abertas/lidas, se recebidas e já abertas/lidas, se recebidas, lidas e armazenadas em suporte digital – que se podem refletir na sua caracterização como comunicação, como correspondência ou como normal escrito.

Interessa-nos ter uma visão global dos momentos considerados, ilustrando com alguns autores, em vez de se fazer um estudo (que nunca aspiraria a ser) exaustivo por autor¹⁰.

Nesta ótica, consideraremos três posições manifestadas e desenvolvidas ao longo dos dois períodos intermédios da evolução legislativa (após alteração do CPP pela Lei n.º 59/98 e após a reforma de 2007):

- (1) Aplicação do regime da interceção de comunicações telefónicas à interceção de mensagens de correio eletrónico em tempo real; aplicação do regime da apreensão de correspondência à apreensão de mensagens de correio eletrónico enviadas e recebidas, mas ainda não abertas; e aplicação do regime geral da apreensão às mensagens já abertas, considerando-as meros documentos¹¹. Esta posição foi defendida, até à reforma de 2007 do CPP, por PEDRO VERDELHO¹². O autor referia que a interceção de mensagens de correio eletrónico em tempo real, no âmbito de investigação, era sujeito ao regime das escutas telefónicas, por força do artigo 190.º do CPP¹³. Já no que dizia respeito a mensagens recebidas, à semelhança do correio tradicional, deveriam ser

¹⁰ Uma súmula desenvolvida das posições de diversos autores, bem como de diversas referências jurisprudenciais, pode ser consultada em RITA CASTANHEIRA NEVES, *As ingerências nas comunicações electrónicas...*, pp. 146 a 220.

¹¹ Quanto à natureza dos e-mails já lidos, consideramos relevante mencionar o Ac. n.º 593/2008, do Tribunal Constitucional (TC), não obstante o TC não ter tomado posição quanto a esta questão.

¹² PEDRO VERDELHO, “A obtenção de prova no ambiente digital”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 25, N.º 99, Jul-Set de 2004, pp. 122 a 124 e PEDRO VERDELHO, “Apreensão de correio electrónico em Processo Penal”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 25, N.º 100, Out-Dez de 2004.

¹³ PEDRO VERDELHO, “A obtenção de prova...”, pp. 122 e 123.

distinguidas as mensagens já abertas daquelas que ainda não o foram¹⁴. CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA também defendeu que esta posição seria a mais ajustada¹⁵.

- (2) Aplicação do regime da interceção de comunicações telefónicas enquanto se possa considerar que a comunicação está ainda em curso e a aplicação do regime geral da apreensão para quando as mensagens já foram recebidas, não havendo aqui lugar à aplicação do regime da apreensão de correspondência. Esta posição foi defendida, também ainda antes da reforma de 2007, por ROGÉRIO BRAVO¹⁶. Referia o autor que as mensagens de correio eletrónico recebidas num sistema informático são meros dados informáticos guardados localmente, exatamente ao mesmo nível de um qualquer outro documento (ex.: documento word), pelo que é errada a equiparação ao conceito tradicional de correspondência, tendendo a admitir, no caso da mensagem se encontrar no servidor de um prestador de serviços de internet (ISP), que se pudesse considerar que a mensagem se encontrava ainda em trânsito para o seu destino¹⁷.
- (3) Extensão da aplicação do regime das interceções telefónicas às mensagens de correio eletrónico guardadas em suporte digital. A reforma do CPP de 2007, face à alteração introduzida no art. 189.º, n.º 1, com a extensão do regime das interceções telefónicas às comunicações por correio eletrónico, *mesmo que se encontrem guardadas em suporte digital*, veio colocar em causa os entendimentos supra expostos. De facto, como refere GUEDES VALENTE, ocorreu um reforço da proteção jurídica respeitante à correspondência eletrónica¹⁸. BENJAMIM SILVA RODRIGUES considera que “o legislador Reformador de 2007, veio conferir a tais documentos – mesmo que, dando razão a alguma doutrina, se considere que já não nos encontramos perante uma verdadeira “telecomunicação” ou “comunicação eletrónica” – um regime protecionista agravado e típico das escutas telefónicas, como

¹⁴ PEDRO VERDELHO, “Apreensão de correio electrónico...”, p. 158.

¹⁵ CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA, “Escutas Telefónicas: a mudança de paradigma e os velhos e os novos problemas”, in *Revista do CEJ*, N.º 9 (Especial), 1.º semestre, 2008, p. 282, nota de rodapé n.º 82.

¹⁶ ROGÉRIO BRAVO, “Da não equiparação do correio-electrónico ao conceito tradicional de correspondência por carta”, in *Polícia e Justiça*, II Série, N.º 7, Jan-Jun de 2006, ISPJCC, pp. 209, 213 e 216.

¹⁷ *Idem*, pp. 209 e 211.

¹⁸ GUEDES VALENTE, *Escutas telefónicas: da excepcionalidade à vulgaridade*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, p. 96.

é o regime da inviolabilidade do sigilo da correspondência e demais meios de comunicação privada (art. 34.º, n.º 1, da CRP 1976)”¹⁹. Também CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA entendeu que face à formulação legal, mostra-se indiferente que as comunicações tenham acabado de ser recebidas ou que se encontrem já guardadas noutra componente do equipamento²⁰. PEDRO VERDELHO criticou abertamente tal extensão, referindo que “é estranha, esta formulação, porque uma comunicação, pela sua natureza, é uma realidade dinâmica: vai de um lado para outro, entre um emissor e um recetor” pelo que, “por definição, enquanto comunicação, não pode estar guardada”²¹. O citado autor adverte que se passa a prever a manutenção do sigilo da correspondência eletrónica, não só após a abertura da mensagem e a sua eventual leitura, mas mesmo quando ela já está armazenada no computador do destinatário, ou seja, “o sigilo da correspondência é aplicável ao correio eletrónico *ad aeternum*”, criticando a “disfunção entre regimes paralelos”, uma vez que não está em consonância com o regime do correio tradicional, cuja proteção de sigilo cessa com a sua abertura pelo destinatário²². Também COSTA ANDRADE veio criticar esta extensão, referindo que “é certo que, em boa hermenêutica – que fizesse prevalecer a força dos momentos sistemático e teleológico sobre o argumento literal – sempre poderia empreender-se uma interpretação restritiva”, limitando tal proteção aos *e-mails* que permanecessem armazenados no servidor, mas logo adverte que essa interpretação configuraria “uma verdadeira redução teleológica *in malam partem* (...) constitucionalmente insustentável”²³. Ainda assim, há quem defenda que as mensagens de correio eletrónico já abertas gozariam da proteção que um qualquer documento merece, precisamente com base em razões teleológicas e de harmonia entre regimes paralelos²⁴.

¹⁹ BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Da Prova Penal, Tomo II, Bruscamente... A(s) Face(s) Oculta(s) dos Métodos Ocultos de Investigação Criminal*, Editora Letras e Conceitos, 2010, p. 384.

²⁰ CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA, “Escutas Telefónicas: a mudança de paradigma...”, p. 283.

²¹ PEDRO VERDELHO, “Técnica no novo C.P.P.: Exames, Perícias e Prova Digital”, in *Revista do CEJ*, N.º 9, 1.º semestre de 2008, p. 164.

²² *Idem*, p. 165.

²³ COSTA ANDRADE, “Bruscamente no verão passado...”, p. 186.

²⁴ JOSÉ SANTOS CABRAL, et. al., *Código de Processo Penal Comentado*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 836.

2. O regime da Lei do Cibercrime (Lei n.º 109/2009)

A propósito da reforma do CPP, de 2007, BENJAMIM SILVA RODRIGUES salientava que esta não clarificou o regime aplicável ao correio eletrónico²⁵, designadamente quando as mensagens já foram lidas, mas continuam armazenadas no servidor ou caixa de correio eletrónico do destinatário, não tendo atendido aos instrumentos internacionais adotados ao nível da União Europeia e do Conselho da Europa²⁶.

Ora, tal acolhimento dos instrumentos internacionais, designadamente da Decisão Quadro n.º 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de fevereiro, e da Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa, viria a ocorrer com a Lei do Cibercrime, Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, tendo entrado em vigor a 15 de outubro de 2009, de onde decorre agora o regime aplicável ao correio eletrónico²⁷.

Tal quadro legal consta dos arts. 17.º e 18.º da Lei do Cibercrime, conjugado com as disposições pertinentes do Código de Processo Penal, nomeadamente as respeitantes ao regime da apreensão de correspondência e ao regime da interceção de comunicações, respetivamente.

2.1. *Apreensão de correio eletrónico (art. 17.º LC)*

Assim, analisemos o art. 17.º da Lei do Cibercrime – *Apreensão de correio eletrónico e registos de comunicações de natureza semelhante* –, dividindo o preceito em duas partes. Estabelece tal disposição que “quando, no decurso de uma pesquisa informática ou outro acesso legítimo a um sistema informático, forem encontrados, armazenados nesse sistema informático ou noutra a que seja permitido o acesso legítimo

²⁵ Também reconhecendo a necessidade de clarificação normativa da questão, VÂNIA COSTA RAMOS, “Âmbito e extensão do Segredo das telecomunicações. Breves notas ao Acórdão do Segundo Senado do Tribunal Constitucional Federal Alemão, de 2 de Março de 2006”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 28, N.º 112, OUT/DEZ 2007, p. 158.

²⁶ BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Das Escutas Telefónicas à Obtenção da Prova (Em Ambiente) Digital...*, p. 604.

²⁷ Para uma perspetiva muito crítica sobre a Lei do Cibercrime, ver RENATO LOPES MILITÃO, “A propósito da Prova Digital no Processo Penal”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 72, JAN/MAR de 2012, pp. 247 a 285. O autor considera a LC *securitarista*, respondendo aos apelos de exigência de *eficientismo* das medidas, e padecendo de inconstitucionalidades materiais em várias normas, exigindo que as autoridades competentes apliquem o princípio da proibição de excesso. In RENATO MILITÃO, ... p. 281.

a partir do primeiro, mensagens de correio eletrónico ou registos de comunicações de natureza semelhante” – primeira parte do preceito, “o juiz pode autorizar ou ordenar, por despacho, a apreensão daqueles que se afigurem ser de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova, aplicando-se correspondentemente o regime da apreensão de correspondência previsto no Código de Processo Penal” – segunda parte do preceito.

2.1.1. (Que) mensagens de correio eletrónico

No que há primeira parte da disposição diz respeito, designadamente a referência a “mensagens de correio eletrónico ou registos de natureza semelhante”, não nos surge, tal como faz notar ANA PAULA RODRIGUES²⁸, qualquer distinção acerca do estado/momento da mensagem de correio eletrónico, isto é, se já acedidas ou não, se já abertas ou por abrir, ou qualquer distinção entre comunicação e mero arquivo informático, mas tão só que as mensagens estejam armazenadas nesse sistema informático ou noutra a que seja permitido o acesso legítimo a partir do primeiro.

Já RITA CASTANHEIRA NEVES considera que a LC não foi totalmente esclarecedora quanto à extensão do que se deve considerar comunicação eletrónica, entendendo a autora que “o recurso à expressão “armazenados” quer implicar a noção de que o titular já tomou conhecimento do correio eletrónico”, não tendo procedido à sua eliminação²⁹. A autora apoia-se na noção de correio eletrónico dada pelo art. 2.º, al. h) da Directiva n.º 2002/58/CE, noção entretanto transposta pela Lei n.º 46/2012 (que alterou a Lei 41/2004), como já se referiu. RITA CASTANHEIRA NEVES entende, assim, que a lei faz reconhecer ao correio eletrónico dois momentos, separados pela leitura do *e-mail* pelo destinatário, mas ao mesmo tempo atribui uma proteção acrescida, através da aplicação do regime da correspondência, ao momento do armazenamento (segundo momento)³⁰. Adianta ainda a autora que “parece, pois, que esta norma não consagra propriamente a apreensão de correio eletrónico enquanto possibilidade de obtenção de prova autónoma e independente, mas sim

²⁸ ANA PAULA RODRIGUES, “Pornografia de menores: novos desafios na investigação e recolha de prova digital”, in *Revista do CEJ*, N.º 15, 1.º semestre, 2011, p. 290 e 291.

²⁹ RITA CASTANHEIRA NEVES, *As ingerências nas comunicações electrónicas...*, p. 276.

³⁰ *Idem*, pp. 276 e 277.

como uma possibilidade decorrente de pesquisas a outro tipo de ficheiros ou sistemas informáticos”³¹.

Ora, não concordamos com tal visão. Sendo certo que compreendemos a observação crítica que faz da letra do art. 17.º, pois esta não parece estar consentânea com a sua epígrafe, dado que coloca a apreensão de mensagens como algo decorrente e secundário a uma pesquisa informática, debilitando um preceito que se desejava claro, entendemos que tal se resume a uma deficiente técnica legislativa.

De facto, quando o preceito se refere a mensagens de correio eletrónico armazenadas nesse sistema informático ou noutra a que seja permitido o acesso legítimo a partir do primeiro, e dada a abrangência da noção de “sistema informático” constante no art. 2.º, al. a) LC, as mensagens poderão estar armazenadas quer no computador, quer no servidor de *webmail*.

PEDRO VERDELHO chama precisamente a atenção para este conceito de extensão da pesquisa a outros sistemas informáticos, referindo que estão em causa “situações em que o visado pela pesquisa utilize um serviço de correio eletrónico baseado na *Internet* (um *webmail*), ao qual aceda habitualmente a partir do computador sujeito a pesquisa”³².

Também PEDRO VERDELHO, em entrevista³³, refere que a LC “não distingue o correio aberto do não aberto – artigo 17.º – isto porque tecnologicamente é indiferente”, alertando que o utilizador pode marcar as mensagens como não lidas já depois de o terem sido ou mesmo prever um mecanismo automático de reencaminhamento de mensagens, recebendo-as em duplicado, ou mesmo abrir os *e-mails* no telemóvel sem que tal surja acusado no *Outlook*, pelo que tecnologicamente não há diferença entre correio lido e não lido. Conclui o autor, “esta diferença para a LC é completamente nula, e na minha opinião muito bem”³⁴.

De facto, neste sentido, o Ac. do Tribunal da Relação de Guimarães, de 29-03-2011, salienta que no artigo 17.º da LC “não vem estabelecida qualquer distinção entre mensagens de correio eletrónico e/ou registos de comunicações de natureza semelhante, armazenados em sistema informático, já acedidas, ou não, pelo respetivo destinatário; entre mensagens

³¹ *Idem*, pp. 273 e 274.

³² PEDRO VERDELHO, “A nova Lei do Cibercrime”, in *Scientia Iuridica*, Tomo LVIII, n.º 320, Out-Dez de 2009, p. 742.

³³ PEDRO VERDELHO, em entrevista dada em 15/03/2011, no âmbito de uma dissertação de mestrado em Ciências Policiais, anexo consultável em ANDRÉ ANTUNES, *Recolha de Prova Digital...*, pp. 88 a 95.

³⁴ *Idem*, p. 92.

a abrir ou já abertas, tão pouco entre comunicações e mero arquivo informático”, realçando “que não podia o legislador ignorar a polémica a propósito instalada, potenciada pela reforma de 2007 do Código de Processo Penal”³⁵.

Assim, e apoiados neste entendimento, consideramos que na previsão do art. 17.º se encontram quer as mensagens constantes do serviço de *webmail*, não lidas ou já lidas, quer as constantes de cliente de correio eletrónico (ex.: Outlook), bem como aquelas guardadas, em suporte digital, em formato de ficheiro (autónimo) de mensagem (ex.: no disco rígido do computador ou em *pen*).

Entendemos que, por um lado, esta solução legal pretendeu fazer face às dificuldades de delimitar os estados/momentos do correio eletrónico de que muitos autores alertavam, face à possibilidade dada por *software* de gestão do correio eletrónico de os utilizadores marcarem as mensagens com a sinalética de aberta ou não aberta, independentemente das mensagens já terem sido lidas ou não³⁶, bem como a possibilidade de voltar a marcar como não lidas, mensagens que efetivamente já o foram, colocando em causa a fiabilidade de tal sinalética³⁷.

Por outro lado, garantindo a proteção de todas as mensagens de correio eletrónico pelo regime da apreensão de correspondência, parece ter querido fazer face à crítica generalizada quanto à extensão antes operada pelo art. 189.º, n.º 1 do CPP, na reforma de 2007, que estendia este regime até às mensagens já guardadas localmente, fora de *webmail* ou de cliente de correio eletrónico.

De facto, o legislador de 2009, se bem que transpondo instrumentos internacionais, não podia ignorar as doutrinas respeitantes aos diversos momentos das mensagens de correio eletrónico.

Nem, tão pouco, a polémica respeitante ao (mesmo) regime a aplicar a comunicações e a meros arquivos informáticos (daí resultantes) instaurada pela nova redação do art. 189.º, n.º 1, dada pela reforma de 2007³⁸.

Parece-nos, também, que a solução da LC vem garantir alguma segurança jurídica, na medida em que garante a aplicação do mesmo regime à diversidade de natureza das mensagens constantes em *webmail*

³⁵ Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 29-03-2011, processo n.º 735/10.0GAPTL.

³⁶ PEDRO VERDELHO, “Apreensão de correio electrónico...”, p. 159

³⁷ ROGÉRIO BRAVO, “Da não equiparação do correio electrónico ao ...”, p. 214.

³⁸ ANA PAULA RODRIGUES, “Pornografia de menores...”, p. 290; e Ac. do TRG, *op cit.*

– itens enviados, recebidos, itens eliminados (ainda não definitivamente). No entanto, há duas realidades relativas ao *webmail* que eventualmente merecerão alguma cautela de enquadramento neste art. 17.º. Referimo-nos, pois, a mensagens constantes no item “Rascunhos” e, muito em especial, constantes no item “A enviar”, por o processo de comunicação estar em desenvolvimento.

Quanto às mensagens que constem no item “Rascunhos”, consideramos que devem merecer a mesma protecção jurídica de todas as outras, atendendo que teremos de considerar que se tratam de mensagens que já poderão estar concluídas e prontas a serem remetidas quando o remetente assim o entenda. Se quisermos, o que nos parece desnecessário, fazer uma comparação, teremos de as considerar envelopes já fechados.

Já quanto às mensagens no item “A enviar”, ou seja, aquelas em que o utilizador já fez o procedimento de envio, isto é, deu ordem de envio, mas em que, por qualquer motivo, a comunicação ainda não chegou ao serviço de destino, parece-nos que o seu eventual enquadramento no regime da apreensão de correspondência, com alguma reserva, só poderá passar pelo regime da suspensão de remessa de correspondência, art. 252.º, n.º 3 CPP.

De notar que concordamos em absoluto com a aplicação de um regime uniforme às mensagens de correio eletrónico constantes em *webmail* ou em cliente de correio eletrónico (ex: *Outlook*), tanto mais quanto é do conhecimento a utilização genérica de tais assistentes de correio eletrónico.

Pensamos poder entender-se, assim, que o art. 17.º da LC, garantindo uma protecção uniforme e homogénea ao *webmail* e aos clientes de correio eletrónico, consagra uma noção, que nos arriscamos a designar, de “e-apartado postal”.

Concordando com tal consagração, já discutível, e porventura excessivo, nos parece o alargamento de tal regime às mensagens meramente guardadas em suporte digital, fora, portanto, de *webmail* ou de clientes de correio eletrónico. Falamos não só dos anexos das mensagens já de si autonomizados, mas também das próprias mensagens guardadas em memória, já fora do *webmail* e dos clientes de correio eletrónico.

PEDRO VERDELHO, não colocando em causa a aplicabilidade do regime de apreensão da mensagem aos respetivos anexos, já discute a natureza dos ficheiros autonomizados. Assim, refere o autor que conexas com a questão da extensão do regime de sigilo aos seus anexos, coloca-se a questão de conseguir garantir a tutela desse sigilo quando os anexos tiverem sido copiados da mensagem guardada no programa gestor de correio

eletrónico, para outro local da memória do computador, defendendo que o anexo, ao fazer parte da mensagem, goza da mesma proteção, tendo, consequencialmente, o mesmo regime de apreensão. Mas já “quanto a ficheiros autonomizados (por exemplo, um texto recebido por correio eletrónico, que entretanto foi copiado para outra zona do computador, para ser lido ou até eventualmente modificado) é artificioso considerá-los, ainda, “comunicações””, adverte o autor³⁹.

Neste sentido, também não podemos concordar com a solução adotada de prever o regime de apreensão de correspondência a mensagens meramente armazenadas local e isoladamente (externas ao cliente de correio eletrónico) no computador.

Concordamos, sim, no que às mensagens já guardadas no computador diz respeito, com o entendimento antes expresso por COSTA ANDRADE, de que “depois de recebido, lido e guardado no computador do destinatário, um *e-mail* deixa de pertencer à área de tutela das telecomunicações, passando a valer como um normal escrito. E, como tal, sujeito ao mesmo regime em que se encontra um qualquer ficheiro produzido pelo utilizador do computador e nele arquivado. Podendo, como tal, figurar como objeto idóneo da *busca*, em sentido tradicional”⁴⁰. GUEDES VALENTE, concordando com a posição supra, e ainda antes da LC, defendeu que esta busca teria de ser enquadrada no âmbito da busca domiciliária ou teria de se criar a figura de busca informática ou eletrónica, com um regime próximo ou idêntico ao regime das escutas telefónicas⁴¹.

De facto, não nos parece compreensível que seja dado o mesmo enquadramento a uma mensagem que ainda conste de um serviço de *webmail* face a uma mensagem guardada no computador (ou outro dispositivo de armazenamento). A estas, ou melhor, a estes ficheiros, parece-nos preferível que fosse aplicado o regime constante dos arts. 15.º e 16.º da LC⁴².

No entanto, sendo este um regime menos favorável que o do art. 17.ºLC, não se mostra viável a sua defesa.

³⁹ PEDRO VERDELHO, “Técnica no novo C.P.P....”, p. 168.

⁴⁰ COSTA ANDRADE, “*Bruscamente no verão passado*”, *a reforma do Código de Processo Penal*, Coimbra editora, 2009, p. 159.

⁴¹ GUEDES VALENTE, *Escutas telefónicas...*, p. 97.

⁴² Acerca da concretização destes arts. 15.º e 16.º e sobre o seu paralelismo com o regime das buscas e das apreensões do CPP, aconselhamos a leitura do Parecer n.º 11/2011, da Procuradoria-Geral da República, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 109, de 5 de Junho de 2012.

De todo o modo, pensamos haver um limite à aplicação do art. 17.º a toda e qualquer mensagem de correio eletrónico guardada na memória do computador.

Neste sentido, e mesmo face à formulação legal do art. 17.º LC, entendemos que não será de aplicar tal regime nos casos em que não seja possível associar o ficheiro a uma mensagem de correio eletrónico ou em que essa mensagem de correio eletrónico esteja de tal forma desvirtuada que já não se assemelhe a tal⁴³.

2.1.2. Do primeiro conhecimento do seu conteúdo

Passemos então à análise dessa segunda parte da disposição, ou seja, naquilo que diz respeito ao juiz autorizar ou ordenar, por despacho, a apreensão daqueles (mensagens e registos) que se afigurem ser de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova⁴⁴, aplicando-se correspondentemente o regime da apreensão de correspondência⁴⁵ previsto no Código de Processo Penal.

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE salienta que a apreensão de correio eletrónico “armazenado” ou “guardado” está sujeito, sem quaisquer

⁴³ (1) Se a mensagem estiver armazenada em ficheiro que seja cópia direta do webmail ou do cliente de correio eletrónico, então não restarão dúvidas da submissão da sua apreensão ao regime do art. 17.º LC. (2) Se a “mensagem” estiver guardada em outro tipo de ficheiro, designadamente formato word ou pdf, consistindo tal conteúdo numa reprodução fiel do seu conteúdo e “imagem”, designadamente se foi feito e guardado um *alt+print+screen* da mensagem, então ainda nos parece que tal apreensão deva ser submetida ao regime do art. 17.º LC. (3) Mas já no caso de se tratar de um *copy+paste* do texto da mensagem e guardado, por exemplo, em formato word ou pdf, já nos parece que tal ficheiro não corporiza uma mensagem de correio eletrónico, não estando tal apreensão sujeita ao art. 17.º LC.

⁴⁴ PEDRO VERDELHO considera que a LC, ao reproduzir o requisito da mensagem ser “de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova” (cfr. art. 179.º, n.º 1 CPP), não consagrando os restantes requisitos aí expressos, terá pretendido afastar, inequivocamente, os restantes. In PEDRO VERDELHO, “A nova Lei...”, p.746.

⁴⁵ ARMANDO DIAS RAMOS, na sua dissertação de mestrado, discorda em absoluto da equiparação entre o correio eletrónico e a correspondência, alegando que tal não é comparável, pois uma mensagem de correio eletrónico não é mais do que senão um ficheiro informático, pelo que considera que o art. 17.º da LC deveria ser alterado, retirando-se tal equiparação e passando tal a ser tratado como mero ficheiro digital. Em ARMANDO DIAS RAMOS, *Do correio tradicional ao correio electrónico: contributo para o estudo do fluxo informacional como meio de prova em direito penal*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais, Faculdade de Direito/UL, 2011.

restrições, ao disposto no art. 17.º LC, conjugado com os arts. 179.º e 252.º CPP⁴⁶.

A este respeito, BENJAMIM SILVA RODRIGUES coloca em causa a remissão para o regime da apreensão de correspondência (art. 179.º CPP). Neste regime, o juiz que tiver autorizado ou ordenado a diligência é a primeira pessoa a tomar conhecimento do conteúdo da correspondência apreendida, mandando juntá-la ao processo caso a considere relevante para a prova, ou, no caso contrário, restituindo-a (cfr. art. 179.º, n.º 3 CPP). Ora, quanto ao correio eletrónico, o juiz autoriza ou ordena a apreensão das mensagens quando se afigurarem de grande interesse para a descoberta da verdade ou da prova, o que pressupõe o conhecimento prévio do seu conteúdo. Assim, o citado autor considera haver uma “confusão legislativa” na remissão para o art. 179.º, n.º 3, pois ou o legislador se terá esquecido do teor do art. 179.º, n.º3 ou ter-se-á de admitir “uma (desproporcional) apreensão massiva dos correios eletrónicos” a fim de serem levados ao conhecimento do juiz, pois este só poderá apurar da sua pertinência após leitura⁴⁷.

ANA PAULA RODRIGUES pronunciou-se no sentido de ser necessária autorização judicial para a apreensão de mensagens de correio eletrónico que sejam encontradas armazenadas em sistema informático, aquando da realização de pesquisa informática⁴⁸. Assim, o Ministério Público determinará a pesquisa de dados informáticos armazenados em sistema informático, como autoridade judiciária competente (art. 15.º LC), sendo que no caso de serem encontradas mensagens de correio eletrónico, tais suportes devem ser presentes ao JIC, conforme art. 17.⁴⁹

Também RITA CASTANHEIRA NEVES defende que a remissão para o regime da apreensão de correspondência englobará o facto de ter de ser o juiz a primeira pessoa a tomar conhecimento do conteúdo do correio eletrónico, ordenando a junção ao processo se for relevante e, caso não seja, restituindo-o ao seu titular, ficando sujeito ao dever de segredo face ao seu conteúdo, não podendo ser utilizado como meio de prova (art. 179.º, n.º 3)⁵⁰. Também neste sentido, SANTOS CABRAL, em comentário ao art. 179.º do CPP, refere que a competência exclusiva do JIC tomar

⁴⁶ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal...*, p. 510.

⁴⁷ BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Da Prova Penal, Tomo II, Bruscamente... A(s) Face(s) Oculta(s) dos Métodos Ocultos de Investigação Criminal*, Editora Letras e Conceitos, 2010, pp. 453 e 454.

⁴⁸ ANA PAULA RODRIGUES, “Pornografia de menores...”, p. 290.

⁴⁹ *Idem*, pp. 288 a 290.

⁵⁰ RITA CASTANHEIRA NEVES, *As ingerências nas...*, pp. 274 e 275.

conhecimento, em primeiro lugar, do conteúdo da correspondência apreendida “se estendeu ao conteúdo do correio eletrónico, por força da subsequente Lei n.º 109/2009, constituindo a sua violação nulidade expressa absoluta e que se reconduz, a final, ao regime de proibição de prova”⁵¹.

Exatamente a este propósito, é de citar o Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 11-01-2011, decidindo recurso interposto pelo Ministério Público, onde se pode ler que “não se vê igualmente, que face às exigências constantes do regime legal, que exige despacho do JIC e que este seja a pessoa a tomar conhecimento “em primeiro lugar” do conteúdo da correspondência e do correio eletrónico apreendidos, “sob pena de nulidade”, que se pudesse entender, como no despacho recorrido, que se criara um regime legal dito “específico”, diverso, menos exigente, e que pudesse dispensar o cumprimento do disposto no art. 179.º, n.º 3 do CPP, quando os termos da lei especial, Lei do Cibercrime, (Lei n.º 109/2009, de 15 de Setembro) remetem expressamente para o regime geral previsto no Código de Processo Penal, sem redução do seu âmbito, antes se impondo a sua aplicação na sua totalidade”⁵².

Já para PEDRO VERDELHO, o juiz não tem de ser o primeiro a tomar conhecimento das mensagens. O autor considera que a letra da lei aponta no sentido de ser feita a apreensão cautelar das mensagens de correio eletrónico, supondo, então, a tomada de conhecimento das mensagens por quem executa a pesquisa, sendo depois levadas ao conhecimento do juiz em ordem à sua eventual junção ao processo, não se mostrando outra solução viável⁵³.

Parece-nos que a melhor solução será a de admitir uma primeira seleção das mensagens relevantes feita por quem executa a busca (em princípio, sempre o órgão de polícia criminal), atendendo, designadamente, à data das mensagens, ao remetente e/ou destinatário, bem como aos dados/informações já constantes do processo, levando então ao conhecimento do juiz o resultado dessa seleção realizada para que seja ele o primeiro a tomar conhecimento do seu teor integral – e isto quanto a qualquer mensagem, independentemente de (eventualmente) já ter sido lida ou não pelo recetor, daqui advindo também um regime uniforme – e

⁵¹ JOSÉ SANTOS CABRAL, *et. al.*, *Código de Processo Penal Comentado*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 765.

⁵² Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 11-01-2011, processo n.º 5412/08.9TDLSB-A.L1-5.

⁵³ PEDRO VERDELHO, “A nova Lei do Cibercrime”, in *Scientia Iuridica...*, p.743 e 744.

decidir em ordem à sua junção, ou não, no processo, evitando-se, com aquela seleção, a indesejável *apreensão massiva dos e-mails*.

De todo o modo, importa aqui salientar que, atenta a aplicabilidade do regime da apreensão de correspondência, pode ter também aqui lugar a aplicação do art. 252.º, n.º 2, do CPP, podendo o juiz, em caso de urgência, designadamente sempre que houver fundadas razões para crer que as mensagens podem conter informações úteis à investigação de um crime ou conduzir à sua descoberta, e que podem perder-se em caso de demora, autorizar a abertura e leitura de tais mensagens pelo órgão de polícia criminal⁵⁴.

2.2. Distinção: Interceção de comunicações (art. 18.º LC)

O art. 18.º da LC – Interceção de comunicações –, vem regular a interceção e o registo de transmissões de dados informáticos, prevendo os seguintes requisitos de tal diligência no seu n.º 2: **(1)** que esteja a decorrer inquérito, isto é, a sua autorização estará sempre associada e destinar-se-á a recolha de prova no âmbito de processo crime aberto e que esteja a decorrer naquela fase processual, logo, afastando-se a sua aplicabilidade a “ações preventivas ou proativas de investigação criminal”⁵⁵; **(2)** haver razões para crer que é indispensável para a descoberta da verdade ou que a prova seria, de outra forma, impossível ou muito difícil de obter; **(3)** autorização por despacho fundamentado do juiz de instrução, mediante requerimento do Ministério Público.

Uma das diferenças que deve ser, desde já, assinalada, relaciona-se com o diferente âmbito de aplicação do art. 18.º e do art. 17.º.

Assim, se quanto ao disposto no art. 17.º LC, tal regime é aplicável, por força do art. 11.º LC, a processos relativos a crimes previstos na Lei do Cibercrime – os designados crimes informáticos em sentido estrito⁵⁶, cometidos por meio de um sistema informático ou em relação aos quais seja necessário proceder à recolha de prova em suporte eletrónico, sem mais, já o disposto no art. 18.º tem um âmbito de aplicação mais res-

⁵⁴ Neste sentido, *vide* também o acórdão citado.

⁵⁵ BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Da Prova Penal...*, p. 455.

⁵⁶ PEDRO VENÂNCIO, *Lei do Cibercrime...*, p. 21. Também sobre a classificação dos crimes informáticos, JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito da Internet e da sociedade da informação*, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, pp. 255 e 282, e PEDRO VERDELHO, “Cibercrime”, in AA.VV. *Direito da Sociedade da Informação* (coordenação: José de Oliveira Ascensão), vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 355 a 368.

trito, sendo aplicável, de igual modo, a processos relativos aos crimes previstos na LC (art. 18.º, n.º 1, al. a) LC), mas, já diferentemente, no caso de serem cometidos por meio de um sistema informático ou em relação aos quais seja necessário proceder à recolha de prova em suporte eletrónico, casos estes em que apenas é admissível quando tais crimes estiverem previstos no art. 187.º do Código de Processo Penal (CPP), isto é, sujeita-se à condição de se estar perante os designados crimes de catálogo (cfr. art. 18.º, n.º 1, al. b) LC). Refira-se que as disposições processuais previstas na LC não prejudicam o regime da Lei n.º 32/2008⁵⁷, sendo com esta cumulativa⁵⁸.

Logo em 2007, após a revisão do CPP, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE alertou que a submissão do correio eletrónico, mesmo o já armazenado em suporte digital, ao regime das escutas telefónicas vedou “a apreensão de correio eletrónico nos crimes onde ela mais se afigura necessária, tais como os crimes de ameaças e injúrias cometidas pelo correio eletrónico e ainda os crimes de dano informático, acesso ilegítimo, interceção ilegítima e reprodução ilegítima de programa protegido”, atenta a sua moldura penal, previstos, à data, na Lei n.º 109/91⁵⁹. Mas note-se que PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE considera que a restrição constante na parte final da al. b) do art. 18.º da LC: “quando tais crimes se encontrem previstos no art. 187.º do CPP” é aplicável também à al. a) do art. 18.º LC, pelo que entende estar-se sempre dependente de ser aplicável ao crime uma pena máxima superior a 3 anos⁶⁰.

PEDRO VERDELHO considera que o propósito do art. 18.º é legitimar a interceção de comunicações quando estiverem em causa crimes informáticos, pois a generalidade destes crimes não está diretamente incluída

⁵⁷ A este propósito, CARLOS PINHO chama a atenção para a existência de três regimes diferentes aplicáveis à aquisição de dados de base, dados de tráfego e dados de localização, designadamente os regimes do CPP, da Lei n.º 32/2008 e da Lei do Cibercrime. In CARLOS PINHO, “Os problemas interpretativos resultantes da Lei n.º 32/2008, de 17 de julho”, in *Revista do Ministério Público*, N.º 129, JAN/MAR 2012, p. 79. Menciona-se aqui a Lei das Comunicações Eletrónicas, Lei n.º 5/2004, alterada e republicada pela Lei 51/2011, de 13 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável às redes e serviço conexos, transpondo as Diretivas n.º 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2009/140/CE.

⁵⁸ RENATO LOPES MILITÃO, “A propósito da Prova Digital...”, p.275.

⁵⁹ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007, p. 518.

⁶⁰ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal...*, 2011, p. 549.

no catálogo previsto no art. 187.º CPP, pelo que “a extensão do regime das interceções telefónicas à interceção de outras comunicações não tinha viabilidade prática quanto aos crimes informáticos, ou a crimes relacionados com a informática, ou ainda a crimes cometidos por via de computadores”⁶¹.

Também neste sentido, BENJAMIM SILVA RODRIGUES considera que a possibilidade conferida pelo art. 18.º da LC vem corrigir aquela “falha tremenda” que impossibilitava o recurso ao regime das escutas telefónicas para a investigação dos principais crimes informático-digitais⁶².

Tal interceção pode destinar-se ao registo de dados relativos ao conteúdo das comunicações ou visar apenas a recolha e registo de dados de tráfego, de acordo com as necessidades concretas da investigação, devendo tal âmbito surgir especificado no despacho do JIC (art. 18.º, n.º 3 LC).

Quanto ao regime aplicável, estabelece-se que em tudo o que não for contrariado pelo previsto no art. 18.º LC, será aplicável o regime das “escutas telefónicas”, constante dos artigos 187.º, 188.º e 190.º do Código de Processo Penal, à interceção e registo de transmissões de dados informáticos (art. 18.º, n.º 4 LC).

Concordamos com PEDRO DIAS VENÂNCIO, quando o autor, a propósito do art. 18.º LC, refere que “naturalmente que neste caso falamos da interceção de mensagens de correio eletrónico em tempo real, ou seja, no seu trajeto do computador do emissor para o computador do recetor através da rede de servidores”, bem como, “à interceção de mensagens trocadas através de processos de comunicação instantânea (usualmente designados por serviços de “Chat”...)”⁶³. Pois, como refere o autor, quanto às mensagens de correio eletrónico que não sejam alvo de interceção no seu trajeto, ou seja, quanto às mensagens recebidas e armazenadas na caixa de correio do destinatário, seja em servidor de *webmail* ou no próprio computador, o meio de obtenção aplicável será a apreensão de correspondência, por aplicação do art. 17.º LC⁶⁴.

Não concordamos, pois, que se possa transplantar o raciocínio antes expresso por COSTA ANDRADE, em que o autor advogava que “do lado do *correio eletrónico* parece dever continuar a adscrever-se o estatuto e

⁶¹ PEDRO VERDELHO, “A nova Lei do Cibercrime”,..., pp.746 e 747.

⁶² BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Da Prova Penal...*, p. 454.

⁶³ PEDRO DIAS VENÂNCIO, *Lei do Cibercrime – Anotada e Comentada*, 1.ª ed., Coimbra editora, 2011, p.119.

⁶⁴ *Idem*, pp. 119 e 120.

o regime das telecomunicações aos *e-mails* que continuam (e enquanto continuam) no domínio – e, por causa disso, expostos à intromissão arbitrária do *provider*”, independentemente do destinatário ter já, ou não, conhecimento do seu conteúdo⁶⁵.

Refira-se que o próprio autor, a respeito de *e-mails* ainda não abertos e lidos – embora chamando a atenção para o facto de que “o conhecimento do destinatário pressupõe da parte deste um gesto necessário de “chamada” da mensagem, gesto que desencadeia um ato de telecomunicação (do *provider* para o destinatário)” – admite que se possa considerar já finalizado o processo de transmissão⁶⁶, considerando que o correio eletrónico é um domínio onde “os conceito de «fim» da transmissão e de «domínio» sobre a (..) mensagem perdem nitidez e rigor”⁶⁷.

Consideramos, assim, que a divisão entre os arts. 18.º e 17.º está precisamente entre interceção em tempo real, sem que o visado tenha, portanto, conhecimento, e apreensão no decurso de pesquisa informática. De facto, este art. 18.º LC corresponde às medidas previstas nos arts. 20.º e 21.º da Convenção sobre o Cibercrime, sendo que o art. 21.º, n.º 1, da Convenção é bem explícito ao referir que cada Parte deve adotar medidas destinadas a **(a)** recolher ou registar, através da aplicação dos meios técnicos existentes no seu território e a **(b)** obrigar um prestador de serviços, no âmbito da sua capacidade técnica a: **(i)** recolher ou registar, através da aplicação dos meios técnicos existentes no seu território; ou a **(ii)** cooperar com as autoridades competentes e a dar-lhes assistência na recolha ou no registo, em tempo real, dos dados de conteúdo de comunicações específicas feitas no seu território, transmitidas através de um sistema informático.

Entendemos, no entanto, que a interceção em tempo real pode levantar sérias dificuldades jurídicas. De facto, levantar-se-ão barreiras por o servidor de correio eletrónico estar sujeito a jurisdição estrangeira (ex.: hotmail, gmail...), o que indicará que o utilizador está manifestando, “ainda que despreziosamente”, a vontade em submeter as suas relações de e-mail a lei estrangeira⁶⁸.

O caminho para ultrapassar tais dificuldades terá de passar por medidas de cooperação internacional, designadamente através da previsão

⁶⁵ COSTA ANDRADE, “Bruscamente no verão passado”..., pp. 163 e 164.

⁶⁶ *Idem*, p. 164.

⁶⁷ *Idem*, p. 163.

⁶⁸ LEITE DE CAMPOS e FREIRE e ALMEIDA, “O direito ao bom nome e à reputação e a Internet”, in Galileu, Vol. XVII, N.º 1/N.º2, 2012, p. 111.

nos vários ordenamentos jurídicos (no caso português, art. 26.º da LC) das medidas consagradas nos arts. 33.º e 34.º da Convenção sobre o Cibercrime relativas, respetivamente, ao auxílio mútuo para a recolha, em tempo real, de dados de tráfego e para a interceção, em tempo real, de dados de conteúdo.

Para tal, e como em toda a matéria respeitante à cibercriminalidade, a harmonização da legislação e o consequente desenvolvimento de meios adequados revelam-se, assim, essenciais⁶⁹.

Como essencial se revela também a especialização técnica, designadamente dos órgãos de polícia criminal, mas também das autoridades judiciais, “ou então não é verdade que se queira combater a sério os efeitos perversos que acompanham o crescimento da sociedade de informação”⁷⁰.

E especialização que não se pode cingir à Polícia Judiciária (PJ), pois apesar da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) – Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, alterada pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio –, prever que é da competência reservada da PJ a investigação dos crimes informáticos e praticados com recurso a tecnologia informática, bem como dos crimes conexos com aqueles (art. 7.º, n.º 3, al. 1) e o) da LOIC), esta competência de investigação pode ser deferida a outros órgãos de polícia criminal (art. 8.º LOIC), bem como, pelo facto de a informática poder estar presente na vasta área de investigação criminal atribuída aos outros OPC`s (arts. 4.º e 6.º LOIC), podendo revelar-se necessário, designadamente, proceder à apreensão e à interceção de correio eletrónico para efeitos de obtenção de prova.

Conclusão

A LC, como ponto de partida, conjugada com as disposições respetivas do CPP, no que for correspondentemente aplicável e não contrariar os preceitos da LC, constituem o atual quadro legal de apreensão e de interceção do correio eletrónico.

⁶⁹ PEDRO VENÂNCIO, *Investigação e Meios de Prova na Criminalidade Informática*, Verbo Jurídico, 2006, p. 25.

⁷⁰ PAULO DE SOUSA MENDES, “A responsabilidade de pessoas colectivas no âmbito da criminalidade informática em Portugal”, in AA.VV, *Direito da Sociedade da Informação* (coordenação: José de Oliveira Ascensão), vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 386.

Assim, esse quadro legal não é o resultado da soma aritmética de todas aquelas disposições normativas, pois os regimes respetivos do CPP só são aplicáveis, para a apreensão, naquilo que for correspondentemente aplicável (art. 17.º LC, *in fine*), e para a interceção, em tudo o que não for contrariado pelo art. 18.º LC.

Consideramos que na previsão do art. 17.º LC, se encontram quer as mensagens constantes do serviço de *webmail*, não lidas ou já lidas, quer as constantes de cliente de correio eletrónico (ex.: *Outlook*), bem como aquelas guardadas, em suporte digital, em formato de ficheiro (autónimo) de mensagem (ex.: no disco rígido do computador ou em *pen*).

De facto, quando o preceito se refere a mensagens de correio eletrónico armazenadas nesse sistema informático ou noutra a que seja permitido o acesso legítimo a partir do primeiro, e dada a abrangência da noção de “sistema informático” constante no art. 2.º, al. a) LC, as mensagens poderão estar armazenadas quer no computador, quer no servidor de *webmail*.

Entendemos que a solução legal pretendeu, por um lado, fazer face à dificuldade (impossibilidade) técnica de delimitar os momentos do correio eletrónico, não sendo assim tal adequado para a delimitação de (diferentes) regimes aplicáveis e, por outro lado, prevendo a proteção de todas as mensagens de correio eletrónico pelo regime da apreensão de correspondência, parece ter querido fazer face à crítica generalizada quanto à extensão antes operada pelo art. 189.º, n.º 1 do CPP, na reforma de 2007, que estendia este regime até às mensagens já guardadas localmente, fora de *webmail* ou de cliente de correio eletrónico.

Parece-nos, também, que a solução da LC vem garantir alguma segurança jurídica, na medida em que garante a aplicação do mesmo regime à diversidade de natureza das mensagens constantes em *webmail* – itens enviados, recebidos e eliminados (ainda não definitivamente), e mesmo no item “Rascunhos” e Item “A enviar”.

Quanto às mensagens que constem no item “Rascunhos”, devem merecer a mesma proteção jurídica de todas as outras, atendendo que se tratam de mensagens eventualmente concluídas e prontas a serem enviadas.

Já quanto às mensagens no item “A enviar”, ou seja, aquelas em que o utilizador já realizou o procedimento de envio, mas em que, por qualquer motivo, a comunicação ainda não chegou ao destino, parece-nos que o seu eventual enquadramento no regime da apreensão de correspondência, com alguma reserva, só poderá passar pela aplicação do regime da suspensão de remessa de correspondência, art. 252.º, n.º 3 CPP.

Respondemos, assim, afirmativamente à questão colocada: a LC consagrou uma proteção uniforme à apreensão de mensagens de correio eletrónico, desconsiderando as doutrinas normalmente avançadas de delimitação do regime aplicável consoante os momentos das mensagens.

Mas não podemos concordar com a solução adotada de prever o regime de apreensão de correspondência a mensagens meramente armazenadas local e isoladamente (fora do cliente de correio eletrónico) no computador.

De facto, não nos parece compreensível que seja dado o mesmo enquadramento a uma mensagem que ainda conste de um serviço de *webmail* face a uma mensagem guardada no computador (ou outro dispositivo de armazenamento). A estas, ou melhor, a estes ficheiros, parece-nos preferível que fosse aplicado o regime constante dos arts. 15.º, n.º 1, e 16.º da LC, o que não nos parece defensável, por ser menos exigente, designadamente quanto à autoridade judiciária competente para determinar a apreensão.

De todo o modo, pensamos haver um limite à aplicação do art. 17.º a toda e qualquer mensagem de correio eletrónico guardada na memória do computador. Assim, entendemos que não será de aplicar tal regime nos casos em que não seja possível associar o ficheiro a uma mensagem de correio eletrónico ou em que essa mensagem de correio eletrónico esteja de tal forma “desfigurada” que já não se assemelhe a tal.

Quanto ao procedimento de validação das mensagens, parece-nos que a melhor solução será a de admitir uma primeira seleção das mensagens relevantes feita por quem executa a busca, atendendo, designadamente, à data das mensagens, ao remetente e/ou destinatário, bem como aos dados/informações já constantes do processo, levando então ao conhecimento do juiz o resultado dessa seleção realizada para que seja ele o primeiro a tomar conhecimento do seu teor integral – e isto quanto a qualquer mensagem, independentemente de (eventualmente) já ter sido lida ou não pelo recetor, daqui advindo também um regime uniforme – e decidir em ordem à sua junção, ou não, no processo, evitando-se, com aquela seleção, a indesejável *apreensão massiva dos e-mails*.

Quanto à delimitação entre os arts. 18.º e 17.º, situa-se entre a interceção em tempo real (sem conhecimento do visado) e apreensão no decurso de pesquisa informática. De facto, este art. 18.º LC corresponde às medidas previstas nos arts. 20.º e 21.º da Convenção sobre o Cibercrime, sendo que o art. 21.º, n.º 1, da Convenção é bem explícito ao referir que cada Parte deve adotar medidas destinadas a permitir a

interceção, em tempo real, dos dados de conteúdo de comunicações realizadas através de um sistema informático.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007.
- _____, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4.^a ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2011.
- ANDRADE, Manuel da Costa, “*Bruscamente no verão passado*”, a reforma do Código de Processo Penal, Coimbra, Coimbra editora, 2009
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *Direito da Internet e da sociedade da informação*, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.
- ANTUNES, André, *Recolha de Prova Digital – Correio Electrónico e Processo Penal*, Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, ISCPSI, 2011.
- BRAVO, Rogério, “Da não equiparação do correio-electrónico ao conceito tradicional de correspondência por carta”, in *Polícia e Justiça*, II Série, N.º 7, Jan-Jun de 2006, ISPJCC, pp. 207-216.
- CABRAL, José Santos, COSTA, Eduardo, GASPARGAR, António Henriques, HENRIQUES DA GRAÇA, António, MADEIRA, António, MENDES, António, *Código de Processo Penal Comentado*, Coimbra, Almedina, 2014.
- CAMPOS, Diogo Leite de, FREIRE e ALMEIDA, Daniel, “O direito ao bom nome e à reputação e a Internet”, in *Galileu*, Vol. XVII, N.º 1/N.º2, 2012, pp. 81-145.
- LEITÃO, Adelaide Menezes, “Metatags e correio electrónico entre os novos problemas do direito da internet”, in AA.VV, *Direito da Sociedade da Informação* (coordenação: José de Oliveira Ascensão), vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 405-431.
- MENDES, Paulo de Sousa, “A responsabilidade de pessoas colectivas no âmbito da criminalidade informática em Portugal”, in AA.VV, *Direito da Sociedade da Informação* (coordenação: José de Oliveira Ascensão), vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 385-404.
- MILITÃO, Renato Lopes, “A propósito da Prova Digital no Processo Penal, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 72, JAN/MAR de 2012, pp. 247 a 285.
- NEVES, Rita Castanheira, *As ingerências nas comunicações electrónicas em protecção penal: natureza e respectivo regime jurídico do correio electrónico enquanto meio de obtenção de prova*, Coimbra, Coimbra editora, 2011.
- PINHO, Carlos, “Os problemas interpretativos resultantes da Lei n.º 32/2008, de 17 de julho”, in *Revista do Ministério Público*, N.º 129, JAN/MAR 2012, pp. 63 a 93.

- RAMOS, Armando Dias, *Do correio tradicional ao correio electrónico: contributo para o estudo do fluxo informacional como meio de prova em direito penal*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais, Faculdade de Direito/UL, 2011.
- RAMOS, Vânia Costa, “Âmbito e extensão do Segredo das telecomunicações. Breves notas ao Acórdão do Segundo Senado do Tribunal Constitucional Federal Alemão, de 2 de Março de 2006”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 28, N.º 112, OUT/DEZ 2007, pp. 141 a 159.
- RODRIGUES, Ana Paula, “Pornografia de menores: novos desafios na investigação e recolha de prova digital”, in *Revista do CEJ*, N.º 15, 1.º semestre, 2011, pp. 261-291.
- RODRIGUES, Benjamim Silva, *Das Escutas Telefónicas à Obtenção da Prova (Em Ambiente) Digital, Tomo II, A monitorização dos fluxos informacionais e comunicacionais*, 2.ª ed., Coimbra, 2009.
- _____, *Da Prova Penal, Tomo II, Bruscamente... A(s) Face(s) Oculta(s) dos Métodos Ocultos de Investigação Criminal*, Editora Letras e Conceitos, 2010.
- RODRIGUES, Sara Mafalda de Anjos, *Da admissibilidade de apreensão de correio electrónico no âmbito das buscas efectuadas pela autoridade da concorrência*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, Faculdade de Direito/UL, 2010.
- SANTOS, Nuno Ricardo Pica dos, “Localização celular... para além da medida cautelar e de polícia”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSP em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Almedina, 2009.
- TEIXEIRA, Carlos Adérito, “Escutas Telefónicas: a mudança de paradigma e os velhos e os novos problemas”, in *Revista do CEJ*, N.º 9 (Especial), 1.º semestre, 2008, pp. 243-295.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Escutas telefónicas: da excepcionalidade à vulgaridade*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008.
- VENÂNCIO, Pedro Dias, *Investigação e Meios de Prova na Criminalidade Informática*, Verbo Jurídico, 2006. Acedido em: «www.verbojuridico.com/doutrina/tecnologia/meiosprova_criminalidadeinformatica.pdf»
- _____, *Lei do Cibercrime – Anotada e Comentada*, Coimbra editora, 2011.
- VERDELHO, Pedro, “Cibercrime”, in AA.VV, *Direito da Sociedade da Informação* (coordenação: José de Oliveira Ascensão), vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 347-383.
- _____, “A obtenção de prova no ambiente digital”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 25, n.º 99, Jul-Set de 2004, pp. 117-136.
- _____, “Apreensão de correio electrónico em Processo Penal”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 25, n.º 100, Out-Dez de 2004, pp. 153-164.

_____, “Técnica no novo C.P.P.: Exames, Perícias e Prova Digital”, in *Revista do CEJ* – Número Especial: Jornadas sobre a revisão do Código de Processo Penal, N.º 9, 1.º semestre de 2008, pp. 145-171.

_____, “A nova Lei do Cibercrime”, in *Scientia Iuridica*, Tomo LVIII, n.º 320, Out-Dez de 2009, pp.717-749.

Jurisprudência e Pareceres

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 11-01-2011, processo n.º 5412/08.9TDLSB-A.L1-5.

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 29-03-2011, processo n.º 735/10.0GAPTL.

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 593/2008, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 17, de 26 de janeiro de 2009.

Parecer da Procuradoria-Geral da República, n.º 11/2011, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 109, de 5 de Junho de 2012.

Fórmula Típica do Artigo 241-C do ECA Cibernético: ecos do Direito Penal do Inimigo?¹

STENIO SANTOS SOUSA

*Mestre em Ciências Policiais,
Especialização em Criminologia e Investigação Criminal*

Per molteplici ragioni, tutte connesse al fatto che il diritto penale, anzi il diritto tout court, è la negazione del nemico; perché è lo strumento, il tramite mediante il quale i rapporti di convivenza trapassano dallo stato selvaggio allo stato civile e ciascuno è riconosciuto come persona. La pena in questo senso, è la negazione della vendetta, così come il diritto in generale è la negazione della guerra.

LUIGI FERRAJOLI²

Sumário: 1. Contextualização da proposta investigativa; 2. Direito Penal do Inimigo: breves recortes; 3. Ecos do Direito Penal do inimigo na construção do ECA Cibernético no Brasil; 4. Considerações finais.

¹ Artigo científico apresentado, em 30 de abril de 2013, ao Prof. Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente como exigência parcial para aprovação na Cadeira de Direito Penal do Mestrado em Ciências Policiais, Criminologia e Investigação Criminal, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, em Lisboa, Portugal.

² Luigi Ferrajoli, Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale. Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale.: “Por múltiplas razões, todas conexas ao fato de que o direito penal, de fato o direito simplesmente, é a negação do inimigo; porque é o instrumento, o meio pelo qual as relações de convivência ultrapassam do estado de selvageria ao estado de civilidade e cada um é reconhecido como pessoa. A pena, neste sentido, é a negação da vingança, assim como o direito em geral é a negação da guerra.” (Tradução livre do autor)

Palavras-Chave: direito penal do inimigo; terrorismo; crimes cibernéticos; exploração sexual infantil; Estatuto da Criança e do Adolescente.

Summary: 1. Contextualization of the investigative proposal; 2. Criminal Law of the Enemy: brief cuts; 3. Echoes of the enemy's Criminal Law in the construction of the Cybernetic ECA in Brazil; 4. Final considerations.

Keywords: criminal law of the enemy; terrorism; cybercrimes; child sexual exploitation; Child and Adolescent Statute.

1. Contextualização da proposta investigativa

As grandes problematizações atuais do Direito Penal, que desde a obra *“Kriminalpolitik und Strafrechtssystem”* de Claus Roxin, integrado pela Política Criminal, levantam a questão do uso que dele se tem feito para a (re)ordenação da complexa e multifacetária sociedade do terceiro milênio. Nessa perspectiva, indubitável a afirmação de que o século XXI, tal como hoje se configura, inicia-se com o 11 de setembro nos Estados Unidos da América. Uma mudança paradigmática na segurança pública (e na Defesa) mundial se fez sentir, a partir do choque dos aviões civis americanos sob o comando da Al-Qaeda, nas torres gêmeas do World Trade Center. As repercussões, várias, ainda se fazem sentir gravemente, passada mais de uma década. E dentre estas, a guerra ao terror é daquelas que se não pode permanecer indiferente.

No campo do Direito Penal, desde a década de 80, mas com mais força a partir dos eventos fatídicos citados, uma teoria originada na Alemanha, a partir dos trabalhos desenvolvidos por Günther Jakobs, denominada “direito penal do inimigo”, serviu para justificar “cientificamente” uma resposta desproporcional e permanente ao sentimento de insegurança pairando sob os grandes Estados do Ocidente e Israel, originária de um inimigo sem rosto, por vezes invisível, com o qual os Estados, da forma como foram originalmente concebidos, não estavam (?) preparados para lidar adequadamente.

A repercussão dessa doutrina, outrossim, não se restringe ao terrorismo. Antes, imiscui-se no dia-a-dia das pessoas, na percepção de mundo, das coisas e das relações dialéticas entre mundo, sujeito e coisas, e ainda no “inconsciente coletivo”, no modo de agir e de reagir aos fenômenos circundantes. O legislador, ao seu turno, enquanto ser-no-mundo (Dasein³),

³ Trata-se de um conceito fundamental no existencialismo do filósofo alemão Martin Heidegger e que pode ser traduzido como “ser-aí” (em alemão: *da*=aí; *Sein*=ser).

também termina por refletir, em algum momento, essa angústia em sua produção legislativa, inovando os ordenamentos jurídicos domésticos de modo inexorável.

A partir das reflexões levantadas sobre a temática na Cadeira de Direito Penal do Mestrado em Ciências Policiais, buscou-se averiguar, dentre as legislações mais recentes no Brasil, se haveria alguma de onde se pudesse extrair algum desses efeitos, ainda que mínimo, algum eco dessa doutrina de maximização das respostas penais, a partir da eleição de um “inimigo”.

Em face da experiência na área, entre os anos de 2008 e 2011, tendo vivenciado algumas dessas angústias e, inclusive, colaborado na elaboração da legislação, em face de ter assessorado a CPI-Pedofilia, do Senado Federal, juntamente com uma equipe multidisciplinar, optou-se pela análise crítica da Lei 11.829, de 2008. Todavia, em face do reduzido espaço que um trabalho desta natureza permite, o estudo estará restrito ao art. 241-C do que, aqui, fica denominado o Estatuto da Criança e do Adolescente Cibernético ou simplesmente “ECA Cibernético”.

O ECA Cibernético, para os fins desta proposta de investigação, é entendido como o conjunto de tipos penais que, desde 25 de novembro de 2008, passaram a integrar o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069/90, no seu Título VII (Dos Crimes e Das Infrações Penais), Capítulo I (Dos Crimes), Seção II (Dos Crimes em Espécie), entre os arts. 241-A e 241-D, em face da emergência da Lei 11.829, de 2008, concebida como fruto do trabalho da CPI-Pedofilia, do Senado Federal Brasileiro.

Esses tipos penais foram reunidos sob a mesma categoria cibernética, a despeito de que outros ali presentes também sejam úteis para a revelação de condutas praticadas na rede mundial de computadores, apenas para fins didáticos, em face de conterem, expressamente, elementos descritivos que, imediatamente e no contexto, remetem, ainda que inconscientemente ou indiretamente, a uma realidade “cibernética”, a exemplo do uso de expressões como: “*sistema informático ou telemático*” (Art. 241-A, caput), “*serviço de armazenamento das fotografias*” (Art. 241-A, §1.º, I) “*rede de computadores*” (241-A, §1.º, II), “*desabilitar o acesso ao conteúdo ilícito*” (Art. 241-A, §2.º); “*armazenar, por qualquer meio, fotografia, vídeo ou outra forma de registro*” (Art. 241-B, caput); “*divulgar por qualquer meio*” (Art. 241-C, parágrafo único), “*por qualquer meio de comunicação*” (Art. 241-D, caput).

Para saber mais sobre o tema, conferir “Ser e Tempo” (*Sein und Zeit*, no original), obra seminal do citado autor, publicada em 1927.

Dentre os tipos penais revelados no ECA Cibernético, procura-se, com mais especificidade, compreender o sentido e o alcance do atual Art. 241-C, que inovou o ordenamento jurídico-penal brasileiro, ao estabelecer a conduta de “simulação de pornografia infantil”. Além disso, busca-se saber se, em sua origem e justificação, haveria algum eco (ou ecos) de um “direito penal do inimigo”, da forma como o apresentou à comunidade científica entre as décadas de 80 e 90, o professor catedrático da Universidade de Bonn, Günther Jakobs.

Para tanto, são feitos breves recortes sobre o que seria o direito penal do inimigo, como ele tem aparecido em discursos nos EUA, Europa continental e América Latina para, a partir dessas noções preliminares, analisar, brevemente, “se” e “o que” há de eco daquela doutrina na formulação do tipo penal supracitado.

2. Direito Penal do Inimigo: breves recortes

Em sua conferência *“Feindstrafrecht? Eine Untersuchung zu den Bedingungen von Rechtlichkeit”*, cujos manuscritos foram traduzidos por Cancio Meliá sob o título *“¿Derecho Penal Del Enemigo? Un estudio acerca de los presupuestos de juridicidad”*, Günther Jakobs discute se seria correto reconhecer em todo ser humano uma pessoa e em toda pessoa um participante da comunidade jurídica, de modo a merecer os benefícios previstos nos chamados direitos humanos⁴.

Nesse sentido, adverte e esclarece, *ipsis verbis*: *“no es mi propósito convertir a alguien artificialmente en enemigo, sino el de describir⁵ a quién el sistema jurídico trata como enemigo, y pronosticar a quién atribuirá en el futuro ese papel”*⁶. Para tanto, indaga se a juridicidade, que neste estudo é compreendida enquanto capacidade de ser beneficiário

⁴ JAKOBS, Günther. Derecho penal del enemigo? Un estudio acerca de los presupuestos de la juridicidad. *Panóptica*, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008. p. 198.

⁵ Em crítica ao uso de modelo descritivo, que considera falacioso, em contraposição a um outro prescritivo, alegado por Jakobs, Ferrajoli assim se manifestou: “suppongo che se chiediamo a Gunther Jakobs se condivide il modello del diritto penale del nemico, ci dirà che semplicemente sta descrivendo il fenomeno, destinato tuttavia ad affermarsi a fianco – o addirittura a salvare – il «diritto penale del cittadino». La distinzione matalinguistica tra «descrittivo» e «prescrittivo», del resto, non fa parte della cultura giuridica e politica funzionalistica (FERRAJOLI, Luigi. Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale. *Panóptica*, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008. p. 89).

⁶ JAKOBS. *Op. cit.* p. 199.

de direitos humanos, seria inata ao ser humano e, ainda que fosse, se não haveria exceções àquela.

Aprofundando suas reflexões e diante da proposição de que Hitler deveria ter tratamento de pessoa (e não de inimigo), Jakobs responde com um questionamento: pós ou antes de 1945? E responde que, durante o período de guerra, o *führer* não poderia ser tratado senão enquanto “inimigo”. Em seu raciocínio:

La vigorosa sentencia según la cual al menos hoy todos deben ser tratados como personas en Derecho, por lo tanto, como ya cabe suponer en este punto, necesita de una adición: siempre que aquellos “todos” cumplan a su vez con sus deberes, o, en el caso contrario, siempre que se los tenga controlados, es decir, que no puedan resultar peligrosos. Ahora bien, si hacen estragos, hay que combatirlos, y si existe la posibilidad de que los hicieran, hay que tomar medidas preventivas.⁷

Para Jakobs, o direito deve ser útil, com muito mais razão, às vítimas potenciais das ações ilícitas do que àqueles que violam as regras. Impor-se-ia, assim, distinguir entre “*un Derecho postulado [...], un Derecho-modelo, y la estructura normativa real de una sociedad. Aquel puede orientar en el futuro, ‘en espíritu’, pero sólo ésta orienta en el respectivo ‘aquí y ahora’*”.⁸

Parte de um pressuposto de Direito como sistema puramente normativo, para concluir que:

[...] el mundo de las normas jurídicas lleva aquí una vida propia en la que lo único que interesa es si las normas jurídicas y sus concreciones han sido inferidas de modo formalmente correcto de una norma de autorización vigente o de manera materialmente correcta de principios superiores materiales vigentes [...]⁹

Desse modo, Jakobs afirma que a desobediência a uma norma por uma pessoa deve implicar, necessariamente, uma sanção e, na ausência desta, é o Estado que deve ser sancionado pela omissão, donde se conclui que, para ele, a proteção da norma é a principal tarefa do ordenamento jurídico, sendo válido qualquer meio para o alcance de tal desiderato.

⁷ *Idem, Ibidem.*

⁸ *Idem.* p. 200.

⁹ JAKOBS. *Op. cit.* p. 201.

Analisando o conceito de inimigo em Günther Jakbos, Kai Ambos observa que houve uma significativa transformação entre suas primeiras digressões feitas sobre o tema, por volta do ano de 1985 – quando havia uma análise meramente descritiva do que seria o inimigo, como alguém que não possuiria o *status* de cidadão – e as últimas, no curso das “jornadas berlinenses”, em 1999, organizadas por Hassemer, Esser e Burckhard, quando, no discurso intitulado “*A ciência do direito penal na virada do milênio*”, após mencionar algumas espécies de indivíduos que se combateriam com “leis de luta”, em face do abandono permanente e voluntário do Estado de Direito que lhes caracterizaria (e.g.: delitos sexuais, criminalidade organizada econômica, tráfico organizado de drogas, terrorismo etc.), passou a defender a aplicação prática da doutrina, vaticinando:

Aí se encontra algo mais que a mera descrição da *lex lata* de direito penal do inimigo; concretamente, a criação de um conceito de inimigo sobre a base da compreensão jakobsiana da finalidade da pena: o inimigo é um indivíduo “que, não só de maneira incidental, no seu comportamento (...) ou em sua ocupação profissional (...) ou, principalmente, através de sua vinculação a uma organização (...), isto é, em qualquer caso de forma presumidamente duradoura, tem abandonado o direito, e por conseguinte já não garante o mínimo de segurança cognitiva do comportamento pessoal e o manifesta através de sua conduta¹⁰.”

Desse modo, para Jakobs, todo aquele que nega a “*legitimidade do ordenamento jurídico*”¹¹ e “*pretende destruí-lo*”¹², perderia o direito de ser tratado dentro do sistema de garantias fundamentais que renegou. Mas não apenas isso, o inimigo, por sua condição, de “*encosto perturbador*”¹³, perderia o próprio benefício, ainda que parcial, do conceito de pessoa, passando, portanto, a instrumento ou objeto de imposições por parte do Estado, que teria direito (e também o dever) de fazer o que fosse necessário para alcançar a sua finalidade enquanto tal, e agora livre das barreiras impostas pelas regras mínimas inerentes a um sistema de bens jurídicos, recusado por Jakobs no que pertence à justificação em um princípio limitador como é o de dignidade da pessoa humana, tido como “demasiado abstrato” e “não comprovável”.

¹⁰ AMBOS, Kai. Direito penal do inimigo. *Panóptica*, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008.p. 13.

¹¹ JAKOBS *apud* AMBOS. *Op. cit.*

¹² *Idem, Ibidem.*

¹³ *Idem, Ibidem.*

Refletindo-se sobre as teorizações propostas no seu funcionalismo sistêmico, não causa espécie sua utilização na construção da ideia de contraposição entre um direito penal do inimigo a outro, do cidadão. É que, ao criticar a estrutura do finalismo¹⁴, teorizada por Hans Welzel, e indo beber da fonte autopoietica dos sistemas de Niklas Luhman, Jakobs termina por concluir que o que, efetivamente, importa para o Direito é sua auto-preservação:

Lo que es realidad social no lo decide un individuo, tampoco el delincuente, sino la propia sociedad. Cuando llama al delito delito y trata al delincuente como tal, es decir, le impone una pena, ello demuestra la realidad de la norma, su vigencia social. Por lo tanto, una norma no sólo rige socialmente cuando es cumplida, sino también cuando se mantiene contrafácticamente; pues en ambos casos, cumple la función de garantizar seguridad de expectativas (Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, pp. 124 y ss.).¹⁵

Ao retirar o que há de humano no Direito¹⁶, portanto, ao tentar obter pureza científica em seu sistema teórico, a exemplo de Hans Kelsen, a quem nomina “*el normativista más grande del siglo XX*”¹⁷, somente resta a Jakobs concluir que a pena seria mera confirmação da validade da norma violada e que os bens jurídicos são apenas mediatamente pro-

¹⁴ Referindo-se ao que há de comum entre ROXIN e JAKOBS, OLIVEIRA ensina: “*Mas o ponto de contato entre ambas, e nisso reside a grande virada metodológica do funcionalismo, diz respeito à crítica que os dois autores reservam ao finalismo, no que diz respeito à base estrutural do aludido sistema jurídico-penal. Roxin e Jakobs estão de acordo na rejeição de um modelo teórico que se desenvolve a partir de um conceito prévio ao mundo jurídico, isto é, que vincula toda a regração normativa a um dado concreto do mundo do ser: O Direito, como a estruturação do dever ser, não poderia, segundo eles, se limitar às pré-definições do ser das coisas e do Homem, já que a normatização de condutas e comportamentos encontra sua fundamentação, e por isso devem se orientar (segundo), em determinadas finalidades (Roxin) ou segundo necessidades (Jakobs) da coexistência humana*”. (OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. *Sistemas penais e a nova Lei de drogas: do uso, da pena e de outras questões*. Panóptica, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008. p. 182)

¹⁵ JAKOBS. *Op. cit.* p. 202-203.

¹⁶ Diferentemente de JAKOBS, REALE, em sua teoria tridimensional do Direito, concluiu que este é fato, valor e norma. (REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002; *Teoria Tridimensional do Direito*. 5. ed. 5. tir. São Paulo: Saraiva, 2001)

¹⁷ JAKOBS. *Op. cit.* p. 202.

tegidos pela tutela penal, sendo que ao Direito caberia, imediatamente, a proteção do próprio sistema jurídico. É o que também se extrai das percepções de Eugênio Pacelli de Oliveira¹⁸ acerca do tema, *ipsis litteris*:

Para Jakobs, por exemplo, a punição da tentativa – sem lesão alguma a bem jurídico – deve ser explicada sob a perspectiva da lesão à norma jurídica, de tal modo que o decisivo na apreciação do fato penal deve ser precisamente a lesão à juridicidade, já que inexistente o dano ao bem jurídico. E isso decorre de sua concepção da pena pública estatal, como confirmação da validade de uma norma violada e não como sistema de proteção a bens jurídicos.

O que se critica em Jakobs não é exatamente a validade de sua tese funcionalista sistêmica do Direito Penal, mas sua legitimidade¹⁹, na medida em que dela pode se valer qualquer política criminal²⁰, inclusive aquela que se preste a negar direitos humanos fundamentais, e, antes ainda, para alguns, sua eficácia, “*perché perde la sua asimmetria con il crimine*”²¹.

Nesse sentido, muitas foram (e são) as críticas ao direito penal do inimigo, dentre as quais, por todos e desde a Itália, destaca-se com

¹⁸ OLIVEIRA. *Op. cit.* p. 181-184.

¹⁹ Nesse sentido, é a lição de VALENTE para quem: “*tratar um terrorista como um inimigo, como uma coisa ou como um objecto de prova, sem direitos, liberdades e garantias processuais deslegitima qualquer acção cooperativa judiciária europeia e internacional em matéria penal*” (Apud FERNANDES, Hélène Marine Serra. O direito penal do inimigo: reconfiguração do estado de direito? p. 14).

²⁰ “*Com efeito, aqueles que hoje glorificam o Estado penal, tanto na América quanto na Europa, são os mesmos que antigamente exigiam “menos Estado” em matéria econômica e social e que, de fato, conseguiram reduzir as prerrogativas e exigências da coletividade em face do mercado, isto é, face à ditadura das grandes empresas. Isso pode parecer uma contradição, mas, na realidade, eis aí os dois componentes do novo dispositivo de gestão da miséria que vem se desenvolvendo na era do desemprego de massa e do emprego precário. Esse novo “governo” de insegurança social – para usar as palavras de Michel Foucault – se apóia, por um lado, na disciplina do mercado de trabalho desqualificado e desregulamentado e, por outro, em um aparelho penal intrusivo e onipresente. Mão invisível do mercado e mão de ferro do Estado se conjugam e se completam para tornar mais aceitável o assalariado desorganizado e a insegurança social que isso implica. A prisão se torna um elemento fundamental*” (WACQUANT, Lôic. O surgimento do Estado Penal não é uma fatalidade. Entrevista. Panóptica, Vitória, vol. 4, n. 3, 2009. p.243).

²¹ FERRAJOLI. *Op. cit.* p. 94. : “porque perde sua assimetria com o crime” (Tradução livre do autor).

firmeza a de Luigi Ferrajoli, para quem o “direito penal do inimigo”, ao partir de uma lógica de guerra, não é outra coisa senão a negação do direito penal:

Dobbiamo allora domandarci: di che cosa stiamo discutendo quando parliamo di “diritto penale del nemico”? del “paradigma del nemico” nel diritto penale? Io credo che dobbiamo riconoscere, con assoluta fermezza, che stiamo parlando di un ossimoro, di una contraddizione in termini, che rappresenta, di fatto, la negazione del diritto penale: la dissoluzione del suo ruolo e della sua intima essenza, dato che la figura del nemico appartiene alla logica della guerra, che del diritto è la negazione, così come il diritto è la negazione della guerra.²²

Logo após ressaltar que em direito nada se cria de novidade, Ferrajoli termina por comparar o direito penal do inimigo ao modelo de direito stalinista e ao direito penal de autor, de origem nazista: “*Lo schema del diritto penale del nemico altro non è che il vecchio schema del “nemico del popolo” di staliniana memoria e, per altro verso, il modello penale nazista del “tipo normativo d’autore” (Tätertyp)*”²³

A seus críticos, Jakobs aponta que nada há além de indignação às suas conclusões, quando na verdade o que se deveria questionar seria se seus pressupostos estão corretos, em especial no que se refere à “juridicidade” ser, ou não, inata ao ser humano. Sugere, outrossim, em tom provocativo, que a fundamentação contrária deveria partir da indagação de se aquele estaria fundado em um “*sinlagma*”²⁴, ainda que presumido²⁵.

²² *Idem, Ibidem*. p. 88. : “Então, temos que nos perguntar: o que estamos falando quando falamos de “o direito penal do inimigo”? o “paradigma do inimigo” no direito penal? Eu acredito que devemos reconhecer, com os termos mais fortes possíveis, estamos a falar de um paradoxo, uma contradição em termos, isto é, na verdade, a negação do direito penal: a dissolução de seu papel e sua essência íntima, uma vez que a figura do inimigo pertence à lógica da guerra, que é a negação do direito, e o direito é a negação da guerra” (Tradução livre do autor).

²³ *Idem*. p. 89. : “O esboço do direito penal do inimigo não é outro senão o velho padrão de “inimigo do povo” de memória stalinista e, por outro lado, o modelo penal nazista do “tipo normativo de autor” (Tradução livre do autor).

²⁴ JAKOBS. *Op. cit.* p. 208.

²⁵ ZAFFARONI (In: “Estructura básica del derecho penal 2”. *Youtube*) e FERRAJOLI (in: “Entrevista a Luigi Ferrajoli (parte I)”. *Youtube*), dentre outros, afirmam que o conceito de ser humano (e, por consectário lógico o de direitos humanos e também o de juridicidade) seria ôntico, não precisando, pois, ser provado (“*um ser humano é um ser*

A despeito de todas as vozes contrárias, viu-se proliferar no Ocidente, ao menos primeira década do século XXI, uma profusão legiferante muito mais voltada às teorias preconizadas por Jakobs, que pelos defensores do garantismo ou do direito penal mínimo. Hélène Marine Serra Fernandes²⁶, nota, particularmente, esse efeito nos seguintes termos:

[...]É inegável que – à semelhança do sucedido nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, aquando dos atentados terroristas do 11 de Setembro de 2001 e do 7 de Julho de 2005, respectivamente – os acontecimentos do 11 de Março de 2004 conduziram a uma acção legiferante intensiva, de cunho reactivo e securitário, criando novos tipos de crime associados ao terrorismo (agravando as penas e actualizando os crimes previstos à data, no Código Penal – visto que a Espanha não detém uma lei antiterrorista especial, contrariamente ao Reino Unido e aos EUA), determinando a eleição do endurecimento da segurança como principal meio de combate face ao terrorismo.

Sendo assim, antes de ser possível realizar uma análise de eventuais efeitos no ECA Cibernético, passa-se a apontar breves reflexos da doutrina de Jakobs, enquanto antecedente e/ou consequente, mas sempre justificadora, de algumas políticas adotadas nos EUA, Espanha, Reino Unido e na América Latina, a partir dos discursos de guerra ao terror e eleição de um “inimigo”.

2.1. O 11 de setembro nos EUA E a reação de G. W. Bush

O 11 de setembro de 2001, marcado pelo uso de aeronaves civis americanas, sob a coordenação da Al-Qaeda, para a destruição do maior símbolo financeiro norte-americano (World Trade Center), bem como pela tentativa parcialmente frustrada de ataques aos seus maiores sím-

humano”). Partindo-se, por outro lado, do método cartesiano, que pressupõe que só pode existir aquilo que for provado, chega-se a um impasse de difícil superação: provado o “eu”, na máxima latina “*cogito, ergo sum*”, ainda seria necessário provar a existência do “outro” e, assim, sucessivamente. Ocorre que a própria prova do “eu” foi contestada por Kierkegaard, que concluiu que a existência, em si, já teria sido um pressuposto para Descartes (“*o eu, que já existe, pensa*”), que apenas teria se limitado a desenvolver um conteúdo para um conceito. Sobre o método cartesiano, imprescindível a leitura de seu livro “Discurso do Método”.

²⁶ FERNANDES. *Op. cit.* p. 22.

bolos militar (Pentágono) e político (Casa Branca), levou, tragicamente, não apenas à morte física de milhares de pessoas que se encontravam naqueles locais, mas também, simbolizou o fim de uma era e início de uma nova: a guerra ao terror.

Logo após os ataques em New York e Washington, veio a público um perplexo G. W. Bush, o qual proferiu um inflamado discurso que, utilizando, sem economia, elementos como liberdade e religião, terminava por caracterizar a resposta que seguiria aos ataques como uma luta do bem contra o mal²⁷, este encarnado na figura do inimigo de todo o povo americano e de seus ideais:

Today, our fellow citizens, our way of life, our very freedom came under attack in a series of deliberate and deadly terrorist acts.[...] Thousands of lives were suddenly ended by evil, despicable acts of terror.[...] These acts of mass murder were intended to frighten our nation into chaos and retreat. But they have failed. Our country is strong. A great people has been moved to defend a great nation. [...] Today, our nation saw evil, the very worst of human nature, and we responded with the best of America, with the daring of our rescue workers, with the caring for strangers and neighbors who came to give blood and help in any way they could.[...] The search is underway for those who are behind these evil acts. I've directed the full resources for our intelligence and law enforcement communities to find those responsible and bring them to justice. We will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbor them.[...] America and our friends and allies join with all those who want peace and security in the world and we stand together to win the war against terrorism. Tonight I ask for your prayers for all those

²⁷ A respeito dessa simplificação e de sua função legitimadora das ações que se seguem, Ferrajoli esclarece que: “È una distorsione del linguaggio che è il sintomo minaccioso di un possibile totalitarismo internazionale giustificato da una sorta di stato d’assedio globale e permanente. Sembra infatti che, nel momento in cui i fenomeni che dobbiamo capire e fronteggiare si fanno più complessi, il nostro linguaggio e le nostre categorie, anziché farsi a loro volta più complesse e differenziate, si semplifichino e si confondano, fino alla loro estrema semplificazione nell’opposizione elementare del “Bene” contro il “Male”: ieri il comunismo, oggi il terrorismo. La semplificazione, del resto, ha sempre operato come fattore di autolegittimazione per il tramite della figura del nemico: del nemico esterno, per legittimare la guerra esterna, preventiva e virtualmente permanente, e del nemico interno, sospetto di connivenze con quello esterno, onde legittimare misure emergenziali e restrittive delle libertà fondamentali di tutti.” (FERRAJOLI. *Op. Cit.* p. 91)

who grieve, for the children whose worlds have been shattered, for all whose sense of safety and security has been threatened. And I pray they will be comforted by a power greater than any of us spoken through the ages in Psalm 23: “Even though I walk through the valley of the shadow of death, I fear no evil, for You are with me.” This is a day when all Americans from every walk of life unite in our resolve for justice and peace. America has stood down enemies before, and we will do so this time. None of us will ever forget this day, yet we go forward to defend freedom and all that is good and just in our world. ²⁸

Em consequência direta dos ataques terroristas, o Governo dos EUA editou, em 24 de outubro de 2001, o chamado “Ato Patriótico” (USA Patriotic Act²⁹) “*to deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and other purposes*” (dentre as quais se destaca a de reforçar medidas de prevenção, detecção e repressão da lavagem internacional

²⁸ BUSH, George W. Text of Bush’s Address: The text of President Bush’s address Tuesday night, after terrorist attacks on New York and Washington. 11 set. 2001. : “Hoje, os nossos concidadãos, o nosso modo de vida, nossa própria liberdade foi atacada em uma série de atos terroristas deliberados e mortais. [...] Milhares de vidas foram subitamente encerradas pelo mal, atos desprezíveis de terror. [...] Esses atos de assassinato em massa tinham a intenção de assustar nossa nação em caos e recuo. Mas eles falharam. Nosso país é forte. Um grande povo foi movimentado para defender uma grande nação. [...] Hoje, a nossa nação viu o mal, o pior da natureza humana, e nós respondemos com o melhor da América, com a ousadia de nossas equipes de resgate, com o cuidado de estranhos e vizinhos que vieram para doar sangue e ajudar de qualquer forma que possam. [...] A busca por aqueles que estão por trás desses atos malignos está em andamento. Eu dirigi todos os recursos para a nossa inteligência e forças da lei a fim de encontrar os responsáveis e levá-los à justiça. Não faremos distinção entre os terroristas que cometeram esses atos e aqueles que os abrigam. [...] A América e nossos amigos e aliados juntam-se com todos aqueles que querem a paz e a segurança no mundo e nós estamos juntos para ganhar a guerra contra o terrorismo. Hoje à noite eu peço suas orações por todos aqueles que sofrem, para as crianças cujos mundos foram quebrados, para todos aqueles cuja sensação de proteção e de segurança foi ameaçado. E eu rezo para que eles sejam consolados por um poder maior do que qualquer um de nós falado através dos séculos no Salmo 23: «Ainda que eu ande pelo vale da sombra da morte, não temerei mal algum, porque tu estás comigo.» Este é um dia em que todos os americanos de todos os caminhos da vida se unem em nossa determinação para a justiça e a paz. América já derrubou inimigos antes, e vamos fazê-lo neste momento. Nenhum de nós jamais esquecerá este dia, ainda vamos para a frente para defender a liberdade e tudo o que é bom e justo em nosso mundo”. (Tradução livre do autor).

²⁹ United States of America. USA Patriotic Act.

de dinheiro e financiamento do terrorismo), que, a despeito de estarem fundamentadas na proteção de direitos humanos superiores, justificou (e vem justificando) toda sorte de políticas de invasão de países árabes e o recrudescimento dos níveis de segurança interna nos EUA e alguns avanços estratégicos em outros países, inclusive na América Latina³⁰.

2.2. Discurso de José Maria Aznar, após o 11 de março 2004, na Espanha

José María Aznar, ao seu turno, após o duro golpe sofrido no que foi considerado “o mais longo 11 de março da história espanhola”, na condição de primeiro Ministro, proferiu uma declaração institucional conclamando o povo espanhol, mais do que contra os atentados terroristas, que atribuiu, à época, ao ETA, em Madri, a uma verdadeira guerra contra o terror, *ipsis verbis*:

[...] Los terroristas han querido provocar todo el daño posible. Se trata de un asesinato masivo que, como todo ataque terrorista, carece de cualquier justificación. Pero el terrorismo no es ciego. Han matado a muchas personas por el mero hecho de ser españoles. Todos sabemos que este asesinato masivo no es la primera vez que se intenta. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han impedido varias veces que viviéramos esta tragedia. Hoy quiero expresar el más sólido respaldo del Gobierno a todos sus componentes, y a los mandos de la lucha antiterrorista. Gracias a su espléndida tarea, los terroristas tienen su capacidad operativa más debilitada que nunca. Su instinto asesino, y su voluntad de someter a España a sus dictados permanecen, sin embargo, trágicamente activos. Les derrotaremos. No tenga nadie ninguna duda. Lograremos acabar con la banda terrorista con la fuerza del Estado de Derecho y con la unidad de todos los españoles. Acabaremos con ellos con leyes fuertes, con unas Fuerzas de Seguridad y con unos Tribunales de Justicia firmemente respaldados y decididamente resueltos a aplicar la Ley. [...] Por eso les digo a todos los españoles que no debemos aspirar a nada que no sea la completa derrota del terrorismo, la derrota completa y total, su rendición sin condiciones

³⁰ GROSSI, Naiara Souza; BORGES, Paulo Cesar Correa. As veias abertas do terrorismo na América Latina: percepções sobre o uso dos “direitos humanos” no vilipêndio aos Direitos Humanos – Chile, Brasil e Argentina. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 12, n. 12, ISSN 1982-0496, jul./dez. 2012. p. 41.

de ninguna clase. No hay negociación posible ni deseable con estos asesinatos que tantas veces han sembrado la muerte por toda la geografía de España. Que nadie se llame a engaño: sólo con firmeza podremos lograr que acaben los atentados. Una firmeza que debe estar presente tanto en la propia lucha antiterrorista como en la rotunda oposición con los objetivos finales que los terroristas pretenden alcanzar. Para defender estas causas, el Gobierno pide a los españoles que se manifiesten mañana en las calles de toda España. Bajo el lema “Con las víctimas, con la Constitución y por la derrota del terrorismo”, han sido convocadas manifestaciones en todas las ciudades españolas, mañana viernes, a las siete de la tarde. Deseo que esas manifestaciones sean tan abrumadoras como el dolor que sentimos hoy, tan cívicas como el patriotismo que nos hace sentirnos solidarios con todos aquellos que sufren las consecuencias de la acción del terrorismo. Somos una gran nación, somos una gran nación cuya soberanía reside en todos los españoles. Quien decide es el pueblo español. Nunca permitiremos, no vamos a permitir nunca, que una minoría de fanáticos nos imponga nuestras decisiones sobre nuestro futuro nacional³¹.

José María Aznar viria, em momento posterior, a perder as eleições, de forma surpreendente, para o então candidato José Luis Rodríguez Zapatero, sendo que a reviravolta nas urnas, creditada em grande parte ao atentado de Madri, seria em face dos eleitores espanhóis terem atribuído o atentado ao apoio da Espanha aos EUA na guerra do Iraque. Tal conclusão se mostrou, posteriormente, com o avanços das investigações, plenamente justificada, na medida em que, de fato, não havia sido o ETA, mas sim a Al-Qaeda, de Osama Bin Laden, a responsável pelos atos de terror³².

2.3. A reação do Reino Unido ao 7 de julho de 2005

A fim de apresentar a reação do Reino Unido ao terror, Hélène Fernandes divide-a em três fases, a saber: a) combate ao terrorismo doméstico, “*caracterizado pelo conflito da Irlanda do Norte*”³³, ressaltan-

³¹ ESTEVES, Rita Jáime. Madrid el 11 de marzo de 2004. Letras, vol. 51, n. 80. p. 236-238.

³² Novo premier tirará espanhóis do Iraque. Zero Hora. Porto Alegre, 16 mar. 2004. Mundo: reportagem especial. p. 24.

³³ FERNANDES. *Op. cit.* p. 25.

do, nessa fase, o *Terrorism Act 2000*, em vigor a partir de 28 de fevereiro de 2001 e que teria sido a gênese na construção do conceito de terrorismo no Reino Unido³⁴; b) reação ao 11 de setembro norteamericano, com a edição do *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*³⁵, em vigor a partir de 14 de dezembro de 2001³⁶; c) resposta aos atentados de 7 de julho de 2005, quando, por meio de ataques suicidas (“homens-bomba”), foram acionados 4 dispositivos explosivos na rede de transporte público de Londres (3 no metrô e 1 em um ônibus), durante a hora do *rush* matinal, arrancando a vida de 52 pessoas, deixando outra centena de feridos, e motivando a publicação do *UK Terrorism Act 2006*³⁷.

O discurso de Tony Blair, à época primeiro Ministro da Inglaterra, outrossim, não destoou do tom dos demais, nos EUA e Espanha:

The greatest danger is that we fail to face up to the nature of the threat we are dealing with. What we witnessed in London last Thursday week was not an aberrant act. [...] What we are confronting here is an evil ideology. [...] This is the battle that must be won, a battle not just about the terrorist methods but their views. Not just their barbaric acts, but their barbaric ideas. Not only what they do but what they think and the thinking they would impose on others. This ideology and the violence that is inherent in it did not start a few years ago in response to a particular policy. [...] Neither is it true that they have no demands. They do. It is just that no sane person would negotiate on them. They demand the elimination of Israel; the withdrawal of all Westerners from Muslim countries, irrespective of the wishes of people and government; the establishment of effectively Taleban states and Sharia law in the Arab world en route to one caliphate of all Muslim nations. We don't have to wonder what type of country those states would be. Afghanistan was such a state. Girls put out of school. Women denied even rudimentary rights. People living in abject poverty and oppression. All of it justified by reference to religious faith. The 20th century showed how powerful political ideologies could

³⁴ United Kingdom. *Terrorism Act 2000*.

³⁵ United Kingdom. *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*.

³⁶ De acordo com Hélène Fernandes, desde o ano de 2002, o Reino Unido adotou uma estratégia de combate ao terrorismo (a CONTEST), que seria resumida nos verbos: prevenir, perseguir, proteger e preparar, conforme referido no Relatório do Comitê de Inteligência e Segurança britânico, visando ao restabelecimento do sentimento de segurança e bem-estar da população, bem como nos mecanismos de defesa e resposta estatal. (*Op. cit.* p. 26).

³⁷ United Kingdom. *UK Terrorism Act 2006*.

be. This is a religious ideology, a strain within the world-wide religion of Islam, as far removed from its essential decency and truth as Protestant gunmen who kill Catholics or vice versa, are from Christianity. But do not let us underestimate it or dismiss it. Those who kill in its name believe genuinely that in doing it, they do God's work; they go to paradise. [...] This is what we are up against. It cannot be beaten except by confronting it, symptoms and causes, head-on. Without compromise and without delusion. The extremist propaganda is cleverly aimed at their target audience. It plays on our tolerance and good nature. It exploits the tendency to guilt of the developed world, as if it is our behaviour that should change, that if we only tried to work out and act on their grievances, we could lift this evil, that if we changed our behaviour, they would change theirs. This is a misunderstanding of a catastrophic order. Their cause is not founded on an injustice. It is founded on a belief, one whose fanaticism is such it can't be moderated. It can't be remedied. It has to be stood up to. [...] What was September 11, 2001 the reprisal for? Why even after the first Madrid bomb (in March 2004) and the election of a new Spanish government, were they planning another atrocity when caught? In the end, it is by the power of argument, debate, true religious faith and true legitimate politics that we will defeat this threat. Why if it is the cause of Muslims that concerns them, do they kill so many with such callous indifference? We must pull this up by its roots. Within Britain, we must join up with our Muslims community to take on the extremists. Worldwide, we should confront it everywhere it exists. [...] We must be clear about how we win this struggle. We should take what security measures we can. But let us not kid ourselves. In the end, it is by the power of argument, debate, true religious faith and true legitimate politics that we will defeat this threat. That means not just arguing against their terrorism, but their politics and their perversion of religious faith. It means exposing as the rubbish it is, the propaganda about America and its allies wanting to punish Muslims or eradicate Islam. It means championing our values of freedom, tolerance and respect for others. It means explaining why the suppression of women and the disdain for democracy are wrong. [...] We must step up the urgency of our efforts. Here and abroad, the times the terrorists have succeeded are all too well known. Less known are the times they have been foiled. The human life destroyed we can see. The billions of dollars every nation now spends is huge and growing. And they kill without limit. They murdered over 50 innocent people (in London) last week. But it could have been over 500. And had it been, they would have rejoiced. The spirit of our age is one in which the prejudices of the past are put behind us, where

our diversity is our strength. It is this which is under attack. Moderates are not moderate through weakness but through strength. Now is the time to show it in defence of our common values ³⁸.

³⁸ BLAIR, Tony. Full text: Blair speech on terror. 16 jul. 2005. : “O maior perigo é que deixamos de enfrentar a natureza da ameaça que estamos lidando. O que assistimos em Londres quinta-feira da semana passada não foi um ato aberrante. [...] O que estamos enfrentando aqui é uma ideologia do mal. [...] Esta é a batalha que deve ser vencida, uma batalha não é apenas sobre os métodos terroristas, mas os seus pontos de vista. Não apenas seus atos bárbaros, mas suas ideias bárbaras . Não só o que eles fazem, mas o que eles pensam e o pensamento que podem impor sobre outros. Esta ideologia e a violência que lhe é inerente não começou há alguns anos atrás, em resposta a uma determinada política. [...] Também não é verdade que eles não têm exigências. Eles fazem. É só que nenhuma pessoa sã poderia negociar com eles. Eles exigem a eliminação de Israel; a retirada de todos os ocidentais de países muçulmanos, independentemente da vontade do povo e do governo; o estabelecimento efetivo de Estados Talebãs e a lei Sharia no mundo árabe, a caminho de um califado de todas as nações muçulmanas. Não temos que imaginar que tipo de país tais Estados seriam. O Afeganistão foi um tal Estado. Meninas excluídas da escola. Mulheres proibidas até mesmo de direitos rudimentares. Pessoas vivendo em extrema pobreza e opressão. Tudo isso justificado por referência à fé religiosa. O século 20 mostrou o quão poderoso ideologias políticas poderiam ser. Esta é uma ideologia religiosa, uma tensão dentro do mundo da religião do Islã, tão longe da sua decência essencial e da verdade como Protestantes armados que matam Católicos ou vice-versa, estão do Cristianismo. Mas não nos deixem subestimar ou rejeitar isso. Aqueles que matam em seu nome acreditam genuinamente que ao fazê-lo, realizam o trabalho de Deus; eles vão para o paraíso. [...] Isso é o que estamos enfrentando. Isto não pode ser derrotado, exceto confrontando isto, sintomas e causas, de cabeça erguida. Sem compromisso e sem ilusão. A propaganda extremista é inteligente destinada a seu público-alvo. Ela desempenha em nossa tolerância e boa natureza. Ela explora a tendência à culpa do mundo desenvolvido, como se fosse o nosso comportamento que deveria mudar, que se nós apenas tentamos trabalhar e agir em suas queixas, poderíamos levantar esse mal, que, se mudássemos o nosso comportamento, eles iriam mudar o deles. Este é um mal-entendido de ordem catastrófica. A causa deles não está fundada sobre uma injustiça. Ele se baseia em uma crença, aquela cujo fanatismo é tal que não pode ser moderado. Ele não pode ser remediado. Ele tem que ser enfrentado. [...] Contra o que foi a represália no 11 de setembro de 2001? Por que mesmo depois da primeira bomba em Madrid (em Março de 2004) e a eleição de um novo governo espanhol, eles estavam planejando outra atrocidade quando foram pegos? No fim das contas, é pelo poder de argumentação, no debate, na verdadeira fé religiosa e com os verdadeiramente legítimos políticos que vamos derrotar essa ameaça. Porque se esta é a causa dos muçulmanos que lhes diz respeito, matam tantos com tanta insensível indiferença? Temos de levantar isto por suas raízes. Na Grã-Bretanha, devemos juntar-nos a nossa comunidade de muçulmanos para enfrentar os extremistas. Em todo o mundo, devemos enfrentá-los em todos os lugares que onde exista. [...] Temos de ser claros sobre como podemos vencer essa luta. Devemos tomar as medidas de segurança que puder-

Em dura crítica às escolhas reativas dos Estados Unidos e Reino Unido, ante o fenômeno do terrorismo, Manuel Valente aproxima sua tese de um Direito Penal de Liberdade e do Ser Humano, em contraposição ao Direito Penal do Inimigo e a outros de tal jaez:

A opção do estado-unidense de ressuscitação do *hostis judicatus* – do inimigo do estado legal ou do povo organizado jurídica e politicamente, i. e., do inimigo sem rosto e sem exército (Smith, 2008: 378) –, através do Patriot Act e do Reino Unido pela lei de segurança, é a negação da consciência história e da luta dos nossos antepassados por uma sociedade assente nos direitos humanos. Esta realidade é a demonstração plena de uma consciência histórica inexistente e vencida pelo imediato da eficácia securativista e a afirmação da hegemonia do colectivo sobre o individual³⁹.

2.4. Discursos autoritários na América Latina

Na América Latina, como decorrência dessa sensação de medo causada pelo (ou associada ao) discurso do terror e da guerra ao terror, especialmente pós-11 de setembro, viu-se a ascensão paulatina de governos de esquerda, de cariz pseudo-populista e/ou socialista, os quais,

mos. Mas não vamos nos iludir. No fim das contas, é pelo poder de argumentação, pelo debate, pela verdadeira fé religiosa e pelos políticos legítimos que vamos derrotar essa ameaça. Isso significa não apenas argumentando contra seu terrorismo, mas sua política e sua perversão da fé religiosa. Significa expor como o lixo que é, a propaganda sobre a América e seus aliados quererem punir muçulmanos ou erradicar o Islã. Isso significa defender os nossos valores de liberdade, tolerância e respeito pelos outros. Isso significa explicar por que a repressão da mulher e do desprezo pela democracia estão errados. [...] Devemos intensificar a urgência de nossos esforços. Aqui e no exterior, as vezes em que os terroristas tiveram êxito são muito bem conhecidas. Menos conhecidas são as vezes em que foram frustrados. A vida humana destruída podemos ver. Os bilhões de dólares que cada nação gasta agora é enorme e crescente. E matam sem limite. Eles mataram mais de 50 pessoas inocentes (em Londres) na semana passada. Mas poderia ter sido mais de 500. E se tivesse sido, teria se regozijado. O espírito da nossa época é aquela em que os preconceitos do passado são colocados para trás, onde nossa diversidade é a nossa força . É isso que está sob ataque. Os moderados não são moderados por fraqueza, mas por meio da força. Agora é a hora de mostrá-lo em defesa dos nossos valores comuns”. (Tradução livre do autor).

³⁹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Segurança: bem jurídico supranacional. JANUS.NET, e-journal of International Relations, ISSN: 1647-7251, Vol. 3, n. 2, out. 2012. p. 88.

todavia, teriam sido alvo do que Felipe Filomeno chamou de “golpe contra presidentes reformistas ou revolucionários”⁴⁰:

Na Venezuela, Chávez foi removido temporariamente do poder em 2002, num golpe militar que contou com o apoio dos grandes grupos empresariais (Fedecámaras) e midiáticos. Na época, o governo dos Estados Unidos, embora negue apoio ao golpe em si, financiava organizações políticas que se opunham ao governo eleito de Chávez. Na Bolívia, em 2008, em meio a uma crise política associada a um processo constituinte, o presidente Evo Morales teve de se submeter a um referendo que decidiria se ele permaneceria ou não no poder. Morales teve seu mandato ratificado por mais de 67% dos votos válidos. Em 2009, o presidente de Honduras Manuel Zelaya foi destituído do cargo através de ação militar respaldada pelo Parlamento e pela Suprema Corte do país, numa transição que foi classificada como golpe de Estado pela comunidade internacional. Em 2010, foi a vez de Rafael Correa, presidente do Equador, que teve de superar uma revolta policial que pretendia destituí-lo do poder e, alegadamente, assassiná-lo. Agora, foi a vez do Paraguai. O mesmo Congresso Nacional que tem bloqueado a adesão da Venezuela como membro integral do Mercosul, acusando este país de não ser democrático, promoveu com o impeachment um golpe parlamentar disfarçado de julgamento, sem motivos razoáveis e sem respeito a direitos constitucionais. Atrás do golpe, a disputa entre uma oligarquia agrária e movimentos camponeses pela principal riqueza do país: a terra⁴¹.

Concordando com as observações de Filomeno, Naiara Grossi e Paulo Borges, acrescentam que “no contexto latinoamericano os regimes socialistas, ocuparam a categoria de inimigos justamente por afrontar uma lógica capitalista, um regime mercantil vigente”⁴². Desse modo, “sob pretexto de criar condições para o desenvolvimento de uma autêntica democracia, uma democracia autoritária e totalitária pois conformada com a lógica da dominação estadunidense” torna-se plenamente justificada a “invasão” ou a “destituição” dos líderes eleitos.

⁴⁰ FILOMENO, Felipe Amin. O fantasma do autoritarismo latino-americano.

⁴¹ *Idem, Ibidem.*

⁴² GROSSI; BORGES. *Op. cit.* p. 39.

3. Ecos do Direito Penal do inimigo na construção do ECA Cibernético no Brasil

3.1. A CPI da Pedofilia e o discurso do medo: ambiente da formulação típica do art. 241-C, do ECA Cibernético

É nesse contexto de “guerra ao terror”, de “direito penal do inimigo”, de políticas de maximização das respostas penais, de fragilização de governos que destoam dessa nova ordem mundial, de eleição e perseguição de figuras arquetípicas facilmente reconhecíveis como “inimigo” que, no Brasil, a partir do requerimento n.º 200, de 4 de março de 2008⁴³, é aprovada a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)-Pedofilia, do Senado Federal, que ficou conhecida na mídia nacional, simplesmente, pela denominação “CPI da Pedofilia”, e que tinha como objetivo declarado “*investigar e apurar a utilização da Internet para a prática de crimes de ‘pedofilia’, bem como a relação desses crimes com o crime organizado*”⁴⁴.

Citada Comissão surge em decorrência de uma série de circunstâncias relacionadas a crimes envolvendo violência sexual contra crianças no Brasil e também a posterior divulgação de tais imagens na rede mundial de computadores (Internet), conforme restou apurado no bojo da Operação Carrossel, da Polícia Federal. Em sua justificativa de abertura consta, *ipsis litteris*:

Cotidianamente, a imprensa noticia casos isolados, que tornar-se-iam inviáveis de serem analisados numa comissão parlamentar de inquérito. Todavia, a operação da Polícia Federal deflagrada no dia 20 de dezembro do corrente, intitulada Operação Carrossel, cujo objetivo é reprimir a prática da pedofilia na rede mundial de computadores e que abarcara 14 Estados da Federação e o Distrito Federal, o que consubstancia a maior operação dessa natureza já realizada no país e que constitui objeto da CPI ora proposta, haja vista a melhor condição de investigação e sistematização de dados.

⁴³ Publicado no Diário Oficial do Senado Federal – DSF, de 5 de março de 2008, p. 4466-4469.

⁴⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar e apurar a utilização da Internet para a prática de crimes de ‘pedofilia’, bem como a relação desses crimes com o crime organizado (Criada por meio do Requerimento n. 200, de 2008). Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito. Brasília : Senado Federal, 2010. p. 5.

A partir dos resultados da operação referida, aparecerão imagens e informações que, com certeza, chocarão a sociedade brasileira, mas que, concomitantemente, constituirão subsídios para despertar a maior atenção dos órgãos governamentais para que seja aprimorada a legislação pertinente, e também meios para educar e prevenir a sociedade sobre essa sórdida prática que é a pedofilia.⁴⁵

O próprio nome utilizado pela Comissão Parlamentar, “CPI da Pedofilia”, já evidenciava o interesse de chocar, pois se aproveitava de um termo (“pedofilia”) de fácil compreensão pelo conjunto geral da nação e que já se encontrava suficientemente estigmatizado, de modo a lhe garantir rápida aceitação nos diferentes processos e setores em que a Comissão precisaria transitar, enquanto instrumento de investigação política, bem como visando a posterior aprovação de sua produção legislativa:

[...] Na última década, a categoria “pedofilia” passou a ser amplamente utilizada por políticos, operadores do direito e pela imprensa para se referir a um conjunto de condutas criminosas relacionadas a práticas sexuais envolvendo menores de idade e, em especial, aos crimes relacionados à disseminação de “pornografia infantil” via internet, definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente [...].⁴⁶

Outrossim, já na primeira reunião destinada à instalação da Comissão, o Presidente da mesa, Senador Geraldo Mesquita Júnior (PMDB/AC), deixou bem clara a ideologia do medo e do inimigo em que se assentava a CPI-Pedofilia:

Essa CPI, entre outros papéis, cumprirá o papel de se transformar numa grande vitrine para constranger, de fato, para, sobretudo constranger, para inibir, para constranger e, futuramente para punir, mas ela será uma grande vitrine daqueles que pela prática que realizam, de verdadeiros crimes bárbaros, se transformam em verdadeiros animais.

Eles vão estar aqui expostos numa vitrine para que toda a nação reconheça cada um deles para que, juntos, possamos tomar providências enérgicas no sentido de coibir uma prática tão cruel e tão desumana, tão perversa, como é o crime de pedofilia.⁴⁷

⁴⁵ *Idem, Ibidem.* p. 6.

⁴⁶ LOWENKRON, Laura. O monstro contemporâneo: a construção social da pedofilia em múltiplos planos. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012. p. 5.

⁴⁷ *Op. cit.* p. 8.

Não cabe neste trabalho, entretanto, aprofundar-se nas estratégias utilizadas pela CPI-Pedofilia, ainda que em tais métodos possa ser observado algum eco de um “direito penal do inimigo”, ou como prefere Laura Lowenkron, de uma “cruzada antipedofilia”⁴⁸, que não deixa de ser o inimigo nomeado, para alcançar, dentre outros, os resultados de caráter legislativo, que até a presente data ainda vem sendo discutidos no Parlamento brasileiro.

3.2. Simulação de pornografia infantil: inspiração dualística e bem jurídico equivocado

A Lei Penal, assim como o Direito, desde Savigny ⁴⁹, é fruto da cultura de um povo e não um dado aprioristicamente concebido, como o supunha ou desejavam os cultores do direito natural, seja na antiguidade, seja na modernidade. E como elemento cultural, deve ser entendida dentro do polígono em que se encontra encerrado.

O art. 241-C, do Estatuto da Criança e do Adolescente, prevê como conduta típica: “*Simular a participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica por meio de adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual.*”

Essa formulação do tipo encontra, precisamente, duas inspirações. A primeira de cunho legislativo: o Art. 9.º, §2.º, “c”, da Convenção de Budapeste sobre o Cibercrime, que autoriza aos Estados-partes a inclusão, nos respectivos ordenamentos domésticos, de “*imagens realísticas que representem um menor envolvido em comportamento sexualmente explícito*” no conceito de “*pornografia infantil*”.

Ressalte-se, outrossim, que, mesmo sob a égide de uma legislação internacional, como a Convenção de Budapeste, que pela própria natureza precisa buscar harmonizar em um só texto a diversidade de culturas das diferentes nações que venham a lhe integrar, buscando o máximo

⁴⁸ Refere-se ao discurso do Senador Magno Malta, presidente da CPI-Pedofilia, na 1.ª Reunião de instalação da Comissão (Cf. BRASIL. Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 11), bem como a sua ideologia, que terminou por contaminar outros discursos, inclusive de representantes de empresas provedoras de serviços de Internet e da sociedade civil, ao longo dos trabalhos daquela Comissão Parlamentar.

⁴⁹ Friedrich Carl von Savigny defendia, já em 1814, a ideia da imposição do Direito de um povo sobre o outro, ainda que violentando seu estágio civilizatório e história. Nesse sentido, conferir o “Sistema do Direito Romano Atual”, de Savigny.

de generalizações e possibilidades semânticas, vê-se que a exigência de tipificação de desenhos ou de representação de menores, é apenas facultativa, conforme se verifica no §4.º, do mesmo art. 9.º. Visa, portanto, apenas à viabilização de participação mesmo daqueles regimes estatais mais herméticos, como um reconhecimento da necessidade inclusão do máximo de países da comunidade global na resolução de um problema que é transnacional e não como uma aspiração de proteção mínima do bem jurídico.

A segunda inspiração do tipo de simulação de pornografia infantil é de caráter mais casuístico ou midiático: atende a uma exigência de uma opinião pública, relacionada a celebridades nacionais e, por que não, internacionais, que, num passado recente, encontraram-se insatisfeitas com a adulteração (e posterior divulgação em escala mundial por meio da Internet) de imagens públicas disponibilizadas livremente na rede, por parte de pessoas anônimas, muitas das quais realizaram a conduta não para satisfação da lascívia própria, ou de terceiros, e muito menos para violar a dignidade sexual das tais, mas simplesmente para despertar (ou antecipar) a curiosidade quanto à intimidade da celebridade.

Algumas dessas celebridades, sendo menores de 18 anos, possibilitaram o discurso da necessidade de inserção de um tipo penal que, a despeito de afirmar-se como protetor da dignidade sexual, revela-se, meramente, protetor da “honra-dignidade” de um público seletivo, sem exigência de resultado naturalístico, posto que de mera conduta, e com previsão de pena superior ao que seria necessário para uma conduta que, em verdade, deveria ser tutelada, unicamente, na esfera cível ou administrativa.

A simulação de participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica, por meio adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual atende, portanto, a uma demanda muito específica, o que desatende a necessária generalidade da lei penal, assim como termina por regular uma conduta de repercussão penal mínima, cujo bem jurídico (“dignidade sexual”) não se encontra desprotegido. Para Luiz Flávio Gomes:

Em um Estado Constitucional que se define, com efeito, como *democrático* (no sentido de que o povo é quem ostenta a máxima soberania, e não o legislador, que deve partir do reconhecimento da autonomia do homem, que é livre para orientar seu próprio destino) e de *direito* (que significa que o Estado não pode fazer nada fora dos limites fixados por ele mesmo), e que tem nos *direitos fundamentais* seu eixo principal, não

resta dúvida que só resulta legitimada a tarefa de criminalização primária quando recai sobre condutas ou ataques concretamente ofensivos a um bem jurídico, e que podem causar repercussões visíveis para a convivência social é que devem ser incriminados. De tudo quando (*sic*) foi dito, conclui-se: a afetação concreta (lesão ou perigo concreto) para o bem jurídico é uma condição *sine qua non* do *ius poenale* do *ius libertatis*, isto é, é sua *ratio essendi*.⁵⁰

A adulteração de uma fotografia, da forma como prevista no art. 241-C, do ECA, em verdade atenta unicamente contra o bem jurídico “honra”, seja subjetivamente (“dignidade”), enquanto sentimento pessoal de auto-preservação moral, seja objetivamente (“decoro”), no que se refere ao olhar social do outro (a depender da qualidade da adulteração e das circunstâncias em que for disponibilizada na rede). Trata-se de proteção já prevista no art. 140, do Código Penal Brasileiro: “*Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro*”, revelando-se, assim, a inovação legislativa como espécie de injúria qualificada, caso a análise parta da equiparação sancionatória feita com o §3.º, do Art. 140, do Código Penal Brasileiro⁵¹.

Ainda que quisesse proteger a “honra-decoro” ou a “honra-dignidade” de crianças e adolescentes, contudo o legislador deixou de prever o resultado naturalístico da conduta, que melhor poderia delimitar o bem jurídico, além de aumentar a segurança jurídica, seja do agente ativo, seja do sistema de controle penal, seja da sociedade civil. Ao contrário, a técnica legislativa utilizada terminou por criar um tipo de perigo abstrato, que, em tese, se consuma pela mera conduta de simular a pornografia infantil, posto que limitou-se a descrever o meio (adulteração, montagem ou modificação) a ser utilizado pelo agente ativo.

Ocorre que, na simulação de pornografia infantil, não há, minimamente, a possibilidade de o bem jurídico “dignidade sexual” de crianças e adolescentes ser afetado, direta ou indiretamente, posto que, já na previsão típica, inexistente finalidade do agente ativo direcionada a esse sentido (ou a qualquer outro). Conforme observou Zaffaroni:

⁵⁰ GOMES, Luiz Flávio. Princípio da ofensividade no direito penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 88-89.

⁵¹ Código Penal Brasileiro, Art. 140, § 3.º: “Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência: Pena – reclusão de um a três anos e multa.”

[...] o injusto concebido como lesão a um dever é uma concepção positivista extremada [...]; é a consagração irracional do dever pelo dever mesmo. Não há dúvida que sempre existe no injusto uma lesão ao dever [uma violação à norma imperativa], porém o correto é afirmar que só existe essa violação quando se afeta o bem jurídico tutelado. Não se pode interromper arbitrariamente a análise do fato punível e se a ação não prejudica terceiros, deve ficar impune, por expressa disposição constitucional.⁵²

Recorrendo-se às ideias de Jakobs, percebe-se algum eco de “inimigo” na formulação do tipo do art. 241-C, do ECA, uma vez que resta nítida uma preocupação, não exatamente na conduta do agente ativo, o resultado pouco importa, mas sim com o que aquela figura arquetípica representa no imaginário popular e para a segurança social, agora estigmatizado como “pedófilo”.

Um tipo penal de tal natureza somente é admitido em circunstâncias excepcionais, não havendo alternativa: ou funda-se no fato de o bem jurídico ser demasiado relevante e estar gravemente ameaçado, ou decorre de cenários sombrios, em que a sociedade, entorpecida pelo discurso fácil do “inimigo”, termina por aceitar que, para alcançá-lo, tudo é válido, até mesmo violar o próprio ordenamento jurídico em que se funda.

3.3. *Direito Penal do Inimigo no Art. 241-C do ECA Cibernético: Antecipação da tutela penal e Desproporcionalidade da Pena*

Quando descreve como Direito da sociedade contemporânea distinguir o tratamento punitivo entre o cidadão e o inimigo, Jakobs aponta como primeiro elemento do direito penal do inimigo a “antecipação da tutela penal”: “*es decir, la punición de un comportamiento que se produce mucho antes de la comisión de un delito de lesión.*”⁵³ Essa antecipação da tutela penal de que cuida Jakobs, pode ser notada, ainda que difusamente, na ideologia do que, aqui, se denomina como ECA Cibernético.

Em face do modelo de atuação adotado pela CPI-Pedofilia, o cerne da justificativa da Lei 11.829/2008 termina por traduzir uma ideia central – exteriorizada no grau mais extremado na formulação típica do *caput* do art. 241-C, do ECA Cibernético – de que o agente ativo, etiquetado como “pedófilo”, deve ser alcançado o quanto antes, pois a

⁵² *Apud* GOMES. *Op. cit.* p. 95.

⁵³ JAKOBS. *Op. cit.* p. 209.

sua mera existência é uma preocupação permanente para a manutenção da tessitura social, o que traduz expressamente a doutrina do direito penal do inimigo.

É cediço que o pedófilo é portador de uma parafilia que implica uma atração por infantes e efebos⁵⁴. Na teoria do delito, por outro lado, o desejo, enquanto negação (ou mera preparação psíquica para a) da conduta, não pode ser alcançado pelo direito penal, que somente se ocupa de manifestações exteriorizadas. Além disso, seria equivocado concluir que o “pedófilo”, assim como o “alcoólatra” ou o “diabético”, por suas condições pessoais, em si consideradas, irão realizar a conduta que a psique (id) demanda. Em outros termos, à distinção da leitura que se permite fazer do *caput* do art. 241-C, do ECA, não há necessária relação de causa e efeito entre a “pedofilia” e a violência sexual de crianças, dentro ou fora da Internet, que justifique um tipo penal de tal gravidade.

Nada obstante isso, reforça-se a figura do “inimigo”, materializado não pelo que o “pedófilo” é, mas naquilo que o inconsciente coletivo imagina, ou a opinião pública descreve, que ele seja. Nessa esteira, de histeria coletiva, tudo o que vem é sempre menos do que o ideal e veio já tarde. A justificativa da lei e do tipo penal que lhe é corolário, ao seu turno, torna-se facilmente digerível, posto que nobre no antecedente justificante, materializado na proteção da dignidade sexual de crianças e adolescentes, seres naturalmente carentes de proteção, e instrumentalizado pelo medo do estigma que recai tanto sobre aquele que pratica o ato (o “pedófilo”), quanto sobre aquele que recusa atendimento aos anseios de extirpação do “mal” (o parlamentar, o provedor de serviços de internet, o policial, o promotor, o juiz etc.).

Ocorre, por vezes, que a pressa em dar uma resposta à sociedade em crise, ainda mais em sede de tema tão delicado, que inicia por adentrar na esfera dos medos mais profundos e primitivos da humanidade, termina por suscitar, permitir ou aceitar um ou outro excesso na produção legislativa, uma vez que, contra o inimigo eleito, tudo é válido.

Siga-se o seguinte raciocínio. O art. 241-C, do Estatuto da Criança e do Adolescente, tem como pena, em abstrato, para quem violar seu comando normativo, a reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos. No direito penal do inimigo, na precisa descrição de Jakobs, a pena tende a ser desproporcional. A desproporcionalidade, no entanto, não se realiza em si mesma. Não é um dado perceptível de forma isolada. Vale

⁵⁴ Pedofilia (pedo-, criança, filho + -filia) s. f. Atração sexual de um adulto por crianças. (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa).

dizer, a desproporcionalidade é sempre uma relação dialética entre a valoração da conduta, no que tenha de grave sob um determinado prisma axiológico, e a necessidade de prevenção do bem jurídico. Desse modo, ainda que se não possa afirmar, dentro do rol de penas existentes no ordenamento jurídico-penal brasileiro, que 3 (três) anos de reclusão seja desproporcional, em si, a ferir o princípio tem-se o cotejo entre a descrição típica do caput do Art. 241-C, do ECA, e a sua proposta (vazia) de proteção ao bem jurídico (pretendido pelo legislador).

A escolha pela pena de 3 (três) anos de reclusão, a partir desse prisma, longe de se ater a um requisito técnico de necessidade, logrou tão-somente, excluir o “inimigo” do benefício da política criminal brasileira que considera como de “menor potencial ofensivo” as infrações criminais, cujas penas, *in abstracto*, não ultrapassem 2 (dois) anos de prisão⁵⁵. E é exatamente nessa singela peculiaridade, nesse desejo secretamente guardado no tipo penal, que residiria a desproporcionalidade da pena observada, a fazer ecoar o direito penal do inimigo.

3.4. O tipo penal de simulação e a ausência de pornografia infantil: crime de perigo abstrato e violação aos princípios da proporcionalidade e da ofensividade no direito penal de mínima intervenção

O Direito Penal, por suas características de subsidiariedade e fragmentariedade, decorrência de sua natureza minimamente intervencionista, além de exigir que as condutas típicas sejam claras, faceta constitucional do princípio da legalidade estrita, e que apenas os bens jurídicos mais relevantes sejam protegidos, também demanda que apenas as ofensas mais relevantes ao bem jurídico sejam reguladas pela tutela penal.

O agente ativo do tipo de simulação de pornografia infantil, no entanto, vive uma falácia, uma vez que, para ser incriminado pela tutela penal, sequer necessita da pornografia infantil. Àquele basta que a pessoa representada tenha, ao tempo da fotografia e não no tempo presente, menos de 18 anos de idade, e o tipo estará plenamente configurado. Não há, sequer mediatamente, exigência de envolvimento da criança ou adolescente com a pornografia infantil, uma vez que se trata de simulação, o que já revela o caráter precário, ou até mesmo temerário,

⁵⁵ Sobre a definição de crimes de menor potencial ofensivo no Brasil, cf. art. 61, da Lei 9099/95.

da proteção. Todavia, a constatação de que também poderá não haver envolvimento do agente ativo com a pornografia infantil, causa espécie.

Imagine-se situação hipotética em que o sujeito ativo, com 18 anos de idade, fascinado pela celebridade de 17 anos de idade e curioso quanto à intimidade desta, resolve adular uma imagem pública do objeto de desejo. Qual o sentido de ressocialização que se espera com a prisão de um tal sujeito? Veja-se que o tipo penal não se admite como de menor potencial ofensivo (para tanto a pena máximo, em abstrato, não poderia ultrapassar 2 anos de prisão), de modo que à autoridade policial que chegar o caso, somente restará, constrangido, fazer atuar a legislação repressiva, prendendo o desviante em flagrante delito. Seriam essas medidas de pena a serem aplicadas a uma delito de perigo abstrato, ecos de uma (des)proporcionalidade típica de um direito penal de inimigo?

O art. 17 do Código Penal Brasileiro prevê a figura do chamado “crime impossível” quando “por ineficácia absoluta do meio ou por absoluta impropriedade do objeto” sequer a tentativa torna-se típica. Importante frisar, nesse particular, que, em fase da essência teleológica do Direito Penal, deve-se entender que a absoluta ineficácia instrumental ou material refere-se à finalidade de atingir o bem jurídico tutelado.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), guardião da legislação infraconstitucional brasileira, não obstante ainda venha decidindo que os crimes de perigo abstrato independem de averiguação da potencialidade lesiva ou da ofensividade ao bem jurídico, concretamente comprovada, para sua plena aplicação⁵⁶, tem demonstrado em recentes julgados, em especial por sua 6.^a Turma, um tendência pelo posicionamento contrário a essa tese.

No REsp 1177612/SP⁵⁷, em caso envolvendo falsificação de documentos públicos, sob a relatoria do Min. Og. Fernandes, o STJ concluiu:

[...]4. Apesar de os crimes de perigo abstrato serem punidos independentemente de lesão efetiva ou potencial ao bem jurídico tutelado, já existem posicionamentos doutrinário e jurisprudencial de que não se poder criminalizar a conduta desprovida de ofensividade. 5. Sob esse prisma, apesar de o tipo previsto no art. 297 do Código Penal ser de perigo abstrato, impõe-se verificar, no caso sub judice, não só o desvalor da ação,

⁵⁶ Nesse sentido: AgRg no HC 223043 / MS (DJe 28/06/2012), AgRg no AREsp 155202 / MS (DJe 30/05/2012), HC 161393 / MG (DJe 03/05/2012), REsp 1193805 / SP (DJe 11/04/2012).

⁵⁷ DJe 17/10/2011. No mesmo sentido: REsp 1207294 / AC (DJe 08/06/2011); AgRg no HC 194742 / MS (DJe 11/04/2011); AgRg no REsp 1009555 / RS (DJe 25/10/2010).

sendo imprescindível, também, que fique demonstrado que as condutas dos recorrentes eram, desde o primeiro momento, capazes de gerar perigo ao bem jurídico-penal tutelado. 6. Dessa forma, ainda que se afirme ter havido a perfeita subsunção do fato ao tipo previsto abstratamente no art. 297 do Código Penal (tipicidade formal), não se vislumbra, no caso em comento, a tipicidade material (desvalor do resultado), mesmo que em potencial. [...]

Da mesma forma, mais recentemente, no HC 194468 / MS⁵⁸, que decidia questão referente a porte de munição de uso permitido, nada obstante a maioria da 6.^a Turma do STJ tenha deferido a ordem sob o argumento de que o crime seria de perigo concreto, o Relator, Ministro Sebastião Reis Júnior, entendendo diversamente, deferiu a ordem sob a alegação de que se tratava de crime de perigo abstrato e que, enquanto tal, necessitaria ser demonstrado, ainda que abstratamente o risco ao bem jurídico penalmente tutelado, *ipsis verbis*:

“Não ocorre o crime de porte ilegal de munição na hipótese em que o paciente foi preso portando apenas munição compatível com revólver calibre 38, não constando da sentença nem do acórdão condenatório que seria ele possuidor ou proprietário de arma de fogo, haja vista que, no caso, nem abstratamente é possível extrair-se algum perigo da conduta do paciente de portar um único projétil, pois embora formalmente típica, não houve lesão ao bem jurídico tutelado pela norma penal.”

Ora, definido o bem jurídico tutelado pelo Art. 241-C, do ECA, como sendo a “dignidade sexual” da criança e do adolescente, parece claro que o tipo penal de simulação de pornografia infantil não se presta à finalidade pretendida pelo legislador ordinário. A tutela penal, nesse caso, é totalmente inócua porque a conduta prevista não tem minimamente a possibilidade de provocar ferida no bem jurídico ou mesmo de colocá-lo em risco.⁵⁹

Das conclusões que aqui se extrai, a partir da análise de um único tipo penal do ECA Cibernético, comunga a pesquisadora Laura Lowenkron, ainda que sob uma perspectiva mais ampla, após extensa pesquisa etnográfica que serviu de subsídio a sua tese de doutoramento e incluiu entrevistas e análise de material produzido no âmbito da Polícia Federal e da CPI-Pedofilia, do Senado Federal:

⁵⁸ DJe 01/08/2012 e RMDPPP vol. 49 p. 97.

⁵⁹ Nesse sentido é a doutrina funcionalista sistêmica tanto em Roxin quanto em Jakobs (Cf. JAKOBS. *Op. cit.* p. 211; ROXIN, Claus. Política criminal e sistema jurídico-penal. Rio de Janeiro, Renovar, 2002; OLIVEIRA. *Op. cit.* p.)

No contexto político e criminal brasileiro contemporâneo, em meio ao qual a etnografia foi realizada, esse processo assumiu a forma de uma “cruzada antipedofilia”, que pretendia englobar todas as “violências sexuais contra crianças”, mas tinha como foco principal a regulação da circulação de imagens de “pornografia infantil” na internet.

Como foi possível observar, ao **eleger** a disseminação do medo enquanto estratégia política privilegiada e a criminalização como principal instrumento de combate, essa cruzada produziu a sensação de um perigo difuso, encarnado na **figura de um inimigo nebuloso, sorrateiro e irreconhecível**, o qual era preciso **vigiar, diagnosticar, identificar, revelar e punir**⁶⁰. (grifos nossos)

É, portanto, deveras grave notar que legislações sejam produzidas pelo parlamento sem um debate mais aprofundado, apressadamente⁶¹, no que Alexandre Rocha Almeida de Moraes, em dissertação de Mestrado, constatou como sendo uma “terceira velocidade do Direito Penal”⁶², quiçá, decorrência do entorpecimento dos sentidos por um discursos de medo, que somente enxerga meios de alcançar o “inimigo”, custe o que custar, nem que para tanto leve ao “black hole” do etiquetamento social⁶³, como consequência inevitável do “tsunami” jurídico-penal, vários dos seus cidadãos.

⁶⁰ LOWENKRON. *Op. cit.* p. 337.

⁶¹ O Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 250/2008, foi apresentado no dia 19 de junho de 2008 e transformada na Lei 11.829 em 26 de novembro de 2008 (Cf. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. PLS 250/2008), visando a sua divulgação pelo Presidente da República durante a abertura do III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, no Rio de Janeiro/RJ, no dia 25 de novembro de 2008 (Cf. CASTRO, Juliana. Lula sanciona lei mais rigorosa contra pedofilia na Internet. UOL Notícias. Rio de Janeiro, 25 nov. 2001).

⁶² “*Trata-se do advento de um Direito de ‘terceira velocidade’ pautado por flexibilização de direitos e garantias penais e processuais, antecipação da tutela penal, adoção de tipos de perigo abstrato e normas penais em branco, concomitantemente com a adoção de regimes rigorosos de cumprimento de penas privativas de liberdade. Estamos assistindo ao despertar das primeiras acepções das políticas criminais voltadas ao combate dos ‘inimigos’.*” (MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. A terceira velocidade do direito penal: o ‘direito penal do inimigo’. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. p. 48)

⁶³ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 89-92.

4. Considerações finais

O advento do 11 de setembro formatou um novo paradigma mundial em que a Segurança interna e externa passou a ditar o ritmo da vida e das relações da sociedade global, e na qual o Estado, utilizando elementos religiosos e nacionalismos, passa a conclamar o povo a fazer parte de uma mítica luta do bem contra o mal.

Esse processo difusor contamina não apenas os indivíduos e os grupos a ele diretamente sujeitos, mas também a atividade legislante das nações, que passam a produzir incessantemente matérias de caráter repressivo, visando à redução de um sentimento de insegurança contra um inimigo sem rosto, por vezes invisível. Nessa produção legislativa, percebe-se uma tendência à criação de tipos penais abstratos, com conseqüente antecipação da tutela penal, desproporcionalidade entre a pena em abstrato e a necessidade da tutela para o bem jurídico, e flexibilização de garantias processuais, no que se convencionou chamar de uma “terceira velocidade do Direito Penal”.

A esse processo de “expansão do Direito Penal”, percebido Gunther Jakobs ainda na década de 80, aliadas a outras peculiaridades, permitiu a descrição de um “direito penal do inimigo” no ordenamento jurídico-penal contemporâneo, o qual poderia ser sintetizado numa metáfora de guerra sempiterna do Estado em face de uma não-pessoa, esta entendida como indivíduo que, voluntariamente, abandona o conceito de pessoa, devendo, pois, suportar os consectários lógicos de tal opção, como a perda dos benefícios ao reconhecimento de direitos humanos fundamentais, em contraposição a um “direito penal do cidadão”, considerado como a ordem natural.

O inimigo, no entanto, em algum momento, torna-se uma figura necessária à manutenção dessa política de Estado e a outros interesses individuais, coletivos e até mesmo eleitorais, de modo que se não existir deve ser criado, como forma de entorpecimento do sentimento difuso e global de insegurança e manutenção de certo “status quo”. Essa expansão do Direito Penal, ainda que difusa, afeta a produção legislativa mesmo de países que não estejam diretamente ligados ao fenômeno terrorismo, em face do fenômeno da globalização e da sociedade da informação.

Uma contaminação fenomênica pode ser vista no Brasil, a partir da análise do Art. 241-C, do Estatuto da Criança e do Adolescente, onde alguns ecos do direito penal do inimigo se fazem notar, seja pela escolha por um tipo penal de perigo abstrato, seja pela desproporcionalidade

entre a pena e a necessidade de proteção do bem jurídico, seja pelo equívoco na escolha do bem jurídico.

Ao ultrapassar Jakobs, como num pêndulo, a história tende a caminhar no sentido de um “*Direito penal de liberdade e do ser humano, inscrito no quadro de uma ordem jurídica mundial ou ordem jurídica supranacional, que se afirma como o futuro equilíbrio da humanidade*”⁶⁴.

Referências

- AMBOS, Kai. Direito penal do inimigo. Panóptica, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008. p. 1-45. Disponível em: <http://www.panoptica.org/novfev08v2/A2_V0_N11_A1.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2013.
- BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal. 3. ed. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BLAIR, Tony. Full text: Blair speech on terror. 16 jul. 2005. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4689363.stm>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- BRASIL. Congresso Nacional.. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.
- _____. Decreto-lei n.º 2.848 (1940). Código Penal: 07 dez. 1940. D. O. 31 dez.1940. p. 2.391. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 08 abr. 2013.
- _____. Lei n.º 8.069 (1990). Estatuto da Criança e do Adolescente: sancionada em 13 de julho de 1990. D. O. de 16 de julho de 1990. p. 13563. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.
- _____. Lei n.º 9.099 (1995). Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências: D.O. 27 set. 1995. p. 15.033. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. Lei n.º 11.829 (2008). Altera a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na Internet: sancionada em 25 de novembro de 2008. Diário Oficial da União

⁶⁴ VALENTE. *Op. cit.* p. 89.

- de 26 de novembro de 2008. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11829.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.
- _____. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar e apurar a utilização da Internet para a prática de crimes de ‘pedofilia’, bem como a relação desses crimes com o crime organizado (Criada por meio do Requerimento n. 2, de 2005). Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito. Brasília : Senado Federal, 2010. 1696 p.
- _____. Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 250 (2008). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=86025>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- _____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL n.º 2010/0015635-9 (REsp 1177612 / SP). 6.ª Turma. Relator Ministro Og. Fernandes. DJe 17/10/2011.
- _____. HABEAS CORPUS n.º 2011/0007031-4 (HC 194468 / MS). 6.ª Turma. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. DJe 01/08/2012 e RMDPPP vol. 49 p. 97.
- BUSH, George W. Text of Bush’s Adress: The text of President Bush’s address Tuesday night, after terrorist attacks on New York and Washington. 11 set. 2001. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2001/US/09/11/bush.speech.text/index.html>>. Acesso em: 08 abr. 2013.
- CASTRO, Juliana. Lula sanciona lei mais rigorosa contra pedofilia na Internet. UOL Notícias. Rio de Janeiro, 25 nov. 2001. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/11/25/ult5772u1757.jhtm>>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- COGITO ergo sum. In: Wikipedia. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Cogito_ergo_sum>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- CRUZ, Rogério Schiatti Machado. Criação dos tipos penais. Clubjus, Brasília-DF: 25 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?coluna=583>>. Acesso em: 03 abr. 2013.
- DASEIN. In: Wikipedia. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Dasein>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- DESCARTES, Renè, “Discurso do Método”, 2.ª ed. 3.ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo>>. Acesso em: 08 abr. 2013.
- ESTEVES, Rita Jáime. Madrid el 11 de marzo de 2004. Letras, vol. 51, n. 80. p. 205-240. Disponível em: <<http://www.scielo.org.ve/pdf/l/v51n80/art07.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2013.
- FELDENS, Luciano. Direitos fundamentais e direito penal: a constituição penal. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. 179 p.

- FERNANDES, Hélène Marine Serra. O Direito Penal do Inimigo: Reconfiguração do Estado de Direito? Dissertação (Mestrado) – Universidade do Porto. Porto, 2011. Disponível em: <<http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63901/2/O%20Direito%20Penal%20do%20Inimigo%20%20Reconfigurao%20do%20Estado%20de%20Direito%20%20Dissertao%20de%20Mestrado%20de%20Hlne%20Serra%20Fernandes.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2013.
- FERRAJOLI, Luigi. Entrevista a Luigi Ferrajoli (parte I). Youtube. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=vIfvZgbbwGg>> Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale. *Panóptica*, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008. p. 87-99. Disponível em: <http://www.panoptica.org/novfev08v2/A2_V0_N11_A5.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2013.
- FILOMENO, Felipe Amin. *O fantasma do autoritarismo latino-americano*. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2012/06/25/o-fantasma-do-autoritarismo-latino-americano/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. 5.^a ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2006.
- GOMES, Luiz Flávio. Princípio da ofensividade no direito penal. São Paulo: RT, 2002.[Série As Ciências Criminais no Séc. XXI; v. 6].
- GROSSI, Naiara Souza; BORGES, Paulo Cesar Correa. As veias abertas do terrorismo na América Latina: percepções sobre o uso dos “direitos humanos” no vilipêndio aos Direitos Humanos – Chile, Brasil e Argentina. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 12, n. 12, ISSN 1982-0496, jul./dez. 2012. p. 36-51. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/36/272>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- JAKOBS, Günther. Derecho penal del enemigo? Un estudio acerca de los presupuestos de la juridicidad. *Panóptica*, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008.p. 197-213. Disponível em: <http://www.panoptica.org/novfev08v2/A2_V0_N11_A11.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2013.
- LOWENKRON, Laura. O monstro contemporâneo: a construção social da pedofilia em múltiplos planos. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.
- MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A ciência do direito: conceito, objeto, método*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. A terceira velocidade do direito penal: o ‘direito penal do inimigo’. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.
- OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Sistemas penais e a nova Lei de drogas: do uso, da pena e de outras questões. *Panóptica*, Vitória, ano 2, n. 11, nov. – fev. 2008. p. 178-196. Disponível em: <http://www.panoptica.org/novfev08v2/A2_V0_N11_A10.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2013.

- REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. Teoria Tridimensional do Direito. 5. ed. 5. tir. São Paulo: Saraiva, 2001.
- ROXIN, Claus. Política criminal e sistema jurídico-penal. Rio de Janeiro, Renovar, 2002.
- SAVIGNY, Friedrich Carl von: Sistema do Direito Romano Atual, v.3. Ijuí/RS:Unijuí, 2004.
- UNITED KINGDOM. Terrorism Act 2000. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga_20000011_en.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/pdfs/ukpga_20010024_en.pdf> Acesso em: 8 abr. 2013.
- _____. UK Terrorism Act 2006. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/pdfs/ukpga_20060011_en.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- UNITED STATES OF AMERICA. USA Patriotic Act. Disponível em: <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2013.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Segurança: bem jurídico supranacional. JANUS.NET, e-journal of International Relations, ISSN: 1647-7251, Vol. 3, n. 2, out. 2012, p. 75-90. Disponível em: <http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol3_n2/pt/pt_vol3_n2_art4.pdf> Acesso em: 5 abr. 2013.
- WACQUANT, Loïc. O surgimento do Estado Penal não é uma fatalidade. Entrevista. Panóptica, Vitória, vol. 4, n. 3, 2009. p. 242-248. Disponível em: <http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/Op_4.3_2009_242-248/102>. Acesso em: 5 abr. 2013.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Estructura básica del derecho penal 2. Youtube. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=LqdJVYg03kA>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

O Princípio da Liberdade – Princípio da Legalidade da Detenção nos Tribunais Internacionais

MARIA JOÃO SIMÕES ESCUDEIRO

*Professora Adjunta Convidada do Instituto Superior de Contabilidade
e Administração de Lisboa do Instituto Politécnico de Lisboa
Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa
em Ciências Jurídico-Criminais*

Resumo: Este artigo pretende abordar o princípio da liberdade através da análise da legalidade das detenções nos Tribunais Internacionais. As expectativas e anseios que recaem sobre os Tribunais Internacionais são, de tal forma altos, que colocam a Comunidade Internacional de olhos postos nas suas decisões.

Neste âmbito, é relevante fazer uma análise das influências dos sistemas da *Common Law* e da *Civil Law* nesta matéria, tendo em vista uma compreensão mais abrangente das problemáticas que se levantam.

Assim sendo, e tendo em conta que a *law in action* é mais enriquecedora do que a mera análise substantiva, propomo-nos analisar as decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, mas apenas como precedente daquilo que são e serão as decisões dos Tribunais Penais Internacionais. É sobre estas que primordialmente incidirá o nosso estudo.

Palavras-chaves: Detenção; *Common Law* e *Civil Law* Tribunais Penais Internacionais; interesses da justiça; verdade dos factos.

Abstract: This article intends to approach the principle of freedom by examining the legality of the detention in the International Courts.

The expectations and aspirations that fall on the International Court are in such high way, which put the international community's eyes on their decisions.

In this context, it is relevant to analyze the influences of the Common Law and Civil Law systems, in this area, with a view to a more comprehensive understanding of the problems that can arise.

Therefore, and because we think that the law in action is more influent than simply the substantive analysis, we will consider the decisions of the European Court of Human Rights, but only as a precedent of what are and will be the decisions of International Criminal Courts. This is the primarily focus of our study.

Keywords: Detention; Common Law and Civil Law; International Criminal Courts; interests of justice; truth of the facts.

Princípio da Liberdade

Princípio da Legalidade da Detenção

O objetivo desta exposição pretende perceber como é que a defesa pode pôr em causa a legalidade da detenção e da prisão. Portanto, este princípio encontra-se amplamente relacionado com o princípio da lealdade.

O direito à liberdade é um direito fundamental de todas as pessoas. Contudo, perante determinadas circunstâncias, este direito pode ser retirado, para benefício de um bem comum, o da comunidade. Como estamos perante uma restrição de um direito fundamental, a detenção de um suspeito deve obedecer a determinadas regras, que devem ser escrupulosamente cumpridas. Jamais poderemos efetuar uma detenção, baseada em hipóteses pouco fundamentadas ou de forma arbitrária. Sempre que esta situação se verificar, o suspeito terá meios para se defender e pôr em causa a sua detenção.

Para regular esta matéria, existem vários preceitos em diplomas internacionais que ajudam a caracterizar a ordem internacional.¹

Um suspeito pode ser detido durante a fase de investigação. A detenção significa que o suspeito fica privado da sua liberdade de movimento durante o tempo que dure a sua investigação. Estamos perante uma verdadeira restrição do direito fundamental à liberdade. Tendo em

¹ Alguns exemplos destes preceitos são: 1) Art. 9.º, n.ºs 1 e 3, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos; 2) Art. 5.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; 3) Art. 20.º, n.º 2, do TPIJ; 4) Art. 19.º, n.º 2, do TPIR; 5) Art. 55.º, n.º 1, al. d), e 58.º, do Estatuto de Roma.

conta o princípio da presunção de inocência, a prisão preventiva pode ter problemas de legitimidade por estar a deter-se um inocente. Então, para evitar detenções arbitrárias ou ilegítimas, os tratados internacionais têm regulado as exceções ao direito à liberdade, definindo condições específicas para que se possa efetuar uma detenção. Podemos analisar uma série de condições que regulam as situações em que se pode verificar uma prisão ou detenção. A prisão preventiva pode ser aplicada sempre que um suspeito detido pelas autoridades policiais apresente um perigo de fuga. Se um suspeito se apresenta voluntariamente numa esquadra de polícia, pode ir-se embora quando entender, porque não parece apresentar qualquer perigo de fuga. Quando existir uma detenção, o suspeito tem de ser formalmente informado de que irá ficar em prisão preventiva. Mas não só o suspeito, como qualquer pessoa presa, deve ser informado, no mais breve prazo e em língua que compreenda, das razões da sua detenção e de qualquer acusação formulada contra si, tal como se encontra previsto no art. 5.º, n.º 2, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Uma outra possível razão para que a prisão preventiva aconteça, relaciona-se com a aquisição, conservação e veracidade da prova, ou seja, pretende-se salvaguardar o funcionamento e a eficácia do processo judiciário. Finalmente, uma outra razão que pode levar à detenção do suspeito é a possibilidade de continuação da atividade criminosa, perturbando assim a ordem e a tranquilidade públicas. Todas estas razões, generalizadas nas ordens jurídicas das sociedades democráticas, levam a que surja uma similitude com a ordem jurídica internacional.

Por poderem existir casos em que a legalidade da detenção é posta em causa foi criada uma série de previsões legais que ajudam a evitar a ilegalidade.

O art. 9.º, n.º 4, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos diz-nos que «todo o indivíduo que se encontrar privado de liberdade por prisão ou detenção terá o direito de intentar um recurso perante um Tribunal, a fim de que este aprecie sem demora a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação se a detenção for ilegal».

Como corolário, todas as condições que possibilitam uma prisão ou detenção devem ser sujeitas a uma análise judicial, para que se afastem todas as questões de ilegalidade.

Este princípio é relevante em ambos os sistemas jurídicos. Todavia como veremos no contexto dos Tribunais *Ad Hoc*, verificamos um vestígio da sua generalizada aproximação ao sistema da *Common Law* que se prende com a sua criação, mas principalmente com a não existência

de um Juízo de Instrução com poderes de fiscalização como sucede no Tribunal Penal Internacional (TPI).

Os negociadores do Estatuto de Roma, ao preverem a existência do Juízo de Instrução, fizeram uma clara aproximação aos sistemas da *Civil Law*, permitindo um papel e uma intervenção do Juiz que nos parece de suma importância e que tem reflexos na problemática inerente a este princípio. Como veremos a breve trecho, este facto teve como consequência a existência de mais problemas no Tribunal Penal Internacional para a Ex-Jugoslávia (TPIJ) e Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR) do que no âmbito do TPI, onde estas temáticas se encontram mais e melhor regulamentadas e a fiscalização do Juízo de Instrução atribui fiabilidade a estes procedimentos.

Face ao exposto, consideramos este facto muito benéfico para o desenvolvimento dos procedimentos criminais internacionais.

Mais uma vez, em relação a este princípio, é muito relevante conhecer a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

Princípio da Legalidade da Detenção no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

Nos mesmos termos do art. 9.º, n.º 4, do PIDCP, o art. 5.º, n.º 4, da CEDH, prevê a possibilidade de questionar a legalidade de uma detenção.²

Este princípio versará sobretudo sobre dois direitos que devem estar sempre presentes:

- 1) O direito a ter acesso a uma autoridade judicial, com o intuito de verificar a legalidade da detenção;
- 2) O princípio que exige que a detenção seja legalmente fundamentada e justificada.

Este último princípio tem como objetivo preservar a legalidade da detenção, desde que esta tenha um fundamento válido e legal. Esta

² O art. 5.º, n.º 4, da CEDH prevê que «qualquer pessoa privada da sua liberdade por prisão ou detenção tem direito a recorrer a Tribunal, a fim de que este se pronuncie, em curto prazo de tempo, sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação, se a detenção for ilegal».

situação é questionada e problematizada no caso do TEDH Bizzotto.³ Neste caso, o arguido queixou-se ao TEDH de que a sua prisão infringia o art. 5.º, n.º 1, da CEDH, porque, segundo ele, tinha sido enviado para uma prisão que contrastava com o que tinha sido decidido pelo Tribunal grego. O arguido encontrava-se numa prisão sem instalações médicas que garantissem o devido cumprimento da sua pena, visto que ele era dependente de drogas. O Tribunal considerou que, de facto, existem previsões legais que preveem que as prisões forneçam condições médicas para o tratamento de toxicodependentes, o que permitiria uma saída precária mais cedo. Todavia, o Tribunal considerou que este facto não chega para que se verifique uma prisão ilegal e, conseqüentemente, uma violação do art. 5.º, n.º 1, da CEDH.

Embora as condições variem de caso para caso, o Tribunal tem o poder de, a todo o momento, decretar a libertação imediata de uma pessoa, sempre que a sua detenção não seja justificada. Todos os arguidos têm direito a um processo equitativo, no qual o princípio da igualdade de armas seja respeitado – art. 6.º da CEDH.

O TEDH, no caso Sanchez-Reisse, considerou que o arguido tinha direito a um processo adversarial, no qual a igualdade de armas fosse efetivamente respeitada. Os procedimentos, levados a cabo pelo arguido, podem ser efetuados por escrito ou oralmente perante o Tribunal. O arguido pode ser ouvido pessoalmente ou através de representação legal. Neste caso, a ausência do arguido nos procedimentos criminais, por motivo de doença, não pode ser utilizada contra uma possível libertação, ou seja, o arguido não pode ser prejudicado pela sua justificada ausência.

No acórdão, o Tribunal decidiu que tinha existido violação do art. 5.º, n.º 4, da CEDH, porque o princípio da igualdade de armas não tinha sido respeitado e ele é, só por si, indispensável ao processo jurídico.⁴

O caso Engel⁵ é muito importante e paradigmático, porque analisa e problematiza todo o art. 5.º da CEDH. Esta análise é feita de acordo com o caso concreto, mas, apesar disso, ajuda-nos a esclarecer algumas dúvidas, mais não seja porque contém uma série de declarações dos Juízes que votaram vencido. Todos os arguidos deste processo consideram que as sanções disciplinares a que foram sujeitos violaram o art. 5.º da CEDH. O Tribunal considerou que o art. 5.º, n.º 1, al. a), da CEDH, não faz qualquer distinção entre as decisões criminais ou disciplinares, desde

³ TEDH Case Bizzotto v. Greece, Judgment 15 November 1996, §§ 28-32.

⁴ TEDH Case Sanchez-Reisse v. Switzerland, Judgment 21 October 1986, §§ 50, 51.

⁵ TEDH Case Engel and Others v. Netherlands, Judgment 8 June 1976.

que estas sejam legais e decretadas por um Tribunal. Neste caso, dois dos arguidos foram privados da liberdade por decisão de um Tribunal Militar.

O TEDH considerou que as decisões do Tribunal Militar foram proferidas por um Tribunal competente e que se enquadra no conteúdo do art. 5.º, n.º 1, al. a), da CEDH, não existindo qualquer violação ao seu conteúdo. Deste modo, estas detenções não violaram esta Convenção. Engel, um outro arguido, considera também a sua prisão ilegal, porque excedeu as vinte e quatro horas regulamentadas e o TEDH deu-lhe razão e considerou que realmente a previsão do art. 5.º, n.º 1, da CEDH, tinha sido violada.⁶⁻⁷

Vamos, ainda, explicar um outro caso em que existiu uma violação do art. 5.º, n.ºs 2 e 4, da CEDH.⁸ O TEDH reitera o princípio de que todas as pessoas têm direito a saber porque é que estão a ser privadas da sua liberdade. Esta é uma garantia contra detenções arbitrárias, isto é, sempre que uma pessoa não for informada das razões da sua detenção pode recorrer a Tribunal pedindo que seja decretada a ilegalidade da sua prisão.

Neste caso, os arguidos foram detidos para ser extraditados, mas não receberam a informação necessária com as razões da sua detenção, por isso existiu uma violação do art. 5.º, n.º 2, da CEDH. Esta falta de informação tem ainda consequências mais graves, porque impossibilita um recurso contra uma possível detenção ilegal.

Com esta análise, o Tribunal considerou que estávamos também perante uma violação do art. 5.º, n.º 4, da CEDH.⁹

Finalmente, temos o caso Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom¹⁰ em que os arguidos argumentavam que tinham sido detidos sem que existissem fundamentos razoáveis de que teriam cometido o crime. O Tribunal deu-lhes razão e considerou que o art. 5.º, n.º 1, da CEDH tinha sido violado.¹¹ Os arguidos defendiam também que tinha sido violado o art. 5.º, n.º 4, da Convenção, onde se refere que qualquer pessoa tem direito a recorrer a um tribunal, num tempo razoável, a fim de conhecer da legalidade da sua detenção. Quanto a esta pretensão o Tribunal não lhes deu razão porque reputou que eles foram libertados

⁶ *Idem*, pp. 20-26, §§ 56-70.

⁷ *Idem*, p. 28, §§ 75-77.

⁸ TEDH Case Shamayev and others v. Georgia and Russia, Judgment 12 April 2005.

⁹ *Idem*, pp. 103-108, §§ 413-434.

¹⁰ TEDH Case Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom, Judgment 30 August 1990.

¹¹ *Idem*, pp. 11-14, §§ 29-36.

em tempo razoável e antes mesmo de existir qualquer controlo judicial a pronunciar-se sobre a legalidade das suas detenções.¹² O argumento do TEDH é que nem sequer existia fundamentos para analisar este ponto.

Estas decisões do TEDH irão influenciar as decisões dos Tribunais Internacionais, não podendo os suspeitos ser detidos sem que se cumpram os pressupostos legais da detenção, referimo-nos por exemplo ao caso *Talic*.¹³

Princípio da Legalidade da Detenção no Tribunal Militar Internacional de Nuremberga e no Tribunal Militar Internacional do Extremo Oriente

As Cartas dos Tribunais de Nuremberga e de Tóquio apresentam uma grande lacuna no que diz respeito às garantias processuais na fase de inquérito.

A questão mais importante que aqui se coloca diz respeito ao problema da prisão preventiva. A prisão realizada antes de existir uma condenação por parte de um Tribunal pode ter dois propósitos. Por um lado, evitar uma possível fuga, garantindo a presença do arguido no julgamento. Por outro lado, tem um propósito mais prático, evitar que as provas sejam destruídas ou que as testemunhas possam ser intimidadas.¹⁴

Os Aliados, quer no Tribunal de Nuremberga, quer no Tribunal de Tóquio, mantiveram os arguidos detidos, antes mesmo de existir uma acusação. Muitos deles chegaram até a ser detidos antes de existir uma decisão sobre a criação dos Tribunais Internacionais, por parte das várias nações envolvidas no conflito. A detenção, nestes Tribunais, era a regra geral e não a exceção. Mas, mais grave ainda, não existia qualquer hipótese de pôr em causa uma detenção, nem era atribuído qualquer direito aos arguidos no sentido de estes poderem questionar a legalidade da sua detenção.¹⁵⁻¹⁶

¹² *Idem*, p. 16, §§ 44-45.

¹³ *Prosecutor v. Talic*; Case No. IT-99-36; 10 December 1999.

¹⁴ Cassese, A. and Others; 2002; p. 1185.

¹⁵ Todos os arguidos ficaram detidos, mas um dos arguidos estava doente e por isso foi declarado incapaz. Devido a uma investigação muito pobre, os Aliados resolveram incluir Gustav Krupp von Bohlen na Acusação, mas este arguido foi declarado incapaz para estar presente no julgamento. Esta situação foi muito embaraçosa para os ingleses e para os americanos, porque o Tribunal decidiu não o levar a julgamento, rejeitando todos os argumentos de Jackson sobre o assunto. Krupp morreu em 1950. *In* Marrus, Michael R., 1997, p. 57.

¹⁶ Cassese A. and Others; 2002; p. 1186.

Esta solução adotada por estes Tribunais encontra-se relacionada com o caráter *sui generis* desta jurisdição. Os Tribunais de Nuremberga e de Tóquio eram Tribunais Militares especialmente criados pelas nações vencedoras para julgar todos os que praticaram crimes hediondos. Uma outra razão que poderemos apontar prende-se com a inexistência de regulamentação internacional sobre direitos fundamentais à altura.

Princípio da Legalidade da Detenção no Tribunal Penal Internacional para a Ex-Jugoslávia e no Tribunal Penal Internacional para o Ruanda

Um aspeto problemático da detenção e prisão de suspeitos no TPIJ e no TPIR advem do facto de alguns dos arguidos ter sido detido pelas autoridades nacionais, em circunstâncias, pelo menos, susceptíveis de serem questionadas.¹⁷

Os regimes legais do TPIJ e do TPIR não incluem qualquer expressão que permita ao Procurador solicitar a detenção de uma pessoa sob investigação. Contudo, os Juizes foram confrontados com a necessidade de fornecer ao Procurador as «ferramentas» apropriadas para que este possa investigar.¹⁸ A previsão que regulamenta esta questão é o art. 20.º, n.º 2, e o art. 19.º, n.º 2, do Estatuto do TPIJ e do TPIR, respetivamente. Mas durante a investigação o Procurador pode ter necessidade de adotar medidas coercivas, para preservar a prova ou evitar a fuga do suspeito.

Foi então adotada a Regra 40 que permite ao Procurador solicitar a um Estado que detenha um suspeito preventivamente.

O Estado deve cumprir este pedido de acordo com os arts. 29.º e 28.º do Estatuto do TPIJ e do TPIR, respetivamente.

A Regra 40 apresenta-nos dois tipos de garantias: por um lado, estabelecem-se as condições em que a ordem de detenção pode ser decretada; por outro lado, atribuem-se garantias aos suspeitos detidos. No que diz respeito aos direitos dos suspeitos detidos, encontramos duas alíneas que aqui nos interessam particularmente, as als. f) e g) da Regra 40 *bis*. No que concerne à al. f) reconhece-se ao suspeito o direito a ser assistido por um advogado, e a ser presente, sem demora, a um juiz, que deve garantir que os seus direitos são respeitados. Quanto à al. g) vai ao encontro do princípio em análise e estabelece que o suspeito

¹⁷ Boas, Gideon and Others; 2011; pp. 113-114.

¹⁸ Cassese, A. and Others; 2002; p. 1194.

pode em qualquer altura fazer requerimentos sobre a sua detenção ou solicitar uma libertação ao Tribunal de 1.^a Instância ou a um Juiz. As previsões das Regras 40 e 40 *bis* vêm suprir uma lacuna dos Estatutos dos Tribunais *Ad Hoc*.¹⁹ Contudo, pode pôr-se em causa a legitimidade destas previsões, porque parecem permitir ao Procurador solicitar diretamente a um Estado que efetue a detenção de um suspeito, quando os arts. 29.º e 28.º dos Estatutos referem claramente que os Estados devem cumprir ordens do Tribunal de 1.^a Instância. Parece-nos que a Regra 40, ao fornecer claros poderes ao Procurador e não ao Tribunal, é um contrassenso, já que não vemos qualquer razão para que o Procurador não deva pedir ao Tribunal que faça o pedido ao Estado. Até porque esta é uma forma de se obter maior proteção dos direitos fundamentais do suspeito detido.

Da mesma forma que a Salvador Zappalà, também nos causa alguma surpresa que após a análise dos Estatutos dos Tribunais *Ad Hoc* não encontremos nenhuma previsão que garanta ao suspeito detido o direito de pôr em causa a legalidade da sua detenção. Contudo, o Tribunal tem resolvido esta questão com a ajuda das normas internacionais, devido à importância deste direito nos procedimentos criminais internacionais.²⁰

Também neste caso concordamos com Salvador Zappalà ao considerar que esta falta de tipificação «pode gerar abusos, por exemplo, não há nenhuma garantia específica que regule que a transferência do detido do Estado para o Tribunal se realize sem demoras, e que todo o tempo que o indivíduo passou detido no Estado seja contabilizado para o período global.»²¹

O direito de pôr em causa a legalidade da detenção foi uma questão colocada ao Tribunal ainda numa fase inicial da sua atividade. No caso *Prosecutor v. Djukic*²², o Tribunal rejeitou pronunciar-se sobre a legalidade da detenção do suspeito, por esta ter sido efetuada pelas autoridades nacionais. O TPIJ considerou que não poderia rever atos praticados pelas autoridades nacionais.²³

Contudo, apesar desta decisão, claramente pouco correta, visto que muitas vezes era o Procurador que solicitava aos Estados que efe-

¹⁹ *Idem*, pp. 1194-1195.

²⁰ *Idem*, p. 1195.

²¹ *Ibidem*.

²² *Prosecutor v. Djukic*, Case No. IT-96-20-T, 24 April 1996.

²³ *Idem*, 24 April 1996. Djukic foi libertado por razões de saúde, porque tinha uma doença em fase terminal. O Tribunal considerou que seria desumano sujeitar um arguido nestas condições a um julgamento. Djukic faleceu em 18 maio 1996.

tuassem a detenção, mais tarde o Tribunal reviu a sua posição quanto a esta matéria e considerou-a de extrema importância para garantir os direitos dos suspeitos detidos. Por esse motivo, as detenções passaram a ser analisadas, mesmo quando realizadas por autoridades nacionais e sempre que o suspeito detido ponha em causa a sua legalidade perante este Tribunal.

No caso Talic, o arguido defende que a sua detenção foi ilegal, porque foi detido através de uma ordem do Tribunal de 1.^a Instância, que por sua vez se tinha baseado na primeira Acusação. Esta Acusação foi alterada, e não existiu um novo mandado de detenção, o que permite concluir que a detenção não tem uma base judicial legítima e, conseqüentemente, é ilegal. Talic baseou este seu argumento no art. 9.º, n.ºs 1 e 3, do PIDCP, onde se refere que «ninguém pode ser privado da sua liberdade a não ser por motivo e em conformidade com processos estabelecidos na lei». O Tribunal de 1.^a Instância aceitou que este artigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos poderia ser tido em conta nos processos deste TPIJ, mas rejeitou o argumento do arguido de que não existia conformidade com a lei na sua detenção. Daqui decorre que um Juiz que confirme uma acusação pode emitir um mandado de detenção.²⁴

Quando um arguido é detido tem o direito de ser presente a uma autoridade judicial para que a legalidade da sua detenção seja revista. Se esta revisão determinar que a detenção foi ilegal, o indivíduo cujos direitos foram violados tem direito a uma compensação.²⁵

No caso Milosevic, embora o mandado de detenção tenha sido dirigido às autoridades da República Federal da Jugoslávia, o facto de este ter sido detido pelas autoridades da República Sérvia não invalida a detenção. O Tribunal fundamentou esta sua decisão na interpretação do art. 29.º do Estatuto e da Regra 58 do Regulamento Processual.

O Tribunal considerou que as previsões da Regra 58 podem ser aplicadas a este caso e, conseqüentemente, a transferência do arguido é efetiva e respeita todas as previsões do Estatuto.

É também relevante o art. 27.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.²⁶

²⁴ Prosecutor v. Brdanin & Talic, Case No. IT-99-36-PT, 1 February 2000, §§ 11, 19 e 21.

²⁵ Art. 5.º, n.º 5, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos.

²⁶ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, assinada em Viena a 21 de março de 1986.

Este artigo refere que «um Estado não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar a não execução de um tratado».

O Estatuto do TPIJ é interpretado como um tratado. Desde facto resulta que a República Federal da Jugoslávia tem uma obrigação perante o Estatuto de deter e transferir os suspeitos que lhe forem solicitados pelo Tribunal, e não pode fundamentar uma recusa no seu direito interno. Neste caso, quem põe em causa a legalidade da detenção com base no direito interno é o arguido mas, num argumento de exclusão de partes se o Estado não se pode negar a efetuar a detenção com este fundamento, também não o poderá o arguido.²⁷

Importa analisar uma situação paralela. No caso *Nikolic*, o Tribunal de Recurso pondera quais as circunstâncias, se é que existem algumas, em que um Estado pode negar-se a realizar um pedido do Tribunal, com o argumento de uma possível violação à sua soberania ou aos direitos fundamentais do arguido. O Tribunal de Recurso observou que a jurisprudência do TPIJ nada referia sobre esta matéria e o Estatuto e o Regulamento Processual também não contemplavam expressamente esta questão. Devido a esta lacuna, o Tribunal de Recurso consultou a jurisprudência nacional e com base nesta pesquisa retirou dois princípios fundamentais: 1) Em casos de crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio, que são universalmente condenáveis, os Tribunais têm considerado que a falta de jurisdição deve ser posta de lado, devido à gravidade destas ofensas; 2) A inexistência de queixa por parte de um Estado cuja soberania tenha sido violada facilita ao Tribunal uma reivindicação de jurisdição. Neste caso o risco de o acusado ter de regressar ao seu país de origem deixa de estar presente. O Tribunal de Recurso concluiu que «em casos universalmente condenáveis», a jurisdição não deve ser «posta de lado com base numa violação da soberania de um Estado, sempre que essa violação tenha sucedido devido à captura de fugitivos da justiça internacional, independentemente das consequências que daí decorram para o Estado ou para qualquer outra organização envolvida». Quanto ao impacto das alegadas violações dos direitos humanos devido à jurisdição do Tribunal, o Tribunal de Recurso aceitou a conclusão do Tribunal de 1.^a Instância, onde se refere que «certas violações dos direitos humanos são de natureza tão grave que requerem que o exercício da jurisdição seja recusado».²⁸

²⁷ Prosecutor v. Milosevic, 8 November 2001, Case No. IT-99-37-PT, pp. 9 e 10, §§ 45-47.

²⁸ Prosecutor v. Nikolic, Case No. IT-94-2-AR73, 5 June 2003, §§ 24, 26 e 30.

Em relação ao TPIR, o caso mais paradigmático nesta matéria é o caso Barayagwiza, que ficou conhecido devido às muitas irregularidades que ocorreram no Juízo de Instrução. O acusado pediu a anulação da sua detenção, com a justificação de que tinham existido excessos por parte do Juízo de Instrução. O Tribunal no julgamento rejeitou este pedido.²⁹ Contudo, o Tribunal de Recurso aceitou o argumento de Barayagwiza e considerou que a lentidão da detenção por parte do Juízo de Instrução violou quer os direitos humanos, quer as regras do Tribunal.³⁰ Mais tarde e após muita polémica, o Tribunal de Recurso cedeu, e reconsiderou que os direitos de Barayagwiza foram efetivamente violados, mas que os novos factos dados a conhecer pelo Procurador fizeram o Tribunal de Recurso reconsiderar a sua posição e rejeitar a primeira decisão, que se considerou completamente desproporcionada.³¹

A defesa no caso Kajelijeli argumentou que o arguido foi detido sem mandado de detenção e sem causa aparente. No momento em que o arguido foi detido em 5 de junho de 1998, a acusação não tinha informações de que Joseph Nzirorera (um dos outros arguidos na altura) tinha cometido crimes que se encontram sob a jurisdição do Tribunal. Os investigadores encontraram o arguido na sua residência e detiveram-no sem motivo aparente. O arguido não foi detido devido a estar ilegal no Benim, por os seus documentos demonstrarem que se encontrava sob a proteção da Comissão para os Refugiados das Nações Unidas.³² «A defesa afirmou que a detenção não tinha motivo aparente e definindo como motivo aparente a prova que levaria uma pessoa normal a crer que o crime foi praticado e que foi o arguido que o praticou. O Tribunal de 1.^a Instância observa que as Regras Processuais não se referem a motivo aparente, mas sim a um suspeito. Conforme a Regra 2, um suspeito é uma pessoa sobre a qual a acusação tem informações credíveis, que tendem a demonstrar que ele cometeu um crime que se encontra sob a jurisdição do Tribunal. A Regra 40 (A) (i) do Regulamento Processual demonstra que em caso de urgência o Tribunal pode solicitar a qualquer Estado que detenha o suspeito e o mantenha sob custódia. Não há neste

²⁹ Prosecutor v. Barayagwiza, Case No. ICTR-97-19-I, 17 November 1998.

³⁰ Prosecutor v. Barayagwiza, Case No. ICTR-97-19-DP, 3 November 1999, §§ 67, 71. Considerou também que a detenção de Barayagwiza pelo Tribunal violou os seus direitos humanos, porque demorou onze meses para que ele conhecesse quais as acusações que lhe eram imputadas.

³¹ Prosecutor v. Barayagwiza, Case No. ICTR-97-19-AR72, 31 March 2000, § 71.

³² Prosecutor v. Kajelijeli, Case No. ICTR-98-44-I, 8 May 2000. *In* Klip, André and Sluiter, Göran; 2003 ICTR, pp. 144-145.

âmbito qualquer necessidade de se verificar um motivo aparente tal como a defesa afirma. Face ao exposto, o arguido foi legalmente detido de acordo com o conteúdo da Regra 40.»³³

Num outro caso do TPIR, a defesa colocou em causa a legalidade da detenção do arguido Kanyabashi.³⁴ «O arguido foi detido na Bélgica a solicitação da acusação entre 13 de fevereiro de 1996 e 15 de julho de 1996. Como o mandado de detenção datava de 24 de janeiro de 1996, e como não foi confirmado por um juiz, só seria válido por 20 dias, como se refere na Regra 40.»³⁵ «O Tribunal de 1.^a Instância lembrou que o arguido tinha sido detido em 28 de junho de 1995 decorrente de um mandado de detenção emitido por um magistrado belga, tendo sido acusado pela prática de crimes internacionais. O arguido nunca colocou em causa a legalidade da sua detenção. Em 24 de janeiro de 1996 a acusação escreveu às autoridades belgas solicitando a detenção provisória do arguido. Todavia, o Tribunal de 1.^a Instância esclarece que os 20 dias só se contam a partir do momento da transferência do arguido para o Tribunal e não do momento da sua detenção.»³⁶ Em consequência, o Tribunal rejeitou os argumentos da defesa. Parece-nos que faz todo o sentido esta decisão do Tribunal, tendo em consideração que só depois de o detido ser transferido para o Tribunal é que de facto foi cumprido o mandado de detenção e só nesse momento é que correm os 20 dias de confirmação.

No mesmo contexto, o caso Rwamakuba foi também alvo de análise por parte do TPIR.³⁷ A defesa contestou a legalidade da detenção do arguido pelas autoridades da Namíbia em 2 de agosto de 1995 e o seu subsequente período de detenção na Namíbia até dia 7 de fevereiro de 1996. O arguido foi libertado por falta de provas depois de um período de seis meses, tendo-se seguido um segundo mandado de detenção que foi executado a 2 de outubro de 1998. O Tribunal de 1.^a Instância considerou que não tinha jurisdição para analisar a detenção nem as condições em que ela ocorreu, devido ao facto de ter sido realizada pelas

³³ *Idem*, Prosecutor v. Kajelijeli, Case No. ICTR-98-44-I. In Klip, André and Sluiter, Göran; 2003 ICTR, pp. 148-149.

³⁴ Prosecutor v. Kanyabashi, Case No. ICTR-96-15-I, 23 May 2000. In Klip, André and Sluiter, Göran; 2003 ICTR, pp. 153-166.

³⁵ *Idem*, Prosecutor v. Kanyabashi, Case No. ICTR-96-15-I. In Klip, André and Sluiter, Göran; 2003 ICTR, p. 154.

³⁶ *Idem*, Prosecutor v. Kanyabashi, Case No. ICTR-96-15-I, In Klip, André and Sluiter, Göran; 2003 ICTR, pp. 158-159.

³⁷ Prosecutor v. Rwamakuba, Case No. ICTR-98-44-T, 12 December 2000.

autoridades de um Estado a pedido do Tribunal. A defesa alegava que a detenção pelas autoridades da Namíbia fora feita com base numa lista que circulava com o nome do arguido. O Tribunal diz que esta lista, se for provada a sua existência, pode constituir uma solicitação da acusação, conforme a Regra 40 do Regulamento Processual, dependendo do seu conteúdo e formulação. De acordo com os factos *in casu*, o Tribunal de 1.ª Instância considerou que a acusação não formulou nenhum pedido de detenção às autoridades da Namíbia, logo o TPIR não é responsável pela detenção do arguido neste âmbito.³⁸

Os casos julgados pelos Tribunais *Ad Hoc* podem ser processos muito complexos e, por consequência lentos, levando vários anos até que sejam concluídos. Isto significa que os arguidos podem passar vários anos em prisão preventiva até ao desfecho do seu julgamento. Esta situação está directamente relacionada com os direitos humanos, designadamente, com as condições da detenção; com a duração dessa detenção e com a possível libertação do arguido antes ou durante o julgamento. Quanto às condições da detenção, elas são monitorizadas pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha. O compromisso dos Tribunais Penais Internacionais em respeitar os direitos humanos dos arguidos deve ser compatibilizado com prerrogativas de segurança, até porque, na maioria dos casos, os arguidos são líderes políticos ou figuras militares com muitas influências. Em geral, nos Tribunais Internacionais as condições de detenção têm respeitado os direitos humanos.³⁹ No que diz respeito à duração da detenção levantam algumas questões, principalmente, porque os arguidos devem ser julgados em tempo razoável ou libertados.⁴⁰ O arguido tem direito a ser julgado sem atrasos indevidos.⁴¹ Esta situação deve ser analisada caso a caso, conforme a complexidade de cada caso.⁴² Quanto à possibilidade de libertação do arguido antes ou durante o julgamento esta é possível sempre que o Tribunal o autorize de acordo com a circunstâncias de cada caso em concreto.⁴³ Esta questão não nos merece maior desenvolvimento, considerando que se afasta da questão em análise. Não obstante, não poderíamos deixar de salvaguardar que as questões da detenção devem também ter em atenção estas problemáticas.

³⁸ *Idem*. Vd. Klip, André and Sluiter, Göran; 2003 ICTR; pp. 211-213.

³⁹ Boas, Gideon and Others; 2011; pp. 118-119.

⁴⁰ Regra 9 (3) do Regulamento Processual do TPI e art. 5.º, n.º 3 da CEDH.

⁴¹ Art. 67.º, n.º 1, al. c) do Estatuto de Roma; art. 21.º, n.º 4 al. c) do Estatuto do TPIJ e art. 20.º, n.º 4, al. c) do Estatuto do TPIR.

⁴² Vd. Boas, Gideon and Others; 2011; pp. 119-122.

⁴³ *Idem*, pp. 122-133.

Em síntese, todos estes casos demonstram bem a complexidade desta matéria e a dificuldade que os Tribunais *Ad Hoc* têm tido para resolverem uma série de questões. Como veremos, em seguida, estas questões já se encontram um pouco mais regulamentadas no TPI.

Princípio da Legalidade da Detenção no Tribunal Penal Internacional

O art. 55.º, n.º 1, al. d)⁴⁴, do Estatuto de Roma refere que «nenhuma pessoa poderá ser presa ou detida arbitrariamente, nem ser privada da sua liberdade salvo pelos motivos presentes no Estatuto e em conformidade com os procedimentos nele estabelecidos». Esta norma não tinha paralelo no projeto do Estatuto de Roma.⁴⁵

Esta norma tem, claramente, a sua base nas normas de direito internacional que foram emergindo devido à privação da liberdade dos suspeitos. Contudo, esta norma é um pouco vaga, porque deveria referir, pelo menos, os artigos que seriam aplicáveis a esta matéria, tal como o art. 58.º⁴⁶

O art. 55.º, n.º 1, al. d), proíbe qualquer detenção arbitrária e os seus limites e razões encontram-se definidos no art. 58.º, n.º 1, do Estatuto de Roma. As razões para a emissão de um mandado de detenção implicam motivos suficientes para crer que essa pessoa cometeu o crime, juntamente com razões especiais. Em síntese, uma detenção torna-se necessária para: (1) garantir a comparência da pessoa em Tribunal⁴⁷; (2) garantir que não obstruirá a ação da justiça⁴⁸; e (3) impedir que mais crimes aconteçam. É importante que seja o Juízo de Instrução a fazer este tipo de considerações, porque assim evita-se que o Tribunal de 1.ª Instância prejudique a sua capacidade de decidir sobre a culpa ou inocência do suspeito.⁴⁹ Esta questão relaciona-se com o conteúdo do princípio do acusatório, em que por uma questão de imparcialidade o Juiz que confirma a Acusação, não pode ser o Juiz do julgamento.

⁴⁴ História legislativa do preceito, Bassiouni, M. Cherif; 2005 Vol. 2; pp. 377-382. Análise do preceito Triffterer, Otto; 2008; p. 1096.

⁴⁵ Triffterer, Otto; 2008; p. 1096.

⁴⁶ No mesmo sentido Cassese, A. and Others; 2002; pp. 1197-1198.

⁴⁷ Esta questão é fundamental porque não se permitem julgamentos *in absentia*.

⁴⁸ O Estatuto de Roma não especificou quais as ações em causa e também não é necessário que o suspeito já tenha tentado obstruir a ação da justiça, basta que o Juízo de Instrução acredite que essa detenção pode acontecer. *In* Triffterer, Otto; 2008; p. 1139.

⁴⁹ Triffterer, Otto; 2008; p. 1140.

O mandado de detenção não se encontra dependente da confirmação das acusações, mas só é emitido pelo Juízo de Instrução após exame do pedido do Procurador e de análise das provas ou informações por ele recolhidas. Esta é claramente uma evolução em relação à regulamentação existente nos Tribunais *Ad Hoc*, na qual se permitia que fosse o Procurador a solicitar a detenção de um suspeito. Esta é uma das inúmeras vantagens de o TPI ter incorporado o Juízo de Instrução, numa clara aproximação aos sistemas da *Civil Law*. A função investigativa do Juiz é fundamental e, no nosso entender, reforça indubitavelmente a credibilidade do Tribunal.

No momento da detenção, a pessoa detida tem direito a ser informada dos crimes que lhe são imputados e dos direitos que o Estatuto de Roma lhe confere, incluindo o direito de solicitar autorização para aguardar julgamento em liberdade.⁵⁰ Após a detenção, o detido deve ser imediatamente levado à presença da autoridade judiciária competente do Estado que determinará: (i) se o mandado é aplicável à pessoa em causa, (ii) se a detenção foi executada de acordo com a lei; e (iii) se os direitos do arguido foram respeitados.⁵¹

No que diz respeito ao tempo máximo que pode durar uma detenção, o Estatuto nada refere sobre o assunto. O art. 61.º, n.º 1, do Estatuto de Roma, apenas refere «num prazo razoável», ou seja, mais um conceito vago que encontramos no Estatuto. Contudo, neste caso temos alguma proteção para a pessoa detida, no sentido que o Juiz de Instrução só emitirá um mandado se existirem «motivos suficientes» para crer que essa pessoa cometeu um crime da competência do Tribunal, e não como sucedia nos Tribunais *Ad Hoc* uma mera suspeita da prática do crime.

A pessoa objeto de um mandado de detenção poderá solicitar autorização para aguardar julgamento em liberdade. Sempre que as condições exigidas pelo art. 58.º não se verificarem, a pessoa detida será posta em liberdade.

O Juiz de Instrução certifica-se que a detenção não será prolongada, considerando que, se essa demora acontecer, o Tribunal ponderará a possibilidade de pôr o interessado em liberdade.⁵² O art. 60.º, n.º 4,

⁵⁰ Art. 60.º, n.º 1, do Estatuto de Roma. Este pedido para aguardar o julgamento em liberdade não se encontra mencionado nos arts. 55.º ou 67.º do Estatuto de Roma. Este facto decorre do princípio da presunção de inocência e que as pessoas não devem ser privadas dos seus direitos, a não ser por razões fortes. *In* Triffterer, Otto; 2008; p. 1162.

⁵¹ Art. 59.º, n.º 2, do Estatuto de Roma.

⁵² Art. 60.º, n.ºs 2, 3 e 4, do Estatuto de Roma.

é independente do art. 60.º, n.º 2, visto que mesmo que um indivíduo tenha sido detido de forma apropriada, o Juízo de Instrução deve considerar a sua libertação se o suspeito estiver detido por um período que já não seja o razoável por indesculpável⁵³ atraso da acusação.⁵⁴ Quem tiver sido objeto de detenção ou prisão ilegais terá direito a reparação.⁵⁵

Sendo um direito fundamental dos arguidos, encontra-se necessariamente como característica de ambos os sistemas jurídicos, ou seja, tanto na *Civil Law* como na *Common Law* deve respeitar-se o princípio da legalidade.

Conclusão

Os direitos inerentes ao princípio da liberdade, designadamente, o direito do arguido a ser informado sobre as acusações que recaem sobre si e a garantia de uma detenção que cumpra todos os requisitos legais, reúne características de ambos os sistemas jurídicos, porque hoje o sistema jurídico criminal é muito mais completo e pormenorizado. Contudo, parece-nos que cada vez mais o direito internacional se aproxima do sistema inquisitorial, no qual estes direitos são amplamente descritos e desenvolvidos na lei processual penal. O respeito por estes direitos é a base de um sistema jurídico que se pretende justo e cada vez mais transparente. No TPI o mandado de detenção é emitido pelo Juízo de

⁵³ O conceito de factos indesculpáveis é um conceito que deve ser analisado caso a caso, mas pode incluir falhas na investigação por parte da acusação ou falhas no cumprimento das ordens do Tribunal, das previsões do Estatuto ou do Regulamento Processual. Alguns comentadores têm criticado esta expressão por esta ser muito vaga e incerta. *In* Triffterer, Otto; 2008; pp. 1167-1168.

⁵⁴ Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Case No. ICC-01/04-01/06, Judgment on the Appeal of Mr. Thomas Lubanga Dyilo against the Decision of Trial Chamber I Entitled “Decision sur la demande de mise en liberté provisoire de Thomas Lubanga Dyilo”, 13 February 2007, § 4. *In* Triffterer, Otto; 2008; pp. 1166-1167.

⁵⁵ Art. 85.º, n.º 1, do Estatuto de Roma. Christopher Staker refere que as detenções feitas pelos Estados, e tendo em conta o pedido conforme o art. 59.º, n.º 1, a detenção de uma pessoa por um Estado Parte deve ser realizado com respeito pelo direito interno. Esta previsão pode ser aplicada a detenções ou a pedidos de prisão preventiva ilegais realizados pelas autoridades dos Estados, mas segundo as normas de direito interno dos Estados. Dentro deste contexto, Christopher K. Hall esclarece que o art. 59.º, n.º 1, deve ser relacionado com o art. 86.º, isto é, com a obrigação de os Estados cooperarem com o Tribunal. Para além disso, esta obrigação deve ser realizada de forma expedita. *In* Triffterer, Otto; 2008; pp. 1149-1150, 1500-1501.

Instrução, mas somente após uma análise aprofundada das acusações que recaem sobre o arguido e somente se existirem indícios suficientes para crer que o suspeito cometeu o crime. Este facto ajuda a concretizar os interesses e objetivos da justiça internacional.

Bibliografia

Boas, Gideon; Bischoff, James L.; Reid, Natalie L. and Taylor III, B. Don
2011: International Criminal Law Practitioner Library Series, Volume III. Cambridge University Press.

Bassiouni, M. Cherif

2005: The Legislative History of the International Criminal Court: Article-by-Article Evolution of the Statute; Vol. 2. Ardsley, New York; Transnational Publishers, Inc.

Cassese, Antonio; Gaeta, Paola and Jones, Jonh R. W. D.

2002: The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary: Materials, Volume I and II. New York, Oxford University Press.

Klip, André and Sluiter, Göran

2003: Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals. The International Criminal Tribunal for Rwanda 2000-2001. Intersentia, André Klip and Göran Sluiter Eds.

Marrus, Michael R.

1997: The Nuremberg War Crimes Trial 1945-46: A Documentary History. New York, Bedford Books.

Triffterer, Otto

2008: Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article. Munich Germany. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden.

Jurisprudência

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

Bizzotto v. Greece

– ECHR, Judgment 15 November 1996

Engel and Others v. The Netherlands

– ECHR, Judgment 8 June 1976

Fox, Campbell and Hardley v. The United Kingdom

– ECHR, Judgment 30 August 1990

Sanchez-Reisse v. Switzerland

– ECHR, Judgment 21 October 1986

Shamayev and Others v. Georgia and Russia

- ECHR, Judgment 12 April 2005

Tribunal Penal Internacional para a Ex-Jugoslávia

Brdanin and Talic (IT-99-36)

- Decision on Motion for Released Momir Talic; 10 December 1999
- Decision on Motion by Momir Talic to Dismiss the Indictment; for Release and for Leave to Reply to Response of Prosecution to Motion for Release, 1 February 2000

Djukic (IT-96-20-T)

- Decision of Trial Chamber I upholds the Indictment but Orders Djukic's Provisional Release on Humanitarian Grounds, 24 April 1996

Milosevic (IT-02-54)

- Decision on Preliminary Motions, 8 November 2001

Nikolic, Dragan (IT-94-2-AR73)

- Decision on Interlocutory Appeal Concerning Legality of Arrest, 5 June 2003

Tribunal Penal Internacional para o Ruanda

Barayagwisa, Jean Bosco (ICTR-97-19)

- Motion to Review and/or Nullity Arrest and Detention, 17 November 1998
- Decision Appeals Chamber, 3 November 1999
- Request for Review or Reconsideration, 31 March 2000

Kajelijeli (ICTR-98-44A)

- Decision on the Defence Motion Concerning the Arbitrary Arrest and Illegal Detention of the Accused and on the Defence Notice of Urgent Motion to Expand and Supplement the Record of 8 December 1999 Hearing, 8 May 2000

Kanyabashi (ICTR-96-15)

- Decision on the Defence Extremely Urgent Motion on Habeas Corpus and for Stoppage of Proceedings, 23 May 2000

Rwamakuba and Others (ICTR-98-44-T)

- Decision on the Defence Motion Concerning the Illegal Arrest and Illegal Detention of the Accused, 12 December 2000

Tribunal Penal Internacional

Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06)

- Judgment on the Appeal of Mr. Thomas Lubanga Dyilo Against the Decision of Pre-Trial Chamber I Entitled “Decision sur la Demande de Mise en Liberté Provisoire de Thomas Lubanga Dyilo, Appeal Chamber, 13 February 2007

Produtos Explosivos: Procedimentos e Notas Jurídico-Policiais

FRANCISCO ANTÓNIO CARRILHO BAGINA

Superintendente-Chefe

Licenciado em Direito e Ciências Policiais

Resumo: O autor apresenta uma abordagem técnico-prática-jurídica da actividade de Polícia de licenciamento, controlo e fiscalização do uso de substâncias explosivas por parte de civis.

Palavras-Chave: Explosivos; procedimento; licenciamento; fiscalização.

Abstract: The author presents a technical-practical-legal approach to the police activity of licensing, control and supervision of the use of explosive substances by civilians.

Keyword: Explosives; procedure; licensing; supervision.

Importa, desde já, aferir alguns conceitos essenciais à compreensão deste texto. O Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)¹ define *substâncias explosivas* como compostos químicos ou misturas de produtos químicos que podem produzir efeitos explosivos ou piro-técnicos; *efeitos explosivos* como a libertação a grande velocidade de grandes quantidades de energia no ambiente, sob a forma de gases a alta temperatura e pressão elevada, em resultado de uma reacção química na ausência de oxigénio gasoso ou de ar; *explosivos* como substâncias explosivas que por ação de um agente exterior podem detonar; e *pól-*

¹ *Geologia*http://egeo.ineti.pt/edicoes_online/diversos/explosivos/capitulo1.htm.

voras como misturas de substâncias explosivas que por ação de agente exterior podem deflagrar.

A Polícia da Segurança Pública (PSP) tem como atribuição licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de *substâncias explosivas e equiparadas* que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades². Compete à PSP licenciar e fiscalizar as referidas atividades com substâncias explosivas e equiparadas que se destinem a ser usadas e empregues, designadamente, na indústria extrativa, na construção civil, em finalidades lúdicas e de sinalização, ou seja para **uso civil**. E é da competência Direção -Geral de Armamento e Infra – Estruturas de Defesa (DGAIED), o controle das mesmas atividades com *explosivos* no âmbito da Defesa Nacional³.

Quanto às atividades com **engenhos explosivos ou incendiários improvisados**⁴, ou seja com substâncias ou produtos explosivos ou incendiários de fabrico artesanal não autorizados, as mesmas são punidas com pena de prisão de 2 a 8 anos, nos termos do n.º 1, alínea *a*) do artigo 86.º do Regime Jurídico das Armas e suas Munições (RJAM)⁵.

Devendo, além do levantamento respetivo auto de notícia, o Órgão de Polícia Criminal, entre as medidas cautelares e de polícia adequadas a tomar, proceder a apreensão cautelar dos referidos engenhos, no decurso das revistas e buscas efetuadas, o que deve ser objeto de validação pela autoridade judiciária competente, no prazo máximo de setenta e duas horas⁶.

Sendo os mesmos declarados perdidos a favor do Estado e prontamente destruídos, quando, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, puserem em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem públicas, ou oferecerem sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos típicos⁷.

² Cf. n.º 3 do artigo 3.º da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

³ Cf. Decreto Regulamentar n.º 5/2012, de 18 de Janeiro.

⁴ Está definido na alínea n) do n.º5, do artigo 2.º, do Regime Jurídico das Armas e suas Munições, como **Engenho explosivo ou incendiário improvisado**: todos aqueles que utilizem substâncias ou produtos explosivos ou incendiários de fabrico artesanal não autorizado (n)

⁵ Lei n.º 12/2011, de 27 de Abril.

⁶ Cf. artigo 243.º e seguintes, e 178.º do CPP.

⁷ Cf. artigo 109.º do Código Penal(CP).

Logo, parece pacífico que, do uso, emprego, licenciamento, fiscalização e inativação dos produtos explosivos para uso civil, militar ou de segurança e improvisados, resultará conhecimento próprio em função do estudo e experiência acumulada, atendendo às diversas finalidades e modos de apresentação e às circunstâncias em que aqueles são usados ou empregues.

Não cabendo aqui, pelo conhecimento resultante da nossa atividade, abordar os explosivos que se destinam ao uso militar ou de segurança ou dos engenhos improvisados, porque os especialistas serão os operacionais que fazem o seu emprego, detecção ou inativação, que, no caso da PSP, são as brigadas do Centro de Inativação de Engenhos Explosivos e Segurança no Subsolo (CIEEXSS) da Unidade Especial de Polícia.

Já quanto às atividades com explosivos para uso civil, esse conhecimento encontra-se repartido entre os especialistas do Departamento de Armas e Explosivos (DAE) e os Núcleos de Armas e Explosivos (NAE) dos Comandos Territoriais, os Operadores Cíveis de Produtos Explosivos e os Credenciados para Queimadores de Fogo-de-artifício, aprovados pelo Departamento de Armas e Explosivos da PSP, e as brigadas do CIEEXSS da PSP.

Segundo o artigo 4.º do Regulamento de Segurança dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos⁸, (RSEFAPE) aprovado pelo Decreto – Lei n.º139/2002, alterado pelo Decreto-Lei n.º 87/2005 de 23 de Maio, e para efeitos do mesmo diploma legal, entendem-se por **Produtos Explosivos** as matérias e os objetos da classe 1, que figuram no Regulamento Nacional de Transporte de Matérias Perigosas por Estrada (RPE), os quais compreendem:

- **Matérias explosivas:** matérias sólidas ou líquidas (ou misturas de matérias) suscetíveis, por reação química, de libertar gases a uma temperatura, a uma pressão e a uma velocidade tais que podem causar danos nas imediações [a)];
- **Matérias pirotécnicas:** matérias ou misturas de matérias destinadas a produzir um efeito calorífico, luminoso, sonoro, gasoso

⁸ Cf. resulta dos n.ºs 1 e 4 do seu artigo 1.º: *o presente Regulamento estabelece as normas e os procedimentos especiais de segurança a que devem obedecer a implantação, a organização e o funcionamento dos estabelecimentos de fabrico e de armazenagem de produtos explosivos, adiante designados abreviadamente por estabelecimentos, excluindo-se do âmbito de aplicação deste mesmo as Forças Armadas e as forças de segurança.*

ou fumígeno, ou uma combinação destes efeitos, na sequência de reações químicas exotérmicas autossustentadas não detonantes [b]);

- **Objetos explosivos:** objetos que contêm uma ou várias matérias explosivas e ou matérias pirotécnicas [c];
- **Matérias e objetos** não mencionados nas alíneas anteriores e que são fabricados com vista a produzir um efeito prático por explosão ou com fins pirotécnicos [d)]⁹.

Mais em concreto e como resulta do artigo 1.º do Regulamento sobre o Licenciamento dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos (RLEFAPE), do artigo 1.º do Regulamento sobre o Fabrico, Armazenagem, Comércio e Emprego de Produtos Explosivos, (RFACEPE) e do artigo 1.º do Regulamento sobre Fiscalização de Produtos Explosivos (RFPE), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 376/84 de 30 de Novembro, os quais remetem para o respetivo **ANEXO I**, com conteúdo comum, são **Produtos Explosivos**¹⁰:

- **Substâncias explosivas:** pólvoras (físicas e químicas), propergóis (sólidos e líquidos) e explosivos (simples e compostos).
- **Objectos carregados de substâncias explosivas:** munições, espoletas, detonadores, cápsulas, escorvas, estopins, mechas (rastilhos), cordões detonantes, cartuchos e outros de natureza ou uso equiparados.

⁹ Sendo punido com coimas e respectivas sanções acessórias e eventual perda de objectos perigosos, as infracções ao mesmo diploma, como resulta, respectivamente, dos artigos 45.º, 46.º e 47.º do mesmo Regulamento.

¹⁰ Quanto às **Matérias Perigosas** veja-se o **ANEXO II**, dos mesmos regulamentos:

- a) *Metais alcalinos, alcalino-terrosos ou suas ligas.*
- b) *Metais em pó, como o alumínio, o zinco, o magnésio, o níquel, o zircónio e o titânio ou suas misturas.*
- c) *Fósforo branco ou amarelo e fósforo vermelho; carvão vegetal em pó e enxofre.*
- d) *Matérias comburentes, como os cloratos, percloratos, cloritos, nitratos, peróxidos e permanganatos, especialmente os de metais alcalinos ou alcalino-terrosos, percloratos e nitratos de amónio, ou suas misturas (entre as quais os adubos nitrados); tetranitrometano e nitritos inorgânicos.*
- e) *Nitroceluloses humedecidas (com menos de 12,6 % de azoto) e nitroceluloses plastificadas (com menos de 12,6 % de azoto e com, pelo menos, 18 % de plastificante); mononitrometano e mononitroetano, mononitronaftaleno, mononitrobenzeno edinitrobenzeno comercial; mononitrotolueno e dinitrotolueno comercial.*
- f) *Peróxidos orgânicos (fleumatizados).*

- **Composições pirotécnicas:** luminosas, incendiárias, fumígenas, sonoras e tóxicas.
- **Objectos carregados de composições pirotécnicas:** artifícios pirotécnicos (inflamadores, brinquedos pirotécnicos, fogo-de-artifício e artifícios de sinalização) e munições químicas (incendiárias, fumígenas e tóxicas)¹¹.

Estipula o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 303/90, de 27 de setembro, que ao fabrico, armazenagem, comércio e emprego de artifícios pirotécnicos luminosos, fumígenos ou sonoros destinados a sinalização, referidos no **anexo** a este diploma do qual faz parte integrante, são aplicáveis as **normas dos regulamentos aprovados** pelo Decreto-Lei n.º 376/84, de 30 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 474/88, de 22 de dezembro, com as especificações constantes dos artigos seguintes¹².

Entre os artifícios pirotécnicos de sinalização, constantes no referido **ANEXO – Artifícios pirotécnicos de sinalização**¹³:

1. Luminosos: Cartuchos de sinais (very-light); Fachos de sinais manuais; Foguetes de sinais (com ou sem pára-queda); Granadas de sinais; Bóias luminosas; Fachos aéreos (flares).
2. Fumígenos: Cartuchos de sinais; Foguetes de sinais (com ou sem pára-queda); Velas de fusos; Bóias, gravadas e potes fumígenos.
3. Sonoros: Sinais acústicos; Silvos pirotécnicos.

Está definido, no n.º 5 do artigo 2.º do RJAM, como:

- **Explosivo civil:** todas as substâncias ou produtos explosivos cujo fabrico, comércio, transferência, importação e utilização

¹¹ Sendo punidas, nos termos do artigo 26.º do Regulamento de Fiscalização de Produtos Explosivos, com coimas e, consoante a gravidade, com as sanções acessórias previstas nos artigos 20.º, 28.º e 29.º do mesmo Regulamento.

¹² Sobre a circulação dos **artigos de pirotecnia** e as suas regras de segurança, tendo em vista a sua colocação no mercado, veja-se o Decreto-lei 34/2010, de 15 de Abril.

¹³ Cabe aqui relevar, no seu n.º 1, os fachos de sinalização manuais, vulgarmente conhecidos por **tochas**, no n.º 2, do mesmo, entre os de sinalização fumígena, os **potes de fumo**, e entre os artifícios de efeito sonoro, do seu n.º 3, as bombas de arremesso, vulgarmente designadas por **petardos**. Cujo fabrico e comercialização é permitido para utilização, designadamente, na defesa de produções agrícolas e florestais ou no exercício autorizado da caça de batida [artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 521/71, de 24 de novembro, cuja infração ao disposto no mesmo é punida com coima, nos termos do artigo 36.º do mesmo diploma legal].

estejam sujeitos a autorização concedida pela autoridade competente (i));

- **Engenho explosivo civil:** os artefactos que utilizem produtos explosivos cuja importação, fabrico e comercialização estão sujeitos a autorização concedida pela autoridade competente (m)).

Sendo punido com pena de prisão de 2 a 8 anos, nos termos do n.º 1, alínea a), do artigo 86.º do RJAM, quem, sem se encontrar autorizado, fora das condições legais ou em contrário das prescrições da autoridade competente, detiver, transportar, importar, transferir, guardar, comprar, adquirir a qualquer título ou por qualquer meio ou obtiver por fabrico, transformação, importação, transferência ou exportação, usar ou trazer consigo **explosivo civil, engenho explosivo ou incendiário improvisado**.

Podendo, neste caso, o Órgão de Polícia Criminal proceder a apreensões no decurso de revistas ou buscas ou em caso de urgência ou perigo de demora, bem como adotar as mediadas cautelares necessárias à conservação ou conservação dos meios de prova (cf. o artigo 249.º Código de Processo Penal).

Devendo ser declarados perdidos a favor do Estado os objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir para a prática de um facto ilícito típico, ou que por este terem sido produzidos, quando, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, puserem em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem públicas, ou oferecerem sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos típicos (cf. artigo 109.º do Código Penal (CP)).

A Polícia de Segurança Pública (PSP), enquanto autoridade administrativa, registou, em 2011 a nível nacional, como licenciado as seguintes atividades com produtos explosivos:

- Estabelecimentos de Explosivos: fábricas, oficinas, paióis e estaqueiros, num total de 593;
- 4142 Cédulas de Operador de produtos explosivos;
- 2500 Credenciais para Queimadores de Fogo-de-artifício
- Quantidade de produtos explosivos autorizada para emprego:
 - o 26 518 003 Quilogramas de explosivos;
 - o 363 551 Quilogramas de pólvora; e
 - o 990 Unidades em meios de salvamento.

No mesmo período e no âmbito da sua atividade fiscalizadora, a PSP levou a cabo nos referidos estabelecimentos de explosivos 2057 ações preventivas, visando especialmente o não cumprimento da lei, com violação das regras de segurança, designadamente por detenção/armazenagem e emprego de produtos explosivos não autorizados ou em excesso de lotação, sobras, resíduos e manuseamento, apontadas como as principais causas dos acidentes com explosivos, bem como do seu desvio para finalidades não autorizadas.

Resultando, no âmbito dos autos de notícia de natureza criminal ou contraordenacional levantados pelas referidas infrações, a apreensão cautelar de, entre outros:

- 10.927 Quilogramas de produtos explosivos;
- 1 439 Quilogramas de pólvora;
- 12 597 Metros de cordão detonante;
- 2 474 Detonadores;
- 4287 Metros de rastilho;
- 83 952 Artefactos pirotécnicos; e
- 2 789,5 Quilogramas de artigos pirotécnicos.

Lembre-se que a **fiscalização** tem por fim o cumprimento rigoroso das normas de segurança estabelecidas para os produtos explosivos ou para as matérias perigosas e prevenir que tais produtos possam ser desviados do seu legal destino ou utilizados como meio de perturbação ou de alteração da ordem pública (cf. artigo 2.º do RFPE).

Como resulta do artigo 3.º do RFPE, além do pessoal técnico e administrativo da *Comissão dos Explosivos*¹⁴, **têm interferência** nos assuntos relacionados com os produtos explosivos e com as matérias perigosas e **fiscalizam** o cumprimento das disposições constantes em todos os diplomas regulamentares, instruções e circulares emitidos por aquela Comissão as seguintes entidades, cada uma na sua exclusiva função técnica ou policial:

¹⁴ Deve ler-se pessoal técnico e administrativo do Departamento de Armas e Explosivos e dos Núcleos de Armas e Explosivos dos Comandos Territoriais da Polícia de Segurança Pública, por força da Resolução do Conselho de Ministros N.º. 39/2006, publicada no DR N.º 79, I.ª. Série – B, em 21ABR06, que prevê, no n.º. 12 alínea c) ponto iii), que a Comissão dos Explosivos seja integrada na PSP.

- Autoridades policiais: Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana e Guarda Fiscal;
 - Câmaras municipais;
 - Autoridades aduaneiras;
 - Capitanias dos portos;
 - Direcções dos aeroportos;
 - Direcção-Geral de Geologia e Minas;
 - Departamentos de energia eléctrica e de combustíveis da Direcção-Geral de Energia;
 - Direcções-Gerais de Transportes Terrestres e de Viação.
- o Em caso de perigo iminente resultante da inobservância das normas de segurança estabelecidas, poderá qualquer das entidades referidas no número anterior promover que sejam tomadas as providências que julgue necessárias para evitar ou fazer cessar esse perigo, dando de imediato conhecimento à Comissão dos Explosivos ou à delegação desta Comissão da área em que ele se verifique.
- o A fiscalização de produtos explosivos ou de matérias perigosas quando em navios ou em embarcações, bem como a fiscalização da sua armazenagem, manuseamento, conservação e emprego em zonas marítimas ou fluviais, fica a cargo das competentes autoridades marítimas.

Ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º do RFPE: Nos estabelecimentos de fabrico de produtos explosivos, de armazenagem ou de venda de produtos explosivos ou de matérias perigosas e nos locais de emprego ou de destruição de produtos explosivos **será obrigatoriamente facultada a entrada e facilitada a ação das entidades fiscalizadora.**

Pelo que e como resulta do artigos 19.º e 20.º do RFPE:

- As entidades referidas no artigo 3.º, dentro da competência que lhes é cometida pelos artigos 8.º a 18.º, levantarão **autos de notícia** das infracções verificadas às disposições em vigor sobre produtos explosivos ou matérias perigosas, os quais servirão de base à organização dos correspondentes processos de apuramento de responsabilidades.
- Dos autos deverão constar os nomes, estado, profissão e residência dos arguidos e das testemunhas, devendo ser assinados, sempre que possível, pelo menos, por duas testemunhas.

- **A matéria constante dos autos faz fé, até prova em contrário**, relativamente aos factos presenciados pela entidade que os levantou ou que ordenou o seu levantamento, mesmo na falta de testemunhas.
- No momento do levantamento do auto serão **apreendidos os objetos** utilizados no fabrico, manuseamento e transporte de produtos explosivos encontrados no local ou na posse do infrator em violação do disposto no presente diploma e demais legislação aplicável, bem como os produtos explosivos e matérias perigosas.
- Do auto deverá constar a relação dos objetos e produtos apreendidos, identificando-se os mesmos pelas suas características externas, marcas e referências de registo e ainda, quanto aos produtos explosivos e matérias perigosas, pela sua natureza, nome do fabricante, quantidade e modo de acondicionamento, indicando-se, se possível, o seu estado de conservação.
- Pela entidade que levantar o auto de apreensão será nomeado um **fiel depositário** idóneo para a guarda e conservação dos objetos e produtos apreendidos.
- O **trânsito em julgado da decisão** de apreensão determina a **transferência da propriedade dos objetos apreendidos** para o Estado, sendo entregues à Direcção-Geral do Património do Estado todos aqueles que se reconheça não devam ser destruídos, a fim de serem vendidos ou cedidos às pessoas ou entidades que estejam autorizadas à sua aquisição ou dado qualquer outro destino legal.

Sendo, entretanto, determinado pela entidade fiscalizadora, **a pronta e urgente destruição**, sob orientação do responsável técnico do estabelecimento ou da sua utilização ou de técnico nomeado pela primeira, dos produtos explosivos, respetivos resíduos e matérias-primas, que se encontravam deteriorados, não ofereciam garantia de estabilidade ou não se apresentavam em condições de conservação, e que tinham ficado incapazes para utilização ou ser economicamente recuperados¹⁵.

¹⁵ Cf. resulta do n.º 1 do artigo 38.º do Regulamento de Segurança dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos (RSEFAPE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2002, alterado pelo Decreto-Lei n.º 87/2005, de 23 de Maio, conjugado com os artigos 39.º e n.º 1 do artigo 40.º do Regulamento sobre o Fabrico, Armazenagem, Comércio e Emprego de Produtos Explosivos, (RFACEPE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 376/84, de 30 de Novembro.

Devendo os custos com os encargos resultantes da realização da destruição dos produtos ou resíduos indicados ser sempre satisfeitos pelas entidades detentoras dos produtos ou resíduos indicados¹⁶.

Custos que, e como resulta dos artigos 92.º a 94 do Regime Geral das Contra ordenações (RGCO) ¹⁷, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de Outubro, que, nos processos por contraordenação integram as respetivas **custas**, as quais, nos termos gerais, abrangem a taxa de justiça, os honorários dos defensores oficiosos, os emolumentos a pagarem aos peritos e os demais encargos resultantes do processo, regulando-se pelos preceitos reguladores das custas do processo criminal¹⁸.

As custas deverão ser fixadas pelas entidades administrativas que decidam sobre matéria do processo, na cabendo nesta fase o pagamento da taxa de justiça, mas devendo as mesmas cobrir, *entre outras*, as **despesas** efetuada com:

- O transporte dos defensores e peritos;
- As comunicações telefónicas, telegráficas ou postais, nomeadamente as que se relacionam com as notificações;
- O transporte de bens apreendidos;
- A indemnização das testemunhas.

Do artigo 1.º do Regulamento de Custas Processuais, conjugado com o artigo 92.º e seguintes do RGCO, resulta que, *salvo quando sejam praticadas por agente de execução que não seja oficial de justiça, por cada efetiva citação ou notificação mediante contacto pessoal, afixação de editais ou outra diligência avulsa, para além das despesas de transporte legalmente estabelecidas, é devida metade de 1 UC.*

As custas são suportadas pelo arguido em caso de aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória, de desistência ou rejeição da impugnação judicial ou dos recursos de despacho ou sentença condenatória.

Nos demais casos, as custas serão suportadas pelo erário público.

Não deixando aqui de se observar o estipulado no artigo 20.º do RGCO: se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra

¹⁶ Cf. resulta do n.º 3 do artigo 40.º do Regulamento sobre o Fabrico, Armazenagem, Comércio e Emprego de Produtos Explosivos, (RFACEPE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 376/84, de 30 de Novembro.

¹⁷ Aplicável subsidiariamente, por força dos artigos 31.º do RFPE e 43.º do RSEFAPE.

¹⁸ Regulamento das Custas Processuais aprovado pelo Decreto Lei n.º 34/2008, de 23 de Fevereiro.

ordenação, será o agente punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação¹⁹.

Devendo neste caso proceder-se conforme com a doutrina do artigo 38.º do RGCO:

1. Quando se verifique concurso de crime e contra-ordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contra-ordenação, o processamento da contra-ordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal.
2. Se estiver pendente um processo na autoridade administrativa, devem os autos ser remetidos à autoridade competente nos termos do número anterior.
3. Quando, nos casos previstos nos n.ºs 1 e 2, o Ministério Público arquivar o processo criminal mas entender que subsiste a responsabilidade pela contra-ordenação, remeterá o processo à autoridade administrativa competente.
4. A decisão do Ministério Público sobre se um facto deve ou não ser processado como crime vincula as autoridades administrativas.

Conforme resulta do artigo 48.º do RSEFAPE e do artigo 30.º do RFPE, sem prejuízo da competência de outras entidades, para o levantamento de auto de notícia, compete à Polícia de Segurança Pública a fiscalização, instrução e aplicação das coimas e sanções acessórias, cabendo **recurso para entidade hierárquica** superior de que depende a entidade que aplicou a sanção, que será, em último caso, o Ministro da Administração Interna.

Decorre do artigo 55.º (e 61.º) do RGCO que:

- As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são suscetíveis de **impugnação judicial** por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem.

¹⁹ A propósito, decorre do artigo 40.º do Regime Geral das Contraordenações que:

- A autoridade administrativa competente remeterá o processo ao Ministério Público sempre que considere que a infração constitui um crime.
- Se o agente do Ministério Público considerar que não há lugar para a responsabilidade criminal, devolverá o processo à mesma autoridade.

- O disposto no número anterior não se aplica às medidas que se destinem apenas a preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, não colidindo com os direitos ou interesses das pessoas.
- É competente para decidir do recurso para o tribunal em cuja área se tiver consumado a infração ou praticado o último ato de execução ou, em caso de punibilidade dos atos preparatórios, o último ato de preparação.

Relembre-se, ainda, que a atividade de licenciamento ou fiscalização no âmbito dos produtos explosivos e matérias perigosas, deve ser planeada antecipadamente, para que se cumpra a missão de forma eficaz e eficiente, mas sobretudo com segurança, devendo ser, por isso, acompanhada, em permanência, por especialistas na matéria, porquanto a sensibilidade dos produtos e matérias assim o exige, como nos ensina a experiência.

Devendo para o efeito, ser previamente solicitada a colaboração e a presença dos responsáveis pelas atividades a fiscalizar ou a licenciar, das brigadas do DAE/NAE da PSP ou até do CIEEXSS quando se justifique, não se devendo sequer aceder aos espaços onde estejam depositados ou ser utilizados produtos e matérias perigosas, antes da chegada daqueles, e depois desta, deve ser dado cumprimento rigoroso a todas as suas ordens e instruções, em matéria de segurança, designadamente em termos de depósito, guarda, manuseamento, transporte e destruição.

Deve, ainda, ser consultada previamente a estrutura administrativa de armas e explosivos da PSP ou até as autoridades judiciais competentes, no planeamento ou durante a fiscalização de atividades com produtos explosivos e matérias perigosas, de forma a adequar, ao máximo, os procedimentos policiais às circunstâncias, em benefício da segurança, eficiência, eficácia e qualidade da intervenção policial.

Direito à Proteção Familiar

ALBERTO PEIXOTO

*Doutor em Sociologia
Professor Universitário*

Sumário: Os direitos de proteção da família, consagrados em sentido formal, na Constituição da República Portuguesa, são uma realidade com mais de 80 anos. Solidamente afirmados nos dias de hoje, não deixam de levantar interrogações quanto à possibilidade de o Estado se estar a intrometer em domínios da esfera privada.

Como se cumprem tais desígnios e como se conseguem os equilíbrios entre direitos fundamentais, por vezes antagónicos, foi o nosso propósito. Por isso, quisemos ao longo do presente artigo analisar a fundamentalidade da proteção familiar em sentido formal e em sentido material, bem como tem sido este percurso ao longo dos diversos textos constitucionais, desde 1822, que vigoraram em Portugal.

Palavras e Termos-chave: Constituição; Direito Fundamental; Direitos Sociais; Família; Proteção

Abstract: The family protection rights, which are formally consecrated in the Constitution of Portuguese Republic, have been a reality for over 80 years. In spite of being recognized by everyone, they still raise questions on whether the state should or not interfere with private affairs.

Our purpose was to study how such ideas have been fulfilled as well as the balance between these fundamental rights have been achieved. Therefore, throughout the article, we analysed the fundamentality of the protection of the family in both its formal and material senses. We have also looked into various constitutional texts that have been used in Portugal as far back as 1822.

Keywords: Constitution; Fundamental Right; Social Rights; Family; Protection

Introdução

Para Kelsen, “*uma norma só é válida se derivar de outra norma igualmente válida. Em outras palavras, a validade da Constituição não é demonstrada apenas mostrando que deriva de outra norma, pressuposta pelos juristas; deve-se demonstrar, além disso, que a norma da qual a Constituição deriva é, ela própria, válida.*”¹ Tal princípio remete-nos para um encadeamento de normas que se validam até ao infinito, tornando-se evidente a existência de uma outra dimensão para além da norma formal.

Quando falamos do *Direito à Proteção Familiar*, formalmente, consignado no n.º 1 do artigo 67.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), falamos precisamente de uma norma fundamental que deriva de outra norma válida e que por sua vez confere validade a uma infinidade de normas, dentro e fora do texto constitucional.

A CRP, no seu artigo 1.º, define que “*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana*”. Na linha do pensamento de Kelsen, esta seria a norma principal na validade da norma constitucional que instituiu o direito à proteção familiar. Por sua vez, o artigo 1.º da CRP teria como norma anterior válida o artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e esta, na norma primeira da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Para além da Declaração Universal dos Direitos do Homem, entrariamos noutros domínios de cariz metafísico e teleológico tendo como questão central a dignidade da pessoa humana.

Conferida a legitimidade do direito à proteção familiar enquanto direito constitucional fundamental, pretendemos ao longo da presente análise demonstrar como se materializa tal direito, bem como tem sido a sua evolução nos textos constitucionais de 1822 até aos nossos dias.

A Fundamentalidade de Direitos

Podemos entender o Direito como um sistema normativo de condutas sociais assistido por mecanismos de proteção coativos. O Estado é a mais importante entidade da sociedade através da qual os seres humanos se organizam pelo que o Direito Constitucional deve ser assumido como o mais importante dos ramos de Direito obrigando a que todos os demais se lhe subordinem.

¹ NINO, Carlos Santiago, *Introdução à análise do Direito*, São Paulo, 2010, p.142.

No Direito constitucional, temos os direitos fundamentais e a estrutura da organização política do Estado. Na Constituição em toda a sua extensão composta por um número elevado de artigos e preceitos temos o princípio da plenitude da ordem jurídica.

Podemos afirmar que todos os artigos e preceitos constitucionais estão interligados e relacionados e formam um sistema coerente de normas, pelo que em qualquer abordagem parcelar importa, sempre, não ignorar toda a sua extensão. Não é possível fazer-se uma leitura isolada deste ou daquele artigo sob pena de desvalorização do seu conteúdo.

A ideia que serve de base a uma qualquer abordagem da CRP é de que esta é um sistema, fruto de uma decisão constituinte que legitima todo o seu conteúdo e que dá forma a todas as normas e matérias nela presentes.

Aquilo que são elementos básicos da vida coletiva é que dá sentido e unidade à CRP. Unidade porque existe uma compreensão e uma ideia de regime aplicável que contém pressupostos comuns a todos os direitos. Talvez por isso se possa afirmar que a CRP encerra um conceito em perfeita coincidência com a realidade.

Os Direitos Fundamentais constituem o primeiro enfoque temático da Constituição da República Portuguesa². Apesar de devidamente integrados num sistema articulado e coeso, os direitos fundamentais têm “*a finalidade de proteger a pessoa humana, ao mais alto nível e com todas as garantias que são apanágio da força deste ramo jurídico*”.³

Jorge Miranda começa por distinguir direitos fundamentais em sentido formal de direitos fundamentais em sentido material. “*Ou seja: todos os direitos fundamentais em sentido formal são também direitos fundamentais em sentido material. Mas, há direitos fundamentais em sentido material para além deles.*”⁴ Assim, entende-se por direitos fundamentais em sentido formal aqueles que a Constituição consagra de forma expressa enquanto os direitos fundamentais em sentido material

² Iniciam-se no artigo 12.º da Constituição e por força do artigo 17.º, prolongam-se até ao artigo 57.º incluindo os direitos fundamentais de natureza análoga.

³ GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 4.ª edição, Almedina Editores, Coimbra, 2011, p. 1025.

⁴ MIRANDA Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3.ª edição, Coimbra, 2000, p. 9. Esclarece o autor (p. 11) que tal distinção de direitos fundamentais formais de materiais, remonta ao IX aditamento (1791) à Constituição dos Estados Unidos da América, tendo sido acolhida por outras constituições entre as quais a Constituição da República Portuguesa.

são direitos em relação constante com os primeiros numa ordem de valores que os ultrapassa quanto às disposições ou à vontade do legislador.

Gomes Canotilho a este propósito refere que “a positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo.”⁵ Ora, sem a positivação jurídica “os direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou até por vezes mera retórica política.”⁶

Um direito fundamental pode ser definido como “uma situação jurídica das pessoas perante os poderes públicos consagrados na Constituição”⁷ Assim, antes de mais, somos forçados a uma abordagem aos princípios estruturantes do ordenamento jurídico português, desde logo o princípio de Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Ao falarmos em direitos fundamentais, devemos precisar o que se entende por um direito, desde logo por se considerar que os direitos fundamentais gozam de uma dupla natureza. Em sentido objetivo, um direito, pode dizer-se que compreende um conjunto vasto de normas de um determinado ordenamento jurídico, enquanto em sentido subjetivo podemos afirmar que consiste na possibilidade de determinado sujeito dele poder gozar. Os direitos subjetivos são resistentes às leis do Estado. São reveladores de bens jurídicos essenciais e dignos do maior grau de proteção jurídica, ou seja, de proteção máxima.

Para Jorge Novais, “um direito fundamental significa Estado constitucional de Direito, ter uma importância, dignidade e força constitucionalmente reconhecidas que, no domínio das relações gerais entre o Estado e o indivíduo, elevam o bem, a posição ou a situação por ele tutelada à qualidade de limite jurídico-constitucional à actuação dos poderes públicos.”⁸ Assim, os direitos fundamentais, sem se esgotarem, preenchem um catálogo encerrado na CRP. No entanto, é possível falar-se na existência de direitos fundamentais fora da CRP⁹, como acontece

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 377.

⁶ CANOTILHO, idem, p. 377.

⁷ ALEXANDRINO, José M., *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Estoril, Principia, 2007, p. 22.

⁸ NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 250.

⁹ Ou conforme referem, CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, pp. 115 e ss., “direitos sem assento constitucional”.

com os direitos de personalidade previstos no Código Civil do artigo 70.º ao 81.º.

Jorge Miranda, num sentido evolucionista de direitos fundamentais, fala-nos em quatro gerações de direitos. A saber: direitos de liberdade; direitos sociais; direitos ao ambiente e à autodeterminação, aos recursos naturais, e ainda os direitos relativos à bioética, à informática e a outras utilizações no âmbito das novas tecnologias.¹⁰

Ao falarmos em fundamental, importa de igual modo precisar o seu conceito. A fundamentalidade tem algo de metafísico, “*pertencente a supostos reinos ontológicos, que estão muito para além da experiência dos sentidos*”.¹¹ Estamos perante uma origem pré-existente, ou pré-determinada e que não está escrita ou regulada em sentido positivo. É algo intrínseco ou implícito. Ao utilizarmos o termo fundamental, estamos a atribuir uma importância máxima que confere máxima proteção, prevalecendo sobre as demais. Face ao descrito, o termo fundamental apresenta-se como um conceito formal.

Para Gomes Canotilho¹², a fundamentalidade formal tem quatro dimensões. Em primeiro lugar, as normas consagradas como direitos fundamentais são normas colocadas num patamar superior da ordem jurídica. Em segundo lugar, como normas constitucionais, estão sujeitas aos procedimentos de revisão. Em terceiro, como normas incorporadoras de direitos fundamentais passam muitas vezes a constituir limites materiais da própria revisão. Em quarto lugar, como normas dotadas de vinculatividade imediata de poderes públicos constituem parâmetros materiais de escolhas, decisões, ações e controlo dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais.

Quanto à fundamentalidade material, o mesmo autor¹³, considera que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade. Como tal, sendo a fundamentalidade material distinta, mas como aparece sempre associada à fundamentalidade formal, pode parecer desnecessária. Mas puro engano. É da fundamentalidade material que pode derivar a abertura constitucional a outros direitos, igualmente fundamentais¹⁴. Dela pode também derivar a aplicação aos direitos em sentido material, alguns aspetos do regime jurídico da fundamentalidade formal.

¹⁰ MIRANDA, *op. cit.*, 2000, p. 24.

¹¹ NINO, *op. cit.*, p.107

¹² CANOTILHO, *op. cit.*, 2003, p. 379.

¹³ CANOTILHO, *op. cit.*, 2003, p. 379.

¹⁴ Artigo 16.º, n.º 1, CRP.

Pelo descrito, “a categoria de “fundamentalidade” aponta para a especial diversidade de proteção dos direitos num sentido formal e num sentido material”.¹⁵ Temos a ideia de direitos fundamentais resistentes à lei que revelam bens jurídicos essenciais e que carecem da máxima proteção. Isto numa interpretação com uma conceção jurídico-material de direitos fundamentais. Ao mesmo tempo que apela à articulação entre o que são os constrangimentos daquilo que é uma construção histórica e aquilo que é o ideal racional normativo. Aqui a liberdade justifica-se pela racionalidade das escolhas dos indivíduos.

Segundo José Alexandrino¹⁶, em relação aos direitos fundamentais há a reter três ideias: os direitos fundamentais visam proteger bens e interesses básicos das pessoas; os direitos fundamentais protegem as pessoas, desde logo na sua relação com o Estado; a proteção materializa-se no impedimento de ingerência do Estado, embora sem excluir os deveres de proteção e as ações positivas do Estado.

Só podemos falar em Direitos fundamentais quando a CRP ganha força normativa, quando ganha os pressupostos da primazia normativa e passa a integrar o sistema de fontes, com força normativa. Todavia, “o alcance dos direitos fundamentais do homem é tema de controvérsia. No entanto, há um relativo acordo em que eles incluem a liberdade de consciência e expressão, o direito de associação, o de não ser discriminado por razões de raça, origem, religião e sexo, o de escolher trabalho e local de residência, o de ser respeitado em sua vida e integridade física, o de não receber sanção sem um “devido processo legal”, o de ter acesso à propriedade de certos bens económicos e de conservar essa propriedade, o de receber educação, e o de ter uma participação efetiva na sanção das normas jurídicas que possam afetar seus interesses.”¹⁷

A CRP enuncia, fixa, mas também prevê a possibilidade de restrição dos direitos fundamentais¹⁸. Sabemos que a CRP só por si não garante a ordem constitucional até porque muitos dos direitos fundamentais são conflituantes: “O conflito entre direitos e bens constitucionalmente protegidos resulta de a Constituição proteger certos bens jurídicos («saúde pública», «integridade territorial», «defesa nacional», «família», etc.), que podem vir a encontrar-se numa relação do conflito ou

¹⁵ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 378.

¹⁶ ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 21

¹⁷ NINO, *op. cit.*, p. 492.

¹⁸ Artigo 18.º, n.º 2 e 3 da CRP.

colisão concreta com certo ou certos direitos fundamentais.”¹⁹ Nesta ótica, é possível falar-se em “sacrificar” direitos em situações de requisitos intensos, conforme se verifica no artigo n.º 19.º da CRP, com os vulgarmente designados de *limites aos direitos, liberdades e garantias*.

Na linha de Hans Kelsen²⁰, qualquer preceito da Constituição prevalece sobre todas as demais leis. Por isso podemos afirmar que os direitos, as liberdades e as garantias valem imediatamente. A sua eficácia é imediata independentemente de qualquer ato do legislador que os venha a concretizar a nível legislativo. Mesmo que o legislador venha legislar no sentido de proteger esse direito, ele gera aplicabilidade imediata o que resulta do facto de esses mesmos preceitos também serem determinados, por terem uma intensidade normativa maior, tendo como consequência o poderem ser imediatamente aplicados e invocados.

Os direitos, liberdades e garantias têm força normativa vinculativa, por isso se se verificar a desconformidade da lei ordinária em relação a estes deve dar-se cumprimento ao direito fundamental devendo por exemplo o juiz recusar-se a aplicar a lei violadora desse direito.

O alcance normativo da aplicabilidade direta do direito é mais intenso. Reside na vinculação estrita do legislador ao direito fundamental estando o Estado e o legislador obrigados a produzir legislação para o exercício desse mesmo direito.

Ainda com o intuito de aprofundar um pouco mais o conceito de direitos fundamentais, citamos Jorge Novais, o qual aponta²¹ três fatores para existir uma diferenciação dos direitos fundamentais. A saber: “o fator densidade normativa constitucional”; “a natureza do dever estatal associado à faculdade, pretensão ou direito particular em causa na situação concreta”²²; e “a distinção entre direito positivo e direito negativo”²³.

Assim, podemos concluir que os direitos fundamentais são bens jurídicos íntimos e diretos das pessoas e dizem respeito à autonomia ética do indivíduo. Todavia os direitos sociais²⁴ apesar de essenciais à realização do indivíduo, segundo Jorge Novais, enfermam de uma conotação política e de uma dificuldade de separação de poderes, visto que

¹⁹ CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, p. 135.

²⁰ KELSEN, Hans, *Teoría General del derecho y del Estado*, Tradução de E. García Máynez, México, 1950.

²¹ NOVAIS, *op. cit.*, pp. 9-10.

²² NOVAIS, *op. cit.*, p. 15.

²³ NOVAIS, *op. cit.*, p. 15.

²⁴ Capítulo II, do Título III, da CRP.

após terem sido reconhecidos importa saber de quem é a competência de garantir o alcance de tais direitos.

Os Direitos Sociais

Existem direitos fundamentais de cariz individualista e de cariz coletivista.²⁵ Tanto num agrupamento como noutro é possível identificar como objetivo da sua existência a proteção do indivíduo na sua dimensão humana quer do ponto de vista físico quer do ponto de vista moral.

Embora todos os direitos fundamentais sejam igualmente relevantes, certo é que existe uma “certa hierarquia” de direitos, ainda que meramente informal. Neste âmbito, os direitos sociais têm sido alvo de uma certa secundarização²⁶. Recorde-se como demonstração o acórdão n.º 509/2002 do Tribunal Constitucional sobre o rendimento Social de Inserção, em que os juízes optaram por defender que o decreto punha em causa o “*direito a um mínimo de existência condigna*”, em vez de “*uma afetação ilegítima ao direito de segurança social*”²⁷, previsto no n.º 1 do artigo 63.º, da CRP.

Sendo possível falar-se em secundarização de direitos, a par de um discurso da igualdade de importância dos direitos do homem, são notórias as prioridades nos domínios financeiros, políticos e até morais que condicionam garantias e proteções quer individuais quer coletivas, normalmente denominadas de âmbito social.

Entende Jorge Miranda que “*a efetivação dos direitos sociais, preservando as liberdades, viria a produzir um efeito pacificador e integrador nas sociedades ocidentais (bem como um efeito potenciador do crescimento económico)*”.²⁸ Desta forma podemos afirmar que os direitos sociais encerram sobretudo uma componente material que confere consistência aos direitos individuais, preserva a liberdade, contribui para a integração e pacificação das sociedades e potencia o crescimento económico.

Os direitos sociais para Jorge Novais²⁹ **têm duas características comuns: por um lado a proteção ao acesso individual a bens de**

²⁵ MIRANDA *op. cit.*, 2000, p. 90.

²⁶ NOVAIS, *op. cit.*, pp. 13 e ss.

²⁷ ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 188.

²⁸ MIRANDA *op. cit.*, 2000, p. 31.

²⁹ NOVAIS, *op. cit.*, pp. 251-318.

natureza econômica, social e cultural indispensáveis a uma vida com dignidade; e por outro lado são bens escassos e os indivíduos só os conseguem obter se possuírem recursos próprios ou se obtiverem ajuda através de instituições e do Estado. Através das características descritas pode perceber-se, no tocante aos mecanismos de alcance, a importância do direito à proteção da família, enquanto direito social.

Partindo da questão conceptual, ao longo do tempo, denota-se uma transformação na constituição e organização familiar, sendo por isso compreensível que as necessidades também tenham sido afetadas. Mas, como tem sido o olhar constitucional sobre esta matéria?

A Necessidade de Proteção Familiar

Sendo a proteção à família um direito com enfoque na família, não deixa de ser um direito direcionado para o Estado e ao mesmo tempo, intrinsecamente, dependente desse mesmo Estado, visto que em primeiro lugar tem de haver recursos disponíveis para que tal direito possa ser garantido.

Como refere Jorge Miranda, “*nas últimas décadas, o Estado social (também chamado de bem-estar ou, com certas acentuações, Estado providência ou, no limite externo, Estado assistencial) tem entrado em crise, por causa de excessivos custos financeiros e burocráticos, de egoísmos corporativos e de quebra de competitividade em face de países com menor protecção social.*”³⁰ A escassez de recursos tem sido de forma recorrente, invocada para a não tomada de decisões. Dentro de uma lógica de gestão racional desses mesmos recursos, nunca, nos últimos 40 anos, a definição de políticas para a garantia de direitos sociais, assentes em prioridades efetivas, teve de ser tão ponderada. Apesar disso existe uma vertente nos direitos sociais não dependente da reserva financeira, cuja garantia se cumpre através do controlo da constitucionalidade das restrições.³¹

É inegável que o indivíduo para além da sua dimensão humana possui uma dimensão iminentemente social: “*O ser humano começa a aprender o modo de vida da sua sociedade, adquire uma personalidade, desenvolve a capacidade de funcionar como indivíduo e como membro*

³⁰ MIRANDA *op. cit.*, 2000, p. 31.

³¹ NOVAIS, *op. cit.*, pp. 289 e ss..

*do grupo.*³² Trata-se de um processo lento que se inicia com o nascimento, no seio de uma família, e que apenas termina com a sua morte.

Ora, fica claro que a Constituição da República Portuguesa não ignora a inevitabilidade desta realidade, as suas necessidades e formas de proteção individuais e coletivas. Reconhecendo no ser humano o seu carácter gregário, é dada proteção à célula base, no artigo 36.º, consignando-se o direito a constituir família, o direito ao casamento e o direito à filiação.

Aqui chegados, de entre os diversos direitos sociais, temos de destacar o direito à proteção da família enquanto tema central da presente abordagem. Assim, fixou o legislador que constituir família é um direito que, em condições de igualdade, pode ser através da contração de casamento. Não existem por isso condições que obstem que homens e mulheres sejam livres de constituir família e de contrair casamento. Fazendo uma rutura com a tradição católica, como forma de proteção dos indivíduos, é admitido constitucionalmente que o casamento seja dissolvido por morte ou divórcio seja qual for a forma de celebração.

É notória a existência de um direito objetivo de proteção à família, mas há também um direito subjetivo na forma como o Estado representa a proteção da família. Há um direito subjetivo na forma, como os cidadãos entendem a proteção concedida pelo Estado, materializada pelo Estado, mas também em relação às próprias expectativas criadas pelos indivíduos, quanto à proteção, que José Alexandrino³³ entende como uma violação. Uma intromissão do Estado no domínio privado.

Na realidade, o dever de proteção à família impõe um conjunto vasto de deveres ao Estado. Um dever de proteção entre o dever de proteção da vida, de proteção da integridade física, de proteção da inviolabilidade do domicílio, de proteção de dados informáticos, entre outros. Neste contexto, é remetido para o Estado o dever de adotar medidas “concretas”, “positivas”, capazes de proteger tais direitos. “*Daí falar-se da função de proteção perante terceiros.*”³⁴

Na Constituição da República Portuguesa, foi definido um catálogo de direitos fundamentais com deveres programáticos que legitimam a intervenção do Estado, intervenção esta materializada sobretudo em deveres do Estado, de onde deriva o dever de proteção.

³² COHEN, Bruce, Sociologia Geral, Ed. McGraw-Hill do Brasil, Ldt. São Paulo, 1980, 39.

³³ ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 136.

³⁴ CANOTILHO, *op. cit.*, 2003, p. 409.

A palavra proteção tem a sua origem etimológica no latim, na palavra *protectio*, que significa, efeito ou ação de proteção, ajudar, dar apoio, socorrer. Todavia, o direito de proteção constitucional remete-nos para uma outra dimensão na medida em que dela pode derivar a ideia de confronto. A ação de proteção, pode significar desde logo a violação da reserva da intimidade da vida privada. Na realidade, como refere José Alexandrino, a ação de proteção pode significar uma intromissão na esfera privada pressupondo mesmo um consentimento que se espera informado, ou uma autolimitação de gozo de direitos fundamentais.

Assim, a ação de proteção diz-nos que, para salvaguardar um direito, pode tornar-se necessário sacrificar um outro direito. Mas, como pode este mecanismo ser possível se todos os direitos fundamentais são por princípio indisponíveis?

O exercício do ato de proteção exige ponderação de bens e de valores. Daqui resulta, pelo menos, a impressão da existência de direitos mais fundamentais que outros. Não será por acaso a possibilidade constitucional da limitação do gozo de certos direitos fundamentais.³⁵ Gomes Canotilho a este propósito fala-nos na possibilidade de um direito “*ser relativizado em face da necessidade de defesa destes outros bens.*”³⁶

Mas, como o nosso objeto de análise é o direito de proteção da família, recuemos um pouco. Do ponto de vista jurídico, o que se entende por família? O artigo 1576.º do Código Civil (C.C.), apresenta-nos uma resposta concluindo-se que a família é constituída pelas pessoas ligadas pelo casamento, pelo parentesco, pela afinidade e pela adoção. O conceito jurídico de família é assim apresentado de forma mais restritiva que o conceito sociológico de família.

Do ponto de vista sociológico, poderíamos definir a família como um conjunto de pessoas, unidas por laços afetivos e/ou de parentesco, que partilham o mesmo domicílio e interesses comuns.

Nas duas abordagens conceptuais, denota-se diferenças, que serão ainda mais profundas se tivermos em conta as transformações que ocorreram, nas últimas quatro décadas, não só em termos conceptuais, mas sobretudo ao nível dos modelos de organização familiar³⁷.

De uma família tradicional, extensa, composta por todas as pessoas ligadas por parentesco e até por afinidade, passamos para um modelo

³⁵ Artigo 19.º; 26.º, n.º 4; 27.º; 28.º; 29 da CRP.

³⁶ CANOTILHO, *op. cit.*, 2003, p. 460.

³⁷ PINHEIRO, Jorge Duarte, *O Direito da Família Contemporânea*, Lisboa, 2008, pp. 100 e ss.

de família mais restrito baseado na busca de realização pessoal e de bem-estar. Na atualidade, *“marido e mulher estão sós um em frente do outro; de comum, apenas se têm a si próprios e são, por isso, forçados a reinventar todas as manhãs a sua relação em termos puramente psicológicos, transitórios e desgastantes. Na antiga família extensa, o grupo primário permitia ao marido ou à mulher em crise algumas vias de escape ou saídas de emergência”*³⁸. Contudo, a família, mesmo do ponto de vista conceptual, nunca deixou de ser *“um sistema nuclear relativamente autónomo baseado na íntima afeição pessoal”*³⁹. O critério ético-social passou a ser o critério de definição dos bens jurídicos, tutelados por valores essenciais e indispensáveis à realização de cada um dos elementos que constituem a sociedade.

A Evolução Constitucional da Questão Familiar

Com o Cristianismo, estabeleceu-se uma disciplina ético-jurídica do casamento e do conceito de família. A figura do pai, ao longo de séculos, presidiu a um conceito de família hierarquizado. A hierarquia diluiu-se e os membros passaram a gozar de uma igualdade de direitos e deveres, sendo no século XX que a família passou a ser o centro da questão social. Assistiu-se à privatização do conceito de família tendo o direito da família sido recuperado pelo Código Civil.⁴⁰ *“Outros direitos conhecem um equilíbrio entre as necessidades da família, enquanto grupo desempenhando um papel social primordial, e os direitos de cada um dos seus membros. Tradicionalmente este equilíbrio era favorável ao grupo ou ao seu chefe, o «pater».* Hoje a proteção concedida à família tende a levar em conta a realização pessoal dos seus membros e, secundariamente, a promoção das suas funções sociais.”⁴¹ Perante o descrito, parece-nos fundamentada a necessidade de se identificar as respostas constitucionais a tais transformações e mudanças.

Assim, efetuada uma análise aos textos constitucionais desde 1822 até à atualidade, começamos por constatar que a ideia de proteção da

³⁸ FERRAROTTI, Franco, *Sociologia*, Coleção Teorema, Lisboa, 1985, p. 54.

³⁹ ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁰ CAMPOS, Diogo Leite, *Lições de Direito da Família e das Sucessões*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 44.

⁴¹ CAMPOS, *op. cit.*, p. 46.

família, com as devidas ressalvas, foi praticamente inexistente até à constituição de 1933.⁴²

O que de mais próximo se identificou com os denominados direitos sociais e com ligação indireta ao conceito de família, em comum, em todas as constituições desde 1822, foi a consagração do direito à inviolabilidade do domicílio e do direito à educação.⁴³

A Constituição de 1822, sem qualquer referência formal no sentido da proteção da família, na secção I, n.º 12.º e reforçado no artigo 11.º, fixou que a pena proporcional ao delito não podia passar da pessoa do delinquente e sem a possibilidade de confiscação de bens, de aplicação de penas cruéis e infamantes. Em matéria de impostos, no n.º 34 ficou consagrado o princípio da repartição de impostos ser “*proporcionada às faculdades dos contribuintes*”. Nos princípios enunciados, é possível identificar-se apenas uma ténue ideia de proteção da família, em sentido material.

Na Carta Constitucional de 1826, para além do direito à inviolabilidade do domicílio e do direito à educação no artigo 145.º, n.º 18 e n.º 19 foi mantida a proibição de penas cruéis, a impossibilidade de as penas passarem para além da pessoa delinquente, e a impossibilidade de confiscação de bens. Porém, foi acrescentado que nem a pena “*nem a infâmia do réu se transmitirá aos parentes em qualquer grau que seja.*” Denota-se, assim, no n.º 19 do artigo 145.º, um avanço no sentido da proteção familiar, mas somente para evitar a sua estigmatização.⁴⁴

A Constituição de 1838, no artigo 6.º, começa com o alargamento do reconhecimento da cidadania portuguesa a filhos legítimos ou ilegítimos de mãe ou pai de nacionalidade portuguesa quer tenham nascido no território português ou estrangeiro, o que, sem ser claramente assumido, pode também ser entendido como uma forma de proteção familiar.

O artigo 16.º manteve a inviolabilidade do domicílio, definindo condições excepcionais de entrada num domicílio durante a noite. No artigo 21.º, foi mantida a proibição de penas e tratos cruéis, e no artigo 22.º, de igual modo se manteve a proibição de não confiscação de bens e a preocupação de não estigmatização dos parentes em função de crimes praticados pelos seus membros. O artigo 28.º assegurava o direito

⁴² MIRANDA Jorge, *As Constituições Portuguesas – de 1822 ao texto actual da constituição*, Livraria Petrony, Lda, Lisboa, 1992, p. 21.

⁴³ *Idem*, p. 21.

⁴⁴ Os atos adicionais de 5 de julho de 1852, o de 1895-1896 e o de 1907, nada trouxeram de novo em matéria de proteção familiar.

à instrução primária gratuita e aos socorros públicos, enquanto o artigo 29.º garantia que “*o ensino público é livre a todos os cidadãos*”.

A Constituição de 1911, no n.º 15 do artigo 3.º, prosseguiu com a garantia da inviolabilidade do domicílio bem como com as condições excepcionais de nele se entrar durante a noite. No n.º 22, do mesmo artigo, foi mantida a proibição de penas cruéis, e no n.º 23 a preocupação que os efeitos das penas aplicadas ao delinquente não se transmitissem aos parentes em qualquer grau. No n.º 29, foi pela primeira vez garantido o direito à assistência pública.

A revisão constitucional de 28 de setembro de 1916 eliminou o n.º 22 do artigo 3.º referente à proibição de penas cruéis e ilimitadas no tempo, tendo sido criado um novo artigo, com o n.º 54-A, em que se salvaguardava a impossibilidade de aplicação de pena de morte e penas corporais ou de duração ilimitada, excetuando-se a possibilidade de aplicação da pena de morte no teatro de guerra.⁴⁵

A Constituição de 1933, comparativamente aos anteriores textos constitucionais, distingue-se de forma notória. Pela primeira vez surgiu a preocupação formal com a proteção familiar. Logo no artigo 5.º temos a expressão “*bem da família*” e, no artigo 6.º, o Estado incumbe-se de fazer “*respeitar os direitos e garantias resultantes da natureza ou da lei, em favor dos indivíduos, das famílias, [...]*”. Desde a primeira carta constitucional portuguesa a palavra família apenas tinha surgido por referência à família real, sendo na Constituição de 1933 que pela primeira vez é referido o conceito de família no sentido universal do termo.

Foi também na Constituição de 1933 que surgiu pela primeira vez no direito constitucional português o direito à proteção social em sentido formal.⁴⁶ Foi mantida a liberdade de ensino, a inviolabilidade do domicílio bem como o definido em matéria de penas, consignado pela revisão constitucional de 28 de setembro de 1916.

Ainda com caráter inovador, a Constituição de 1933 reservou o título III à família, remetendo para o Estado o dever de “*defesa da família, como fonte de conservação e desenvolvimento da raça, como base primária da educação, da disciplina e harmonia social, e como*

⁴⁵ Apesar de diversas alterações constitucionais entre 1916 e 1933, não se verificou qualquer alteração de direitos que pudesse afetar a vida familiar.

⁴⁶ A Constituição de 1911 consagrou o direito à assistência pública, contudo foi no texto constitucional de 1933 que se precisou em sentido formal o direito de proteção social, tendo sido consignado no artigo 3.º, n.º 3 que “*Incumbe ao Estado: zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente.*”

fundamento de toda a ordem política pela sua agregação e representação na freguesia e no município."⁴⁷

Foi conferida dignidade constitucional à constituição da família assente no casamento e na filiação legítima, na igualdade de direitos e deveres dos cônjuges e quanto à sustentação e educação dos filhos legítimos. Foi fixada a obrigatoriedade de registo dos casamentos e dos nascimentos dos filhos, bem como a proteção às pessoas e bens dos cônjuges, direitos de sucessão na linha reta e colateral, direito de alimentos, e aos filhos legítimos foi garantida a plenitude dos direitos exigidos pela ordem e solidez da família.

Também em defesa da família foi remetido para o Estado e autarquias⁴⁸ o apoio à instituição do casal de família, à constituição de lares independentes e com condições de salubridade, à proteção da maternidade, à regulação dos impostos de harmonia com os encargos legítimos das famílias, à facilitação dos pais no cumprimento dos deveres de instrução e educação dos filhos, e à adoção de todas as providências no sentido de evitar a corrupção de costumes. Em alinhamento, foi remetido para as famílias o direito de eleger as juntas de freguesia.⁴⁹

Se a Constituição de 1933 consagrou pela primeira vez no ordenamento constitucional português uma conceção jurídico-sociológica do direito à proteção familiar, foi a Constituição de 1976 que de forma articulada apresentou um verdadeiro catálogo de direitos fundamentais formais e matérias em torno do direito de proteção à família.

A proteção da família foi apresentada como um direito fundamental em sentido formal, ao consagrar de forma expressa que "*a família, como elemento fundamental da sociedade, tem direito à proteção da sociedade e do Estado, e à efetivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros.*"⁵⁰. Além disso está em relação constante com outros direitos fundamentais em sentido formal, numa ordem de valores que ultrapassa as disposições e a vontade do legislador. Sendo um direito fundamental formal, reveste-se de igual modo em sentido material.

⁴⁷ Artigo n.º 11.º, da Constituição de 1933.

⁴⁸ Artigo 13.º, CRP.

⁴⁹ Artigo 17.º, CRP.

⁵⁰ Artigo 67.º, n.º 1, CRP.

A Nova Representação Constitucional da Proteção Familiar

A família enquanto núcleo de proteção dos seus membros não tem deixado de ser vista como centro negador da liberdade individual daqueles que a constituem, gerando conflitos geracionais entre pais e filhos. “A família transformou-se numa espécie de democracia e a obediência deu lugar à negociação.”⁵¹ De uma conceção orgânica passou-se para uma conceção individualista, egocentrista, condicionando o papel do indivíduo na família e transformando o próprio conceito de família. “Ora, estas mutações reflectem-se necessariamente na transformação da regulação jurídica da família através de reformas, designadamente, como as resultantes da consagração do princípio da igualdade (entre os cônjuges e dos filhos) nos “tradicional” direito constitucional e direito (civil) da família, e, ainda, através da fragmentação e expansão da normatização jurídica das relações familiares para os direitos do trabalho, da segurança social ou, até, criminal.”⁵² Apesar das transformações, a família continua a ser por excelência a instituição incumbida da transformação de um Ser biológico num Ser social, através da imposição de normas e valores referentes a uma identidade sócio-cultural. Função demasiado abrangente para dispensar o poder coativo da norma jurídica como garante do seu cumprimento.

A família acaba por estar duplamente protegida ao nível dos direitos fundamentais. Por um lado temos o consignado e que recai diretamente sobre a família e por outro todo o demais que recai sobre cada um dos indivíduos⁵³, por sua vez, partes integrantes de núcleos familiares.

⁵¹ J. Costa in, COSTA, Joana Barra da, SOARES, Sérgio de Araújo, *O Gang e a Escola*, Edições Colibri, Lisboa, 2002, p. 239.

⁵² PEDROSO, João, & BRANCO, Patrícia, «Mudam-se os tempos, muda-se a família. As mutações do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 82, Setembro, 2008, p. 56.

⁵³ Atendamos em especial ao consignado no Código Civil, versando diretamente sobre o indivíduo e que se constitui como deve perante a família no sentido de a proteger. Assim todos os deveres de cônjuge (artigo 1672.º), o dever de cooperação (artigo 1674.º), o dever de assistência (artigo 1675.º), e o dever de contribuir para os encargos da vida familiar (artigo 1676.º). Na mesma senda, temos o previsto nos artigos 1905.º (alimentos devidos ao filho em caso de divórcio, separação judicial de pessoas e bens, declaração de nulidade ou anulação de casamento), 1906.º (exercício das responsabilidades parentais em caso de divórcio, separação judicial de pessoas e bens, declaração de nulidade ou anulação do casamento), 1907.º (exercício das responsabilidades parentais quando o filho é confinado a terceira pessoa, entre outros).

Para além dos aspetos conceptuais descritos também a questão da existência de interesses na família em diversas dimensões não foi ignorada do ponto de vista jurídico extra-constitucional. O artigo 1671.º do código Civil fala-nos em *“bem da família e os interesses de um e outro”*. O artigo 1677.º-C vai mais longe abordando uma outra dimensão quando nos fala em *“interesses morais do outro cônjuge ou da sua família.”*. Deste modo, o ordenamento jurídico parece sugerir-nos, para além da proteção formal da família, uma preocupação teleológica e metafísica da instituição família.

Diogo Leite de Campos na abordagem conceptual de família começa por precisar que a família não é uma pessoa jurídica, coletiva com interesses diferentes da comunidade dos seus membros, definindo-a como *“uma comunidade particularmente propícia à realização pessoal de certas pessoas (os cônjuges, os parentes, os afins...), mas não uma entidade diferente destes e muito menos superior ou soberana.”*⁵⁴

Portanto temos identificado um conjunto de pessoas, unidas por laços, com interesses comuns e que buscam o seu fim teleológico. *“É certo que a família muito foi perdendo ao longo dos tempos. E que, hoje, está centrada na família conjugal, esta sem o mesmo significado que tinha a «grande» família tradicional. Mas também aqui há que desfazer alguns preconceitos, reconhecendo que a família ainda hoje exerce funções fundamentais para a sociedade; e que, embora centrada sobre os pais e os filhos, não difere tanto da família tradicional como se poderia pensar.”*⁵⁵ Se é verdade que há traços que se têm mantido constantes no modelo de constituição e organização, ao longo do tempo, não é menos verdade que o olhar constitucional das necessidades e direitos familiares se alterou profundamente. De uma proteção praticamente inexistente, passámos para um quadro de dignidade e legitimidade constitucional, com direito de proteção máxima no âmbito da fundamentalidade.

Neste âmbito, podemos afirmar que, por exemplo, no direito à proteção da família, existe uma componente teleológica de outros direitos fundamentais em sentido formal. Temos em primeiro lugar a proteção da dignidade da pessoa humana. *“Como diria Kant, tratamos as pessoas como fins em si mesmas quando as tratamos de acordo com os seus próprios fins”*⁵⁶. Não ignoramos que o princípio enunciado contém muito de impreciso e até de metafísico. Mas, de forma quase universal,

⁵⁴ CAMPOS, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁵ CAMPOS, *op. cit.*, p. 56.

⁵⁶ NINO, *op. cit.*, p.497.

reconhecemos com alguma facilidade a sua ausência ou quando a dignidade humana é posta em causa.

Recorde-se o que acontece quando ocorre uma *agressão física simples*⁵⁷, quando há *maus tratos*⁵⁸, ou um *abuso sexual de criança*⁵⁹. É consensual afirmar-se que a dignidade humana das vítimas foi posta em causa. Os Estados, e em particular o Estado português, não ignora tal realidade. Por isso, tais comportamentos estão tipificados como comportamentos criminais, normalmente com natureza pública, não sendo necessária a apresentação de queixa crime, para que o Estado intervenha no sentido de repor o que foi posto em causa.

Se os direitos fundamentais de especial proteção do trabalho das mulheres durante a gravidez e após o parto⁶⁰ ou da paternidade e maternidade⁶¹ são direitos fundamentais que se encontram em sentido formal dentro do catálogo constitucional dos direitos fundamentais e dão corpo à proteção da família enquanto direito fundamental em sentido material, também a tipificação criminal de alguns comportamentos produz um efeito idêntico. Acreditamos que tal tipificação, tal como os dois direitos fundamentais citados, encerra uma componente protetora da dignidade humana.

Se os comportamentos criminais referidos ocorrem com maior frequência no seio das famílias, no âmbito das relações *afeto-convivenciais*⁶², então quando o Estado estatui a proibição de tais comportamentos também está a garantir a proteção familiar, muito para além do catálogo de direitos fundamentais definidos na Constituição da República Portuguesa. É o caso do crime de maus tratos que foi introduzido na lei portuguesa em 1982, legitimando o Estado a intervir também no âmbito das famílias e mesmo no interior das próprias casas de família em nome do direito de proteção da família e dos seus interesses e valores.

No entanto, tal como preconiza Jorge Miranda, quer se trate de direitos fundamentais em sentido formal, quer em sentido material, “*não basta declarar os direitos, reconhece-se hoje; importa instituir meios organizatórios de realização, procedimentos adequados e equitativos.*”⁶³

⁵⁷ Artigo 143.º, do Código Penal.

⁵⁸ Artigo 152.º-A, do Código Penal.

⁵⁹ Artigo 172.º, do Código Penal.

⁶⁰ Artigo 59.º, n.º 2 alínea c), CRP.

⁶¹ Artigo 68.º, CRP.

⁶² PEIXOTO, Alberto, *Vitimização Criminal-Mitos e Realidades*, Macaronésia, Ponta Delgada, 2012, pp. 138 e ss..

⁶³ MIRANDA, *op. cit.*, 2000, p. 93.

Aqui chegados, parece-nos pertinente averiguar que direitos fundamentais, que meios organizatórios de realização e que procedimentos estão acautelados pelo Estado no sentido de uma efetiva proteção da família.

Conforme já referimos, entendemos o direito à proteção familiar dentro dos direitos sociais, onde concorrem outros direitos diretamente relacionados com a proteção da família como o direito ao trabalho⁶⁴, o direito ao repouso e aos lazeres⁶⁵, o direito à segurança social e solidariedade⁶⁶, o direito à proteção da saúde⁶⁷, o direito à habitação⁶⁸, o direito ao ambiente e qualidade de vida⁶⁹, o direito à paternidade e maternidade⁷⁰, o direito das crianças à proteção⁷¹, o direito à proteção da juventude⁷², o direito dos idosos à segurança económica⁷³, o direito ao ensino⁷⁴ e o direito à cultura física e ao desporto⁷⁵.

Todos estes direitos enunciados, sendo sociais, convergem para um direito geral à igualdade, enquanto os demais direitos individuais convergem para o direito geral à liberdade⁷⁶. Segundo Rosa Martins⁷⁷, enquanto as crianças têm plena titularidade e em princípio também capacidade ao nível dos direitos fundamentais, não se pode afirmar que as famílias gozam de normal titularidade de direitos fundamentais.

Defende Jorge Miranda que a igualdade não se oferece, cria-se, efetiva-se, é uma consequência. “Assim, o conceito do direito à igualdade consiste sempre num comportamento positivo, num *facere* ou num *dare*.”⁷⁸ Aqui, estando-se no domínio dos direitos sociais, parte-se da existência das desigualdades e de situações de necessidade derivadas de elementos físicos, mentais e de condicionalismos externos de ordem económica, social, geográfica, entre outros.

⁶⁴ Artigo 58.º, CRP.

⁶⁵ Artigo 59.º, n.º 1, alínea d), CRP.

⁶⁶ Artigo 63.º, CRP.

⁶⁷ Artigo 64.º, CRP.

⁶⁸ Artigo 65.º, CRP.

⁶⁹ Artigo 66.º, CRP.

⁷⁰ Artigo 68.º, CRP.

⁷¹ Artigo 69.º, CRP.

⁷² Artigo 70.º, CRP.

⁷³ Artigo 72.º, CRP.

⁷⁴ Artigo 74.º, CRP.

⁷⁵ Artigo 69.º, CRP.

⁷⁶ MIRANDA, *op. cit.*, p. 103.

⁷⁷ MARTINS, Rosa, *Menoridade, (in)capacidade e Cuidado Parental*, Coimbra, 2008, pp.45 ss.

⁷⁸ MIRANDA, *op. cit.*, 2000, p. 103.

O *facere* ou o *dare*, no domínio dos direitos sociais tem, como principal sujeito passivo, o Estado, mas não se esgota, na medida em que outras entidades públicas e privadas incluindo os particulares intervêm no sentido de garantirem a sua concretização. Todavia Jorge Miranda alerta para o facto de tais direitos sociais não poderem ser impostos contra a vontade, salvo quando estão em causa deveres e mesmo assim dentro de certos limites.⁷⁹

Uma das transformações jurídicas a que assistimos na última década prende-se com uma afetação da representação do próprio conceito de proteção à família. Durante décadas falamos em poder paternal, centrado no papel tradicional do *pater*. A ele era exigida a proteção material da família. Tal representação alterou-se profundamente e o poder paternal deu lugar à responsabilidade parental. A figura central do *pater* cedeu perante a partilha de responsabilidades dos cônjuges numa conceção de igualdade de direitos e deveres para além do género.

O direito à proteção da família para além da definição formal, emerge na Constituição de outros direitos fundamentais, como por exemplo, do direito ao repouso, do direito à saúde, do direito à segurança social, do direito ao desenvolvimento, ou mesmo do direito ao trabalho.

José Alexandrino⁸⁰ considera serem três as funções da família. A saber: a consolidação na criança de uma personalidade capaz de socializar e a serenidade dos componentes da família; o esforço de manter protegido da intromissão de terceiros, incluindo o próprio do Estado⁸¹ no respeitante aos bens e interesses da família (intimidade, segurança, autonomia, afetos, etc.); a garantia da liberdade e da subsidiariedade, devendo ser vedado à esfera dos poderes públicos quando os indivíduos, as famílias e os grupos sociais sejam mais adequados a consegui-los. Defende o autor que sendo a família um “*reducto fundamental (de realização de interesses existenciais básicos do ser humano e da afirmação e construção de valores)*” deve ser preservado “*na medida do possível da intromissão do Estado – mesmo quando essa intromissão se faça através da concessão de direitos, que podem ser políticos ou puramente prestacionais*”⁸². Estamos, assim, em matéria de proteção familiar, pe-

⁷⁹ MIRANDA, *op. cit.*, p. 112.

⁸⁰ ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 135.

⁸¹ Na linha de Niklas Luhmann, José Alexandrino em referência à intromissão estatal na família chega a defender a necessidade de proteção da família “*face à politização*” de que é alvo por parte dos programas políticos por toda a Europa continental. In, ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 136.

⁸² ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 135.

rante a exigência da aplicabilidade do princípio da proporcionalidade e a necessidade de intervenção mínima por parte do Estado, mas não só.

Neste contexto se compreende em primeiro lugar a fixação do direito à constituição da família e de forma subjacente o direito à procriação, previsto no n.º 1, do artigo 36.º, da CRP. Daqui se conclui também a liberdade de constituição de família, sem qualquer restrição normativa sobre a forma de constituição de família, podendo “*em condições de plena igualdade*”, ser ou não fundada no casamento.

O previsto no n.º 2, do artigo 36.º, acrescenta à liberdade da forma de constituição da família, concentra no Estado através de lei os requisitos e efeitos do casamento bem como da sua dissolução tanto por morte, como por divórcio, dentro do princípio da igualdade e da liberdade individual. “*O divórcio pode ser encarado, assim, como uma decorrência do próprio processo de individualização e de valorização do afecto, cujas consequências são as de que ninguém deve permanecer casado contra a sua vontade, impedindo-se, desse modo, a busca da felicidade e da realização pessoal.*”⁸³ Inegavelmente o divórcio foi alvo de uma nova representação social e o atual texto constitucional acolheu-a.

O n.º 3 do artigo 36.º apresenta um carácter inovador. Coloca ambos os cônjuges no mesmo nível de proteção, com igualdade de direitos e deveres, em relação à capacidade civil, política e à manutenção e educação dos filhos. Neste contexto, dentro de um princípio de subsidiariedade, alarga-se o campo de intervenção dos atores familiares. O enunciado no n.º 3 do artigo 36.º não pode deixar de ser articulado com o previsto no artigo 13.º, da CRP, n.º 1 “*todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei*” e com o previsto no n.º 2 onde está plasmado que “*ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.*”

De modo diversificado, num esforço de proteção da estigmatização social da família e dos seus membros, no n.º 4, do artigo 36.º, a CRP rompeu com o conceito de filhos ilegítimos da Constituição de 1933, consagrando-se que os filhos nascidos dentro e fora do casamento possuem igualdade de tratamento não podendo por esse motivo haver qualquer tipo de discriminação, estando as instituições obrigadas a absterem-se do uso de designações discriminatórias relativas à filiação.

⁸³ PEDROSO, BRANCO, *op. cit.*, p. 62.

Numa linha de continuidade constitucional, definiu-se, no n.º 5, pertencer aos pais o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos, não podendo, nos termos do n.º 6 do artigo 36.º, ser separados dos pais exceto nas situações em que não sejam cumpridos deveres fundamentais dos filhos. A ocorrer tal separação terá de ser sempre através de decisão judicial.

Para além do direito à constituição e dissolução da família, por via ou não do casamento, do direito à procriação e à filiação, no n.º 7, a adoção passou também a ser constitucionalmente protegida, exigindo-se que sejam estabelecidas formas céleres quanto à sua tramitação. Parece-nos também, aqui, evidente, neste preceito normativo, a materialidade da dignidade da pessoa humana prevista no artigo primeiro da atual Constituição e que não era feita qualquer referência no texto constitucional de 1933.

O artigo 67.º da CRP, no qual é formalmente definido o direito de proteção da família, tem de ser visto em articulação direta com o artigo 36.º. Aqui encontra proteção não só a “*família conjugal, como a natural e a adoptiva.*”⁸⁴. Reconhecida como elemento fundamental da sociedade, independentemente da forma, possui direito à proteção da sociedade em geral e em particular, do Estado no sentido de lhe serem asseguradas todas as condições efetivas que permitam a realização pessoal dos seus membros.

Como forma de precisar os modos de materialização do direito de proteção devida à família enunciado no n.º 1, no n.º 2 foi atribuído ao Estado um conteúdo programático de realização que passa por promover a independência social e económica dos agregados familiares; a criação e garantias de acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, tal como uma política para a terceira idade.

Passou, também, o Estado a deter o dever de cooperação com os pais na educação dos filhos, de garantir o direito ao planeamento familiar, bem como os meios para o exercício consciente da maternidade e paternidade. A procriação assistida na salvaguarda da dignidade da pessoa humana passou a ser um direito das famílias.

A regulação dos impostos e dos benefícios sociais, por parte do Estado, tendo em conta as necessidades familiares, foi de igual modo salvaguardada. Em articulação, o artigo 103.º da CRP estabeleceu quais as finalidades do sistema fiscal bem como a sua relevância para as fa-

⁸⁴ CAMPOS, *op. cit.*, p. 108.

mílias. Da conjugação do artigo 104.^{o85} com o artigo 103.^o constata-se a exigência de um sistema fiscal com proporcionalidade, adequação e necessidade. Os impostos têm de garantir a justa repartição da riqueza, diminuir as desigualdades sociais e a proteção de necessidades familiares.⁸⁶ Daqui se conclui a subjacência do direito fundamental em sentido material da proteção da família na “*constituição fiscal*”⁸⁷.

Aumentado que foi o carácter institucional das famílias, fixou-se a necessidade de o Estado ouvir associações representativas de modo a executar uma política global e integrada, bem como a necessidade de concertação de políticas sectoriais, para conciliação da atividade profissional com a vida familiar.

Para além do previsto nos artigos 36.^o e 67.^o da CRP, dentro do conceito de direito fundamental de proteção à família, os artigos 68.^o “paternidade e maternidade”, 69.^o “infância”, 70.^o “juventude”, 71.^o “cidadãos portadores de deficiência” e 72.^o “terceira idade”, acrescentam formas constitucionais de materialização.

Em relação à paternidade e maternidade os pais sendo insubstituíveis na relação com os filhos, têm na sociedade e no Estado a proteção à educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica do país. A maternidade e a paternidade são declaradas valores eminentemente sociais, tendo ficado consagrado o direito de proteção durante a gravidez e após o parto, com a possibilidade de as mulheres trabalhadoras serem dispensadas do trabalho com direito a remuneração e sem perda de regalias. Tendo em conta os interesses e as necessidades do agregado familiar, foi também prevista a possibilidade de, através de lei, ser garantida a dispensa de trabalho às mães e aos pais por período adequado.⁸⁸

À infância, no artigo 69.^o, foi estendido o direito de proteção por parte da sociedade e do Estado de modo a garantir o seu desenvolvimento integral, minimizando-se as possibilidades de indignidade

⁸⁵ CRP – **Artigo 104.^o (Impostos)** 1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. (Sublinhado do autor) (...) 3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos. (...)

⁸⁶ Artigo 103.^o, n.º 1; 104.^o, n.º 1, n.º 3 e n.º 4, da CRP.

⁸⁷ CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, p. 172.

⁸⁸ Embora a CRP apenas tenha precisado ser um direito da mulher, no pós-parto a dispensa com direito a remuneração e às demais regalias, fora da constituição, e dentro do princípio da igualdade, o legislador encontrou forma de estender tal direito aos pais em conjugação com o direito da mãe, dentro dos interesses da família.

humana como o abandono, a discriminação, a opressão, bem como o exercício abusivo da autoridade tanto no seio da família como nas demais instituições direcionadas para intervenção com as crianças. Nas situações de necessidades especiais de proteção, como na orfandade, no abandono, perante as disfuncionalidades do ambiente familiar, ou perante o trabalho infantil, passou, de igual modo, a ser dever do Estado intervir.

Se tudo quanto, em matéria de infância, foi estatuído, constitucionalmente, materializa-se, inequivocamente, como forma de proteção das crianças e das famílias, não é menos verdade que a proteção da juventude, dos cidadãos portadores de deficiência e da terceira idade sejam cruciais para a efetivação articulada de uma verdadeira proteção familiar.

Importa ainda invocar outros direitos fundamentais não menos importantes e com influência direta na esfera familiar, dentro da conceção de proteção, como o direito à segurança no emprego⁸⁹, ao repouso e ao lazer⁹⁰, à propriedade privada e à sua transmissão⁹¹, à proteção da saúde⁹² e à habitação⁹³.

Síntese Conclusiva

Através da análise efetuada ao longo do presente texto, sobre, de forma sintética, o que foi a evolução do direito à proteção da família, nos textos constitucionais desde 1822 até aos nossos dias, a primeira das conclusões obtida é de que estamos perante uma questão por encerrar e que, fruto da evolução da organização e constituição dos modelos familiares, não faltará espaço para a formulação futura de novos preceitos constitucionais.

Tendo-se partido de uma quase total omissão, o texto constitucional de 1933 abriu um caminho de preocupações para com a instituição família, conferindo espaço, em 1976, a uma reformulação que ditou não só uma transformação na representação e na necessidade de proteção da família, mas sobretudo de um novo paradigma sócio-político.

De um domínio público, pouco a pouco o direito da família passou para um domínio privado, embora o Estado se tenha reservado, em nome

⁸⁹ Artigo 53.º, da CRP.

⁹⁰ Artigo 59.º, da CRP.

⁹¹ Artigo 62.º, da CRP.

⁹² Artigo 64.º, da CRP.

⁹³ Artigo 65.º, da CRP.

da garantia da dignidade humana, a possibilidade de intervenção em nome do consignado direito fundamental da proteção à família.

Entendida por alguns como uma intromissão do Estado na esfera privada, o direito à proteção da família tornou-se, de forma consensual, uma das mais elementares formas de se garantir o cumprimento de outros direitos fundamentais.

Fruto das alterações mais recentes nas relações no mundo laboral, bem como ao nível das restrições para uns, ajustamentos para outros, ao nível dos apoios sociais, entendemos que, no âmbito das necessidades de proteção familiar, constitui particular desafio o combate à discriminação em função da idade.

Muito mais que obter conclusões importou pesquisar, analisar e abrir linhas de investigação para outras abordagens e contributos, para um aperfeiçoamento do preceituado constitucional que é o *direito à proteção da família*, em Portugal.

Bibliografia

- ALARCÃO, Madalena, *(Des) Equilíbrios Familiares*, Quarteto, Lisboa, 2000.
- ALEXANDRINO, José Melo, *O Discurso dos Direitos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- ALEXANDRINO, José M., *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Estoril, Príncipeia, 2007.
- AMARAL, Maria Lúcia, *A forma de República – Uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.
- CAMPOS, Diogo Leite, *Lições de Direito da Família e das Sucessões*, Almedina, Coimbra, 2013.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, 7.^a edição, Almedina, Coimbra, 2003.
- COHEN, Bruce, *Sociologia Geral*, Ed. McGraw-Hill do Brasil, Ldt. São Paulo, 1980.
- COSTA, Joana Barta da, SOARES, Sérgio de Araújo, *O Gang e a Escola*, Edições Colibri, Lisboa, 2002.
- COSTA, Maria Emília, & DUARTE, Cidália, *Violência Familiar*, Âmbar, Porto, 2000.
- DUARTE, Célia, & MACHADO, Carla, “Delinquência juvenil e aplicação de medidas tutelares: factores que influenciam a decisão judicial.”, in *Crimes Práticas e Testemunhos*, Universidade do Minho, 1999.

- FERRAROTTI, Franco, *Sociologia*, Coleção Teorema, Lisboa, 1985.
- FONSECA, António Castro, Ed., *Comportamento anti-social e família*, Almedina, Coimbra, 2002.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 4.^a edição, Almedina Editores, Coimbra, 2011.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del derecho y del Estado*, Tradução de E. García Máynez, México, 1950.
- MARTINS, Rosa, *Menoridade, (in)capacidade e Cuidado Parental*, Coimbra, 2008.
- MIRANDA Jorge, *As Constituições Portuguesas – de 1822 ao texto actual da constituição*, Livraria Petrony, Lda, Lisboa, 1992.
- MIRANDA Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 3.^a edição, Coimbra, 2000.
- NINO, Carlos Santiago, *Introdução à análise do Direito*, São Paulo, 2010.
- NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.
- PEDROSO, João, & BRANCO, Patrícia, «Mudam-se os tempos, muda-se a família. As mutações do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 82, Setembro, 2008.
- PEIXOTO, Alberto, *Vitimização Criminal – Mitos e Realidades*, Macaronésia, Ponta Delgada, 2012.
- RODRIGUES, Anabela Miranda, DUARTE-FONSECA, António Carlos, *Comentário da Lei Tutelar Educativa*, Coimbra Editora, 2003.

CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS

A Responsabilidade Social das Empresas em Tempos de Crise. Milton Friedman Revisitado

MARIA AUGUSTA TELES

Doutoranda na Universidad Europea de Madrid e Docente

no ISLA Campus Lisboa

Laureate International Universities

Resumo: Este artigo questiona qual deverá ser a posição das empresas face à temática “A Responsabilidade Social das Empresas”, numa época de crise em que a sua própria sobrevivência é diariamente posta em risco. Relembrando diferentes teorias e definições da Responsabilidade Social das Empresas, faz uma análise aos diferentes cenários que se apresentam às empresas tendo em vista a sua sustentabilidade e, consequentemente, a sua contribuição para a sobrevivência e estabilidade das comunidades em que estão inseridas.

Palavras-Chave: Gestão; Responsabilidade Social das Empresas; Crise.

Abstract: This article discusses what should be the companies' position as to CSR, considering the actual crisis situation, where their own survival is questioned on a daily basis. Based on CSR several theories and definitions, this article analyses the different possibilities which are presented to the companies with the purpose of their sustainability and, therefore, their contribution to the survival and stability of those communities where they operate.

Keywords: Management; CSR; Crisis.

1. Introdução

As empresas exercem a sua actividade na comunidade, com direitos humanos reconhecidos a todos os seus membros, sendo a sua primeira responsabilidade, como parte do sistema global, a implementação de práticas justas de acordo com esses direitos. “As empresas, como qualquer outra organização, representam uma complexa soma de interesses individuais perseguindo objectivos comuns” (NUNES, 2004).

Tem-se verificado nas últimas décadas o aparecimento de teorias, teses e modelos de gestão que, pretendendo fazer face à globalização da economia e à turbulência dos mercados, acabam por criar ‘modas’ que as empresas tendem a seguir. Algumas dessas teorias não são mais do que a repescagem de ideologias antigas, mas que surgem agora revisitadas e com novas ‘roupagens’ adaptadas aos tempos correntes. Uma dessas teorias que ressurgiu nos EUA, na década de 70 e na Europa, na década de 80, é a da “Responsabilidade Social das Empresas”.

A Responsabilidade Social das Empresas não tem a ver com a salvação das baleias, com o fim da pobreza, ou com outros objectivos louváveis mas que não se relacionam com a actividade da empresa e que devem ser deixados para os Governos ou para Organizações Não Governamentais. A Responsabilidade Social das Empresas tem, sim, a ver com questões económicas, legais, éticas e discricionárias que todos os interessados consideram directamente relacionadas com os planos e acções da empresa (WERTHER e CHANDLER, 2011).

O que é importante quanto à compreensão da Responsabilidade Social das Empresas é que ela representa uma tentativa para definir o futuro da nossa sociedade. Responsabilidade Social das Empresas, Cidadania Organizacional, Sustentabilidade, tudo influencia os resultados das empresas. E como as empresas são a base da criação de riqueza e bem-estar da sociedade, daí que a Responsabilidade Social das Empresas seja considerada, por muitos, cada vez mais importante, tanto para o sucesso das empresas, como para o sucesso da sociedade.

As sociedades definem as relações entre as empresas e elas próprias de diferentes modos: nas democracias pobres, por exemplo, o bem-estar social foca-se nas necessidades básicas (alimentação, habitação, transporte, educação, saúde, segurança e trabalho). À medida que as sociedades avançam em desenvolvimento e riqueza, as expectativas mudam e o bem-estar geral é redefinido. Portanto, as diferenças nas expectativas da Responsabilidade Social das Empresas, entre sociedades ricas e sociedades pobres, residem nas prioridades sociais (WERTHER e CHANDLER, 2011).

2. Histórico

Embora o conceito de Responsabilidade Social das Empresas se tenha começado a popularizar a partir da década de 60 do século passado, a verdade é que, muitos anos antes, já existia um embrião do que viria a ser a Responsabilidade Social das Empresas. Assim, a necessidade da responsabilidade social nos negócios é um pressuposto comprovado por antigos escritos chineses, egípcios e sumérios que estabeleciam regras comerciais para facilitar o comércio e assegurar que os interesses públicos estavam salvaguardados.

Mas foi em 1889, que *Andrew Carnegie*, fundador da *US Steel Corporation*, escreveu o livro “O Evangelho da Riqueza”, em que, analisando as condições de trabalho que se viviam nas fábricas da época, afirmava que as empresas tinham responsabilidade quanto ao modo como tratavam os seus empregados e que essa responsabilidade se devia basear nos princípios da caridade e da protecção.

Apesar dos industriais mais prósperos terem procurado, desde sempre, equilibrar as acções mercantis das suas empresas com a filantropia pessoal ou empresarial, a Responsabilidade Social das Empresas tem a sua origem, em última análise, nos líderes que vêem o seu ‘papel’ como administradores de recursos que não são propriedade sua.

A partir de 1987, data da publicação do relatório das Nações Unidas, “*Our Common Future*”, começou também a ser popularizada a expressão ‘Desenvolvimento Sustentável’ que apenas diferia da Responsabilidade Social das Empresas porque, embora ambos os constructos tivessem conceptualizações económicas, ambientais e sociais, a Sustentabilidade das Empresas considerava as três conceptualizações inter-relacionadas, enquanto a Responsabilidade Social das Empresas tratava os desempenhos social e económico como componentes independentes e as questões ambientais apenas à luz do benefício que delas advinha para as pessoas (MONTIEL, 2008).

Em 1991, *Archie Carroll*, no seu livro “*The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Towards the Moral Management of Organizational Stakeholders*”, criou a ‘Pirâmide de Responsabilidade Social das Empresas’. Segundo este autor, existirão diferentes responsabilidades dentro de uma organização: a responsabilidade económica de produzir um retorno aceitável ao investimento dos accionistas da empresa; a responsabilidade legal, com o dever de agir dentro da moldura legal estabelecida pelo governo e tribunais da sociedade em que operam; a responsabilidade ética de não prejudicar as partes interessadas, incluindo a comunidade

em que a empresa está inserida; e, por fim, a responsabilidade discriminária, representando comportamentos proactivos e estratégicos que podem beneficiar a empresa, a sociedade, ou ambas.

Com a publicação, pela Comissão das Comunidades Europeias, em 2001, do Livro Verde “Promover um Quadro Europeu para a Responsabilidade Social das Empresas”, o diferendo ‘Sustentabilidade das Empresas vs. Responsabilidade Social das Empresas’, foi solucionado, já que o documento advogava um modelo com três pilares, a saber: objectivos económicos, objectivos sociais e objectivos ambientais. O referido documento defendia ainda que, caso um dos pilares fosse descuidado, o conceito perderia o seu equilíbrio.

Pode-se, portanto, considerar que os constructos Responsabilidade Social das Empresas e Sustentabilidade das Empresas se fundiram e, actualmente, uma empresa socialmente responsável deverá ter uma gestão regulada por objectivos relacionados com a economia (*profit*), com o ambiente (*planet*) e com a sociedade (*people*), ou seja, a *Triple Bottom Line* defendida pela Comissão das Comunidades Europeias, tendo em vista a sustentabilidade dessa mesma empresa.

3. Evolução da Responsabilidade Social das Empresas

Para alguns autores (WERTHER e CHANDLER, 2011), pode-se considerar que foi no início da segunda metade do século XX que começou a “moderna era da Responsabilidade Social das Empresas”. A expressão, que traduzia um novo modelo de gestão das empresas, começou então a ser popularizada, com a promoção de programas comunitários voluntários e a auto-regulamentação dos negócios. Essa expressão apresentava, em si mesma, preocupações sociais ao pretender criar uma sociedade melhor. Nessa época, o público, e muitos executivos, apoiavam já a Responsabilidade Social das Empresas como um meio de encerrar a igualdade de oportunidades, a deterioração urbana, a poluição ambiental e a segurança dos trabalhadores e dos produtos (LOGSDON e WOOD, 2007), embora este conceito ainda não fosse muito claro.

A gestão tornara-se, entretanto, uma profissão e, como dizia *Frank W. Abrams*, (1920-1976) Presidente da *Esso*, hoje *Exxon Mobil Corporation*, “a marca duma profissão é o seu sentido do dever”. Nenhum negócio prosperaria durante muito tempo “se a sua única preocupação fosse fazer dinheiro o mais rapidamente possível e sem olhar a outros valores” (SPECTOR, 2008).

Esta linha de pensamento veio a ser posta em causa, nos anos 70, por *Milton Friedman*, numa abordagem que ficou conhecida como ‘o gestor como agente dos proprietários da empresa’ ou ‘o negócio do negócio é o negócio’. Afirmava este autor que, numa empresa livre, num sistema de propriedade privada, o Executivo é um empregado dos proprietários, com responsabilidades directas para com os seus empregadores. Esses Executivos poderiam participar em acções sociais, mas sem pôr em causa a sua função: apenas obter o maior lucro possível para os accionistas da empresa. Se, eles próprios, quisessem fazer caridade, pois que o fizessem com o seu próprio dinheiro (FRIEDMAN, 1970).

No seu livro “*Capitalism and Freedom*”, *Friedman* chamava à Responsabilidade Social das Empresas ‘doutrina fundamentalmente subversiva’ numa sociedade livre e afirmava que, em tal sociedade, havia uma e só uma responsabilidade social das empresas – usar os seus recursos e comprometer-se em actividades destinadas a aumentar os lucros, desde que dentro das regras do jogo, ou seja, comprometendo-se numa concorrência aberta e livre, sem enganar ou fraudes (FRIEDMAN, 1962).

Friedman chegou mesmo a afirmar que a tentativa de forçar as empresas a assumir as suas responsabilidades sociais minava a liberdade económica, razão pela qual a sua tese, conhecida como a Teoria Clássica ou dos Accionistas, chegou a ser acusada de fundamentalista. Ou seja, *Milton Friedman* apresentava uma visão muito estreita e reducionista da Responsabilidade Social das Empresas, sendo esta reconhecida apenas como um meio, à luz de critérios de transparência, de facultar lucros aos accionistas das empresas.

Como resposta crítica à Teoria dos Accionistas defendida por *Friedman*, surge a Teoria dos *Stakeholders* (*Evan e Freeman*, 1993) segundo a qual, a condução da empresa não deve reger-se, apenas, pelos interesses dos accionistas, *stockholders*, mas pelos interesses de todos os interessados, *stakeholders*, ou seja, empregados, gestores, clientes, fornecedores, comunidade em que está inserida e, naturalmente também, os próprios accionistas.

Esta nova abordagem tornou insustentável a teoria da procura exclusiva do lucro dos proprietários ou accionistas e a empresa passou a ser responsabilizada perante todos os que sejam parte interessada na sua actividade. Assim, a empresa passou a assumir-se como parte da comunidade e a ficar responsável, perante ela, pelo cumprimento de um contrato implícito que se estabelece entre ambas as partes. Portanto, a teoria dos *stakeholders* obriga a repensar as prioridades da empresa, introduzindo valores éticos nos processos de decisão.

Todavia, mesmo com base nesta nova teoria, muito popular nos últimos anos, não foi obtida uma convergência de opiniões entre os estudiosos da Responsabilidade Social das Empresas. Assim, como A. Rego escreveu, enquanto “algumas teses preconizam que deve fazer-se uma gestão equilibrada dos *stakeholders* porque assim se fomenta o desempenho económico das empresas (...), outras teses advogam que, independentemente dos resultados económicos, os *stakeholders* têm direitos e interesses legítimos, que valem de ‘*per se*’ e que a empresa tem o dever de os considerar e inserir no seu processo decisório” (REGO, 2003).

Entre a Teoria Clássica (1970) de *Milton Friedman* e a Teoria dos Stakeholders (1993) de *Evan e Freeman* (as mais aprofundadas neste escrito, devido à sua importância), muitas outras teorias e abordagens, nem sempre muito claras, referentes à Responsabilidade Social das Empresas foram desenvolvidas, levando a que, em 2004, *Garriga e Melé* considerassem quatro grandes tipos de teorias e abordagens: instrumentais, políticas, integrativas e éticas (GARRIGA e MELÉ, 2004).

Nas teorias instrumentais, em que a Responsabilidade Social das Empresas é uma ferramenta para prosseguir os objectivos económicos da empresa e criar riqueza, os autores englobavam a maximização do valor para o accionista defendida por *Friedman*, as estratégias para a vantagem competitiva e o marketing de causas.

Nas teorias políticas, focando as interações e ligações entre as empresas e a sociedade, incluíam-se o constitucionalismo empresarial, a teoria do contrato social integrativo e a cidadania empresarial.

Das teorias integrativas, que consideravam que a existência, continuidade e crescimento das empresas dependia da sociedade em que se inseriam, faziam parte a gestão de assuntos sociais, a responsabilidade pública, a gestão dos *stakeholders* e o desempenho social da empresa.

No último grupo, teorias éticas, que procuravam determinar os princípios éticos pelos quais as empresas e a gestão se deviam reger, os autores englobavam a teoria normativa dos *stakeholders*, os direitos universais, o desenvolvimento sustentável e o bem comum.

Também em termos de conceitos, eles foram evoluindo de acordo com as novas teorias e abordagens, surgindo a necessidade de uma clarificação para um melhor entendimento. Contudo, antes de mais, convém referir que a compreensão do termo Responsabilidade Social das Empresas, depende da semiótica da linguagem, que varia consoante a cultura, a política, a economia e as molduras social e institucional que podem atravessar fronteiras e criar diferentes significados em diferentes regiões de um qualquer país (FREEMAN e HASNAOUI, 2011).

Assim, em 1953, *Howard R. Bowen*, autor do livro “As Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios”, defende que a Responsabilidade Social “...refere-se às obrigações dos líderes empresariais no sentido de perseguir políticas, tomar decisões ou seguir linhas de acção que são desejáveis no que respeita aos valores e objectivos da nossa sociedade”.

O Comité para o Desenvolvimento Económico (OCDE), em 1971, expressou a sua definição como “...as funções das empresas com o propósito básico de servir, de forma construtiva, as necessidades da sociedade... ”.

Em 1998, *Toro e Hoyos* definem Responsabilidade Social das Empresas como “...o compromisso da empresa em contribuir para o desenvolvimento, bem-estar e melhoria da qualidade de vida dos empregados, suas famílias e a comunidade em geral”.

No Livro Verde da Comissão Europeia, publicado em 2001, a Responsabilidade Social das Empresas é “...a integração voluntária de preocupações sociais e ambientais, por parte das empresas, nas suas operações e na sua interacção com as partes interessadas”.

Para *Werther e Chandler* (2011), a Responsabilidade Social das Empresas é uma visão da empresa e do seu papel na sociedade, em que a empresa, para além da maximização dos lucros, assume a responsabilidade das suas acções para com os stakeholders.

O Instituto Ethos define a Responsabilidade Social Empresarial como “...a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais”.

Na ISO 26000, da *International Organization for Standardization* (norma para implementação de um modelo de gestão de responsabilidade social) define-se responsabilidade social como “...a responsabilidade de uma organização pelos impactos das suas decisões, actividade e produtos, na sociedade e no ambiente, através de um comportamento ético e transparente que: a) seja consistente com o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da sociedade; b) tenha em conta as expectativas das partes interessadas; c) esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com normas de conduta internacionais; e d) esteja integrado em toda a organização”.

A Comissão Europeia apresentou, recentemente, uma nova definição, segundo a qual a de Responsabilidade Social das Empresas é “a

responsabilidade das empresas pelo seu impacto na sociedade”. O respeito pela legislação aplicável e pelos acordos colectivos entre parceiros sociais é um pré-requisito para essa responsabilidade (EU, 2011).

Pelas definições acima transcritas, pode-se verificar uma evolução, não só quanto à integração dos 3 pilares do desenvolvimento sustentável – *profit, planet e people* -, como a preocupação referente à ética que ficará claramente explicitada na norma ISO 26000. Poder-se-á, talvez, referir que esta última definição é a que melhor representa o actual ‘estado da arte’ desta temática.

No entanto, a Responsabilidade Social das Empresas continua a não apresentar uma definição consensual, sendo a sua interpretação diferente consoante se trate do ponto de vista americano ou europeu. Para os americanos a Responsabilidade Social das Empresas está focada na responsabilidade ética e na filantropia organizacional, para os europeus, em geral, trata-se do desenvolvimento sustentável e do chamado “triple bottom line” (ASSLÄNDER, 2011).

Por último, a definição de Responsabilidade Social das Empresas varia consoante os países e, até, dentro dos diferentes países. As divergências nos aspectos culturais, como identificados por Hofstede (2005), indicam que a cultura pode desempenhar o papel essencial nas variações, mas são insuficientes para explicar as diferenças (FREEMAN e HASNAOUI, 2011).

4. Crise Actual e suas Consequências

Operando qualquer negócio numa envolvente em permanente mudança, face ao que é considerado socialmente responsável, a Responsabilidade Social das Empresas não é um conceito estagnado, mas sim um conceito dinâmico. Estes padrões e expectativas de permanente mudança compõem a complexidade verificada pelos decisores das empresas, já que os padrões variam, de sociedade para sociedade e mesmo entre subculturas dentro de uma mesma sociedade, além de evoluírem ao longo do tempo. O que pode ser legal e até encorajado num dado país, ou num dado momento, pode ter repercussões legalmente nefastas noutros.

Os acontecimentos económicos que ocorreram no final de 2007 e que despoletaram a presente crise, redireccionaram as atenções para a natureza global da Responsabilidade Social das Empresas. Esses acontecimentos focaram o debate na ética pessoal dos decisores e nas organizações que, tendo em vista o longo prazo, tomam as melhores decisões para os interesses das suas organizações e dos seus *stakeholders*.

Como é do conhecimento geral, a crise surgiu como resultado da “ganância” e complacência dos consumidores, investidores e empresários, e da falta de uma *governance* pública e privada responsável. À medida que a recessão se vai aprofundando e alastrando, as empresas vão tomando decisões drásticas e implementando soluções, também drásticas, com vista à sua sobrevivência. Alguns autores são da opinião de que “Nestas circunstâncias, há o risco de algumas empresas usarem este incentivo negativo para evitar o cumprimento de obrigações sociais e, em contrapartida, obter vantagens em termos de custos. As empresas, dominadas pelo interesse no lucro a curto prazo, reduzem as actividades de Responsabilidade Social das Empresas. Logo, durante a crise, estas actividades tendem a ser reduzidas” (JUNCAN, 2011).

Para a Comissão Europeia, a crise económica e as suas consequências sociais têm prejudicado de algum modo os níveis de confiança dos consumidores para com as empresas (EU 2011).

Na realidade, em Portugal, nos últimos anos, a envolvente empresarial sofreu uma evolução grandemente desfavorável, não só devido ao agudizar da crise económico-financeira, como devido à crise da dívida soberana na Europa, a par das convulsões políticas nos países do Magrebe e do Mashreq. Muitas empresas portuguesas que, entretanto, tentavam substituir um mercado em recessão, como o português, por mercados fora da Europa, neste caso no Norte de África, viram, assim, aumentar as suas dificuldades.

Simultaneamente, as empresas portuguesas foram forçadas a reajustamentos internos, com as consequências conhecidas a nível de despedimentos, tendo a taxa de desemprego atingido valores inéditos (17,8% em Abril de 2013). O elevado custo da mão-de-obra, provocado principalmente por uma carga fiscal muito pesada sobre os empresários, a par de uma legislação pouco adequada às circunstâncias actuais, tem levado a uma situação de precariedade no emprego.

Por sua vez, o elevado endividamento do Estado Português obrigou o Governo a recorrer à ajuda do Fundo Monetário Internacional, da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu (a chamada Troika). Estas organizações, em contrapartida, colocaram diversas exigências que resultaram num rigoroso plano de austeridade, contribuindo adicionalmente para o aumento do nível de desemprego e levando ao empobrecimento da população, com especial relevo para a classe média.

As empresas, face a uma quebra pronunciada no consumo das famílias e às restrições de crédito da Banca, vêem-se na necessidade de seguir políticas de certo modo antagónicas, já que, se por um lado pre-

cisam de conter os seus custos, por outro têm de investir em estratégias inovadoras e expansionistas que promovam a criação de novos produtos e lhes abram novos mercados para exportação.

5. Shareholders ou Stakeholders?

A recente crise voltou a pôr em questão o papel das empresas na sociedade e veio reactivar, entre os estudiosos da matéria, um debate antigo quanto ao conceito da Responsabilidade Social das Empresas.

Analisando a definição de Responsabilidade Social das Empresas da Comissão Europeia verificamos que ela se foca em dois aspectos diferentes: por um lado destaca a necessidade de implementar a Responsabilidade Social das Empresas através de alterações nas estruturas de *governance* das empresas e assegurando que as regras e procedimentos seguem os mínimos requisitos éticos. Por outro lado, refere a necessidade das empresas contribuírem para uma sociedade melhor e um ambiente mais saudável através de novas actividades voluntárias. Esta última questão, para alguns autores, ao apresentar uma visão política da Responsabilidade Social das Empresas, poderá levantar problemas sérios quanto à condição das actividades da empresa (ASSLÄNDER, 2011).

Por sua vez *Windsor*, defende a ideia de que há 3 perspectivas na Responsabilidade Social das Empresas: as primeiras duas são opostas, uma ética e a outra económica; a terceira, a cidadania organizacional, situa-se entre as duas primeiras, oscilando entre a perspectiva ética que põe a ênfase no papel ideal da empresa na sociedade e para com os seus diferentes stakeholders, e a visão económica que considera que a empresa deve primeiro maximizar a criação de valor para os seus accionistas e, só depois, ser responsável para com a sociedade (WINDSOR, 2006).

Com base na filosofia utilitarista de Bentham, que tem como finalidade a maximização da utilidade ou felicidade do maior número possível de pessoas e que levou a escolhas económicas e políticas direccionadas para o crescimento económico, há dificuldade em definir a Responsabilidade Social das Empresas já que ela pode levar à justificação moral da prevalência da maximização do lucro e do valor económico, consistente com a Teoria dos Accionistas de *Friedman* (RENOUARD, 2011).

Também a Teoria das Capacidades, fornecendo os critérios de julgamento da acção pessoal ou colectiva e permitindo questionar, nas empresas, qual o critério para uma contribuição positiva para o desenvolvimento, reforça a ideia de que o desenvolvimento económico é um auxiliar do

desenvolvimento social. Segundo esta teoria, o aumento da capacidade relacional é visto como o critério essencial do desenvolvimento, donde a necessidade da Responsabilidade Social das Empresas estar presente, tanto mais que favorece a qualidade relacional das pessoas e grupos na empresa e entre a empresa e a comunidade (RENOUARD, 2011).

Também os efeitos da globalização e da crise económica e financeira, tornaram evidente a necessidade de encontrar novas abordagens quanto ao relacionamento entre os diferentes modos de fazer negócios, o sistema político e a sociedade. A Responsabilidade Social das Empresas, sendo uma ferramenta estratégica, representa uma forma de juntar estes 3 elementos (JUNCAN, 2011).

Já em 2008, o *The Economist*, escrevia que a Responsabilidade Social das Empresas, que já tinha sido um actor secundário, tinha agora o papel principal, embora ainda o fosse reconhecido por poucas empresas. À medida que as empresas iam reformulando o equilíbrio entre as necessidades da sociedade e o progresso económico, a Responsabilidade Social das Empresas iria continuar a evoluir em importância e complexidade.

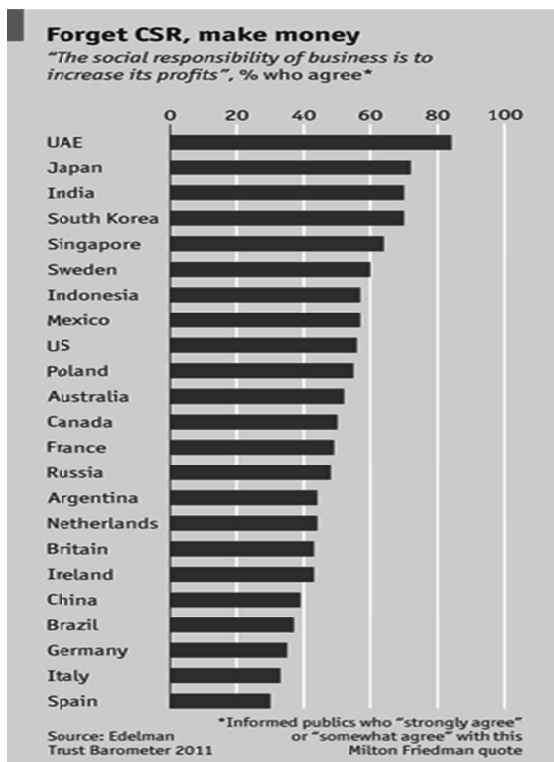
Na verdade, como ferramenta de gestão estratégica, a Responsabilidade Social ajuda as empresas a prepararem o futuro e a adaptarem-se a futuras crises. A Responsabilidade Social das Empresas direcciona o sector privado, os legisladores e a sociedade civil a trabalharem em conjunto no sentido do bem público (JUNCAN, 2011).

Para a Comissão Europeia (2008), uma abordagem estratégica à Responsabilidade Social das Empresas era cada vez mais importante para a competitividade das empresas já que poderia trazer benefícios quanto ao risco da gestão, redução de custos, acesso ao capital, relações com os clientes, gestão de recursos humanos e capacidade de inovação (EU, 2008).

Assumindo as suas responsabilidades sociais, as empresas podem construir relações de confiança de longo prazo com os empregados, os consumidores e os cidadãos em geral, as quais servirão de base a modelos de negócio sustentáveis. Por sua vez, níveis mais altos de confiança ajudam a criar um ambiente em que as empresas podem inovar e crescer (EU, 2011).

Em Janeiro de 2011, uma empresa americana, a *Edelman*, publicou um inquérito efectuado em vários países do mundo. Para esse inquérito foram escolhidos indivíduos licenciados, com altos níveis de rendimento, tendo-lhes sido perguntado o que pensavam da afirmação de *Milton Friedman* de que “A responsabilidade social das empresas está no in-

cremento dos seus lucros”. O gráfico seguinte representa, por países, a percentagem de respostas concordantes.



Face a estes resultados, numa época de crise, poder-se-á perguntar se eles poderão indicar um abandono da responsabilidade social por parte das empresas, num retrocesso que levará ao ressurgimento da Teoria Clássica ou dos Accionistas, defendida por *Friedman* nos anos 70 do século passado.

Recentemente *Schumpeter*, num artigo publicado no *The Economist* (Outubro de 2010), referia *Ann Bernstein*, presidente de um “think-tank” Sul-Africano (*Center for Development and Enterprise*) que afirmava que as empresas beneficiam a sociedade fazendo apenas o seu *core business*. Ou seja, num mercado livre, as empresas ganham vendendo os bens ou serviços aos seus clientes e, para se manterem no negócio, devem oferecer, ou preços mais baixos, ou melhor qualidade que os seus concorrentes. Os que falharem este objectivo, desaparecem. Os

que o conseguem, espalham prosperidade à sua volta: os accionistas recebem os dividendos do seu investimento, os empregados recebem os seus salários e os fornecedores recebem mais contratos de fornecimento.

Se uma empresa incluir a Responsabilidade Social na sua cultura, na sua estratégia e no seu sistema de gestão, a implementação de actividades de responsabilidade social aumentarão a motivação, mesmo num contexto de crise e subsequente recessão. Muitos autores argumentam que a importância do papel da Responsabilidade Social das Empresas aumentará precisamente depois da crise, quando as pessoas precisarem de um sistema ético sólido, baseado em valores como responsabilidade e honestidade (JUNCAN, 2011).

A democratização do capitalismo, segundo *Bendell* (2009), deveria ser a finalidade do movimento da responsabilidade social. As pessoas estão a afastar-se da ideia de que devem ser apenas consumidores de políticas, culturas e sociedade, comportando-se, pelo contrário, como cidadãos responsáveis em todas as áreas da sua vida. Com esta perspectiva, o movimento da Responsabilidade Social das Empresas, e a agenda emergente para a democracia do capital, pode ser vista como uma dimensão de um movimento democrático global em expansão (KORTEN, 2006).

Mas a Responsabilidade Social das Empresas é a condição chave para a manutenção de uma economia de mercado global e as empresas, governos e sociedade civil terão de aceitar e implementar esta condição se quiserem manter a sua ‘licença’ para operar neste mundo novo (JUNCAN, 2011).

6. Considerações Finais

A actual crise com que nos defrontamos, seguindo a teoria de N. TALEB (2010), é um “Cisne Negro”, ou seja, é um *não acontecimento* e, como tal, impossível de prever, embora milhares de ocorrências de um facto sempre idêntico não invalidem a possibilidade de vir a ocorrer um facto distinto.

Mas esta é também uma crise social de confiança, como disse USLANER (2010), com relevância para as questões éticas associadas à gestão da actividade empresarial (FREDERIKSEN, 2010).

Como escrevia M. FERGUSON (1980), “...O mundo gira em torno de princípios diferentes daqueles impostos pelas nossas limitadas filosofias económicas. (...) Os sistemas económicos do mundo moderno tomam partido na velha discussão: indivíduo *versus* sociedade”.

As mudanças verificadas nas últimas décadas têm levado a que os paradigmas se sucedam a um ritmo a que não estávamos habituados. Assim, se nos anos 80 se verificou uma mudança de paradigma de economia para valores, será que, entretanto, os valores não foram destronados pela economia e nos nossos dias não estaremos a assistir a uma nova mudança de paradigma, mais uma vez de regresso aos valores?

No *Entreprise 2020*, lê-se que “Os desafios económicos, sociais e ambientais da actualidade estão a provocar uma profunda transformação no mundo em que vivemos. Ao longo da próxima década, estes desafios irão, cada vez mais, pôr em causa os nossos actuais padrões de vida, de trabalho, de aprendizagem, de comunicação, de consumo e de partilha de recursos” (CSR EUROPE, 2010).

Na verdade, nunca se referiu tanto, como agora, valores como confiança e transparência, ética e solidariedade, exactamente numa época em que, ainda há bem pouco tempo, o individualismo imperava e a concorrência desenfreada entre empresas e, até, indivíduos, levava a que tudo se resumisse a uma questão de sobrevivência do mais forte.

A Responsabilidade Social das Empresas nasceu, precisamente, numa época em que os interesses materiais se sobrepunham aos valores sociais e em que a moral era, frequentemente, esquecida face à maximização dos lucros das empresas. Hoje em dia, as condições de trabalho, as remunerações, as condições de vida dos colaboradores não são em nada comparáveis com as que se verificavam no início do século XX. Todavia, os factores de exclusão que originavam bolhas de pobreza, continuam a existir e a multiplicar-se à medida que a crise se vai alastrando e aprofundando.

Mesmo as grandes empresas vêm os seus orçamentos reduzidos e aquelas que adoptaram o modelo de Responsabilidade Social das Empresas, sentem dificuldades em pôr em prática as acções que, até então, eram usuais. Na vertente interna, a Responsabilidade Social também sofreu restrições, com algumas empresas a reduzir benefícios aos seus colaboradores em nome de uma sustentabilidade futura.

Em Portugal, onde o panorama empresarial é fortemente marcado, em termos percentuais, por Micro, Pequenas e Médias Empresas, muitas delas à beira do encerramento devido a dificuldades de tesouraria ou à quebra no consumo, a crise veio também pôr à prova os valores da solidariedade, confiança e transparência, embora, frequentemente, nestas empresas o processo de Responsabilidade Social das Empresas continue informal e intuitivo.

Perante a situação crítica que se vive, a Comissão Europeia tem apelado à necessidade de renovar esforços para promover a Responsabilidade Social das Empresas, de modo a criar condições favoráveis ao crescimento sustentável e comportamentos responsáveis nas empresas, bem como à criação de emprego sólido a médio e longo prazo (EU, 2011).

Com efeito, é em épocas de crise que as empresas devem procurar novas oportunidades, fomentando nos seus colaboradores o empreendedorismo e a inovação e procurando parcerias que possam levar a economias de escala. Para tal, há que manter os colaboradores motivados, procurar e reter talentos e criar uma imagem de confiança no mercado, abandonando uma cultura social de *show off*, ainda demasiado enraizada em algumas organizações.

Concluindo, é num contexto de crise que as empresas terão que viver nos próximos tempos, assumindo, cada uma, as responsabilidades correspondentes ao seu papel na sociedade, procurando, contudo, reconquistar a confiança de todos os stakeholders, confiança essa essencial para a sua sobrevivência e sustentabilidade. Sublinha-se que embora todas as empresas necessitem de gerar lucros para se manterem activas, a sua maximização, tal como referida por Friedman, pode levar a situações pouco éticas que só a transparência de processos pode combater e eliminar do panorama empresarial.

Bibliografia

- ASSLÄNDER M. (2011). – Corporate Social Responsibility as Subsidiary Co-responsibility: A Macroeconomic Perspective. – *Journal of Business Ethics*. – [on-line]. Vol. 99, p.115-128, ABI/INFORM Research. (Document ID: 10.1007/s10551-011-0744-x), [15.03.2011]. <http://proquest.umi.com>.
- BENDELL J. (2009). – What will Success look like for CSR Movement. – *Lifeworthy*. – [on-line], [20.12.2011] <http://jembendell.wordpress.com>.
- BOWEN Howard R. (1953). – *As Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios*. – Editora Civilização Brasileira, 276 p.
- CARROLL A. (1991). – The pyramid of corporate social responsibility: Towards the moral management of organizational stakeholders. – *Business Horizons*. – [on-line] July/August, [22.02.2010] <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=199031&sid=11&Fmt=2&clientId=121190&RQT=309&VName=PQD>.
- CARROLL A. (1999). – Corporate Social Responsibility: Evolution of a definitional construct. – *Business and Society Review*. – [on-line]. Vol.38, n.º 3, [10.03.2010] <http://www.bas.sagepub.com/cgi/reprint/38/3/268>.

- CSR EUROPE (2010). – *Entreprise 2020: Towards a Smart, Sustainable and Inclusive Society*. – [on-line], [06.01.2012] <http://www.csreurope.org>.
- EUROPEAN COMMISSION (2011). – *A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*. – [on-line], [09.01.2012]. – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_en.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2008). – *European Competitiveness Report 2008*. – [on-line], [09.01.2012]. – <http://ec.europa.eu/>.
- EVAN W. e FREEMAN R. (1993). – *A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism. – Ethical Theory and Business*. – [on-line], [05.02.2010]. – <http://books.google.pt>.
- FERGUSON M. (1980). – *A Conspiração Aquariana*. – Nova Era. – 411 p.
- FREDERIKSEN, L. (2010). – *Spiraling Up – How to Create a High Growth, High Value Professional Services Firm*. – Hinge Research Institute. – 128 p.
- FREEMAN I. and HASNAOUI A. (2011) – *The Meaning of CSR: The Vision of Four Nations*. – *Journal of Business Ethics*. – [on-line]. Vol.100, p.419-443, ABI/INFORM Research. (Document ID: 10.1007/s10551-010-0688-6), [20.06.2011]. <http://proquest.umi.com>.
- FRIEDMAN M. (1962). – *Capitalism and Freedom*. – The University of Chicago Press. – 214 p.
- FRIEDMAN M. (1970). – *The Social Responsibility Of Business Is To Increase Its Profits*. – *The New York Times Magazine*. – [on-line] [08.10.2009] <http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html>.
- GARRIGA E. and MELÉ D. (2004). – *Corporate social responsibility theories: Mapping the territory*. – *Journal of Business Ethics*. – [on-line] vol.53, n.º1- ABI/INFORM Research. (Document ID: 707261471) , [05.02.2010]. <http://proquest.umi.com>.
- JUNCAN C. (2011). – *Social Responsibility, Crisis and Sustainable Development*. – *The Business Review*. – [on-line]. Vol. 17, n.º 1, p.149-156, ABI/INFORM Research. [17.04.2011]. <http://proquest.umi.com>.
- KORTEN D. (2006). – *The Great Turning: from Empire to Earth Community*. – Berrett-Koehler. 402 p.
- LOGSDON J. and WOOD D. (2007). – *Global Business Citizenship: A Model of Social Responsibility and Ethical Behavior for the 21st Century*. – [on-line]. – *21st Century Management: A Reference Handbook*, [05.04.2010]. – http://www.sage-ereference.com/management/Article_n14.html.
- MONTIEL Ivan. (2008). – *Corporate Social Responsibility and Corporate Sustainability – Separate Pasts, Common Futures*. – *Organization & Environment*. – [on-line]. vol.21, n.º3, [08.10.2009] <http://oae.sagepub.com/cgi/content/21/3/245>.
- NUNES C. (2004). – *A Ética Empresarial e os Fundos Socialmente Responsáveis*. – Lisboa: Vida Económica. – 319 p.

- REGO A., CUNHA M., COSTA N., GONÇALVES H., CABRAL-CARDOSO C. (2003). – *Gestão Ética e Responsabilidade Social das Empresas, Um Estudo da Situação Portuguesa*. – Cascais. – Editora Principia. – 547 p.
- RENOUARD C. (2011). – Corporate Social Responsibility, Utilitarianism, and the Capabilities Approach. – *Journal of Business Ethics*. – [on-line]. Vol. 98, p.85-97, ABI/INFORM Research. (Document ID: 10.1007/s10551-010-0536-8), [15.03.2011]. <http://proquest.umi.com>.
- SCHUMPETER J. (2010). – Companies aren't Charities. – *The Economist*. – October 21. – [on-line], [10.01.2011]. <http://www.economist.com>.
- SPECTOR B. (2008). – Business Responsibilities in a Divided World: The Cold War Roots of the Corporate Social Responsibility Movement. – *Oxford University Press*. – [on-line]ABI/INFORM Research. (Document ID:10.1093/es/khn023), [29.03.2010]. <http://proquest.umi.com>.
- TALEB N. (2010). – *O Cisne Negro*. – Dom Quixote. – 480 p.
- USLANER E. (2010). – *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulding Pocket makes the Easy Life*. – Cambridge University Press. – 360 p.
- WERTHER W. and CHANDLER D. (2011). – *Strategic Corporate Social Responsibility – Stakeholders in a Global Environment*. – USA: Sage Publications Inc. – 415 p.
- WINDSOR D. (2006). – Corporate Social Responsibility: three key approaches. – *Journal of Management Studies*. – [on-line]. Vol. 43, p.93-114, ABI/INFORM Research. (Document ID: 10.1111/j.1467-6486.2006.00584.x), [09.06.2011]. <http://proquest.umi.com>.

Stresse e Burnout em Agentes da Polícia de Segurança Pública¹

NUNO RUSSO

Comissário da PSP

Resumo: Nas sociedades contemporâneas, marcadas por uma rápida industrialização e modernização dos instrumentos de trabalho, bem como pela crise económica e pela necessidade constante de vencer num mercado de trabalho cada vez mais competitivo, os indivíduos são absorvidos pelas pressões quotidianas que colocam em jogo o equilíbrio emocional, físico e social, com marcadas consequências no desempenho laboral.

A satisfação profissional dos trabalhadores depende de fatores tão distintos como da saúde, das compensações monetárias, da comunicação e envolvimento entre trabalhadores e chefias, da organização do serviço e também das condições de trabalho. Por vezes basta que um destes fatores esteja ausente para que o desempenho do profissional decresça ou provoque sentimentos conducentes ao stresse e, em última instância, ao burnout.

Reflectir sobre a qualidade de vida no trabalho está na ordem do dia pois trata-se de compreender e respeitar os problemas individuais no ambiente laboral, atendendo aos aspetos comportamentais e à satisfação profissional dos trabalhadores (Detoni, 2001). Grande parte do dia dos indivíduos é ocupado com o trabalho, pelo que importa determinar sob que condições o mesmo se processa, para que o ambiente profissional seja o mais adequado e para que os profissionais mantenham a sua motivação e assegurem a eficácia laboral. O stresse e o burnout têm sido considerados os principais fatores prejudiciais à saúde dos trabalhadores e com repercussões negativas nas organizações. O stresse associado ao trabalho existe em todas as profissões mas as investigações mais atuais colocam em destaque o caso específico da polícia uma vez que se trata

¹ Estudo exploratório em Agentes do Comando Metropolitano de Lisboa.

de uma profissão em que a resistência psicológica é todos os dias colocada à prova. O stresse resultante do trabalho policial tem um preço elevado para o polícia como indivíduo, para a organização policial e, em última instância, para a sociedade civil, considerando-se que estes são motivos suficientes para justificar a pertinência e o interesse que esta problemática tem suscitado nas investigações com polícias (Malach-Pines & Keinan, 2006).

Palavras-Chave: Stresse; Burnout; Polícia; Ansiedade; Depressão.

Abstract: In contemporary societies, marked by the rapid industrialisation and modernisation of work tools, as well as by the economic crisis and the constant need to win in an increasingly competitive labour market, individuals are absorbed by the everyday pressures that put at stake the emotional, physical and social balance, with marked effects on labour performance.

The professional satisfaction of workers depends on different factors like health, monetary compensation, communication and engagement between workers and managers, service organisation and working conditions. Sometimes the simple absence of one of these factors is enough to decrease the professional's performance or to trigger feelings that lead to stress and, ultimately, to burnout.

Reflecting on the quality of life at work is on order of the day, as it entails understanding and respecting individual problems in the workplace, taking into account the behavioural aspects and the job satisfaction of workers (Detoni, 2001). A great part of an individual's day is spent with work, for which it is important to determine under what conditions the latter takes place, so that the professional environment is the most appropriate and professionals can maintain their motivation and ensure the effectiveness of labour. Stress and burnout have been considered the main detrimental factors to the health of workers, and with negative impact on organisations. Work-related stress exists in all professions, but most current investigations highlight the specific case of the police, because it is a profession in which psychological resistance is put to the test every day. Stress resulting from police work has a high price for the police officer as an individual, for the police force and, ultimately, for civil society, considering that these are sufficient reasons to justify the relevance and the interest that this issue has sparked in investigations with police officers (Malach-Pines & Keinan, 2006).

Keywords: Stress; Burnout; Police; Anxiety; Depression.

Introdução

Em muitas sociedades contemporâneas o trabalho tem um significado alargado, abrangendo não só os dividendos económicos que daí se retiram como também uma série de pressupostos técnicos, fisiológicos, morais, sociais e psicológicos. Trata-se de uma forma de autorealização que tanto pode ter uma conotação positiva, associada ao bem-estar e à satisfação, como negativa, relacionada com desgaste e constrangimento. Algumas pesquisas clássicas, provenientes do início do século anterior, comprovavam que a produtividade no trabalho dependia mais dos aspetos emocionais do que do ambiente físico, pelo que a partir desses estudos foi concedida maior atenção aos fatores psicossociais de forma a melhorar o desempenho e a produtividade dos trabalhadores (Detoni, 2001).

Diversos investigadores têm procurado perceber as relações entre a organização do trabalho e a saúde dos trabalhadores, estando comprovado que a eficiência e a eficácia na resolução das tarefas e desafios que lhes são colocados dependem de inúmeras variáveis. À medida que se assiste a mudanças estruturais significativas no domínio profissional, alguns trabalhadores tendem a não acompanhar essas mesmas mudanças ou a encararem a sua atividade profissional com menos otimismo, entusiasmo e ambição.

Vários estudos têm comprovado que o stresse profissional está relacionado com a doença e, por isso, associado a “menor produtividade, aumento de absentismo, acidentes de trabalho, erros de desempenho, invalidez, morte prematura e problemas familiares” (Mcintyre, 1994, p. 193). Para além de afectar o indivíduo e a instituição em que se insere, o stresse profissional acaba por afectar o contexto extra laboral.

Em Portugal já existem alguns estudos relevantes nesta matéria com amostras policiais, dando conta de elevados níveis de stresse nos Polícias (Magalhães, 1999; Fonseca, 1999; Magalhães et al., 1999; Cunha, 2004). Para tal, os autores salientam o envolvimento dos polícias com os cidadãos e com toda a estrutura e organização policial, bem como a diferenciação e limitações das tarefas que exigem dos polícias a utilização de um vasto conjunto de competências pessoais e sociais, tendo por base um quadro ético e legal, inerente ao desempenho eficaz e eficiente da sua missão.

ENQUADRAMENTO

Stresse e burnout: definições e sua contextualização no trabalho policial

A noção de stresse como conceito científico é muito recente. Lazarus e colaboradores deram um contributo importante nesta área, ao considerarem que os fatores cognitivos são determinantes nas respostas emocionais. Para que um acontecimento seja considerado stressor, Lazarus e Launier (1978, cit. por Ribeiro, 2005) referem que este tem de ser concebido como tal pelo indivíduo pois se não o for este não sentirá stresse. A percepção pessoal do stresse é pela primeira vez tornada relevante, bem como a capacidade que o indivíduo tem de o contornar podendo diminuir a ameaça de uma determinada situação ou aumentando os recursos. O stresse é assim concebido de acordo com o modelo transaccional, que o considera como um processo dinâmico na relação entre a pessoa e o ambiente (Lazarus & Folkman, 1984).

Por outro lado, Strelau (1988, cit. por Ribeiro, 2005) salienta que diferentes indivíduos submetidos às mesmas fontes de stresse têm diferentes percepções das mesmas e que o mesmo indivíduo pode perceber uma mesma fonte de stresse de forma diferente em momentos distintos. Para o autor, essas diferenças podem estar relacionadas com uma série de aspectos, entre os quais a história individual, o sistema cognitivo, a experiência com situações indutoras de stresse, a motivação, os valores e o estado físico e psicológico.

Nem sempre o stresse é negativo ou indutor de desgaste, muitas vezes poderá constituir um estímulo que implica uma resposta adaptativa a determinados acontecimentos de vida. Neste caso, o stresse é considerado útil pois permite tomar decisões e resolver problemas (Serra, 2002). Para muitos o stresse é indispensável à vida (Dudley, 1986, cit. por Leal, 1998).

O stresse pode ser considerado desorganizador a partir do momento que se torne angustiante e destrutivo, com impacto na vida pessoal, social e profissional dos indivíduos. Para Serra (2002), a forma como um indivíduo lida com as situações de stresse depende dos recursos sociais e pessoais. O suporte social tem sido uma das questões mais importantes na compreensão do stresse, estando comprovado que este fator está associado à atenuação dos seus efeitos (Rodrigues & Cohen, 1998, cit. por Serra, 2002). A rede de suporte social, que inclui o apoio de amigos, familiares ou vizinhos é manifestamente importante na saúde mental e

física de um indivíduo sendo necessário distingui-la da simples presença de pessoas, conforme referido por Kiecolt- Glaser e Glaser (1991, cit. por Serra, 2002), pois esta não garante o acesso a apoio social e muitas vezes certos tipos de relacionamento poderão ser desgastantes.

O desempenho de uma profissão é essencial ao sentimento de bem-estar e está directamente ligado ao sentimento de pertença, de identidade e de realização, conducentes ao desenvolvimento de uma auto-estima positiva e de um enriquecimento pessoal e social. Porém, o trabalho poderá representar uma fonte de tensão e constituir a principal fonte de stresse nas pessoas (Ramos, 1999, cit. por Vara, 2007), contribuindo para o aumento da desmotivação. O stresse ligado ao trabalho é considerado uma preocupação a nível nacional e internacional, uma vez que pode afectar qualquer trabalhador em qualquer tipo de trabalho (Sartori, 2006; Cunha, 2004). Este tema tem sido amplamente estudado nos profissionais da medicina (Frasquilho, 2005; Martins, 2003), enfermagem (Bianchi, 2000; Stacciarini & Tróccoli, 2001) e da polícia (Collins & Gibbs, 2003; Soeiro & Bettencourt, 2003), incidindo em áreas tão vastas como a génese do problema e as suas consequências na saúde, no desempenho e na satisfação profissional, na vida social e familiar, no bem-estar e na qualidade de vida em geral.

De acordo com a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (2003) a seguir à dor de costas, o stresse no trabalho é considerado o problema de saúde mais comum na União Europeia, afectando um em cada três trabalhadores, o que demonstra a importância desta doença no meio laboral e as suas consequências na saúde dos trabalhadores e, consequentemente, na organização onde trabalham.

Ross e Altmaier (1994, cit. por Ribeiro, 2005) consideram que o conceito de stresse profissional (ou ocupacional) é referente ao resultado da interação entre o trabalhador e as condições de trabalho, quando as exigências da interação ultrapassam a capacidade do trabalhador para lidar com a situação. Na opinião de McIntyre (1994) este conceito é difícil de definir uma vez que envolve factores intrínsecos e extrínsecos. No mundo profissional as motivações pessoais dos indivíduos, passíveis de produzir satisfação ou insatisfação, podem ser consideradas factores intrínsecos, enquanto o emprego em si poderá ser exemplificativo de um factor externo, pois assegura estabilidade económica, emocional e profissional (Passos & Antunes, 2003a).

Ao considerar os factores de stresse profissional, Hall (1976, cit. por Leal, 1998) refere que a fase em que os indivíduos se encontram na sua carreira pode ter alguma importância. Para este autor, no início

da carreira há uma necessidade de segurança, de reconhecimento e de autoafirmação, num período que corresponde sensivelmente a cinco anos. Na fase de progressão na carreira o apoio dos colegas e superiores é essencial, sendo que a falta do mesmo está associada à vulnerabilidade ao stress. A fase de manutenção na carreira é porventura a mais crítica uma vez que é nesta fase que surgem algumas frustrações.

De acordo com a literatura são vários os fatores que podem gerar stress ocupacional: excesso de trabalho, insegurança profissional, estagnação no trabalho, inadequação das capacidades às tarefas, ambiguidade dos papéis, trabalhar em domínios desconhecidos, perfeccionismo, trabalhar para uma população ansiosa, a não participação nas decisões ou planeamento, responsabilidade por outras pessoas, subaproveitamento das capacidades, rigidez das tarefas, mudanças constantes ou excesso de rotina, contacto contínuo com pessoas viciadas em trabalho, excessiva identificação com o local de trabalho e dependência emocional do mesmo, recursos inadequados, ambições não satisfeitas, conflitos interpessoais, muita ou pouca responsabilidade, mudanças bruscas ao nível do equipamento tecnológico e sentimentos de imortalidade, resultantes de uma exposição contínua à morte (Calhoun, 1980, cit. por Mcintyre, 1994; Schwartz, 1983, cit. por Ribeiro, 2005, Kompier e Levi (1995).

As reações de stress profissional tendem a manifestar-se quando o indivíduo se sente incapaz de controlar as condições no trabalho, quando não possui estratégias de coping adaptadas à situação e quando não possui suporte social que o ajude a superar as dificuldades impostas na sua profissão (Gomes, 1998, cit. por Vara, 2007). Um dos fatores que aparece muitas vezes associado ao stress laboral tem a ver com o horário por turnos. Apesar de ser uma variável difícil de estudar pois apresenta associações com outras variáveis difíceis de medir, algumas das quais atuantes fora do local de trabalho (Rodrigues, 1998), o horário de trabalho por turnos tem sido relacionado com a ocorrência de acidentes, com a diminuição dos níveis de rendimento e produtividade, com distúrbios psicossomáticos e doenças ou dificuldades no sistema gastrointestinal e cardíaco, para além de sujeitar os trabalhadores a distúrbios do sono e a incompatibilidades com a vida social e familiar. Para Garcia et al. (2004) trabalhar no turno da noite resulta em mais stress do que noutros turnos.

O burnout é uma resposta a fatores de stress emocionais e interpessoais em contexto laboral (Maslach & Leiter, 2000). Vários estudos sobre esta problemática têm sido desenvolvidos um pouco por todo o mundo, incidindo fundamentalmente em populações que prestam cuida-

dos e assistência em áreas distintas como a saúde e a educação, entre outras. Os polícias também têm sido abordados nestes estudos uma vez que se trata de uma profissão considerada difícil e perigosa, não apenas pela multiplicidade de situações com que os elementos policiais se deparam diariamente, mas também por serem alvo de violência (Hall et al., 1995, cit. por Monteiro, 2002). Daí que Axelbred e Valle (1998, cit. por Monteiro, 2002) afirmem que o trabalho da polícia é dos mais perigosos a nível psicológico. As investigações realizadas até agora procuraram clarificar este conceito, distinguindo-o de stresse, depressão ou insatisfação com o trabalho (Melo et al., 1999). Por vezes esta distinção torna-se difícil, no entanto o burnout reveste-se de particularidades específicas cuja característica fulcral centra-se na exaustão física, emocional ou intelectual no contexto profissional. Atualmente considera-se que o termo burnout é mais adequado para designar a resposta ao stresse laboral, uma vez que este refere-se a um síndrome com características associadas ao esgotamento e à exaustão em resposta ao stresse profissional (Silveira et al., 2005). Assim, a noção de burnout está relacionada com um estado extremo de esgotamento de recursos, resultante de uma exposição crónica ao stresse laboral, trazendo como consequências dificuldades no campo da saúde mental bem como no desempenho e na satisfação profissional (Kohan & Mazmanian, 2003; Silva, 2000; Barbett et al., 1999; Hawkins, 2001). Apesar da literatura normalmente distinguir os termos stresse ocupacional e burnout é de ressaltar que são conceitos relacionados entre si mas distintos em algumas características, as quais se encontram na tabela que a seguir se apresenta.

Tabela 1: Características que distinguem o burnout do stresse

BURNOUT	STRESSE
Distanciamento	Empenho exagerado
Predominância do dano emocional	Predominância do dano físico
Desmoralização	Desintegração
Perda de ideais e de esperança	Perda de energia física
Despersonalização e desapego	Pânico, fobia e ansiedade
Não mata	Pode matar

Fonte: Croucher (s/d)

Hall (1995, cit. por Monteiro, 2002) considera a profissão policial como difícil e perigosa, comprovando-o através do número de polícias injuriados e mortos no exercício das suas funções, Já Axelbred e Valle (1998, cit. por Monteiro, 2002) encaram a atividade policial como das mais perigosas do ponto de vista psicológico.

Segundo Lindsey e Kelly (2004), nos Estados Unidos da América, entre 1976 e 1999, mais de 1800 agentes foram mortos durante o serviço, perfazendo uma média de 78 mortes por ano, e em 2000 cerca de 400 cometeram suicídio, sendo o stresse uma das causas prováveis para este acto. De acordo com os autores, em situações de risco para a vida ou para a integridade física, enquanto um cidadão comum pode ignorar a situação, os polícias terão de enfrentar o perigo, estando também sujeitos a experienciar ou testemunhar incidentes que os podem afetar emocionalmente.

A atividade policial é extremamente stressante, sendo a única que associa o risco da própria atividade às más condições de trabalho, como a falta de equipamento, a realização de tarefas desagradáveis, a possível cisão da vida pessoal e familiar, a sujeição a humilhações públicas em tribunal e o desagrado da população no que se refere à sua prestação.

Para vários autores, a atividade policial é significativamente mais geradora de stresse do que outras profissões, na medida em que os polícias são frequentemente confrontados em variadas ocasiões com indivíduos perigosos, pessoas a sangrar ou situações de agressão, entre outras. Consequentemente, são mais propensos a doenças cardíacas, problemas digestivos, dor de costas ou hipertensão e também problemas emocionais como ansiedade e depressão, que podem conduzir ao abuso de álcool e drogas, ao divórcio e ao suicídio.

A exposição constante à violência social, ao risco de sofrer lesões e arriscar a saúde ou a vida, pode ter repercussões emocionais negativas que podem afectar os polícias de forma crónica (McCraty et al., 1999). Os efeitos fisiológicos e psicológicos negativos do stresse podem provocar deterioração da performance no trabalho, levando a uma eficácia e motivação reduzida na execução das tarefas, ao absentismo e a reformas prematuras. Muitas vezes o trabalho policial coloca os seus elementos em situações onde a velocidade de reacção, de coordenação, a capacidade de tomar decisões rápidas e de fazer julgamentos adequados sobre pressão é crucial.

Diversos autores têm constatado que a atividade policial é significativamente mais geradora de stresse do que outro tipo de actividades profissionais (Soeiro & Bettencourt, 2003; Bull et al., 1995, cit. por Passos

& Antunes, 2003a; Hoffman & Collingwood, 2005; Burke & Mikkelsen, 2006). Os factores de stresse policiais têm sido identificados em três categorias: pessoais, ocupacionais e organizacionais (Hart et al., 1995, cit. por Burke & Mikkelsen, 2006). Os fatores pessoais referem-se a aspectos de personalidade que podem exacerbar a relação stressor-saúde. Os factores ocupacionais referem-se às exigências que fazem parte do próprio trabalho, como lidar com vítimas de crimes e com os criminosos, a interacção com o sistema judicial e o trabalho por turnos. Os factores organizacionais referem-se à interacção com os líderes, à falta de suporte, ao trabalho burocrático e à falta de oportunidades de progressão na carreira. Outra classificação comum referente aos agentes stressores nas forças de segurança é apresentada por Bartol e Bartol (2004, cit. por Malach-Pines & Keinan, 2006), que os estratifica em quatro categorias contemplativas dos três factores anteriormente mencionados e ainda os stressores externos. Relativamente aos stressores relacionados com a tarefa (ou ocupacionais), os autores distinguem os stressores crónicos dos agudos, referindo que em relação aos segundos a literatura destaca a violência, o medo da violência, de ser ferido ou morto, a morte de um colega em serviço, incidentes que envolvam armas de fogo, lidar com a dor, ferimentos e morte de civis, abuso, ferimento ou morte de crianças, contacto com pessoas mais velhas e incapacitadas e ter de informar um membro da família que um parente morreu. Entre os stressores crónicos referem que os mais comuns incluem o excesso de trabalho, o trabalho por turnos, o conflito e a ambiguidade de papéis. Quanto aos factores organizacionais, a falta de suporte administrativo e de supervisão, a falta de sensibilidade, as grandes quantidades de trabalho burocrático e a falta de oportunidades para subir na carreira são mais referidos como potenciais fontes de stresse do que propriamente as tarefas rotineiras ou os actos violentos. No que se refere aos stressores externos, isto é, com origem fora da organização e ocupação policial, os autores mencionam factores como ter de enfrentar um público hostil e exigente bem como os órgãos de comunicação social sensacionalistas (que tendem a ser hostis com a Polícia) e um sistema judicial e penal ineficaz. Os stressores pessoais referem-se às consequências psicológicas provocadas pelos conflitos entre as exigências familiares e as laborais. O stresse decorrente do trabalho policial pode ser considerado um fenómeno natural uma vez que se trata de uma profissão que agrupa diversos factores que o originam. Hoffman e Collingwood (2005) referem mesmo que alguns desses fatores são óbvios e inevitáveis, enunciando exemplos como a confrontação com indivíduos perigosos em situações que ameaçam a

própria vida do polícia, os turnos de serviço, as reacções espontâneas causadas pelo medo, e o tempo longe da família e dos amigos.

Num estudo efetuado por Adbollahi (2002, cit. por Burke & Mikkelsen, 2006), os resultados apontam para a existência de uma relação entre as experiências de stresse no trabalho e a insatisfação profissional, sendo os factores organizacionais os que mais se associam ao stresse e à insatisfação. Noutra investigação elaborada no Reino Unido por Collins e Gibbs (2003) verificou-se que os factores mais stressantes em 873 polícias não se relacionavam com o policiamento em si mas com os factores organizacionais, como as obrigações profissionais que entram em conflito com a vida familiar, o excesso de trabalho, a falta de suporte do superior hierárquico, a falta de participação no processo de tomada de decisão, entre outros.

Nem todos os estudos confirmam a prevalência dos factores organizacionais na explicação do stresse. Garcia et al. (2004) chegaram à conclusão que estes são irrelevantes numa amostra de 1022 polícias, sendo que considerar a sua missão como um acto de elevada responsabilidade é o stressor mais predominante. Para além deste fator, neste estudo verificou-se que os factores de stresse mais significativos são a crítica pública, as exigências familiares, o ferimento e/ou a morte de um colega, tomar decisões importantes no local e a ausência de colaboração de colegas. O ferimento ou a morte de um colega é considerado um dos factores mais importantes, o que na opinião dos autores diferencia a profissão policial das outras, salientando-se que este stressor é eminente, mesmo quando o índice criminal é considerado moderado. Num estudo desenvolvido em Portugal com uma amostra de Agentes da PSP constatou-se que os factores indutores de stresse estão relacionados com o comando, com a liderança e a pressão, bem como com as insuficiências institucionais e confrontações com a população (Magalhães, 1999). Esta investigação alertou ainda para o facto do desempenho destes profissionais por vezes poder estar a ser comprometido por níveis elevados de stresse.

Outras situações experimentadas por Agentes como susceptíveis de provocar stresse são a chamada de auxílio de colega, testemunhar em tribunal, lidar com pessoas perturbadas mental ou emocionalmente (Cunha, 2004), trabalho por turnos (Cunha, 2004, Garcia et al., 2004), operação stop, patrulhamento apeado, relacionamento com os colegas de trabalho (Garcia et al., 2004). Num estudo desenvolvido por Raphael et al. (1989, cit. por Caldeira, 2004), verificou-se que no auxílio às vítimas, os polícias manifestaram sentimentos de desamparo, frustração e

impotência, sendo que no seu envolvimento em atividades de salvamento prevalece o sentimento de angústia. O risco intrínseco à atividade, as condições de trabalho, a inexistência de equipamentos e os problemas pessoais e familiares têm sido também apontados como alguns dos factores associados ao stresse policial (Caldeira, 2004). Segundo Passos e Antunes (2003a) o tempo de serviço policial, a idade, o tipo de serviço e a Esquadra onde se desempenha as funções policiais são factores susceptíveis de gerar stresse profissional. Para os autores, outros factores como a falta de apoio e de compreensão bem como a falta de coesão entre os membros do grupo podem vir a ser geradores de perturbações e influenciar os níveis de stresse. Existem ainda diferenças na percepção do stresse entre polícias de acordo com a etnia, categoria profissional, tipo de trabalho, turnos de serviço e funções (Garcia et al., 2004).

Relativamente ao tempo de serviço, Garcia et al. (2004) referem que os profissionais com dezasseis a dezanove anos de serviço reportam mais stresse organizacional do que aqueles com menos tempo de serviço. Os polícias com menos de cinco anos de serviço são mais otimistas e estão mais interessados em aprender e melhorar as suas capacidades e eficácia no trabalho enquanto que nos anos subsequentes a experiência acumulada no serviço de rua, o relacionamento interpessoal com os colegas, o sistema judicial, os órgãos de comunicação social e a organização tendem a diminuir o entusiasmo e idealismo, tendo por consequência o aumento dos níveis de stresse (Roberg et al., 2000, cit. por Garcia et al., 2004). O stresse nesta profissão também pode estar relacionado com aquilo que a sociedade espera da Polícia. Turvey (1995) afirma que tal como qualquer outro ser humano, os polícias também podem ficar deprimidos ou entrar em desespero mas porque lhes é associada a imagem do controlo, característica inerente à própria profissão, não lhes é “permitido” demonstrar fragilidade, pelo que há alguma tendência para que os seus problemas sejam dissimulados. A cultura policial valoriza o estereótipo de masculinidade, cuja expressão máxima é a ocultação dos sentimentos e emoções, e, por isso, quando estão psicologicamente instáveis, os profissionais da Polícia têm alguma relutância em procurar ajuda (Kirschman, 1997, cit. por Cunha, 2004). Algumas manifestações de stresse como pesadelos, insónias ou ansiedade apenas começaram a ser estudadas nos profissionais da Polícia nos anos 80 (Bohl, 1995). Alguns estudos referem valores acima da média noutros problemas emocionais relacionados com o stresse como a depressão, abuso de substâncias, divórcio e suicídio (Hoffman & Collingwood, 2005; Resse, 1982, cit. por Hawkins, 2001).

De acordo com Malach-Pines e Keinan (2006) a reacção dos polícias ao stresse é manifestada em três grandes categorias: reacções psicológicas, emocionais e comportamentais. Os autores consideram que, tal como noutras pessoas, com outras profissões igualmente stressantes, estas reacções podem trazer complicações à saúde. De acordo com os autores, as reacções emocionais mais comuns ao stresse policial são a insatisfação no trabalho, apatia, ansiedade, nervosismo, raiva, hipersensibilidade, depressão e alienação. Querer desistir da profissão, pedir a reforma antecipada, o absentismo, a lentidão no desempenho das tarefas, a eficácia reduzida na performance do trabalho e os erros de julgamento têm sido algumas das consequências do stresse nos elementos policiais (Malach-Pines & Keinan, 2006). De referir que ao nível individual os problemas de stresse acarretam nos polícias dificuldades de atenção e concentração, agressividade, violência, consumo de tabaco e de bebidas alcoólicas em excesso, problemas conjugais e, em casos extremos, tentativas de suicídio (Garcia et al., 2004; Malach-Pines e Keinan, 2006).

Segundo Kirschman (1997, cit. por Cunha, 2004) o stresse pós-traumático é uma das doenças mais previsíveis na Polícia. Este tipo de stresse tende a ser especialmente severo e prolongado após a exposição do polícia a uma série de eventos traumáticos (Paton et al., 1999, cit. por Malach-Pines & Keinan, 2006), contribuindo para os distúrbios a nível do sono e conduzindo a uma reduzida concentração e capacidade de memória. Num trabalho onde se pretendeu avaliar a função do suporte social interno na PSP, onde participaram 152 elementos policiais, chegou-se à conclusão que os Agentes inquiridos sentem falta de apoio por parte do seu chefe directo (Cunha, 2004). Os resultados deste estudo indicam ainda que os incidentes críticos e o stresse sentido pelos profissionais alteram negativamente a sua postura no desempenho das tarefas, o que de acordo com a autora poderá estar relacionado com o facto de não existir uma estratégia de apoio aos elementos que sofrem de stresse pós-traumático. Neste estudo, cuja amostra foi constituída por Agentes, Subchefes e Chefes a desempenhar funções em divisões do Comando Metropolitano do Porto e de Lisboa com um índice elevado de criminalidade, verificou-se que quase metade dos efectivos (cerca de 43%) solicitaram apoio aos pares, o que alerta para a necessidade de estratégias eficazes no combate ao stresse laboral.

De acordo com McCraty *et al.* (1999), a incapacidade de dar respostas ao stresse laboral pode, em casos extremos, prejudicar significativamente o julgamento e as decisões dos polícias na aplicação da força policial, em acidentes de viação, em situações de injúrias e em casos de

morte. Estas consequências comprometem seriamente a segurança pública, pelo que o reconhecimento da importância desta realidade na classe policial tem conduzido a uma maior investigação nesta área bem como à criação e desenvolvimento de medidas que de alguma forma possam apaziguar as dificuldades sentidas pelos seus elementos neste campo.

Alguns estudos têm comprovado a existência de burnout nos polícias de diferentes países bem como as suas consequências negativas, quer a nível pessoal, quer a nível organizacional (Malach-Pines & Keinan, 2006). Porém, de acordo com Schaufeli e Enzmann (1998, cit. por Burke & Mikkelsen, 2006) têm sido efectuados poucos estudos sobre o burnout em amostras policiais, tendência que na opinião dos autores deve ser contrariada uma vez que os polícias têm demonstrado elevados níveis de despersonalização e reduzida realização pessoal em comparação com outras profissões.

Quando os polícias estão exaustos há mais probabilidade de se sentirem incompetentes e terem maiores dificuldades em resolver problemas de forma eficiente, por vezes recorrendo desnecessariamente ao uso da força (Burke & Mikkelsen, 2006). Os polícias trabalham num enorme e complexo sistema burocrático que algumas vezes pode atrasar respostas a outro tipo de solicitações e desmotivá-los no seu trabalho (Perrier, 1984, cit. por Malach-Pines & Keinan, 2006). Para Lee e Ashforth (1993) a burocracia pode ser delimitadora da atuação dos profissionais, podendo causar elevados níveis de burnout. Muitos polícias queixam-se do tempo que perdem em tribunal, da falta de consideração por parte do sistema judicial, da ineficácia do trabalho dos juizes e da frustração resultante das decisões dos tribunais que parece ter mais consideração pelo criminoso do que pela vítima ou pelo polícia que o deteve (Davidson & Veno, 1980 e Kroes, 1976, citados por Malach-Pines & Keinan, 2006).

Anshel et al. (1997, cit. por Vara, 2007) verificaram a alta incidência de burnout em polícias australianos, encontrando simultaneamente graves perturbações psicológicas e físicas principalmente nos Agentes mais novos (25-39 anos) que sofrem maior desgaste que os colegas mais velhos e experientes, em especial nos primeiros anos da carreira. Num estudo realizado com Agentes da Polícia verificou-se que os profissionais com mais tempo de serviço investem mais na organização e na função do que aqueles que exercem funções há menos tempo (Lim & Teo, 1998, cit. por Mendes, 2005). Os autores verificaram uma associação entre o tempo de serviço e a satisfação profissional, o comprometimento organizacional e a intenção de desistir, sendo que os Agentes que se encontravam no escalão de 3 a 6 anos de serviço apresentavam menor

satisfação profissional e menor comprometimento organizacional e maior intenção de sair da profissão. De facto, a variável “tempo de serviço” é tida como um aspeto que pode afetar a sensibilidade ao stress nas várias fases da carreira (Vionalti, 1983 e Violanti & Aron, 1995, citados por Garcia et al., 2004). Relativamente ao excesso de trabalho, variável considerada suscetível de gerar burnout, Malach-Pines e Keinan (2006), referem que o trabalho policial envolve dois tipos de excesso de trabalho: aquele que pode ser quantificado (demasiadas tarefas para cumprir em pouco tempo) e o qualitativo (a tarefa é demasiado complexa e difícil de cumprir), sendo que a combinação de ambos pode ser potencialmente desgastante e frustrante quando combinada com inadequada utilização das capacidades e habilidades dos elementos policiais (Kaufman & Beehr, 1989, cit. por Malach-Pines e Keinan, 2006). Em Portugal foi elaborado um estudo onde participaram 220 elementos das unidades especiais da PSP (Corpo de Intervenção – CI –, Centro de Inativação de Engenheiros Explosivos e Segurança em Subsolo – CIESSS – e Corpo de Segurança Pessoal – CSP), cujos objetivos consistiram na avaliação das três dimensões do síndrome de burnout (Passos & Antunes, 2003b). Os resultados demonstraram diferenças significativas entre os grupos, sendo a exaustão emocional mais expressiva no CI, a perda de realização pessoal no CIESSS e a média mais elevada na despersonalização foi obtida pelo CSP. Estas diferenças sugerem que a função e os aspetos organizacionais na classe policial podem ser importantes na avaliação do burnout. Num estudo com 142 polícias do sexo masculino, onde também se inquiriram as cônjuges, Jackson e Maslach (1982) verificaram que a probabilidade dos que sofreram burnout se zangarem com as suas mulheres e com os seus filhos era mais elevada do que aqueles que não sofreram burnout. Por outro lado, os indivíduos com elevados níveis de exaustão emocional referiram que preferiam estar sozinhos do que com a sua família e, os polícias com elevados níveis de despersonalização abstraíam-se mais das celebrações familiares. Numa amostra de profissionais da Polícia Canadiana, Burke (1988, cit. por Burke & Mikkelsen, 2006) reportou que o conflito entre família e o trabalho está associado a elevados níveis de burnout.

Num estudo efetuado com polícias holandeses, Schaufeli e Buunk (2003, cit. por Burke & Mikkelsen, 2006), observaram baixos níveis de burnout, o que, segundo os autores, poderá estar relacionado com o processo de seleção e recrutamento dos profissionais para a Polícia na Holanda, sendo que os indivíduos que tenham níveis altos em neuroticismo são excluídos.

Apesar da existência de alguns estudos nesta matéria, vários autores referidos por Silveira *et al.* (2005) mencionam que o burnout não tem sido adequadamente avaliado em polícias, sugerindo-se um maior aprofundamento da investigação, de forma a identificar como é que algumas características do trabalho policial podem contribuir para as diferentes sintomatologias associadas à atividade e para que se tomem medidas preventivas e de tratamento mais eficazes.

Objetivos

Tendo como referência os estudos que consideram a Polícia como uma das profissões com índices elevados de stresse ocupacional ou burnout, neste estudo temos como propósito:

- Avaliar os níveis de stresse e de burnout numa amostra de Agentes da PSP;
- Explorar possíveis relações entre o índice de ocorrências criminais, com maior e menor expressão no COMETLIS, e a manifestação de stresse e burnout;
- Perceber se os fatores pessoais (grupo etário, tempo de serviço, habilitações literárias, coabitação, estado civil) estão associados ao stresse e ao burnout;
- Avaliar se a intenção de permanecer ou mudar de função ou de profissão está associada ao stresse e ao burnout.

MÉTODO

Participantes

Neste estudo participaram 177 Agentes, 97 por cento dos quais do sexo masculino e apenas 3 por cento do sexo feminino, o que se prende com o menor número de profissionais deste sexo na Polícia. No que diz respeito à idade, a mínima é de 22 anos e a máxima é de 51, tendo os participantes sido divididos em três grupos etários, tal como podemos observar na tabela 2. No que se refere ao estado civil dos Agentes verificamos que são predominantemente solteiros e minoritariamente divorciados ou separados. Uma grande parte (41%) vive com colegas ou com o cônjuge/companheiro(a) e com os filhos (36%). Relativamente ao

tipo de habitação, a maioria dos Agentes vive em instalação arrendada (49%) ou própria (43%). O ensino secundário é o nível de escolaridade da grande maioria dos profissionais inquiridos (87%). Em relação aos motivos que levaram os Agentes a concorrer à PSP, verificamos que o fascínio pela profissão é a principal razão da escolha da profissão (36%), seguindo-se-lhe a oportunidade de carreira (22%) e os motivos financeiros (14%). Quanto ao tempo de serviço salientamos que grande parte dos participantes ainda se encontra no início de carreira, principalmente no grupo que possui entre 2 a 5 anos de serviço (41%). Questionados acerca da possibilidade de mudar de função ou de profissão, constatamos que em relação à primeira a intenção dos participantes encontra-se bastante equilibrada, com uma diferença de apenas 5 por cento, em benefício daqueles que não pretendem mudar. Já em relação a mudar de profissão, a maioria (70%) indica que não é esse o seu desejo, embora os restantes 30 por cento constituam uma percentagem considerável.

Tabela 2: Caracterização dos participantes (N=177)

	N	%		N	%
Sexo			Motivo(s) pelo qual concorreu à PSP		
Masculino	171	97	Oportunidade de carreira	39	22
Feminino	6	3	Financeiros	24	14
			Fascínio pela profissão	64	36
Grupo etário			Influência de amigos/familiares	17	10
22-25	54	31	Oportunidade de carreira/financeiros	6	3
26-30	78	44	Oport. de carreira/fascínio pela profissão	8	5
Mais de 30	45	25	Oport. de carreira/infl. de amigos/familiares	4	2
			Outros	13	7
Estado civil			Não responde	2	1
Solteiro(a)	104	59			
Casado(a)/União de facto	65	37	Tempo de serviço (anos)		
Divorciado(a)/Separado(a)	8	5	1 ano	46	26
			2 a 5	72	41
Coabitação			6 a 10	32	18
Cônjuge/Companheiro(a)/Filho(s)	64	36	11 a 15	14	8
Outros familiares (filhos, pais, avós)	21	12	Mais de 15	13	7
Sozinho(a)	16	9			
Colega(s)	73	41	Mudança de função		
Outros	3	2	Sim	79	45
			Não	98	55

Tipo de habitação			Mudança de profissão		
Própria	76	43	Sim	53	30
Arrendada	86	49	Não	124	70
Instalações da PSP	8	5			
Não responde	7	4			
Habilitações literárias			Esquadra		
Até ao 9º ano	7	4	19 (Telheiras)	35	20
Ensino secundário	154	87	26 (Belém)	37	21
Frequência universitária	4	2	29 (Quinta da Cabrinha)	22	12
Bacharelato	2	1	32 (Horta Nova)	26	15
Licenciatura	7	4	38 (Zona 1 - Chelas)	19	11
Não responde	3	2	39 (Sacavém)	38	22

A selecção dos participantes pelas Esquadras foi efetuada de acordo com o número de Agentes a desempenhar funções de carácter operacional, pelo que, por serem Esquadras com uma área territorial mais pequena e, por isso, com menos pessoal ao serviço, as Esquadras 29, 32 e 38 são as que estão menos representadas.

Procedimento

No sentido de seleccionar as Esquadras com maior e menor índice de ocorrências criminais durante o ano de 2007, foi consultado o registo de ocorrências criminais nas Divisões Integradas, disponibilizado pelo Núcleo de Operações do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS). De acordo com essa informação, constatamos que as Esquadras com a média mensal de ocorrências criminais mais elevada são, por ordem decrescente, as Esquadras 39 (Sacavém – 2.^a Divisão), 19 (Telheiras – 3.^a Divisão) e a 26 (Belém – 4.^a Divisão). Relativamente às Esquadras com a média de ocorrências criminais mais baixa são, por ordem crescente, as Esquadras 32 (Bairro Horta Nova – 3.^a Divisão), 29 (Bairro Quinta da Cabrinha – 4.^a Divisão) e a 38 (Zona 1 de Chelas – 2.^a Divisão).

De forma a conhecer o tipo de ocorrências criminais em cada uma das áreas das Esquadras seleccionadas, consultou-se o relatório estatístico produzido pelo COMETLIS, disponibilizado pelo seu Núcleo de Operações, o qual indicava os crimes com maior expressão, do qual destacamos que, no segundo semestre de 2007, a Esquadra 26 foi aquela que

apresentou maior índice de ocorrências criminais devido principalmente a crimes relacionados com a condução de veículos, de onde se destaca o crime de condução de veículo com taxa de álcool no sangue superior a 1,2 gramas por litro. A Esquadra 19 apresentou-se com um índice de ocorrências criminais mais homogêneo, sendo, no entanto os crimes relacionados com o furto os que mais se destacaram. Na Esquadra 39 encontrou-se também uma distribuição criminal repartida, distinguindo-se as ofensas à integridade física voluntária simples. No que se refere à Esquadra 38 assistiu-se a uma distribuição entre os vários crimes, sendo o de maus-tratos do cônjuge ou análogo o que apresenta um número mais elevado. No entanto, a diferença para os outros crimes não é significativa. No que concerne à Esquadra 32, destacaram-se os crimes de condução sem habilitação legal e de ofensas à integridade física voluntária simples, tendo os restantes crimes uma expressão menor. A Esquadra 29 foi a que manifestou um número de ocorrências criminais mais baixo, destacando-se o crime de condução de veículo com taxa de álcool no sangue superior a 1,2 gramas por litro.

Instrumentos

No presente estudo utilizámos o M.B.I, desenvolvido por Maslach e Jackson (1997). A sua versão inicial era constituída por 47 itens mas estudos posteriores conduziram à necessidade de se reduzirem os itens iniciais para 22. O objetivo deste questionário é identificar as três dimensões do burnout: exaustão emocional, despersonalização e realização pessoal. A primeira dimensão é referente aos sentimentos que conduzem a um estado limite ou de exaustão devido ao trabalho, a segunda mede a resposta impessoal e insensível do trabalhador perante outros indivíduos e a dimensão realização pessoal avalia os sentimentos de competência e de realização. No questionário é solicitado aos indivíduos que numa escala do tipo Likert com sete pontos, indiquem qual o grau de frequência de cada sentimento em que 1 corresponde a “nunca”, 2 a “algumas vezes por ano”, 3 a “uma vez por mês”, 4 a “algumas vezes por mês”, 5 a “uma vez por semana”, 6 a “algumas vezes por semana” e 7 a “todos os dias”. A outra escala utilizada nesta investigação é a Depression Anxiety Stress Scale (D.A.S.S.), criada por Lovibond e Lovibond em 1995 e traduzida e validada para português por Ribeiro et al. em 2004 (Ribeiro, 2007), com a designação Escala de Ansiedade, Depressão e Stresse (E.A.D.S.). Cada item consiste numa afirmação que remete para

sintomas negativos, pedindo-se aos indivíduos que respondam se a situação se aplicou ao seu caso pessoal durante a última semana, de acordo com uma escala do tipo Likert que vai de 0 a 3 pontos, cuja gravidade ou frequência avança de acordo com a ascensão numérica (0: não se aplicou nada a mim; 1: aplica-se a mim algumas vezes; 2: aplicasse a mim muitas vezes; 3: aplica-se a mim a maior parte das vezes). Neste estudo optámos pelas versões do M.B.I. e da E.A.D.S. – 42 itens utilizadas pelo Gabinete de Psicologia da PSP, sendo estas utilizadas na avaliação dos candidatos à carreira de Agente de Polícia e após a sua incorporação na carreira.

No final do questionário apresentaram-se algumas questões que permitiram caracterizar os fatores individuais, como o sexo, idade, estado civil, coabitação, tipo de habitação, habilitações literárias, divisão, esquadra, motivos que levaram a concorrer à PSP e tempo de serviço na PSP. O tempo de serviço (Passos & Antunes, 2003a; Garcia et al., 2004; Cunha, 2004; Correia, 1999), o estado civil e a idade (Maslach et al., 2001; Garcia 1990; Correia, 1999) são variáveis consideradas importantes nos estudos sobre stresse e burnout, daí a opção de as incluir no estudo. Questionámos ainda os participantes sobre se mudariam de função ou de profissão (Garcia, 1990; Passos & Antunes, 2003a).

Procedimento

Foi solicitada autorização para aplicação dos questionários ao Exmo. Senhor Comandante do COMETLIS. Após consentimento informado solicitou-se informação estatística acerca das Esquadras com maior e menor média de ocorrências criminais durante o ano de 2007 ao Núcleo de Operações do mesmo Comando. Antes de proceder à aplicação dos questionários, deu-se conhecimento do estudo e solicitou-se colaboração aos Comandantes das respetivas Esquadras, os quais diligenciaram os mecanismos para que estes fossem preenchidos. De forma a garantir o anonimato e a confidencialidade das respostas os questionários foram colocados em envelopes selados. A aplicação dos questionários decorreu no mês de Janeiro de 2008, tendo sido garantida a presença do autor da investigação na sua aplicação e manuseamento posterior.

Variáveis

Variáveis independentes: grupo etário, estado civil, habilitações literárias, tempo de serviço, índice de ocorrências criminais, intenção de mudar de funções e intenção de deixar a profissão.

Variáveis dependentes: stresse e burnout.

Tratamento dos Dados

Para efeitos de tratamento de dados, utilizou-se o software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). Para determinar as principais dimensões representacionais realizou-se análise fatorial de componentes principais (ACP). Para interpretar as variáveis dependentes em função das variáveis independentes realizamos análises de variância (ANOVA). A Correlação de Pearson foi utilizada para constatar se existem relações significativas entre as variáveis dependentes e independentes.

Apresentação de Resultados

Neste estudo procurou-se perceber em que medida a saúde mental (mais especificamente os níveis de stresse e de burnout) dos Agentes se encontra comprometida, visto que para além da acumulação de diversas funções e tarefas, as condicionantes derivadas dos meios profissional e pessoal poderão ter influência nos seus níveis de stresse e burnout. No âmbito da investigação não se estabeleceu como objectivo averiguar quais os fatores que poderiam justificar os níveis de stresse e burnout mas apenas efetuar um estudo exploratório numa amostra de Agentes do COMETLIS, de acordo com os índices de criminalidade do último ano.

Constatou-se que os níveis de stresse e de burnout na amostra estudada não são elevados, contrariando os resultados de grande parte da investigação com amostras policiais (Caldeira, 2004; Soeiro & Bettencourt, 2003; Bull et al., 1995, cit. por Passos & Antunes, 2003a; Hoffman & Collingwood, 2005; Burke & Mikkelsen, 2006; Nadal & Aragón, 2003; Anshel et al., 1997, cit. por Vara, 2007). Sendo o burnout uma perturbação que afeta os indivíduos mais idealistas e motivados com a sua profissão e que se sentem fortemente empenhados na sua missão (Vara, 2007) poderemos colocar duas hipóteses: ou os indivíduos sentem-se realmente comprometidos com o trabalho, desenvolvendo atitudes pró-

-activas de envolvimento e de eficácia ou estão na profissão com uma atitude mais despreocupada, aceitando as condições do trabalho e as dificuldades ou condicionalismos das tarefas ou das funções. Por outro lado, tendo em conta que a maior parte dos Agentes inquiridos ainda são relativamente novos e têm pouco tempo de serviço, poderemos pressupor ainda que estes entraram para a profissão com ideais realistas, não se sentindo defraudados nos seus objetivos e expectativas. A corroborar esta consideração podemos constatar que uma grande parte dos indivíduos enunciou o fascínio pela profissão como o motivo principal do ingresso na PSP. Apesar dos níveis de stresse e de burnout não se assemelharem aos verificados em outros estudos, cujos valores foram considerados preocupantes, verificou-se que ambas as perturbações têm associação ao grupo etário, ao tempo de serviço e ao desejo de mudar de função e de profissão. Não foram identificadas diferenças estatisticamente significativas ao nível do stresse nem do burnout entre as Esquadras com maior e menor índice de ocorrências criminais, o que sugere que os níveis de criminalidade existentes não são suficientes na explicação do stresse e do burnout nos Agentes. Contudo, evidenciaram-se alguns efeitos significativos dos fatores pessoais. O grupo etário intermédio (26-30 anos de idade) é aquele que apresenta maiores níveis de exaustão emocional, menores níveis de realização pessoal, enquanto a despersonalização afeta sobretudo os Agentes com mais de 30 anos. Ao considerar o tempo de serviço, verificou-se que os níveis de exaustão emocional e de despersonalização também afectam o grupo intermédio (6 a 10 anos de serviço) e que a realização pessoal também é menos sentida por este grupo, bem como por aqueles que têm entre 11 a 15 anos de tempo de serviço.

Alguns autores constataram que os indivíduos mais jovens e com menos experiência são mais suscetíveis ao burnout (Correia, 1999; Anderson & Iwanicki, 1984 e Cordes & Dougherty, 1993, citados por Queirós, 2005; Anshel et al., 1999, cit. por Vara, 2007) pois ainda não desenvolveram estratégias de coping para lidar com as exigências profissionais ou não têm expectativas realistas sobre o que podem realizar (Maslach, 1982; Seltzer & Numerof, 1988). Contudo, neste estudo verificou-se que quer os indivíduos mais novos quer os que têm menos tempo de serviço são os que apresentam menores níveis de burnout (na dimensão realização pessoal só os que têm mais de 15 anos de serviço apresentam mais sentimentos de competência e de eficácia profissional), o que poderá sugerir que são os mais novos e os que têm menos tempo de serviço que se sentem mais motivados para a execução das tarefas, contrariando o resultado do estudo supracitado. A despersonalização au-

menta com a idade, o que parece traduzir a ideia de que com o passar dos anos o relacionamento com as pessoas fica comprometido, podendo conduzir à degradação do serviço prestado. Os Agentes com mais de 30 anos de idade, que desejam mudar de função e de profissão e que têm entre 11 a 15 anos de serviço são os mais afectados pelo stresse. Tal como acontece no burnout, também os mais novos e os que têm menos tempo de serviço são os que apresentam menores níveis de stresse. Relativamente ao tempo de serviço, constatamos que os resultados estão de acordo com os obtidos por Garcia et al. (2004).

Quanto à despersonalização constatou-se que são os profissionais que desejam mudar de função e de profissão que se sentem mais afetados, o que vai ao encontro dos resultados dos estudos realizados por Maslach e Jackson (1981) e de Frisen e Sarros (1989), citados por Correia (1999).

Verificamos que o burnout afeta sobretudo os profissionais que desejam mudar de profissão uma vez que estes apresentam níveis superiores de exaustão emocional e de despersonalização, bem como níveis inferiores de realização pessoal.

A realização pessoal aparece associada com a intenção de permanecer na profissão o que possivelmente manifesta que os profissionais que não pretendem mudar de profissão se sentem satisfeitos e envolvidos com o trabalho, o que corrobora os indicadores fornecidos por estudos anteriores (Hawkins, 2001).

No que diz respeito ao burnout não foram encontradas diferenças significativas quanto ao estado civil (contradizendo os resultados de Maslach & Jackson, 1981, cit. por Leal, 1998) ou coabitação mas verificou-se que o stresse está mais presente nos profissionais que estão a morar com colegas.

Considerações Finais

Avaliar os níveis de ansiedade e de depressão nos Agentes não constituiu o nosso objetivo principal, porém, e de acordo com os resultados, verificou-se que ambas as dimensões são relevantes, principalmente nos participantes com mais de 30 anos de idade, nos que desejam mudar de profissão e de função, nos que têm mais tempo de serviço, nos divorciados ou separados e naqueles que vivem sozinhos e com colegas. Estes dados apelam, por isso, à necessidade de se efetuarem estudos mais elucidativos neste domínio.

Os resultados denunciam a elevada intenção de profissionais que deseja mudar de função (45%) e de profissão (30%), o que por sua vez está relacionado com níveis superiores de burnout e stresse, corroborando os resultados de Maslach e Jackson (1984), e de Jackson et al. (1986), ambos citados por Hawkins (2001) e de Malach-Pines & Keinan (2006). Este resultado conduz à necessidade de perceber por que motivos os profissionais não se sentem satisfeitos nas funções que desempenham ou na profissão que escolheram. No seu conjunto, os valores de correlação são bastante significativos, remetendo para associações importantes entre todas as variáveis, excepto nos motivos que levaram a concorrer à PSP. Por outro lado é necessário que esta problemática possa ser compreendida em Agentes com mais idade e mais tempo de serviço, o que não foi possível neste estudo devido à inexistência de efetivos com mais idade nas esquadras seleccionadas. Relativamente às limitações do estudo, salientamos a especificidade das Esquadras de onde foi extraída a amostra, que não permite a extrapolação dos resultados a outras Esquadras. Porém, acreditamos na pertinência dos resultados o que permite o levantamento de questões relevantes que podem ser úteis numa possível intervenção local. Em investigações futuras seria interessante compreender esta temática em diferentes pontos do país. Ao nível das versões do M.B.I e da E.A.D.S. utilizadas pelo Gabinete de Psicologia da PSP salienta-se que o estudo permitiu encontrar dados adicionais e evidenciar a aplicabilidade, as boas características psicométricas e a validade de ambas. Este estudo sugere também algumas implicações para prática. Dado o elevado número de Agentes que pretende mudar de função, consideramos que a rotatividade nas funções poderia eventualmente constituir uma estratégia positiva, uma vez que permitiria revitalizar os elementos policiais. O crescente número de factores de stresse decorrentes da vida em sociedade poderá significar um aumento do volume de trabalho para os polícias no futuro. A necessidade destes manterem o equilíbrio mental em tempos conturbados irá, provavelmente, gerar a necessidade de formação em gestão do stresse. Na formação policial, a integração de estratégias práticas e efetivas de autogestão do stresse poderá ter um enorme potencial para que os elementos policiais sejam dotados de ferramentas que lhes possibilitem desempenhar o seu trabalho com mais eficácia e, naturalmente, melhorar a protecção aos cidadãos.

Em contexto profissional e na vertente da prevenção Ivancevich et al. (1990) propõe estratégias de redução de stresse que passam por reduzir a intensidade ou o número de factores de stresse, ajudar os indivíduos a modificar a apreciação das potenciais situações stressantes e

a desenvolver estratégias de coping adequadas para enfrentar o stresse. Noutros casos é necessário procurar assistência, informação e/ou aconselhamento para melhor lidar com o factor de stresse.

Apesar de considerarmos que em todo este processo cabe aos Agentes a gestão das problemáticas emergentes, a Instituição Policial tem também um papel fundamental na estimulação de fatores que promovam a satisfação e motivação profissional e na oferta de suporte de acordo com as expectativas e necessidades manifestadas.

O trabalho policial sujeita os profissionais a situações de stresse perturbadoras, detectáveis através de manifestações directas ou indirectas e difíceis de evitar pelas suas características. Cabe aos Oficiais de Polícia, enquanto comandantes de Esquadras, reconhecer o problema e tomar as medidas necessárias para atenuar os seus efeitos, identificando os motivos que conduzem ao problema, articulando-se com os profissionais que comanda e com o Departamento de Saúde da PSP ou com o Gabinete de Psicologia.

À semelhança do que tem vindo a ser feito até ao momento, numa tentativa de zelar pelo bem-estar dos funcionários policiais, é essencial continuar a desenvolver ações de formação sobre a gestão do stresse junto dos Chefes e Subcomissários, pois são estes que estão mais próximo dos Agentes que desempenham tarefas de carácter operacional e que mais facilmente se apercebem de eventuais problemas, permitindo, desta forma, tentar resolvê-los ou encaminhar o indivíduo. Não seria infundado que também os Agentes pudessem participar em workshops sobre o stresse na profissão procurando promover as boas relações interpessoais dentro da organização (Magalhães, 1999) e otimizar e repensar as relações com o local de trabalho, estratégias que podem ser consideradas adequadas na resistência ao stresse e ao burnout no meio policial.

Bibliografia

- Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (2003). *Prevenção de riscos psicossociais no local de trabalho*. Consultado em Março de 2008 através osha.europa.eu/publications/reports/104/stress_pt_pt.pdf at_download/file.
- Barbett, R. Brennam, R., & Gareis, K. (1999). A closer look at the measurement of burnout. *Journal of Applied Biobehavioral Research*, 4, 2, 65-78.
- Bianchi, E. (2000). Enfermeiro hospitalar e o stress. *Revista da Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo*, 34, 4, 390-400. Consultado em Novembro de 2007 através <http://www.ee.usp.br/reensp/upload/pdf/549.pdf>.

- Bohl, N. (1995). Professionally administered critical incident debriefing for police officers. In Kurke, M. & Schriver, E. (Eds.) *Police Psychology: Into de 21st century*. (pp. 169-188). Hillsdale: Erlbaum.
- Burke, R. & Mikkelsen, A. (2006). Burnout among norwegian police officers. Potential antecedent and consequences. *International Journal of Stress Management*, 13, 1, 64-83.
- Caldeira, M. (2004). *Confronto com a morte na actuação policial: estudo exploratório*. (Dissertação de Licenciatura no Curso de Formação de Oficiais de Polícia). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Collins, P., & Gibbs, A. (2003). Stress in police officers: a study of the origins, prevalence and severity of stress-related symptoms within a county police force. *Occupational Medicine*, 53, 4, 256-264. Consultado em Outubro de 2007 através <http://ocmed.oxfordjournals.org/cgi/reprint/53/4/256>.
- Correia, A. (1999). O Burnout nos profissionais dos centros de atendimento de toxicodependentes: causas e consequências. *Revista Toxicodependências*, 5, 3, 69-79.
- Croucher, R. (s/d). *Stress and burnout in ministry*. Consultado em Abril de 2008 através http://www.churchlink.com.au/churchlink/forum/r_croucher/stress_burnout.html.
- Cunha, P. (2004). *Prevenção e gestão do stress na Polícia de Segurança Pública: A função do suporte social interno* (Dissertação de Licenciatura no Curso de Formação de Oficiais de Polícia). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Detoni, D. (2001). *Estratégias de avaliação da qualidade de vida no trabalho*. (Dissertação de Pós Graduação em Engenharia de Produção). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Consultado em Outubro de 2007 através <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/5148.pdf>.
- Fonseca, M. (1999). *Stress: Um estudo exploratório com guardas da PSP do Comando Metropolitano de Lisboa*. Dissertação de Licenciatura em Psicologia Clínica. Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada.
- Frasquilho, M. (2005). *Medicina, médicos e pessoas: Compreender o stress para prevenir o burnout*. *Acta médica portuguesa*, 18, 433-444. Consultado em Novembro de 2007 através <http://www.actamedicaportuguesa.com/pdf/2005-18/6/433-444.pdf>.
- Garcia, L., Nesbary, D., & Gu, J. (2004). Perceptual variations of stressors among police officers during an era of decreasing crime. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20, 1, 33-50.
- Hawkins, H. (2001). Police officer burnout: Partial replication of Maslach's Burnout Inventory. *Police Quarterly*, 4, 4, 343-360.
- Hoffman, R., & Collingwood, T. (2005). *Fit for duty: An officer's guide to total fitness*. (2.^a Ed.). United Kingdom: Human Kinetics.

- Ivancevich, J.M., Matteson, M.T., Freedman, S.M., & Philips, J.S. (1990). Work-site stress management interventions. *American Psychologist*, 45(2), 252-261.
- Jackson, S., & Maslach, C. (1982). After-effects of job-related stress: Families as victims. *Journal of Occupational Behaviour*, 3, 1, 63-77.
- Kohan, A., & Mazmaniam, D. (2003). Police work, burnout, and pro-organizational behavior: A consideration of daily experiences. *Criminal Justice and Behavior*, 30, 5, 559-583.
- Kompier, M., Levi, L. (1995). *Stress no trabalho: causas, efeitos e prevenção*. Luxemburgo: Fundação Europeia para a Melhoria das Comunidades Europeias.
- Lazarus, R., & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal and coping*. New York: Prentice Publishing Company.
- Leal, M. (1998). *Stress e burnout*. Bial: Porto.
- Lee, R., & Asforfh, B. (1993). A longitudinal study of burnout among supervisors and managers: Comparisons between the Leiter and Maslach (1998) and Golembiewski et al. (1986) models. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 54, 369-398.
- Lindsey, D., & Kelly, S. (2004). Issues in small town policing: Understanding stress. *Law Enforcement Bulletin*, 73, 7, 1-7.
- Magalhães, D. (1999). *Factores indutores de stresse na actividade policial: Estudo exploratório com uma amostra de guardas da PSP de Lisboa*. (Dissertação de Licenciatura no Curso de Formação de Oficiais de Polícia). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Magalhães, D., Fonseca, M., & Costa, R. (1999). Fatores indutores de stress na actividade policial: Estudo exploratório com uma amostra de guardas da PSP de Lisboa. *Avaliação Psicológica: Formas e Contextos*, 6, 262-266.
- Malach-Pines, A., & Keinan, G. (2006). Stress and burnout in israeli border police. *International Journal of Stress Management*, 13, 4, 519-540.
- Martins, L. (2003). *Saúde mental dos profissionais de saúde*. *Revista Brasileira de Medicina do Trabalho*, 1, 1, 56-68. Consultado em Novembro de 2007 através <http://www.opas.org.br/gentequefazsaude/bvsde/bvsacd/cd49/rbmt08.pdf>.
- Maslach, C. (1982). *Burnout: The costs of caring*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Maslach, C., & Jackson, S. (1981). Measurement of experienced burnout. *Journal of Occupational Behaviour*, 2, 2, 99-113.
- Maslach, C., & Jackson, S. (1997). *Inventario "Burnout" de Maslach: Síndrome del quemado por estrés laboral asistencial*. Madrid: TEA Ediciones.
- Maslach, C., & Leiter, M. (2000). *Burnout*. In Fink, G., (Ed.), *Encyclopedia of stress* (Vol. 1, pp. 358-362). San Diego: Academic Press.
- McCraty, R, Tomasimo, D., Atkinson, M., & Sundram, J. (1999). Impact f the heartmath self-management skills program on physiological and psychological stress in police officers. *HeartMath Research Center*, 99, 75-87.

- Mcintyre, T. (1994). Stress e os profissionais de saúde: Os que tratam também sofrem. *Análise Psicológica*, 2-3, XII, 193-200.
- Melo, B., Gomes, A., & Cruz, J. (1999). Desenvolvimento e adaptação de um instrumento de avaliação psicológica do burnout para os profissionais de psicologia. In Soares, A., Araújo, S., & Caires, S. (Eds.). *Avaliação Psicológica: formas e contexto*. (Vol. 7. pp, 596-603). Braga: Associação dos Psicólogos Portugueses.
- Mendes, M. (2005). *Emoções no contexto de policiamento: Medo, exaustão emocional e procura de sensações, um estudo comparativo na PSP do Porto*. (Dissertação de Mestrado em Criminologia). Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto.
- Monteiro, P. (2002). *Consequências das agressões aos agentes da PSP*. (Dissertação de Licenciatura no Curso de Formação de Oficiais de Polícia). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Nadal, L., & Aragón, J. (2003). *Estudio sobre el síndrome de estar quemado o "burnout" en la Policía Local*. Consultado em Outubro de 2007 através <http://www.fsp.es/secretarias/Local/policia/doc/101203.pdf>.
- Passos, F., & Antunes, J. (2003a). Stresse ocupacional na Polícia de Segurança Pública. *Actas da 24.ª Conferência Internacional da Sociedade para o Estudo do Stresse – STAR 2003*. Lisboa.
- Passos, F., & Antunes, J. (2003b). *Stresse ocupacional nas forças especiais da Polícia de Segurança Pública*. Poster apresentado na 24.ª Conferência Internacional da Sociedade para o Estudo do Stresse – STAR 2003. Lisboa).
- Queirós, P. (2005). *Burnout no trabalho e conjugal em enfermeiros portugueses*. Coimbra. Sinais Vitais.
- Ribeiro, J. (2005). *Introdução à Psicologia da Saúde*. Quarteto: Coimbra.
- Ribeiro, J. (2007). *Avaliação em Psicologia da Saúde: Instrumentos publicados em português*. Quarteto: Coimbra.
- Rodrigues, V. (1998). *Principais impactos do trabalho em turnos: Estudo de caso de uma sonda de perfuração marítima*. *Revista da Universidade de Alfenas*, 4, 199-207. Consultado em Outubro de 2007 através www.unifenas.br/pesquisa/revistas/download/ArtigosRev2_98/pag199-207.pdf.
- Sartori, L. (2006). *Avaliação de burnout em policiais militares: a relação entre o trabalho e o sofrimento*. (Dissertação de Mestrado em Administração). Maringá: Universidade Estadual de Londrina. Consultado em Outubro de 2007 através <http://bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000123303>.
- Seltzer, J., & Numerof, R. (1998). Supervisory leadership and subordinate burnout. *Academy of Management Journal*, 31, 2, 439-445.
- Serra, A. (2002). *O stress na vida de todos os dias* (2.ª Ed.). Coimbra: Gráfica de Coimbra.

- Silva, F. (2000). Burnout: Um desafio à saúde do trabalhador. *Revista de Psicologia Social e Institucional*, 2, 1. Consultado em Outubro de 2007 através <http://www2.uel.br/ccb/psicologia/revista/textov2n15.htm>.
- Silveira, N., Vasconcellos, S., Cruz, L., Kiles, R., Silva, T., Castilhos, D., & Gauer, G. (2005). Avaliação de burnout em uma amostra de policiais civis. *Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul*, 27, 2, 159-163. Consultado em Outubro de 2007 através <http://www.scielo.br/pdf/rprs/v27n2/v27n2a06.pdf>.
- Soeiro, C., & Bettencourt, H. (2003). Identificação dos factores de stress associados ao trabalho de polícia: Estudo exploratório de uma amostra de inspectores de investigação criminal da polícia judiciária portuguesa. *Polícia e Justiça*, 3, 1, 127-158.
- Stacciarini, J., & Tróccoli, B. (2001). *O estresse na actividade ocupacional do enfermeiro*. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 9, 2, 17-25. Consultado em Novembro de 2007 através <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v9n2/11510.pdf>.
- Turvey, B. (1995). Police officers: Control, hopelessness & suicide. *Knowledge solution library*. Consultado em Fevereiro de 2008 através <http://www.corpus-delicti.com/suicide.html>
- Vara, N. (2007). *Burnout e satisfação no trabalho em bombeiros que trabalham na área da emergência pré-hospitalar*. (Dissertação de Mestrado em Psicologia da Saúde). Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

Revisitando a *Galeria de Criminosos Célebres em Portugal História da Criminologia Contemporânea (1896-1908)*¹

NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES²

Resumo: no presente artigo o autor revisita a *Galeria de Criminosos Célebres em Portugal: História da Criminologia Contemporânea*, dirigida por Eduardo Fernandes (Esculápio) e J. Santos Junior (Santonillo), cujo primeiro fascículo deu à estampa em fins do século XIX (1896), com o intuito de dar maior visibilidade a uma coletânea singular e incontornável na História da Criminologia.

Abstract: in this article the author revisits the *Criminals Famous Gallery in Portugal: History of Contemporary Criminology*, directed by Eduardo Fernandes and J. Santos Junior (Santonillo), whose first issue gave to the press in the late nineteenth century (1896), in order to give greater visibility to such singular studies in history of criminology.

Palavras-chave: história, criminologia, criminologia positivista, personalidade criminal, investigação criminal, estudos socio-antropológicos do crime.

Keywords: history, criminology, positivist criminology, criminal personality, criminal background, socio-anthropological studies of crime.

¹ O autor agradece à Professora Doutora Maria Teresa Payan Martins pela leitura e apreciação do texto.

² Doutor em Sociologia Política/Sociologia do Direito (ISCTE-IUL). Investigador do ICPOL-ISCPSI. Professor Auxiliar no ISCPSI e Professor Adjunto Convidado no IPB. Oficial Superior da PSP.

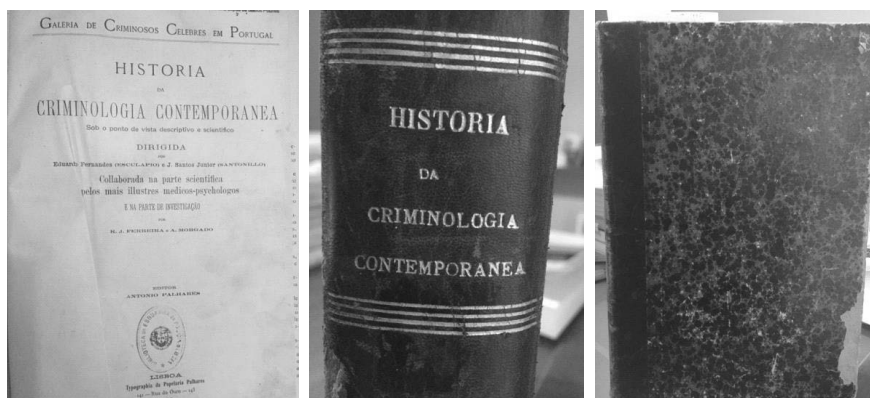
1. Breve enquadramento

Há cinco anos atrás o autor destas linhas foi *forçado* a evitar um desfecho trágico, automeando-se *fiel depositário* de um conjunto de três dos sete volumes da Obra em análise. Para nossa perplexidade, eram textos originais datados de 1896, 1897 e 1898, que se encontravam em bom estado de conservação. A leitura dessas páginas fez-nos recuar no tempo e consolidar mais um pouco a evolução do estudo do criminoso em Portugal, *in casu*, à luz da corrente criminológica positivista. A compreensão da sociedade criminógena, dita de risco global e dos estudos associados, conduz-nos a uma necessária reflexão e ao regresso às escolas precursoras do campo do conhecimento que designamos como criminologia. Para compreendermos o presente e projetarmos o futuro importa, incontornavelmente, compreender e contextualizar o passado. Não se pretende apresentar mais um contributo teórico-conceitual, mas antes dar a conhecer uma Obra – sobretudo os seus três primeiros e mais antigos volumes publicados em fins do século XIX – que é desconhecida para muitos dos alunos que se debruçam sobre o conhecimento etiológico do crime e os aspetos convergentes, enquanto uma das principais referências bibliográficas (e sem paralelo na época) na literatura especializada nacional. A perceção deste desconhecimento foi consolidando sobretudo no âmbito das unidades curriculares que temos lecionado no curso de mestrado em criminologia e investigação criminal, apesar de um número significativo de alunos ser diplomado em criminologia. É, assim, nosso principal desiderato, dar visibilidade a uma Obra que parece *adormecida*, apesar de ser incontornável no campo teórico e prolegomenar, tanto no direito criminal, como na sociologia, antropologia, biologia, psicologia e na criminologia através do seu olhar *rashomoniano*, que é como quem diz, nas suas múltiplas e distintas abordagens e perspetivas já que assenta numa inter e multidisciplinaridade, inclusive quando pensamos numa história da criminologia positivista pois, nestes fascículos, dominam as correntes fisionomistas, a etiologia do crime e o atavismo, com especial destaque para a antropologia criminal e autores como Lombroso e Garofalo, como atestam os seguintes testemunhos:

“A moderna anthropologia criminal fez do homem criminoso, um individuo á parte do resto da sociedade, com os seus variados atributos, com a sua anatomia e psychologia especiaes, emfim um exemplar digno de estudo e de atenção. (...). A hereditariedade, o atavismo, a educação, os acontecimentos particulares da vida, a alimentação, o clima, a profissão,

as enfermidades, são circunstancias poderosas que influem no julgamento, cuja influência é preponderante e cuja ignorancia não póde hoje ser admitida na apreciação de qualquer delicto. É esta a orientação que está tomando a nova escola criminologica, cujos representantes mais notaveis são Lombroso e Garofalo, e tantos outros notaveis criminalistas italianos. E é á Italia sobretudo que se deve a iniciação d'este movimento". (...). O "que para nós hoje é um crime não o era n'outros tempos, em que os costumes eram outros, e em que a certos factos se ligavam ideias perfeitamente opostas às que se estabelecem hoje. Pertence pois, á evolução social o grande papel de moralização. A missão das sociedades modernas é pois educar e aperfeiçoar. É pela instrucção que os povos se moralisam e se educam. Os cérebros são como as pederneiras, quanto mais se precutem, tanta mais luz dão" (pp. 05, Volume I).

Acresce que este texto tem passado quase de forma invisível na maioria dos principais títulos criminológicos e na bibliografia de essência histórica produzida em Portugal. Queremos, pois, de uma forma muito simbólica, corrigir esse cenário. Mais tarde é nosso desiderato desenvolver diligências no sentido de restaurar e preservar este registo do passado, para depois permitir que o mesmo encontre o seu lugar de destaque numa biblioteca da especialidade ficando, desse modo, acessível a toda a comunidade científica.



Esta Obra, cujo original conta com 7 volumes num total de 1451 páginas, é um produto do somatório de múltiplos contributos de diversos especialistas. Importa, no entanto, destacar três nomes. Desde logo, Eduardo Fernandes (1870-1945) e José Maria Santos Júnior (1862-1927),

dois jornalistas com larga experiência no contacto com criminosos, polícias e cenários dos crimes, conforme é descrito nas primeiras páginas do Volume I:

“Confiada a direcção do quinzenario a dois individuos que, pela sua longa pratica de escrever nos jornaes, são competentissimos para intervirem no assumpto, visto que, como *reporters* dos mais bem informados, se teem occupado dos casos mais interessantes de ha annos a esta parte, convivendo com a policia, acompanhando a vida de muitos criminosos, assistindo a mil diversas scenas e colhendo pormenores de tudo e todos, é isso um penhor seguro de que a obra será, a todos os respeitoes, vestidas de todos os requisitos proprios para agradar a toda a gente e fornecedora de leitura deveras agradável e imprevista” (pp. 03, Volume I).

Por outro lado, temos Francisco Ferraz de Macedo (1845-1907), prestigiado farmacêutico, médico e antropólogo que, ao longo de toda a Obra, introduziu diversos contributos teóricos e empíricos assentes nas suas investigações, sobretudo de natureza antropológica, mas também biológica, incorporando, ainda, o papel de fisionomista para a compreensão do criminoso e do crime. Trata-se, pois, de uma Obra singular e apaixonante que se iniciou em 1896 e se prolongou até 1908. Surgiram, entretanto, versões de difícil acesso por iniciativa de algumas editoras (v.g. In-libris, Porto, estando indisponível), existindo ainda exemplares no Centro de Documentação da Polícia Judiciária (versão parcial) e na Biblioteca Nacional de Portugal (faltando o volume V).

“Ao mettermos hombros a um emprehendimento d’esta ordem, qual o da publicação periodica de figuras mais proeminentes e notaveis nos annaes do crime em Portugal, desde que os serviços judicarios no nosso paiz se organisaram, anima-nos a confiança de que o publico saberá responder ao nosso esforço” (Santonillo *in* Prefacio do Volume I, pp. 3).

É esta confiança que pretendemos reforçar, pondo alguma luz sobre um esforço que não pode cair no esquecimento, sobretudo pela forma pioneira como aborda alguns aspetos ainda hoje estudados nos cursos de criminologia, como o diagnóstico da antropologia e da sociologia criminal, a marca deixada por Lombroso e Garófalo, a antropologia jurídica, as diversas variáveis que foram sendo consideradas ao longo dos tempos quando se analisa o crime e o criminoso, *a hereditariedade, o atavismo, a educação, os acontecimentos particulares da vida, a alimentação, o*

clima, a profissão, as enfermidades, entre outros aspetos não menos importantes. Esperemos que os leitores destas linhas sintam o mesmo interesse por esta coletânea e procurem conhecê-la melhor.

Por fim, aprofundamos, de forma mais detalhada, o modo particular como foi estudado e descrito o homicida Francisco de Mattos Lobo, enforcado em Lisboa no dia 17 de abril de 1842, como um exemplo da análise rigorosa e minuciosa, e de um detalhe inspirador, com que Francisco Ferraz de Macedo desenvolvia as suas investigações bioantropológicas aqui vertidas.

2. A estrutura da Obra

A presente Obra é composta por sete volumes, com um total de 1451 páginas, dividindo-se em dois grandes campos de análise: por um lado, temos uma caracterização muito detalhada (e com uma linguagem *jornalística*) daquilo que os organizadores intitularam como a *Galeria de Criminosos Célebres*. Essa caracterização é de tal forma minuciosa, que prende o leitor do início ao fim pela forma poetizada como os diversos protagonistas, normalmente com cognomes, são apresentados, a par do português da época que reforça essa atração ao texto. Por outro lado, temos o *Elenco para Investigações Criminológicas*, surgindo o primeiro texto na página 18 do volume I, sob a autoria de Francisco Ferraz de Macedo, autor que, aliás, redigiu grande parte dos *Elencos*, textos com uma abordagem científica que visam complementar a caracterização dos criminosos mais conhecidos na época, fazendo alusão a todo um universo concetual da criminologia positivista. Ferraz de Macedo preocupou-se, sobretudo, em esclarecer os leitores nos aspectos mais teóricos e que escapam, muitas das vezes, aos espíritos menos esclarecidos ou aos que limitam as suas leituras à narração *jornalística*. O criminoso português surge, curiosamente, *catalogado* como se fosse um tipo de deviante distinto dos restantes criminosos, munido de características diferentes: “O *gatuno* portuguez, como o *filou* francez, o *pik-pochet* inglez, o *rata* hespanhol, pertence a uma especie unica, que se divide n’um sem numero de classes, para dar origem a uma quantidade inexprimivel de géneros” (pp. 03, volume I).

O Volume I é datado de 1896 e tem um total de 200 páginas, onde podemos encontrar 23 episódios e/ou caracterizações de autores de crimes, dos quais oito foram redigidos por Ferraz de Macedo. Após o Prefácio (pp. 3-4), cuja autoria entendemos ser atribuída aos diretores desse volume, encontramos um artigo sobre a criminologia intitulado

O criminoso (pp. 5) de autoria de José Joyce, seguindo-se *Luiz Augusto Pereira: O Physico-Mór* (pp. 6-18) estruturado num texto intitulado *O Physico-Mór e as suas proezas* com 5 capítulos (I – O Physico «sportman». II – O Physico conquistador. III – O Physico doutor Felgueiras. IV – O Physico director do hospital de S. Marcos, de Braga. V – O Physico quintanista de medicina). Segue-se, depois, mais um artigo de pendor científico com o título *Elenco para Investigações Criminológicas I* (pp. 18-19) da autoria de Francisco Ferraz de Macedo. Este título, aliás, encabeça os vários textos de reflexão científica, num total de oito capítulos, todos da autoria de Ferraz de Macedo, que surgem intercalados entre a caracterização dos sujeitos da prática de crimes e a descrição dos episódios criminais.

Segue-se o texto *Manuel António Rodrigues de Barros: O Nisa* (pp. 21-22), *Elenco para Investigações Criminológicas II* (pp. 22-24); *Maria Rosa, a “Giraldinha”* (pp. 24-35); *Elenco para Investigações Criminológicas III* (pp. 35-38); *Miguel Augusto Ribeiro: O Matuto* (pp. 38-48); *João António Lobo: O Mestre Lobo* (pp. 49-60); *Alejandro Fernandez: Rozillo* (pp. 61-62); *Antonio Garcia Alique: O Toureiro* (pp. 63); *Antónia Lopes: a «Hespanhola»* (pp. 64); *Elenco para Investigações Criminológicas III* (pp. 65-68), que constitui a continuação do artigo anterior; *Guilhermina Adelaide: A Ceba* (pp. 69-72); *Elenco para Investigações Criminológicas IV* (pp. 72-74); *Alfredo Alves Mendes: O Pera de Satanaz* (pp. 75-90); *Elenco para Investigações Criminológicas IV – continuação* (pp. 90- 92); *António Braz Monteiro: Ladrão Fino* (pp. 93-104); *Manoel José Rodrigues: O Fajardo II* (pp. 105-111); *Elenco para Investigações Criminológicas V* (pp. 111-113); *João Bernardo das Neves: O ladrão dos bahus* (pp. 113-120); *Elenco para Investigações Criminológicas – continuação* (pp. 121-122); *José Novelli: O Novelli* (pp. 122-128); *Alfredo Augusto Mendes Mineiro: O Mineiro* (pp. 128-140); *Elenco para Investigações Criminológicas VI* (pp. 141-142); *Constantino da Silva: O Vidraças* (pp. 142-148); *José Maria da Silva: O Caramello – Fabricante de moeda falsa* (pp. 148-155); *Elenco para Investigações Criminológicas VII* (pp. 155-158); *Joaquim Ferreira: O Lareco* (pp. 158-165); *Elenco para Investigações Criminológicas – continuação* (pp. 165-166); *José da Encarnação Mouta: O Sargento* (pp. 166-170); *João Francisco Lourenço (Portuguez) e Antonio de Saes Martinez (Hespanhol): Os assassinos da sentinella do Limoeiro* (pp. 170-174); *João José da Silva* (pp. 174-180); *Domingos José da Cunha: O chefe dos caixeiros gatunos* (pp. 180-187); *Elenco para Investigações Criminológicas VIII* (pp. 187-189); *Maria*

Manuela Bousa: A Manoela (pp. 189-194); *Manoel Antonio Esteves: O Troca ou o Troca Tintas* (pp. 194-200).

O volume II surge um ano depois – em 1897 – e é composto por um total de 191 páginas, onde estão vertidos dezasseis episódios criminais e/ou a caracterização de alguns dos seus autores com o mesmo detalhe notável verificado no volume anterior. A estes episódios acrescem seis comentários da autoria da editora da Obra. O volume II tem, como diretores científicos, Francisco Ferraz de Macedo e José Joyce e, como coordenador, J. M. Santos Junior (Santonillo).

Ao longo das 191 páginas podemos encontrar, desde logo, um prefácio redigido por Santonillo (pp. 3-4), seguindo-se o artigo *A Imprensa e a Génese do delicto* (pp 5-8) de Ferraz de Macedo; *Francisco de Mattos Lobo* (pp. 8-31), artigo muito detalhado redigido igualmente por Ferraz de Macedo (que será analisado com maior detalhe no presente artigo); *Virginia Augusta da Silva: a envenenadora* (pp. 31-48); *Anthropologia* (pp. 36-47), título que enforma uma abordagem antropológica de Virginia Augusta da Silva; *Vicente José Dias: O Barqueiro* (pp. 48-49); e *Maria Balbina de Mattos Cardozo: A Giraldinha II* (pp. 52-55). Depois encontramos um interessantíssimo artigo intitulado *Calão dos Gatunos: algumas palavras em calão que os gatunos uzam quando não querem ser compreendidos pelas pessoas de bem* (pp. 56), onde surge a explicação de expressões dos *gatunos* da época, como: *quem denuncia (buffo)*; *annel (annilha ou cachucho)*; *Velho (jarreta)*; *ser tôlo (bronco)*; *policia (cabra ou macaco)*; e *commissario de policia (quarto alho)*; seguindo-se *O crime de melgaço: Assassinio de um padre* (pp. 57- 69); *Elenco para Investigações Criminológicas IX* (pp. 69 – 71) da autoria de Ferraz de Macedo; *Utilidade da Galeria dos Criminosos Celebres* (pp. 71 – 72); comentário da autoria da *empreza editora da Galeria dos Criminosos Celebres*; e *Narciso Joaquim Viana: o Bonita ou Bonito* (pp. 72-77).

Nas páginas 78-80 encontramos um artigo extremamente interessante intitulado *Necessidade da «morgue»*, já que nos desperta para esta realidade naquele contexto histórico e social, sobretudo quando se lê, a certa altura, (...) *uma cidade importante não dispensa um deposito de cadaveres, para os casos ordinarios; e a practica evidentemente nos tem demonstrado os inconvenientes que derivam de tal falta* (pp. 78), revelador da fase ainda muito embrionária neste campo e da ausência de espaços para esse efeito.

Ainda no Volume II, nas páginas 80-94, surge-nos o título *Thomaz Ribeiro: O crime da Serra de Monsanto*; seguindo-se *O crime de Torres Vedras* (pp. 94-95); *O assassinio do Engenheiro Abel Marty* (pp. 95-107);

Para a historia do BONITA (pp. 108-122); *Diogo Alves: Duas palavras ao leitor* (pp. 123-141); *Investigação de Criminosos e Necroterio* (pp. 141-144), por Ferraz de Macedo; *O crime da Rua Maria Pia* (pp. 145-153); *O crime da esperança. Anthropologia I* (pp. 153-170); *João Brandão e a sua quadrilha* (pp. 170-188); *José Augusto Ferreira: O Lindinho* (188-189); e, por fim, *José Augusto Lemos: O Taborda* (pp. 189-191).

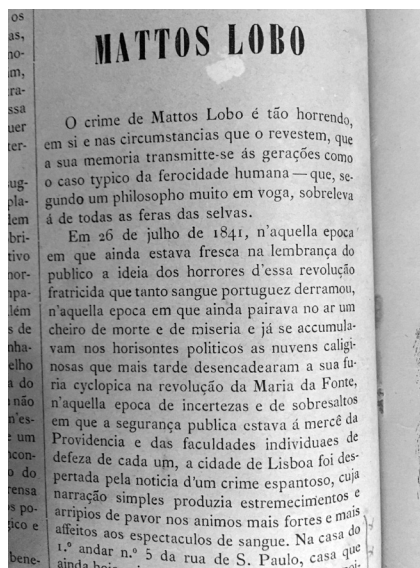
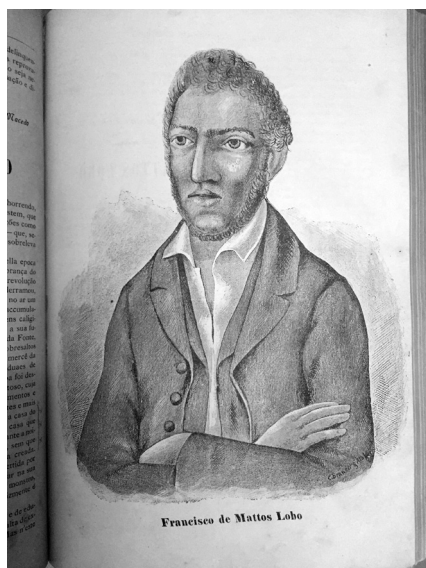
Já o Volume III data de 1898 e é constituído por 239 páginas, onde estão vertidas vinte ocorrências criminais/descrição de autores de crimes, bem como estudos antropológicos divididos em 3 partes. A direcção científica coube, neste fascículo, a Ferraz de Macedo e José Joyce, tendo como diretor J. M. Santos Junior (Santonillo). Nas páginas 3 e 4 encontramos um Prefácio por Santonillo; seguindo-se o extenso artigo *Dr. Urbino de Freitas* (pp. 5-92); e *Estudos anthropologicos: A jurisprudencia criminal e a anthropologia jurídica* (pp. 89-92), *Estigmas e melindres em os valorizar* (pp. 113) e *O atavismo e a delinquencia* (pp. 148), após o qual surge *Um Ladrão bem educado: O filho do guarda nocturno* (pp. 92-94); *A Mariquinhas* (pp. 95-100); *Um gatuno perigoso (O Fraga) I, II* (pp. 101-104); *A Filicida (Maria do Carmo) I a VI* (pp. 105-115); *O Laranjeira* (pp. 116-124); *A Ribeirinha* (pp. 124-126); *Albino de Amaral: assassino* (pp. 126-134); *O Maneta: Francisco Amigo* (pp. 134-138); *António Joaquim da Silva* (pp. 138-140); *A Barqueira: Lucrecia Rosa. I a VII* (pp. 140-143); *Uma crença esquartejada: Maria Constancia* (pp. 143-150); *Tres joias: A Caixeira, a Canastra, a Rata das Egrejas. I a III* (pp. 150-155); *Os crimes do «bigode»* (pp. 156-223); *Laura Augusta: a Negativa* (pp. 224-228); *Torquato da Costa Gonsalves* (pp. 228-229); *O «Giral-dinho»: Antonio dos Santos, também denominado O Capoeira II* (pp. 230-232); *Georgina Laura* (pp. 232-234); *João de Almeida: O Cambaio* (pp. 234-237); e *Elvira Martinez: A Infanticida. I a VIII* (pp. 237-239).

Já o Volume IV teve, como diretores científicos, Ferraz de Macedo e José Joyce. Os volumes V e VI (1905) tiveram a direcção científica exclusiva de Ferraz de Macedo e, por fim, o volume VII (1908) foi organizado sob a direcção científica de Aurélio da Costa Ferreira.

3. O caso de Francisco de Mattos Lobo

“... a cidade de Lisboa foi despertada pela noticia d’um crime espantoso, cuja narração simples produzia estremecimentos e arripios de pavor nos animos mais fortes e mais affeitos aos espectaculos de sangue” (pp. 8, Volume II).

Após uma abordagem genérica à coletânea, vejamos agora, com maior detalhe, um texto da autoria de Ferraz de Macedo, escolhido em função das características do crime e a forma como este autor se preparou para elaborar um texto que fosse um traço fiel dos acontecimentos ocorridos no dia 25 de junho de 1841, pelas 23:45, sem olvidar ou omitir quaisquer factos que tenham contribuído para a *imortalização*, na época, deste criminoso. Acresce que verificamos, curiosamente, um certo paralelismo deste caso com o episódio que ficou conhecido como *Francisco Esperança: o monstro de Beja*, ocorrido em 13 de fevereiro de 2012, que vivenciámos de perto e que aqui recordamos nos seus principais traços.



Nos dois casos, apesar do fosso temporal de 171 anos, os autores dos crimes (de nome Francisco) cometeram os homicídios sob o silêncio da noite e, em ambos os episódios, pôs-se termo à vida de uma família inteira e aos animais domésticos, tendo suscitado uma enorme curiosidade nas pessoas que quiseram ir conhecer Francisco Mattos Lobo na prisão, tal como fomentou o *turismo mórbido* na antiga residência (local do crime) de Francisco Esperança. Contudo, no caso mais antigo (1841), a arma do crime foi um punhal. Ao passo que, no caso mais recente (2012), o homicida recorreu a uma catana para cometer o triplo homicídio.

O caso do *monstro de Beja* precipitou-se quando o namorado de Cátia (filha do criminoso), que vivia em Lisboa tentou contactá-la, por telefone, sem qualquer sucesso. No dia 13 de fevereiro de 2012 o namorado dirigiu-se à Polícia de Segurança Pública (PSP) de Beja e informou não saber o paradeiro da namorada há vários dias. Pelas 17h30 a PSP cercou a moradia da rua de Moçambique, onde Francisco Esperança se encontrava barricado supostamente com os seus familiares. Tudo fazia crer que se tratava *apenas* de um sequestro cujo móbil era desconhecido. Só duas horas depois, pelas 19h40, o homicida saiu da habitação, tendo sido detido pela Polícia, que encontrou algo que não tinha equacionado, confirmando a morte de três vítimas: a mulher de 53 anos, a filha de 28 e a neta de 4 anos; bem como os animais domésticos. O triplo homicídio ocorrera uma semana antes através de catanadas a meio da noite e quando as vítimas dormiam. O *monstro de Beja*, ao contrário de Mattos Lobo na fase de julgamento (apesar de ter confessado o seu crime antes da força), confessou-se de imediato culpado dos três homicídios, por motivos relacionados com dívidas. Acresce que Mattos Lobo tentou suicidar-se, o que nunca conseguiu, morrendo pela força após apreciação do caso pelo tribunal. Já Francisco Esperança terá, segundo o mesmo, tentado suicidar-se por diversas ocasiões, durante a semana em que conviveu alcoolizado com os três cadáveres. Mas nunca conseguiu pôr termo à vida por falta de coragem. O que viria, estranhamente, a concretizar-se poucos dias depois, no interior de um estabelecimento prisional, em Lisboa.

O caso de Mattos Lobo surge no Volume II (1897), cuja direcção coube a J. M. Santos Junior (Santonillo) e a direcção científica, como já vimos, a Ferraz de Macedo e José Joyce. A descrição deste caso encontra-se vertida, detalhadamente, nas páginas 8 a 31 e estruturada em quinze capítulos. No 1.º capítulo, com o título “Mattos Lobo” (pp. 8-9) encontramos a caracterização detalhada do crime e do criminoso: um homem que recebera uma educação superior à média naquela época e que representava um orgulho para os seus pais. Vejamos:

“Mattos Lobo recebera uma instrução muito esmerada, consideravelmente superior ao que era commum n’aquella epoca, em que a sciencia e as letras ainda não se haviam tornado accessiveis aos filhos do povo e constituíam quasi um privilegio aristocratico de mancebos nascidos em berços dourados. Destinado pelos paes á vida ecclesiastica, que era então a suprema ambição d’um pae abastado, Mattos Lobo começou a estudar aos oito annos as primeiras letras (...). Em 1834 Francisco de Mattos Lobo,

tendo 20 anos de idade, era uma capacidade intelectual, era o orgulho de seus paes, que o não entendiam quando elle falava, era o idolo do povo opprimido, cuja causa elle defendia, com todo o enthusiasmo e ardor da sua alma juvenil e com a auctoridade e o ascendente do seu saber” (pp. 9, Volume II).

Nas páginas 9 a 11 encontramos uma abordagem aos antecedentes do criminoso, com especial ênfase às características fisionómicas do mesmo, abordagem tradicional da corrente criminológica positivista. Mattos Lobo era, pois, uma figura respeitada, que estudara desde os oito anos e que estava destinado à vida eclesiástica, um rapaz que amadurecera muito rapidamente – “Mattos Lobo chegou antes do tempo á maturação de homem” (pp. 9) – de feições grosseiras, cabelos negros, “o seu todo indicava ao mesmo tempo intelligencia e crueldade” (pp. 10). Mas, ainda assim, nada fazia prever um desfecho tão terrível, já que, na altura, aos olhos da sociedade, uma pessoa com aquele nível de educação e instrução não cometia crimes desta natureza. Mattos Lobo contava com 27 anos de idade na altura da prática do crime.

“O crime de Mattos Lobo é tão horrendo, em si e nas circumstancias que o revestem, que a sua memoria transmite-se ás gerações como o caso typico da ferocidade humana – que, segundo um philosopho muito em voga, sobreleva a de todas as feras das selvas”. (...). Na casa do 1.º andar n.º 5 da rua de S. Paulo, casa que ainda hoje existe, fôra assassinada durante a noite, e á punhalada, uma família inteira, sem que escapassem creanças e nem sequer a creada”. (...). Vulgarmente, a falta de instrucção e de educação explicam estas enormidades, á falta de explicação mais profunda e meditada” (pp. 08).

Nas páginas 11 e 12 segue-se a caracterização da casa da Rua de S. Paulo, local do crime, com uma abordagem às relações de vizinhança e à probabilidade de os moradores terem escutado os sons e os gritos aquando do crime e enquanto elementos facilitadores para uma melhor contextualização da dinâmica daquela família com quem Mattos Lobo convivia: “... não ha segredos para as visinhas, porque a curiosidade e a bisbilhotice são duas instituições nacionais que se mantêm ainda hoje” (pp. 11).

Nas págs. 12 a 20 o autor do artigo aborda a transcrição detalhada da sentença no jornal “O Dez Rs. Jornal D’Utilidade Pública”, periódico que publicou na sua 1.^a capa um extracto da sentença de Mattos Lobo (Anno de 1841. N.º 198. Segunda-feira. 06 de Setembro).

“Mostra-se que acudindo todos a um quarto contiguo á sala e á cozinha, onde se via uma luz, ali se offereceu á horrorizada contemplação dos espectadores os cadaveres de Adelaide Philippe da Costa e de sua criada Narcisa de Jesus, estendidos no pavimento, convertido em mar de sangue; o tenro cadaver de seu filho Emygdio Pereira da Costa, estrangulado e envolvido na roupa da cama ensopado no seu sangue; e de um ensanguentado vulto que estava sobre a cama de alto, que dirigindo-se aos olhos do corpo a que pertenciam os taparam, ouvindo-se d’ali o seguinte: «Mata-me ladrão, mata me como fizeste a minha mãe, acaba de me matar.»” (pp. 14).

Seguidamente o autor desenvolve algumas considerações sobre uma testemunha do crime, um rapaz de apelido inglês James (pp. 20-21) que, da sua janela, acompanhou os movimentos anormais na casa das vítimas e assistiu parcialmente ao crime, tendo, inclusivamente, visto Mattos Lobo a lançar a cadela pela janela. Esta testemunha, segundo o autor, foi fundamental para a consolidação da prova, já que a polícia estava muito atrasada naquela época, pelo que o testemunho terá sido fundamental para a compreensão dos factos ocorridos. No entanto verificou-se uma enorme dificuldade em compreender o móbil do crime (pp. 21), porventura um amor não correspondido, já que “nunca foram bem aclarados os verdadeiros motivos que armaram o braço de Francisco de Mattos Lobo para assassinar cobardissimamente uma familia indefeza, composta de frageis mulheres e d’uma creança” (pp. 21).

Após a consumação do crime e a detenção de Mattos Lobo, o autor dedica algumas linhas a Mattos Lobo em poder da polícia e pormenores sobre o interrogatório (pp. 21-23); e na enxovia (pp. 23-24), já que no dia em que se realizou o enterro das vítimas, Mattos Lobo foi conduzido do Carmo para o Limoeiro sob uma enorme escolta da guarda municipal, pois as ruas estavam ocupadas pelo povo irado. “Aquella grande força de capitão era destinada a guardar o preso, mas não d’uma tentativa de fuga ou de resistencia e sim das iras do povo, que nos seus gritos de *Mata! Mata o assassino!* Traduzia o desejo quasi irresistivel de lynchar na via publica o miseravel, castigando-o pela forma mais summaria” (pp. 24). Logo a seguir o autor descreve a solidão de Mattos Lobo nos calabouços e as suas tentativas de suicídio, faltando-lhe contudo a coragem apesar de se negar a tomar qualquer alimento (pp. 24-25). O julgamento realizou-se no dia 30 de agosto de 1841 (menos de 35 dias após o crime) o que revelou um tratamento diferenciado em matéria de celeridade processual (pp. 25-26). “Esta celeridade do tribunal foi devida

a uma ordem, que baixou do ministerio da justiça, para que o processo não sofresse a minima demora” (pp. 25). No dia do julgamento foi impressionante a adesão popular, com o público apertadíssimo e ocupando todos os lugares nas galerias. “Ficou demonstrado no julgamento que o crime tivera por mobil o roubo, embora os defensores de Mattos Lobo pretendessem alindar o caso com a intervenção d’um romance amoroso em que se desencadeavam as furias do ciume com todas as paixões que lhe são inherentes. Nada d’isto se provou” (pp. 26). Depois de terminado o julgamento Mattos Lobo recolheu à cadeia extremamente abatido, já que tinha “um terror pela ideia de morte”. Depois, na pp. 27, o autor descreve a passagem do criminoso pelo oratório com o mesmo detalhe intenso e apaixonante. No dia 14 de abril, pelas 12:00, um guarda levou-o a uma casa próximo do escritório, onde o escrivão da Relação o intimou da sentença que o condenava à morte “com todo o aparato do estylo”. “O assassino teve um desmaio, e quando voltou a si, pediu que lhe chamassem o thesoureiro dos Martyres, no que foi atendido. D’ali levaram Mattos Lobo para o oratorio, um inferno onde os condemnados á morte permaneciam durante tres interminaveis dias. (...). O padre falou ao reu com inexcédível doçura e este ouviu-o com interesse. Pelas 4 horas da tarde Mattos quiz falar ao carcereiro, e quando este appareceu, ajoelhou-se e, banhado em lagrimas, pediu-lhe que lhe dissesse, sob sua palavra de honra, se algum mais estava preso pelo crime da rua de S. Paulo. – Não senhor, não está mais ninguém preso. – É porque, se estivesse – respondeu o assassino – era innocente” (pp. 27).

A descrição de Mattos Lobo é, aliás, a todos os títulos, dos textos mais envolventes e intensos pela forma como é caracterizado e explicado o conjunto de sentimentos que invadiram o criminoso e a forma como ele dividiu o tempo e o desespero entre pensamentos, pedidos de desculpas aos guardas, a confissão, a missa, a agravação da saúde, a interessantíssima declaração que assinou, sob alguma pressão, onde se declarava culpado dos homicídios ocorridos na noite de 25 para 26 de julho de 1841; e os beijos no crucifixo enquanto murmurava inúmeras vezes *memento homo quia pulvis es et in pulverem reverteris* (pp. 28).



Capa de *O Dez Rs Jornal D'Utilidade Pública*, de 6 de setembro de 1841, onde se pode ler o destaque dado ao julgamento de Mattos Lobo através de um extrato da sentença.

Logo a seguir, em meia página o autor descreve o momento da força (pp. 28), pontuado por algumas peripécias. “A morte foi demorada e a agonia devia ter sido espantosa, pois uns poucos de incidentes tornaram morosa a execução do réu. Em primeiro lugar, quando o desgraçado estava sendo guindado á força do pulso do carrasco e do seu ajudante pelos degraus do patíbulo, o prior de Marvão, que o exhortava a ter coragem e a reconciliar-se com Deus, foi fulminado por uma apoplexia e cahiu redondamente morto, o que causou grande alvoroço. Depois, o carrasco, pouco perito ou já pezado para o seu triste mister, fez padecer horrorosamente Mattos Lobo. Eis como findou um dos dramas mais emocionantes da antiga Lisboa, cuja memoria se repercutiu através dos annos até aos nossos dias” (pp. 28).

Nas páginas 28-31, sob o título *Osteometria*, ganham especial relevo as teorias da criminologia positiva, em especial a escola italiana lombrosiana. Surgem diversas imagens do crânio de Mattos Lobos com interessantíssimas tabelas designadas como *craneometria*. Nessa época o autor do artigo foi autorizado pelo diretor do estabelecimento prisional a estudar a sua cabeça óssea, a par de mais cinco exemplares, por forma a retirar conclusões próprias da escola fisionomista e atavista da

Não menos interessantes são as conclusões do estudo: “1.^a – A cabeça ossea de Mattos Lobo é morphologica e geometricamente semelhante a qualquer outra da raça a que pertence e povo em que nasceu. 2.^a – Embora pertencendo a organismo que antes da morte manifestou acções psychologicas das mais singulares e hediondas, é não obstante perfeitamente confundivel com outra que durante a existencia pertencesse a organismos de acções normaes. 3.^a – A observação exo e endocraneana leva-nos á convicção de que o exemplar nem nativa, nem adventiciamente, foi invadido por anomalias, nem alterações pathologicas, que concorressem para conduzir á explicação dos actos facinorosos practicados em vida. 4.^a – Por exclusão de anomalias, por exclusão de manifestações pathologicas de antiga ou recente data, por uma ascendencia immaculada, pela vida n’um meio impolluido, por uma educação escrupulosa, por uma instrucción salutar... e todo esse conjuncto auxiliado por uma lucida anamnesia reveladora de um perfeito estado hygido durante o delicto, aggravado por astuciosa premeditação e pelas victimas successivas, sem nenhum haver provocado o crime, somos arrastados a pensar que Mattos Lobo era um delinquente rarissimo por constituição natural” (pp. 31). Ou seja, tal como a História tem demonstrado, a corrente fisionomista nunca chegou a apresentar dados conclusivos que definissem um nexo causal entre os traços, o perfil, a biologia e a predisposição para os comportamentos desviantes. Mattos Lobo era, afinal, “um delinquente rarissimo por constituição natural”.

4. Considerações finais

Para compreendermos os desafios atuais que se colocam à criminologia importa estudar e compreender o fio condutor que norteou inúmeros cientistas que dedicaram a sua vida à investigação destas matérias e que representam os primeiros impulsionadores de novos campos de análise. É conhecendo o passado até ao presente (estado da arte) que podemos, com bases sólidas, projetar o futuro e apresentar a ciência como verdadeira ferramenta auxiliar da governança. Este artigo visou, essencialmente, despertar os espíritos para a existência destes fascículos, apesar de o seu acesso ser muito limitado. São pois textos cuja riqueza assenta, sobretudo, na minúcia, no rigor extraordinário e na paixão relevada na redação, cujos detalhes, por si só, agarram o leitor do início ao fim, compreendendo o caminho que foi traçado ao longo da História e aquela que foi uma das correntes dominantes durante muitos anos: a criminologia positivista.

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 e multidisciplinar 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 de Investigação Científica.

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 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 ISCP SI e investigadores do ICPOL – 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.

ÍNDICE

Editorial.....	5
----------------	---

CIÊNCIAS POLICIAIS

O futuro numa década: Os desafios económicos e securitários de Portugal <i>Sónia Morgado & Sérgio Mendes</i>	9
---	---

A Cidade do Rio de Janeiro e a Segurança – Os Jogos Olímpicos de 2016 <i>Maria de Fátima Magalhães da Rocha</i>	37
--	----

Revolucionar ou Reajustar a Segurança Privada: Alterações e crítica à Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio <i>David Marcos Borralho Pereira</i>	59
--	----

Clarificando o conceito de segurança <i>Luís Filipe Jorge de Almeida Guerra</i>	119
--	-----

Invasões Biológicas e Segurança: uma frente descurada? <i>Jorge Manuel Fernandes Fonseca de Almeida</i>	133
--	-----

Os Serviços de Informações: Actividade, Organização, Poder e Controlo <i>Helder Valente Dias</i>	155
---	-----

A radicalização salafista-jihadista na Europa: o caso dos imigrantes de segunda e terceira geração conectados com o Islão <i>Marina Soares</i>	185
---	-----

CIÊNCIAS JURÍDICAS

A dupla perspetiva da norma fundamental em Hans Kelsen <i>José Joaquim Monteiro Ramos</i>	213
--	-----

Regime jurídico do correio eletrónico: dos momentos do correio eletrónico... à consagração de uma proteção jurídica uniforme pela Lei do Cibercrime <i>Nuno Ricardo Pica dos Santos</i>	235
Fórmula típica do artigo 241-c do eca cibernético: ecos do direito penal do inimigo? <i>Stenio Santos Sousa</i>	263
O Princípio da Liberdade – Princípio da Legalidade da Detenção nos Tribunais Internacionais <i>Maria João Simões Escudeiro</i>	299
Produtos Explosivos: Procedimentos e Notas Jurídicas <i>Francisco António Carrilho Bagina</i>	319
Direito à Proteção Familiar <i>Alberto Peixoto</i>	331

CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS

A Responsabilidade Social das Empresas em Tempos de Crise. Milton Friedman Revisitado <i>Maria Augusta Teles</i>	359
Stresse e burnout em agentes da polícia de segurança pública <i>Nuno Russo</i>	377
Revisitando a <i>Galeria de Criminosos Célebres em Portugal História da Criminologia Contemporânea (1896-1908)</i> <i>Nuno Caetano Lopes de Barros Poiaras</i>	405

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

